



Bruxelas, 23.10.2018
COM(2018) 490 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO
RELATÓRIO ANUAL DE 2017
SOBRE OS PRINCÍPIOS DA SUBSIDIARIEDADE E DA PROPORCIONALIDADE

RELATÓRIO ANUAL DE 2017 SOBRE OS PRINCÍPIOS DA SUBSIDIARIEDADE E DA PROPORCIONALIDADE

1. INTRODUÇÃO

O presente documento constitui o 25.º relatório anual sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade no processo legislativo da União Europeia. O relatório é apresentado em conformidade com o artigo 9.º do Protocolo n.º 2 do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (a seguir designado «TFUE»).

O presente relatório analisa a forma como as instituições e os organismos da União Europeia aplicaram estes dois princípios em 2017 e o modo como a prática evoluiu em comparação com anos anteriores. Inclui ainda uma análise das propostas da Comissão que foram especialmente visadas pelos pareceres fundamentados dos parlamentos nacionais durante o ano. Dadas as estreitas ligações entre o mecanismo de controlo da subsidiariedade e o diálogo político entre os parlamentos nacionais e a Comissão, o presente relatório deve ser considerado um complemento do relatório anual da Comissão de 2017 sobre as relações com os parlamentos nacionais¹.

2. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS PELAS INSTITUIÇÕES

2.1. Comissão Europeia

Em 2017, a Comissão Juncker continuou a pôr em prática o seu programa melhorado «Legislar Melhor», com orientações suplementares e novas oportunidades (incluindo o portal em linha «Legislar Melhor»²) para os cidadãos e as partes interessadas transmitirem as suas observações, a fim de assegurar que a subsidiariedade e a proporcionalidade são tidas em conta em todas as etapas do processo de elaboração de políticas. A Comissão prosseguiu também a sua prática de avaliar o quadro das políticas vigentes, antes de avançar com as revisões legislativas. Estas avaliações³ incluem a análise de medidas das políticas vigentes para determinar se ainda são «adequadas aos fins a que se destinam» e em que medida respeitam os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

O sítio Web da Comissão «Reduzir a burocracia - A sua opinião interessa-nos!»⁴ e a Plataforma REFIT (programa para a adequação e a eficácia da regulamentação) também disponibilizam instrumentos que permitem aos cidadãos e às partes interessadas comunicar com a Comissão e apresentar questões sobre eventuais ineficiências ou encargos excessivos das medidas regulamentares vigentes, as quais podem incluir perguntas sobre a subsidiariedade ou a proporcionalidade. Em 2017, a Plataforma REFIT produziu 46 pareceres, incluindo recomendações à Comissão sobre como simplificar e reduzir os encargos regulamentares da legislação da UE em vigor, que a Comissão está a ter em consideração, nomeadamente através da execução do seu programa de trabalho para 2018.

Em julho de 2017, a Comissão adotou um conjunto revisto de orientações e a «caixa de ferramentas» que as acompanha, no âmbito do programa «Legislar Melhor». A revisão teve por objetivo garantir que as orientações e a caixa de ferramentas eram atualizadas tendo em vista a experiência prática adquirida desde a adoção do pacote «Legislar Melhor», em maio de 2015. A Comissão também expandiu o seu portal «Legislar Melhor», facilitando a navegação em linha dos cidadãos.

¹ COM(2018) 491 final.

² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_pt

³ As avaliações da Comissão analisam sistematicamente cinco critérios: eficácia, eficiência, coerência, pertinência e valor acrescentado para a UE.

⁴ http://ec.europa.eu/smart-regulation/refit/simplification/consultation/contributions_pt.htm

Grupo de Trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência»

Em 13 de setembro de 2017, no seu discurso sobre o Estado da União, o Presidente Juncker anunciou que criaria um Grupo de Trabalho de alto nível sobre Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência». Os seus objetivos foram descritos no programa de trabalho da Comissão para 2018: *Com base no trabalho já realizado pela atual Comissão, devemos continuar a ser grandes nas coisas grandes. Por outras palavras, não nos compete regulamentar todos os aspetos da vida quotidiana dos cidadãos. Devemos refletir seriamente sobre a possibilidade de fazer menos de forma mais eficaz, e devolver competências aos Estados-Membros nos casos em que tal se afigure mais adequado. Tomando por base a ação do grupo de trabalho presidido pelo Primeiro Vice-Presidente Timmermans, (...) a Comissão apresentará as suas ideias sobre a forma de reforçar a subsidiariedade, a proporcionalidade e legislar melhor com vista a assegurar que a UE só intervenha quando a sua ação tenha valor acrescentado.* O Presidente Juncker criou o grupo de trabalho em 14 de novembro, com efeito a partir de 1 de janeiro de 2018⁵, e este entregou o seu relatório ao Presidente em 10 de julho de 2018⁶. Os presidentes do Parlamento Europeu, da Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos da União dos Parlamntos da União Europeia (COSAC), e do Comité das Regiões foram convidados a nomear membros das suas instituições para o grupo de trabalho, no qual participariam a título pessoal. Os parlamentos nacionais (COSAC) e o Comité das Regiões apresentaram, subsequentemente, os seus membros do grupo de trabalho, enquanto o Parlamento Europeu optou por não o fazer.

Análise da subsidiariedade e da proporcionalidade

As orientações adotadas no âmbito do programa «Legislar Melhor» e a «caixa de ferramentas» que as acompanha⁷ exigem que a Comissão realize uma análise da subsidiariedade ao ponderar novas iniciativas em domínios em que a União não tem competência exclusiva e ao avaliar a pertinência e o valor acrescentado europeu das intervenções em curso. A Comissão aborda as questões da subsidiariedade no âmbito de iniciativas legislativas e de iniciativas não legislativas. A análise tem um duplo objetivo: em primeiro lugar, avaliar se a ação a nível nacional, regional ou local é suficiente para alcançar o objetivo pretendido, e, em segundo lugar, avaliar se a ação da União proporcionaria valor acrescentado em comparação com a ação dos Estados-Membros.

De acordo com o princípio da proporcionalidade, o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados⁸. A observância do princípio da proporcionalidade implica garantir que a abordagem e o grau de intervenção regulamentar de uma política correspondem ao objetivo em causa. A proporcionalidade deve ser claramente referida nas avaliações de impacto⁹ e nas avaliações e balanços de qualidade¹⁰.

⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/democratic-change/better-regulation/task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_pt

⁶ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf

⁷ http://ec.europa.eu/info/better-regulation-guidelines-and-toolbox_pt

⁸ Artigo 5.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia.

⁹ No contexto das avaliações de impacto, a proporcionalidade é um critério fundamental a considerar na comparação das opções de políticas.

¹⁰ Para mais informações pormenorizadas sobre as orientações relativas às análises da subsidiariedade e da proporcionalidade no âmbito do programa «Legislar Melhor», ver o Relatório anual de 2016 sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade, ponto 2.1.

