



Estrasburgo, 23.10.2018  
COM(2018) 703 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES**

**Os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade: reforçar o seu papel no processo de elaboração de políticas da UE**

{COM(2018) 490} - {COM(2018) 491}

## **Os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade: reforçar o seu papel no processo de elaboração de políticas da UE**

*Quero que a nossa União se concentre mais nos aspetos realmente pertinentes, com base nos trabalhos já empreendidos pela atual Comissão. Não devemos imiscuir-nos na vida quotidiana dos cidadãos europeus, regulando todos os seus aspetos. Devemos ser grandes nas coisas grandes. Não devemos estar sempre a propor novas iniciativas nem a tentar alargar cada vez mais as nossas competências. Sempre que adequado, as competências devem ser devolvidas aos Estados-Membros.*

Presidente Jean-Claude Juncker, Discurso sobre o Estado da União de 2017

### **1. INTRODUÇÃO**

A Comissão concentra-se nas questões realmente importantes. Colocou no centro das suas ações a elaboração de políticas baseada em factos e a iniciativa «Legislar melhor». Propôs programas de trabalho simplificados, centrados nas dez prioridades do Presidente Juncker. Esta Comissão sublinhou a necessidade de ser grande nas coisas grandes e modesta nas restantes.

A subsidiariedade e a proporcionalidade são elementos fundamentais do Programa Legislar Melhor da Comissão, que subjaz ao modo como a Comissão elabora as suas propostas políticas. Esta Comissão investiu fortemente na prossecução do objetivo de legislar melhor, que está a tornar-se parte do seu ADN. As lições retiradas de anteriores experiências e as opiniões das partes interessadas e da sociedade civil foram firmemente colocadas no centro do processo de elaboração das políticas antes da proposta de nova legislação. Os esforços da Comissão foram recentemente reconhecidos pela OCDE, que classificou a Comissão em primeiro lugar em termos de desempenho<sup>1</sup> no que diz respeito às boas práticas regulamentares. No entanto, não podemos descansar à sombra dos louros alcançados. A Comissão está a fazer o balanço do pacote de reformas que abrange todo o ciclo político que introduziu em maio de 2015. As reformas tinham por objetivo aumentar a abertura e a transparência no processo de tomada de decisões da UE, melhorar a qualidade da nova legislação através de melhores avaliações de impacto dos projetos de legislação e de alterações e promover uma revisão constante e coerente da legislação da UE em vigor. O balanço concentrar-se-á no aperfeiçoamento e na melhoria da nossa política de legislar melhor, nomeadamente no que diz respeito ao tratamento da subsidiariedade e da proporcionalidade.

Este balanço é efetuado a par da reflexão sobre o futuro da Europa, que serviu de tema para o Livro Branco apresentado pela Comissão em março de 2017. O livro apresentou cinco cenários sobre o que poderia vir a ser a Europa em 2025 e lançou um processo com

---

<sup>1</sup> OECD Regulatory Policy Outlook 2018: <https://www.oecd.org/governance/oecd-regulatory-policy-outlook-2018-9789264303072-en.htm>

mais de 2 000 eventos públicos destinados a permitir que os europeus manifestassem a sua opinião sobre o futuro da União. Ao comentar este debate no discurso sobre o Estado da União em 2017, o Presidente Juncker apresentou a sua visão de uma União mais democrática baseada na liberdade, na igualdade e no Estado de direito. Para fazer avançar este trabalho, o Presidente Juncker criou o grupo de trabalho «Subsidiariedade e Proporcionalidade» para proceder a uma análise minuciosa de todos os domínios de intervenção, a fim de garantir que a União só intervém quando a sua ação tem valor acrescentado e, em especial, para analisar mais aprofundadamente o cenário 4, «Fazer menos com maior eficiência»,<sup>2</sup> de acordo com o qual a União concentrará os seus recursos limitados num número menor de atividades a fim de fazer face às suas prioridades com mais eficiência.

A Comissão já realizou progressos na procura de formas de concretizar as políticas da União com mais eficiência fazendo menos a nível da União e mais a nível nacional. Atualmente, mais de 97 % das medidas de auxílio estatal são implementadas diretamente a nível nacional, regional ou local, com base em critérios claramente definidos, sem necessidade de aprovação prévia da Comissão. A atribuição de poderes às autoridades nacionais da concorrência também lhes permitiu tomar cerca de 85 % das decisões em matéria de aplicação da legislação no domínio *anti-trust* desde 2004. A simplificação proposta da política agrícola comum reconhece a diversidade das condições locais na União e confere às autoridades nacionais a responsabilidade de conceber soluções eficazes e adaptadas para apoiar a agricultura e o ambiente.

No futuro, a abordagem desenvolvida sob o mandato desta Comissão deverá ser mais integrada nas atividades da Comissão. Deve passar a fazer parte de um processo de reflexão contínuo sobre em que medida compete à UE regulamentar ou não a vida quotidiana dos cidadãos. Com este objetivo em mente, a presente comunicação define de que modo o papel dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade deve ser reforçado no processo de elaboração de políticas da UE. Em especial, põe em marcha o seguimento, por parte da Comissão, das recomendações do grupo de trabalho, bem como os meios para destacar os domínios em que é necessária a ação de terceiros. A Comissão tenciona aperfeiçoar os pormenores no âmbito do exercício de balanço da iniciativa «Legislar melhor», a realizar no primeiro semestre de 2019, após ter ouvido os pareceres de todas as partes que têm interesse em legislar melhor.

