



Comissão de Assuntos Europeus

**RELATÓRIO DE PARTICIPAÇÃO DA ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA NA REUNIÃO
INTERPARLAMENTAR DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS JURÍDICOS (JURI) DO
PARLAMENTO EUROPEU (PE) SOBRE «O MECANISMO DE SUBSIDIARIEDADE DA
UE»**

25 de abril de 2022

(Videoconferência)

Delegação:

- Deputada Cristina Mendes da Silva (PS) – Membro da Comissão de Assuntos Europeus
- Deputada Romualda Fernandes (PS) – Membro da Comissão de Assuntos Europeus
- Deputado Miguel Iglésias (PS) – Membro da Comissão de Assuntos Europeus
- Deputado Sérgio Marques (PSD) – Membro da Comissão de Assuntos Europeus

A assessoria foi prestada por Gonçalo Sousa Pereira da Comissão dos Assuntos Europeus.

Da agenda da reunião, constavam os seguintes pontos:

12h45 – 12h50 Boas-vindas

Adrián Vázquez Lázara, Presidente da Comissão dos Assuntos Jurídicos do PE, deu as boas-vindas a todos os presentes, tendo referido que o princípio da subsidiariedade devia ser respeitado, e apenas se devia agir ao nível europeu caso os objetivos da ação proposta não pudessem ser concretizados ao nível nacional. Concluiu referindo que a Comissão dos Assuntos Jurídicos (JURI) do PE era a responsável, no PE, pelo acompanhamento no respeito pelo princípio de subsidiariedade.



Comissão de Assuntos Europeus

12h50 - 12h55 Introdução ao tema

Nacho Sánchez Amor, Deputado ao Parlamento Europeu e relator permanente sobre subsidiariedade, referiu que este tema devia ser tratado de um ponto de vista prático, realçando que, por vezes, a União Europeia (UE) considerava uma determinada política como essencial, mas depois os procedimentos que entravam em vigor não eram práticos. Destacou que o mecanismo da subsidiariedade devia ser respeitado, referindo que, desde que foi introduzido, mais de seis mil propostas foram analisadas pelos Parlamentos nacionais, salientando que deste número, cerca de quinhentas propostas originaram pareceres fundamentados, tendo as restantes cinco mil gerado diálogo político. Considerando estes valores e o facto de, até à data, terem apenas sido apresentados três processos de «cartão amarelo», questionou se fazia sentido avaliar tantas propostas, que envolviam milhares de cidadãos na UE, para não se alcançar um resultado em concreto. Referiu que este processo consumia demasiado tempo e que subtraía tempo ao debate político e ao debate das políticas europeias. Realçou que uma conclusão que se podia retirar dos números apresentados era que havia cada vez mais diálogo político e maior envolvimento e participação dos Parlamentos nacionais na fase de conceção legislativa e menos interesse em apenas verificar se o princípio da subsidiariedade foi ou não respeitado. Por fim, referiu que o Comité das Regiões devia participar mais ativamente no mecanismo da subsidiariedade por ser uma entidade relevante no acompanhamento da concretização das políticas europeias ao nível local e regional.

12h55 - 13h30 Como tornar os pareceres fundamentados mais eficientes e melhorar as políticas de diálogo - perspetiva dos Parlamentos nacionais e europeia

Comissão de Assuntos Europeus

Brian Leddin, Presidente da Comissão Mista sobre Ambiente e Ação Clima do Oireachtas, Irlanda, iniciou a sua intervenção referindo que no Parlamento irlandês, o escrutínio das propostas legislativas era realizado pelas Comissões competentes em razão da matéria, mencionando que a Comissão parlamentar a que pertencia analisava as propostas relacionadas com matérias ambientais, onde tinham analisado mais de trinta propostas legislativas e, nalguns casos, foram apresentados pareceres fundamentados. Destacou que os prazos para análise da subsidiariedade eram limitados, sendo que, por vezes, era necessário ouvir as pessoas a quem estas iniciativas poderiam causar impacto, e que isso levava tempo. Concluiu salientando que o processo de verificação do cumprimento da subsidiariedade precisava de ser melhorado, alertando que os Parlamentos nacionais que tivessem enviado pareceres fundamentados relativamente a uma iniciativa europeia, deviam ser mantidos informados pela Comissão Europeia de todo o processo subsequente.