Avaliações de impacto

Em 2017, o Comité de Controlo da Regulamentação¹¹, que avalia a qualidade das avaliações¹² de impacto, analisou 53 avaliações de impacto, tendo considerado que 12 destas necessitavam de melhorar a sua análise dos aspetos da subsidiariedade e do valor acrescentado para a UE. O comité emitiu ainda 30 pareceres com observações sobre o princípio da proporcionalidade e a comparação de opções. Os exemplos a seguir ilustram a forma como o comité avaliou, em 2017, as questões da subsidiariedade e da proporcionalidade:

- No seu parecer negativo sobre a avaliação de impacto¹³ da proposta de cooperação da UE em matéria de avaliação das tecnologias de saúde, o Comité de Controlo da Regulamentação sublinhou que uma das opções de política, a cooperação permanente a nível da UE em matéria de avaliações completas das tecnologias de saúde, suscitava questões significativas em termos de viabilidade, subsidiariedade e proporcionalidade. O relatório foi revisto e teve em consideração esta observação, excluindo desde logo esta opção.
- No seu parecer positivo, com reservas sobre a avaliação de impacto¹⁴ de uma iniciativa que altera uma diretiva relativa ao transporte combinado, o Comité de Controlo da Regulamentação declarou que o argumento da subsidiariedade não estava suficientemente fundamentado, especialmente no que diz respeito à inclusão dos transportes estritamente nacionais. Solicitou mais elementos comprovativos de que as iniciativas nacionais não seriam suficientes para resolver o problema e de que a dimensão das operações exigiria uma intervenção a nível da UE. O relatório de avaliação de impacto revisto continha argumentos suplementares para ilustrar a dimensão transfronteiriça do problema, incluindo a justificação para alargar as medidas de apoio às operações nacionais.
- No seu parecer negativo sobre a avaliação de impacto¹⁵ da proposta de um quadro para o livre fluxo de dados não pessoais na União Europeia, o Comité de Controlo da Regulamentação considerou que o relatório não defendia a ação a nível da UE e não avaliava de forma adequada a proporcionalidade das opções. O relatório revisto recebeu um segundo parecer negativo do comité, que concluiu que o relatório não conseguiu justificar o novo direito à portabilidade dos serviços em nuvem. A iniciativa foi adotada pelo Colégio sem as disposições que estabelecem a portabilidade obrigatória dos serviços em nuvem, mas prevendo medidas de autorregulação.

Tal como demonstrado nestes exemplos, o Comité de Controlo da Regulamentação contribuiu, em 2017, para melhorar a análise da forma como as propostas respeitam os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, fornecendo assim informações importantes para o processo de tomada de decisões políticas da Comissão.

¹¹ O Comité de Controlo da Regulamentação é composto por um presidente (nível de diretor-geral) e seis membros a tempo inteiro, três dos quais recrutados fora da Comissão. Todos os membros do comité são independentes e exercem funções a título pessoal e com base na sua experiência. O comité avalia a qualidade das avaliações de impacto, dos balanços de qualidade e das avaliações mais importantes. A subsidiariedade e a proporcionalidade fazem parte deste controlo de qualidade.

¹² As avaliações de impacto são necessárias sempre que se espera que uma iniciativa de política tenha impactos económicos, sociais ou ambientais significativos. Essas avaliações incluem uma análise do problema, das possíveis opções de política e dos prováveis impactos, bem como do modo como essas opções respeitam os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

¹³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2018-51_en

¹⁴ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/initiatives/com-2017-648_en

¹⁵ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/proposal-regulation-european-parliament-and-council-framework-free-flow-non-personal-data>

Avaliações e balanços de qualidade

A subsidiariedade e a proporcionalidade foram também instrumentos fundamentais no contexto de avaliações e balanços de qualidade retrospectivos, os quais avaliam se as ações europeias estão a produzir os resultados esperados em termos de eficácia, eficiência, coerência e pertinência e se o valor acrescentado europeu continua a existir. Em 2017, a Comissão publicou 72 avaliações e balanços de qualidade (avaliações de domínios de intervenção mais amplos). Foram publicados três balanços de qualidade: um sobre o Sistema Comunitário de Ecogestão e Auditoria (EMAS) e o rótulo ecológico da UE, um sobre a política dos consumidores e outro sobre as obrigações de apresentação de relatórios no domínio do ambiente¹⁶.

Em 2017, o Comité de Controlo da Regulamentação analisou 17 avaliações e balanços de qualidade importantes e, em sete casos, formulou recomendações com vista à introdução de melhorias no âmbito da categoria «pertinência e valor acrescentado para a UE», incluindo no programa LIFE¹⁷ (programa de ação da UE em matéria de ambiente e clima) e na legislação alimentar geral¹⁸. Ajudou, assim, a melhorar a análise da forma como as avaliações e os balanços de qualidade tiveram em conta os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

¹⁶ Plataforma REFIT: 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.

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/publications/mid-term-evaluation-life-programme_en

¹⁸ https://ec.europa.eu/food/safety/general_food_law/fitness_check_en

2.2. Seguimento dado aos pareceres fundamentados dos parlamentos nacionais

Em 2017, a Comissão recebeu 52 **pareceres fundamentados**¹⁹ dos parlamentos nacionais sobre o princípio da subsidiariedade²⁰, um número 20 % inferior aos 65 pareceres fundamentados recebidos em 2016, coincidente com um menor número total de pareceres recebidos em 2017²¹. A percentagem de pareceres fundamentados, em comparação com o número total de pareceres recebidos em 2017, também diminuiu de 10,5 % em 2016 para 9 % em 2017.

Vinte e quatro dos 52 pareceres fundamentados recebidos em 2017 incidiram em quatro propostas da Comissão. A proposta que suscitou a maioria dos pareceres fundamentados foi a proposta relativa ao mercado interno da eletricidade²², que gerou onze pareceres fundamentados. Duas propostas legislativas no âmbito do denominado «pacote Serviços»²³ foram objeto de nove pareceres fundamentados, e a proposta relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores recebeu quatro pareceres fundamentados²⁴. Outras propostas receberam entre um e três pareceres fundamentados. Os casos em que a Comissão recebeu o maior número de pareceres fundamentados são descritos mais pormenorizadamente no capítulo 3.

A redução do número total de pareceres fundamentados emitidos em 2017 coincidiu com uma redução semelhante do número de pareceres fundamentados emitidos por câmara parlamentar. Em 2017, só 19 das 41 câmaras parlamentares emitiram pareceres fundamentados (em comparação com 26, em 2016). Os pareceres fundamentados foram emitidos pela *Poslanecká sněmovna* checa (1), pelas *Cortes Generales* espanholas (2), pelas *Dáil and Seanad Éireann* irlandesas (3)²⁵, pelo *Bundestag* alemão (6), pelo *Bundesrat* alemão (3), pelo *Sénat* francês (7), pela *Assemblée nationale* francesa (2), pelo *Senato della Repubblica* italiano (1), pelo *Országgyűlés* húngaro (2), pela *Eerste Kamer* neerlandesa (2), pela *Tweede Kamer* neerlandesa (2), pelo *Bundesrat* austríaco (6), pelo *Senat* polaco (4), pelo *Sejm* polaco (2), pela *Camera Deputaților* romena (1), pelo *Senatul* romeno (2), pelo *Riksdag* sueco (4) e pela *House of Commons* do Reino Unido (2).