## **2. A IMPORTÂNCIA DA SUBSIDIARIEDADE E DA PROPORCIONALIDADE**

O princípio da subsidiariedade está no cerne do trabalho da União. Ao abrigo dos Tratados, os Estados-Membros atribuíram determinadas competências à União, e o princípio da subsidiariedade rege o modo como são utilizadas. Nos domínios que não são da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se os objetivos perseguidos não puderem ser alcançados de forma suficiente através de ações dos Estados-Membros, quer a nível central, quer a nível regional e local, mas que devido à dimensão ou aos efeitos da ação prevista, serão mais bem alcançados a nível da União.

O controlo da observância deste princípio é uma questão fundamentalmente política confiada às instituições políticas da UE e aos parlamentos nacionais. Foi nesse espírito

---

<sup>2</sup> O cenário 4 do Livro Branco intitula-se «Fazer menos com maior eficiência: A UE27 concentra-se em certos domínios de intervenção para obter mais resultados com maior rapidez, envidando menos esforços noutros domínios»; [https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe\\_pt](https://ec.europa.eu/commission/white-paper-future-europe_pt)

que, nas suas orientações políticas<sup>3</sup>, o Presidente Juncker sublinhou a importância de melhorar a interação com os parlamentos nacionais, como forma de aproximar a União dos seus cidadãos. Os protocolos n.º 1 e n.º 2 dos Tratados definem o papel dos parlamentos nacionais na União e conferem-lhes poderes para controlar a subsidiariedade<sup>4</sup>. Em especial, as propostas de atos legislativos da Comissão devem ser transmitidas aos parlamentos nacionais, que dispõem posteriormente de um prazo de oito semanas para apresentar um parecer fundamentado, sendo concedidos dois votos a cada parlamento nacional. Se o conjunto dos seus votos exceder um determinado limiar<sup>5</sup>, a Comissão deve rever a sua proposta e explicar por que razão a mantém, altera ou retira. Quando existe uma maioria simples dos votos dos parlamentos nacionais a favor de uma proposta sujeita ao processo legislativo ordinário, a Comissão deve justificar por que razão mantém a sua proposta (se não a retirar ou alterar) e o Parlamento Europeu e o Conselho devem determinar a sua compatibilidade com o princípio da subsidiariedade. Se uma maioria simples dos deputados ao Parlamento Europeu, ou 55 % dos membros do Conselho, considerar que a proposta viola o princípio da subsidiariedade, a proposta será abandonada. O Tribunal de Justiça pronuncia-se sobre ações por violação do princípio da subsidiariedade interpostas pelos Estados-Membros (ou por estes notificadas em nome dos respetivos parlamentos nacionais) ou pelo Comité das Regiões sobre as quais tenha o direito de ser consultado nos termos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Na prática, a subsidiariedade consiste em identificar o nível de governação que melhor se adequa à elaboração e aplicação das políticas. A União só deve agir desta forma quando tal se afigure necessário e se trazer benefícios evidentes, que ultrapassem as medidas tomadas a nível nacional, regional ou local. O potencial valor acrescentado da ação da UE e o custo da inação da UE (frequentemente designado como o «custo da não-Europa») são conceitos estreitamente ligados<sup>6</sup>. A avaliação política sobre se um determinado instrumento político da UE pode ser considerado como possuindo um valor acrescentado pode mudar ao longo do tempo, consoante as prioridades políticas do momento.

A subsidiariedade é muitas vezes vista como uma escolha entre a ação ou a inação por parte da UE, o que não é correto. Subsidiariedade significa deixar margem para que o nível de governação mais apropriado assuma a sua responsabilidade de agir. Os Estados-Membros têm também autonomia para agir sempre que a União não o fizer e sempre que possam ser necessárias ações a todos os níveis de governação para uma determinada política. De um modo geral, as avaliações da Comissão explorarão a dimensão europeia dos problemas e dos impactos de cada nova iniciativa.

---

<sup>3</sup> Orientações políticas para a próxima Comissão Europeia, pelo candidato à função de Presidente da Comissão Europeia Jean-Claude Juncker, Estrasburgo, 15 de julho de 2014.

<sup>4</sup> Ver artigo 12.º do TFUE, protocolos n.º 1 e n.º 2 do Tratado da União Europeia e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

<sup>5</sup> O «cartão amarelo» corresponde a um terço do número total de votos ou a um quarto no espaço de liberdade, segurança e justiça (artigo 76.º do TFUE). O «cartão laranja» corresponde a uma maioria simples de votos.