Dr.ª Cristina Ares Castro-Conde, Docente do Departamento de Ciência Política e Sociologia da Universidade de Santiago de Compostela, Espanha, referiu na sua intervenção que valorizava a dedicação e a promoção, pelos Parlamentos nacionais, do mecanismo de subsidiariedade, referindo que deviam ser tidos em conta toda, nesta análise, as contribuições não só dos Parlamentos nacionais, mas também dos cidadãos. Sobre o tema em discussão, apresentou três ideias: 1) o mecanismo de alerta prévio instituído pelo Tratado de Lisboa era eficaz, tendo sido alocados, pelos Parlamentos nacionais e regionais, mais recursos para o acompanhamento do processo legislativo europeu; 2) o sistema de alerta prévio não devia apenas aferir o cumprimento do princípio da subsidiariedade, mas deveria ser também utilizado como instrumento político; e 3) a reforma do sistema de alerta prévio era pertinente e necessária mas teria de partir do debate político, uma vez que da parte técnica muito pouco se podia fazer para avançar. Referiu também que era importante, nesta reforma, falar dos prazos e da elaboração de melhores respostas nos pareceres fundamentados, mas não se podia perder de vista que, para além dos poderes legislativos dos Parlamentos nacionais, havia o diálogo político. Por fim, referiu que era importante avançar num maior controlo do Conselho, sugerindo que se devia falar mais com os cidadãos sobre os temas europeus.

Prof.ª Dr.ª Diane Fromage, Docente de Direito Europeu na Universidade de Salzburgo, Áustria, na sua intervenção referiu que o princípio da subsidiariedade tinha

Comissão de Assuntos Europeus

um papel fundamental na União Europeia, tendo feito um breve resumo do percurso realizado pelos Parlamentos nacionais na análise deste princípio. Destacou que, com o Tratado de Lisboa, foi introduzida a possibilidade do controlo judicial no cumprimento do princípio da subsidiariedade, tendo ficado consagrada a possibilidade de os Estados-Membros poderem avançar para o Tribunal Justiça da União Europeia com questões específicas. Referiu que este mecanismo de alerta precoce foi várias vezes criticado por ser muito restritivo e por recorrer a muitos recursos para, no final, não ter um verdadeiro impacto uma vez que a Comissão Europeia pode ou não, alterar a sua posição. Saliu que estavam em curso várias iniciativas para se melhorar este mecanismo, destacando o grupo de trabalho constituído no âmbito da COSAC sobre o papel dos Parlamentos nacionais na UE. Referiu que, até à data, apenas foram apresentados três «cartões amarelos», mas que, relativamente ao diálogo político, os dados indicavam que foi muito superior ao número de pareceres fundamentados, acrescentando que o que poderá ter contribuído para essa diferença terá sido o facto de a Comissão Europeia ter prestado mais atenção ao cumprimento do princípio da subsidiariedade. Por fim, recomendou mais flexibilidade neste mecanismo, um maior número de «cartões verdes» apresentados pelos Parlamentos, a criação de um *hub* da subsidiariedade através da plataforma IPEX para congregar a informação dispersa entre as várias entidades e uma maior participação dos Parlamentos nacionais nos procedimentos REFIT.

13h30 - 13h45 O papel do Comité das Regiões no controlo da subsidiariedade

Karl-Heinz Lambertz, Presidente do Grupo Diretor da Subsidiariedade do Comité das Regiões, iniciou a sua intervenção referindo que existiam interrogações e frustrações quando se falava de subsidiariedade, acrescentando que os Parlamentos nacionais tinham recorrido ao mecanismo de subsidiariedade três vezes, denotando-se a existência de uma ameaça ao respeito deste princípio. Referiu que o Tribunal de Justiça da União Europeia já se pronunciou sobre a subsidiariedade três vezes, mas, ainda assim, não conseguiu singrar junto da opinião pública. Nesse contexto, salientou que era necessário reivindicar mais visibilidade para estas matérias uma vez que a



