



Bruxelas, 23.7.2021
COM(2021) 417 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

RELATÓRIO ANUAL DE 2020

**SOBRE A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SUBSIDIARIEDADE E DA
PROPORCIONALIDADE E AS RELAÇÕES COM OS PARLAMENTOS
NACIONAIS**

RELATÓRIO ANUAL DE 2020

SOBRE A APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SUBSIDIARIEDADE E DA PROPORCIONALIDADE E AS RELAÇÕES COM OS PARLAMENTOS NACIONAIS

1. INTRODUÇÃO

O presente documento constitui o 28.º relatório anual sobre a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade no processo legislativo da União Europeia, apresentado ao abrigo do artigo 9.º do Protocolo n.º 2 do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. À semelhança do 26.º e do 27.º relatórios, o presente documento abrange igualmente as relações da Comissão com os parlamentos nacionais, que desempenham um papel importante na aplicação destes princípios.

Em 2020, a Comissão continuou a integrar os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade em todas as etapas do seu processo de elaboração de políticas, ao adotar várias novas medidas e ao ajudar os parlamentos nacionais a desempenhar o respetivo controlo da subsidiariedade no contexto da pandemia de COVID-19.

O Tribunal de Justiça da União Europeia clarificou a aplicação do princípio da proporcionalidade em vários acórdãos, um dos quais manteve a validade da Diretiva Destacamento de Trabalhadores.

Apesar das perturbações devidas à pandemia, em 2020 existiu uma cooperação mais estreita com os parlamentos nacionais do que durante o ano de transição institucional de 2019. A Comissão recebeu 255 pareceres dos parlamentos nacionais, dos quais um quarto dizia respeito à resposta à pandemia. A iniciativa sobre a qual os parlamentos nacionais mais se pronunciaram foi a proposta de Lei Europeia do Clima. A Comissão continuou a participar em reuniões interparlamentares, ainda mais do que anteriormente, graças às possibilidades proporcionadas pelo recurso à videoconferência, e foi a primeira vez, desde 2013, que um presidente da Comissão participou na Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos da União dos Parlamentos da União Europeia (COSAC).

2. APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA SUBSIDIARIEDADE E DA PROPORCIONALIDADE PELAS INSTITUIÇÕES

2.1. Comissão Europeia

Legislar Melhor

O Programa de Trabalho da Comissão para 2020, o primeiro da Comissão von der Leyen, foi adotado em janeiro de 2020 e ajustado em maio de 2020, de modo a ter em conta a pandemia de COVID-19¹. Reiterou o compromisso da Comissão de apresentar propostas baseadas em dados concretos, adaptadas às necessidades dos cidadãos e das empresas, que não acrescentem encargos desnecessários e sejam de fácil execução.

Ao longo do ano, a Comissão continuou a aplicar o programa «Legislar Melhor» e a integrar os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade em todas as etapas do seu processo de elaboração de políticas. Avaliou os quadros legislativo e político em vigor antes de apresentar as respetivas propostas de revisão. Estas avaliações incluíram a análise de medidas das políticas

¹ COM(2020) 37 e COM(2020) 440.

vigentes para determinar se ainda eram «adequadas aos fins a que se destinam» e em que medida respeitaram os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

O portal Web «Dê a sua opinião»² demonstrou ser um ponto de acesso único útil para os cidadãos e as partes interessadas participarem na elaboração das políticas da Comissão. É essencial ter em conta os pontos de vista dos cidadãos, das empresas e de outras partes interessadas, por forma a garantir a qualidade das propostas da Comissão. Tendo em conta as dificuldades práticas com que os contribuidores se poderiam deparar no portal devido à pandemia, a Comissão alargou as consultas públicas e proporcionou mais oportunidades de apresentar observações sobre as iniciativas que seriam realizadas em 2020 ou no início de 2021, prorrogando, sempre que possível, o período de consulta em até seis semanas. Também reformulou o portal, de modo a facilitar a identificação e a pesquisa de iniciativas. Agora, o portal identifica também os pontos de vista das autoridades nacionais, regionais e locais de uma forma mais clara, para que sejam comunicados de forma abrangente nas avaliações de impacto e noutras avaliações.

O Grupo de Trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência»³ (a seguir designado por «Grupo de Trabalho») recomendou que se fizesse mais, como parte do Programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT)⁴, para avaliar os efeitos práticos e reais da legislação, incluindo os atos delegados e os atos de execução. Recomendou também que o grupo de peritos que apoia este trabalho incluísse mais representantes das autoridades locais e regionais, o que levou a Comissão, em maio de 2020, a criar a plataforma «Prontos para o Futuro», um grupo de peritos de alto nível que tem como objetivo prestar aconselhamento à Comissão sobre como manter a legislação em vigor adequada à sua finalidade, minimizar os encargos e assegurar que a legislação está preparada para o futuro. Beneficia de uma maior presença de autoridades locais e regionais, através da participação de três representantes do Comité das Regiões e da sua Rede de Polos Regionais para a Avaliação da Execução das Políticas da UE, a RegHub⁵. O programa de trabalho anual do grupo identificará a legislação a avaliar, tendo também em consideração a lista elaborada pelo Grupo de Trabalho⁶. Abordará igualmente a densidade legislativa.

As orientações adotadas no âmbito do programa «Legislar Melhor» e a «caixa de ferramentas»⁷ exigem que a Comissão realize uma análise da subsidiariedade ao avaliar a pertinência e o valor acrescentado europeu das medidas atuais e ao ponderar novas iniciativas. A Comissão analisa as questões da subsidiariedade e da proporcionalidade no âmbito de iniciativas legislativas e de iniciativas não legislativas. Todas as avaliações de impacto, avaliações e balanços de qualidade devem incluir essa análise.

Avaliações de impacto

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

³ Para mais informações sobre as atividades e o seguimento dado pelo Grupo de Trabalho, consultar: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_pt.pdf, bem como os pontos 2.1 dos Relatórios Anuais de 2018 e de 2019: https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/reasons-national-parliaments/annual-reports-application-principles-subsidiarity-and-proportionality-and-relations-national-parliaments_pt.

⁴ Para mais informações sobre a plataforma REFIT, consultar o ponto 2.1 do Relatório Anual de 2019.

⁵ Para mais informações sobre a RegHub, consultar o ponto 2.4 do presente relatório.

⁶ Consultar o anexo VI do relatório do Grupo de Trabalho disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_pt.pdf.

⁷ https://ec.europa.eu/info/files/better-regulation-toolbox_pt.

A Comissão tem sempre em conta os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade nas suas avaliações de impacto das propostas de políticas que apresenta. De acordo com a «caixa de ferramentas» para legislar melhor, deve ser preparado um roteiro ou uma avaliação de impacto inicial para as propostas legislativas, incluindo as propostas de atos delegados e de atos de execução identificados como iniciativas «politicamente sensíveis/importantes». Estes atos só são apoiados por uma avaliação de impacto quando existe a probabilidade de os impactos económicos, ambientais ou sociais previstos da ação da UE serem significativos e a Comissão dispõe de uma margem de apreciação quanto ao teor do ato. Se não for realizada uma avaliação de impacto, a exposição de motivos e, se aplicável, o documento de trabalho dos serviços da Comissão analítico que acompanha a proposta, abrangem a subsidiariedade e a proporcionalidade.

O Comité de Controlo da Regulamentação⁸ realiza um controlo de qualidade independente a todas as avaliações de impacto. Em 2020, emitiu 41 pareceres sobre avaliações de impacto.

Um destes pareceres dizia respeito à avaliação do impacto da proposta de diretiva relativa a salários mínimos adequados na UE⁹. O Comité solicitou uma melhor fundamentação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade na proposta.

No seu parecer inicial, o Comité declarou que a avaliação de impacto não é suficientemente clara sobre a forma como a análise do problema avalia a inadequação dos salários mínimos nos Estados-Membros e que não fundamentou suficientemente a forma como a iniciativa legislativa está em conformidade com a base jurídica escolhida e com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

A avaliação de impacto foi subsequentemente revista com o objetivo de abordar melhor estes aspetos. Explica que a ação ao nível da UE é mais eficaz do que a ação ao nível nacional, quando se trata de reforçar os sistemas de fixação de salários mínimos. Essa ação ajudará a assegurar condições de concorrência equitativas no mercado único, ao combater grandes diferenças na cobertura e na adequação dos salários mínimos que não são justificadas pelas condições económicas subjacentes, um objetivo que não pode ser suficientemente prosseguido pela ação descoordenada ao nível dos Estados-Membros.

No que diz respeito à proporcionalidade, a avaliação de impacto explica que a proposta respeita as tradições nacionais consolidadas em matéria de fixação de salários mínimos, respeitando plenamente as competências dos Estados-Membros e dos parceiros sociais para determinar o nível dos seus salários mínimos e deixando uma margem de decisão tão ampla quanto possível para a tomada de decisões nacionais. A Comissão apresentou uma «grelha de subsidiariedade»¹⁰ ao Comité de Controlo da Regulamentação, juntamente com a avaliação de impacto revista.

Avaliações e balanços de qualidade

Em 2020, a Comissão concluiu 33 avaliações, incluindo um balanço de qualidade, e o Comité de Controlo da Regulamentação analisou 13 avaliações importantes, incluindo dois balanços de

⁸ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/regulatory-scrutiny-board_pt.

⁹ COM(2020) 682 final. Em 2020, os parlamentos nacionais enviaram à Comissão dois pareceres fundamentados e pareceres adicionais no âmbito do diálogo político sobre esta proposta, seguidos de outros pareceres em 2021. Para mais informações sobre os pareceres fundamentados e as respostas da Comissão, consultar o ponto 3 do presente relatório.

¹⁰ Esta «grelha de subsidiariedade» foi elaborada com base num conjunto pormenorizado de questões sob três rubricas: 1) A União pode atuar? Qual é a base jurídica e a competência da ação pretendida pela União? 2) Princípio da subsidiariedade: Porque deve atuar a UE? 3) Proporcionalidade: Como deve atuar a UE. Por conseguinte, a grelha reflete as recomendações do Grupo de Trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência».

qualidade. Estas avaliações abrangeram muitos aspetos, alguns especialmente relevantes em termos de subsidiariedade e de proporcionalidade. Por exemplo, a avaliação¹¹ da Diretiva Emissões Industriais¹², o principal instrumento da UE para controlar e atenuar os impactos das emissões industriais da UE no ambiente e na saúde humana, destacou as vantagens significativas resultantes da ação a nível da UE, em comparação com a ação unicamente a nível nacional e infranacional. Por exemplo, a ação da UE assegurou uma abordagem mais coerente na adoção de normas relativas às emissões industriais eficazes em termos ambientais, com variações relativamente limitadas entre os Estados-Membros.

Mecanismo de controlo da subsidiariedade¹³

A Comissão respeitou o compromisso que assumiu em resposta à recomendação do Grupo de Trabalho, de que devia excluir o período entre 20 de dezembro e 10 de janeiro do prazo de oito semanas atribuído aos parlamentos nacionais para a apresentação dos seus pareceres fundamentados. Fê-lo pela primeira vez durante o período das férias de Natal e do Ano Novo de 2019-2020 e, novamente, durante o mesmo período em 2020-2021. Quanto ao seu compromisso de elaborar respostas globais aos pareceres fundamentados emitidos pelos parlamentos nacionais que representem sete ou mais votos no âmbito do mecanismo de controlo da subsidiariedade, nenhuma das propostas legislativas da Comissão suscitou o número de pareceres fundamentados necessário para alcançar esse limiar¹⁴.

Numa carta enviada aos parlamentos nacionais em 8 de abril de 2020, o vice-presidente Maroš Šefčovič reconheceu que, devido à crise da COVID-19, lhes era difícil verificar a conformidade das propostas legislativas com o princípio da subsidiariedade no prazo de oito semanas estabelecido no Protocolo n.º 2 dos Tratados. Comprometeu-se a facilitar este processo de duas formas:

- mesmo que os pareceres dos parlamentos nacionais que manifestassem preocupações quanto à subsidiariedade das propostas legislativas (pareceres fundamentados) fossem recebidos após o prazo, a Comissão tê-los-ia em conta, ao dar conhecimento dos mesmos ao membro competente da Comissão e ao apresentar uma resposta pública substancial. Três parlamentos nacionais tiraram partido desta oportunidade, todos a respeito da Lei Europeia do Clima¹⁵,
- a Comissão também informaria imediatamente os parlamentos nacionais se adotasse uma proposta legislativa destinada a atenuar os impactos da crise da COVID-19, cuja adoção pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho podia ter de ocorrer num prazo inferior a oito semanas, em conformidade com o procedimento de urgência estipulado no artigo 4.º do Protocolo n.º 1 dos Tratados. Em 2020, enviou essas alertas aos parlamentos nacionais em sete ocasiões.

¹¹ SWD(2020) 181 final, de 23.9.2020.

¹² Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição) (JO L 334 de 17.12.2010, p. 17).

¹³ Os pareceres fundamentados enviados pelos parlamentos nacionais em 2021 são analisados no ponto 3 do presente relatório.

¹⁴ Consultar o ponto 3 do presente relatório.

¹⁵ Consultar o ponto 3 do presente relatório.

