



TEXTOS APROVADOS

P8_TA(2017)0210

Relatório anual de 2014 sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade

Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de maio de 2017, sobre o relatório anual de 2014 sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade (2015/2283(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o Acordo Interinstitucional de 16 de dezembro de 2003 sobre legislar melhor e a sua versão mais recente, o Acordo Interinstitucional de 13 de abril de 2016 sobre legislar melhor,
- Tendo em conta o Protocolo n.º 1 relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia,
- Tendo em conta o Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade,
- Tendo em conta as disposições práticas acordadas em 22 de julho de 2011 entre os serviços competentes do Parlamento Europeu e do Conselho tendo em vista a aplicação do artigo 294.º, n.º 4, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), em caso de acordos em primeira leitura,
- Tendo em conta a sua resolução, de 12 de abril de 2016, sobre os relatórios anuais de 2012-2013 sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade¹,
- Tendo em conta a sua resolução, de 4 de fevereiro de 2014, sobre a adequação da regulamentação da UE, a subsidiariedade e a proporcionalidade (19.º relatório sobre «Legislar Melhor» – 2011)²,
- Tendo em conta a sua resolução, de 13 de setembro de 2012, sobre o 18.º relatório sobre «Legislar Melhor» – Aplicação dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade (2010)³,

¹ Textos Aprovados, P8_TA(2016)0103.

² Textos Aprovados, P7_TA(2014)0061.

³ JO C 353 E de 3.12.2013, p. 117.

- Tendo em conta a sua resolução, de 14 de setembro de 2011, sobre «Legislar Melhor», subsidiariedade e proporcionalidade, e regulamentação inteligente¹,
 - Tendo em conta o Acordo de Cooperação entre o Parlamento Europeu e o Comité das Regiões, de 5 de fevereiro de 2014,
 - Tendo em conta o relatório anual da Comissão de 2014 sobre a subsidiariedade e a proporcionalidade (COM(2015)0315),
 - Tendo em conta o relatório anual do Comité das Regiões de 2014 sobre a subsidiariedade,
 - Tendo em conta os relatórios semestrais da Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos da União dos Parlamntos da União Europeia (COSAC) sobre a evolução na União Europeia dos procedimentos e das práticas pertinentes para o controlo parlamentar, de 19 de junho de 2014, 14 de novembro de 2014, 6 de maio de 2015 e 4 de novembro de 2015,
 - Tendo em conta os artigos 52.º e 132.º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Jurídicos e o parecer da Comissão dos Assuntos Constitucionais (A8-0114/2017),
- A. Considerando que, em 2014, a Comissão recebeu 21 pareceres fundamentados sobre 15 propostas da Comissão; que o número total de observações recebidas foi de 506, incluindo as observações no âmbito do diálogo político;
- B. Considerando que, em 2014, três parlamentos nacionais (o Folketing da Dinamarca, a Segunda Câmara dos Países Baixos e a Câmara dos Lordes do Reino Unido) emitiram relatórios com propostas pormenorizadas sobre o modo de reforçar o papel dos parlamentos nacionais no processo decisório;
- C. Considerando que, no acordo de cooperação entre o Parlamento Europeu e o Comité das Regiões, assinado em 5 de fevereiro de 2014, ambas as instituições se comprometem a reforçar a legitimidade da União Europeia;
- D. Considerando que, em 19 de maio de 2015, a Comissão adotou um pacote de medidas intitulado «Legislar Melhor», com novas orientações integradas sobre esta matéria, incluindo orientações atualizadas para avaliar a subsidiariedade e a proporcionalidade no contexto da avaliação do impacto de novas iniciativas;
- E. Considerando que, em 2014, a Unidade de Avaliação de Impacto do Parlamento Europeu efetuou 31 avaliações iniciais, duas avaliações pormenorizadas e três avaliações de impacto complementares ou substitutas sobre avaliações de impacto da Comissão e uma avaliação de impacto sobre alterações;
- F. Considerando que a delegação de competências em atos legislativos da União ocorre quando a flexibilidade e a eficácia são necessárias e não podem ser asseguradas pelo processo legislativo ordinário; que a adoção de regras essenciais para esta questão é reservada aos legisladores;

¹ JO C 51 E de 22.2.2013, p. 87.

