



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

**Exame
panorâmico**

**Aplicação do direito da União:
as responsabilidades de controlo da
Comissão Europeia nos termos do artigo
17º, nº 1, do Tratado da União Europeia**

2018

Índice

	Pontos
Resumo	I-VIII
Introdução	01-09
Aplicação do direito da União	01-04
Panorâmica das atividades de controlo da Comissão	05-08
Necessidade de transparência, prestação de contas e auditoria	09
Âmbito e método do exame	10-14
Controlo da aplicação do direito da União	15-128
Um complexo panorama jurídico a acompanhar	15-42
Numerosas e variadas leis da UE para acompanhar	15-20
Cada domínio de intervenção tem as suas próprias especificidades	21-26
Existem diferenças significativas entre os Estados-Membros	27-42
Estratégia da Comissão: prioridades, organização e recursos	43-64
Objetivos e prioridades das atividades de controlo	43-51
Organização das responsabilidades e recursos para as atividades de controlo	52-59
Supervisão e coordenação ao nível da Comissão e das DG	60-64
Gestão: acompanhamento, aplicação e promoção do cumprimento	65-116
Controlo da transposição de diretivas da UE novas ou revistas	65-73
Tratamento das queixas e identificação dos casos investigados por iniciativa da Comissão	74-84
Investigação de casos através do <i>EU Pilot</i>	85-89
Fazer aplicar o direito da UE através do procedimento de infração	90-99
Utilização de instrumentos para promover a conformidade	100-107
Assegurar a transparência em matéria de cumprimento e controlo	108-116

Auditoria pública do cumprimento do direito da UE	117-128
--	----------------

Auditoria pública a nível nacional	117-124
Auditoria pública a nível da UE	125-128

O caminho a seguir: desafios e oportunidades	129-137
---	----------------

Existem oportunidades para a Comissão reforçar o controlo em conformidade com as suas obrigações previstas no Tratado	129-136
--	----------------

Auditoria pública do controlo do cumprimento do direito da UE	137
--	------------

Anexos

Anexo I – Incidência: DG e domínios de intervenção

Anexo II – Abordagem: fontes e métodos

Anexo III – Instrumentos de promoção da conformidade

Planos de execução
 Orientações
 Documentos explicativos
 Comitês, redes, grupos de peritos e *workshops*
 Reuniões "pacote"
 Painéis de avaliação

Acrónimos e siglas

Equipa do exame panorâmico

Resumo

I O êxito de muitas políticas da União Europeia depende da aplicação do direito da UE nas jurisdições dos Estados-Membros. Nos termos do artigo 17º, nº 1, do Tratado da União Europeia, a Comissão Europeia tem a obrigação de controlar a aplicação do direito da União pelos Estados-Membros. Este papel de "guardião dos Tratados" é fundamental para garantir o desempenho e a prestação de contas globais da UE. As atividades de controlo desempenhadas pela Comissão centram-se na gestão do risco de possíveis violações do direito da União pelos Estados-Membros, que podem conduzir a procedimentos formais de infração ao abrigo do artigo 258º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

II Sendo o Tribunal de Contas Europeu a instituição de controlo da UE, as suas auditorias verificam se os Estados-Membros cumprem o direito da União, na maior parte dos casos apenas quando o cumprimento desse direito constitui uma condição para que estes recebam pagamentos do orçamento da UE. O Tribunal pode igualmente examinar a forma como a Comissão executa as suas atividades de controlo e presta as respetivas contas. Em resposta a um pedido do Parlamento Europeu, o Tribunal decidiu realizar um exame panorâmico que abrange:

- o as principais características do panorama jurídico da União que dificultam o controlo da aplicação do direito da UE pelos Estados-Membros;
- o os objetivos, prioridades e recursos da Comissão relacionados com as suas atividades de controlo;
- o os principais processos que a Comissão utiliza para prevenir, detetar e corrigir possíveis infrações dos Estados-Membros ao direito da UE;
- o as medidas tomadas pela Comissão para garantir a transparência das suas atividades de controlo e dos respetivos resultados;
- o o contributo da auditoria pública, a nível nacional e da UE, para assegurar a aplicação e o controlo do direito da UE nos Estados-Membros.

III Um exame panorâmico não é uma auditoria. Apresenta descrições e análises baseadas em informações publicadas e noutras que os participantes no exame concordaram em tornar públicas. As principais fontes de informação do Tribunal foram inquéritos às direções-gerais (DG) da Comissão e aos representantes dos Estados-Membros, análises de dados fornecidos pela Comissão, entrevistas com partes interessadas institucionais e exames de relatórios de auditoria.

IV O Tribunal constatou que a Comissão está perante um complexo panorama jurídico tanto a nível da UE como dos Estados-Membros. Existem diversos fatores que influenciam o risco de infrações e colocam desafios ao controlo da aplicação do direito da UE, nomeadamente:

- o a dimensão do acervo jurídico a acompanhar e a complexidade de muitos instrumentos jurídicos;
- o as especificidades dos domínios de intervenção, incluindo a disponibilidade de fundos da UE e a existência de alternativas ao procedimento de infração;
- o determinadas características das disposições legislativas e de controlo dos Estados-Membros, incluindo a duração do processo legislativo, as preferências em matéria de transposição e a capacidade administrativa.

V No seu exame panorâmico, o Tribunal destaca a forma como a Comissão reconhece estes desafios e como, até ao presente, lhes deu resposta, mediante:

- o a definição de prioridades para impor o cumprimento e critérios de referência para o tratamento das queixas dos cidadãos e das suspeitas de infração;
- o a organização do controlo por domínio de intervenção e a sua integração no programa mais vasto "Legislar melhor";
- o a verificação sistemática da transposição, a análise das queixas dos cidadãos e a realização de investigações para identificar casos suspeitos de inconformidade;
- o o reforço da cooperação e do intercâmbio de informações com os Estados-Membros através de um conjunto de ferramentas destinadas a promover a conformidade;
- o a comunicação direta com as partes interessadas e a divulgação pública das suas atividades de controlo com recurso a uma grande diversidade de meios, incluindo um relatório anual.

VI O Tribunal apresenta igualmente exemplos do trabalho das Instituições Superiores de Controlo (ISC) dos Estados-Membros e do Tribunal de Contas Europeu (TCE) em matéria de conformidade e de controlo a nível nacional e da UE.

VII A título de conclusão, o Tribunal tece algumas considerações sobre a forma como a Comissão poderá dar resposta aos demais desafios relacionados com as suas responsabilidades de controlo. Nomeadamente, **o Tribunal convida a Comissão a considerar a possibilidade de reforçar ainda mais a sua função de controlo:**

- o utilizando a **abordagem "Legislar melhor"** na sua política de imposição do cumprimento e fazendo um balanço das suas atividades de controlo em termos de economia, eficiência e eficácia;
- o desenvolvendo uma abordagem mais coordenada entre seus serviços para que o **orçamento da União Europeia** seja utilizado para ajudar a garantir que os Estados-Membros aplicam o direito da UE;
- o incentivando os seus serviços responsáveis pelos vários domínios de intervenção a partilharem a sua **experiência e conhecimentos especializados sobre os Estados-Membros**, incluindo, se for caso disso, os recursos;
- o **promovendo a conformidade** através de melhor orientação para as necessidades de cada Estado-Membro e de maior coerência entre os diferentes domínios de intervenção;
- o estabelecendo prioridades para impor o cumprimento e critérios de referência para o tratamento dos casos a integrar num **quadro global de gestão das atividades de controlo**;
- o disponibilizando mais **informações agregadas e análises às partes interessadas** no seu relatório anual sobre o tratamento dos casos de infração, incluindo sobre a sua duração e os motivos do seu encerramento.

VIII Por último, este exame panorâmico destaca o campo de ação de que o Tribunal dispõe para efetuar trabalhos relacionados com o controlo, pela Comissão, da aplicação do direito da União pelos Estados-Membros, como, por exemplo:

- o a contribuição do **orçamento da UE** para assegurar que os Estados-Membros aplicam o direito da UE;
- o as **disposições de controlo** da Comissão em domínios de intervenção específicos;
- o os aspetos da **gestão das queixas e dos casos de infração** efetuada pela Comissão;
- o a qualidade dos **relatórios da Comissão sobre os resultados das suas atividades de controlo**.

Introdução

Aplicação do direito da União

01 A aplicação do direito da União é essencial para a **obtenção de resultados** em benefício dos cidadãos e para a proteção dos seus direitos e liberdades. Os Estados-Membros devem cumprir as obrigações que lhes incumbem por força do direito da UE, incluindo a incorporação dos atos jurídicos pertinentes da UE na legislação nacional ("transposição") e a respetiva aplicação na sua jurisdição ("aplicação")¹. Os instrumentos jurídicos da UE constituem um meio essencial para a União realizar os seus objetivos e o **Estado de direito** constitui um valor fundamental da União Europeia² que todos os Estados-Membros e instituições da UE devem defender.

02 O direito da UE é direta ou indiretamente aplicável, consoante o tipo de ato legislativo³. Os Tratados, os regulamentos e as decisões tornam-se automaticamente obrigatórios em toda a UE na data da sua entrada em vigor, ao passo que as diretivas devem ser incorporadas pelos Estados-Membros na sua legislação nacional, num prazo determinado, antes de serem aplicadas. Com efeito, os Estados-Membros gozam de um considerável poder discricionário quanto à forma como transpõem e aplicam o direito da UE. A Comissão Europeia (Comissão) é responsável pelo **controlo da transposição e da aplicação do direito da União** pelos Estados-Membros ("cumprimento"), em conformidade com o artigo 17º, nº 1, do Tratado da União Europeia (TUE).

03 A Comissão visa prevenir, detetar e corrigir o incumprimento do direito da UE por parte dos Estados-Membros, acompanhando a respetiva aplicação pelos Estados-Membros e tomando medidas destinadas a promover e a assegurar o seu cumprimento ("atividades de controlo"). As atividades de controlo da Comissão centram-se especificamente na identificação e na intervenção em casos de incumprimento, que podem conduzir à imposição do cumprimento através do **procedimento de infração** previsto nos artigos 258º e 260º do Tratado sobre o

¹ Artigo 4º, nº 3, do TUE.

² Artigo 2º do TUE.

³ A Comissão fornece uma panorâmica do direito da UE em:
https://europa.eu/european-union/law_pt.

Funcionamento da União Europeia (TFUE) ("possíveis infrações"). A **caixa 1** indica os quatro tipos principais de possíveis infrações.

Caixa 1

Tipos de possíveis casos de infração

A Comissão identifica os quatro tipos principais de possíveis casos de infração:

- 1) a falta de notificação à Comissão, pelos Estados-Membros, dentro do prazo, das medidas tomadas para transpor uma diretiva para a legislação nacional;
- 2) a não conformidade da legislação dos Estados-Membros com os requisitos de uma diretiva da UE ou o seu incumprimento;
- 3) infrações aos Tratados, regulamentos e decisões – no caso de a legislação dos Estados-Membros não estar em conformidade com os requisitos previstos nestes atos;
- 4) a aplicação incorreta ou a falta de aplicação do direito da UE por um Estado-Membro.

04 Nem todos os tipos de incumprimento do direito da UE pelos Estados-Membros dão origem a procedimentos de infração. Em alguns domínios de intervenção, os instrumentos jurídicos da UE preveem **outros tipos de sanções financeiras ou não financeiras**. A Comissão não trata esses casos como estando inseridos no âmbito das suas atividades de controlo ao abrigo do artigo 17º, nº 1, do TUE.

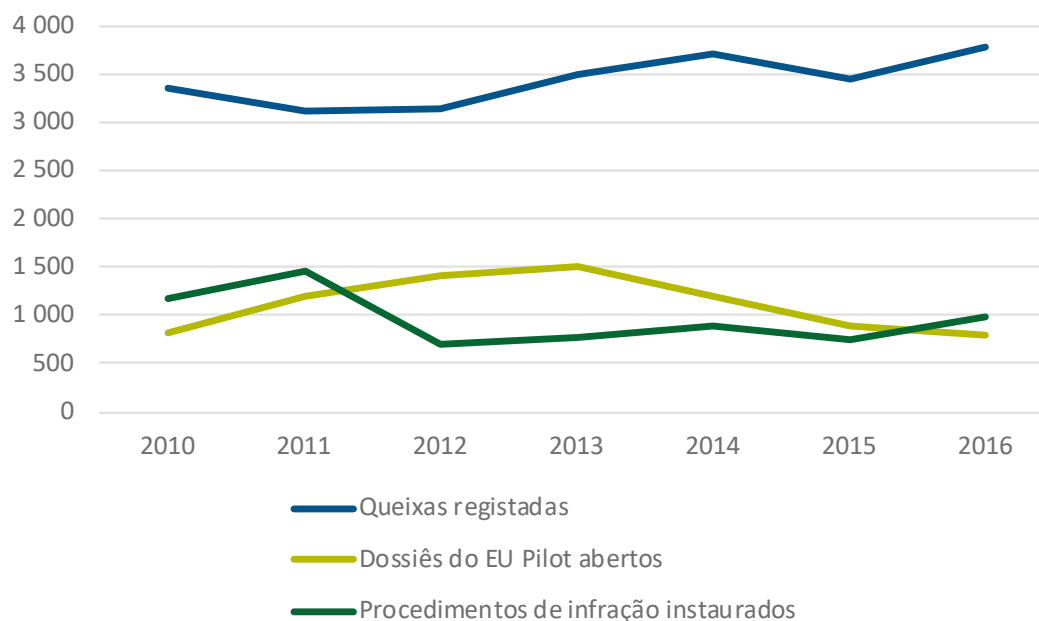
Panorâmica das atividades de controlo da Comissão

05 A Comissão utiliza diversos meios ("instrumentos") para acompanhar e impor o cumprimento (ou seja, detetar e corrigir o incumprimento). Em relação a diretivas novas, a **Comissão acompanha o cumprimento** verificando se os Estados-Membros comunicaram as medidas nacionais de execução no prazo ("notificação"), se transpuseram integralmente as disposições da diretiva para a legislação nacional ("transposição") e se estas refletem com exatidão todas as disposições da diretiva ("conformidade").

06 No que se refere à identificação de outros **tipos de possíveis infrações**, a Comissão trata queixas apresentadas por particulares ou organizações e investiga, por sua própria iniciativa, os possíveis casos de infração. A Comissão trata as queixas com recurso a um sistema informático específico (CHAP) concebido para o efeito e pode investigar possíveis infrações com recurso a uma base de dados e a um instrumento de

comunicação em linha ("*EU Pilot*"). O *EU Pilot* é um instrumento para reunir e trocar com os Estados-Membros informações sobre possíveis infrações, que pode ser utilizado, em alguns casos, para assegurar o cumprimento do direito da UE. A **figura 1** apresenta o número de queixas e de possíveis casos de infração tratados pela Comissão no período de 2010-2016⁴.

Figura 1 – Possíveis casos de infração tratados pela Comissão



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

07 Ao abrigo do artigo 258º do TFUE, a Comissão tem **poder discricionário** para iniciar procedimentos de infração contra os Estados-Membros que considere terem infringido o direito da UE. O procedimento confere à Comissão poderes para levar um Estado-Membro perante o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e requerer a este último que lhe imponha uma sanção financeira ao abrigo do artigo 260º do TFUE. A **caixa 2** apresenta as principais etapas do procedimento formal de infração.

⁴ Quando da realização do presente exame, a Comissão ainda não tinha publicado os dados relativos a 2017.

Caixa 2

O procedimento formal de infração

As principais etapas do processo para a Comissão são as seguintes:

- 1) A Comissão envia uma **carta de notificação** ao abrigo do artigo 258º do TFUE ao Estado-Membro a solicitar uma explicação num determinado prazo.
- 2) Se o Estado-Membro não apresentar uma resposta satisfatória, a Comissão emite um **parecer fundamentado** a que este deve dar cumprimento num determinado prazo.
- 3) Se o Estado-Membro não der cumprimento ao parecer fundamentado, a Comissão pode decidir **recorrer ao TJUE** ao abrigo do artigo 258º do TFUE. Relativamente aos casos de falta de comunicação das medidas, a Comissão pode, nesta fase, propor sanções pecuniárias, nos termos do artigo 260º, nº 3, do TFUE.
- 4) Se o TJUE considerar que, efetivamente, o Estado-Membro não cumpriu as obrigações que lhe incumbiam por força do direito da UE, ordena-lhe que tome as medidas necessárias para o cumprimento e a **Comissão verifica se este executou** a decisão do TJUE.
- 5) Se o Estado-Membro não tomar as medidas necessárias para o cumprimento, a Comissão pode continuar o **procedimento de infração nos termos do artigo 260º, nº 2, do TFUE**, enviando uma carta de notificação ao Estado-Membro e voltando a interpor o caso no TJUE. Nestes casos, a Comissão pode propor, e o TJUE pode impor, sanções financeiras sob a forma de uma coima fixa e/ou de multas diárias ou com outra periodicidade especificada.

08 Além do acompanhamento e da imposição do cumprimento, a Comissão desenvolveu uma série de outros instrumentos destinados a ajudar os Estados-Membros a aplicar correta e atempadamente o direito da UE ("**instrumentos de promoção do cumprimento**"), de modo a evitar ("prevenir") ou resolver ("corrigir") casos de infração antes de os interpor no TJUE.

Necessidade de transparência, prestação de contas e auditoria

09 Para salvaguardar a legitimidade e a confiança, os cidadãos e as demais partes interessadas necessitam de ver que os Estados-Membros põem em prática o direito da UE. Para tal, é necessário assegurar a transparência, a prestação de contas e a **auditoria pública** da aplicação do direito da UE pelos Estados-Membros e das atividades de controlo da Comissão. Como o Tribunal já referiu⁵, as políticas da UE que assentam em instrumentos extraorçamentais apresentam um desafio específico em matéria de prestação de contas. Sendo o Tribunal a instituição de controlo da UE, as suas auditorias verificam se os Estados-Membros cumprem o direito da União, na maior parte dos casos, quando o cumprimento desse direito constitui uma condição para que estes recebam pagamentos do orçamento da UE ou é crucial para a obtenção de resultados. O Tribunal pode igualmente examinar a forma como a Comissão executa as suas atividades de controlo e presta as respetivas contas.

⁵ Exame panorâmico do TCE - Exame panorâmico das disposições da UE relativas à prestação de contas e à auditoria pública: lacunas, sobreposições e desafios (2014), parágrafo VI, alínea vi).

Âmbito e método do exame

10 O controlo pela Comissão da aplicação do direito da UE pelos Estados-Membros é um **tema complexo**, que abrange muitos domínios de intervenção da UE. Em resposta a um pedido do Parlamento Europeu (PE), o Tribunal decidiu realizar um exame panorâmico, com o objetivo de descrever e analisar as disposições da UE em matéria de controlo da aplicação do direito da União pelos Estados-Membros.

11 O estudo do Tribunal concentrou-se nas **atividades de controlo da Comissão**, no seu papel de "guardião dos Tratados", nos termos do artigo 17º, nº 1, do TUE, no que respeita ao procedimento de infração. Deste modo, englobou os domínios de intervenção da UE em que os Estados-Membros devem aplicar o direito da UE na sua jurisdição e as atividades de controlo das direções-gerais (DG) da Comissão responsáveis por esses domínios (ver **anexo I**). O exame não incide nas atividades de controlo das demais instituições da UE.

12 Um **exame panorâmico** não é uma auditoria. Apresenta descrições e análises baseadas em informações publicamente disponíveis. O presente exame panorâmico contém igualmente informações que os participantes no estudo concordaram em tornar públicas para efeitos do exame. Incluiu ainda análises de dados fornecidos pela Comissão sobre as suas atividades de controlo, um inquérito às DG, um inquérito aos Estados-Membros, entrevistas com as principais partes interessadas institucionais, bem como uma análise dos relatórios de auditoria pertinentes do Tribunal e das Instituições Superiores de Controlo dos Estados-Membros (ver **anexo II**).