<sup>6</sup> Ver, por exemplo, «Mapping the cost of non-Europe 2014-2019» (Identificação do custo da não-Europa 2014-2019); [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_STU\(2017\)603239](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2017)603239)

O princípio da proporcionalidade exige que o conteúdo e a forma da ação da União não excedam o necessário para alcançar os objetivos pretendidos<sup>7</sup>. O protocolo n.º 2 estabelece de forma mais pormenorizada os requisitos de proporcionalidade aplicáveis aos projetos legislativos<sup>8</sup>. Os eventuais encargos financeiros ou administrativos que recaiam sobre a União, os governos nacionais, os órgãos de poder local e regional e os operadores económicos devem ser minimizados e proporcionais aos objetivos a alcançar. Para a Comissão, tal significa concretizar as suas políticas ambiciosas da forma mais simples e menos dispendiosa possível e evitar a burocracia desnecessária. Trata-se de assegurar uma correspondência cuidadosa entre a intensidade da medida proposta e o que se pretende alcançar. A proporcionalidade é uma pedra angular da política da Comissão em matéria de legislar melhor e do seu programa para a adequação da regulamentação. O Tribunal de Justiça é o árbitro final em matéria de proporcionalidade e pode anular atos que considere terem violado este princípio.

Dada a importância da aplicação correta de ambos os princípios<sup>9</sup> e tendo em conta a estreita relação da Comissão com os parlamentos nacionais, a Comissão publica um relatório anual sobre estas duas questões. O relatório anual de 2017 sobre as relações entre a Comissão Europeia e os parlamentos nacionais e o relatório anual de 2017 sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade acompanham a presente comunicação.

### **3. SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE: ELEMENTOS ESSENCIAIS PARA LEGISLAR MELHOR**

A subsidiariedade e a proporcionalidade são elementos fundamentais da abordagem da Comissão para legislar melhor, que assenta nos três processos fundamentais de avaliação, avaliação de impacto e consulta das partes interessadas. A Comissão investiu recursos significativos para melhorar a sua abordagem. Estas alterações resultaram também numa nítida melhoria da avaliação da subsidiariedade e da proporcionalidade:

- A Comissão aumentou a transparência, a legitimidade e a prestação de contas relativamente ao seu trabalho. A página Web «Contribuir para o processo legislativo» permite a participação plena das partes interessadas nos trabalhos da Comissão ao longo de todo o ciclo político<sup>10</sup>, desde a manifestação de opiniões sobre as ideias iniciais até à formulação de observações sobre as propostas e projetos de atos delegados e de execução adotados pela Comissão.
- As consultas públicas acompanham as principais iniciativas, sendo as mais importantes de entre estas disponibilizadas em todas as línguas oficiais.
- Em maio de 2015, a Comissão elaborou as primeiras orientações integradas de sempre para legislar melhor e, em 2017, concluiu uma atualização substancial destas orientações. Estas orientações e ferramentas orientam o trabalho do

---

<sup>7</sup> Artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

<sup>8</sup> Artigo 5.º do protocolo n.º 2.

<sup>9</sup> O artigo 9.º do protocolo n.º 2 obriga a Comissão a apresentar um relatório anual sobre a aplicação do artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

<sup>10</sup> «Contribuir para o processo legislativo»: [https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making\\_pt](https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_pt)

pessoal da Comissão em todo o ciclo político<sup>11</sup> e reformularam as orientações sobre como avaliar a subsidiariedade e a proporcionalidade. A sua publicação visa facilitar um maior envolvimento do Parlamento Europeu, do Conselho e de outras partes interessadas no processo de elaboração de políticas União.

- Foi criado um novo Comité de Controlo da Regulamentação<sup>12</sup>, composto por três membros recrutados de fora das instituições europeias. Este órgão independente verifica a qualidade das avaliações de impacto e de uma seleção de avaliações da legislação em vigor e divulga todos os seus pareceres ao público. Em princípio, é necessário um parecer favorável do Comité sobre a avaliação de impacto. Caso contrário, a Comissão tem de explicar publicamente por que razão decidiu avançar. As deficiências a nível da análise da subsidiariedade e da proporcionalidade figuram entre as causas mais frequentes de pareceres negativos<sup>13</sup>.
- Os peritos da plataforma REFIT<sup>14</sup> prestam assistência à Comissão no sentido de encontrar soluções para simplificar a legislação em vigor. A plataforma adotou mais de 80 pareceres, com o apoio de um representante do Comité das Regiões.
- Em abril de 2016, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia assinaram um novo Acordo Interinstitucional sobre legislar melhor<sup>15</sup>. Este acordo abrange todos os aspetos relacionados com legislar melhor, incluindo a subsidiariedade e a proporcionalidade, a transparência do processo legislativo, a utilização de atos delegados e a programação anual e plurianual das prioridades políticas.

A aplicação destas ferramentas para legislar melhor promoveu propostas legislativas mais proporcionadas<sup>16</sup>. A aplicação efetiva do direito da UE é também essencial para que os benefícios previstos sejam concretizados na prática. Os trabalhos de avaliação de impacto e de análise contribuem para assegurar uma aplicação eficaz. São complementados por uma abordagem mais estratégica<sup>17</sup> na aplicação e na execução da legislação da UE, nomeadamente ajudando os Estados-Membros a aplicar corretamente a legislação da UE e concentrando os processos por infração nos problemas sistémicos em que as medidas de execução da Comissão possam fazer a diferença.