- G. Considerando que a subsidiariedade e a proporcionalidade são questões fundamentais no contexto das avaliações retrospectivas, que determinam se as ações da UE estão realmente a alcançar os resultados esperados em termos de eficácia, eficiência, coerência, pertinência e valor acrescentado da UE;
1. Saúda o cumprimento sistemático dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, que, de acordo com os Tratados, fazem parte dos princípios orientadores da ação da União Europeia e devem ser considerados parte integrante do processo de elaboração de políticas da UE; recorda que, no que diz respeito às novas iniciativas legislativas, o Tratado obriga a Comissão a examinar se a UE está habilitada a tomar medidas e se essas medidas se justificam em termos de subsidiariedade e de proporcionalidade, bem como a velar por que todas as iniciativas sejam acompanhadas de uma exposição de motivos que comprove, entre outros aspetos, a conformidade com estes princípios;
 2. Salaria que as verificações de subsidiariedade pelos parlamentos nacionais dos Estados-Membros são instrumentos importantes para a redução do chamado «défice democrático» e para a colaboração entre as instituições europeias e nacionais; realça que os parlamentos nacionais têm um papel considerável a desempenhar que consiste em garantir que as decisões são tomadas à escala mais eficaz e tão próximo do cidadão quanto possível; salienta que a adoção de atos jurídicos requer a aprovação por uma larga maioria no Conselho, composto pelos ministros de todos os Estados-Membros da UE, os quais são politicamente responsáveis perante os respetivos parlamentos nacionais, e que esta é outra forma de respeitar plenamente o princípio da subsidiariedade;
 3. Constata a redução significativa do número de pareceres fundamentados enviados pelos parlamentos nacionais em 2014; realça, contudo, que essa redução pode ser o resultado de um número inferior de propostas legislativas apresentadas pela Comissão; chama a atenção para o facto de que, em 2014, nenhuma proposta da Comissão foi objeto de procedimentos de «cartão amarelo» ou «cartão laranja», nos termos do Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade; recorda que o procedimento de «cartão amarelo» foi acionado duas vezes no passado (uma vez em 2012 e outra em 2013), o que demonstra que o sistema funciona;
 4. Observa igualmente que, em 2014, apenas 15 câmaras de parlamentos apresentaram um parecer fundamentado, o que representa uma redução de cerca de 50 % do nível de participação das 41 câmaras em relação a 2013;
 5. Congratula-se com o facto de, em 2014, todas as instituições da UE terem desempenhado um papel ativo na garantia do controlo dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, em conformidade com o artigo 5.º do Tratado da União Europeia; saúda o facto de o diálogo político entre a Comissão Europeia e os parlamentos nacionais ter sido reforçado, nomeadamente graças às diversas visitas de comissários europeus aos parlamentos nacionais;
 6. Observa, contudo, que a maioria dos pareceres apresentados por parlamentos nacionais provém de um reduzido número de assembleias nacionais; incentiva as demais assembleias a participarem de forma mais ativa no debate europeu;