2.2. Parlamento Europeu

Em 2020, o Parlamento Europeu recebeu formalmente 134 comunicações dos parlamentos nacionais ao abrigo do Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade¹⁶. Destes 134, 13 eram pareceres fundamentados¹⁷ e 121 eram contribuições (isto é, comunicações que não suscitavam preocupações relativas à subsidiariedade). Em comparação, em 2019 foram apresentadas 62 comunicações, nenhuma das quais era um parecer fundamentado¹⁸.

Ao abrigo do anexo VI do Regimento do Parlamento Europeu, a sua Comissão dos Assuntos Jurídicos (JURI) é inteiramente responsável por garantir a observância do princípio da subsidiariedade. Em cada semestre, nomeia um dos seus membros como relator permanente para a subsidiariedade, com base na rotação entre os grupos políticos. Gilles Lebreton (Grupo Identidade e Democracia) foi o relator permanente durante a primeira metade de 2020, tendo sido sucedido por Karen Melchior (Grupo Renew Europe) na segunda metade do ano. Os pareceres fundamentados recebidos e confirmados como tal pelo Comité foram incluídos, a título informativo, na ordem do dia da sua reunião seguinte.

A Comissão JURI elabora também regularmente um relatório respeitante aos relatórios anuais da Comissão sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade. O próximo relatório, para o qual Mislav Kolakušić (não inscrito) foi nomeado relator, abrangerá 2017, 2018 e 2019¹⁹. A Comissão JURI também contribuiu para os relatórios semestrais elaborados pela Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos da União dos Parlamentos da União Europeia (COSAC)²⁰ sobre questões relacionadas com a subsidiariedade e a proporcionalidade.

O Serviço de Estudos do Parlamento Europeu continuou a ajudar o Parlamento Europeu a integrar considerações em matéria de subsidiariedade e de proporcionalidade nas suas atividades:

- analisando sistematicamente os aspetos da subsidiariedade e da proporcionalidade das avaliações de impacto da Comissão, chamando a atenção para quaisquer preocupações manifestadas, 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 Europeu, com base no artigo 225.º do TFUE, e do custo da ausência de ação a nível da União,
- examinando os aspetos da subsidiariedade e da proporcionalidade aquando da elaboração de avaliações de impacto, centrando-se no valor acrescentado para a UE.

¹⁶ Para mais informações sobre o procedimento do Parlamento Europeu relativo aos pareceres fundamentados dos parlamentos nacionais, consultar o ponto 2.3 do Relatório Anual de 2016 sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade.

¹⁷ O Parlamento Europeu e a Comissão (que registaram nove pareceres fundamentados durante o mesmo período) contabilizam os pareceres fundamentados de forma diferente. Um parecer fundamentado que abranja mais do que uma proposta da Comissão apenas conta, para a Comissão, como um único parecer fundamentado para fins estatísticos, ao passo que, para determinar se o limiar para um cartão amarelo/cor de laranja foi atingido relativamente a uma proposta da Comissão, esse parecer fundamentado conta como um parecer fundamentado para cada uma das propostas abrangidas. Em contrapartida, o Parlamento Europeu conta tantos pareceres fundamentados quantas as propostas abrangidas.

¹⁸ Todas as comunicações dos parlamentos nacionais estão disponíveis na base de dados «Connect» do Parlamento Europeu, que contém documentos apresentados pelos parlamentos nacionais: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/connect/welcome.html>.

¹⁹ Adequação da regulamentação da UE, a subsidiariedade e a proporcionalidade – Relatório sobre «Legislar Melhor», abrangendo os anos de 2017, 2018 e 2019 [2020/2262(INI)].

²⁰ Para mais informações sobre a COSAC, consultar o ponto 5 do presente relatório.

Em 2020, emitiu cinco apreciações iniciais das avaliações de impacto da Comissão, uma avaliação de impacto, 13 avaliações de impacto europeu *ex post*, três implementações em documentos de ação, duas outras avaliações *ex post*, duas listas de controlo da implantação, dois relatórios sobre o custo da não-Europa, nove avaliações sobre o valor acrescentado europeu, cinco documentos sobre o valor acrescentado das políticas da UE em vigor, uma análise sobre o valor acrescentado europeu e seis análises da aplicação. Lançou uma nova publicação periódica sobre parlamentos nacionais e assuntos europeus, destinada a apresentar uma panorâmica sobre a estruturação dos parlamentos nacionais e a forma como processam, controlam e interagem com a legislação da UE, e publicou os dois primeiros números da referida publicação²¹.

2.3. Conselho

Nas suas conclusões, de 27 de fevereiro de 2020, sobre o tema «Legislar melhor para assegurar a competitividade e um crescimento sustentável e inclusivo»²², o Conselho da União Europeia (a seguir designado por «Conselho») sublinhou «que, para aumentar a eficiência, as medidas constantes de novas propostas [da Comissão] deverão respeitar sempre os direitos fundamentais e a igualdade perante a lei, *bem como os princípios da subsidiariedade, da proporcionalidade e da segurança jurídica*, e deverão ter especialmente em conta as necessidades das pequenas e médias empresas (PME) e das microempresas».

A respeito do princípio da *proporcionalidade*, sublinhou ainda «a importância das PME, incluindo as microempresas, como motor fundamental da inovação, da transição ecológica, da digitalização, do emprego, do crescimento sustentável e inclusivo e da coesão social nas nossas sociedades». Acrescentou que «[o]s interesses e as necessidades das PME, incluindo as microempresas, deverão ser mais bem identificados em todas as fases do processo de tomada de decisão a nível da UE para assegurar que a legislação seja clara e previsível a custos mínimos e seja proporcionada em relação à dimensão das empresas».

Em 16 de novembro de 2020, o Conselho adotou conclusões sobre «Ambientes de testagem da regulamentação e cláusulas de experimentação enquanto ferramentas para um quadro regulamentar favorável à inovação, preparado para o futuro e resiliente, capaz de dar resposta a desafios disruptivos na era digital»²³, assinalando que os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade têm de ser sempre respeitados e promovidos, bem como o princípio da precaução, e remetendo para as suas conclusões anteriores de maio de 2016²⁴ sobre estes princípios.

Para além das obrigações que lhe incumbem em virtude do Tratado, o Conselho mantém os Estados-Membros informados sobre os pareceres dos parlamentos nacionais relativos às propostas legislativas da Comissão. Em 2020, o Secretariado-Geral do Conselho distribuiu às delegações 99 pareceres emitidos no contexto do diálogo político e recebeu nove pareceres fundamentados nos termos do Protocolo n.º 2²⁵.

²¹ <https://www.europarl.europa.eu/thinktank/pt/researchbypolicyarea.html>.

²² Documento ST 6232/20 do Conselho, pontos 2 e 12, disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6232-2020-INIT/pt/pdf>.

²³ Documento ST 13026/20 do Conselho, pontos 3 e 12, disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13026-2020-INIT/pt/pdf> e <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2020/11/16/regulatory-sandboxes-and-experimentation-clauses-as-tools-for-better-regulation-council-adopts-conclusions/>.

²⁴ Documento ST 9580/16 do Conselho: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9580-2016-INIT/pt/pdf>.

²⁵ O Conselho conta os pareceres fundamentados da mesma forma que a Comissão, enquanto o Parlamento Europeu utiliza uma forma de contabilização diferente. Para obter uma explicação completa, consultar a nota de rodapé 17.

2.4. Comité das Regiões

Em 8 de maio de 2020, o Comité das Regiões (a seguir designado por «Comité») emitiu uma declaração sobre a resposta à crise da COVID-19²⁶, apelando a um maior apoio às autoridades regionais e locais e a uma análise colaborativa das competências em matéria de saúde, em conformidade com o princípio da subsidiariedade. Sublinhou que, mesmo durante a pandemia de COVID-19, as medidas de emergência tinham de ser proporcionadas, limitadas no tempo e sujeitas ao controlo democrático, bem como respeitar os princípios da subsidiariedade e da governação a vários níveis.

Em 2 de julho de 2020, o Comité definiu as suas prioridades para 2020-2025 na resolução «Uma Europa mais próxima das pessoas através das suas aldeias, cidades e regiões»²⁷, manifestando a sua determinação em continuar «a melhorar a qualidade da legislação da UE, a antever mais eficazmente o seu impacto territorial e a promover o princípio da subsidiariedade ativa»²⁸. Sublinhou igualmente que «[a] pandemia revelou a importância de aplicar adequadamente o princípio da subsidiariedade ativa, bem como o papel essencial dos órgãos de poder local e regional, por um lado, e a necessidade de coordenação e assistência ao nível europeu, por outro». Olhando para 2021, anunciou que iria «analisar as novas iniciativas políticas da UE com o intuito de verificar que integram a dimensão territorial e cumprem o requisito de valor acrescentado da UE, em conformidade com as recomendações do Grupo de Trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e “Fazer menos com maior Eficiência” e com as orientações sobre legislar melhor».

Em 12 de outubro de 2020, o Comité publicou a sua primeira edição do Barómetro Regional e Local Anual da UE²⁹, centrando-se principalmente no impacto da pandemia de COVID-19. O relatório demonstra que as autoridades regionais e locais da UE estiveram na linha da frente do combate à crise sanitária e que também têm um papel fundamental a desempenhar para uma recuperação económica bem-sucedida. Nas suas principais conclusões, apela a uma maior participação das autoridades regionais e locais na governação dos planos de recuperação nacionais e da UE, recomendando que o Semestre Europeu – enquanto mecanismo de governação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência – integre um código de conduta destinado à participação das autoridades regionais e locais, em conformidade com a subsidiariedade ativa. O relatório apela igualmente a que as regiões e os municípios colaborem estreitamente na preparação dos planos nacionais, a fim de assegurar a sua complementaridade com as estratégias regionais e locais de recuperação. Por último, como aplicação prática do princípio da subsidiariedade ativa, propõe que o Comité e a Comissão organizem um Fórum de Recuperação e Resiliência anual, para determinar se o plano de recuperação funciona para os municípios e as regiões.

²⁶ «[Declaration of the European Committee of the Regions on Local and regional authorities as actors of the European response to the COVID-19 crisis](#)» (Declaração do Comité das Regiões Europeu sobre as autoridades locais e regionais como intervenientes na resposta europeia à crise da COVID-19).

²⁷ [Resolução do Comité das Regiões Europeu — As prioridades do Comité das Regiões Europeu para 2020-2025 — Uma Europa mais próxima das pessoas através das suas aldeias, cidades e regiões.](#)

²⁸ Para mais informações sobre «subsidiariedade ativa», consultar as páginas 7 a 9 do relatório do Grupo de Trabalho: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/report-task-force-subsidiarity-proportionality-and-doing-less-more-efficiently_pt.pdf.

²⁹ Para mais informações sobre o Grupo de Trabalho, consultar a nota de rodapé 3. [Barómetro Regional e Local Anual da UE \(europa.eu\).](#)

Em 2 de julho de 2020, o Comité adotou uma resolução sobre o programa de trabalho da Comissão para 2021³⁰. Incentivou a Comissão a prosseguir a cooperação, a fim de promover o conceito de «subsidiariedade ativa», nomeadamente através da Rede de Polos Regionais para a Avaliação da Execução das Políticas da UE, a RegHub³¹, e a apoiar o Comité no desenvolvimento do projeto RegHub 2.0 para transmitir informações sobre as experiências dos intervenientes que executam as políticas da UE a nível local e regional. Em outubro de 2020, o Comité aprovou a continuação deste projeto e saudou a inclusão de novos membros na rede³². A nova plataforma da Comissão «Prontos para o Futuro»³³ integra diretamente a RegHub na sua estrutura, como uma rede de peritos, enquanto o próprio Comité é representado no grupo de governação da plataforma por três dos seus membros, o que amplia significativamente o papel do Comité e assegura melhor a aplicação do princípio da subsidiariedade ativa ao longo de todo o ciclo legislativo³⁴.

O Comité das Regiões avaliou a observância da subsidiariedade e da proporcionalidade nas oito propostas legislativas sobre as quais emitiu pareceres em 2020³⁵. Estes pareceres continham uma avaliação direta da observância do princípio da subsidiariedade e da proporcionalidade, ou recomendações concretas para melhorar essa observância.

Em 2020, o Comité executou o seu Programa de Trabalho da Subsidiariedade a título de instrumento prático de controlo anual da subsidiariedade. O Grupo de Pilotagem da Subsidiariedade, presidido por Karl-Heinz Lambertz, antigo presidente do Comité, identificou cinco iniciativas prioritárias para o Programa de Trabalho da Subsidiariedade para 2020: os serviços digitais, o Pacto Ecológico Europeu, a proteção do nosso ambiente, a Europa social e um Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo.

O Comité adotou uma resolução sobre «O Pacto Ecológico em parceria com os órgãos de poder local e regional»³⁶, instando a «[r]esultados concretos no terreno mediante a governação a vários níveis e a subsidiariedade ativa». Adotou ainda um parecer³⁷ sobre a proposta de regulamento que estabelece o quadro para alcançar a neutralidade climática (Lei Europeia do Clima)³⁸, sublinhando a importância da consecução do objetivo de que «todas as medidas da UE cumpr[a]m o princípio de “não prejudicar” e, em conformidade com o princípio da subsidiariedade ativa, respeitam plenamente todos os níveis de governo como parceiros no processo de decisão europeu, e não como partes interessadas». Adotou igualmente um parecer sobre o Pacto Europeu para o Clima³⁹, considerando-o uma oportunidade excelente para aplicar o princípio da subsidiariedade ativa, uma vez que os seus objetivos coincidem largamente com os objetivos fundamentais subjacentes à abordagem da subsidiariedade ativa: desenvolver uma

³⁰ JO C 324 de 1.10.2020, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52020XR2622&qid=1610962068519>.