13 Os resultados do exame panorâmico do Tribunal são apresentados em secções, que destacam:

- o as principais características do complexo panorama jurídico da União que dificultam o controlo da aplicação do direito da UE pelos Estados-Membros;
- o a estratégia da Comissão para utilizar os poderes, os instrumentos e os recursos de que dispõe para garantir que os Estados-Membros aplicam o direito da UE;
- o a forma como a Comissão gere as suas atividades de controlo e garante a transparência;
- o o contributo que a auditoria pública pode dar a nível nacional e a nível da UE para assegurar a eficiente e eficaz aplicação e controlo do direito da UE.

14 Em conclusão, o Tribunal salienta alguns desafios e oportunidades para desenvolver o controlo e a auditoria da aplicação do direito da UE.

Controlo da aplicação do direito da União

Um complexo panorama jurídico a acompanhar

Numerosas e variadas leis da UE para acompanhar

15 A Comissão tem de acompanhar a aplicação de um **grande número de atos jurídicos** de diferentes tipos com disposições que são aplicáveis aos Estados-Membros. O *corpus* jurídico da UE ("o acervo") também vai mudando ao longo do tempo, à medida que as políticas e as competências da União evoluem e a UE adota e revê as leis que os Estados-Membros devem aplicar. Potencialmente, todas as infrações às disposições do direito da UE relacionadas com os Estados-Membros podem dar origem a um procedimento de infração. A possibilidade de ocorrência de infrações - e as atividades de acompanhamento desenvolvidas pela Comissão - varia em função do tipo de lei em causa (ver **caixa 2**). Por exemplo, as diretivas requerem atividades de acompanhamento específicas relacionadas com a sua notificação e transposição para a legislação nacional.

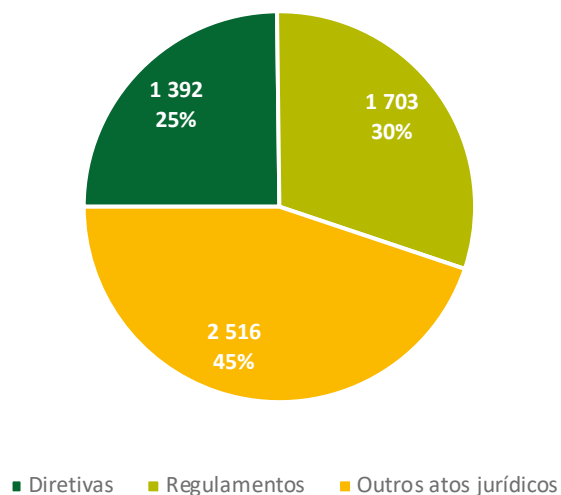
16 A Comissão não publica uma estimativa do número total de instrumentos jurídicos que acompanha. Todas as diretivas criam obrigações para os Estados-Membros. Contudo, no caso de muitos outros instrumentos jurídicos, apenas lhes são aplicáveis determinadas disposições. Em consequência, é difícil, em princípio, efetuar uma estimativa do número de leis da UE que pode dar origem a casos de infração com base no registo público do direito da UE⁶.

17 No seu inquérito, o Tribunal pediu às DG responsáveis pelos domínios de intervenção pertinentes para o relatório que indicassem o número de leis da UE que acompanham. Coletivamente, declararam acompanhar cerca de 5 600 leis, das quais aproximadamente um quarto são diretivas, um terço são regulamentos e o resto outros atos jurídicos (ver **figura 2**). Embora os números relativos às diretivas e aos

⁶ Base de dados pública Euro-Lex.

regulamentos sejam relativamente comparáveis entre domínios de intervenção, os números relativos a outros atos jurídicos são, por definição, mais difíceis de obter de forma coerente.

Figura 2 – Tipos de legislação da UE acompanhados pelas DG da Comissão



Fonte: Inquérito do Tribunal às DG da Comissão.

18 Há uma série de **características do direito da UE** que pode aumentar o risco de incumprimento. Nos inquéritos do Tribunal, as características mais referidas tanto pelas DG como pelos Estados-Membros como tendo incidência nas dificuldades de transposição ou aplicação do direito da UE foram as seguintes:

- a complexidade e o caráter técnico do tema;
- a clareza da legislação da UE.

19 Os Estados-Membros referiram ainda, de diversas formas, uma série de outros fatores que dificultam igualmente uma aplicação correta e atempada do direito da União, nomeadamente:

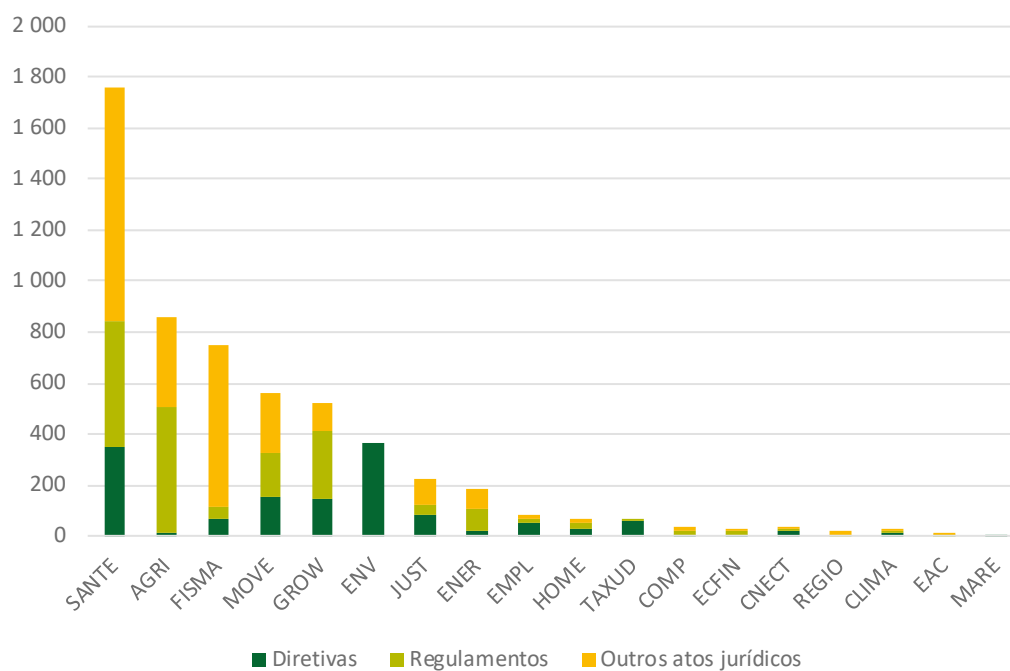
- uma eventual falta de harmonização significativa dos novos requisitos da UE com a legislação existente a nível nacional ou regional;
- divergências de interpretação de disposições do direito da União entre os Estados-Membros e a Comissão;
- o número de opções disponíveis ao seu nível para a aplicação da diretiva.

20 Com efeito, **cada ato legislativo da UE apresenta os seus próprios desafios específicos para os Estados-Membros** no que respeita à sua aplicação correta e atempada.

Cada domínio de intervenção tem as suas próprias especificidades

21 O número e o tipo de **atos legislativos acompanhados** pelas DG variam consideravelmente em função dos domínios de intervenção (ver ***figura 3***). No inquérito do Tribunal, quase um terço dos atos jurídicos com disposições ou obrigações para os Estados-Membros são do domínio da saúde pública e da segurança dos alimentos (SANTE), ao passo que mais de um quarto das diretivas são do domínio do ambiente. No que se refere ao equilíbrio entre a utilização de regulamentos e diretivas, as DG de oito domínios de intervenção indicaram utilizar principalmente regulamentos, sete declararam recorrer de igual modo a diretivas e regulamentos e três mencionaram que recorrem principalmente a diretivas. Os Estados-Membros revelaram ter mais dificuldade em assegurar a aplicação correta e atempada do direito da UE nos domínios do ambiente (ENV), mobilidade e transportes (MOVE), energia (ENER), estabilidade financeira, serviços financeiros e união dos mercados de capitais (FISMA) e mercado interno, indústria, empreendedorismo e PME (GROW). Estes são alguns dos domínios com maior número de leis da UE a acompanhar e com o maior número de casos de infração relacionados com a transposição.

Figura 3 – Considerável variação entre as DG da Comissão no número e no tipo de leis da UE acompanhado



Fonte: TCE, com base no inquérito às DG da Comissão.

22 Os diferentes domínios de intervenção da UE variam também consideravelmente no grau de combinação dos **instrumentos legislativos e orçamentais**. Enquanto nove domínios de intervenção implicam principalmente atividades legislativas⁷, os outros nove apresentam um equilíbrio entre instrumentos legislativos e orçamentais ou se referem, principalmente, à gestão das despesas da União. Observa-se igualmente uma considerável variação dos montantes de fundos geridos e despendidos nos diferentes domínios de intervenção, bem como nas disposições de gestão financeira aplicáveis. Em certos domínios de intervenção, os Estados-Membros podem solicitar financiamento da União para programas ou projetos da UE suscetíveis de facilitar a aplicação do direito da UE. Por exemplo, os Estados-Membros podem propor a utilização dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) para apoiar projetos importantes de infraestruturas necessárias para cumprir as normas ambientais da UE ou solicitar subvenções de assistência técnica para ações destinadas a reforçar os respetivos sistemas judiciais.

23 As competências da Comissão para detetar e corrigir situações de incumprimento do direito da UE por parte dos Estados-Membros também variam consoante os domínios de intervenção e estão, muitas vezes, associadas à disponibilidade de fundos da União. No inquérito do Tribunal, a maior parte das DG (13/18) indicou possuir algumas **competências de investigação específicas** para detetar o incumprimento do direito da UE em relação a, pelo menos, algumas partes do seu domínio de intervenção⁸. Um pouco mais de um terço das DG (7/18) considerava que o reforço das competências de inspeção ou de investigação poderia ajudar a melhorar o cumprimento da legislação da UE. A maior parte destas DG considerava, não obstante, já possuir competências de investigação bastante significativas (4/7).

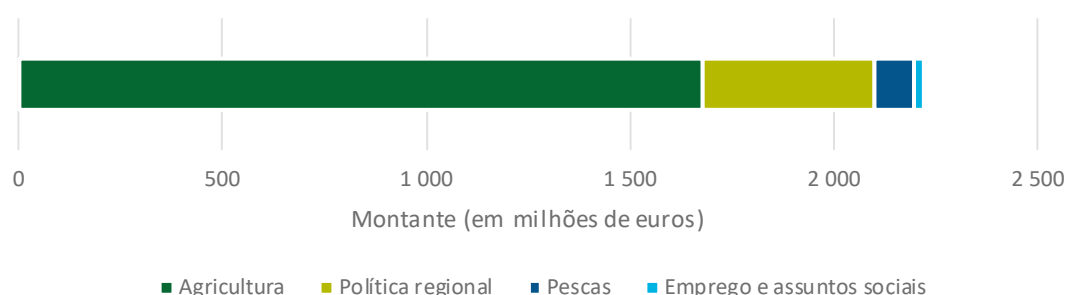
24 Mais de um terço das DG (7/18) indicou possuir **competências corretivas e sancionatórias específicas** em relação aos Estados-Membros, para além do procedimento de infração. A principal competência corretiva referida pelas DG (5/7) prendia-se com domínios relacionados com as despesas da UE. Ao abrigo dos regulamentos que regem os fundos da União, as DG dispõem de sistemas de gestão e de controlo que ajudam a detetar casos de incumprimento e a impor correções

⁷ DG que referiram principalmente atividades legislativas: CLIMA, COMP, ENER, ENV, FISMA, JUST, MARE, REGIO, SANTE.

⁸ O **anexo II** apresenta uma descrição da forma como o Tribunal utiliza os resultados dos seus inquéritos.

financeiras (ver **figura 4**). Por exemplo, na agricultura, a DG AGRI⁹ deteta o incumprimento do direito da UE através do mecanismo de auditoria de conformidade e utiliza o processo de apuramento de contas para convencer os Estados-Membros a adaptarem os seus sistemas de gestão e de controlo e evitarem a imposição de correções financeiras. Existem acordos semelhantes relativamente a uma série de outros fundos na modalidade de gestão partilhada¹⁰.

Figura 4 – Correções financeiras e recuperações em 2017



Fonte: TCE, com base no relatório anual da Comissão sobre a gestão e a execução do orçamento da UE.

25 Além disso, a Comissão pode ordenar a recuperação de **auxílios estatais** ilegais junto dos beneficiários. Se o Estado-Membro não cumprir em tempo útil, a Comissão pode recorrer ao TJUE, sem instaurar um procedimento de infração ao abrigo do artigo 258º do TFUE. Acresce que, no âmbito do **Semestre Europeu**¹¹, a Comissão pode recomendar a um Estado-Membro a adoção de medidas tendentes a reforçar o seu sistema judicial, que se não forem tomadas podem levar à retenção de fundos da UE.

26 Com efeito, **cada domínio de intervenção tem um perfil único** em termos de número e tipos de instrumentos legislativos em vigor e disponibilidade de competências específicas para investigar ou sancionar o incumprimento de determinadas leis da UE por parte dos Estados-Membros. Assim, o recurso da Comissão aos procedimentos de infração para fazer cumprir a legislação da UE varia consideravelmente em função do domínio de intervenção.

⁹ No seu inquérito, o Tribunal refere as DG pelas siglas e acrónimos oficiais, conforme enunciado no **anexo I**.

¹⁰ Os outros fundos na modalidade de gestão partilhada com mecanismos de correção financeira são o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu das Pescas.

¹¹ O Semestre Europeu é um ciclo de coordenação da política económica e orçamental da UE inserido no quadro de governação económica da UE. Centra-se nos primeiros seis meses de cada ano, facto de que advém o seu nome - "semestre".

Existem diferenças significativas entre os Estados-Membros

27 Existem diferenças significativas entre as disposições políticas, jurídicas e constitucionais dos Estados-Membros que influenciam a forma como aplicam o direito da UE. Nos inquéritos do Tribunal, as DG e os Estados-Membros referiram a forma como fatores relacionados com os sistemas jurídicos e a capacidade administrativa e financeira dos Estados-Membros, bem como com as disposições nacionais de controlo, podem afetar o seu cumprimento do direito da UE e a capacidade da Comissão para o acompanhar.

Disposições legislativas e abordagem

28 Os Estados-Membros apontaram diferenças consideráveis em termos de processos legislativos, níveis de governação envolvidos e abordagem preferencial para assegurar a transposição e a aplicação do direito da UE. Estas diferenças ajudam a determinar o número, o tipo e o calendário das medidas nacionais de execução.

29 Os inquéritos do Tribunal às DG e aos Estados-Membros sugerem que a **duração do processo legislativo de um Estado-Membro** é um fator determinante do período de tempo necessário para transpor as diretivas. Muitos Estados-Membros (10/27) e DG (8/17) referiram que questões relacionadas com o processo legislativo estão frequentemente na origem de problemas de transposição ou de aplicação do direito da UE. Muitos Estados-Membros (8/26) indicaram que as autoridades regionais desempenhavam um papel no processo legislativo, pelo menos em alguns casos. Registam-se atrasos na adoção de medidas nacionais de execução, apesar de a maioria dos Estados-Membros (23/27) ter afirmado possuir um mecanismo para conferir prioridade à transposição de diretivas ou agilizar o processo legislativo, se necessário.

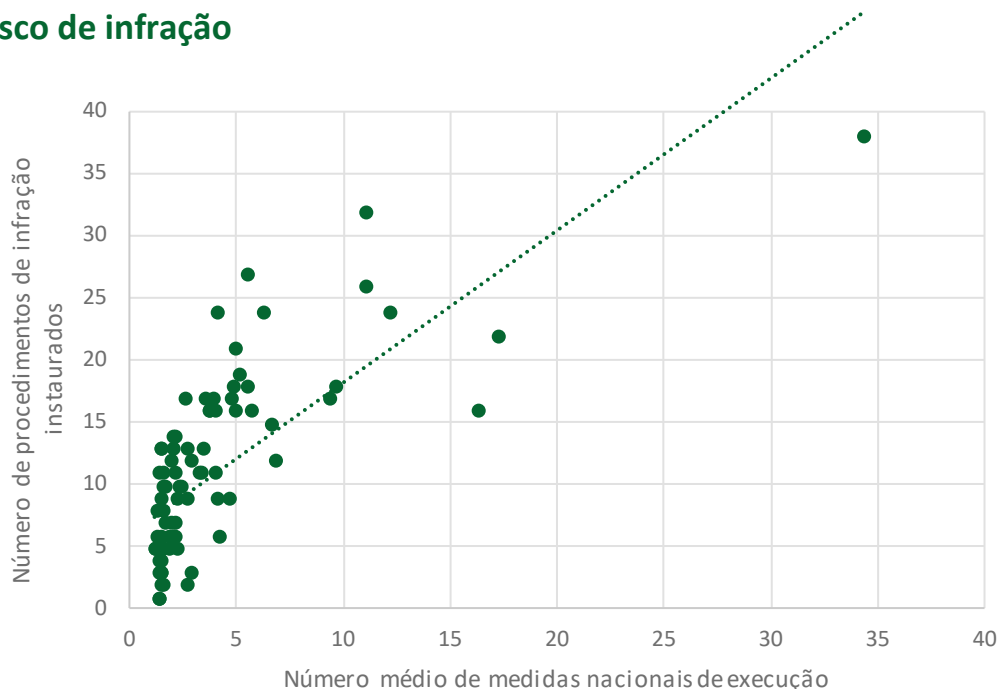
30 O risco de atraso na transposição depende, até certo ponto, da complexidade da diretiva e do prazo previsto para a transposição. Estes prazos são acordados no âmbito de um processo legislativo da UE em que participam as suas instituições e os Estados-Membros. No inquérito do Tribunal, a maior parte dos Estados-Membros considerou os **prazos de transposição** suficientes para diretivas bem delimitadas e com um número moderado de obrigações jurídicas em domínios não fortemente regulamentados a nível nacional. Não obstante, a maioria dos Estados-Membros considerou igualmente que os prazos de transposição raramente eram suficientes para diretivas com um grande número de obrigações jurídicas, um âmbito de aplicação alargado ou com incidência em muitas disposições legislativas nacionais. As respostas dos Estados-Membros sugerem que os atrasos na transposição de diretivas são, em parte, atribuíveis ao grau de coordenação ou de consulta necessários no interior do Estado-Membro para transpor a diretiva.

31 Os Estados-Membros têm ainda diferentes **preferências em matéria de transposição**. A transposição de diretivas pode implicar que os Estados-Membros optem entre a alteração da legislação nacional em vigor e/ou a adoção de nova legislação. Embora poucos Estados-Membros tenham manifestado preferência por, sempre que possível, alterar a legislação nacional em vigor, a maior parte dos afirmou preferir estabelecer um equilíbrio entre as duas possibilidades. Os Estados-Membros referiram ainda, de diversas formas, que a escolha dependia de diversos fatores como, por exemplo, a natureza da diretiva em questão, o caráter da legislação nacional em vigor e o facto de a transposição da diretiva se inscrever no âmbito de reformas nacionais mais vastas no domínio de intervenção em causa.

32 Os Estados-Membros também divergem no **tipo de instrumento legislativo** utilizado para transpor as diretivas da UE para o seu ordenamento jurídico. As estimativas dos Estados-Membros para o período de 2014-2016 relativas à proporção de legislação de alto nível (por exemplo, atos do Parlamento) e de legislação de nível inferior (ou seja, legislação delegada ou subordinada) variaram consideravelmente. Enquanto a maioria dos Estados-Membros apontou para uma proporção mais elevada de legislação de nível inferior, mais de um quarto referiu uma proporção mais elevada de legislação primária. As estimativas para a legislação de nível superior variavam entre 5% e 80% e para a legislação de nível inferior entre 20% e 90%.