7. Assinala o facto de alguns parlamentos nacionais terem salientado que, em algumas propostas legislativas da Comissão, a justificação da subsidiariedade e da proporcionalidade é incompleta ou inexistente; solicita à Comissão que melhore as suas exposições de motivos fornecendo sempre uma análise pormenorizada, exaustiva e apoiada em factos das suas propostas em termos de subsidiariedade e de proporcionalidade, o que poderá ajudar os parlamentos nacionais a efetuar um exame mais eficaz dessas propostas;
8. Observa que o Comité de Avaliação de Impacto (CAI) considerou que cerca de 32 % das avaliações de impacto (AI) por si analisadas em 2014 incluíam uma análise pouco satisfatória do princípio da subsidiariedade ou do princípio da proporcionalidade, ou de ambos; observa que esta taxa é semelhante às taxas registadas em anos anteriores, e considera, por conseguinte, que podem ser necessárias melhorias;
9. Constata, neste contexto, a importância decisiva das avaliações de impacto enquanto instrumentos de apoio à tomada de decisões no processo legislativo, e salienta que, neste âmbito, é oportuno dar a devida atenção às questões relativas à subsidiariedade e à proporcionalidade; saúda, a este respeito, o pacote de medidas «Legislar Melhor», aprovado pela Comissão em 19 de maio de 2015 com o objetivo de velar por que a legislação da UE sirva melhor os interesses dos cidadãos, o qual, entre outros aspetos, aborda as preocupações levantadas pelo CAI em matéria de subsidiariedade e de proporcionalidade; congratula-se com a inclusão neste pacote de uma explicação mais pormenorizada da Comissão sobre a forma como as propostas legislativas cumprem as obrigações jurídicas em matéria de subsidiariedade e proporcionalidade, inclusivamente nas suas análises de impacto; sublinha que, de qualquer modo, o pacote de medidas «Legislar Melhor» deve ser utilizado para criar uma legislação europeia eficaz em domínios em que a melhor forma de realizar verdadeiros progressos e gerar valor acrescentado é a nível europeu;
10. Recorda a importância dos relatórios anuais sobre subsidiariedade e proporcionalidade elaborados pela Comissão; solicita a esta instituição que, neste contexto, apresente relatórios anuais mais pormenorizados sobre subsidiariedade e proporcionalidade, incluindo uma análise mais aprofundada do princípio da proporcionalidade;
11. Acolhe com agrado os relatórios elaborados por vários parlamentos nacionais, em particular o Folketing dinamarquês, a Segunda Câmara neerlandesa e a Câmara dos Lordes britânica, os quais constituem um contributo precioso para o debate sobre o papel dos parlamentos nacionais no processo decisório da UE, e regista as propostas neles incluídas; observa que estes relatórios contêm ideias sobre a forma de alargar o âmbito de aplicação do mecanismo de controlo da subsidiariedade e sugerem que os pareceres fundamentados deveriam também abordar a conformidade das propostas com o princípio da proporcionalidade; considera, no entanto, que a exequibilidade destas propostas exige uma avaliação minuciosa e uma revisão dos Tratados e protocolos pertinentes, uma vez que não estão refletidas nos Tratados em vigor; incentiva outros parlamentos nacionais a partilharem as suas opiniões acerca do papel que os parlamentos nacionais devem desempenhar no processo decisório da UE; congratula-se com a participação dos parlamentos nacionais no debate europeu e incentiva-os a cooperarem mais estreitamente entre si e com o Parlamento Europeu;
12. Sugere que, por ocasião de uma eventual revisão dos Tratados e dos seus Protocolos, seria oportuno ponderar se os pareceres fundamentados deveriam limitar-se ao exame

dos motivos da subsidiariedade ou avaliar igualmente a proporcionalidade, qual seria o número apropriado de respostas de parlamentos nacionais necessário para desencadear um procedimento de «cartão amarelo» ou de «cartão laranja» e quais seriam as consequências no caso de o limiar para estes procedimentos ser atingido em conformidade com o artigo 7.º, n.º 2, do Protocolo n.º 2 relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;