³¹ A Rede de Polos Regionais para a Avaliação da Execução das Políticas da UE (RegHub) teve origem no relatório final e nas recomendações do Grupo de Trabalho Subsidiariedade, Proporcionalidade e «Fazer menos com maior eficiência» (recomendação 8).

³² A lista dos 46 membros está disponível em <https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/RegHub/new-reghub-2-0-members.pdf>.

³³ Para mais informações sobre esta plataforma, consultar o ponto 2.1 do presente relatório.

³⁴ https://cor.europa.eu/en/engage/Documents/RegHub/RegHub_evaluation_report.pdf.

³⁵ Artigo 55.º, n.º 2, do Regimento do Comité das Regiões, JO L 65 de 5.3.2014, p. 41: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0305\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0305(01)&from=EN).

³⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52019XR4351> (JO C 79 de 10.3.2020).

³⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020AR1361> (JO C 324 de 1.10.2020).

³⁸ COM(2020) 80 final.

³⁹ <https://cor.europa.eu/PT/our-work/Pages/OpinionTimeline.aspx?opid=CDR-1360-2020>.

forma de trabalho inclusiva e construtiva que concretize plenamente o potencial do quadro democrático e de governação da UE com vários níveis.

Em 2020, foram apresentadas 18 contribuições sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade à REGPEX, a sub-rede da Rede de Observância da Subsidiariedade⁴⁰, aberta aos parlamentos e aos governos regionais com competências legislativas, para apoiar a sua participação na fase inicial do processo legislativo (controlo da subsidiariedade). No sítio Web da REGPEX⁴¹ estão disponíveis pormenores destas contribuições, bem como ligações para as propostas da Comissão a que se referem.

2.5. Tribunal de Justiça da União Europeia

Em 2020, o Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir designado por «Tribunal») não teve de se pronunciar sobre alegadas violações do princípio da **subsidiariedade**⁴².

Em vários processos nos quais o princípio da **proporcionalidade** foi invocado a fim de contestar a legislação da UE, o Tribunal reconheceu ao legislador da União um amplo poder de apreciação nos domínios em que a sua ação implica opções de natureza tanto política como económica ou social, e em que é chamado a efetuar apreciações e avaliações complexas. A legalidade de uma medida adotada nesses domínios só pode ser afetada se a medida for manifestamente inadequada em relação ao objetivo prosseguido⁴³.

O Tribunal manteve assim a validade da Diretiva (UE) 2018/957 que altera a diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores⁴⁴ à luz do princípio da proporcionalidade, ao julgar improcedentes os recursos de anulação interpostos por dois Estados-Membros⁴⁵. Recordou que o princípio da proporcionalidade exige que os meios postos em prática pelo direito da UE sejam adequados a realizar os objetivos legítimos e não vão além do necessário para os alcançar⁴⁶.

Referindo-se ao poder de apreciação reconhecido ao legislador da UE ao regular o destacamento de trabalhadores para a prestação de serviços, o Tribunal considerou que não se trata de saber se uma medida adotada nesse domínio era a única ou a melhor possível, visto que só o caráter manifestamente inadequado desta, em relação ao objetivo que as instituições competentes pretendem prosseguir, pode afetar a legalidade de tal medida⁴⁷.

⁴⁰ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/thesmn/Pages/default.aspx>. Lançada em abril de 2007, a Rede de Observância da Subsidiariedade foi criada com o objetivo de facilitar o intercâmbio de informações, entre as autoridades locais e regionais e a União, sobre os vários documentos e propostas legislativas e políticas da Comissão. A rede funciona como ponto de acesso que permite a todos os parceiros não só obter informações como também exprimir os seus pontos de vista. No final de 2020, contava com 150 membros, enquanto a REGPEX tinha 76 membros.

⁴¹ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>.

⁴² O Tribunal rejeitou este argumento em termos gerais no seu acórdão de 10 de novembro de 2020, *Comissão/Itália*, no processo C-644/18, EU:C:2020:895, n.º 153.

⁴³ Por exemplo, acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de setembro de 2020, *Rosneft Oil Company e outros/Conselho*, no processo C-732/18 P, EU:C:2020:727, n.º 91.

⁴⁴ Diretiva (UE) 2018/957 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de junho de 2018, que altera a Diretiva 96/71/CE relativa ao destacamento de trabalhadores no âmbito de uma prestação de serviços (JO L 173 de 9.7.2018, p. 16). Em 2016, os parlamentos nacionais enviaram 14 pareceres fundamentados sobre a proposta da Comissão, acionando o procedimento do «cartão amarelo» (consultar o Relatório Anual de 2016 sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade).

⁴⁵ Acórdãos do Tribunal de Justiça de 8 de dezembro de 2020, *Hungria/Parlamento Europeu e Conselho*, no processo C-620/18, EU:C:2020:1001, e *Polónia/Parlamento Europeu e Conselho*, no processo C-626/18, EU:C:2020:1000.

⁴⁶ Acórdão no processo C-620/18, n.º 137; acórdão no processo C-626/18, n.º 94.

⁴⁷ Acórdão no processo C-620/18, n.º 112; acórdão no processo C-626/18, n.º 95.

O Tribunal considerou que o amplo poder de apreciação do legislador da União não se aplica exclusivamente à natureza e ao alcance das disposições contestadas, mas também, em certa medida, ao apuramento dos dados de base. Todavia, mesmo na presença de um amplo poder de apreciação, o legislador da União tem de basear a sua escolha em critérios objetivos e examinar se os fins prosseguidos pela medida escolhida são suscetíveis de justificar consequências económicas negativas, até consideráveis, para certos operadores.

Os projetos de atos legislativos devem ter em conta a necessidade de assegurar que qualquer encargo que incumba aos agentes económicos seja o menos elevado possível e seja proporcional ao objetivo a alcançar⁴⁸. O Tribunal considerou que os dois Estados-Membros que contestaram a sua legalidade não conseguiram demonstrar que as alterações introduzidas pela Diretiva (UE) 2018/597 iam além do que era necessário para alcançar os seus objetivos, a saber, assegurar a livre prestação de serviços numa base equitativa e oferecer maior proteção aos trabalhadores.

O Tribunal não teve unicamente em conta o contexto jurídico mais abrangente em que a diretiva impugnada foi adotada. Assinalou também que o legislador da UE não cometera um erro manifesto, pois tomara em consideração todos os elementos e circunstâncias pertinentes para a situação que a diretiva pretendeu regular⁴⁹.

3. APLICAÇÃO DO MECANISMO DE CONTROLO DA SUBSIDIARIEDADE PELOS PARLAMENTOS NACIONAIS

A Comissão recebeu **nove pareceres fundamentados** dos parlamentos nacionais em 2020⁵⁰. Este número é superior ao registado em 2019, ano em que, pela primeira vez desde a introdução do mecanismo de controlo da subsidiariedade, não foi recebido nenhum parecer fundamentado. Mas também é inferior ao número registado em anos anteriores, tanto em números absolutos⁵¹ como em percentagem do número total de pareceres enviados pelos parlamentos nacionais⁵², ou ao número total de pareceres sobre propostas da Comissão sujeitas ao mecanismo de controlo da subsidiariedade⁵³ (consultar igualmente o gráfico «Tipos de pareceres», no ponto 4).

Três dos nove pareceres fundamentados recebidos em 2020, do *Bundesrat* austríaco, do *Sénat* francês e da *Eerste Kamer* neerlandesa, diziam respeito à proposta de regulamento que estabelece o quadro para alcançar a neutralidade climática (**Lei Europeia do Clima**), adotada pela Comissão em 4 de março de 2020⁵⁴.

⁴⁸ Acórdão no processo C-620/18, n.ºs 114 e 115; acórdão no processo C-626/18, n.ºs 97 e 98.

⁴⁹ Acórdão no processo C-620/18, n.ºs 137 e 151; acórdão no processo C-626/18, n.ºs 124 e 139.

⁵⁰ Este número refere-se ao número total de pareceres recebidos das câmaras parlamentares no âmbito do Protocolo n.º 2 dos Tratados. Um parecer fundamentado que abranja mais do que uma proposta da Comissão apenas conta como um único parecer fundamentado para fins estatísticos, ao passo que, para determinar se o limiar para um cartão amarelo/cor de laranja foi atingido relativamente a uma proposta da Comissão, esse parecer fundamentado conta como um parecer fundamentado para cada uma das propostas abrangidas. Em contrapartida, o Parlamento Europeu conta tantos pareceres fundamentados quantas as propostas abrangidas, resultando assim no maior número de pareceres fundamentados (13) em 2020 referido no ponto 2.2. Para obter a lista de documentos da Comissão sobre os quais a Comissão recebeu pareceres fundamentados, consultar o anexo 1.

⁵¹ 2018: 37 pareceres fundamentados; 2017: 52 pareceres fundamentados; 2016: 65 pareceres fundamentados.

⁵² 2020: 3,5 % (9/255); 2018: 6,5 % (37/569); 2017: 9 % (52/576); 2016: 10,5 % (65/620).

⁵³ 2020: 9,1 % (9/99); 2018: 10,5 % (37/351); 2017: 16 % (52/325); 2016: 17,6 % (65/370).

⁵⁴ COM(2020) 80 final. Estes pareceres foram formalmente recebidos após o termo do prazo de oito semanas estabelecido no Protocolo n.º 2 dos Tratados, em 15 de maio (*Bundesrat* e *Sénat*) e em 26 de maio (*Eerste Kamer*). O prazo expirara em 5 de maio, mas a Comissão tratou-os, ainda assim, como «pareceres fundamentados», dadas as dificuldades práticas enfrentadas pelos parlamentos nacionais devido à crise da COVID-19. Para mais informações sobre o compromisso da Comissão

Esta proposta visava i) consagrar na legislação o objetivo para 2050 em matéria de neutralidade climática estabelecido no Pacto Ecológico Europeu, ii) definir o rumo da política a longo prazo, iii) proporcionar previsibilidade aos investidores e iv) assegurar a transparência e a responsabilização. Incluiu medidas para acompanhar os progressos e ajustar as ações em conformidade e abordou a trajetória rumo à meta para 2050, incluindo uma meta intermédia para 2030, a estabelecer com base numa avaliação de impacto abrangente.

A Comissão recebeu nove pareceres de sete câmaras⁵⁵ sobre esta proposta inicial, incluindo os três pareceres fundamentados, seguidos de três pareceres de outras três câmaras⁵⁶ sobre a proposta alterada⁵⁷ apresentada em setembro com o objetivo de estabelecer a meta climática da União para 2030, que consistia numa redução das emissões líquidas de gases com efeito de estufa de, pelo menos, 55 %, em relação aos níveis de 1990. Outra câmara⁵⁸ respondeu à consulta pública lançada pela Comissão entre março e junho sobre o nível de ambição da meta para 2030.

As três câmaras que apresentaram pareceres fundamentados rejeitaram a proposta de utilização de atos delegados para definir a trajetória entre a meta de redução das emissões de gases com efeito de estufa para 2030 e a meta de neutralidade climática para 2050. Além disso, na opinião da *Eerste Kamer*, a utilização do artigo 192.º, n.º 1 (o processo legislativo ordinário), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, em vez do artigo 192.º, n.º 2 (unanimidade), não era proporcional à importância e ao âmbito da proposta.

A maioria dos pareceres enviados no âmbito do diálogo político, embora de um modo geral favoráveis aos objetivos da proposta, partilharam as preocupações manifestadas nos pareceres fundamentados no que diz respeito à utilização de atos delegados para definir a trajetória 2030-2050. Algumas câmaras solicitaram igualmente que fosse tido em conta o cabaz energético e o potencial de ajustamento específicos de cada Estado-Membro⁵⁹, ou que a forma e os prazos para a consecução dos objetivos para 2050 ficassem ao critério dos Estados-Membros⁶⁰. Outras instaram a que a trajetória para atingir as metas se baseasse na utilização de energias renováveis em vez da energia nuclear⁶¹, ou que fosse estabelecida outra meta intermédia para 2040⁶². Outro pedido⁶³ consistiu na adaptação do apoio financeiro da UE à capacidade financeira de cada Estado-Membro.

Nas suas respostas, a Comissão explicou que utilizaria a trajetória como um instrumento para avaliar os progressos rumo à consecução do objetivo de neutralidade climática e a eficácia das políticas em vigor. Os pontos de partida e de chegada desta trajetória, bem como os critérios a ter em consideração ao estabelecê-la, deviam ser definidos pelos legisladores, para que a delegação não incluísse qualquer «elemento essencial», na aceção do artigo 290.º do TFUE. A Comissão indicou igualmente que o artigo 192.º, n.º 1, do TFUE era a base jurídica correta, à luz

relativamente ao prazo, consultar igualmente o ponto 2.1, subponto «Mecanismo de controlo da subsidiariedade», do presente relatório.