---

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox\\_pt](https://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_pt)

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board\\_pt](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_pt)

<sup>13</sup> Ver p. 20 do relatório anual do Comité de Controlo da Regulamentação de 2017; [https://ec.europa.eu/info/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2017\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/regulatory-scrutiny-board-annual-report-2017_en)

<sup>14</sup> Criada em 2015, a plataforma apoia a simplificação da legislação da UE e a redução dos encargos regulamentares desnecessários em benefício da sociedade civil, das empresas e das entidades públicas. Formula recomendações dirigidas à Comissão tendo em conta as sugestões das partes interessadas. [https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform\\_pt](https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-and-less-costly/refit-platform_pt)

<sup>15</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:L:2016:123:TOC>

<sup>16</sup> Ver, por exemplo, a caixa 1 da Comunicação COM(2017) 651 final; «Completar o Programa Legislar Melhor: melhores soluções para melhores resultados»; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0651&from=en>

<sup>17</sup> [C\(2016\) 8600](#), Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação; de 21.12.2016.

A Comissão está atualmente a fazer o balanço do funcionamento da política para legislar melhor e procura ativamente conhecer as opiniões de todas as partes interessadas<sup>18</sup>. O balanço visa identificar se as suas ferramentas para legislar melhor podem ser utilizadas de forma mais eficaz e eficiente e de que forma, incluindo o reforço do papel da subsidiariedade e da proporcionalidade no processo de elaboração das políticas da União.

***Relatório do grupo de trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência»***

O grupo de trabalho era composto por membros do Comité das Regiões e dos parlamentos nacionais. Analisou o papel da subsidiariedade e da proporcionalidade no trabalho das instituições, o papel dos órgãos de poder local e regional no processo de elaboração de políticas da UE e se a responsabilidade pelos domínios estratégicos ou pelas competências poderiam ser deixadas ou devolvidas aos Estados-Membros. Em pouco mais de seis meses, o grupo de trabalho elaborou uma resposta abrangente e concreta a estas questões, com base nos contributos de muitas partes interessadas no processo<sup>19</sup>.

O relatório do grupo de trabalho apresenta nove recomendações, juntamente com uma série de ações destinadas a apoiar a sua aplicação. Estas abrangem os processos de elaboração de políticas da Comissão, o papel dos parlamentos nacionais no escrutínio das propostas da Comissão e o processo legislativo.

As principais conclusões são as seguintes:

- É necessária uma nova forma de trabalhar para legislar melhor com base num entendimento comum da subsidiariedade e da proporcionalidade ao longo de todo o ciclo político.
- É necessário reforçar a «subsidiariedade ativa»<sup>20</sup>, que fortalece a voz dos órgãos de poder local e regional e dos parlamentos nacionais e promove a apropriação do trabalho da União.
- A União deve utilizar os seus recursos de forma mais eficiente e deve dar prioridade às suas ações, mas não há motivos para voltar a delegar nos Estados-Membros competências no âmbito do Tratado ou domínios estratégicos integrais.

As recomendações do grupo de trabalho são apresentadas no anexo da presente comunicação. Muitas das recomendações dizem respeito à aplicação prática do objetivo de legislar melhor. A Comissão apoia a análise apresentada pelo grupo de trabalho sobre a necessidade de reforçar a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade no processo de elaboração de políticas da UE no âmbito do programa mais vasto sobre legislar melhor. É essencial que as 41 câmaras dos parlamentos nacionais, as 74 assembleias legislativas regionais, as 280 regiões e os 80 000 órgãos de

---

<sup>18</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2332204\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/ares-2018-2332204_en)

<sup>19</sup> [https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently\\_pt#report](https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_pt#report)

<sup>20</sup> O termo «subsidiariedade ativa» foi utilizado pelo grupo de trabalho para referir uma maior participação de todas as partes interessadas e dos órgãos de poder local e regional ao longo de todo o ciclo político. Ver páginas 8-9 do relatório do grupo de trabalho.

poder local, que estão na linha da frente da aplicação da legislação da UE, participem mais ativamente no processo político. A subsidiariedade ativa e a nova forma de trabalhar com estas entidades contribuirão para produzir políticas eficazes, reforçando simultaneamente o entendimento e a apropriação do trabalho da União.

#### **4. AÇÕES PARA REFORÇAR O PAPEL DA SUBSIDIARIEDADE E DA PROPORCIONALIDADE**

A Comissão analisou cuidadosamente o relatório do grupo de trabalho e destaca os seguintes domínios em que é necessário agir.

##### **4.1. Promover um entendimento comum da subsidiariedade e da proporcionalidade**

Embora todos os intervenientes no processo de elaboração de políticas da UE tenham de respeitar os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, não existe uma definição comum para apoiar o trabalho de cada instituição. O protocolo n.º 2 dos Tratados relativo à subsidiariedade e à proporcionalidade deixou de incluir os critérios ilustrativos que antes integravam um protocolo semelhante, anexo ao Tratado de Amesterdão.

Em maio de 2015, a Comissão publicou as primeiras orientações integradas de sempre sobre o modo como iria legislar melhor. Estas orientações abrangem todo o ciclo político, incluindo a avaliação da subsidiariedade e da proporcionalidade<sup>21</sup>. Além disso, já integram os critérios inicialmente estabelecidos no Tratado de Amesterdão. O grupo de trabalho defendeu a criação de uma ferramenta para avaliar a subsidiariedade e a proporcionalidade e apresentar os resultados de modo estruturado («grelha»)<sup>22</sup>. A ferramenta encontra-se em anexo à presente comunicação. A Comissão não apresenta atualmente os resultados das suas avaliações sob a forma de «grelha», mas a Comissão tenciona futuramente integrar a grelha nas suas orientações sobre legislar melhor e utilizá-la como parte das avaliações de impacto, das avaliações e dos memorandos explicativos que acompanham as suas propostas legislativas. Estas propostas são transmitidas ao Parlamento Europeu, ao Conselho, aos parlamentos nacionais e, se for caso disso, aos comités consultivos no início de cada processo legislativo.