33 Observa-se igualmente uma variação considerável entre os Estados-Membros no que respeita ao número e ao âmbito de aplicação das **medidas nacionais de execução** de qualquer diretiva da UE. Na sua análise dos dados, o Tribunal observou uma correlação entre o número de medidas nacionais de execução e o número de procedimentos de infração iniciados no período de 2014-2016 em relação a uma determinada diretiva (ver **figura 5**). No inquérito do Tribunal, muitos Estados-Membros referem o número de medidas nacionais de execução necessário como um fator determinante do período de tempo necessário para a transposição das diretivas.

Figura 5 – O número de medidas nacionais de execução pode aumentar o risco de infração



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

34 Enquanto muitos Estados-Membros (10/26) indicaram possuir um requisito normativo ou jurídico para evitar a "**sobrerregulamentação**" das diretivas da UE¹², a maior parte admitiu acrescentar ocasionalmente novas disposições ao transpor as diretivas para responder a necessidades ou interesses nacionais. Os Estados-Membros em causa explicaram que o poderiam fazer para minimizar as alterações à legislação nacional ou caso a transposição da diretiva da UE se inserisse no âmbito de uma reforma mais vasta do domínio de intervenção a nível nacional. Os Estados-Membros são incentivados a informar a Comissão de quaisquer medidas de "**sobrerregulamentação**"¹³ através do instrumento eletrónico da Comissão para notificação de medidas nacionais de execução¹⁴.

35 Alguns Estados-Membros e DG observaram ainda que **considerações de ordem política** a nível nacional contribuíram, em certos casos, para os atos jurídicos da União

¹² Por "**sobrerregulamentação**" entende-se a inclusão, nas medidas nacionais de execução, de obrigações que extravasam os requisitos do direito da UE.

¹³ Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre legislar melhor, de 13 de abril de 2016.

¹⁴ Presentemente, nenhum Estado-Membro faz uso da possibilidade de comunicar medidas de "**sobrerregulamentação**" através do instrumento de notificação eletrónica disponível (MNE).

não terem sido transpostos ou aplicados de forma correta ou atempada. Trata-se, nomeadamente, de casos em que os Estados-Membros:

- o têm prioridades políticas diferentes das da Comissão;
- o podem não ter concordado com o ato legislativo ou com algumas das suas disposições;
- o devem gerir sensibilidades internas significativas ou interesses nacionais;
- o viram a adoção da legislação afetada pelo respetivo ciclo eleitoral ou estabilidade política.

Capacidade administrativa e financeira

36 Uma **capacidade administrativa** suficiente é importante para assegurar uma aplicação correta e atempada do direito da União. Nos inquéritos do Tribunal:

- o muitos Estados-Membros (8/19) consideraram a capacidade administrativa como um fator determinante da conformidade das medidas nacionais de execução com o direito da UE;
- o a maior parte dos Estados-Membros (13/22) classificou os trabalhos legislativos necessários para a transposição do direito da UE para a ordem jurídica nacional como muito exigentes, tendo em conta os recursos humanos e as competências disponíveis;
- o a maior parte dos Estados-Membros (14/22) e DG (13/14) referiu ainda que a falta de capacidade administrativa esteve, pelo menos por vezes, relacionada com os problemas com que os Estados-Membros se viram confrontados quando da transposição ou da aplicação do direito da União;
- o as DG responsáveis pelo emprego, pelos transportes e pela justiça sublinharam que a capacidade administrativa foi um problema para grupos específicos de Estados-Membros.

37 Uma **capacidade financeira** insuficiente pode igualmente ser responsável pelo incumprimento de determinadas disposições do direito da UE pelos Estados-Membros, por exemplo, nos casos em que é necessário um investimento considerável para o efeito. Nestes casos, os Estados-Membros podem dispor dos FEEI ou de outros programas de despesas da UE.

Disposições de controlo dos próprios Estados-Membros

38 Dado serem responsáveis pela aplicação do direito da UE, os Estados-Membros estabelecem as suas próprias disposições de controlo da transposição das diretivas, garantindo a correta aplicação da legislação da União e o tratamento dos casos de infração. Embora as **disposições variem**, a maioria dos Estados-Membros tende a ter um maior grau de centralização para o controlo da transposição das diretivas e do tratamento dos casos de infração do que para o acompanhamento da correta aplicação do direito da União.

39 Quase todos os Estados-Membros (21/22) indicaram que o ministério responsável por um domínio de intervenção específico é igualmente responsável pela **transposição das diretivas da UE** nesse domínio, em alguns casos em coordenação com as autoridades regionais envolvidas no processo legislativo. Quase todos os Estados-Membros (25/27) indicaram igualmente possuir um órgão específico responsável pela coordenação da transposição das diretivas. Na maior parte dos casos, o mesmo órgão é também responsável pelo controlo da conformidade com o direito da UE. Todavia, em alguns casos, esse órgão limita-se a fornecer orientações e a prestar apoio. Além disso, quase todos os Estados-Membros referiram possuir mecanismos centralizados para o acompanhamento da transposição de diretivas, dispondo alguns Estados-Membros de sistemas informáticos que emitem alertas e notificações sobre os prazos prestes a terminar.

40 Quase todos os Estados-Membros (21/22) indicaram que a principal responsabilidade pelo controlo da **aplicação do direito da UE** incumbe ao ministério responsável pelo domínio de intervenção em causa. Muitos Estados-Membros (12/27) informaram possuir um órgão específico responsável pelo controlo da aplicação do direito da UE. Do mesmo modo, a maioria dos Estados-Membros (15/27) informou que o principal responsável pela gestão dos casos de infração é o ministério ou serviço de tutela do domínio de intervenção em causa. Alguns Estados-Membros (3/27) indicaram que esta responsabilidade estava centralizada. Todos (27/27) declararam dispor de um órgão central responsável pela coordenação e pelo controlo dos casos de infração.

41 A maior parte dos **órgãos de coordenação** nacionais ou das autoridades centrais responsáveis pelo direito da UE são tutelados pelos ministérios dos negócios estrangeiros ou dos assuntos europeus, alguns pelo ministério da justiça e alguns ainda pelo governo central (por exemplo, pelo gabinete do primeiro-ministro, do chanceler ou do secretário-geral). Apesar de quase todos os Estados-Membros indicarem dispor de algum tipo de acompanhamento centralizado da transposição e dos casos de

infração, poucos divulgam publicamente os resultados desse acompanhamento. Na maioria dos Estados-Membros, os serviços responsáveis elaboram relatórios destinados ao governo ou ao parlamento que não são do domínio público.

42 Com efeito, **cada Estado-Membro tem a sua própria abordagem** para assegurar uma aplicação correta e atempada do direito da UE na sua jurisdição.

Estratégia da Comissão: prioridades, organização e recursos

Objetivos e prioridades das atividades de controlo

43 A abordagem da Comissão para o controlo da aplicação do direito da UE reconhece os **desafios** colocados pela dimensão e natureza do acervo da União, pelas especificidades dos diferentes domínios de intervenção em que podem ocorrer infrações e pelas especificidades do processo legislativo e das disposições de controlo dos Estados-Membros.

44 Perante a complexidade deste panorama jurídico, a Comissão tem vindo a desenvolver, ao longo de muitos anos, a sua abordagem do controlo da aplicação do direito da UE em conformidade com uma série de comunicações emitidas em 2002¹⁵, 2007¹⁶ e 2016¹⁷. Ao analisar essas comunicações, o Tribunal identificou uma série de princípios, objetivos e características essenciais da abordagem da Comissão para o controlo do direito da UE ao abrigo do artigo 17º, nº 1, do TUE. Os principais **princípios** subjacentes à abordagem atual, que, na maior parte dos casos, decorrem do quadro jurídico da UE, são os seguintes:

- a defesa do direito da UE como pré-requisito para todos os direitos e obrigações decorrentes dos Tratados;
- o risco sistemático que a falta de aplicação do direito da UE representa para a consecução dos objetivos políticos da UE;

¹⁵ Comunicação da Comissão sobre a melhoria do controlo da aplicação do direito comunitário, COM(2002) 725 final, de 11 de dezembro de 2002.

¹⁶ Comunicação da Comissão — *Uma Europa de resultados — aplicação do direito comunitário*, COM(2007) 502 final, de 5 de setembro de 2007.

¹⁷ Comunicação da Comissão — *Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação*, C(2016) 8600 final, de 21 de dezembro de 2016.

- o a responsabilidade principal dos Estados-Membros em assegurar a aplicação do direito da UE e ressarcir os danos causados aos cidadãos;
- o a obrigação de cooperação sincera dos Estados-Membros na investigação de suspeitas de infração;
- o o poder discricionário da Comissão para instaurar e encerrar procedimentos de infração e para solicitar ao TJUE a imposição de sanções;
- o a confidencialidade dos intercâmbios de informação com os Estados-Membros durante a fase pré-contenciosa dos casos de infração;
- o o dever da Comissão de assegurar uma boa conduta administrativa no tratamento de queixas de cidadãos sobre alegadas infrações.

45 Estes princípios representam elementos fixos das disposições de controlo da Comissão. No quadro facultado por estes princípios, a Comissão desenvolveu uma estratégia de prevenção, deteção e correção de infrações ao direito da UE. Os principais **objetivos** da estratégia são os seguintes:

- o facilitar a transposição, a aplicação e o cumprimento da legislação da UE;
- o capacitar os cidadãos para zelarem pelos seus direitos e para os exercerem;
- o reforçar as relações e a cooperação com as autoridades dos Estados-Membros a fim de identificar e resolver problemas relacionados com infrações;
- o tratar infrações graves rapidamente e com firmeza, evitando o recurso desnecessário a procedimentos de infração;
- o assegurar a transparência da aplicação do direito da UE pelos Estados-Membros e das atividades de controlo da Comissão.

46 Na prossecução destes objetivos, a Comissão reconheceu igualmente a necessidade de se precaver contra uma série de **riscos** específicos associados ao tratamento de possíveis casos de infração. Nomeadamente, os riscos de:

- o que **não corresponda às expectativas dos cidadãos** quanto à natureza do procedimento de infração e à possibilidade de obtenção de reparação ou compensação em casos individuais;
- o que **os Estados-Membros procurem ganhar tempo** utilizando as etapas processuais de investigação e tratamento dos casos para conseguirem mais

tempo para transpor e aplicar determinados instrumentos jurídicos ou para adiar o mais possível as sanções financeiras.

47 Para realizar os objetivos e gerir os riscos, a Comissão desenvolveu uma abordagem que comporta uma série de **características e instrumentos essenciais**. No que respeita à legislação da UE, desde 2002, a Comissão integrou a sua política de controlo na sua mais ampla **abordagem "Legislar melhor"**. Um objetivo fundamental da abordagem "Legislar melhor" consiste em promover a clareza e a simplicidade da legislação da UE. A Comissão desenvolveu instrumentos específicos da abordagem "Legislar melhor" para assegurar que as questões de aplicação e transposição são tidas em devida conta em todas as fases do ciclo político, incluindo a fase de avaliação.

48 No que se refere à capacitação dos cidadãos, a Comissão **baseia-se consideravelmente nas queixas** enquanto importante fonte de informações para a deteção de infrações. Para incentivar a apresentação de queixas, a Comissão presta **informações aos cidadãos** sobre os seus direitos ao abrigo do direito da UE e nacional. Há também uma série de **garantias processuais para os queixosos** no que respeita ao tratamento das suas queixas. A Comissão presta ainda **aconselhamento aos cidadãos** sobre a forma de obter reparação a nível nacional. Além disso, a Comissão desenvolveu uma série de **mecanismos de resolução alternativos** para tratar casos individuais de incumprimento do direito da UE pelos Estados-Membros. Por exemplo, em relação ao funcionamento do mercado único, a União Europeia criou o "mecanismo SOLVIT" para ajudar os Estados-Membros a resolverem casos em que os direitos dos cidadãos ou das empresas abrangidos pela legislação de um Estado-Membro sejam violados por autoridades públicas de outro Estado-Membro.

49 No que se refere à cooperação com os Estados-Membros, a Comissão desenvolveu uma série de **instrumentos de promoção da conformidade** para antecipar e resolver problemas relacionados com a transposição e a aplicação do direito da UE e para lidar com casos de infração. A Comissão incentiva ainda os Estados-Membros a solicitarem **apoio financeiro do orçamento da União**, sempre que disponível, para reforçar a capacidade administrativa e financiar as infraestruturas necessárias para aplicar determinados regulamentos e diretivas. Além disso, no âmbito do Semestre Europeu, a obtenção de fundos do orçamento da UE por um Estado-Membro pode ser subordinada à realização de reformas estruturais tendentes a reforçar o seu sistema judicial.

50 Quanto à concentração nas infrações graves, as comunicações da Comissão estabelecem uma **lista de casos de infração prioritários** (ver **caixa 3**). Neste contexto, as comunicações explicam a política da Comissão no que respeita a solicitar ao TJUE a

imposição de sanções aos Estados-Membros por casos de infração previstos nos artigos 260º, nºs 2 e 3, do TFUE. A Comissão desenvolveu ainda **critérios de referência para o tratamento das queixas e dos casos de infração** em tempo útil.

Caixa 3

Lista de casos de infração prioritários da Comissão

A Comissão confere prioridade à instauração de procedimentos de infração para casos que se prendam com:

- o a ausência de notificação e transposição incorreta;
- o o incumprimento de decisões do TJUE;
- o danos para os interesses financeiros da UE;
- o a violação de competências exclusivas da UE;
- o a capacidade dos sistemas judiciais nacionais para defender o direito da UE;
- o a persistente aplicação incorreta da legislação da UE por parte de um Estado-Membro.

51 Ao longo de muitos anos, a Comissão desenvolveu os **relatórios anuais** sobre os resultados das suas atividades de controlo como um elemento-chave da transparência. Dá também **respostas públicas** a petições e perguntas do PE sobre casos de presumível infração e aos inquéritos do Provedor de Justiça Europeu sobre o tratamento reservado aos queixosos. Além disso, a Comissão mantém um **registo público de todas as decisões relativas a infrações** e publica informações sobre as decisões e acórdãos do TJUE através de **comunicados de imprensa**.

Organização das responsabilidades e recursos para as atividades de controlo

52 A Comissão está organizada em DG, que são responsáveis por domínios de intervenção específicos. O **Secretariado-Geral** (SG) desempenha um papel central na coordenação das atividades legislativas da Comissão. A função de controlo da Comissão insere-se nesta estrutura. A DG que prepara um projeto legislativo é igualmente responsável pelo acompanhamento da sua aplicação. Quando há mais de

uma DG envolvida na elaboração da legislação, o programa de trabalho anual da Comissão indica qual é a DG "principal".

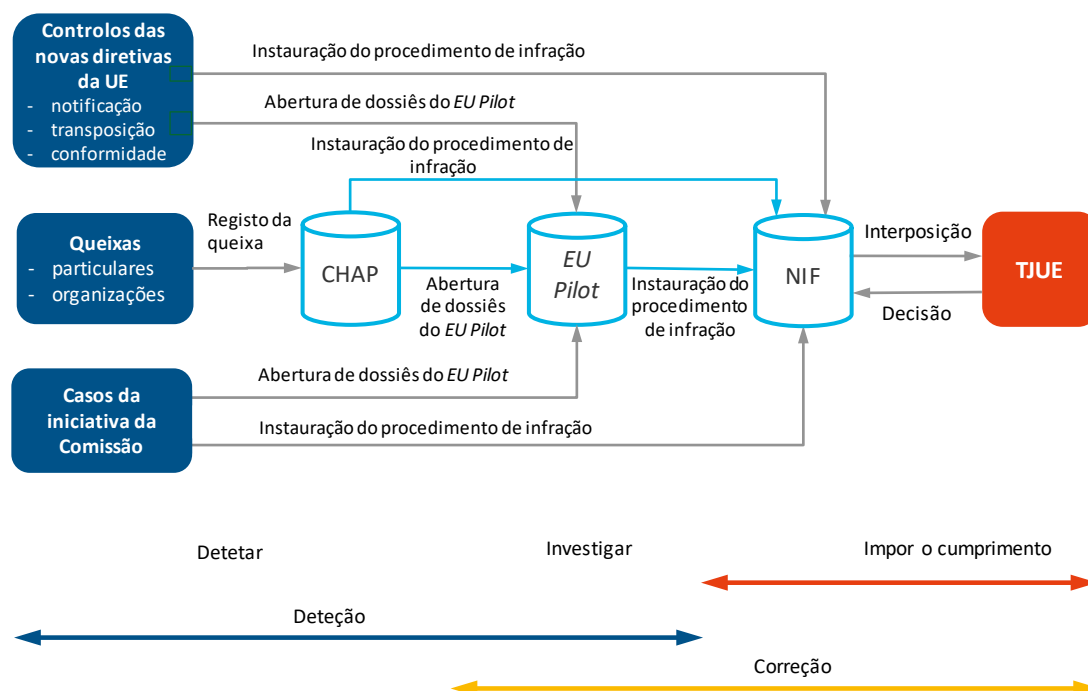
53 Em relação à sua legislação, incumbe a cada **DG principal**:

- o assegurar o controlo da transposição e da conformidade das medidas de execução dos Estados-Membros;
- o tratar as eventuais queixas e os casos abertos por sua própria iniciativa;
- o investigar os casos de infração através da cooperação e do intercâmbio de informações com os Estados-Membros;
- o propor o início de procedimentos de infração e acompanhar os casos;
- o promover o cumprimento do direito da UE pelos Estados-Membros com recurso a uma série de instrumentos.

54 Incumbe ainda às DG principais o registo das respetivas atividades de controlo em três **sistemas informáticos** da Comissão (ver **figura 6**):

- o CHAP – uma base de dados de registo e acompanhamento de queixas apresentadas por particulares e organizações;
- o *EU Pilot* – uma plataforma de cooperação e intercâmbio de informações entre a Comissão e os Estados-Membros sobre suspeitas de infração ao direito da UE que pode, em alguns casos, ser utilizada para assegurar o seu cumprimento;
- o NIF – uma base de dados para gestão dos casos de formais de infração e registo das decisões da Comissão nas diferentes etapas do procedimento formal de infração (ver **caixa 2**).

Figura 6 - Tratamento de queixas e de casos de infração



Fonte: TCE.

55 As **funções de controlo das DG** variam consideravelmente. A maior parte das DG integram algumas atividades de controlo nas direções responsáveis. Em cerca de um terço, incumbe ainda às direções responsáveis o acompanhamento e a imposição do cumprimento. Nas outras, as atividades de acompanhamento e de imposição do cumprimento são asseguradas por um serviço jurídico separado dentro da DG ou por uma unidade especializada de uma direção que não defina políticas. Quase todas as DG organizam o tratamento de queixas, os procedimentos *EU Pilot* e os casos de infração por setor, instrumento jurídico ou Estado-Membro. Em metade das DG, os funcionários responsáveis pela legislação em causa tratam os casos de possível incumprimento. Num terço das DG, os juristas são os principais responsáveis pelo tratamento dos casos.

56 No caso de o processo legislativo e as funções de controlo envolverem serviços de diferentes direções, as DG asseguram a **coordenação** interna através de grupos de trabalho, redes ou métodos de trabalho *ad hoc*. Todas as DG designam coordenadores para o tratamento de casos de infração e mais de um terço designaram coordenadores para as diretivas. A Comissão assegura a coordenação geral das suas atividades de controlo através de uma unidade específica do SG e de uma rede interna. Cada DG tem um "correspondente para as infrações", que funciona como ponto de contacto com o SG e representa a DG na rede. A rede trata todas as questões de gestão relacionadas

com o acompanhamento e a aplicação do direito da UE nos Estados-Membros, promove a coerência entre as DG e reúne-se duas vezes por ano. As DG que partilham recursos (ou seja, que são da mesma "família") têm sub-redes.