2.3. Parlamento Europeu

Em 2017, o Parlamento Europeu recebeu formalmente 421 comunicações dos parlamentos nacionais ao abrigo do Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade²⁶. Quarenta e nove destas comunicações eram pareceres fundamentados, enquanto as restantes 372 eram contribuições (isto é, comunicações que não suscitavam questões

¹⁹ Este número refere-se ao número total de pareceres recebidos das câmaras parlamentares no âmbito do Protocolo n.º 2 dos Tratados. Os pareceres fundamentados que abrangem conjuntamente mais do que um documento da Comissão apenas contam como um único parecer fundamentado. Para mais informações, ver o anexo do presente relatório.

²⁰ Ver o anexo do presente relatório.

²¹ Em 2017, foram recebidos 576 pareceres fundamentados, em comparação com 613 pareceres em 2016.

²² Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao mercado interno da eletricidade (reformulação) (COM(2016) 861 final).

²³ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho respeitante à aplicação da Diretiva 2006/123/CE relativa aos serviços no mercado interno, instituindo um procedimento de notificação para os regimes de autorização e os requisitos relativos aos serviços, e que altera a Diretiva 2006/123/CE e o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno (COM(2016) 821 final) e Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um teste de proporcionalidade a realizar antes da aprovação de nova regulamentação das profissões (COM(2016) 822 final).

²⁴ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores e que revoga a Diretiva 2010/18/UE do Conselho (COM(2017) 253 final).

²⁵ A *Dáil* e a *Seanad Éireann* apresentaram um parecer fundamentado conjunto e cada uma delas adotou um parecer fundamentado.

²⁶ Para mais informações sobre a abordagem do Parlamento Europeu aos pareceres fundamentados dos parlamentos nacionais, consultar o Relatório Anual de 2016 sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade, ponto 2.3.

relativas ao princípio da subsidiariedade). Em comparação, em 2016, foram transmitidos oficialmente ao Parlamento Europeu 76 pareceres fundamentados e 333 contribuições. A relação entre os pareceres fundamentados e as contribuições permanece pequena, o que indica que os parlamentos nacionais consideram o mecanismo de controlo da subsidiariedade como um meio adicional e construtivo de expressar os seus pontos de vista e preocupações. Todas as comunicações dos parlamentos nacionais estão disponíveis na base de dados CONNECT do Parlamento Europeu relativa aos documentos dos parlamentos nacionais²⁷.

De acordo com o anexo V do Regimento do Parlamento Europeu, a Comissão dos Assuntos Jurídicos tem a responsabilidade horizontal de garantir a observância do princípio da subsidiariedade. Em cada semestre, um membro da comissão é nomeado relator permanente para a subsidiariedade, com base na rotação entre os grupos políticos. A deputada Mady Delvaux (grupo S&D/Luxemburgo) foi a relatora permanente durante o primeiro semestre de 2017, seguida da deputada Laura Ferrara (grupo EFDD/Itália), no segundo semestre. O relator segue os pareceres fundamentados recebidos e tem a oportunidade de abordar as questões suscitadas nos pareceres fundamentados para debate na Comissão dos Assuntos Jurídicos e para eventuais recomendações à comissão competente quanto à matéria de fundo da proposta em questão.

A Comissão dos Assuntos Jurídicos também elabora regularmente um relatório relativo ao relatório anual da Comissão Europeia sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade. A deputada Mady Delvaux foi nomeada relatora do relatório de iniciativa do Parlamento Europeu relativo aos relatórios anuais de 2015 e 2016 sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade. O Parlamento aprovou a resolução sobre este relatório na sua sessão plenária de 18 de abril de 2018²⁸. A Comissão dos Assuntos Jurídicos também contribui para os relatórios semestrais elaborados pela Conferência dos órgãos parlamentares especializados nos assuntos da União (COSAC) sobre questões relacionadas com a subsidiariedade.

A Comissão dos Assuntos Jurídicos é responsável por assegurar a observância do princípio da proporcionalidade, o qual tem em conta quando desempenha a sua missão de verificar a base jurídica das propostas e quando exerce a sua responsabilidade de legislar melhor.

Além disso, o Serviço de Estudos do Parlamento Europeu continuou a ajudar o Parlamento Europeu a ter em conta os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade nos seus trabalhos:

- analisando sistematicamente os aspetos da subsidiariedade e da proporcionalidade das avaliações de impacto da Comissão e chamando a atenção para quaisquer preocupações manifestadas a este respeito, nomeadamente pelos parlamentos nacionais e pelo Comité das Regiões;
- assegurando que estes princípios são plenamente respeitados nos trabalhos do próprio Parlamento Europeu, nomeadamente na realização de avaliações de impacto das suas próprias alterações de fundo ou na análise do valor acrescentado das propostas de nova legislação apresentadas pelo Parlamento, com base no artigo 225.º do TFUE, e do custo da ausência de ação a nível da União; e
- examinando os aspetos da subsidiariedade e da proporcionalidade aquando da elaboração de avaliações de impacto, centrando-se no valor acrescentado para a UE e não em ações ou despesas nacionais.

Em 2017, o Parlamento Europeu emitiu 42 apreciações iniciais das avaliações de impacto da Comissão, duas avaliações de impacto das suas próprias alterações de fundo, onze avaliações de impacto europeu *ex-post* e cinco implementações em documentos de ação relacionados com este domínio. Elaborou ainda três relatórios sobre o «custo da não-Europa» e duas avaliações sobre o

²⁷ <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>

²⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0120+0+DOC+XML+V0//PT>

valor acrescentado europeu. O Serviço de Estudos do Parlamento Europeu também examina a aplicação e a eficácia da legislação da UE em vigor sempre que a Comissão Europeia anuncia, no seu programa de trabalho anual, que esta legislação será alterada. Em 2017, emitiu cerca de 26 destas «apreciações da aplicação».

2.4. Conselho da União Europeia.

Nos termos do artigo 4.º do Protocolo n.º 2 dos Tratados, o Conselho deve transmitir aos parlamentos nacionais todos os projetos de atos legislativos emanados de um grupo de Estados-Membros, do Tribunal de Justiça, do Banco Central Europeu e do Banco Europeu de Investimento. Como corolário da obrigação acima referida, nos termos do artigo 6.º do Protocolo n.º 2, o Conselho deve enviar qualquer parecer de um parlamento nacional sobre uma proposta legislativa emanada de um grupo de Estados-Membros a esses Estados-Membros. Do mesmo modo, o Conselho envia os pareceres dos parlamentos nacionais sobre propostas legislativas do Tribunal de Justiça, do Banco Central Europeu e do Banco Europeu de Investimento à instituição em causa.