A Comissão constata que tanto o Parlamento Europeu como o Conselho reconhecem a importância da subsidiariedade nos respetivos regulamentos internos e que ambos estão empenhados em ter plenamente em conta a avaliação de impacto da Comissão durante o processo legislativo<sup>23</sup>. Só será possível beneficiar em pleno das vantagens da grelha de avaliação se esta for utilizada por todas as partes no processo de decisão. Cabe agora ao Parlamento Europeu e ao Conselho decidirem se deve ser dada uma atenção suplementar, específica e sistemática às questões da subsidiariedade e da proporcionalidade durante o

<sup>21</sup> Ver ferramenta n.º 5 relativa à base jurídica, à subsidiariedade e à proporcionalidade: [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-5\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-5_en)

<sup>22</sup> A «grelha» contém uma série de perguntas e questões para orientar a análise da subsidiariedade e da proporcionalidade. Será utilizada de forma ponderada pela Comissão como parte do programa «Legislar melhor» da Comissão, com base na necessidade de realizar análises que sejam proporcionais à proposta específica em questão.

<sup>23</sup> Ponto 14 do Acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre legislar melhor; JO L 123 de 16 de abril de 2016, pp. 1-14. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L\\_.2016.123.01.0001.01.POR](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2016.123.01.0001.01.POR)

processo legislativo. Os legisladores introduzem frequentemente alterações substanciais nas propostas da Comissão, mas os impactos destas alterações e as preocupações relativas à subsidiariedade e à proporcionalidade raramente são objeto de avaliação. A Comissão exorta os legisladores a cumprirem mais eficazmente o seu compromisso de efetuar avaliações de impacto das alterações substanciais<sup>24</sup> que introduzem. A Comissão considera igualmente que os parlamentos nacionais devem utilizar a grelha de avaliação atrás apresentada e adaptá-la às suas necessidades, se necessário. No entender da Comissão, tal permitirá conferir um maior impacto aos seus pareceres fundamentados, mas não os impedirá de expressar, nos seus pareceres, outras preocupações não relacionadas com a subsidiariedade e a proporcionalidade.

A Comissão entende que, em muitos casos, existe margem para que cada Estado-Membro considere com maior rigor os pareceres dos parlamentos nacionais e dos órgãos de poder local e regional durante o processo legislativo. Estes níveis administrativos estão mais próximos da aplicação efetiva da legislação e têm uma vasta experiência para partilhar. Embora caiba aos legisladores decidir se é adequado envolver representantes dos órgãos de poder local e regional no processo legislativo, a Comissão considera que uma maior transparência do processo legislativo permitiria uma maior sensibilização e participação dos órgãos de poder local e regional e do público em geral. A Comissão apoia os esforços em curso para tornar o processo legislativo mais transparente e acessível através da melhoria do EUR-Lex<sup>25</sup> e em conformidade com o Acordo Interinstitucional sobre legislar melhor (como a base de dados legislativa conjunta). O seguimento dado à jurisprudência recente do Tribunal de Justiça<sup>26</sup> e às conclusões do Provedor de Justiça sobre a transparência dos trilogos melhorarão a transparência e ajudarão todas as partes interessadas a participar no processo democrático de tomada de decisões. A Comissão está preparada para participar de forma construtiva nestes trabalhos.

De qualquer modo, a Comissão continuará a informar os legisladores das reações recebidas às suas propostas, nomeadamente por parte dos órgãos de poder local e regional, em cumprimento das suas obrigações decorrentes do Acordo Interinstitucional sobre legislar melhor.

#### **A Comissão tenciona:**

- **Integrar a grelha de avaliação da subsidiariedade e da proporcionalidade nas suas orientações para legislar melhor e utilizá-la para apresentar as suas conclusões nas avaliações de impacto, avaliações e exposições de motivos.**
- **Utilizar a grelha como orientação no âmbito da sua comunicação com os parlamentos nacionais.**
- **Tornar as reações às suas propostas por parte dos órgãos de poder local e regional mais visíveis para o Parlamento Europeu e o Conselho em cada processo legislativo.**

<sup>24</sup> Ponto 15 do Acordo interinstitucional sobre legislar melhor.

<sup>25</sup> O EUR-Lex é um sítio que proporciona um acesso fácil ao direito da UE. Disponível em 24 línguas, inclui tratados, legislação, acordos internacionais, atos preparatórios, processos legislativos, jurisprudência, perguntas parlamentares e muitos outros tipos de documentos; <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

<sup>26</sup> T-540/15 *De Capitani / Parlamento*; <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30ddfb6ef4af4df246c6a5689c7889c65e8f.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyNchb0?text=&docid=200551&pageIndex=0&doclang=PT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=100299>

#### **4.2. Permitir que os parlamentos nacionais possam exercer um controlo mais eficaz**

Os parlamentos nacionais têm o direito de manifestar as suas preocupações em matéria de subsidiariedade durante um período de oito semanas a contar da receção da proposta da Comissão<sup>27</sup>. A Comissão já exclui o mês de agosto na determinação do referido prazo de oito semanas. A Comissão considera que o período do Natal e do Ano Novo também deve ser excluído, mas não pode tomar esta decisão de forma unilateral, dado que qualquer prorrogação afeta também os trabalhos do Parlamento Europeu e do Conselho. A Comissão convida os legisladores a apresentarem os seus pontos de vista sobre esta questão, a fim de ter em conta a vontade dos parlamentos nacionais de modo pragmático, sem afetar as disposições pertinentes do Tratado.