13. Observa que diversos parlamentos nacionais manifestaram, no âmbito da Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos da União (COSAC), o seu interesse em propor a introdução de um mecanismo de «cartão verde» como instrumento para melhorar o diálogo político; entende que a introdução deste mecanismo de «cartão verde» deve ser ponderada, pois daria aos parlamentos nacionais a oportunidade de sugerir à Comissão o exame de uma iniciativa legislativa; recomenda, a este respeito, que se reflita no número de parlamentos nacionais necessário para desencadear este procedimento e na magnitude do seu impacto; salienta que a possível introdução de tal mecanismo não deverá prejudicar as instituições da UE e o processo legislativo ordinário;
14. Regista o pedido de alguns parlamentos nacionais no sentido de alargar o período de oito semanas durante o qual podem emitir um parecer fundamentado, em conformidade com o artigo 6.º do Protocolo n.º 2; entende, a este respeito, que poderia ser examinada a questão do prazo adequado que os parlamentos nacionais deveriam respeitar para emitir pareceres fundamentados – no caso de os parlamentos deverem formular tal pedido por razões que se prendam com limitações de tempo por razões objetivas e justificadas, tais como catástrofes naturais e períodos de férias parlamentares –, a acordar entre os parlamentos nacionais e a Comissão; considera que este objetivo poderia ser realizado graças a um compromisso político alcançado entre as instituições e os parlamentos nacionais em primeira instância, sem provocar qualquer atraso na aprovação da legislação em causa; salienta que este período deve ser o resultado de um equilíbrio justo entre o direito dos parlamentos nacionais de levantarem objeções por razões de subsidiariedade e a eficácia com que a União deve dar resposta às exigências dos seus cidadãos; observa, a este respeito, que os parlamentos nacionais têm a possibilidade de intervir e de examinar a questão do respeito do princípio da subsidiariedade antes da apresentação de uma iniciativa legislativa pela Comissão, no que se refere aos livros verdes e brancos ou ao programa de trabalho anual; entende que, desde a adoção do Tratado de Lisboa, a participação dos parlamentos nacionais nos assuntos da UE se desenvolveu significativamente, inclusive através do seu contacto regular com outros parlamentos nacionais;
15. Considera que, se os Estados-Membros decidirem alargar o prazo concedido aos parlamentos nacionais para a emissão de um parecer fundamentado, nos termos do artigo 6.º do Protocolo n.º 2, esta disposição deve ser incluída numa próxima revisão do Tratado; salienta que esta dilatação do prazo poderia ser também determinada na legislação secundária;
16. Recorda que os parlamentos nacionais podem, a todo o momento, no âmbito do processo de consulta ou do diálogo político, exprimir objeções por motivos de subsidiariedade através de um parecer dirigido à Comissão;
17. Exorta os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu a colaborarem de forma mais eficaz, nomeadamente estabelecendo contactos informais entre os deputados ao

Parlamento Europeu e os deputados nacionais relativamente a domínios específicos de intervenção;