Em 27 de julho de 2017, o Conselho transmitiu aos parlamentos nacionais a Recomendação do Banco Central Europeu relativa a uma decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o artigo 22.º dos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu²⁹.

Para além das obrigações que lhe incumbem em virtude do Tratado, o Conselho mantém igualmente os Estados-Membros informados sobre os pareceres dos parlamentos nacionais relativos às propostas legislativas da Comissão. Em 2017, o Secretariado do Conselho distribuiu às delegações 38 pareceres fundamentados recebidos no âmbito do Protocolo n.º 2 e 220 pareceres emitidos no âmbito do diálogo político³⁰.

2.5. Comité das Regiões³¹

O ano de 2017 foi marcado por um amplo debate sobre o futuro da Europa, tendo o Comité das Regiões sublinhado a importância da aplicação eficiente dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. No âmbito do seu quinto Programa de Trabalho da Subsidiariedade, o Comité acompanhou, com especial atenção, três iniciativas selecionadas no programa de trabalho da Comissão de 2017. Além disso, o Comité avaliou a observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade em todas as propostas legislativas sobre as quais emitiu pareceres.

Em 2017, o Comité das Regiões emitiu 15 pareceres sobre propostas legislativas, tendo considerado que a maioria das propostas cumpria os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Em dois pareceres, o Comité suscitou questões pertinentes em termos de observância da subsidiariedade e da proporcionalidade.

O parecer sobre o «pacote Serviços» assinalou a *possibilidade de interferência com os processos legislativos nacionais* e salientou que *as propostas relativas ao Cartão Eletrónico Europeu de Serviços, ao procedimento de notificação e ao teste de proporcionalidade geram encargos administrativos suplementares*. O parecer do Comité sobre «O pilar europeu dos direitos sociais e o documento de reflexão sobre a dimensão social da Europa» salientou que a dimensão local e regional das políticas sociais deve ser devidamente tida em conta.

No âmbito do Programa de Trabalho da Subsidiariedade, o Grupo de Peritos da Subsidiariedade foi consultado sobre três iniciativas. No que diz respeito à proposta de Regulamento relativo às

²⁹ 2017/0810 COD - CM 3730/17

³⁰ Existe uma discrepância no número de pareceres fundamentados registados pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão, uma vez que nem todas as instituições receberam todos os pareceres fundamentados ou as instituições contam o número de pareceres fundamentados recebidos de forma diferente. Do mesmo modo, a Secretaria do Conselho não recebe sistematicamente todos os pareceres dos parlamentos nacionais.

³¹ Para obter uma descrição mais pormenorizada das atividades relacionadas com a subsidiariedade, consultar o relatório anual de 2017 sobre a subsidiariedade publicado pelo Comité das Regiões e disponível, após adoção pela Mesa do Comité das Regiões, em <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/Pages/default.aspx>.

disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União Europeia, os peritos consideraram que as novas propostas sobre condições e instrumentos financeiros têm um impacto substancial nos beneficiários e no conteúdo e processo de aplicação das políticas no terreno. Além disso, as autoridades de gestão nacionais e regionais foram substancialmente afetadas pelas propostas. O parecer assinalou que não tinha sido realizada qualquer avaliação de impacto e que os dados apresentados não fundamentam uma justificação em termos de proporcionalidade. Ademais, no parecer, *o [Comité] questiona a avaliação feita pela Comissão Europeia segundo a qual a proposta legislativa é da competência exclusiva da União, dado que as propostas sobre os atos legislativos setoriais não se limitam a alinhar o texto pelas novas disposições financeiras aplicáveis à União.*

A segunda consulta incidiu no pacote «Energia Limpa para todos os europeus». No que concerne à Governação da União da Energia, os respondentes destacaram que, em especial para os países federais com muitas partes interessadas envolvidas na aplicação, os prazos propostos são muito limitados e não são compatíveis com o processo de coordenação utilizado nos estados federais. O parecer do Comité das Regiões não suscitou questões quanto à subsidiariedade, mas suscitou preocupações quanto à proporcionalidade, *visto que o sistema de governação proposto é demasiado complexo, demasiado pormenorizado e impõe uma frequência demasiado apertada de apresentação de relatórios. O Comité das Regiões teria preferido que o sistema de governação fosse criado por uma diretiva, e não um regulamento, o que permitiria a devida participação dos órgãos de poder regional dos países federais.*

No que respeita às propostas relativas à eficiência energética e ao desempenho energético dos edifícios, o Comité partilhou, no seu parecer, os pontos suscitados pelos respondentes e salienta que a base jurídica prevista no artigo 194.º do TFUE não abrange as medidas de combate à pobreza energética, as quais *deveriam basear-se no artigo 151.º do TFUE. O Comité opõe-se à introdução do indicador de inteligência através de um ato delegado.* O parecer reconhecia a observância do princípio da proporcionalidade de ambas as propostas. O parecer do Comité sobre as Energias Renováveis e o mercado interno da eletricidade reconheceu a observância do princípio da subsidiariedade e salientou a necessidade de *verificar de forma mais aprofundada a observância do princípio da proporcionalidade.*

Por último, o Grupo de Peritos da Subsidiariedade foi consultado sobre a proposta relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores. Também foram recebidas algumas posições na plataforma REGPEX (a sub-rede da Rede de Observância da Subsidiariedade, aberta aos parlamentos e governos das regiões com competências legislativas), as quais salientavam que as medidas propostas não são necessárias e que as medidas e os acordos nacionais em vigor são suficientes. O parecer sobre esta proposta reconheceu a observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Salientava, porém, que *a ação da União deve deixar a maior margem possível para as decisões individuais e nacionais, uma vez que é prática corrente que este domínio é regulamentado pelos parceiros sociais, tanto a nível da UE como a nível nacional.*

Em 2017, aumentou a utilização da REGPEX, um mecanismo de alerta precoce para as autoridades regionais com competências legislativas e uma fonte de informação e intercâmbio entre parlamentos regionais e governos na preparação das suas análises da subsidiariedade. Os parceiros da REGPEX enviaram 66 contribuições para a plataforma. O Conselho Federal Austríaco, o Parlamento do Estado da Baixa Áustria, a Assembleia Legislativa da Região da Emilia-Romagna e o Parlamento do Estado da Turíngia estavam entre os parceiros mais ativos.

Nos termos do Protocolo n.º 2 dos Tratados, os parlamentos regionais contribuem para o controlo da subsidiariedade realizado pelos parlamentos nacionais. Antes de emitir um parecer

fundamentado sobre um projeto de ato legislativo, cabe a cada parlamento nacional consultar, quando apropriado, os parlamentos regionais com competências legislativas³².