⁵⁵ Do *Bundesrat* austríaco (um parecer fundamentado e um parecer), da *Eerste Kamer* neerlandesa (um parecer fundamentado e um parecer), do *Sénat* francês, do *Senat* polaco, do *Senát* checo, do *Senat* romeno e do *Národná rada* eslovaco.

⁵⁶ Das Cortes Generales espanholas, da Assemblée nationale francesa e da Assembleia da República portuguesa.

⁵⁷ COM(2020) 563 final.

⁵⁸ O *Folketing* dinamarquês. Apoiou uma meta para 2030 de redução de «pelo menos, 55 %», o nível escolhido na proposta alterada.

⁵⁹ *Senat* polaco.

⁶⁰ *Národná rada* eslovaco.

⁶¹ *Bundesrat* austríaco.

⁶² Assemblée nationale francesa.

⁶³ Do *Senat* romeno.

dos objetivos da proposta. Recordou que, para o processo legislativo, a base jurídica do artigo 192.º, n.º 2, constitui uma exceção à regra geral do artigo 192.º, n.º 1, e deve, por conseguinte, ser interpretada em sentido estrito, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal.

A Comissão clarificou igualmente que o desenvolvimento de um setor energético largamente baseado em fontes de energia renováveis era uma parte importante do Pacto Ecológico Europeu, mas que a proposta, ao não definir uma trajetória específica para alcançar o objetivo de neutralidade climática, respeitava plenamente o direito dos Estados-Membros determinarem o seu próprio cabaz energético. Sublinhou o forte apoio que as metas climáticas da UE receberiam através do futuro orçamento da UE a longo prazo, temporariamente impulsionado pelo novo instrumento de recuperação, o «NextGenerationEU». Sublinhou igualmente que o Mecanismo para uma Transição Justa prestaria apoio específico às regiões e aos setores mais afetados pela transição para a economia verde, para que a transição decorresse de forma justa e inclusiva, sem deixar ninguém para trás.

Dois outros pareceres fundamentados, do *Folketing* dinamarquês e do *Riksdag* sueco, diziam respeito à proposta de diretiva relativa a **salários mínimos** adequados na União Europeia, adotada em 28 de outubro de 2020 pela Comissão⁶⁴. Tanto o *Folketing* como o *Riksdag* consideraram que a proposta excedia as competências da UE neste domínio e que a melhor forma de regular as medidas de formação dos salários era a nível nacional. Na sua opinião, o objetivo da proposta, que consiste em garantir que os trabalhadores têm acesso a salários mínimos que lhes permitam um nível de vida razoável onde quer que trabalhem na UE, podia ser suficientemente alcançado a nível nacional. O *Folketing* considerou que a proposta não respeitava a liberdade contratual dos parceiros sociais e que se obtinham melhores resultados em termos de salários mais elevados, ou de menos trabalhadores pouco remunerados, quando as autoridades nacionais não se envolviam na determinação dos critérios dos acordos de negociação coletiva e na sua aplicação. Na opinião do *Riksdag*, não existia uma dimensão transfronteiriça clara, uma vez que as condições e os sistemas para a formação dos salários divergiam consideravelmente consoante o país e que a ação da UE neste domínio não tinha qualquer valor acrescentado.

O *Senát* checo não enviou um parecer fundamentado, mas partilhou as preocupações do *Folketing* e do *Riksdag* sobre as competências da UE e questionou a proporcionalidade da proposta, considerando que seria mais adequada uma recomendação do Conselho do que uma diretiva.

A Comissão respondeu que a proposta visava promover a negociação salarial coletiva em todos os Estados-Membros, sem pôr em causa as características específicas dos sistemas e das tradições nacionais. Respeitava plenamente as competências nacionais e a autonomia dos parceiros sociais, sem procurar harmonizar o nível dos salários mínimos em toda a UE, nem estabelecer um mecanismo uniforme de fixação de salários mínimos em todos os Estados-Membros. Por conseguinte, respeitava as limitações estabelecidas na sua base jurídica, o artigo 153.º do TFUE. A Comissão explicou igualmente que uma diretiva era mais eficaz do que uma recomendação, pois proporcionava segurança quanto à natureza vinculativa dos requisitos a

⁶⁴ COM(2020) 682 final. Em janeiro de 2021, a Comissão recebeu um terceiro parecer fundamentado sobre esta proposta, da *Kamra tad-Deputati* maltesa. Em 2020, foram igualmente suscitadas preocupações quanto à subsidiariedade por dois parlamentos regionais, da Baviera (Alemanha) e da Alta Áustria (Áustria). Para mais informações sobre a avaliação de impacto desta proposta, consultar o ponto 2.1 do presente relatório.

aplicar pelos Estados-Membros, ao mesmo tempo que lhes deixava margem para decidir as formas e os métodos de execução, incluindo confiar essa execução aos parceiros sociais, a pedido conjunto destes.

Os **outros quatro pareceres fundamentados** diziam respeito à proposta alterada de decisão relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia, adotada em 28 de maio de 2020 pela Comissão (parecer fundamentado enviado pelo *Riksdag* sueco), à proposta de regulamento que institui o Fundo para uma Transição Justa, adotada em 14 de janeiro de 2020 pela Comissão (parecer fundamentado enviado pela *Poslanecká sněmovna* checa), à proposta alterada de regulamento relativo à implementação do Céu Único Europeu, adotada em 22 de setembro de 2020 pela Comissão (parecer fundamentado enviado pela *Kamra tad-Deputati* maltesa) e ao Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo da Comissão, adotado em 23 de setembro de 2020 pela Comissão (parecer fundamentado enviado pelo *Országgyűlés* húngaro).

A respeito dos **recursos próprios**⁶⁵, o *Riksdag* considerou que, embora as medidas económicas da União Europeia em resposta à crise da COVID-19 devessem ser temporárias, bem direcionadas e proporcionadas, a proposta da Comissão implicava a contração de um empréstimo significativo nos mercados, com vista ao reforço dos programas da UE, sem clarificar se estes fundos seriam utilizados principalmente para atenuar o impacto da crise da COVID-19. Por conseguinte, na opinião do *Riksdag*, as medidas eram demasiado amplas para alcançar os objetivos da proposta e a Comissão não apresentara uma justificação clara quanto ao motivo pelo qual este empréstimo devia ser efetuado a nível da UE e não a nível nacional.

A Comissão respondeu que o plano de recuperação «NextGenerationEU» era um instrumento de emergência pontual, criado a título temporário e utilizado exclusivamente para a resposta à crise e medidas de recuperação. Além disso, dada a natureza da crise, é adequado utilizar o artigo 122.º do TFUE, pois prevê a possibilidade de aplicação de medidas adequadas à situação económica, decididas num espírito de solidariedade entre os Estados-Membros. Os objetivos prosseguidos pelo plano de recuperação da Comissão não puderam ser suficientemente realizados pelos Estados-Membros a título individual, devido à dimensão das medidas necessárias. A Comissão acrescentou que uma grande parte do apoio extraordinário tinha de ser prestada através de subvenções aos Estados-Membros, uma vez que os empréstimos, por si só, não permitiriam aos países altamente endividados realizar as reformas e proceder aos investimentos absolutamente necessários a fim de assegurar uma rápida recuperação a nível da UE e uma economia mais resiliente.

A respeito do **Fundo para uma Transição Justa**⁶⁶, a *Poslanecká sněmovna* considerou que exigir aos Estados-Membros que preparassem planos territoriais de transformação justa, pormenorizando o apoio previsto para grandes empresas, consistia em microgestão e interferia com as suas competências no âmbito da gestão partilhada. Além disso, não foram claramente definidos os requisitos para justificar os investimentos, como a «proteção de um número significativo de postos de trabalho» ou uma «redução substancial das emissões de gases com efeito de estufa».

A Comissão respondeu que não era inédito exigir que os Estados-Membros apresentassem pormenores dos planos que lhe permitissem verificar se cumpriam as condições de elegibilidade aplicáveis ao apoio, tendo sido uma característica dos quadros programáticos anteriores, e que

⁶⁵ COM(2020) 445 final. Para uma panorâmica do plano de recuperação «NextGenerationEU» e dos pareceres que suscitou, consultar o ponto 4 do presente relatório.

⁶⁶ COM(2020) 22 final.

respeitava o princípio da subsidiariedade. Os Estados-Membros podiam decidir prestar apoio a investimentos produtivos de outras empresas que não fossem de pequena e média dimensão, se os investimentos propostos cumprissem determinadas condições, em especial a criação de postos de trabalho. Foi igualmente necessário avaliar caso a caso o cumprimento dos requisitos para a redução substancial das emissões de gases com efeito de estufa e a proteção de um número significativo de postos de trabalho, dado o elevado número de parâmetros de referência aplicáveis no regime de comércio de licenças de emissão da UE, bem como a necessidade de ter em conta a situação específica do mercado de trabalho regional e a importância relativa do setor em causa.

A respeito do **Céu Único Europeu**⁶⁷, a *Kamra tad-Deputati* discordou da extensão do âmbito das responsabilidades da Comissão e da Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação (AESA). Salientando que os serviços de tráfego aéreo do aeroporto de Malta eram totalmente controlados pelo Estado, considerou que alterações estruturais, como permitir à AESA, atuando como um órgão de análise do desempenho, a imposição de medidas corretivas, como delegar estes serviços a outro prestador, iriam contra as políticas de segurança e defesa nacionais⁶⁸. Na sua opinião, deviam ser escolhidos instrumentos menos intrusivos para acelerar a implementação do Céu Único Europeu, que respeitassem as características territoriais específicas de cada Estado-Membro.

Na sua resposta, a Comissão sublinhou que o tráfego aéreo europeu funciona como uma rede. Como resultado, os objetivos do Céu Único Europeu só podem ser alcançados através da ação da UE, regulando a posição, a conduta e a cooperação de uma série de partes interessadas em todos os Estados-Membros, incluindo os utilizadores do espaço aéreo europeu, os prestadores de serviços de navegação aérea e os aeroportos. Clarificou que a prestação exclusiva de serviços de tráfego aéreo mediante designação por um Estado-Membro já inclui, nos termos do atual sistema de desempenho, a regulação do desempenho económico, ambiental e em matéria de segurança dos prestadores designados. Para tal, a Comissão é apoiada por um órgão consultivo e as atribuições propostas para a AESA não envolvem o poder de apreciação política. A Comissão salientou igualmente que, para garantir que as metas e os planos de desempenho eram efetivamente vinculativos, o órgão de análise do desempenho tinha de poder impor medidas corretivas quando os planos não fossem executados ou os objetivos não fossem atingidos.

A respeito do **Pacto em matéria de Migração e Asilo**⁶⁹, o *Országgyűlés*⁷⁰ questionou a base jurídica de quatro das propostas⁷¹ e o mecanismo de acompanhamento dos direitos humanos previsto na quinta proposta⁷². Alertou que, se fossem adotadas, as propostas imporiam obrigações aos Estados-Membros sem ter suficientemente em conta as características nacionais específicas e os poderes de tomada de decisão. O *Országgyűlés* duvidava da necessidade global destas obrigações e receava que as disposições propostas tornassem impraticáveis os procedimentos nas fronteiras nacionais que contribuem para a gestão da migração, como as zonas de trânsito. Questionou igualmente a proporcionalidade do pacote, pois imporiam obrigações desproporcionadas aos Estados-Membros e alteraria radicalmente o sistema de asilo da UE.

⁶⁷ COM(2020) 579 final.

⁶⁸ Existe apenas um aeroporto em Malta.

⁶⁹ COM(2020) 610, 611, 612, 613 e 614 final.

⁷⁰ Em janeiro de 2021, a Comissão recebeu dois outros pareceres fundamentados sobre estas propostas, do *Senato della Repubblica* italiano e do *Národná rada* eslovaco.

⁷¹ COM(2020) 610, 611, 613 e 614 final.

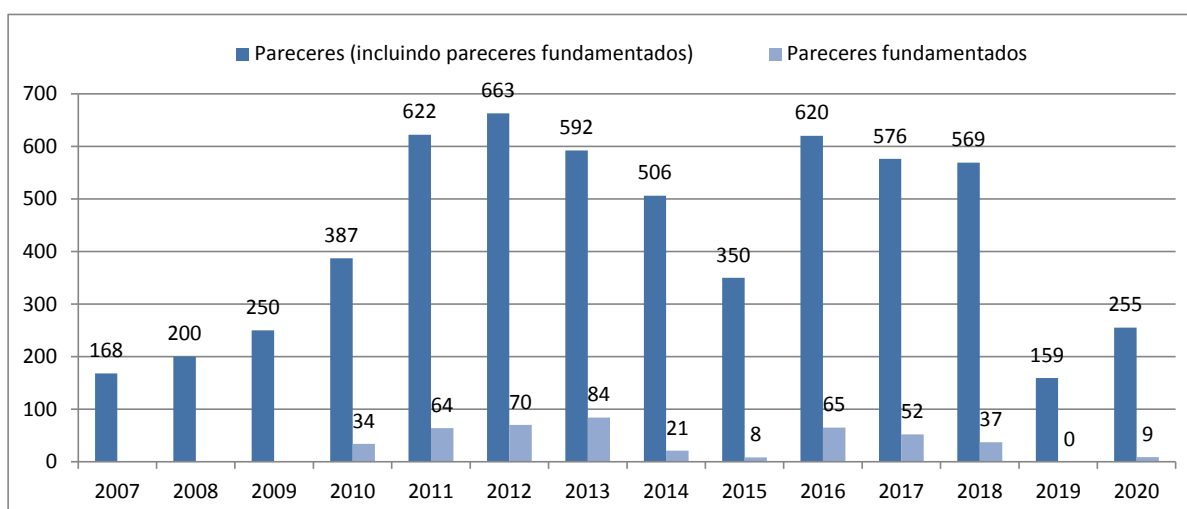
⁷² COM(2020) 612 final.