No seu relatório anual sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade, a Comissão apresenta as propostas legislativas que receberam o maior número de pareceres fundamentados. No entanto, a Comissão partilha da opinião do grupo de trabalho de que se deve conferir maior visibilidade aos pontos de vista dos parlamentos nacionais. A Comissão tenciona elaborar uma resposta agregada sempre que um número significativo de parlamentos nacionais apresente preocupações semelhantes, mesmo que não tenha sido alcançado o limiar para o «cartão amarelo». Os pareceres dos parlamentos regionais com poderes legislativos enviados diretamente à Comissão também poderiam ser contemplados sem prejuízo do papel primordial dos parlamentos nacionais no funcionamento do mecanismo de controlo da subsidiariedade. A resposta agregada definiria a posição da Comissão sobre as questões suscitadas e seria transmitida o mais rapidamente possível ao Parlamento Europeu e ao Conselho, tendo em conta o desejo de não atrasar o processo legislativo.

A Comissão incentiva os parlamentos nacionais a procederem a consultas junto dos parlamentos regionais e a cooperarem nas questões relacionadas com a UE. Tal pode contribuir para dar maior visibilidade às preocupações dos parlamentos regionais e para melhorar a avaliação das questões relacionadas com a subsidiariedade, mas a Comissão reconhece que esta cooperação continua a ser inteiramente da competência dos parlamentos em questão.

##### **A Comissão tenciona:**

- **Manter a exclusão do mês de agosto na determinação do prazo de oito semanas para a apresentação de pareceres fundamentados por parte dos parlamentos nacionais.**
- **Analisar, juntamente com o Parlamento Europeu e o Conselho, se o período das férias de Natal e de Ano Novo poderá ser também excluído, como solicitado repetidamente pelos parlamentos nacionais.**
- **Dar maior visibilidade aos pareceres fundamentados dos parlamentos nacionais, facultando respostas agregadas, se for caso disso, que abordem as suas preocupações e identificando as propostas que suscitam mais observações nos seus relatórios anuais sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade.**

<sup>27</sup> Protocolo n.º 2 dos Tratados;

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FPRO%2F02>

### 4.3. Um envolvimento mais ativo dos órgãos de poder local e regional

Esta Comissão abriu os seus processos de elaboração de políticas à participação externa, para além do compromisso proativo assumido com os parceiros socioeconómicos sobre a elaboração e aplicação de legislação nos domínios da política social e regional. A Comissão está já a consultar ativamente os parceiros sociais, incluindo a consulta em duas fases baseada no Tratado no domínio da política social. No início de cada nova iniciativa, são publicados roteiros que explicam o que a Comissão pretende fazer. Estes roteiros convidam ao envio de comentários e permitem que todas as partes interessadas se preparem para as várias atividades de consulta que se seguem. Cada uma das principais iniciativas é agora acompanhada de consultas públicas e os questionários relativos às que estão incluídas no programa de trabalho anual são traduzidos para todas as línguas oficiais. Os projetos de atos delegados e de atos de execução são também publicados em linha antes da sua conclusão. A Comissão transmite também aos legisladores as reações recebidas de todas as partes interessadas (incluindo órgãos de poder local e regional) sobre as suas propostas no início do processo legislativo<sup>28</sup>.

Apesar dos progressos alcançados, a voz importante dos órgãos de poder local e regional não é muitas vezes ouvida nas fases iniciais da elaboração de políticas. Os órgãos de poder local e regional e as assembleias regionais são diferentes das outras partes interessadas, uma vez que se encontram na primeira linha da aplicação do direito da União. Como tal, é necessário um esforço maior por parte de todos para assegurar que a sua experiência e as suas opiniões sejam mais refletidas no processo de elaboração de políticas. No contexto do balanço em curso sobre legislar melhor, a Comissão examinará a possibilidade de rever os seus questionários para que as questões que preocupam os órgãos de poder local e regional possam ser contempladas. A Comissão irá igualmente melhorar a forma como transmite os pontos de vista dos órgãos de poder local e regional nas suas avaliações de impacto, avaliações e exposições de motivos. Por seu lado, a Comissão incentiva os órgãos de poder local e regional a efetuarem o registo no portal da Comissão<sup>29</sup>, através do qual todas as partes interessadas podem contribuir para o processo legislativo. Publicará também informações sobre iniciativas importantes nas redes sociais. Contudo, as organizações que representam os órgãos de poder local e regional devem ponderar de que forma poderão promover a participação destes.

#### A Comissão tenciona:

- **Alterar as suas orientações para legislar melhor de modo a sublinhar a importância de ter em consideração os pontos de vista e a experiência dos órgãos de poder local e regional.**
- **Rever os seus questionários de consulta pública para que incluam perguntas sobre questões relevantes para os órgãos de poder local e regional, incluindo as assembleias regionais.**

### 4.4. Melhorar a avaliação e a apresentação dos impactos relevantes

A legislação da União pode ter efeitos particularmente significativos aos níveis local e regional, bem como para as entidades públicas. A Comissão desenvolveu metodologias

<sup>28</sup> Em conformidade com o ponto 33 do Acordo Interinstitucional sobre legislar melhor.