Um dos principais eventos no domínio da subsidiariedade foi a 8.^a Conferência Interinstitucional sobre Subsidiariedade, coorganizada pelo Comité das Regiões e pelo Conselho Federal Austríaco, que teve lugar em Viena, em 4 de dezembro de 2017, e contou com mais de 200 participantes de diferentes instituições nacionais e da UE, representando todos os níveis de governação³³. Algumas das principais conclusões sublinham que o significado do princípio da subsidiariedade nem sempre é claramente comunicado aos cidadãos e que uma aceitação mais ampla das políticas não pode ser alcançada sem a correta aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

2.6. Tribunal de Justiça da União Europeia

Em 2017, o Tribunal de Justiça proferiu acórdãos importantes sobre os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, nos quais o Tribunal Geral e o Tribunal de Justiça consideraram que esses princípios tinham sido respeitados pelo legislador da União.

No processo *Alemanha / Comissão*, de 3 de abril de 2017³⁴, sobre a legalidade da Decisão (UE) 2015/2098 da Comissão, que exclui do financiamento da União Europeia determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu Agrícola de Garantia e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural³⁵, o Tribunal Geral considerou que não foi demonstrado que *a Comissão se imiscui em matéria da sua competência, como resulta da aplicação do princípio da subsidiariedade*. O Tribunal Geral salientou que *embora a repartição das competências entre a Comissão e as autoridades alemãs leve a confiar a estas a elaboração das regras nacionais pertinentes aplicáveis à elegibilidade das despesas [...] a Comissão deve controlar se as autoridades alemãs cumprem efetivamente as suas obrigações neste domínio, sem, contudo, conferir à Comissão qualquer poder que lhe permita impor regras específicas para a legislação nacional relativa ao procedimento de emparcelamento e de renovação das aldeias*³⁶.

O processo *Sotiropoulou e o. / Conselho*, de 3 de maio de 2017³⁷, dizia respeito a um pedido de indemnização nos termos do artigo 268.º do TFUE, a título dos danos e prejuízos sofridos pelos recorrentes devido à redução drástica das suas principais pensões na Grécia. As decisões impugnadas³⁸ dizem respeito, *inter alia*, ao estabelecimento de medidas, políticas e intervenções pormenorizadas no sistema de segurança social e de pensões. O Tribunal Geral considerou que as decisões dirigidas a um Estado-Membro com vista a remediar uma situação de défice excessivo não violam o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia, nem o princípio da atribuição. Estas decisões foram adotadas para reforçar a

³² Para mais informações sobre o papel dos parlamentos regionais no controlo da subsidiariedade e a sua contribuição para o processo legislativo, consultar o relatório anual sobre as relações com os parlamentos nacionais, secção 3.

³³ Para mais informações sobre os resultados da Conferência, consultar: <http://cor.europa.eu/en/news/Pages/Subsidiarity-conference-in-Vienna-EU-decisions-must-be-taken-closer-to-citizens.aspx>.

³⁴ Acórdão de 3 de abril de 2017, T-28/16, *Alemanha / Comissão*, EU:T:2017:242.

³⁵ Decisão de Execução (UE) 2015/2098 da Comissão, de 13 de novembro de 2015, que exclui do financiamento da União Europeia determinadas despesas efetuadas pelos Estados-Membros a título do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e do Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER).

³⁶ *Ibidem*, n.º 110.

³⁷ Acórdão do Tribunal Geral, de 3 de maio de 2017, T-531/14, *Leïmonia Sotiropoulou e o. / Conselho da União Europeia*, EU:T:2017:297

³⁸ Decisões 2010/320/UE de 8 de junho de 2010, 2010/486/UE de 7 de setembro de 2010, 2011/57/UE de 20 de dezembro de 2010, 2011/257/UE de 7 de março de 2011, 2011/734/UE de 12 de julho de 2011, 2011/791/UE de 8 de novembro de 2011, 2012/211/UE de 13 de março de 2012 e 2013/6/UE de 4 de dezembro de 2012.

supervisão orçamental e alertar os Estados-Membros para que tomassem *medidas para a redução do défice considerada necessária para corrigir a situação de défice excessivo*³⁹.

O processo *Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank / Banco Central Europeu*, de 16 de maio de 2017⁴⁰, referia-se a um recurso de anulação, nos termos do artigo 263.º do TFUE, intentado por um banco alemão de investimento e desenvolvimento, contra uma decisão do Banco Central Europeu que classificava o banco alemão como uma «entidade significativa». Por conseguinte, o recorrente foi sujeito à supervisão direta do Banco Central Europeu no âmbito do mecanismo único de supervisão. O recorrente argumentou que, dado o seu baixo perfil de risco, poderia ter sido devidamente supervisionado pelas autoridades nacionais competentes.

O Tribunal Geral recordou que o princípio da subsidiariedade *só é aplicável nos domínios não abrangidos pela competência exclusiva da União*⁴¹. A este respeito, o Tribunal Geral concluiu que, nos termos do Regulamento (UE) n.º 1024/2013 (regulamento de base), o Banco Central Europeu tinha competência exclusiva⁴², tendo concluído que o princípio da subsidiariedade era *desprovido de pertinência*⁴³.

No mesmo acórdão, o Tribunal Geral também considerou que o princípio da proporcionalidade não foi violado, uma vez que os atos adotados pelo Banco Central Europeu eram adequados *para realizar os objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa*. O Banco Central Europeu decidiu exercer a sua supervisão direta em conformidade com as regras estabelecidas no Regulamento (UE) n.º 1024/2013, que não exige que se verifique caso a caso *se os objetivos deste podem ser igualmente alcançados através de uma supervisão direta das autoridades nacionais*.

O processo *República Eslovaca e Hungria / Conselho da União Europeia*, de 6 de setembro de 2017⁴⁴, refere-se à proporcionalidade da decisão do Conselho que estabelece um mecanismo de recolocação de nacionais de países terceiros que entraram irregularmente na Grécia e em Itália em julho e agosto de 2015.

O Tribunal de Justiça salientou que as medidas impugnadas, adotadas no domínio da política comum da União em matéria de asilo, *implicam escolhas essencialmente de natureza política e apreciações complexas que devem, além disso, ser efetuadas sem demora a fim de responder de forma rápida e concreta a uma «situação de emergência», na aceção dessa disposição*. A este propósito, confirmou que a decisão impugnada era adequada e necessária para atingir o objetivo prosseguido. [...] *o Conselho entendeu com razão, no âmbito da ampla margem de apreciação que lhe deve ser reconhecida a esse respeito, que o caráter vinculativo da repartição das pessoas recolocadas se impunha tendo em conta a situação de emergência em que a decisão impugnada devia ser adotada*⁴⁵. Além disso, a existência de diferentes mecanismos de ajustamento previstos na decisão impugnada demonstra que o mecanismo de recolocação nela previsto permite que os Estados-Membros tenham em conta, de modo proporcionado, a situação particular de cada Estado-Membro.