Comissão de Assuntos Europeus

subsidiariedade era fundamental e fazia parte do «ADN» da União Europeia, aproveitando o momento atual em que o tema era destacado pelos líderes europeus, como o Presidente Macron que, no momento da apresentação do seu programa ao Comité das Regiões, referiu que a subsidiariedade era um princípio essencial. Realçou também que nas recomendações apresentadas no âmbito da Conferência sobre o Futuro da Europa (CoFE) foi mencionada que a subsidiariedade só podia ser concretizada ao se conferir um maior envolvimento das entidades regionais e locais uma vez que eram estas que implementavam as decisões europeias. Acrescentou que o Presidente do Grupo de Trabalho sobre a Democracia Europeia da CoFE apresentou uma proposta na qual referia que o princípio da subsidiariedade devia estar mais ligado com outros princípios, propondo uma participação mais ativa, por parte dos Parlamentos da UE, nomeadamente, concedendo-se poder de iniciativa legislativa, ao nível europeu, não só aos Parlamentos nacionais, mas igualmente aos Parlamentos regionais e locais. Concluiu apelando a uma maior participação do Comité das Regiões ao nível institucional e no debate pela importância deste princípio.

13h45 - 14h05 Debate na presença da CE

Intervieram na troca de pontos de vista Deputados dos Parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu, que focaram as melhorias necessárias implementar ao mecanismo de alerta precoce, a importância de uma maior utilização dos processos de «cartão verde» pelos Parlamentos nacionais, a necessidade de aumentar o prazo para os Parlamentos nacionais se pronunciarem sobre o cumprimento do princípio da subsidiariedade, a redução do número de votos necessários para se adotar um processo «cartão amarelo», o reforço do papel do Comité das Regiões no sistema da subsidiariedade e a relevância de um maior envolvimento dos Parlamentos regionais no controlo deste princípio. No debate participou, igualmente, um representante da Comissão Europeia, responsável pelas relações com os Parlamentos nacionais, referindo que as informações remetidas pelos Parlamentos nacionais eram respondidas, tendo realçado que na análise dos parecer fundamentos não se mencionava apenas as infrações ao princípio da subsidiariedade ma também do princípio da proporcionalidade

Comissão de Assuntos Europeus

e do diálogo político. Realçou que o debate que decorreu focou muito na participação escrita entre os Parlamentos nacionais e a Comissão Europeia, referindo, no entanto, que há muita interação oral, nomeadamente, existiam muitas regiões a falar com as instituições europeias e participar na fase inicial de discussão política. Destacou que o processo de «cartão verde» era positivo, mas muito formal, sugerindo que o mesmo resultado podia ser alcançado através do diálogo político. Concluiu apelando a que todos os Parlamentos nacionais comunicassem com a Comissão Europeia na fase de elaboração da iniciativa legislativa de modo a alterar o *modus operandi* atual de uma subsidiariedade passiva para uma subsidiariedade ativa.

Participou, por parte da delegação da Assembleia da República (AR), a Senhora Deputada **Romualda Fernandes (PS)**, que destacou a importância do tema, nomeadamente, para a defesa dos direitos dos Parlamentos nacionais. Referiu que, no âmbito das migrações, a União Europeia passou a deter mais competências, sendo essa matéria de grande relevância para que os cidadãos estrangeiros pudessem ter os mesmos direitos em todos os Estados-Membros. Por fim, referiu que tinham feito uma avaliação da subsidiariedade e do número de processos analisados onde tinham concluído que o princípio da subsidiariedade era respeitado, mas que era possível aprofundar mais o mecanismo de alerta precoce.

Participou, igualmente, por parte da delegação da AR, o Senhor Deputado **Miguel Iglésias (PS)**, que referiu a oportunidade de se discutir as formas de se aperfeiçoar, ajustar e melhorar os mecanismos políticos para permitir um melhor relacionamento entre as instituições europeias e os Parlamentos nacionais. Destacou que o princípio da subsidiariedade previsto no artigo 5.º do Tratado da União Europeia visava garantir uma tomada de decisões tão próxima quanto possível do cidadão, mediante a verificação constante de que a ação a empreender ao nível da UE se justificava à luz das possibilidades oferecidas a nível nacional, regional ou local, lançando o repto para que se soubesse melhorar as relações entre os Parlamentos nacionais e as instituições europeias, sem aumentar a burocracia e a complexidade dos níveis de decisão. Concluiu sublinhando a importância que estas reuniões deviam dar à participação das regiões ultraperiféricas, tantas vezes esquecidas, que dispõem de autonomia e parlamentos próprios, de modo a não se afastarem das decisões interparlamentares tomadas, mesmo tendo em conta a importância que o Comité das Regiões dava a estas questões.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