18. Considera, no entanto, que é importante apoiar os parlamentos nacionais e regionais através de instrumentos que permitam o intercâmbio de informações, como a criação de uma plataforma informática que possa ser consultada pelos cidadãos da UE; salienta que, atendendo sobretudo a que o volume de pareceres fundamentados recebidos dos parlamentos nacionais em 2014 se manteve inalterado em relação ao número de propostas da Comissão, é necessário criar um mecanismo que permita a participação dos parlamentos nacionais no processo legislativo da UE, mas que respeite plenamente as competências de cada instituição e o princípio da subsidiariedade;
19. Incentiva a cooperação interparlamentar para reforçar o papel dos parlamentos nacionais no processo legislativo da UE; destaca a importância de uma melhor utilização dos instrumentos interparlamentares à disposição dos parlamentos nacionais, tais como a COSAC, as reuniões interparlamentares organizadas pelo Parlamento Europeu ou a Conferência Interparlamentar sobre a Política Externa e de Segurança Comum e a Política Comum de Segurança e Defesa;
20. Entende que é importante sensibilizar os parlamentos nacionais para a especificidade do papel que desempenham no processo decisório europeu e continuar a promover a utilização da plataforma para o Intercâmbio Interparlamentar de Informação sobre a União Europeia (IPEX), que facilita a troca de informações; recorda que as consultas públicas regularmente organizadas pela Comissão poderiam constituir uma fonte de informações, mas que continuam, em grande medida, a não ser utilizadas pelos parlamentos nacionais;
21. Recomenda um maior recurso à rede de representantes dos parlamentos nacionais a fim de sensibilizar para os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade e melhorar o funcionamento do sistema IPEX;
22. Considera que os pareceres fundamentados emitidos pelos parlamentos nacionais em conformidade com o artigo 7.º, n.º 1, do Protocolo n.º 2 devem ser tidos plenamente em conta por todas as instituições da UE durante o processo decisório da União e, neste contexto, apela a que as instituições da UE tomem as devidas providências;
23. Relembra que o princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 5.º do TUE estabelece que «o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados»; salienta que o Tribunal de Justiça declarou que o princípio da proporcionalidade «exige que os meios postos em prática por uma disposição do direito da União sejam aptos a realizar os objetivos legítimos prosseguidos pela regulamentação em causa e não vão além do que é necessário para os alcançar»;
24. Solicita à Comissão que efetue sistematicamente, para cada proposta legislativa, uma avaliação da proporcionalidade reforçada, a qual deverá incluir uma análise adequada das diferentes opções legislativas de que a Comissão dispõe e uma explicação substancial dos efeitos ambientais, sociais e económicos esperados da opção escolhida, bem como dos seus potenciais efeitos sobre a competitividade e as PME; considera que estas avaliações da proporcionalidade reforçadas deverão ajudar a Comissão a eliminar as alternativas com um impacto desproporcionado ou que sejam desnecessariamente

onerosas para os indivíduos, as empresas, em particular as PME, a sociedade civil, os trabalhadores e as outras entidades pertinentes, e deverão permitir um melhor exame das propostas no que diz respeito à proporcionalidade; considera que poderia ser ponderado o alargamento do âmbito dos pareceres fundamentados a fim de incluir o respeito pelo princípio da proporcionalidade;

25. Insta a Comissão a avaliar, com a assistência dos parlamentos nacionais, a possibilidade de elaborar orientações não vinculativas para facilitar aos parlamentos nacionais a sua tarefa de avaliação da conformidade das propostas legislativas com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;
26. Congratula-se com a Declaração dos Presidentes da Câmara dos Deputados italiana, da Assembleia Nacional francesa, do Bundestag alemão e da Câmara dos Deputados luxemburguesa, que sublinharam que é necessária mais Europa, e não menos, para responder aos desafios que enfrentamos, tanto a nível interno como externo;
27. Reitera que podiam já ser postas em prática várias iniciativas para melhorar e tornar mais eficiente a colaboração entre as instituições europeias e os parlamentos nacionais e, em particular:
 - propõe que os pareceres fundamentados dos parlamentos nacionais, apresentados em aplicação do artigo 6.º do Protocolo n.º 2 anexo aos Tratados TUE e TFUE, sejam imediatamente comunicados aos legisladores;
 - sugere que a Comissão elabore orientações para os pareceres fundamentados sobre questões de subsidiariedade, com a participação dos parlamentos nacionais e sem pôr em causa o seu poder de apreciação;
 - incentiva os parlamentos nacionais a partilharem as suas observações sobre as avaliações realizadas pela Comissão;
28. Entende que a Comissão, o Conselho e o Parlamento devem ter em devida conta as avaliações de cumprimento dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade levadas a cabo pelo Comité das Regiões, sempre que este último emita pareceres sobre propostas legislativas;
29. Salaria que a legislação deve ser compreensível e clara, permitir às partes inteirar-se facilmente dos seus direitos e das suas obrigações, incluir requisitos adequados de informação, acompanhamento e avaliação, evitar custos desproporcionados e ser de aplicação prática;
30. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho e à Comissão.