³⁹ Acórdão do Tribunal Geral, de 3 de maio de 2017, T-531/14, *Leïmonia Sotiropoulou e o. / Conselho da União Europeia*, EU:T:2017:297, n.º 73.

⁴⁰ Acórdão do Tribunal Geral, de 16 de maio de 2017, T-122/15 *Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank / Banco Central Europeu*, EU:T:2017:337.

⁴¹ *Ibidem*, n.º 65.

⁴² Acórdão do Tribunal Geral, de 16 de maio de 2017, T-122/15 *Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank / Banco Central Europeu*, EU:T:2017:337, n.º 54

⁴³ *Ibidem*, n.º 65.

⁴⁴ Acórdão do Tribunal de Justiça, de 6 de setembro de 2017, C-643/15 e C-647/15, *República Eslovaca e Hungria / Conselho da União Europeia*, EU:C:2017:631.

⁴⁵ *Ibidem*, n.º 246.

3. PRINCIPAIS CASOS EM QUE FORAM MANIFESTADAS PREOCUPAÇÕES RELATIVAS À SUBSIDIARIEDADE E À PROPORCIONALIDADE

3.1. Propostas que receberam o maior número de pareceres fundamentados em 2017

O presente capítulo apresenta as quatro propostas legislativas individuais que receberam mais de quatro pareceres fundamentados em 2017. Uma vez que estas propostas integram pacotes mais amplos, estes são descritos de forma mais abrangente no relatório anual sobre as relações com os parlamentos nacionais.

- *Proposta relativa ao mercado interno da eletricidade*

Em 30 de novembro de 2016, a Comissão apresentou um pacote «Energia limpa para todos os europeus», destinado a tornar o mercado da eletricidade adequado à flexibilidade, à descarbonização e à inovação (através de sinais de mercado sem distorções) e composto por oito propostas legislativas, quatro das quais relacionadas com o fornecimento de eletricidade. No que se refere à proposta de Regulamento relativo ao mercado interno da eletricidade⁴⁶, a Comissão recebeu onze pareceres fundamentados⁴⁷ com argumentação diversa⁴⁸. Algumas câmaras parlamentares argumentaram que a proposta afetaria negativamente a possibilidade de os Estados-Membros garantirem a segurança do fornecimento de eletricidade. Outras estavam preocupadas com as competências adicionais transferidas para a Agência de Cooperação dos Reguladores da Energia, enquanto, mais uma vez, outras estavam preocupadas com o facto de a proposta afetar o direito dos Estados-Membros de decidirem o seu próprio cabaz energético. Por último, alguns parlamentos criticaram as disposições da proposta relativas à configuração das zonas de ofertas, a proposta de criação de centros operacionais regionais criados para agir no interesse das regiões ou a proposta de habilitação da Comissão para adotar atos delegados.

Nas suas respostas às preocupações suscitadas pelos parlamentos nacionais quanto à observância da subsidiariedade, a Comissão sublinhou que as propostas do pacote energético respeitam plenamente os direitos e prerrogativas dos Estados-Membros, nos termos dos Tratados, de decidirem o seu próprio cabaz energético. Argumentou que as alterações propostas eram necessárias para atingir o objetivo de um mercado europeu da eletricidade integrado que, do ponto de vista jurídico e prático, não poderia ser alcançado apenas a nível nacional de uma forma igualmente eficiente. Observou igualmente que os dados demonstraram que as abordagens nacionais isoladas provocaram atrasos na aplicação do mercado interno da energia, tendo como resultado medidas regulamentares insuficientes e incompatíveis, a duplicação desnecessária de intervenções e atrasos na correção de ineficiências do mercado. No que diz respeito às configurações das zonas de ofertas, a Comissão sublinhou que a legislação da UE em vigor prevê requisitos substantivos para essas zonas, enquanto no que se refere aos centros operacionais regionais, salientou a necessidade de criar entidades regionais para agir de forma independente no interesse de toda uma região, a fim de evitar soluções ineficientes devido à falta de acordo entre os operadores das redes de transporte.

- *Dois propostas do pacote Serviços*

No âmbito do denominado «pacote Serviços» (que contém uma Comunicação e quatro propostas legislativas) apresentado em 10 de janeiro de 2017 e destinado a explorar todo o potencial do

⁴⁶ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao mercado interno da eletricidade (reformulação) (COM(2016) 861 final).

⁴⁷ Emitidos pelo *Bundesrat* austríaco, pela *Poslanecká sněmovna* checa, pelo *Bundesrat* alemão, pelo *Bundestag* alemão, pelo *Congreso de los Diputados* espanhol, pelo *Sénat* francês, pelo *Országgyűlés* húngaro, pelo *Sejm polaco*, pelo *Senat* polaco, pela *Camera Deputaților* romena e pelo *Senat* romeno.

⁴⁸ A Comissão recebeu igualmente três pareceres no contexto do diálogo político, designadamente do *Senat* checo, do *Folketing* dinamarquês e da *Assembleia da República* portuguesa.

mercado único, a Comissão adotou i) uma proposta de Diretiva que institui um procedimento de notificação para os regimes de autorização e os requisitos relativos aos serviços⁴⁹, e ii) uma proposta de Diretiva relativa à melhoria da notificação dos projetos de legislação nacional em matéria de serviços⁵⁰, que deram origem a um total de nove pareceres fundamentados⁵¹. A proposta relativa a um procedimento de notificação destina-se a permitir que tanto as autoridades europeias como os Estados-Membros suscitem eventuais preocupações quanto a incompatibilidades jurídicas entre o direito da UE e o direito nacional numa fase inicial do processo legislativo. A proposta sobre a avaliação da proporcionalidade das regras nacionais em matéria de serviços profissionais visa assegurar que os Estados-Membros realizem um teste de proporcionalidade abrangente e transparente antes de estabelecerem regras nacionais em matéria de serviços profissionais.

No que concerne à proposta que institui um procedimento de notificação, os parlamentos nacionais manifestaram preocupação pelo facto de conferir à Comissão e aos outros Estados-Membros o direito de interferir nos processos legislativos nacionais, com períodos de suspensão suscetíveis de provocar atrasos significativos, constituindo assim uma ingerência substancial na soberania nacional. Quanto à proposta que estabelece um teste de proporcionalidade, os parlamentos nacionais defenderam que a iniciativa constituía um obstáculo adicional e desnecessário à legislação nacional, que a ação da UE no domínio da saúde pública e do turismo deveria apenas complementar a ação nacional e que a proposta conduziria a um nível de harmonização contrário às disposições do Tratado em matéria de saúde, transportes e turismo.