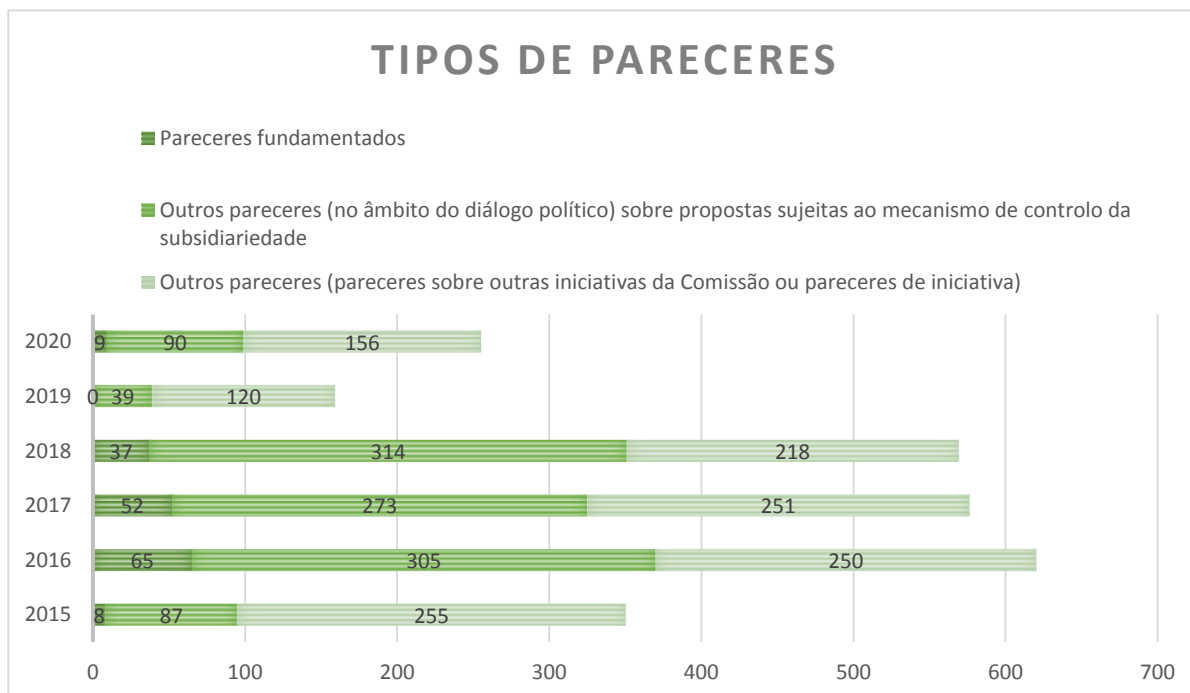
Na sua resposta, a Comissão justificou a base jurídica das suas propostas. Explicou que a ação da UE era necessária para evitar que cada Estado-Membro suportasse individualmente um ónus desproporcionado de pressão migratória e que a proposta sobre a gestão do asilo e da migração era muito flexível, uma vez que os Estados-Membros podiam escolher a forma como contribuiriam. Sublinhou que o mecanismo de controlo proposto não era um mecanismo de reclamação, mas sim de controlo integrado, concebido para prestar apoio às autoridades nacionais. Os Estados-Membros podiam optar por confiar o controlo a organismos de controlo independentes já existentes. Salientou igualmente que o atual quadro jurídico limitava a utilização do procedimento na fronteira da UE a um determinado número de casos bem definidos. Por conseguinte, este procedimento não poderia ser considerado como o procedimento geral de asilo num Estado-Membro.

4. DIÁLOGO POLÍTICO COM OS PARLAMENTOS NACIONAIS

Observações gerais

Em 2020, os parlamentos nacionais enviaram à Comissão 255 pareceres. Este número é superior ao registado em 2019 (159), mas é inferior ao de anos anteriores (576 em 2017 e 569 em 2018).





Desses 255 pareceres, 99 (39 %), incluindo nove pareceres fundamentados (3 %), diziam respeito a propostas legislativas da Comissão sujeitas ao mecanismo de controlo da subsidiariedade⁷³. Os restantes 156 pareceres (61 %) eram referentes a iniciativas não legislativas, designadamente comunicações, ou pareceres de iniciativa sem relação direta com uma iniciativa da Comissão. Estes números encontram-se em sintonia com a percentagem de 2019, ano em que a maioria dos pareceres não se referia a propostas legislativas, e com a de anos anteriores, nos quais a maioria dos pareceres se referia a iniciativas sujeitas ao mecanismo de controlo da subsidiariedade⁷⁴.

Participação e âmbito de aplicação

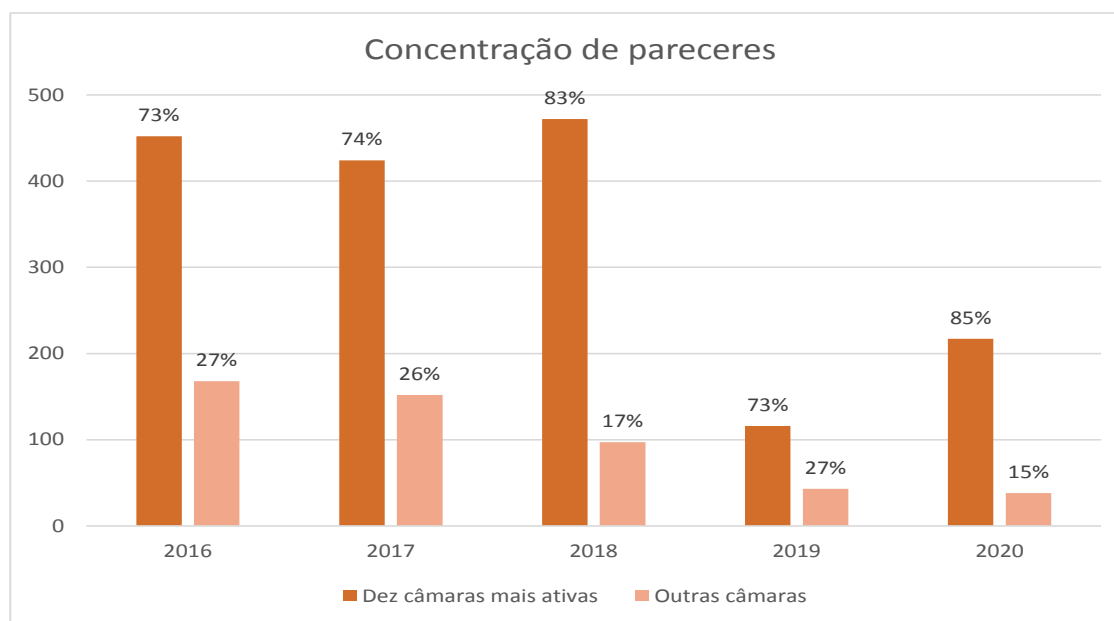
Tal como em anos anteriores, o número de pareceres enviados à Comissão variou significativamente entre os parlamentos nacionais. As dez câmaras mais ativas emitiram 217 pareceres, ou seja, 85 % do total, a concentração mais elevada nos últimos anos (2019: 73 %; 2018: 83 %; 2017: 74 %; 2016: 73 %). Em contrapartida, 12 câmaras⁷⁵ (17 em 2019, 10 em 2018) não emitiram qualquer parecer.

⁷³ Para uma apresentação do mecanismo de controlo da subsidiariedade e do diálogo político, consultar https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments_pt.

⁷⁴ 2018: 62 % dos pareceres diziam respeito a iniciativas sujeitas ao mecanismo de controlo da subsidiariedade, enquanto os restantes 38 % se referiam a outros tipos de iniciativas; 2017: 56 % diziam respeito a iniciativas sujeitas ao mecanismo de controlo da subsidiariedade, enquanto os restantes 44 % se referiam a outros tipos de iniciativas; 2016: 60 % diziam respeito a iniciativas sujeitas ao mecanismo de controlo da subsidiariedade, enquanto os restantes 40 % se referiam a outros tipos de iniciativas. Consultar igualmente o gráfico «Tipos de pareceres» no ponto 3.

⁷⁵ Chambre des représentants/Kamer van volksvertegenwoordigers belga, Narodno Sabranie búlgaro, Vouli ton Antipropon cipriota, Riigikogu estónio, Eduskunta finlandês, Câmaras do Oireachtas irlandês (Dáil e Seanad Éireann), Saeima letão, Chambre des Députés luxemburguesa, Tweede Kamer neerlandesa, Državni svet e Državni zbor eslovenos.

Os dez parlamentos nacionais ou câmaras que enviaram o maior número de pareceres em 2020 foram a *Assembleia da República* portuguesa (40 pareceres), as *Cortes Generales* espanholas (28 pareceres), o *Senat* romeno (28 pareceres), o *Senát* checo (22 pareceres), a *Camera Deputaților* romena (22 pareceres), o *Bundesrat* alemão (21 pareceres), o *Sénat* francês (19 pareceres), a *Poslanecká sněmovna* checa (17 pareceres), a *Camera dei Deputati* italiana (dez pareceres) e o *Riksdag* sueco (dez pareceres), que se incluem igualmente entre as câmaras mais ativas em anos anteriores. O anexo 2 especifica o número de pareceres enviados por cada câmara.



Principais temas dos pareceres no âmbito do diálogo político

Em 2020, a resposta da UE à crise da COVID-19 foi o tema que mereceu a maior atenção por parte dos parlamentos nacionais, suscitando 66 pareceres, 26 % do total de pareceres recebidos. Destes, 44 diziam diretamente respeito ao plano de recuperação «NextGenerationEU» ou a partes do mesmo, incluindo as propostas revistas para o quadro financeiro plurianual 2021-2027 e para a decisão do Conselho relativa aos recursos próprios. Outros 11 pareceres diziam respeito a iniciativas lançadas durante a fase inicial da crise, antes da adoção do plano de recuperação «NextGenerationEU», sete diziam respeito a iniciativas posteriores e quatro eram pareceres de iniciativa dos parlamentos nacionais sobre aspetos específicos da crise.

A proposta da Comissão que suscitou o maior número de pareceres foi a proposta de Lei Europeia do Clima, mais especificamente, 12 pareceres, incluindo três pareceres fundamentados (para mais informações, consultar o ponto 3 do presente relatório).

Outras questões que mereceram maior atenção dos parlamentos nacionais foram a inteligência artificial, a Conferência sobre o Futuro da Europa e o Pacto Ecológico Europeu.

O anexo 3 enumera individualmente as iniciativas da Comissão que suscitaram, pelo menos, cinco pareceres.

- *Resposta à crise da COVID-19*

A Comissão recebeu 11 pareceres de seis câmaras parlamentares⁷⁶ sobre iniciativas que lançara durante a fase inicial da pandemia, até meados de maio de 2020⁷⁷. Estes pareceres foram, de um modo geral, favoráveis. Algumas câmaras apresentaram sugestões, como a modernização das infraestruturas dos cuidados de saúde nos Estados-Membros, a contração de empréstimos a nível da UE e não a nível nacional, ou o lançamento de um forte programa de investimento na região dos Balcãs Ocidentais. Nas suas respostas, a Comissão saudou estas sugestões e salientou que as suas atividades posteriores integraram a maioria delas.

Em 27 de maio, a Comissão apresentou um plano de recuperação importante para reparar os danos económicos e sociais causados pela pandemia e para colocar a UE num rumo de recuperação sustentável e resiliente, tirando partido de todo o potencial do seu orçamento. O plano baseia-se num novo instrumento, o «NextGenerationEU», complementado por uma revisão específica do quadro financeiro plurianual 2021-2027 e por uma alteração da decisão relativa aos recursos próprios que permite à UE mobilizar fundos no valor de 750 mil milhões de EUR nos mercados financeiros. O pacote completo era constituído por duas comunicações políticas, «A Hora da Europa: Reparar os Danos e Preparar o Futuro para a Próxima Geração» e «Um orçamento da UE que potencia o plano de recuperação da Europa»⁷⁸, a revisão do programa de trabalho anual da Comissão para 2020⁷⁹, adotada em 27 de maio, e 21 propostas legislativas⁸⁰, adotadas nos dias seguintes.