57 A Comissão tem algumas **atividades de controlo centralizadas**. No SG, há uma unidade responsável pelo acompanhamento das notificações de medidas de transposição pelos Estados-Membros, da realização das verificações da transposição e da conformidade pelas DG e do seu tratamento das queixas, dos dossiês do *EU Pilot* e dos procedimentos de infração (incluindo a verificação de que as DG registaram devidamente as informações nos sistemas informáticos pertinentes). O Serviço Jurídico da Comissão presta aconselhamento sobre os casos na fase pré-contenciosa e gere as relações com o TJUE durante a fase judicial. A DG Orçamento (BUDG) é responsável pela cobrança das sanções impostas aos Estados-Membros pelo TJUE.

58 Dado que as DG organizam as suas funções de controlo de diferentes formas, não há dados disponíveis sobre os **recursos humanos** envolvidos. As estimativas fornecidas por 13 de 18 DG sugerem que entre 15% e 20% do pessoal da Comissão que trabalha em domínios de intervenção que requerem que os Estados-Membros apliquem o direito da UE estão envolvidos em atividades de controlo. Contudo, observa-se uma variação considerável entre as DG, tanto em termos de números absolutos de funcionários envolvidos como da proporção de funcionários que cada DG afeta a atividades de controlo. Por exemplo, na DG SANTE, cerca de 550 funcionários (54%) dedicam-se a atividades de controlo, contra menos de dez funcionários na DG CLIMA (5%). Nenhuma DG prevê reforçar os recursos humanos a curto prazo, dada a atual política de pessoal e as propostas legislativas que estão a ser preparadas.

59 Em geral, a esmagadora maioria do pessoal envolvido em atividades de controlo está concentrada em **DG com grande volume de casos**. No inquérito do Tribunal, as três maiores DG que apresentaram estimativas representam mais de 60% de todo o pessoal envolvido.

Supervisão e coordenação ao nível da Comissão e das DG

60 A Comissão supervisiona e coordena as suas atividades de controlo a nível central e a nível das DG. Ao longo do tempo, a Comissão definiu uma série de **critérios de referência** para o tratamento pelas DG das queixas, dos dossiês do *EU Pilot* e das infrações (ver **caixa 4**). O SG verifica o desempenho das DG à luz desses critérios de referência no âmbito de exercícios de "coerência" bianuais.

Caixa 4

Critérios de referência para o tratamento das queixas e dos casos de infração

A Comissão estabeleceu os seguintes critérios de referência para o tratamento das queixas e dos casos de infração pelas DG:

- um ano para investigar uma queixa e encerrar o caso ou instaurar um procedimento de infração (eventuais atrasos devem ser explicados ao queixoso);
- um ano para interpor um caso no TJUE por falta de notificação de medidas nacionais ou para o encerrar;
- seis meses a contar da data limite de transposição / notificação para concluir os controlos da transposição;
- 16 a 24 meses a contar da notificação para concluir os controlos de conformidade;
- 10 semanas para avaliar as respostas dos Estados-Membros aos pedidos da Comissão no âmbito do *EU Pilot*;
- 8 a 18 meses para interpor casos no TJUE ao abrigo do artigo 260º do TFUE ou para os encerrar (12 a 24 meses para os casos interpostos no TJUE pela primeira vez antes de 15 de janeiro de 2011);
- metas específicas por DG para tratar da acumulação de casos lentos.

61 No inquérito do Tribunal, a maioria das DG (15/18) referiu que **acompanhava** sistematicamente o tratamento interno de queixas, dossiês do *EU Pilot* e casos de infração no intuito de avaliar o volume de trabalho, verificar os progressos ou planificar atividades futuras. Apenas três DG com muito poucos casos afirmaram não os acompanhar sistematicamente (ECFIN, CLIMA e COMP). As DG informam os Comissários competentes no âmbito do ciclo mensal da Comissão relativo às infrações. A maior parte dos serviços responsáveis pelo acompanhamento de casos (13/18) apresenta regularmente relatórios ao respetivo Diretor-Geral. Outras DG apenas elaboram relatórios ao nível da DG quando tal é necessário, por exemplo, para destacar os casos que requerem orientações adicionais. A maioria dos relatórios incide no número e no desfecho dos casos, bem como nos resultados do exercício de coerência e em eventuais questões de carácter geral relativas à imposição do

cumprimento. Algumas DG forneceram igualmente informações sobre os seus principais indicadores de desempenho e a utilização de recursos humanos.

62 Como apenas algumas DG controlam a aplicação do direito da UE pelos Estados-Membros, a Comissão não requer que estas prestem sistematicamente informações sobre as suas atividades de controlo nos seus relatórios anuais de atividade. Metade das DG que responderam ao inquérito do Tribunal (9/18) informaram que definem **indicadores de desempenho** para o tratamento dos controlos da transposição, das queixas, dos dossiês do *EU Pilot* e dos casos de infração. A maior parte destas DG utilizam alguns ou todos os critérios de referência definidos pela Comissão (ver **caixa 4**). A análise dos relatórios anuais de atividade para o período de 2014-2016 efetuada pelo Tribunal revelou que as diferentes DG se concentram em aspetos diferentes das suas atividades de controlo. Os indicadores referidos incluíam:

- **Transposição** – a percentagem de notificações recebidas dos Estados-Membros no prazo (FISMA), a taxa ou défice de transposição de diretivas pelos Estados-Membros (GROW, MOVE, JUST, MARKT), o número de diretivas em relação às quais os controlos de conformidade pela Comissão não foram concluídos no prazo de um ano (JUST);
- **Queixas** – o número total de queixas tratadas no ano (EMPL, JUST), a percentagem de queixas arquivadas no prazo de um ano (JUST), o número médio de meses necessário para tratar um caso (FISMA);
- **EU Pilot** – o número de dossiês abertos e encerrados durante o ano (ENV, TAXUD);
- **Infrações** - a percentagem de casos devidos à falta de notificação de medidas nacionais tratados pela Comissão dentro do prazo (MOVE, FISMA), a percentagem de casos encerrados ou interpostos no TJUE num período especificado (JUST), o número de casos abertos, encerrados ou em curso (TAXUD, ENV, SANTE), o número de casos abertos há mais de três anos (MOVE), a percentagem de casos devidos à não conformidade encerrados dentro do prazo (FISMA), o número de casos propostos para decisão da Comissão em percentagem do número total de casos pendentes (TAXUD) e a duração dos casos devidos a infração (GROW).

63 A maioria das DG (11/18) informou possuir mecanismos para, **no interior da DG, partilhar os ensinamentos retirados** entre os responsáveis pelo acompanhamento e imposição do cumprimento e os responsáveis pela definição de políticas e pela legislação ao nível da UE. Esses mecanismos consistiam em medidas organizativas (5/11) ou em grupos, reuniões ou eventos de formação específicos (6/11). Além disso,

quase metade das DG (8/18) assegurava a partilha dos ensinamentos extraídos com os responsáveis pela avaliação e pelos balanços de qualidade através de medidas organizativas (4/8) ou de grupos, reuniões ou eventos de formação específicos (4/8). A nível central, a Comissão assegura a coordenação ao integrar a unidade "Controlo da Aplicação do Direito da UE" na direção do SG responsável pela "Melhoria da Regulamentação e Programa de Trabalho", a par das unidades "Avaliação, Adequação e Eficácia da Regulamentação" e "Avaliação do Impacto".

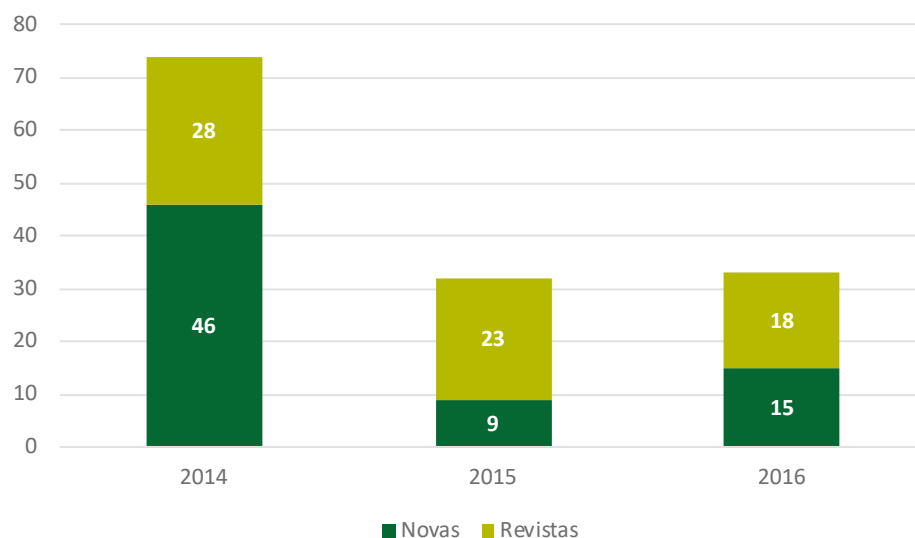
64 No que diz respeito à **avaliação e auditoria internas**, embora tenham sido realizados alguns estudos ao nível das DG, a Comissão ainda não procedeu a uma avaliação global da sua política e das suas atividades de controlo. O Serviço de Auditoria Interna (SAI) da Comissão audita os mecanismos das DG para o acompanhamento e a imposição do cumprimento do direito da UE. Desde 2014, o SAI realizou uma série de auditorias em DG com um número significativo de diretivas ou de casos de infração no âmbito de um programa de auditorias a realizar sobre este tema.

Gestão: acompanhamento, aplicação e promoção do cumprimento

Controlo da transposição de diretivas da UE novas ou revistas

65 As diretivas novas ou revistas (ver **figura 7**) obrigam os Estados-Membros a notificar a Comissão das medidas tomadas para transpor a diretiva para o ordenamento jurídico nacional. Os Estados-Membros devem proceder à **notificação** num prazo determinado (normalmente, dois anos após a adoção) e informar a Comissão das medidas nacionais de execução.

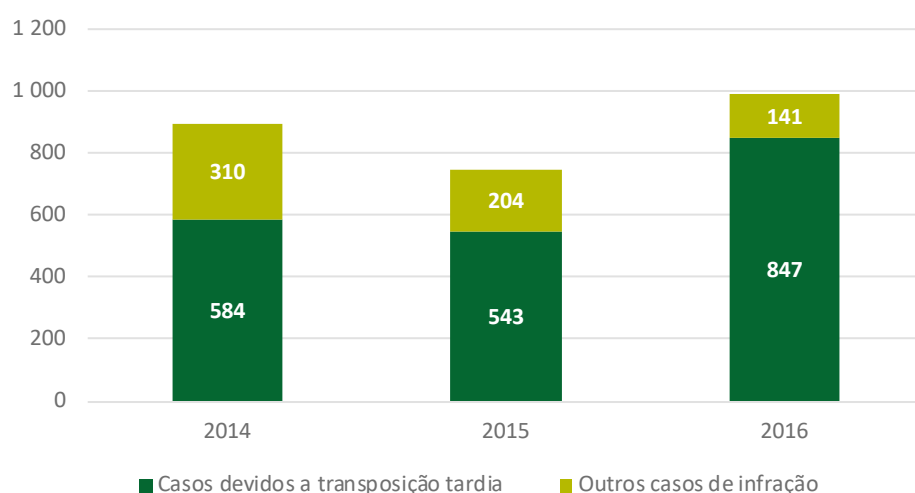
Figura 7 – Diretivas da UE adotadas no período de 2014-2016



Fonte: TCE, com base em dados EUR-LEX.

66 Se um Estado-Membro não notificar a Comissão das medidas de execução dentro do prazo, o SG confirma o facto junto da DG responsável antes de redigir uma carta de falta de notificação para a Comissão adotar e enviar ao Estado-Membro. A maioria dos procedimentos de infração instaurados pela Comissão prende-se com a **transposição tardia** das diretivas (ver *figura 8*).

Figura 8 – A maioria dos procedimentos de infração prende-se com a transposição tardia



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

67 Quando recebe as notificações, a Comissão avalia se os Estados-Membros transpuseram as diretivas da UE de modo exaustivo e rigoroso, adotando uma

abordagem em duas fases que comporta controlos da **transposição e da conformidade**. No controlo da transposição, a Comissão examina se a notificação do Estado-Membro inclui medidas nacionais de execução para cada obrigação da diretiva da UE (exaustividade). No controlo da conformidade, a Comissão compara, artigo a artigo, as disposições e obrigações da diretiva da UE com o texto das medidas nacionais de execução (rigor).

68 Incumbe à DG principal designada para essa diretiva realizar os controlos de transposição e de conformidade e determinar o **âmbito dos controlos**. Quase todas as DG indicaram que verificam a transposição de todas as disposições e obrigações de cada diretiva relativamente a todos os Estados-Membros. A maioria das DG indicou igualmente que verifica a conformidade das medidas nacionais de execução em relação a todas as disposições de cada diretiva para todos os Estados-Membros, concentrando-se algumas DG unicamente na verificação das disposições mais importantes ou nas disposições em relação às quais considera haver um elevado risco de infração. De acordo com a nova política de imposição do cumprimento da Comissão, desde 2017, as DG devem efetuar controlos sistemáticos da transposição e da conformidade.

69 O principal elemento que determina o **volume de trabalho** de uma dada DG em termos de controlos de transposição e de conformidade é o número de diretivas que entraram recentemente em vigor no seu domínio de intervenção. Este número varia consideravelmente ao longo do tempo, em função do programa de trabalho da Comissão e do processo legislativo da UE. Para o período de 2014-2016, as DG que, no inquérito do Tribunal, apresentaram níveis de controlo mais elevados foram a TAXUD, ENV, GROW, ENER e CLIMA. Contudo, dado que as DG não são obrigadas a registar de forma coerente os controlos que realizam numa base de dados central, nem todas estavam em condições de fornecer estimativas, e as estimativas que foram fornecidos podem não ser totalmente comparáveis.

70 Os controlos de transposição e de conformidade são difíceis de realizar. As DG necessitam de possuir um **conhecimento** considerável dos sistemas jurídicos e das línguas dos Estados-Membros e têm de realizar os controlos dentro de determinados prazos. A maior parte das DG em causa considera que é difícil realizar os controlos dentro do prazo, devido ao facto de, em alguns casos, estes serem relativamente curtos e de ser necessário dispor de pessoal com o nível de competências e de especialização adequado.

71 O **período de tempo necessário** para realizar controlos de transposição e de conformidade varia em função de uma série de fatores. Os fatores mais frequentemente referidos pelas DG foram os seguintes:

- o a extensão, complexidade e/ou novidade da diretiva da UE;
- o a qualidade e a tempestividade da prestação de informações por parte dos Estados-Membros sobre as respetivas medidas de transposição;
- o o número e a complexidade das medidas nacionais de execução;
- o a disponibilidade de recursos (incluindo serviços de tradução e conhecimentos jurídicos/linguísticos), tendo em conta as diferentes prioridades da DG.

72 Dado que as DG não são obrigadas a registar de forma coerente os controlos que realizam numa base de dados central, não existem estimativas oficiais do **tempo necessário**. As estimativas fornecidas pelas DG no âmbito do inquérito do Tribunal sugerem uma variação considerável entre os diferentes domínios de intervenção. Como uma DG observou, desde o dia em que termina o prazo de transposição até ao final do exercício de conformidade podem decorrer cerca de quatro a seis anos. As DG informaram ainda que os controlos de conformidade são consideravelmente mais demorados do que os controlos de transposição. Uma DG referiu que, embora seja útil, a abordagem em duas fases torna a avaliação global mais lenta. A DG sugeriu que a Comissão considere a possibilidade de permitir a inclusão de questões de não conformidade nos casos de infração devidos à falta de transposição. Para agilizar o processo, outra DG tem estado a investigar o recurso a tecnologias linguísticas para automatizar os controlos.

73 A maior parte das DG com um elevado número de diretivas para controlar recorre ocasionalmente à **externalização**. O principal motivo apontado pelas DG para a externalização dos controlos foi a insuficiência de recursos humanos internos, incluindo a falta de conhecimentos específicos das línguas ou sistemas jurídicos dos Estados-Membros. Segundo as DG, quando os controlos foram externalizados, o trabalho dos contratantes externos foi verificado pelo seu pessoal. A maioria das DG estava satisfeita ou muito satisfeita com a exaustividade, o rigor e a tempestividade do trabalho do contratante, e nenhuma DG manifestou insatisfação com os resultados da externalização dos controlos. Contudo, como observou uma DG, a externalização pode aumentar o período de tempo total necessário à conclusão dos controlos.

Tratamento das queixas e identificação dos casos investigados por iniciativa da Comissão

74 Através do tratamento de queixas e da realização de investigações por sua própria iniciativa, a Comissão identifica principalmente possíveis infrações em matéria de **não conformidade com os Tratados, regulamentos e decisões**, bem como casos de **não aplicação de diretivas**. No inquérito do Tribunal, globalmente, as DG consideraram as queixas como a mais importante fonte de informações para detetar estes tipos de possíveis infrações.

75 As DG recebem **queixas** por uma série de vias, incluindo diretamente ou através do sítio Web da Comissão. Além disso, a Comissão trata as petições transmitidas do PE como queixas. Desde 2017, as DG são obrigadas a pedir aos queixosos que as contactam que preencham um formulário normalizado de apresentação de queixa. Esta iniciativa visa permitir, futuramente, uma melhor categorização da natureza das queixas e dos respetivos autores.

76 A Comissão recebe queixas de diferentes **tipos de queixosos**, incluindo cidadãos, empresas e grupos de interesse. Dado que as DG não eram obrigadas a categorizar os queixosos, não existem estimativas oficiais da repartição das queixas por tipo de queixoso. As estimativas fornecidas por 13 DG no âmbito do inquérito do Tribunal sugerem uma variação considerável entre os diferentes domínios de intervenção. Dez DG afirmaram receber mais queixas de indivíduos do que de organizações, enquanto seis estimam que 90% ou mais das queixas que recebem são apresentadas por particulares. Algumas DG indicaram receber mais queixas de organizações nas áreas da fiscalidade, energia e clima. Com base numa média ponderada das estimativas fornecidas pelas DG, os resultados do inquérito do Tribunal sugerem que cerca de dois terços das queixas recebidas pelas DG são apresentadas por particulares e apenas um terço por organizações.

Caixa 5

Queixas recebidas de organizações

A Comissão recebe queixas de um ou mais tipos de organizações, consoante o domínio de intervenção. Os principais tipos de organizações envolvidos nos diferentes domínios de intervenção são:

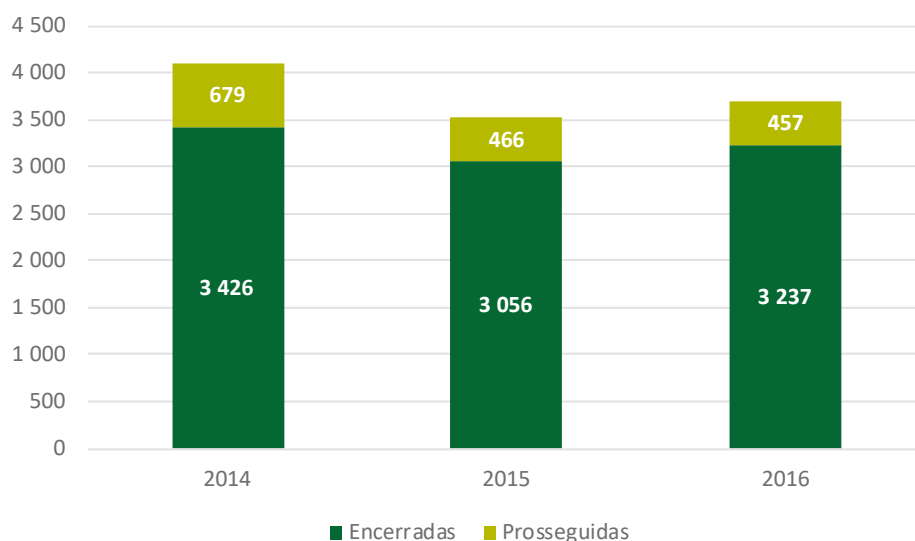
- associações que representam produtores, consumidores, empresas ou cidadãos – AGRI, CLIMA, EAC, FISMA, GROW, HOME, JUST, MARE, MOVE e SANTE;
- organizações não-governamentais / organismos públicos – CNECT, EMPL, ENV, HOME, JUST, MARE, REGIO, SANTE e HOME;
- escritórios de advogados – ECFIN, ENER, MOVE e TAXUD.