Nas suas respostas aos parlamentos nacionais, a Comissão defendeu a sua proposta de instituir um procedimento de notificação equilibrado e proporcionado, tendo em conta, por um lado, a especificidade do setor dos serviços e a necessidade de criar um instrumento eficaz para garantir o cumprimento da regulamentação da UE e, por outro lado, a exigência de respeitar o processo de decisão a nível nacional. A Comissão mencionou as importantes insuficiências do procedimento existente, tal como salientado na sua avaliação de impacto, e o facto de, numa consulta pública, 80 % dos respondentes, incluindo quase três quartos de todas as autoridades públicas participantes na consulta, terem considerado o atual procedimento de notificação «não satisfatório». No que diz respeito à proposta que estabelece um teste de proporcionalidade, a Comissão recordou que apenas coordena a forma como os Estados-Membros devem avaliar se os requisitos a adotar estão em conformidade com o princípio da proporcionalidade e não prejudica de forma alguma o resultado do processo legislativo nacional. Além disso, a proposta deixa aos Estados-Membros uma ampla margem de apreciação para integrarem o teste de proporcionalidade nas suas estruturas atuais.

- *Proposta relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores*

Esta proposta, adotada em 26 de abril de 2017⁵², faz parte de um pacote mais amplo de medidas destinadas a garantir a aplicação do princípio da igualdade de género no que respeita às

⁴⁹ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho respeitante à aplicação da Diretiva 2006/123/CE relativa aos serviços no mercado interno, instituindo um procedimento de notificação para os regimes de autorização e os requisitos relativos aos serviços, e que altera a Diretiva 2006/123/CE e o Regulamento (UE) n.º 1024/2012 relativo à cooperação administrativa através do Sistema de Informação do Mercado Interno (COM(2016) 821 final).

⁵⁰ Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa a um teste de proporcionalidade a realizar antes da aprovação de nova regulamentação das profissões (COM(2016) 822 final).

⁵¹ De um total de 14 pareceres fundamentados suscitados pelo conjunto das propostas do pacote. Foram recebidos quatro pareceres sobre a COM(2016) 821 (*Assemblée nationale* francesa, *Sénat* francês, *Bundestag* alemão e *Bundesrat* alemão), e cinco pareceres sobre a COM(2016) 822 (*Assemblée nationale* francesa, *Sénat* francês, *Bundestag* alemão, *Bundesrat* alemão e *Bundesrat* austríaco).

⁵² COM(2017) 253 final.

oportunidades no mercado de trabalho e ao tratamento no trabalho. A proposta estabelece normas mínimas novas ou mais rigorosas para criar mais convergência entre os Estados-Membros, preservando e ampliando os direitos existentes. Os principais elementos da proposta incluem o reforço do regime de licença parental existente, facilitando o exercício da licença por parte dos progenitores que são a primeira fonte de rendimento da família, através de alterações no que diz respeito ao pagamento, à flexibilidade e à sua intransmissibilidade. Além disso, a proposta visa introduzir a licença de paternidade e a licença de cuidador e o direito de solicitar regimes de trabalho flexíveis para todos os progenitores e cuidadores que exercem uma atividade profissional com, respetivamente, filhos até 12 anos e familiares dependentes.

A Comissão recebeu quatro pareceres fundamentados⁵³ em resposta à proposta, com argumentação diversa⁵⁴. Algumas das preocupações estavam relacionadas com a alegada interferência da proposta em assuntos de competência nacional e com a imposição de numerosas regras exaustivas, sem ter em conta a existência de soluções sistémicas nacionais destinadas a alcançar o mesmo objetivo. Assim, alguns parlamentos argumentaram que o valor acrescentado para a UE não foi claramente demonstrado.

Nas suas respostas aos parlamentos nacionais, a Comissão explicou que a atual legislação europeia já inclui disposições relativas à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar no domínio da igualdade de género no mercado de trabalho, o que ilustra o entendimento comum de que a ação a nível da UE é necessária neste domínio, em consonância com o princípio da subsidiariedade. A Comissão também respondeu que a proposta de diretiva respeita as disposições nacionais já estabelecidas no domínio das licenças para assistência à família e dos regimes de trabalho flexíveis, uma vez que estabelece apenas normas mínimas, permitindo assim aos Estados-Membros manter ou introduzir disposições mais favoráveis. Na opinião da Comissão, a ação a nível da União Europeia é, por conseguinte, necessária para garantir a consecução de progressos suficientes em todos os Estados-Membros.

3.2. «Cartão amarelo» – procedimentos e resultados políticos – o caso da Procuradoria Europeia

Em 2017, o legislador da União adotou, pela primeira vez, uma proposta legislativa em relação à qual foi acionado o denominado procedimento do «cartão amarelo» (mecanismo de controlo da subsidiariedade), em conformidade com o artigo 7.º, n.º 2, do Protocolo n.º 2 dos Tratados.

Tratou-se da Proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia (EPPO)⁵⁵, adotada pela Comissão em 17 de julho de 2013. A proposta tinha por objetivo criar uma Procuradoria Europeia dotada de competência em matéria de investigação e de ação penal contra os autores de infrações penais lesivas dos interesses financeiros da UE. A Procuradoria Europeia seria um órgão da UE composto por um serviço central e uma estrutura descentralizada. Em 2013, a Comissão recebeu 13 pareceres fundamentados⁵⁶ dos parlamentos nacionais sobre a proposta, representando 18 dos 56 votos possíveis, ou seja, um quarto dos

⁵³ Emitidos pela *Eerste Kamer* neerlandesa, pela *Tweede Kamer* neerlandesa, pelo *Sejm* polaco e pelo *Senat* polaco.

⁵⁴ A Comissão recebeu também seis pareceres no âmbito do diálogo político, designadamente do *Senat* checo, do *Folketing* dinamarquês, do *Senato della Repubblica* italiano, da *Assembleia da República* portuguesa, da *Camera Deputaților* romena e das *Cortes Generales* espanholas.

⁵⁵ COM(2013) 534 final.

⁵⁶ Emitidos pela *Vouli ton Antiprosopon* cipriota (2 votos), pelo *Senát* checo (1 voto), pelo *Sénat* francês (1 voto), pelo *Országgyűlés* húngaro (2 votos), pelas *Houses of the Oireachtas* irlandesas (ambas as câmaras: 2 votos), pela *Kamra tad-Deputati* maltesa (2 votos), pela *Camera Deputaților* romena (1 voto), pelo *Državni zbor* esloveno (1 voto), pelo *Riksdag* sueco (2 votos), pela *Eerste Kamer* neerlandesa (1 voto), pela *Tweede Kamer* neerlandesa (1 voto), pela *House of Commons* do Reino Unido (1 voto) e pela *House of Lords* do Reino Unido (1 voto).

votos atribuídos aos parlamentos nacionais⁵⁷. Entre as preocupações manifestadas nos pareceres fundamentados, as câmaras parlamentares argumentaram que a Comissão não explicara suficientemente de que forma a proposta respeitava o princípio da subsidiariedade, que os mecanismos em vigor nos Estados-Membros eram suficientes e que não tinha sido demonstrado qualquer valor acrescentado das medidas. Os parlamentos também suscitaram preocupações relacionadas com a estrutura e o âmbito das competências da Procuradoria Europeia.