Ainda por parte da delegação da Assembleia da República, interveio o Senhor Deputado **Sérgio Marques (PSD)**, que destacou a necessidade de melhorar e aperfeiçoar a avaliação da dimensão regional do processo legislativo europeu, nomeadamente, na avaliação do impacto das medidas legislativas europeias nas regiões, em particular, nas regiões insulares de pequena dimensão ou de baixa densidade demográfica, realçando que não se podia tratar por igual realidades, por vezes, muito diversas. Salientou a importância de se envolver mais os Parlamentos regionais, concretamente, aqueles dotados de poder legislativo, no controlo dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Concluiu referindo que uma cooperação mais intensa entre os Parlamentos regionais, nacionais e o Parlamento Europeu seria uma boa resposta para incentivar um maior envolvimento da dimensão parlamentar regional no controlo do princípio da subsidiariedade, destacando que este princípio era o garante da autonomia do poder regional face aos Estados centrais e bem como ao poder supranacional europeu.

Nas suas respostas, a **Prof.ª Dr.ª Diane Fromage** referiu que alguns Parlamentos nacionais não tinham disponibilidade para analisar o cumprimento do princípio da subsidiariedade de todas as iniciativas europeias, acrescentando que o facto de não terem sido propostos processos no Tribunal de Justiça da União Europeia por violação do princípio da subsidiariedade denotava que os problemas de subsidiariedade poderiam ser detetados através de uma participação prévia à concretização das propostas. Concluiu referindo que o mecanismo alerta precoce poderia ser melhorado com uma intervenção mais dinâmica por parte dos Parlamentos nacionais.

14h05 - 14h15 Apreciação da proporcionalidade da legislação da UE

Comissão de Assuntos Europeus

Dorota Denning, membro do Comité de Controlo da Regulamentação da Comissão Europeia, na sua intervenção explicou o funcionamento deste organismo e como procediam à apreciação do cumprimento dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, salientando que analisavam com profundidade as avaliações de impacto realizadas pela Comissão Europeia referentes às iniciativas propostas. Referiu que este Comité tinha como propósito a realização de um controlo prévio das avaliações de impactos realizado para as iniciativas das instituições europeias, procurando confirmar se estas tinham provas suficientes para apoiar as decisões políticas. Destacou, relativamente à proporcionalidade, que esta era aferida pela análise dos custos e benefícios da proposta, sendo que, por vezes, solicitavam esclarecimentos quanto às razões apresentadas para justificar a adoção da decisão, concluindo que, nesses casos, solicitavam que as avaliações de impacto esclarecessem tais dúvidas.

14h15 - 14h30 Boas práticas para evitar o *gold plating* na implementação da Lei da UE

Alexander Christiansson, membro da Comissão da Indústria e do Comércio do Riksdag sueco, iniciou a sua intervenção referindo que as regras deviam ser apropriadas e ter um bom motivo justificativo para a sua concretização, acrescentando que as burocracias tinham uma tendência de aperfeiçoar atos legislativos e torná-los mais complicados dificultando a sua aplicação, destacando que esse era o problema atual da legislação europeia. Sobre esta problemática, referiu que tinham algumas propostas, nomeadamente, referiu que, na Suécia, o Governo, antes de apresentar a sua proposta, esta devia ser analisada pelo Parlamento, sendo que, quanto às propostas da UE, o Governo teria de obter o apoio prévio do Parlamento para as negociações no Conselho. Realçou que a Suécia dispunha de um requisito formal no qual realizava uma avaliação de impacto das medidas propostas, onde devia ser demonstrado que a proposta beneficiava a sociedade ou, por outro lado, se acarretava um encargo muito grande para a sociedade. Salientou, neste âmbito, que as empresas eram afetadas e que as regras ultrapassavam, em muito, as normas que advinham da legislação europeia inicial. Relativamente à transparência, referiu que a plataforma