77 Os **procedimentos** de tratamento das queixas estão definidos numa comunicação da Comissão¹⁸. As DG devem registar as queixas no sistema CHAP. Para cumprir o seu código de boa conduta administrativa e assegurar a transparência, a Comissão é obrigada a responder diretamente aos queixosos e a mantê-los informados acerca das medidas tomadas (ou não tomadas).

78 Antes de mais, a DG responsável avalia se vai ou não investigar uma queixa. A Comissão estabeleceu critérios que determinam os casos em que as DG não devem dar seguimento a uma queixa. A maior parte das queixas não dá origem a uma investigação no *EU Pilot* ou a um procedimento de infração (ver **figura 9**).

¹⁸ COM(2012) 154 final sobre "Atualização da gestão das relações com o autor da denúncia em matéria de aplicação do direito da União", complementada pelo anexo da Comunicação da Comissão C(2016) 8600 final sobre "O direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação".

Figura 9 – A maior parte das queixas não dá origem a procedimentos de infração



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

79 A Comissão não publica dados sobre os **motivos para não dar seguimento às queixas**. No inquérito do Tribunal, a maioria das DG (13/18) afirmou que acompanhava esses motivos, indicando que os mais comuns foram:

- não haver infração ao direito da UE ou a questão levantada pelo autor da queixa não ser da competência da UE;
- a queixa não conter indicações suficientes de se tratar de uma prática generalizada (ou seja, não limitada à queixa específica);
- o problema do queixoso poder ser resolvido com recurso a tribunais nacionais ou a um mecanismo alternativo (por exemplo, o SOLVIT);
- o queixoso não ter fornecido informações suficientes, mesmo depois de ter sido convidado a completar a queixa;
- a queixa diz respeito à transposição por um Estado-Membro de uma diretiva que, em termos gerais, está a ser objeto de controlo de transposição ou de um controlo de conformidade;
- há um processo a título prejudicial ao abrigo do artigo 267º do TFUE pendente no TJUE sobre a mesma questão;
- há uma proposta legislativa da UE ou nacional em preparação que aborda a questão objeto da queixa;

- o há processos judiciais nacionais pendentes sobre a mesma questão.

80 No que se refere aos **pontos fortes**, as DG observaram, de diversas formas, que o processo de tratamento de queixas:

- o era uma fonte direta de informações sobre a transposição e aplicação do direito da União pelos Estados-Membros;
- o era um meio de a Comissão apoiar diretamente os cidadãos da UE de uma forma simples e transparente que pode igualmente constituir uma oportunidade para ajudar os cidadãos a compreenderem melhor as responsabilidades e a governação da UE;
- o estava centrado em dar seguimento unicamente às queixas pertinentes.

81 No que se refere às **limitações**, as DG descreveram, de diversas formas, uma série de fatores que dificultaram o tratamento eficiente e eficaz das queixas, a contento dos queixosos:

- o muitos queixosos têm expectativas irrealistas sobre as competências e a capacidade da Comissão para resolver casos específicos ou fornecem informações insuficientes sobre o seu caso;
- o a atividade é complexa e morosa, exige grande competência e discernimento, mas dá origem a um número relativamente baixo de procedimentos de infração;
- o a forma como a Comissão está organizada pode dificultar o tratamento de muitas queixas sobre o mesmo problema ou de queixas individuais que implicam mais do que um serviço da Comissão.

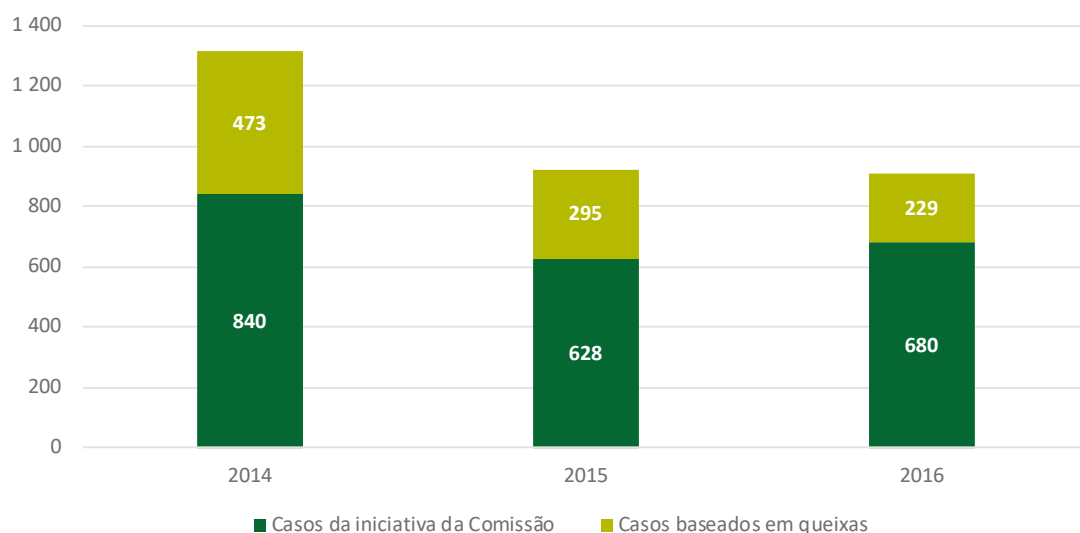
82 As DG referiram que, no período de 2014-2016, o **número de queixas** tratado variou significativamente. Por exemplo, a TAXUD tratou cerca de 950 queixas por ano, enquanto a CLIMA e a ECFIN trataram menos de dez, contra uma média geral por DG de cerca de 200.

83 No que diz respeito a **casos da iniciativa da Comissão**, nos domínios em que existem, as DG consideraram que as suas competências de inspeção, investigação e controlo constituíram a fonte mais importante para detetar possíveis casos de infração. Cerca de um terço das DG consideraram os balanços de qualidade e as avaliações, bem como as informações veiculadas pela imprensa e pelos meios de comunicação, como importantes fontes de informação. As DG destacaram ainda uma série de outras fontes de informações muito importantes nos seus domínios de

intervenção, incluindo os relatórios de inspeção nacionais (ENV), os relatórios das agências de supervisão da UE (FISMA) e os relatórios de auditoria (REGIO). As DG responsáveis por domínios de intervenção em que se aplica o mecanismo SOLVIT não o referiram como uma das fontes de informações mais importantes para detetar possíveis casos de infração.

84 As DG indicaram ainda que, no período de 2014-2016, o **número de casos da iniciativa da Comissão** que foi tratado variou significativamente. Por exemplo, durante esse período, a ENER referiu ter tratado mais de 200 casos por ano, enquanto a REGIO, a EAC e a ECFIN não trataram nenhum. As DG referiram também que a proporção de queixas e de casos da iniciativa da Comissão variou significativamente. A maior parte das DG tratou muito mais queixas do que casos da iniciativa da Comissão, com exceção da ENER, da SANTE e da MARE, que receberam relativamente poucas queixas, mas possuem competências de investigação que dão origem aos referidos casos. Globalmente, são investigados mais casos da iniciativa da Comissão do que queixas (ver **figura 10**).

Figura 10 – Os casos da iniciativa da Comissão resultam em mais investigações do que as queixas



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Investigação de casos através do *EU Pilot*

85 Quando existem suspeitas de infração, as DG podem investigar o caso com os Estados-Membros em causa utilizando o mecanismo *EU Pilot*¹⁹. Trata-se de uma ferramenta eletrónica destinada a recolher a título confidencial informações sobre possíveis violações do direito da UE pelos Estados-Membros. Em alguns casos, pode ser utilizado para garantir o cumprimento da legislação sem recurso ao procedimento formal de infração.

86 O *EU Pilot* constitui um meio para um diálogo estruturado entre a Comissão e os Estados-Membros dentro de **prazos** definidos. As DG criam "dossiês" no *EU Pilot* para cada possível caso de infração. A DG envia um pedido de informações ao Estado-Membro visado, que tem dez semanas para responder. A DG tem posteriormente dez semanas para avaliar a resposta. Após a avaliação, a DG encerra o caso, solicita informações suplementares ou propõe que a Comissão inicie um procedimento formal de infração.

87 No inquérito do Tribunal, quase todos os Estados-Membros afirmaram que a Comissão prestou informações adequadas no *EU Pilot* sobre suspeitas de infrações. Os Estados-Membros destacaram como principais **pontos fortes** do *EU Pilot* os seguintes:

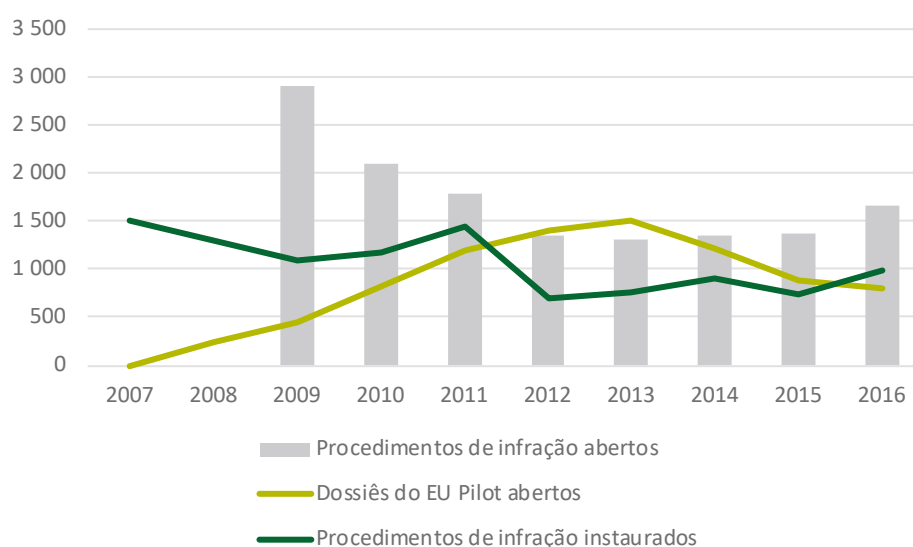
- evita procedimentos de infração e promove a correção atempada dos casos de incumprimento;
- contribui para uma compreensão mútua do direito da UE e das medidas de execução dos Estados-Membros;
- incentiva uma cultura de cooperação entre as DG da Comissão e as autoridades nacionais;
- é uma forma simples de estruturar a comunicação dentro de prazos específicos;
- contribui para a coordenação e a sensibilização nos Estados-Membros em questões de conformidade;
- capacita os cidadãos proporcionando um meio para investigar suspeitas de violações dos seus direitos por um Estado-Membro.

¹⁹ A plataforma começou por ser um projeto "piloto" proposto pela Comissão em que participaram voluntariamente 15 Estados-Membros em 2008, tendo os restantes Estados-Membros aderido entre 2010 e 2013.

88 No que diz respeito às **limitações**, alguns Estados-Membros (5/27) observaram que a lentidão das respostas das DG comprometia por vezes a eficácia do *EU Pilot* na resolução de casos específicos. Alguns Estados-Membros referiram também que, a partir de 2017, a Comissão deixou de utilizar o *EU Pilot* de forma sistemática para investigar certos tipos de casos antes de iniciar um procedimento de infração, no contexto da sua nova política de imposição do cumprimento. Estes Estados-Membros alertaram para o risco de poder ser preciso mais tempo para resolver atempadamente esses casos. Alguns Estados-Membros observaram também que a utilização da plataforma *EU Pilot* os ajudou a controlar e tratar casos de forma coordenada.

89 A introdução do *EU Pilot*, em 2008, resultou numa diminuição da abertura de novos procedimentos de infração durante vários anos, já que os novos casos eram investigados, antes disso, através da plataforma. Consequentemente, o número de procedimentos de infração abertos também diminuiu durante alguns anos. Em 2016, o número de novos procedimentos de infração ultrapassou o número de novos dossiês do *EU Pilot* (ver **figura 11**).

Figura 11 – Dossiês do *EU Pilot* e procedimentos de infração



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Fazer aplicar o direito da UE através do procedimento de infração

90 A Comissão dispõe do poder discricionário de instaurar um **procedimento formal de infração**. Quando uma DG tem indícios suficientes de uma possível infração, elabora uma decisão para que a Comissão inicie o procedimento. Os artigos 258º e 260º do TFUE estabelecem as etapas do procedimento (ver **caixa 2**) aplicáveis a cada

tipo de caso. Cada etapa do procedimento dá a oportunidade aos Estados-Membros de regularizarem a infração e à Comissão de encerrar o processo.

91 A Comissão tem de autorizar cada etapa do procedimento formal de infração. Em consulta com o Serviço Jurídico da Comissão, as DG elaboram propostas de **decisões da Comissão** sobre processos específicos. A unidade do SG responsável pelo acompanhamento da aplicação do direito da UE coloca o conjunto de propostas na ordem do dia das reuniões da Comissão. A Comissão toma decisões sobre procedimentos de infração em aproximadamente dez reuniões por ano (ou seja, todos os meses exceto no verão). O número de decisões por reunião varia consideravelmente de acordo com o número de casos em tramitação.

92 Durante a **fase pré-contenciosa** do procedimento formal de infração (etapas 1 e 2), a Comissão procura trabalhar com os Estados-Membros para resolver a questão e evitar interpor desnecessariamente o caso no TJUE. No inquérito do TCE, a maior parte das DG (15/18) afirmou que teve comunicação com os Estados-Membros durante a fase pré-contenciosa através de cartas "políticas" ou administrativas e que discutiu casos pendentes com representantes dos Estados-Membros em reuniões "pacote" ou outros fóruns. Alguns Estados-Membros deram conta de dificuldades na coordenação das respostas às cartas administrativas. Na prática, a Comissão encerra a maior parte dos casos na fase pré-contenciosa, antes de os remeter para o TJUE (etapa 3).

93 No que diz respeito aos **desafios**, quase todas as DG (17/18) indicaram que tratar os procedimentos de infração em tempo útil é uma tarefa exigente, tendo a maioria (15/17) reconhecido que o nível de competências e de especialização necessário é um dos fatores que mais contribuem para essa exigência. Quase todos os Estados-Membros (23/24) afirmaram que os prazos de resposta às cartas de notificação e aos pareceres fundamentados (etapas 1 e 2) eram, geralmente, suficientes em casos simples, mas a maioria (20/24) também referiu que raramente os prazos eram suficientes para casos muito complexos. A maior parte dos Estados-Membros (12/23) manifestou a opinião de que as cartas e os pareceres da Comissão constituem uma base adequada para elaborar uma resposta. Muitos outros Estados-Membros consideram esses instrumentos parcialmente adequados (11/23). Alguns observaram que os documentos da Comissão são, por vezes, pouco claros e que a qualidade dos mesmos varia consoante a DG ou o caso em questão.

94 Após a interposição do caso no TJUE, o tempo necessário para uma decisão sobre o processo depende dos procedimentos seguidos pelo TJUE (etapa 4). A **duração dos processos no TJUE** pode depender de vários fatores, em especial a sua complexidade. Se a Comissão interpuser de novo o caso no TJUE nos termos do artigo 260º, nº 2, do

TFUE (etapa 5), o tempo necessário para a resolução pode aumentar consideravelmente. O tempo decorrido até que o TJUE tome uma decisão relativa a uma sanção financeira depende do período concedido ao Estado-Membro para cumprir a decisão anterior, do tempo que a Comissão demora a notificar de novo o Estado-Membro sobre a reincidência do incumprimento e do período necessário ao TJUE para emitir uma decisão.

95 A Comissão resolve ou retira muitos casos antes de uma decisão do TJUE (etapas 4 e 5). Na prática, só uma pequena percentagem dos procedimentos de infração resulta em **sanções financeiras** impostas aos Estados-Membros nos termos do artigo 260º, nº 2, do TFUE (etapa 5). Nesses casos, o procedimento de infração pode ter durado vários anos. São aplicadas sanções diárias até que o Estado-Membro informe que cumpriu a decisão (sanções periódicas). Se um Estado-Membro passar a cumprir antes da decisão final, o TJUE pode impor o pagamento de uma "quantia fixa" que reflita o período anterior de incumprimento. A DG BUDG gere o cálculo e a cobrança das sanções.

96 A DG principal é responsável pelo acompanhamento de quaisquer questões subsequentes relacionadas com o incumprimento ou outros casos de aplicação incorreta pelo Estado-Membro através de queixas ou de investigações da iniciativa da Comissão.

97 No que se refere aos **pontos fortes**, a maior parte das DG (13/18) salientou que os procedimentos de infração exercem pressão sobre os Estados-Membros para que cumpram o direito da UE, previnem o incumprimento e realçam as dificuldades de transposição. Várias DG indicaram também como pontos fortes o caráter de alto nível, estruturado e transparente do processo, o poder discricionário da Comissão na utilização do procedimento e a visibilidade dos resultados. Além disso, algumas DG encaram a utilização dos procedimentos de infração como uma boa forma de a Comissão sinalizar aos Estados-Membros e aos cidadãos que leva muito a sério o incumprimento do direito da UE. No inquérito do TCE, quase todos os Estados-Membros referiram que as sanções financeiras impostas pelo TJUE no âmbito de processos por infração tiveram um forte efeito dissuasor (25/26). No período de 2014-2016, o valor total das sanções financeiras aplicadas aos Estados-Membros por incumprimento de uma decisão do Tribunal de Justiça da União Europeia ascendeu a 339 milhões de euros²⁰.

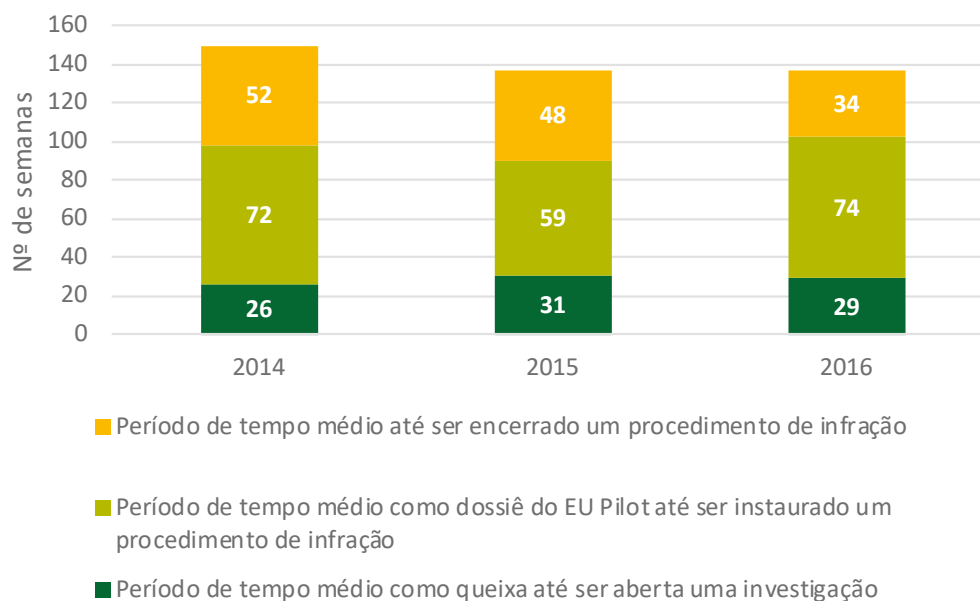
²⁰ Orçamento Geral da União Europeia – Valores da execução orçamental obtidos para os exercícios de 2014, 2015 e 2016 no âmbito do artigo 711º, "Sanções e quantias fixas impostas aos

98 No que respeita às **limitações** associadas ao procedimento de infração, várias DG (8/18) salientaram a sua duração. As DG também referiram, de diversas formas:

- o a complexidade do processo (casos que exigem "um elevado nível de prova");
- o a necessidade de conhecimentos e competências significativos;
- o a tomada de decisões morosa e complexa na Comissão;
- o a necessidade de ponderar se os processos são prosseguidos ou encerrados;
- o a natureza litigiosa dos processos por infração;
- o as dificuldades no tratamento de casos politicamente delicados e casos de cumprimento parcial;
- o a dificuldade em garantir a igualdade de tratamento dos Estados-Membros;
- o o facto de os procedimentos de infração serem, por vezes, contraproducentes.