A Comissão recebeu 44 pareceres de 13 câmaras⁸¹ sobre várias partes do pacote. A maioria destes pareceres era favorável às iniciativas da Comissão. Houve duas exceções, o parecer fundamentado sobre a proposta alterada de decisão relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia e um parecer sobre a proposta de um novo Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia⁸². Alguns parlamentos nacionais sugeriram: i) prorrogar o período de autorização orçamental do novo Mecanismo de Recuperação e Resiliência para a totalidade do período de programação de sete anos; ii) rever a repartição de fundos entre os Estados-Membros, de modo a refletir o impacto real da pandemia nas suas economias e sociedades; iii) criar novos recursos adicionais, cobrindo integralmente o reembolso do plano de recuperação «NextGenerationEU»; iv) aumentar os fundos afetados à coesão, à agricultura, à migração e à gestão das fronteiras, ou à segurança e à defesa. Vários parlamentos nacionais manifestaram

⁷⁶ Cinco do *Senat* romeno, três da *Assembleia da República* portuguesa, um das *Cortes Generales* espanholas, um da *Camera dei Deputati* italiana e um da *Camera Deputajilor* romena.

⁷⁷ Comunicações «Resposta económica coordenada ao surto de COVID-19», COM(2020) 112, e «Utilizar cada euro disponível, de todas as formas possíveis, para salvar vidas e garantir meios de subsistência», COM(2020) 143, Comunicação Conjunta sobre a resposta global da UE ao surto de COVID-19, JOIN(2020) 11, Comunicação interpretativa sobre a aplicação dos quadros contabilístico e prudencial para facilitar a concessão de crédito bancário na UE, COM(2020) 169, e cinco propostas legislativas, COM(2020) 139, 163, 175, 186 e 219.

⁷⁸ COM(2020) 456 final e 442 final, respetivamente.

⁷⁹ COM(2020) 440 final, que adapta o programa inicial COM(2020) 37 final.

⁸⁰ COM(2020) 220, 223, 403, 404, 405, 407, 408, 409, 441, 443, 444, 445, 446, 447, 450, 451, 452, 453, 459, 460 e 461 final.

⁸¹ Dezassete da *Assembleia da República* portuguesa, 11 das *Cortes Generales* espanholas, três do *Senat* romeno, dois do *Bundesrat* alemão, dois da *Poslanecká sněmovna* checa, dois do *Senát* checo, um do *Országgyűlés* húngaro, um da *Assemblée nationale* francesa, um do *Hrvatski Sabor* croata, um da *Camera dei Deputati* italiana, um do *Seimas* lituano, um da *Kamra tad-Deputati* maltesa e um do *Riksdag* sueco. Além disso, fora do âmbito do diálogo político, o *Sejm* e o *Senat* polacos enviaram uma resolução cada um sobre as negociações orçamentais do Conselho.

⁸² Para mais informações sobre o parecer fundamentado do *Riksdag* sueco a respeito dos recursos próprios e a resposta da Comissão, consultar o ponto 3 do presente relatório. O parecer do *Bundesrat* alemão sobre a proposta de um novo Mecanismo de Proteção Civil da União Europeia, embora não seja um parecer fundamentado, considerou que a proposta violava as competências nacionais e regionais. A Comissão respondeu que o mecanismo proposto se baseava na competência de apoio da UE prevista no artigo 196.º do TFUE e que utilizaria primeiro os recursos nacionais, pois os Estados-Membros continuariam a ser os principais responsáveis pela proteção das pessoas, do ambiente e da propriedade no seu território em caso de catástrofe.

igualmente um apoio claro ao condicionamento do acesso ao financiamento à adesão aos princípios do Estado de direito.

Nas suas respostas, a Comissão referiu o acordo alcançado pelo Conselho Europeu, em 21 de julho, sobre o quadro financeiro plurianual 2021-2027 e o pacote de recuperação. Sublinhou a importância da implantação rápida do apoio à recuperação e explicou que, embora os compromissos relativos às subvenções e aos empréstimos devam ser assumidos até ao final de 2023, os pagamentos podiam continuar até ao final de 2026, quase toda a duração do quadro financeiro plurianual. Salientou que a perda de PIB seria amplamente utilizada para determinar a repartição de fundos entre os Estados-Membros e confirmou que, em 2021, proporia um cabaz de novos recursos próprios. A Comissão reconheceu igualmente que o financiamento devia ser bem direcionado e equilibrado entre as diferentes prioridades da UE, de modo a assegurar uma recuperação equilibrada a longo prazo, e explicou que o plano «NextGenerationEU» incluía instrumentos para aumentar o apoio à coesão dos Estados-Membros, fundos adicionais para o desenvolvimento rural e o Fundo para uma Transição Justa, a fim de tornar as economias mais resilientes e sustentáveis na fase de recuperação da crise. Observou que, nas conclusões do Conselho Europeu de 21 de julho, o financiamento das questões relacionadas com a migração, a gestão das fronteiras, a segurança e a defesa, embora reduzido em comparação com as suas propostas de 27 de maio, continuava a representar um aumento em relação ao período de programação anterior. Saudou o apoio dado pelos parlamentos nacionais ao mecanismo de condicionalidade do Estado de direito. Por último, a Comissão salientou o papel direto da maioria dos parlamentos nacionais na aprovação da decisão relativa aos recursos próprios por cada Estado-Membro, em conformidade com os seus requisitos constitucionais, após a sua adoção pelo Conselho.

A Comissão recebeu sete pareceres de dois parlamentos nacionais⁸³ sobre propostas legislativas adotadas no final do ano para dar resposta à crise da COVID-19⁸⁴. Estes pareceres, de um modo geral, eram favoráveis aos fins das propostas. Contudo, um parecer sobre a proposta de criação de um «Prospeto UE Recuperação» para facilitar a recapitalização das empresas afetadas pela crise⁸⁵ manifestou o receio de que a obrigação de elaborar um prospeto pudesse constituir um encargo administrativo que dificultasse a redução das emissões. Na sua resposta, a Comissão explicou que a sua proposta introduzia isenções para ofertas de menor valor de valores mobiliários, bem como um prospeto simplificado.

A Comissão recebeu igualmente quatro pareceres de iniciativa de duas câmaras⁸⁶ sobre aspetos específicos da resposta à pandemia. Estes pareceres visavam: i) incentivar a realocação da produção de medicamentos para a UE; ii) reforçar as medidas excecionais da política agrícola comum, para dar resposta às consequências da pandemia; iii) assegurar que os governos respeitam o Estado de direito quando adotam medidas excecionais, tais como a utilização de aplicações de rastreio; e iv) autorizar temporariamente as companhias aéreas a compensar os passageiros através de créditos/vales, em vez de um reembolso imediato por voos cancelados.

- *Inteligência artificial*

⁸³ Quatro da *Assembleia da República* portuguesa e três das *Cortes Generales* espanholas.

⁸⁴ COM(2020) 260, 261, 281, 282 e 283 final.

⁸⁵ COM(2020) 281 final. Parecer da *Assembleia da República* portuguesa.

⁸⁶ Três do *Sénat* francês e um da *Assemblée nationale* francesa.

Em 19 de fevereiro, a Comissão adotou um «Livro Branco sobre a inteligência artificial – Uma abordagem europeia virada para a excelência e a confiança»⁸⁷. Apresentou opções políticas que permitem um desenvolvimento fiável e seguro da inteligência artificial na Europa, no pleno respeito dos valores e dos direitos dos cidadãos europeus. É composto por dois pilares: um quadro político para mobilizar recursos ao longo de toda a cadeia de valor, a fim de acelerar o desenvolvimento da inteligência artificial («ecossistema de excelência»), e as principais componentes de um futuro quadro regulamentar («ecossistema de confiança»).

A Comissão recebeu seis pareceres de seis câmaras⁸⁸ sobre este Livro Branco. Foi possível identificar duas vertentes nestes pareceres: um grupo de câmaras centrou-se na necessidade de criar um quadro regulamentar que introduzisse segurança jurídica para os programadores e para os utilizadores e que promovesse a inovação na Europa, enquanto o outro grupo alertou que qualquer ação regulamentar prematura poderia prejudicar a inovação. Uma câmara sugeriu o aditamento de um terceiro pilar, sob a forma de um «ecossistema de agilidade», de modo a garantir a existência da liberdade e da margem para experimentação necessárias. Algumas câmaras solicitaram igualmente um equilíbrio geográfico adequado no desenvolvimento de centros de excelência na UE, destacaram os desafios da escassez de competências e da requalificação, ou sublinharam a necessidade de desenvolver novos procedimentos para a segurança da informação e de proteger os direitos das pessoas singulares.

Nas suas respostas, a Comissão confirmou o seu objetivo de estabelecer um quadro jurídico específico para aplicações de inteligência artificial, utilizando uma abordagem baseada nos riscos. Clarificou que o seu objetivo não era regular a tecnologia como tal, nem a colocar sob suspeita, mas sim regular as aplicações ou as utilizações específicas que possam colocar os direitos fundamentais e a segurança em grande risco, concordando com a necessidade de definir as aplicações de inteligência artificial de alto risco. Concordou igualmente que as regras devem permitir adaptações flexíveis, tendo em vista as tecnologias e os desenvolvimentos futuros. Confirmou a criação de cerca de 200 polos de inovação digital em toda a Europa, a fim de estimular a ampla aceitação das tecnologias digitais, incluindo por microempresas e empresas em fase de arranque, o que deverá contribuir para a convergência entre regiões, através da partilha das melhores práticas e de conhecimentos comuns a todos os polos. A Comissão também concordou com a necessidade de desenvolver o ensino em matéria de inteligência artificial a todos os níveis, bem como a aprendizagem ao longo da vida sobre a inteligência artificial.

- *Conferência sobre o Futuro da Europa*

Em 22 de janeiro, a Comissão adotou uma comunicação sobre a «Organização da Conferência sobre o Futuro da Europa»⁸⁹, apresentando os seus pontos de vista sobre a Conferência. Considerou que a Conferência devia ser um debate aberto centrado nas questões importantes para os cidadãos e acessível aos cidadãos oriundos de todos os quadrantes e de todos os pontos da União. Sugeriu duas vertentes paralelas de debate: uma centrada na estratégia, em torno das grandes ambições da UE, e a outra relacionada com os processos democráticos, nos quais o papel da Comissão deve consistir em facilitar o processo e servir de mediador imparcial. Considerou também que o conceito, a estrutura, o âmbito e o calendário da Conferência deviam ser determinados por uma declaração conjunta do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão

⁸⁷ COM(2020) 65 final.

⁸⁸ Da Poslanecká sněmovna e do Sénat checos, do Bundestag e do Bundesrat alemães, da Camera Deputaților romena e do Riksdag sueco.

⁸⁹ COM(2020) 27 final.

e que os parlamentos nacionais e regionais, bem como outros intervenientes, deviam ter um papel importante a desempenhar na Conferência e ser incentivados a realizar eventos relacionados com a mesma.

A Comissão recebeu cinco pareceres de cinco câmaras⁹⁰ sobre esta comunicação. Outra câmara⁹¹ enviou um parecer de iniciativa (sem qualquer referência à comunicação) e outra⁹² enviou uma carta sobre o mesmo tema. Todas as câmaras solicitaram que os parlamentos nacionais tivessem o mesmo nível de representação e os mesmos direitos do Parlamento Europeu na reunião plenária da Conferência e solicitaram a participação dos parlamentos nacionais nas estruturas de governação da conferência, pois consideravam que era essencial a sua participação direta, de modo a corresponsabilizá-los pela organização e pelos resultados da mesma. Esta opinião foi reiterada nas reuniões da COSAC, em três cartas enviadas pela COSAC às instituições da UE e no 34.º relatório bianual da COSAC⁹³.

Quanto ao âmbito e ao possível resultado da Conferência, algumas câmaras opuseram-se a qualquer debate sobre alterações do Tratado, enquanto outras se manifestaram recetivas ao diálogo. Uma câmara pediu clarificações sobre a natureza jurídica da Conferência e a sua capacidade para propor tais alterações. Os temas sugeridos para debate foram o Estado de direito e os princípios, direitos e valores fundamentais, a transparência do processo de tomada de decisão da UE, o papel dos parlamentos nacionais neste processo e os principais temas da agenda estratégica do Conselho Europeu. Os parlamentos nacionais sublinharam igualmente a importância da recolha de opiniões sobre a Conferência e do acompanhamento dos resultados. Apresentaram várias sugestões sobre como envolver os cidadãos, tais como realizar eventos fora das capitais, adaptar a interação com o público às competências e às expectativas dos jovens e prestar atenção suficiente à igualdade de género.

Nas suas respostas, a Comissão saudou o forte empenho dos parlamentos nacionais na preparação da Conferência e salientou que podiam dar um contributo fundamental para o sucesso da mesma, ao partilhar a sua experiência, organizar eventos e assegurar que alcança o maior número possível de cidadãos. Concordou que as grandes ambições da UE, conforme estabelecidas nas suas prioridades políticas e na agenda estratégica do Conselho Europeu, proporcionavam um enquadramento amplo. Além disso, os cidadãos podem iniciar o debate sobre os temas que considerarem importantes. Confirmou que também estava disposta a desempenhar o seu papel na exploração da forma como a UE pode melhorar os seus processos democráticos e aumentar a sua legitimidade.

- *Pacto Ecológico Europeu*

Em 11 de dezembro de 2019, a Comissão adotou uma comunicação sobre o «Pacto Ecológico Europeu»⁹⁴, que estabelece uma nova estratégia de crescimento para transformar a UE numa sociedade equitativa e próspera, dotada de uma economia moderna, eficiente na utilização dos recursos e competitiva, sem emissões líquidas de gases com efeito de estufa em 2050 e em que o crescimento económico esteja dissociado da utilização dos recursos. Da referida comunicação consta um roteiro inicial das principais políticas e medidas necessárias para pôr em prática estes objetivos.