Depois de confirmar que o procedimento do «cartão amarelo» previsto no Protocolo n.º 2 tinha sido acionado, a Comissão procedeu a uma revisão da proposta, após a qual emitiu uma Comunicação, em 27 de novembro de 2013⁵⁸, que analisava cuidadosamente os pareceres fundamentados apresentados pelos parlamentos nacionais na perspetiva do princípio da subsidiariedade. Em particular, a Comissão considerou que a exposição de motivos e a avaliação de impacto explicavam de forma suficiente por que motivo a ação a nível nacional não alcançaria o objetivo estratégico e por que razão, por outro lado, a ação da União permitiria alcançar esse objetivo. Nessa medida, a Comissão decidiu manter a proposta.

O Conselho adotou o Regulamento que institui a Procuradoria Europeia em 12 de outubro de 2017⁵⁹. O regulamento foi adotado no âmbito do procedimento de cooperação reforçada⁶⁰ por 16⁶¹ dos 28 Estados-Membros. Até à data de entrada em vigor do regulamento, outros seis Estados-Membros aderiram à cooperação reforçada. Quatro dos onze Estados-Membros cujas câmaras parlamentares apresentaram pareceres fundamentados ainda não decidiram até agora participar na cooperação reforçada (Hungria, Irlanda, Suécia e Reino Unido). Sete Estados-Membros cujas câmaras parlamentares apresentaram pareceres fundamentados (Chipre, República Checa, França, Malta, Países Baixos, Roménia e Eslovénia) aderiram à cooperação reforçada. O regulamento adotado pelo Conselho difere da proposta inicial da Comissão relativamente a alguns aspetos substanciais, procurando refletir, em parte, e ter devidamente em conta no processo legislativo as principais preocupações manifestadas pelos parlamentos nacionais: o regulamento prevê agora, além do Procurador-Geral Europeu, a presença de um Procurador Europeu por cada Estado-Membro participante a nível central, sendo o Colégio da Procuradoria Europeia constituído pelo Procurador-Geral Europeu e pelos procuradores europeus. Do mesmo modo, a Procuradoria Europeia deixa de ter competência exclusiva e passa a ter competência partilhada em matéria de infrações penais, tais como definidas na Diretiva relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal⁶². A Comissão continuará a acompanhar de perto os progressos da nova Procuradoria Europeia, nomeadamente para avaliar se a sua ação será totalmente eficaz na proteção dos interesses financeiros da União contra a fraude.

⁵⁷ Cada parlamento nacional tem dois votos; se um parlamento nacional tiver duas câmaras, é atribuído um voto a cada câmara. Cada câmara pode emitir pareceres fundamentados de forma independente. Nos termos do artigo 7.º, n.º 2, do Protocolo n.º 2, eram necessários apenas 14 votos para acionar o mecanismo de controlo da subsidiariedade (procedimento de «cartão amarelo»), uma vez que a proposta em questão foi adotada no domínio da liberdade, da segurança e da justiça.

⁵⁸ COM(2013) 851 final.

⁵⁹ Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia (JO L 283 de 31.10.2017, p. 1). O Parlamento Europeu aprovou a cooperação reforçada em 5.10.2017, cf. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0384+0+DOC+XML+V0//PT>.

⁶⁰ Ver o artigo 20.º do Tratado da União Europeia e os artigos 326.º a 334.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

⁶¹ Bélgica, Bulgária, República Checa, Chipre, Alemanha, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Croácia, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Áustria, Portugal, Roménia, Eslováquia e Eslovénia.

⁶² Diretiva (UE) 2017/1371 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal (JO L 198 de 28.7.2017, p. 29).

4. CONCLUSÃO

Tal como nos anos anteriores, os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade permaneceram no cerne dos debates legislativos de 2017. Todas as instituições envolvidas no processo decisório europeu participaram ativamente no sentido de assegurar a aplicação e a observância desses princípios. Os parlamentos nacionais continuaram a utilizar intensivamente o mecanismo de controlo da subsidiariedade, apresentando um elevado número de pareceres fundamentados, e os parlamentos regionais com competências legislativas continuaram a empenhar-se no mecanismo de controlo da subsidiariedade em questões que consideram pertinentes. No caso da Comissão, a continuação da aplicação do seu programa melhorado «Legislar Melhor» esteve em foco, bem como a sua prática de avaliar o quadro das políticas vigentes antes de apresentar revisões legislativas. O controlo da subsidiariedade e as questões relacionadas com a observância deste princípio ocuparam igualmente uma posição de destaque na ordem de trabalhos do Parlamento Europeu e do Comité das Regiões.

O ano de 2017 foi também o ano em que o legislador da União adotou, pela primeira vez, uma proposta legislativa em relação à qual foi acionado o denominado procedimento do «cartão amarelo», nomeadamente a proposta de Regulamento do Conselho que institui a Procuradoria Europeia. Após anos de negociações, o regulamento foi finalmente adotado através de um procedimento de cooperação reforçada, diferindo em vários aspetos das propostas iniciais da Comissão, mas instituindo, no entanto, o novo serviço.

Instituições de todos os níveis também participaram nas reflexões sobre como garantir e melhorar a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. O Parlamento Europeu debateu questões relacionadas com a subsidiariedade e a proporcionalidade no âmbito dos seus relatórios de iniciativa regulares. A Comissão deu início a uma reflexão interinstitucional através da criação do Grupo de Trabalho sobre Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência», sob a presidência do Primeiro Vice-Presidente, que entregou o seu relatório ao Presidente Juncker em 10 de julho de 2018. Neste relatório final⁶³, o grupo de trabalho apresentou propostas de melhorias no atual contexto, no sentido de envolver os parlamentos nacionais e regionais e as autoridades regionais e locais na preparação e aplicação da legislação da União, e sugeriu melhorias que exigiriam uma alteração dos Tratados. Numa comunicação adotada em conjugação com o presente relatório⁶⁴, a Comissão define o modo como tenciona dar seguimento às recomendações do grupo de trabalho no contexto do programa «Legislar melhor» da Comissão e do seu compromisso permanente de iniciar uma ação a nível europeu apenas se for evidente o seu valor acrescentado relativamente às medidas tomadas a nível nacional, regional ou local.

Os resultados das atividades do grupo de trabalho contribuirão para os esforços no sentido de integrar ainda mais a subsidiariedade e a proporcionalidade nos procedimentos de trabalho das principais partes interessadas.

⁶³ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-doing-less-more-efficiently_1.pdf

⁶⁴ COM(2018) 703.