99 Relativamente ao **poder discricionário da Comissão** no procedimento formal de infração, muitos Estados-Membros (9/22) consideraram que esse poder facilita o cumprimento efetivo do direito da UE a nível nacional. Muitos outros (10/22) afirmaram que esse poder facilita parcialmente o cumprimento efetivo. Alguns Estados-Membros (3/22) afirmaram que esse poder não facilita o cumprimento efetivo. A principal preocupação manifestada por muitos Estados-Membros (10/22) diz respeito ao facto de a Comissão já não utilizar de forma sistemática o mecanismo *EU Pilot* para o intercâmbio de informações sobre alguns tipos de casos antes de iniciar um procedimento de infração. A **figura 12** mostra o número de semanas necessárias, em média, no período de 2014-2016 para tratar queixas, realizar investigações através do *EU Pilot* e gerir os procedimentos de infração antes do seu encerramento. Os dados indicam que os procedimentos de infração baseados em queixas demoraram aproximadamente 140 semanas a ser resolvidos e que as investigações de queixas através do *EU Pilot* antes de instaurar um procedimento formal de infração demoraram cerca de metade desse tempo.

Estados-Membros em caso de não execução de um acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia que declare verificado o incumprimento das obrigações que lhes incumbem por força do Tratado".

Figura 12 – Tempo necessário para resolver os casos de infração

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Utilização de instrumentos para promover a conformidade

100 Além das medidas de acompanhamento e de imposição do cumprimento, a Comissão disponibiliza **um conjunto de "instrumentos"**, em diferentes etapas do ciclo político, para ajudar os Estados-Membros a aplicarem correta e atempadamente o direito da UE ("instrumentos de promoção da conformidade"). Durante a preparação de propostas, a Comissão pode requerer à DG responsável que elabore um **plano de execução** que descreva os principais desafios que os Estados-Membros irão enfrentar e as medidas que deverão tomar. Os planos podem também fornecer **orientações** para os Estados-Membros sobre a interpretação, execução e aplicação do instrumento jurídico da UE. As diretivas podem igualmente exigir que os Estados-Membros apresentem **documentos explicativos** em que exponham a forma como transpuseram as disposições dessa diretiva para a legislação nacional.

101 Durante as fases de transposição e aplicação, a Comissão disponibiliza ainda uma série de **instrumentos baseados em reuniões**. Esses instrumentos incluem os **comités** estabelecidos por diretivas e compostos por representantes dos Estados-Membros, as **redes**, coordenadas pela Comissão, de representantes dos Estados-Membros responsáveis pela execução, **grupos de peritos** criados pelos Estados-Membros para prestar aconselhamento, ou **workshops** que a Comissão pode organizar com Estados-Membros específicos. Em alguns domínios de intervenção, as DG podem também realizar **"reuniões pacote"** com determinados Estados-Membros

para discutir questões de transposição e casos de infração. Além destes instrumentos baseados em reuniões, a Comissão pode recorrer a **painéis de avaliação** ou barómetros para destacar o desempenho dos Estados-Membros na transposição do direito da UE.

102 As DG têm a responsabilidade de **utilizar estes instrumentos** para prestarem apoio aos Estados-Membros relativamente aos instrumentos jurídicos do seu domínio de intervenção. A Comissão não possui um registo central da utilização de todos estes instrumentos pelas DG. Nos inquéritos do Tribunal²¹, as DG e os Estados-Membros foram questionados sobre a utilização e a eficácia de cada instrumento, bem como sobre os seus principais pontos fortes e limitações. O Tribunal também inquiriu os Estados-Membros sobre os encargos administrativos que alguns instrumentos lhes impõem e sobre as suas preferências em termos de frequência de utilização de cada instrumento. Os resultados da análise do Tribunal sobre cada instrumento são apresentados no **anexo III**. A **figura 13** apresenta uma panorâmica da classificação atribuída pelas DG e pelos Estados-Membros aos principais instrumentos.

Figura 13 – Eficácia dos instrumentos de promoção da conformidade



Fonte: TCE, com base no inquérito às DG da Comissão e aos Estados-Membros.

²¹ Na elaboração das perguntas, o Tribunal baseou-se nas perguntas formuladas em entrevistas estruturadas com funcionários da Comissão e dos Estados-Membros, de 2013, realizadas pelo Departamento Temático C: Direitos dos Cidadãos e dos Assuntos Constitucionais, do PE, para a Comissão dos Assuntos Jurídicos do PE.

103 De um modo geral, **as DG e os Estados-Membros classificaram os instrumentos de promoção como eficazes** (ou seja, no mínimo com eficácia "média", uma pontuação de "3"). Globalmente, as classificações das DG foram ligeiramente superiores às dos Estados-Membros no que respeita à eficácia dos instrumentos de promoção, o que resulta, em grande medida, do facto de as DG atribuírem classificações bastante mais favoráveis do que os Estados-Membros aos documentos explicativos com quadros de correspondência e às reuniões "pacote".

104 Os **planos de execução** são o instrumento menos utilizado. As DG e os Estados-Membros também os consideraram o instrumento com menor eficácia global. Embora reconhecendo que estes planos realçam as principais dificuldades de execução, os inquiridos afirmaram que a sua utilidade é limitada, uma vez que são muitas vezes elaborados numa fase demasiado precoce do processo e não têm em conta as especificidades de cada Estado-Membro.

105 As **orientações** estão entre os instrumentos mais utilizados. As DG e os Estados-Membros consideraram-nas muito eficazes, em especial para legislação complexa. Afirmaram que desempenham um papel importante para garantir uma compreensão comum das diretivas da UE, apesar de não fornecerem uma interpretação definitiva do direito da UE. A maior parte dos Estados-Membros referiu que as orientações devem ser mais utilizadas.

106 Os **documentos explicativos com quadros de correspondência** foram considerados muito eficazes pelas DG para facilitar o controlo da transposição e da conformidade das medidas de execução nacionais. Vários Estados-Membros indicaram que utilizam estes documentos para uso próprio no âmbito dos seus procedimentos destinados a garantir a correta transposição das diretivas da UE e atribuíram classificações elevadas à sua eficácia. Contudo, os Estados-Membros que não dispunham de documentos explicativos com quadros de correspondência afirmaram que a sua elaboração era muito complexa. As DG e os Estados-Membros reconheceram, de diversas formas, que os documentos explicativos também contribuem para a segurança jurídica e a transparência quanto à forma de aplicar o direito da UE.

107 A maior parte dos Estados-Membros aconselhou a Comissão a utilizar mais os **instrumentos baseados em reuniões**, não obstante os encargos administrativos significativos associados à participação nesses fóruns. No entanto, vários Estados-Membros observaram que as abordagens diferem consoante as DG e que existe margem para a Comissão desenvolver uma abordagem mais orientada e

coerente da sua utilização. Embora os Estados-Membros tenham reconhecido que os painéis de avaliação podem contribuir para incentivar os países a melhorarem o seu desempenho, a maior parte não se mostrou favorável a um reforço da sua utilização.

Assegurar a transparência em matéria de cumprimento e controlo

108 A Comissão tem de responder a elevadas **expectativas de transparência** por parte dos cidadãos e das partes interessadas no que respeita ao tratamento de todos os tipos de casos de infração, ao cumprimento do direito da UE pelos Estados-Membros e às atividades de controlo da própria Comissão:

- o os queixosos esperam ser informados sobre as medidas que serão tomadas para resolver os seus problemas e a evolução do processo;
- o os Estados-Membros esperam ser tratados de forma justa e coerente no que diz respeito ao acompanhamento e à imposição do cumprimento;
- o os legisladores da UE esperam ser informados sobre a transposição e aplicação pelos Estados-Membros da legislação da UE que adotaram; e, em termos mais gerais,
- o outros intervenientes institucionais, como o Comité Económico e Social Europeu (CESE), o Comité das Regiões Europeu (CR) e o Provedor de Justiça Europeu, tal como o público em geral, esperam ser informados sobre o cumprimento do direito da UE pelos Estados-Membros e sobre o desempenho da Comissão nas suas atividades de controlo.

109 A Comissão utiliza vários **instrumentos para comunicar informações e apresentar relatórios** a estes diferentes públicos sobre casos específicos, questões de cumprimento dos Estados-Membros e atividades de controlo da própria Comissão, assegurando, sempre que necessário, a confidencialidade.

110 No que se refere a **casos específicos**, o principal meio de comunicação com queixosos é a correspondência escrita. A finalidade da correspondência é manter os queixosos informados sobre o tratamento da queixa pela Comissão e explicar os motivos de todas as decisões da Comissão no sentido de não investigar a queixa ou de encerrar o caso. A Comissão instituiu um conjunto de garantias administrativas para os queixosos (ver **caixa 6**).

Caixa 6

Garantias administrativas para os queixosos

Em consonância com a boa conduta administrativa, a Comissão garante aos queixosos que:

- o registará e acusará a receção da queixa no prazo de 15 dias úteis;
- o os notificará por escrito de qualquer decisão de examinar o caso mais profundamente com o Estado-Membro em causa;
- o os notificará por escrito de qualquer decisão no sentido de encerrar um caso ou de instaurar um procedimento formal de infração;
- o explicará qualquer decisão no sentido de encerrar um caso numa "carta de pré-encerramento" e dará ao queixoso quatro semanas para formular observações;
- o informará o queixoso após um ano se a queixa não tiver sido arquivada ou não tiver sido instaurado um procedimento de infração.

111 Quando a Comissão instaura um procedimento formal de infração, o queixoso pode acompanhar as etapas subsequentes do procedimento através do registo público da Comissão que contém as decisões relativas a esses procedimentos e os correspondentes comunicados de imprensa. O andamento dos casos interpostos no TJUE pode ser acompanhado no sítio Web desta instituição.

112 Quanto ao **cumprimento pelos Estados-Membros** do direito da UE, determinados atos legislativos da União preveem, em cláusulas de revisão, que a Comissão elabore relatórios de execução²² sobre a transposição de diretivas. As questões de transposição podem também ser analisadas noutros tipos de revisões *ex post* publicadas, como os "balanços de qualidade" e as avaliações.

113 No caso das diretivas especificamente relacionadas com o mercado único, a Comissão disponibiliza indicadores e informações sobre um conjunto de questões de transposição e aplicação no **Painel de Avaliação do Mercado Interno** (PAMI). O painel de avaliação engloba vários indicadores, incluindo alguns relacionados com a transposição de diretivas, casos de infração e dossiês do *EU Pilot* (ver **caixa 7**).

²² Também designados por "relatórios de acompanhamento" ou "relatórios de transposição".

Caixa 7

Indicadores do Painel de Avaliação do Mercado Interno relacionados com a aplicação do direito da UE pelos Estados-Membros

Transposição

- Défice de transposição (% de diretivas não transpostas)
- Evolução nos últimos seis meses (alteração no número de diretivas não transpostas)
- Diretivas com um longo atraso na transposição (dois anos ou mais)
- Atraso total de transposição (em meses) das diretivas por transpor
- Défice de cumprimento (% de diretivas transpostas incorretamente)

Infração

- Número de procedimentos de infração pendentes
- Alteração nos últimos seis meses (alteração no número de casos de infração)
- Duração dos procedimentos de infração (em meses)
- Duração desde a decisão do Tribunal (em meses)

EU Pilot

- Tempo médio que os Estados-Membros demoram a responder a um pedido de informações da Comissão comparativamente ao critério de referência de dez semanas

114 Em termos mais gerais, a Comissão presta informações sobre os resultados das suas **atividades de controlo** e aspetos do seu desempenho através do **Relatório Anual** sobre o Controlo da Aplicação do Direito da UE. A Comissão elabora o relatório tendo em mente sobretudo o PE. A Comissão dos Assuntos Jurídicos do PE examina todos os anos o relatório como base para um relatório do Parlamento. A Comissão mantém há vários anos uma abordagem coerente em termos de conteúdo e apresentação dos relatórios anuais, acrescentando informações e análises a pedido do PE. Neste contexto, o CESE convidou a Comissão a apresentar-lhe o seu relatório anual para parecer, criando assim a oportunidade de ter em conta o ponto de vista da sociedade civil organizada sobre a aplicação do direito da UE. O CESE também instou a Comissão

a empenhar-se mais na informação ao público sobre as infrações em geral²³. De igual modo, o CR salientou a importância de um maior acesso do público às informações sobre a aplicação do direito da UE, atendendo ao importante papel que os órgãos de poder local e regional desempenham na aplicação do mesmo²⁴.

115 Durante o período de 2014-2016 examinado pelo Tribunal, os relatórios anuais da Comissão consistiram num relatório bem ilustrado e de elevado nível (cerca de 30 páginas) e dois anexos com informações pormenorizadas e gráficos sobre cada um dos 28 Estados-Membros e cada um dos domínios de intervenção pertinentes. A síntese de alto nível descreve a política da UE em matéria de infrações, salienta o contributo das atividades de controlo da Comissão para as prioridades conexas da Comissão Juncker e explica as responsabilidades específicas da Comissão e dos Estados-Membros no que respeita à aplicação do direito da UE. A síntese apresenta também uma análise dos principais aspetos do tratamento pela Comissão das queixas e dos casos de infração e das decisões do TJUE, com exemplos ilustrativos. No entanto, a Comissão não fornece **informações e análises** sobre várias questões de interesse geral para as partes interessadas (ver caixa 8).

²³ Parecer do CESE, de 18 de outubro de 2017, sobre o controlo da aplicação da legislação da UE.

²⁴ Esta opinião foi transmitida por responsáveis do CR em resposta escrita a perguntas formuladas na preparação do presente exame panorâmico.

Caixa 8

Relatório anual sobre as atividades de controlo da Comissão

Análise fornecida pela Comissão:

- número total de queixas e casos de infração tratados durante o ano;
- tendências a cinco anos das queixas e dos casos de infração;
- número de queixas e casos de infração pendentes;
- informações sobre atividades de prevenção, incluindo alguns instrumentos de promoção da conformidade (ou seja, orientações, planos de execução e documentos explicativos);
- informações sobre o desempenho dos Estados-Membros no que respeita aos prazos processuais.

Análise não fornecida:

- duração média de cada etapa dos processos de tratamento de queixas e dos casos de infração;
- relação entre as tendências das queixas, os dossiês *EU Pilot* e os casos de infração;
- período de pendência das queixas e dos casos;
- informações sobre a utilização de outros instrumentos de controlo da conformidade (por exemplo, os principais instrumentos baseados em reuniões);
- informações sobre o desempenho da Comissão no que se refere aos critérios de referência para tratar queixas e casos de infração.

116 Neste contexto, o Tribunal assinala que a Provedora de Justiça Europeia, com base num inquérito estratégico, recomendou em 2017 que a Comissão prestasse mais informações sobre o seu desempenho na resolução de violações reais do direito da UE ao abrigo da fase pré-contenciosa do procedimento de infração – e sobre a duração média do processo – no seu Relatório Anual sobre o Controlo da Aplicação do Direito da UE²⁵.

²⁵ Inquérito estratégico OI/5/2016/AB sobre o cumprimento dos prazos e a transparência no tratamento, pela Comissão Europeia, das queixas relativas a infrações.

Auditoria pública do cumprimento do direito da UE

Auditoria pública a nível nacional

117 No âmbito da sua análise, o Tribunal convidou as **ISC dos Estados-Membros** a indicarem relatórios de auditoria relacionados com a aplicação do direito da UE, relativos ao período de 2013-2017, a fim de obter uma visão geral do trabalho das ISC neste domínio. Dos 185 relatórios das 13 ISC, o Tribunal analisou 62 cujo conteúdo considerou mais pertinente no âmbito do presente exame panorâmico. Estes relatórios refletiam as perspetivas da auditoria de conformidade e da auditoria de resultados.

118 Embora as auditorias das ISC abrangessem vários **domínios de intervenção**, a maior parte incidia sobre o ambiente e a energia, a tributação e os transportes. Muitos dos relatórios sobre políticas ambientais e energéticas (24 relatórios) centravam-se na execução de diretivas complexas, nomeadamente a Diretiva-Quadro da Água ou a Diretiva-Quadro Resíduos. O segundo domínio de intervenção examinado com mais frequência foi a política de tributação (nove relatórios), tendo mais do que um relatório visado os subsectores comércio eletrónico e IVA. O terceiro domínio mais representado foi o dos transportes (oito relatórios), com análises de vários temas desde as ferrovias aos transportes rodoviários. Entre os outros domínios de intervenção, estavam representados nos relatórios das ISC a governação económica e financeira, a agricultura, o desenvolvimento regional e outros temas específicos relacionados com o mercado único, incluindo questões como os contratos públicos ou os auxílios estatais.

119 Algumas auditorias de resultados da administração pública dos Estados-Membros examinaram as causas dos atrasos na transposição, mas apenas no contexto de uma política ou de um instrumento jurídico específico da UE. Na maioria dos casos, os **objetivos de auditoria** diziam respeito aos resultados de uma política nacional em que eram aplicáveis disposições do direito da UE. Nestes casos, as ISC avaliaram primordialmente a eficácia das medidas políticas nacionais na concretização dos objetivos. Normalmente, estas auditorias não incluíam qualquer avaliação dos procedimentos nacionais de transposição e aplicação da legislação da UE na legislação nacional.

120 Contudo, um número significativo de relatórios referiu, pelo menos, o cumprimento dos prazos na **transposição** da legislação da UE e assinalou os atrasos. Num número reduzido de relatórios, as ISC analisaram os motivos desses atrasos e avaliaram outras possíveis insuficiências ou incoerências na transposição do direito da

UE para a legislação nacional. Um relatório de auditoria identificou um risco de transposição tardia com base numa análise que comparou a legislação nacional com obrigações decorrentes do direito da UE. Um outro relatório de auditoria incluiu uma panorâmica do procedimento nacional de transposição das diretivas da UE. Além disso, alguns relatórios mencionaram **infrações** formais **ou dossiês do EU Pilot** relacionados com o tema auditado, tendo algumas ISC apresentado também uma visão geral das consequências do incumprimento do direito da UE, incluindo os efeitos financeiros.

121 Algumas auditorias que abordaram casos de infração pendentes incluíram uma **avaliação qualitativa da conformidade** das disposições da legislação nacional com a legislação da UE. Um relatório de auditoria continha uma análise da medida de execução nacional preparada para a transposição de uma diretiva. Um outro relatório incluiu recomendações que foram tidas em conta na aplicação da diretiva em causa. Outro relatório estimou os custos de um ajustamento relacionado com a aplicação dos requisitos de uma nova diretiva em fase de transposição.

122 Em vários casos, os relatórios de auditoria não se limitaram ao governo central. Estas auditorias avaliaram as medidas adotadas a **nível regional e local** para cumprir obrigações decorrentes do direito da UE.