<sup>29</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making\\_pt](https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_pt)

para as avaliações de impacto territorial<sup>30</sup> que foram ensaiadas numa série de propostas legislativas desde 2016. A abordagem da Comissão consiste em avaliar estes impactos sempre que estes se revelem pertinentes para o processo legislativo e sempre que sejam proporcionados (por exemplo, se existirem grandes variações entre as regiões). A Comissão tenciona elevar a importância desta questão nas orientações dirigidas ao seu pessoal e, tal como indicado anteriormente, apresentará mais claramente as suas avaliações em matéria de subsidiariedade (incluindo o valor acrescentado da UE) e proporcionalidade nas avaliações de impacto, avaliações e exposições de motivos. No entanto, nem sempre é óbvio que esses efeitos sejam prováveis ou que existam dados brutos que permitam uma avaliação aprofundada. A participação mais ativa dos órgãos de poder local e regional nos processos de consulta constitui um elemento essencial para melhorar a qualidade das avaliações dos impactos territoriais.

#### **A Comissão tenciona:**

- **Alterar as suas orientações para legislar melhor de modo a destacar a importância da análise e da avaliação dos impactos territoriais.**
- **Apresentar mais claramente as suas avaliações em matéria de subsidiariedade e de proporcionalidade e as informações sobre quem é afetado (e de que forma) nas suas avaliações de impacto, avaliações e exposições de motivos.**

#### **4.5. Avaliação da legislação existente do ponto de vista da subsidiariedade**

A missão do programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT) da Comissão consiste em manter a legislação da União adequada à sua finalidade e em simplificá-la, sempre que possível, sem pôr em causa os objetivos pretendidos<sup>31</sup>. A plataforma REFIT assiste a Comissão nesta tarefa. A Comissão mantém um plano evolutivo quinquenal de todas as avaliações da legislação em vigor e cada uma delas deve avaliar a continuidade da pertinência, da eficiência económica, do potencial de simplificação e do valor acrescentado da UE da legislação. As avaliações mais importantes são também anexadas ao programa de trabalho anual da Comissão.

Os trabalhos da plataforma irão prosseguir até ao fim do mandato da atual Comissão. Ouviremos as opiniões dos membros da plataforma e avaliaremos cuidadosamente os resultados da consulta das partes interessadas que lançámos sobre legislar melhor. No entanto, consideramos que já existe um argumento convincente para reformular a plataforma de modo a que as questões suscitadas pelo grupo de trabalho possam ser abordadas de forma mais incisiva. Por exemplo, alargar o enfoque da plataforma de modo a abordar a questão da subsidiariedade, da proporcionalidade, da densidade legislativa<sup>32</sup> e do papel dos órgãos de poder local e regional na aplicação da legislação da

<sup>30</sup> [https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-33\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox-33_en)

<sup>31</sup> Ver COM(2017) 651 final: «Completar o Programa Legislar Melhor: melhores soluções para melhores resultados»; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0651&from=en>

<sup>32</sup> No que respeita à legislação, «densidade» refere-se à suficiência de estabelecer princípios e objetivos face à necessidade de estabelecer prescrições técnicas pormenorizadas sobre o modo como os objetivos devem ser atingidos, o que pode influenciar a grau de discrição dos órgãos de poder nacional, regional e local na aplicação da legislação (ver o artigo do professor Michael Dougan apresentado na reunião do grupo de trabalho de 15 de março de 2018):

UE, para além do seu habitual enfoque na simplificação. Consideramos que também é necessário alterar a composição para aumentar a presença dos órgãos de poder local e regional, substituindo, por exemplo, os peritos dos Estados-Membros. Poderá igualmente ser considerado o reforço da ligação ao trabalho e às redes do Comité das Regiões. No entanto, a decisão de criar uma nova plataforma caberá à próxima Comissão. Entretanto, a Comissão congratula-se com a intenção do Comité das Regiões Europeu de criar uma rede de núcleos regionais para canalizar as informações dos órgãos de poder local e regional para o processo de elaboração de políticas e aguarda com expectativa os resultados do projeto-piloto que envolve vinte regiões.

O grupo de trabalho manifestou preocupação quanto à utilização de atos delegados e de atos de execução nos casos em que o Parlamento Europeu e o Conselho habilitam a Comissão a adotar regras específicas para aplicar a legislação da UE em tempo oportuno. Embora estes atos não sejam examinados pelos parlamentos nacionais no âmbito da aplicação do protocolo n.º 2 dos Tratados, a Comissão melhorou significativamente a transparência em relação aos atos delegados e aos atos de execução<sup>33</sup>. O projeto de texto jurídico é disponibilizado em linha durante quatro semanas antes da finalização. Todas as partes interessadas têm agora uma verdadeira oportunidade de colaborar de forma significativa com a Comissão relativamente ao conteúdo de cada projeto de ato. Ao avaliar os atos legislativos em vigor, a Comissão assegurará, no futuro, que o programa REFIT analise de forma mais aprofundada os atos delegados e de execução conexos.