⁹⁰ Do *Bundesrat* alemão, do *Seimas* lituano, da *Camera Deputaţilor* e do *Senat* romenos e do *Riksdag* sueco.

⁹¹ O *Sejm* polaco.

⁹² O *Folketing* dinamarquês.

⁹³ Para mais informações sobre as atividades da COSAC, consultar o ponto 5 do presente relatório.

⁹⁴ COM(2019) 640 final.

A Comissão recebeu cinco pareceres de cinco câmaras⁹⁵ sobre esta comunicação. Algumas manifestaram preocupações quanto ao impacto da transição nas economias dos Estados-Membros, solicitando que seja justa, preserve a neutralidade tecnológica e permita a cada Estado-Membro definir o seu próprio rumo, ou que a Comissão reveja a meta da UE, que consiste em alcançar a neutralidade carbónica até 2050, bem como a forma de o conseguir. Outras saudaram a prioridade dada pela Comissão às questões ambientais e climáticas e defenderam a fixação de metas ambiciosas. Os parlamentos nacionais sublinharam igualmente que a transição para uma economia sustentável só poderia ser alcançada com o apoio do público, o que significa que as dificuldades sociais no âmbito da transição tinham de ser devidamente atenuadas e que deviam ser criados incentivos para que os intervenientes privados participem financeiramente na aplicação do Pacto Ecológico Europeu.

Nas suas respostas, a Comissão sublinhou o seu compromisso de prosseguir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030 das Nações Unidas, uma parte integrante da sua agenda. Explicou que, dados os investimentos temporários sem precedentes necessários para ultrapassar o impacto negativo da crise da COVID-19, as opções políticas de hoje determinariam o futuro das próximas gerações. É por esse motivo que não pretende investir numa economia obsoleta e baseada nos combustíveis fósseis, mas sim construir uma economia verde, digital, inclusiva e resiliente, adequada ao século XXI. Concordou que, de modo a consegui-lo, a transição para um futuro climaticamente neutro tinha de ser justa, que não deixasse ninguém para trás, e referiu o Mecanismo para uma Transição Justa que propusera a fim de prestar apoio a todos os Estados-Membros, centrando-se nas regiões com maior intensidade carbónica. Salientou também que respeitava plenamente o direito dos Estados-Membros a escolherem o seu cabaz energético e que as propostas que apresentara ou que apresentaria para alcançar os objetivos do Pacto Ecológico Europeu se baseavam em provas e em avaliações de impacto exaustivas.

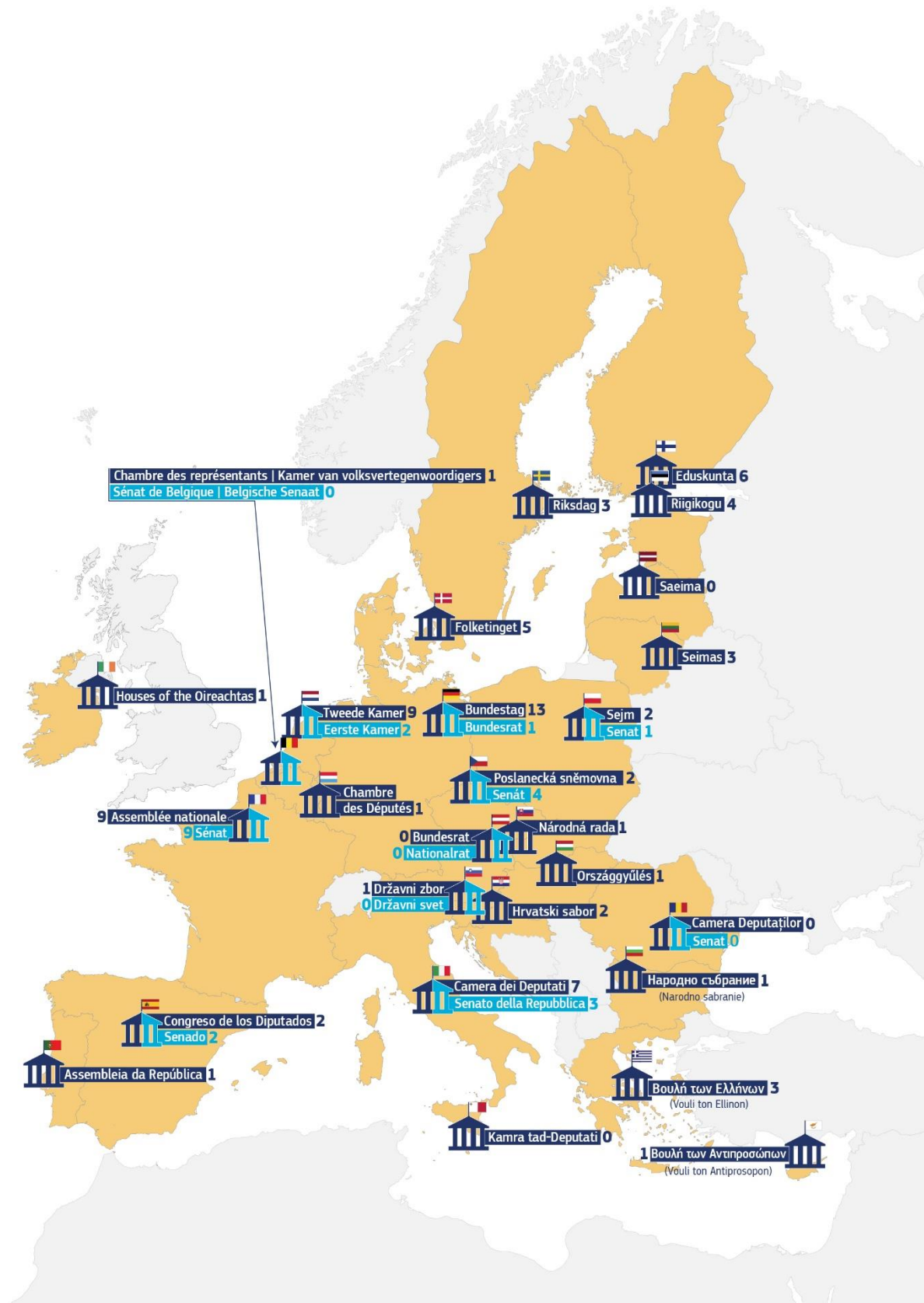
5. CONTACTOS, VISITAS, REUNIÕES, CONFERÊNCIAS E OUTRAS ATIVIDADES

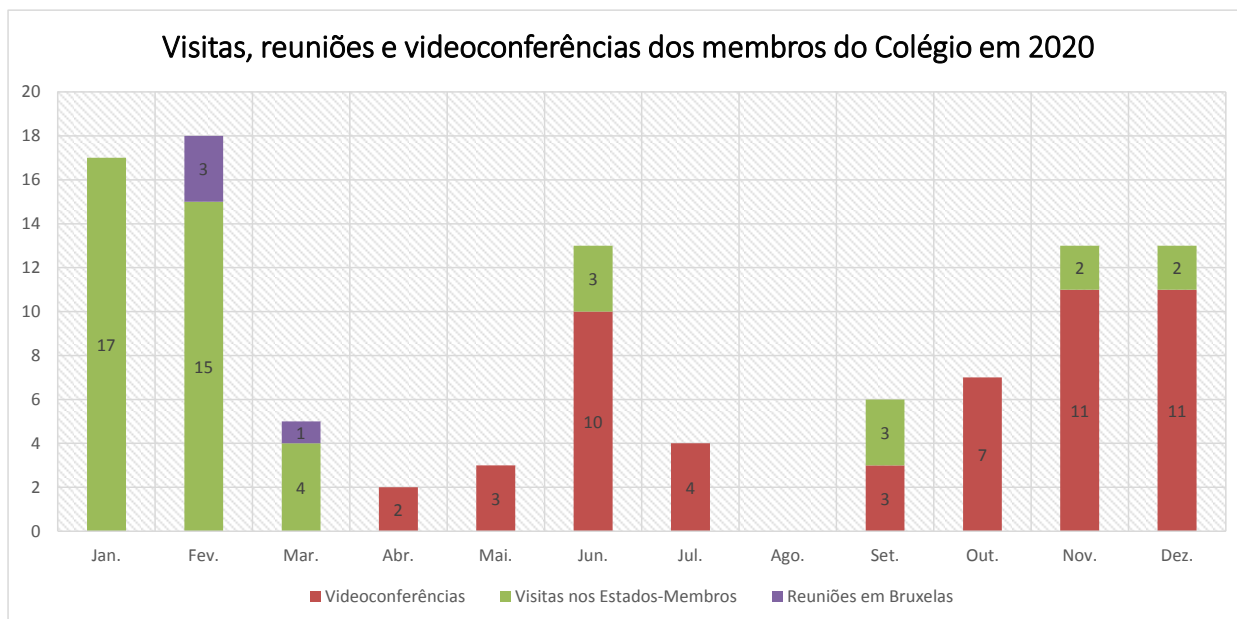
Visitas e reuniões dos membros da Comissão com os parlamentos nacionais

Em 2020, os membros da Comissão realizaram 101 visitas aos parlamentos nacionais ou reuniões (virtuais) com delegações dos mesmos. Este número foi superior ao registado em 2019 (55), apesar da perturbação causada pela COVID-19. Na sequência do pedido feito pela presidente Ursula von der Leyen a cada membro da Comissão para que visitasse todos os Estados-Membros nos primeiros dois anos do seu mandato e que se reunisse regularmente com os parlamentos nacionais, ocorreu um grande número de visitas aos parlamentos nacionais em janeiro (17) e em fevereiro (15), mas esta tendência foi interrompida pelo surto da pandemia. De abril até ao final do ano, a maioria das reuniões entre os parlamentos nacionais e os membros da Comissão decorreu por videoconferência.

⁹⁵ Da *Poslanecká sněmovna* e do *Sénat* checos, do *Bundesrat* alemão, da *Eerste Kamer* neerlandesa e do *Riksdag* sueco.

Number of visits to and meetings with national Parliaments from Members of the Commission in 2020 (total for all Member States: 101)





Em 2020, o negociador principal da União Europeia no processo de saída do Reino Unido, Michel Barnier, também se reuniu com 12 parlamentos nacionais. Os funcionários da Comissão, sobretudo os de alto nível, participaram em mais de 20 reuniões de comissões parlamentares nacionais, para debater propostas legislativas a um nível mais técnico. Os funcionários da Comissão efetuaram 23 apresentações (17 das quais por videoconferência) aos representantes dos parlamentos nacionais em Bruxelas sobre vários temas, como o «NextGenerationEU», a Conferência sobre o Futuro da Europa, o Pacto Ecológico Europeu, o Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo ou o relatório anual sobre o Estado de direito. As apresentações por videoconferência possibilitaram o alargamento da audiência, de modo a incluir os funcionários dos parlamentos nacionais nas capitais, o que aumentou o número de participantes e melhorou a proximidade da Comissão aos parlamentos nacionais.

As representações da Comissão nos Estados-Membros mantiveram contacto frequente com os parlamentos nacionais, em particular sobre o processo do Semestre Europeu e outras questões económicas. Em 2020, organizaram 254 visitas ou eventos que contaram com a participação dos parlamentos nacionais.

Reuniões e conferências interparlamentares

Em 2020, apesar da pandemia, a cooperação interparlamentar continuou a desenvolver-se. Realizaram-se muitas reuniões e conferências interparlamentares⁹⁶, a maioria por videoconferência e, em geral, com a participação de membros da Comissão, incluindo:

- a Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos da União dos Parlamentos da União Europeia (COSAC⁹⁷),

⁹⁶ Para mais informações sobre estas reuniões, consultar o Relatório do Parlamento Europeu sobre as relações entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais: <http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/home/annual-reports.html>.

⁹⁷ A COSAC é o único fórum interparlamentar consagrado nos Tratados, no Protocolo n.º 1 relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia. Normalmente, reúne-se duas vezes (uma reunião dos presidentes e uma reunião plenária) no

- a Semana Parlamentar Europeia⁹⁸,
- a Conferência Interparlamentar sobre Estabilidade, Coordenação e Governação Económica⁹⁹,
- as Conferências Interparlamentares para acompanhamento da Política Externa e de Segurança Comum e da Política Comum de Segurança e Defesa¹⁰⁰,
- o Grupo de Controlo Parlamentar Conjunto da Europol¹⁰¹,
- a primeira reunião do comité interparlamentar sobre a avaliação das atividades da Eurojust¹⁰²,
- a Conferência Interparlamentar de Alto Nível sobre Migração e Asilo¹⁰³,
- as conferências interparlamentares sobre «The European Green Deal and CAP» (O Pacto Ecológico Europeu e a PAC) e «For a social and fair Europe» (Para uma Europa social e justa)¹⁰⁴.