123 O Tribunal encontrou um caso de uma ISC que realizou uma **auditoria de resultados intergovernamental** relativa à eficácia da transposição do direito da UE pela administração nacional, que avaliou os processos e fatores de base que afetavam o cumprimento dos prazos e o rigor dessa transposição (ver **caixa 9**).

Caixa 9

Auditoria dos processos nacionais para a transposição do direito da UE

"O objetivo da presente auditoria era averiguar que enquadramentos administrativos internos e que enquadramentos decorrentes do ambiente operacional criam as condições prévias necessárias a uma transposição eficaz da legislação da UE."

A auditoria examinou:

- 1) se a **transposição do direito da UE melhorou** ao longo dos anos (estabelecendo a distinção entre casos de transposição tardia e casos de transposição incorreta);
- 2) se o Governo assegurou **condições efetivas para a transposição** (avaliando a situação em vários ministérios, medidas de apoio, orientações, planeamento);
- 3) se a transposição cumpre o direito da UE e os **princípios de boa redação jurídica** (avaliando a transparência, instrumentos de execução, definição de prioridades e divisão de responsabilidades);
- 4) se o Governo utilizou eficazmente a **margem de manobra permitida pelas diretivas** (examinando aspetos como o poder discricionário e a transparência e instrumentos como os quadros de correspondência ou as avaliações de impacto).

124 Por último, várias ISC apresentam **sínteses, nos relatórios anuais**, da transposição do direito da UE (geralmente com base nas estatísticas oficiais da UE) e dos procedimentos de infração contra o Estado-Membro.

Auditoria pública a nível da UE

125 O Tribunal é responsável pela **auditoria das receitas e despesas da UE**. Examina, nomeadamente, o cumprimento dos regulamentos financeiros da UE. Efetua também a auditoria de resultados das políticas e dos programas de despesas. Neste contexto, as auditorias do Tribunal incluem por vezes **questões relacionadas com o cumprimento do direito da UE pelos Estados-Membros**.

126 O Tribunal analisou os seus relatórios especiais do período de 2014-2017. Em 11 dos 106 relatórios, são suscitadas questões relacionadas com a aplicação do direito da UE pelos Estados-Membros ou com as atividades de controlo da Comissão nos termos do artigo 17º, nº 1, do TUE.

127 Na maior parte das vezes, as observações dos relatórios especiais do Tribunal relacionados com a aplicação do direito da UE diziam respeito a casos em que a transposição incorreta ou tardia de diretivas da UE podia comprometer os **resultados num domínio de intervenção específico**. Em alguns casos, o Tribunal também formulou observações sobre o tempo necessário para resolver infrações. No que diz respeito às **atividades de controlo** da Comissão, uma auditoria incluiu uma avaliação dos controlos de transposição e de conformidade efetuados pela Comissão no domínio da política energética. O Tribunal publicou também um relatório centrado especificamente no desempenho da Comissão na garantia da aplicação eficaz de uma diretiva²⁶.

128 As constatações, observações e conclusões do Tribunal nestes relatórios ilustram um conjunto de problemas comunicados pelas DG e pelos Estados-Membros nos inquéritos do TCE, como por exemplo:

- **clareza da legislação da UE** – o Tribunal observou que continuavam a existir obstáculos à aplicação, em alguns casos decorrentes de uma redação vaga da Diretiva Serviços, e que a Comissão se mostrava reticente em aplicar medidas por infração, em parte devido à falta de solidez da base jurídica²⁷;
- **sobrerregulamentação** – o Tribunal concluiu que os operadores e outros participantes no mercado em diferentes Estados-Membros podiam estar sujeitos a regras e requisitos diferentes dos que são especificamente definidos pela legislação ou pelas orientações da UE sobre o Regime de Comércio de Licenças de Emissão (RCLE)²⁸;
- **dificuldade dos Estados-Membros em transpor as diretivas dentro do prazo** – o Tribunal observou que apenas oito Estados-Membros cumpriram o prazo para a transposição, tendo o último Estado-Membro concluído a transposição dois anos e cinco meses depois do prazo²⁹;
- **impacto das restrições da capacidade financeira dos Estados-Membros** – no caso da Diretiva Água Potável, o Tribunal concluiu que a qualidade da água e do acesso

²⁶ RE nº 5/2016 – A Comissão garantiu uma aplicação eficaz da Diretiva "Serviços"?

²⁷ RE nº 5/2016.

²⁸ RE nº 6/2015 – Integridade e execução do Regime de Comércio de Licenças de Emissão da União Europeia.

²⁹ RE nº 5/2016.

à mesma melhorou em três Estados-Membros, mas que as necessidades de investimento continuavam a ser substanciais³⁰;

- **incumprimento reiterado dos Estados-Membros** – no âmbito do desperdício alimentar, o Tribunal observou uma contradição persistente entre as regras da UE e dos Estados-Membros relativas à legalidade da venda de produtos após a respetiva data de validade³¹;
- **dificuldade das DG no controlo da transposição e da conformidade** – o Tribunal concluiu que os controlos da transposição e da conformidade realizados pela Comissão não garantiam uma boa aplicação dos atos legislativos que visavam concretizar o objetivo da UE³²;
- **atrasos na instauração de procedimentos de infração** – o Tribunal constatou que o procedimento contra um Estado-Membro teve início quatro anos após a realização do controlo de conformidade³³;
- **atrasos significativos no tratamento de dossiês *EU Pilot*** – o Tribunal concluiu que, embora o *EU Pilot* fosse um instrumento útil de cooperação entre os Estados-Membros e a Comissão, provocava frequentemente atrasos na instauração de procedimentos de infração³⁴. Além disso, quando os casos de incumprimento eram resolvidos durante a investigação, o Tribunal constatou que o *EU Pilot* não contribuía para a criação de uma prática jurídica da UE no domínio em questão³⁵.

³⁰ RE nº 12/2017 – Execução da Diretiva Água Potável: registou-se uma melhoria da qualidade da água e do acesso à mesma na Bulgária, na Hungria e na Roménia, mas as necessidades de investimento continuam a ser substanciais.

³¹ RE nº 34/2016 – Luta contra o desperdício alimentar: uma oportunidade para a UE melhorar a eficiência dos recursos na cadeia de abastecimento alimentar.

³² RE nº 16/2015 – Melhorar a segurança do aprovisionamento energético através do desenvolvimento do mercado interno da energia: são necessários mais esforços.

³³ RE nº 12/2017.

³⁴ RE nº 12/2017.

³⁵ RE nº 5/2016.

O caminho a seguir: desafios e oportunidades

Existem oportunidades para a Comissão reforçar o controlo em conformidade com as suas obrigações previstas no Tratado

129 A Comissão desenvolveu o seu controlo da aplicação do direito da UE durante muitos anos a fim de cumprir a obrigação que lhe incumbe nos termos do artigo 17º, nº 1, do TUE. Nesse processo, elaborou uma abordagem em resposta aos principais desafios que enfrenta na missão de acompanhar e fazer aplicar o direito da UE nos Estados-Membros. O Tribunal identificou vários domínios em que subsistem dificuldades.

130 A Comissão integrou a sua função de controlo numa **abordagem** mais ampla intitulada "**Legislar Melhor**". Esta abordagem continuará a proporcionar benefícios e oportunidades para garantir que a aplicação dos atos legislativos novos ou revistos seja o mais simples possível. Neste contexto, a Comissão pode ponderar a realização de um **exercício de "balanço" da política de controlo** que abranja aspetos pertinentes da economia, da eficiência e da eficácia das suas atividades de controlo.

131 Em alguns domínios de intervenção, os Estados-Membros podem candidatar-se a apoio e a assistência técnica a partir do **orçamento da UE** para ações passíveis de reforçar a sua capacidade financeira e administrativa de executar e aplicar correta e atempadamente o direito da UE. A utilização de instrumentos orçamentais também proporciona à Comissão mais oportunidades de prevenção, deteção e correção do incumprimento. A Comissão pode estudar a possibilidade de desenvolver uma **abordagem coerente e coordenada da utilização dos fundos da UE** com vista a reforçar a sua capacidade para promover, acompanhar e impor a aplicação do direito da UE pelos Estados-Membros nos diferentes domínios de intervenção e entre estes.

132 A função de controlo da Comissão está **organizada por domínios de intervenção**, e muitas DG integram responsabilidades de elaboração e controlo da legislação, o que oferece vantagens, nomeadamente ajudando a gerir os riscos inerentes de incumprimento associados a legislação específica da UE. O exame do Tribunal salienta o modo como outros riscos inerentes que afetam mais do que um domínio de intervenção decorrem das especificidades a nível dos Estados-Membros. O Tribunal salienta também os mecanismos da Comissão para a partilha de informações e boas práticas entre as DG. Além disso, a análise do Tribunal realça o desafio que se

coloca a algumas DG de assegurar a disponibilidade atempada dos conhecimentos gerais e especializados dos Estados-Membros. A Comissão pode ponderar a adoção de medidas complementares para **aumentar a partilha dos conhecimentos gerais e especializados dos Estados-Membros** entre domínios de intervenção, incluindo a partilha de recursos sempre que se justifique.

133 A Comissão reforçou as **relações e a cooperação com as autoridades dos Estados-Membros** através de um conjunto de instrumentos para o intercâmbio de informação. Entre outros aspetos, os Estados-Membros observaram que esses instrumentos os ajudam a coordenar as suas próprias atividades. O Tribunal considera que a Comissão pode analisar a possibilidade de aprofundar os instrumentos para **garantir um fluxo coordenado de informações entre ela e os Estados-Membros** no que respeita a suspeitas de infrações e a procedimentos concretos de infração a fim de ter em conta a alteração da política de imposição do cumprimento a partir de 2017.

134 De um modo geral, o Tribunal constatou que os Estados-Membros são favoráveis a um aprofundamento, pela Comissão, dos seus **instrumentos de promoção da conformidade**, apesar dos encargos administrativos que estes impõem aos Estados-Membros. A Comissão deve analisar a possibilidade de reforçar a coordenação entre os seus serviços no que respeita ao desenvolvimento e implantação desses instrumentos para assegurar uma **abordagem mais orientada e coerente entre domínios de intervenção**, que tenha devidamente em conta os encargos impostos aos Estados-Membros. O Tribunal salientou também a **margem existente para que os Estados-Membros apresentem mais e melhores documentos explicativos**. Estes documentos desempenham um papel importante na garantia da transparência, para os cidadãos, da legislação nacional que consubstancia os seus direitos previstos na legislação da UE, bem como no reforço da capacidade da Comissão para verificar, de forma eficiente e eficaz, se os Estados-Membros transpuseram os atos legislativos da UE de modo exaustivo e rigoroso. As autoridades legislativas da UE podem ponderar exigir sistematicamente aos Estados-Membros que apresentem explicações claras e coerentes sobre como transpuseram as diretivas da UE.

135 A Comissão estabeleceu **prioridades** para impor o cumprimento e **critérios de referência** para o tratamento dos casos, e várias DG já acompanham e apresentam informações sobre as suas atividades de controlo nos respetivos relatórios anuais. A Comissão pode estudar a possibilidade de desenvolver estes elementos existentes num **quadro geral** com indicadores e metas que incluam a economia, a eficiência e a eficácia das suas atividades de controlo. O referido quadro poderia constituir a base do desenvolvimento de uma abordagem mais estratégica e coerente da gestão dos recursos e processos relacionados com o controlo ao longo do tempo.

136 A Comissão tem de responder a elevadas expectativas de **transparência**. Disponibiliza diversos instrumentos para comunicar informações e apresentar relatórios às partes interessadas sobre as suas atividades de controlo, incluindo comunicados de imprensa mensais relativos a decisões sobre infrações e um relatório anual com informações de alto nível, abrangentes e pormenorizadas. O exame do Tribunal realçou informações suplementares que podem servir o interesse geral das partes interessadas. A Comissão pode ponderar o aprofundamento dos seus relatórios anuais de modo a ter em conta as expectativas das partes interessadas, nomeadamente fornecendo **mais informações sobre o tratamento geral dos casos**, mas respeitando, ao mesmo tempo, os direitos dos queixosos e dos Estados-Membros em matéria de confidencialidade.

Auditoria pública do controlo do cumprimento do direito da UE

137 O presente exame panorâmico demonstra que as **ISC** dos Estados-Membros e o **Tribunal** analisaram as questões relativas à forma como os Estados-Membros e a Comissão asseguram o cumprimento do direito da UE sobretudo no âmbito de auditorias das despesas públicas em domínios de intervenção específicos. Contudo, foram poucas as auditorias centradas especificamente nas disposições de controlo a nível nacional e da UE para assegurar uma aplicação correta e atempada da legislação da UE. O presente exame panorâmico sublinha que existe margem para o Tribunal desenvolver esforços relacionados com o controlo, pela Comissão, da aplicação do direito da UE pelos Estados-Membros no que se refere, por exemplo:

- ao contributo do **orçamento da UE** para o apoio aos Estados-Membros na aplicação da legislação da UE;
- às **disposições de controlo** da Comissão em domínios de intervenção específicos da UE;
- à **gestão**, pela Comissão, **das queixas e dos casos de infração**;
- à qualidade dos **relatórios** da Comissão **sobre os resultados das atividades de controlo**.

Anexos

Anexo I – Incidência: DG e domínios de intervenção

AGRI:	Agricultura e Desenvolvimento Rural*
CLIMA:	Ação climática
CNECT:	Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias*
COMP:	Concorrência
ECFIN:	Assuntos Económicos e Financeiros
EAC:	Educação, Juventude, Desporto e Cultura
EMPL:	Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão*
ENER:	Energia*
ENV:	Ambiente*
FISMA:	Estabilidade Financeira, Serviços Financeiros e União dos Mercados de Capitais*
GROW:	Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME*
SANTE:	Saúde e Segurança dos Alimentos*
HOME:	Migração e Assuntos Internos*
JUST:	Justiça e Consumidores*
MARE:	Assuntos Marítimos e Pescas*
MOVE:	Mobilidade e Transportes*
REGIO:	Política Regional e Urbana
TAXUD:	Fiscalidade e União Aduaneira*

* Indicação dos 13 domínios de intervenção objeto de análise da Comissão no seu Relatório Anual sobre o Controlo da Aplicação do Direito da UE.

Anexo II – Abordagem: fontes e métodos

- O Tribunal analisou dados fornecidos pela Comissão provenientes dos sistemas informáticos mais utilizados para tratar as queixas e os casos de infração (CHAP, *EU Pilot* e NIF).
- Realizou um inquérito a 18 DG da Comissão (ver *anexo I*).
 - O inquérito incluía perguntas sobre o domínio de intervenção, a organização, o tratamento dos casos, os instrumentos de promoção da conformidade e as disposições das DG em matéria de acompanhamento e de comunicação de informações no período de 2014-2016.
 - Nas referências aos resultados do inquérito, utilizam-se geralmente as seguintes formulações:
 - "quase todas" – resposta de todas menos uma ou duas DG;
 - "maior parte" – resposta de mais de metade das DG;
 - "muitas" – resposta de mais de um terço mas menos de metade das DG;
 - "algumas" – resposta de mais de três mas menos de um terço das DG;
 - "poucas" – resposta de um máximo de três DG.
 - Nas referências aos resultados, em alguns casos, indica-se o número total de inquiridos que responderam à pergunta (por exemplo, x respostas e y inquiridos).
- O Tribunal realizou um inquérito aos Estados-Membros.
 - Dos 28 Estados-Membros, 27 responderam ao inquérito. As respostas foram coordenadas pelos conselheiros jurídicos das representações permanentes dos Estados-Membros e foram apresentadas no pressuposto de que os Estados-Membros não seriam identificados.
 - Nem todos os inquiridos responderam a todas as perguntas. Nas referências aos resultados do inquérito aos Estados-Membros, o Tribunal utilizou a mesma abordagem, atrás descrita, seguida nos inquéritos às DG.
- O Tribunal realizou entrevistas com intervenientes institucionais fundamentais da UE, incluindo o Parlamento Europeu, o Comité Económico e Social Europeu, o Comité das Regiões Europeu e o Provedor de Justiça Europeu.
- Examinou uma série de documentos da Comissão, incluindo comunicações sobre a política de imposição do cumprimento, os relatórios anuais de

atividades das DG e os relatórios anuais sobre o controlo da aplicação do direito da UE.

- Foram analisados 11 relatórios de auditoria pertinentes do Tribunal e 62 relatórios relevantes das ISC dos Estados-Membros relativos a período de 2013-2017.

Anexo III – Instrumentos de promoção da conformidade

Planos de execução

A Comissão elabora planos de execução para atos jurídicos que, no seu entender, retirariam benefícios de medidas de apoio. O plano de execução **acompanha a proposta legislativa da Comissão**, existindo ainda uma avaliação de impacto. O plano determina as dificuldades técnicas, de conformidade e de calendário que os Estados-Membros enfrentam e enumera as ações de apoio da Comissão (nomeadamente os outros instrumentos de promoção a utilizar). Os planos de execução podem também incluir ações e mecanismos de acompanhamento dos Estados-Membros.

A Comissão elaborou relativamente **poucos planos de execução** (entre um e quatro por ano no período de 2014-2016, abrangendo três domínios de intervenção). Algumas DG também elaboram planos de execução internos. Globalmente, as DG e os Estados-Membros atribuem-lhes um nível de eficácia "médio". A maior parte dos Estados-Membros que responderam (10/18) não se mostrou favorável a uma utilização mais frequente dos planos de execução da Comissão, mas alguns Estados-Membros que os consideram eficazes defenderam essa maior utilização.

No que diz respeito aos **pontos fortes**, as DG reconhecem que os planos de execução os ajudam a antecipar problemas e a gerir várias ações de apoio. Os Estados-Membros afirmaram, de diversas formas, que eram úteis em alguns domínios, contribuíam para uma execução eficaz, incentivavam o empenho dos Estados-Membros, ajudavam a uma compreensão comum e proporcionavam um calendário para a execução.

No que se refere às **limitações**, as DG assinalaram que, por vezes, os planos eram elaborados numa fase demasiado precoce e necessitavam de uma atualização posterior, refletiam muitas vezes falta de empenho dos Estados-Membros e impunham-lhes encargos administrativos. Os Estados-Membros também referiram, de diversas formas, que os planos de execução nem sempre tinham em conta as diferenças entre si, limitavam o seu poder discricionário e só indiretamente promoviam o cumprimento.

Orientações

A Comissão fornece **orientações escritas** aos Estados-Membros e/ou partes interessadas sobre a forma de transpor e aplicar determinados instrumentos jurídicos da UE. As orientações contêm uma interpretação do direito da UE que vincula a Comissão e têm de ser adotadas pela Comissão.

Estão entre os instrumentos **utilizados com maior frequência**. As DG referiram que elaboram orientações sobretudo quando preveem obstáculos à execução, mas também, em alguns casos, em resposta a dificuldades na execução ou a pedidos dos Estados-Membros. Tanto as DG como os Estados-Membros colocaram as orientações entre os instrumentos mais eficazes.

No que diz respeito aos **pontos fortes**, as DG indicaram que as orientações promovem uma compreensão comum, clarificam disposições legais e detetam problemas específicos. Os Estados-Membros afirmaram que as orientações são particularmente úteis para legislação complexa. Salientaram, de modo variável, o papel benéfico das orientações como forma de explicar o ponto de vista da Comissão, clarificar questões de execução, contribuir para a segurança jurídica, facilitar a transposição e reduzir o risco de práticas divergentes dos Estados-Membros.