#### **A Comissão tenciona:**

- **Assegurar que, aquando da avaliação da legislação existente, as avaliações examinem de forma mais aprofundada a subsidiariedade, a proporcionalidade, a densidade legislativa e o papel dos órgãos de poder local e regional.**
- **Definir as alterações no âmbito e na composição da plataforma REFIT de modo a reformulá-la e a abordar estas questões no balanço da iniciativa para legislar melhor.**
- **Assegurar que os atos delegados e de execução relevantes sejam sistematicamente abordados no âmbito das avaliações.**

## **5. CONCLUSÕES E PRÓXIMAS ETAPAS: A CONFERÊNCIA EM BREGENZ**

Esta Comissão concretizou um programa orientado e prioritário de iniciativas políticas. Tomou medidas, sempre que necessário, sobre as questões realmente importantes. Congratula-se com a importante conclusão do grupo de trabalho de que a União acrescenta valor em *todos* os domínios em que atua. No entanto, em certos casos, nós – as instituições e os Estados-Membros – teremos de enfrentar o facto de não podermos continuar a fazer mais para dar resposta aos desafios crescentes com os recursos de que dispomos atualmente. Por conseguinte, a Comissão partilha da opinião do grupo de trabalho de que é necessário atribuir prioridades às atividades e utilizar os recursos de forma mais eficiente. Um dos aspetos é a adoção precoce das propostas da Comissão para

---

[https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dougan-notes-for-task-force-march-2018\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/dougan-notes-for-task-force-march-2018_en.pdf)

<sup>33</sup> Registo de atos delegados: <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>; Sítio Web «Contribuir para o processo legislativo»: [https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making\\_pt](https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_pt)

o próximo quadro financeiro plurianual, que é essencial para dotar a União dos recursos necessários.

O grupo de trabalho propôs igualmente uma nova forma de trabalhar com base na subsidiariedade ativa e uma participação mais dinâmica de todas as partes interessadas e de todos os níveis administrativos ao longo de todo o ciclo político. Tal permitiria assinalar uma mudança importante no processo político da União Europeia, conferindo maior qualidade e legitimidade à legislação adotada. A Comissão definiu as alterações que tenciona introduzir em resposta ao grupo de trabalho e convida agora o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho, os parlamentos nacionais, os governos nacionais e os órgãos de poder local e regional a refletirem sobre a forma como irão reagir.

A presidência austríaca realizará uma conferência em Bregenz em 15 e 16 de novembro, intitulada «*A subsidiariedade como princípio da construção da União Europeia*». Esta conferência constituirá uma oportunidade para um diálogo construtivo sobre o reforço do papel dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade no quadro da elaboração das políticas da UE<sup>34</sup>. Poderá contribuir igualmente de forma valiosa para a cimeira de líderes em Sibiu, no próximo ano.

#### ***Questões para a conferência em Bregenz***

- Todas as instituições e organismos competentes devem esclarecer se utilizarão a grelha de avaliação comum adaptada às suas necessidades para examinar as dimensões da subsidiariedade e da proporcionalidade das propostas da Comissão.
- O Comité das Regiões, que representa os órgãos de poder local e regional, deve estudar uma forma de sensibilizar os seus membros para as inúmeras oportunidades de que dispõem para contribuir diretamente para a elaboração das políticas da UE. Outras organizações representativas dos órgãos de poder local e regional poderiam igualmente intensificar as suas atividades de sensibilização.
- O Comité das Regiões deve criar os «núcleos regionais» para canalizar mais eficazmente a experiência dos órgãos de poder local e regional para a elaboração das políticas da UE.
- O Parlamento Europeu e o Conselho devem examinar os impactos e as dimensões da subsidiariedade e da proporcionalidade das suas alterações substanciais.
- Como solicitado repetidamente pelos parlamentos nacionais, o Parlamento Europeu e o Conselho devem acordar quanto à exclusão do período das férias de Natal e de Ano Novo do prazo de oito semanas atribuído aos parlamentos nacionais para apresentação dos seus pareceres fundamentados.
- O Parlamento Europeu e o Conselho devem dar seguimento às recomendações do Provedor de Justiça e à jurisprudência recente, a fim de melhorar a transparência dos seus processos e estudar a possibilidade de envolver as autoridades locais e regionais no processo legislativo.
- O Parlamento Europeu e o Conselho devem intensificar os esforços juntamente com a Comissão no sentido de criar uma base de dados interinstitucional conjunta para aumentar a rastreabilidade do processo legislativo.
- As autoridades nacionais devem analisar a melhor forma de envolver as autoridades locais e regionais no processo legislativo.

<sup>34</sup> <https://www.eu2018.at/calendar-events/political-events/BKA-2018-11-16-Subsidiarity-Conf..html>.

Após as eleições europeias que se aproximam e a nomeação da próxima Comissão, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão irão trocar pontos de vista e pronunciar-se sobre os objetivos e as prioridades estratégicas<sup>35</sup>. A Comissão aguarda com expectativa a oportunidade de debater as modalidades desta troca de pontos de vista, no âmbito da aplicação do Acordo Interinstitucional sobre legislar melhor por parte das três instituições.

---

<sup>35</sup> Iniciados pela Comissão em conformidade com o ponto 5 do Acordo Interinstitucional sobre legislar melhor.