A reunião plenária da LXIV COSAC, realizada por videoconferência em 30 de novembro e 1 de dezembro de 2020, contou com a presença da presidente da Comissão, Ursula von der Leyen. Foi a primeira vez, desde 2013, que um presidente da Comissão participou na COSAC. Os temas em debate na reunião plenária da COSAC foram a análise da Presidência alemã, os ensinamentos retirados da crise da COVID-19 em matéria de cooperação em pandemias e cuidados de saúde, o futuro da Europa, as relações transatlânticas e a parceria com África. A presidente Ursula von der Leyen proferiu um discurso de abertura sobre a resposta europeia comum à pandemia, o quadro financeiro plurianual, o plano «NextGenerationEU» e a Conferência sobre o Futuro da Europa. Instou a que a crise fosse aproveitada como uma oportunidade, não apenas para a reparação dos danos, mas também de modo a avançar para a construção de uma Europa mais sustentável, resiliente e digital. Sublinhou a necessidade de uma melhor preparação e cooperação

Estado-Membro que exerça a presidência rotativa do Conselho da União Europeia. A Comissão tem o estatuto de observador na COSAC. Para mais informações sobre as reuniões da COSAC em 2020, consultar:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc564afa0210164b2da9f5102f8&appLng=PT>.

⁹⁸ A Semana Parlamentar Europeia teve lugar no Parlamento Europeu, em 18 e 19 de fevereiro de 2020. Contou com a participação do vice-presidente executivo Valdis Dombrovskis, da vice-presidente Dubravka Šuica e dos comissários Paolo Gentiloni e Nicolas Schmit. Para mais informações, consultar:

<http://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/european-parliamentary-week.html>.

⁹⁹ Esta conferência contou com a participação do vice-presidente executivo Valdis Dombrovskis e do comissário Paolo Gentiloni e foi realizada por videoconferência, em 12 de outubro. No primeiro semestre do ano, a conferência fez parte da Semana Parlamentar Europeia, tal como em anos anteriores. Para mais informações, consultar:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a871fd920b017293cdfa846bc7&appLng=PT>.

¹⁰⁰ Realizaram-se duas conferências, uma em Zagrebe, em 3 e 4 de março, e uma por videoconferência, em 4 de setembro. O alto representante/vice-presidente Josep Borrell Fontelles esteve presente na segunda. Para mais informações, consultar:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?type=082dbcc5420d8f48014247cca6f04248&appLng=PT>.

¹⁰¹ Esta conferência contou com a presença da comissária Ylva Johansson e foi realizada por videoconferência, em 28 e 29 de setembro. Tinha sido programada outra conferência para o primeiro semestre de 2020, mas foi cancelada. Para mais informações, consultar:

<https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/conference/getconference.do?id=8a8629a872e48b7c0173477b67754478&appLng=PT>.

¹⁰² Esta reunião contou com a participação do comissário Didier Reynders e foi realizada por videoconferência, em 1 de dezembro. Para mais informações, consultar:

<https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/high-level-conferences/jpsg-on-europol-and-eurojust-icm.html>.

¹⁰³ Esta conferência contou com a participação da presidente da Comissão, Ursula von der Leyen, do vice-presidente Margaritis Schinas e das comissárias Ylva Johansson e Jutta Urpilainen e foi realizada por videoconferência, em 19 de novembro. Para mais informações, consultar:

<https://www.europarl.europa.eu/relnatparl/en/interparliamentary-meetings/other-meetings.html>.

¹⁰⁴ Estas conferências foram realizadas em 5 de outubro (com a participação do vice-presidente executivo Frans Timmermans e do comissário Janusz Wojciechowski) e em 9 de novembro (com a participação dos comissários Didier Reynders e Nicolas Schmit), respetivamente, por videoconferência. Para mais informações, consultar:

https://www.parleu2020.de/en/Events#tiles_events_container_691278.

européia em situações semelhantes no futuro e salientou o importante papel dos parlamentos nacionais na transformação dos fundos da UE em projetos que criarão postos de trabalho e crescimento.

As duas reuniões regulares dos presidentes da COSAC foram realizadas, respetivamente, em 20 e 21 de janeiro de 2020, em Zagrebe, e em 14 de setembro de 2020, por videoconferência. A reunião de janeiro, que contou com a participação da vice-presidente Dubravka Šuica, centrou-se nas prioridades da Presidência croata e na Conferência sobre o Futuro da Europa. A reunião de setembro, que contou com a participação do vice-presidente executivo Frans Timmermans, centrou-se nas prioridades da Presidência alemã, nas consequências da pandemia de COVID-19 e nos ensinamentos retirados até à data.

A pandemia levou ao cancelamento das reuniões presenciais programadas, como a reunião plenária da LXIII COSAC e a Conferência dos Presidentes dos Parlamentos da União¹⁰⁵. No entanto, o recurso à videoconferência permitiu a organização de várias reuniões extraordinárias de presidentes. Teve lugar uma primeira reunião em 16 de junho de 2020, para substituir a reunião plenária cancelada. A conferência contou com a presença do vice-presidente Maroš Šefčovič e centrou-se na resposta europeia comum à pandemia e nas suas repercussões no quadro financeiro plurianual 2021-2027, bem como na Conferência sobre o Futuro da Europa. Duas outras reuniões extraordinárias de presidentes centraram-se em temas da atualidade: em 29 de outubro de 2020, com a participação da vice-presidente Věra Jourová e do comissário Didier Reynders, sobre o Relatório de 2020 sobre o Estado de direito, e em 23 de novembro de 2020, com a participação da vice-presidente executiva Margrethe Vestager, sobre como lidar com as consequências da pandemia e os ensinamentos retirados do ponto de vista da concorrência. Foram também organizadas duas reuniões entre os presidentes e Michel Barnier, em 26 de junho de 2020 e em 17 de setembro de 2020, sobre as relações entre a UE e o Reino Unido.

Na sequência da reunião extraordinária de presidentes de 16 de junho de 2020 e da reunião plenária de 30 de novembro e de 1 de dezembro de 2020, 32 delegados dos parlamentos nacionais subscreveram cartas aos presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho Europeu, do Conselho e da Comissão. A carta de junho saudou uma resposta europeia comum à crise da COVID-19, sublinhou a importância de uma adoção atempada do quadro financeiro plurianual e solicitou uma representação adequada dos parlamentos nacionais na Conferência sobre o Futuro da Europa. A carta de dezembro reiterou este último pedido, clarificando que, idealmente, os parlamentos nacionais deviam participar na organização da conferência, no seu comité diretor e na elaboração de conclusões, em pé de igualdade com o Parlamento Europeu. A carta também defendia uma abordagem descentralizada, por meio da organização de vários eventos nos Estados-Membros e nas suas regiões.

Ratificação da decisão relativa aos recursos próprios

A decisão relativa ao sistema de recursos próprios da União foi adotada pelo Conselho em 14 de dezembro¹⁰⁶. Antes de entrar em vigor, tem de ser aprovada por todos os Estados-Membros, em conformidade com os respetivos requisitos constitucionais, o que, na maioria dos

¹⁰⁵ A Conferência dos Presidentes dos Parlamentos da União Europeia é organizada todos os anos no Estado-Membro que tenha exercido a presidência rotativa do Conselho da União Europeia durante o segundo semestre do ano anterior.

¹⁰⁶ Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho, JO L 424 de 15.12.2020.

Estados-Membros, envolve uma ratificação parlamentar. Um parlamento nacional, o *Hrvatski Sabor* croata, já concluíra esta ratificação em 2020, em 18 de dezembro¹⁰⁷.

6. O PAPEL DOS PARLAMENTOS REGIONAIS

Os parlamentos regionais contribuem, indiretamente, para as relações da Comissão com os parlamentos nacionais. Nos termos do Protocolo n.º 2 dos Tratados, ao procederem ao controlo da subsidiariedade dos projetos de atos legislativos da União tendo em vista a emissão de pareceres fundamentados, compete aos parlamentos nacionais consultar, quando adequado, os parlamentos regionais que dispõem de competências legislativas¹⁰⁸.

Os parlamentos regionais também estão representados no Comité das Regiões, que realiza atividades de acompanhamento através da Rede de Observância da Subsidiariedade e da sua plataforma em linha que se destina a apoiar a participação dos parlamentos regionais com competências legislativas no mecanismo de alerta precoce em matéria de subsidiariedade (REGPEX)¹⁰⁹. Também participam, através da rede RegHub, na plataforma «Prontos para o Futuro» da Comissão, que faz parte das suas ações no âmbito do programa «Legislar Melhor»¹¹⁰.

Embora não exista uma disposição expressa nos Tratados sobre a interação direta entre a Comissão e os parlamentos regionais, a Comissão tem as suas contribuições em conta. Vários parlamentos regionais¹¹¹ apresentaram resoluções diretamente à Comissão sobre diversas questões, como a Conferência sobre o Futuro da Europa, a adoção do orçamento da UE e a decisão do Conselho relativa aos recursos próprios da UE, a Presidência alemã, o Pacto Ecológico Europeu e a proteção do clima, as economias verde e social, o Plano de Ação para a Economia Circular, a Estratégia do Prado ao Prato, a proposta relativa a salários mínimos adequados, o Mecanismo de Proteção Civil da UE, a política regional dos Açores e da Polónia, o bloqueio geográfico, a proteção dos refugiados e dos migrantes, a prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, a situação no Alto Carabaque e um apelo à libertação imediata de um estudante do programa Erasmus Mundus detido no Egito. Um parlamento regional também respondeu a várias consultas públicas lançadas pela Comissão¹¹², enquanto outro apresentou um parecer através de um parlamento nacional¹¹³. Os membros da Comissão também se reuniram com alguns parlamentos regionais¹¹⁴.

7. CONCLUSÃO

¹⁰⁷ Chipre foi o segundo Estado-Membro a ratificar a decisão, em 22 de dezembro de 2020, sem participação parlamentar. Em 2021, todos os restantes Estados-Membros ratificaram a decisão, tendo entrado em vigor em 1 de junho de 2021.

¹⁰⁸ Artigo 6.º, primeiro parágrafo, do Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

¹⁰⁹ <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/Pages/default.aspx>. Para mais informações sobre a atividade do Comité das Regiões relacionada com o controlo da subsidiariedade, consultar o ponto 2.4 do presente relatório.

¹¹⁰ Para mais informações sobre a plataforma «Prontos para o Futuro» e a rede «RegHub», consultar os pontos 2.1 e 2.4 do presente relatório.

¹¹¹ Os parlamentos regionais da Flandres, da Valónia e da comunidade germanófona belga (Bélgica), da Baviera, de Brandeburgo e da Turíngia (Alemanha), das Ilhas Baleares e do País Basco (Espanha), dos Açores (Portugal), da Alta Áustria (Áustria) e da Mazóvia e da Subcarpácia (Polónia).

¹¹² O parlamento regional da Baviera, sobre a Iniciativa Vaga de Renovação, a adaptação às alterações climáticas, o mercado único digital e o Regulamento Serviços Digitais, o desenvolvimento rural, a avaliação da política de promoção agrícola, as estatísticas europeias das pescas, o Livro Branco «Roteiro do espaço único europeu dos transportes» e a migração legal.

¹¹³ O parlamento da Flandres sobre as relações com a Turquia. A Comissão procedeu ao seu registo como parecer do *Sénaat/Senaat* belga e respondeu a este último.

¹¹⁴ A vice-presidente Dubravka Šuica reuniu-se com o parlamento da comunidade germanófona belga e o comissário Phil Hogan reuniu-se com o parlamento da Valónia.

Em 2020, verificou-se a continuação da tendência do ano anterior, ou seja, a maioria dos pareceres dos parlamentos nacionais dizia respeito a iniciativas não legislativas da Comissão ou eram pareceres de iniciativa própria, o que demonstra o interesse de alguns parlamentos nacionais em participar no processo de elaboração de políticas da UE, não só no exercício do controlo da subsidiariedade, mas também nas fases iniciais do processo e noutras, ao fornecer uma contribuição política orientada para o futuro.

Em 2020, mais de um quarto dos pareceres que os parlamentos nacionais enviaram à Comissão dizia respeito à resposta à crise da COVID-19, demonstrando o forte empenho dos parlamentos nacionais em tempos de crise.

Apesar da perturbação causada pela COVID-19, os membros da Comissão realizaram mais reuniões com os parlamentos nacionais do que em 2019. A presidente Ursula von der Leyen e os membros da Comissão participaram de forma ativa em muitas reuniões interparlamentares, incluindo na reunião plenária da LXIV COSAC. Os parlamentos nacionais utilizaram amplamente o sistema de videoconferência, que proporcionou uma forma mais abrangente para a Comissão apresentar as suas iniciativas. A utilização de ferramentas digitais revelou-se eficaz para o reforço e a intensificação dos intercâmbios entre a Comissão e os parlamentos nacionais. Estas ferramentas podem continuar a ser vantajosas para o intercâmbio político, mesmo após a pandemia.

Em 2020, a Comissão prestou apoio aos parlamentos nacionais no exercício do controlo da subsidiariedade de duas formas. Em primeiro lugar, excluiu o período das férias de Natal e do Ano Novo do cálculo do prazo de oito semanas para a apresentação de pareceres fundamentados. Em segundo lugar, demonstrou flexibilidade caso os pareceres fundamentados fossem recebidos após o termo do período de escrutínio, para atender às possíveis dificuldades práticas que os parlamentos nacionais encontrassem devido à crise da COVID-19.

A Comissão também reforçou as suas relações em termos de políticas com as autoridades locais e regionais, através da nova plataforma «Prontos para o Futuro», que está a desenvolver legislação preparada para o futuro.