Quanto às **limitações**, as DG indicaram que a competência jurídica da Comissão para interpretar o direito da UE é limitada, que os Estados-Membros nem sempre estavam dispostos a seguir as orientações da Comissão e que as orientações, por vezes, exigiam um trabalho considerável de elaboração, eram demasiado longas ou eram disponibilizadas tardiamente. Os Estados-Membros afirmaram, de diversas formas, que as orientações não forneciam uma interpretação definitiva do direito da UE. Salientaram também que nem sempre eram suficientemente pormenorizadas ou refletiam adequadamente as circunstâncias de cada Estado-Membro. Além disso, em alguns casos, limitavam o poder discricionário dos Estados-Membros, reduziam a flexibilidade da Comissão para responder a circunstâncias imprevistas e não se baseavam em consultas suficientes com os Estados-Membros. O CR assinalou também, em resposta às perguntas do Tribunal, que a incerteza a respeito do estatuto jurídico das orientações e as contradições entre a legislação da UE e os documentos de orientação confundiam por vezes os órgãos de poder local e regional.

Globalmente, os Estados-Membros tinham uma opinião mais positiva do que negativa sobre a clareza, a tempestividade, o alcance e o nível de pormenor das orientações. A maior parte dos Estados-Membros (12/20) referiu que as orientações devem ser **mais utilizadas**.

Documentos explicativos

Os Estados-Membros podem elaborar documentos que explicam a relação entre os elementos da diretiva e as partes correspondentes dos seus instrumentos nacionais de transposição. Os documentos explicativos **acompanham a notificação pelos Estados-Membros das suas medidas de transposição**. Podem ser exigidos no ato jurídico. A Comissão avalia os instrumentos jurídicos e indica se os documentos

explicativos devem ou não ser obrigatórios. Geralmente, não propõe que sejam exigidos no caso das diretivas com poucas obrigações legais em setores de intervenção bem delimitados que não estejam muito regulamentados a nível nacional. Os documentos explicativos podem incluir quadros de correspondência ou adotar essa forma.

As diretivas complexas podem exigir que os Estados-Membros apresentem à Comissão documentos explicativos referentes às suas medidas de transposição nacionais. Todas as DG com números significativos de diretivas classificaram os documentos explicativos com quadros de correspondência como altamente **eficazes**. Consideraram também que os documentos explicativos sem quadros de correspondência eram muito menos eficazes. A maior parte dos Estados-Membros (18/23) classificou os documentos explicativos com quadros de correspondência como eficazes, embora alguns (5/23) tenham manifestado a opinião contrária.

Muitos Estados-Membros elaboram quadros de correspondência, ou algo semelhante, para uso próprio. Para os outros Estados-Membros, essa elaboração representa um **encargo administrativo** considerável. Os Estados-Membros afirmaram, na sua maioria (17/23), que normalmente elaboram quadros de correspondência quando lhes é solicitado um documento explicativo.

A maior parte das DG prefere que os Estados-Membros sigam um **modelo normalizado** (incluindo quadros de correspondência) na elaboração de documentos explicativos. Embora alguns Estados-Membros (7/23) tenham confirmado que um modelo normalizado aumentaria a probabilidade de elaborarem documentos explicativos com quadros de correspondência, outros que não elaboram documentos explicativos com quadros de correspondência manifestaram a opinião contrária (3/5).

No que diz respeito aos **pontos fortes**, as DG salientaram que documentos explicativos adequadamente elaborados proporcionam uma panorâmica útil das medidas nacionais de execução. Afirmaram, de diversas formas, que tais documentos ajudaram a Comissão a compreender aspetos jurídicos de determinados Estados-Membros e a estabelecer comparações entre eles. As DG consideraram que documentos explicativos adequadamente elaborados também ajudaram os Estados-Membros e a Comissão a assegurar transposições completas e rigorosas, reduzindo em alguns casos a necessidade de externalização do controlo pelas DG. Os Estados-Membros reconheceram, de diversas formas, o papel que os documentos explicativos desempenham apoiando-os a eles e à Comissão. Salientaram também o contributo positivo dos documentos explicativos para a segurança jurídica e para a transparência em matéria de medidas de execução nacionais.

Quanto às **limitações**, as DG salientaram, de diversas formas, que os Estados-Membros não eram obrigados a elaborar documentos explicativos e nem sempre estavam dispostos a fazê-lo. Observaram também que a qualidade dos documentos explicativos dos Estados-Membros era muito heterogénea, em especial no que respeita à clareza, exaustividade e utilidade das informações prestadas. Os Estados-Membros realçaram os encargos administrativos envolvidos, a falta de concentração nos resultados pretendidos do trabalho legislativo e a necessidade de atualizar os documentos explicativos para ter em conta alterações subsequentes na legislação nacional.

A maior parte dos Estados-Membros (13/19) considerou adequado solicitar documentos explicativos apenas para diretivas muito complexas. Embora a maioria dos Estados-Membros (11/21) tenha defendido a manutenção do **nível de utilização** dos documentos explicativos, houve mais Estados-Membros favoráveis ao seu aumento do que à sua diminuição. Os Estados-Membros que aconselhavam a diminuição eram tendencialmente os que utilizavam menos os documentos explicativos (4/5). Os Estados-Membros classificaram os encargos da elaboração de documentos explicativos com quadros de correspondência como relativamente elevados em comparação com outros instrumentos e mais elevados do que na elaboração de documentos explicativos sem quadros de correspondência.

Comités, redes, grupos de peritos e *workshops*

No que diz respeito aos principais instrumentos baseados em reuniões, a Comissão recorre a **comités, redes, grupos de peritos e *workshops*** para promover a correta aplicação do direito da UE em todos os domínios de intervenção com números significativos de diretivas:

- **Comités** – as diretivas podem estabelecer comités para ajudar a Comissão a aplicá-las. São compostos por representantes dos Estados-Membros e presididos pela Comissão. Os representantes podem incluir peritos que prestam aconselhamento e participam na análise pelos pares. Os Comités apresentam pareceres formais sobre propostas de atos de execução.
- **Redes** – Para reforçar a cooperação, a Comissão pode criar redes informais de representantes dos Estados-Membros responsáveis pela aplicação de legislação específica da UE. Os representantes nacionais participam nas redes a título voluntário. As redes podem incluir também representantes das partes interessadas.
- **Grupos de peritos** – a Comissão pode criar grupos de peritos para prestarem aconselhamento sobre a aplicação do direito da UE.

- o **Workshops** – a Comissão realiza *workshops* para consultar os Estados-Membros, bem como para facilitar e promover a aplicação de instrumentos jurídicos da UE. Podem ser organizados a nível técnico ou a alto nível político (com a participação de um Comissário e/ou de altos funcionários dos Estados-Membros).

As DG e os Estados-Membros classificaram a sua **eficácia** como média a elevada, tendo os Estados-Membros atribuído classificações ligeiramente superiores às das DG. Em média, os Estados-Membros e as DG classificaram os grupos de peritos como sendo um pouco mais eficazes do que os outros três instrumentos.

Dos quatro instrumentos, **as DG utilizam os grupos de peritos** com maior frequência, seguindo-se os *workshops*. A maior parte das DG também utiliza frequentemente redes e *workshops*. Os comités, embora sejam utilizados pelo menos ocasionalmente na maioria dos domínios de intervenção, raramente são utilizados em alguns domínios (5/15). A maioria das DG em questão indicaram que utilizam os comités e os grupos de peritos de forma sistemática para preparar legislação nos seus domínios de intervenção. Em contrapartida, verificou-se uma tendência para a utilização de redes e *workshops* apenas nos casos em que se previam dificuldades na execução. Os Estados-Membros defenderam na sua maioria que estes instrumentos só devem ser aplicados se a Comissão antecipar dificuldades na execução ou em resposta a pedidos dos Estados-Membros. Um número reduzido de Estados-Membros considerou que a Comissão deveria aplicá-los de forma sistemática para todas as novas diretivas ou políticas.

No que se refere à **participação**, a maior parte dos Estados-Membros (18/27) referiu ter participado pelo menos algumas vezes em comités, redes, grupos de peritos e *workshops*. No entanto, poucos Estados-Membros referiram ter tido uma participação permanente (2/27). O nível de participação de partes interessadas além da Comissão ou dos representantes dos Estados-Membros (por exemplo, ISC de Estados-Membros, representantes da sociedade civil, etc.) em comités, redes e grupos de peritos é variável.

A maior parte das DG organizam **workshops** (10/16) pouco depois da adoção do instrumento jurídico, mas também o fazem por vezes antes da adoção ou numa fase posterior, se for necessário. A maioria dos Estados-Membros considerou que eram mais úteis pouco depois da adoção do instrumento jurídico (12/17) ou alguns meses mais tarde para permitir uma primeira avaliação da complexidade da transposição (4/12). Alguns Estados-Membros (4/17) afirmaram que eram mais úteis no momento em que a legislação era elaborada ou adotada.

As **partes interessadas externas**, embora participem por vezes nos comités em alguns domínios (4), participam mais frequentemente em redes e grupos de peritos

transversais a um conjunto mais amplo de domínios de intervenção. A participação também difere consoante os Estados-Membros. A maior parte dos Estados-Membros que responderam (14/27) afirmou que intervenientes dos seus países participaram ocasionalmente ou raramente, tendo apenas dois Estados-Membros referido uma participação mais frequente.

No que diz respeito aos **pontos fortes**, as DG reconheceram a oportunidade criada pelos quatro instrumentos para promover a cooperação, discutir questões específicas com os Estados-Membros e promover uma compreensão comum da legislação, permitir o intercâmbio de experiências e realçar boas práticas. As DG também salientaram especificamente o contributo dos comités para uma tomada de decisões fundamentada e o papel dos grupos de peritos no desenvolvimento de orientações. Os Estados-Membros assinalaram, de diversas formas, os mesmos pontos fortes gerais, sublinhando a oportunidade proporcionada por estes instrumentos para explorar desafios e soluções comuns para os problemas associados à aplicação do direito da UE. Os Estados-Membros referiram especificamente o acesso que os comités e os grupos de peritos proporcionam aos conhecimentos especializados, bem como as oportunidades criadas pelas redes para consultas menos formais.

No que respeita às **limitações**, as DG salientaram, de diversas formas, a natureza não vinculativa de todas as soluções, a necessidade de acompanhar os resultados das reuniões, a indisponibilidade dos Estados-Membros para participar em alguns casos, a qualidade dos conhecimentos especializados dos participantes e os recursos necessários. Os Estados-Membros realçaram, de diversas formas, o facto de os temas tratados na reuniões não se aplicarem, muitas vezes, a outros Estados-Membros, a necessidade de contar com as pessoas mais adequadas na reuniões, o risco de sobreposição entre os instrumentos, uma certa falta de transparência na sua utilização e a margem para racionalizar a sua utilização em geral.

Muitos Estados-Membros assinalaram também que estes instrumentos são relativamente onerosos em termos de tempo, custos e pessoas envolvidas. De um modo geral, os Estados-Membros classificaram os **encargos administrativos** impostos por estes instrumentos baseados em reuniões como "médios", indicando que os *workshops* implicam encargos mais elevados do que os outros três instrumentos.

Apesar destes encargos, a maior parte dos Estados-Membros (12/20) aconselhou a Comissão a **utilizar mais** os instrumentos baseados em reuniões. Nenhum Estado-Membro defendeu que estes instrumentos deviam ser menos utilizados.

Reuniões "pacote"

A Comissão realiza reuniões "pacote" com representantes de um Estado-Membro, de nível nacional, regional ou local, para resolver diversos problemas de cumprimento (ou seja, dificuldades de transposição, dossiês do *EU Pilot* e casos de infração). São geralmente organizadas por domínio de intervenção ou pontualmente.

Ao contrário de outros instrumentos baseados em reuniões, as **reuniões "pacote"** só são utilizadas de forma sistemática por um número reduzido de DG (5/15). Trata-se de algumas das DG com números mais elevados de procedimentos de infração instaurados (5/7 das que têm mais de 100 procedimentos abertos). Duas DG indicaram que utilizam alternativas às reuniões "pacote": a DG GROW referiu ter organizado diálogos sobre a conformidade com três Estados-Membros; a DG CNECT comunicou que organiza missões de averiguação anuais em todos os Estados-Membros num determinado domínio de intervenção.

As DG que utilizam reuniões "pacote" consideraram este instrumento altamente **eficaz**. Quase todos os Estados-Membros que responderam consideraram que as reuniões "pacote" eram eficazes (22/23). Embora a maioria dos Estados-Membros lhes tenha atribuído uma classificação elevada (12/23), as classificações foram, globalmente, inferiores às dos outros quatro instrumentos baseados em reuniões. Alguns Estados-Membros, mas não todos, aproveitam a oportunidade de participar em reuniões "pacote".

Em matéria de **pontos fortes**, as DG referiram, de diversas formas, que as reuniões "pacote" criam a oportunidade de discutir questões relacionadas com um Estado-Membro específico, melhorar a compreensão das dificuldades de um Estado-Membro e conhecer os mais recentes desenvolvimentos num Estado-Membro, bem como de estimular a cooperação e a confiança nas autoridades nacionais. Os Estados-Membros referiram, de diversas formas, que as reuniões "pacote" permitiam perceber os pontos de vista da Comissão, contribuíam para a compreensão mútua e possibilitavam o intercâmbio de opiniões sobre vários casos. Também descreveram as reuniões "pacote" como uma boa forma de abordar várias questões e casos em simultâneo, incluindo os de natureza transversal.

No que respeita às **limitações**, as DG assinalaram, de diversas formas, o risco de não encontrar soluções, os encargos administrativos da preparação e marcação de reuniões, a necessidade da presença das pessoas mais adequadas dos Estados-Membros e alguma falta de transparência do processo. De igual modo, os Estados-Membros assinalaram que as reuniões "pacote" podem implicar encargos administrativos e dependiam da possibilidade de reunir todas as pessoas pertinentes, o que era, por vezes, difícil quando estava envolvido mais do que um departamento

governamental. Os Estados-Membros referiram também que as reuniões "pacote" não tinham uma periodicidade suficiente – ou não eram sequer periódicas – em alguns domínios de intervenção, algumas tentavam abordar demasiados temas complexos em simultâneo e nem sempre conduziam a soluções rápidas.

Tal como noutros instrumentos baseados em reuniões, a maior parte dos Estados-Membros classificou os **encargos administrativos** impostos pelas reuniões "pacote" como "médios".

A maioria dos Estados-Membros que responderam aconselhou a Comissão a realizar **mais reuniões "pacote"** (12/20). Muitos Estados-Membros não aconselharam alterações na utilização das reuniões "pacote". Apenas um Estado-Membro, que registou uma elevada frequência de reuniões "pacote", aconselhou uma utilização muito mais reduzida deste instrumento.

Painéis de avaliação

A Comissão pode publicar painéis de avaliação (ou barómetros) para permitir ao público **comparar o desempenho dos Estados-Membros** na realização de objetivos específicos, nomeadamente no que respeita à aplicação correta e atempada do direito da UE em domínios de intervenção específicos.

Embora a Comissão publique vários painéis de avaliação³⁶, só o **PAMI** inclui indicadores e informações sobre a transposição de diretivas, os dossiês do *EU Pilot* e os procedimentos de infração³⁷. O PAMI abrange as diretivas que se considera terem impacto no funcionamento do mercado único. Estão incluídas diretivas relacionadas diretamente com a liberdade de circulação de pessoas, bens, serviços e capital transfronteiras na UE, bem como diretivas com impacto direto no mercado único. As diretivas estão relacionadas com domínios de intervenção como tributação, emprego, políticas sociais, educação, cultura, saúde pública, proteção dos consumidores, energia, transportes, ambiente³⁸, sociedade da informação e meios de comunicação social.

Em média, as DG em questão indicaram que o painel tinha uma **eficácia** média e incutia um nível moderado de motivação nos Estados-Membros para o cumprimento

³⁶ Por exemplo, o painel de avaliação da justiça, o Painel Europeu da Inovação e o painel de avaliação dos auxílios estatais.

³⁷ O Relatório Anual da Comissão sobre o Controlo da Aplicação do Direito da UE também inclui resultados das atividades de controlo da Comissão por Estado-Membro.

³⁸ Exceto a proteção da natureza.

da legislação da UE. Os Estados-Membros atribuíram classificações mais elevadas à eficácia dos painéis de avaliação e à motivação que incutiam para a melhoria da conformidade.

No que diz respeito aos **pontos fortes**, as DG indicaram que os painéis de avaliação proporcionavam uma panorâmica fácil de utilizar do desempenho, permitiam a comparação entre Estados-Membros ao longo do tempo e potenciavam a pressão entre pares, promovendo, simultaneamente, a transparência e a sensibilização, bem como a participação do público. Os Estados-Membros referiram, com frequência variável, benefícios semelhantes. Assinalaram também que os painéis de avaliação podiam apoiar os Estados-Membros na identificação dos aspetos em que deveriam centrar esforços para melhorar o cumprimento.

Em termos de **limitações**, as DG salientaram, com frequência variável, a predisposição dos Estados-Membros para o cumprimento, a falta de especificidade da política, os custos e encargos da preparação e o risco de reação negativa dos Estados-Membros. Os Estados-Membros observaram, de diversas formas, que os painéis de avaliação geravam avaliações simplistas, incluindo alguns indicadores equívocos, não tinham em conta o facto de muitos problemas estarem relacionados com atos legislativos específicos e não refletiam adequadamente os diferentes pontos de partida e sistemas jurídicos dos Estados-Membros. Os Estados-Membros observaram também que a eficácia do PAMI era limitada por atrasos na publicação dos dados, pelo facto de o período de análise não coincidir com o ano civil e pela ausência de sanções por mau desempenho.

A maioria dos Estados-Membros não aconselhou o aumento ou a diminuição do **nível de utilização** dos painéis de avaliação (15/18). Apenas dois Estados-Membros defenderam uma utilização acrescida dos painéis de avaliação e só um Estado-Membro aconselhou uma redução significativa da sua utilização. Globalmente, os Estados-Membros que responderam ao inquérito do Tribunal não aconselharam a Comissão a aumentar a utilização dos painéis de avaliação.

Acrónimos e siglas

BUDG: Direção-Geral do Orçamento

CdR: Comité das Regiões Europeu

CESE: Comité Económico e Social Europeu

DG: Direção-Geral da Comissão Europeia. É apresentada no **anexo I** uma lista das DG participantes no inquérito do TCE.

EUR-Lex: Registo público oficial da legislação da União Europeia

FEEL: Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

ISC: Instituição Superior de Controlo

PAMI: Painel de Avaliação do Mercado Interno

PE: Parlamento Europeu

RCLE: Regime de Comércio de Licenças de Emissão

SG: Secretariado-Geral da Comissão

TCE: Tribunal de Contas Europeu

TEU: Tratado da União Europeia

TFUE: Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

TJUE: Tribunal de Justiça da União Europeia

UE: União Europeia

Equipa do exame panorâmico

O presente exame panorâmico foi realizado pela Câmara de Auditoria V – presidida pelo Membro do TCE Lazaros S. Lazarou – competente nos domínios do financiamento e administração da União.

O exame foi efetuado sob a responsabilidade do Membro do TCE Leo Brincat, com a colaboração de Neil Kerr, chefe de gabinete; Annette Farrugia, assessora de gabinete; Alberto Gasperoni, responsável principal; James McQuade, responsável de tarefa; Michael Spang, Attila Horvay-Kovacs e Jitka Benesova, auditores.



Da esquerda para a direita: Annette Farrugia, Alberto Gasperoni, Leo Brincat, Neil Kerr, Jitka Benesova, James McQuade e Attila Horvay-Kovacs.

PDF ISBN 978-92-847-0642-6 doi:10.2865/92808 QJ-01-18-807-PT-N
HTML ISBN 978-92-847-0689-1 doi:10.2865/503456 QJ-01-18-807-PT-Q



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações



© União Europeia, 2018.

A autorização para utilizar ou reproduzir fotografias ou qualquer outro material em relação ao qual a União Europeia não tenha direitos de autor deve ser diretamente solicitada aos titulares dos direitos de autor.