Comissão de Assuntos Europeus

REFIT recomendava que se sensibilizasse as autoridades nacionais para que fosse respeitada a legislação inicial, destacando que, neste contexto, a Câmara de Comércio sueca, com o intuito de melhorar a sua legislação, apontou para uma diminuição do *gold plating* e aumentar a transparência, acrescentando que a implementação da legislação deveria ser elaborada de forma a não prejudicar a competitividade. Concluiu referindo que os Estados-Membros deveriam ser mais transparentes e justificar as medidas adicionais aquando da implementação das Diretivas europeias, apelando que deviam ser questionados o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia por não terem em conta estas questões fundamentais.

Alexander Christiansson, Vice-presidente da Comissão de Direito Constitucional, legislação, sufrágio universal, regulamentos e administração geral e membro da Comissão de Assuntos Europeus do Senado francês, na sua intervenção explicou que dado ao facto de a França ter um regime presidencial, traduzia uma posição débil do Parlamento francês que levava este órgão a estar mais atento a estas questões, nomeadamente, na elaboração das normas europeias. Destacou que o Parlamento francês estava muito ligado ao artigo 12º do TUE, realçando que davam muito valor à subsidiariedade, aos processos «cartão amarelo» e aos futuros processos «cartão verde». Referiu que, desde 2018, o Senado francês aplicava um dispositivo que se dedicava à sobre transposição dos textos europeus, isto é, ao *gold plating*, porque as empresas queixavam-se de uma tendência dos Estados-Membros de acrescentarem algo ao texto europeu inicial. Explicou como funcionava este sistema no Senado francês, mencionando que este órgão identificava quais as medidas a transpor e concentrava-se nessas medidas analisando o seu alcance nas iniciativas nacionais propostas pelos Deputados, sendo elaborado um relatório que era depois remetido à Comissão parlamentar permanente competente podendo, se necessário, realizar-se um debate geral com o ministro competente da matéria em análise. Por fim, realçou que a sua Comissão tinha efetuado um balanço, tendo concluído que havia textos de normas francesas que se encontravam mais avançadas, enquanto outras acarretavam mais custos e não eram proporcionais.

14h30 - 14h40 Debate na presença da CE

Comissão de Assuntos Europeus

O debate centrou-se, principalmente, na importância no combate da sobre regulamentação e na necessidade de se avaliar e concretizar a transposição para o ordenamento jurídico nacional das normas da legislação europeia, mas sem as desvirtuar.

Participou, por parte da delegação da Assembleia da República (AR), a Senhora Deputada **Cristina Mendes da Silva (PS)**, que, como ponto prévio, realçou o princípio da proporcionalidade, que se traduzia numa possível ação da UE apenas se e na medida em que o objetivo da ação considerada não pudesse ser suficientemente alcançado pelos Estados-Membros. Destacou a importância deste princípio como contributo para os valores da democracia europeia e a liberdade dos povos dos Estados-Membros, nomeadamente, para a aproximação da construção europeia aos cidadãos, que foram prova nos apelos feitos por estes na Conferência sobre o Futuro da Europa. Por fim, referiu o contributo deste princípio para a coesão social de uma UE forte e responsável, nomeadamente, na averiguação do escrutínio das iniciativas europeias no cumprimento da observância do princípio da proporcionalidade, necessárias para se alcançar uma vivência em paz e harmonia e com respeito pelos valores europeus.

A reunião foi concluída por **Adrián Vázquez Lázara, Presidente da Comissão dos Assuntos Jurídicos do Parlamento Europeu**, que agradeceu a participação de todos, desejando reunir brevemente.

Assembleia da República, 19 de julho de 2022.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Assuntos Europeus

A delegação,

Deputada Cristina Mendes da Silva (PS)

Deputada Romualda Fernandes (PS)

Deputado Miguel Iglesias (PS)

Deputado Sérgio Marques (PSD)

Em hiperligação:

- [Programa da reunião](#)
- [Lista de Participantes](#)

