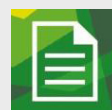


Relatório Especial

**«Dê a sua opinião!»:
as consultas públicas da
Comissão implicam os
cidadãos, mas as atividades
de sensibilização ficam
aquém do esperado**



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-VI
Introdução	01-16
O compromisso da Comissão de implicar os cidadãos	03-09
As consultas públicas da Comissão	10-16
Âmbito e método da auditoria	17-23
Observações	24-110
Quadro da Comissão para as consultas públicas	24-32
Satisfação global dos participantes com o processo de consulta	24-26
Elevado nível do quadro da Comissão, mas incidência insuficiente no acompanhamento e na avaliação	27-32
Preparação e participação em consultas públicas selecionadas	33-75
As estratégias de consulta nem sempre são bem preparadas e publicadas	35-50
Consultas públicas com diferentes níveis de participação	51-60
Necessidade de uma ampla cobertura linguística e de questionários de leitura mais fácil	61-72
Calendário de consultas conforme às normas	73-75
Facultar informações sobre o trabalho de consulta e os resultados	76-110
Insuficiências no tratamento de dados	78-86
Insuficiências na análise de dados	87-95
As informações prestadas aos participantes e a divulgação dos resultados são insuficientes	96-110
Conclusões e recomendações	111-118
Anexos	
Anexo I — Consultas públicas da Comissão examinadas pelo Tribunal	
Anexo II — Painel de peritos	

Anexo III — Inquérito de opinião

Anexo IV — Exemplos de respostas dos cidadãos

Anexo V — Número de respondentes por país de residência

Acrónimos e siglas

Glossário

Respostas da Comissão

Equipa de auditoria

Cronologia

Síntese

I Nos termos do artigo 11º do Tratado da União Europeia, a Comissão tem o dever de consultar os cidadãos e as associações representativas em todos os domínios de ação da União. As consultas das partes interessadas – em especial as consultas públicas – recolhem informações e pontos de vista dos cidadãos e de outras partes interessadas quando a Comissão está a preparar uma iniciativa política ou a avaliar intervenções existentes.

II Desde a publicação do seu livro branco sobre a "Governança Europeia" em 2001, a Comissão está fortemente empenhada em interagir com as partes interessadas e com os cidadãos ao longo de todo o ciclo político, a fim de aumentar a legitimidade democrática e a responsabilização da UE no processo legislativo europeu. Em média, a Comissão realiza mais de 100 consultas públicas por ano.

III A auditoria do Tribunal avaliou se as consultas públicas da Comissão chegam aos cidadãos e às partes interessadas e utilizam os seus contributos de forma eficaz. Examinou a conceção do quadro da Comissão, a forma como esta preparou e realizou uma seleção de consultas públicas e a forma como utilizou o trabalho da consulta e prestou informações sobre o mesmo. O Tribunal analisou uma amostra de 26 consultas públicas da Comissão realizadas entre 2016 e 2018 por cinco direções-gerais e realizou um inquérito de opinião para determinar o grau de satisfação dos participantes em consultas públicas. Além disso, constituiu um painel de peritos no intuito de reforçar a sua análise e ajudá-lo a concentrar a sua atenção em domínios especialmente relevantes que possam ser melhorados.

IV O Tribunal constatou que tanto o desempenho das consultas públicas da Comissão constantes da amostra como a opinião dos participantes acerca dessas consultas eram globalmente satisfatórios. Concluiu que o quadro da Comissão para as consultas públicas é de elevada qualidade, mas que as atividades de sensibilização necessitam de melhorias.

V A auditoria permitiu detetar novos domínios para melhoria do processo de consulta pública: a incidência no acompanhamento e na avaliação; o conteúdo e a publicidade das estratégias de consulta pública da Comissão; as atividades de sensibilização; os critérios de classificação das iniciativas; as línguas em que os documentos de consulta são disponibilizados; a qualidade dos questionários; o tratamento e a segurança dos dados e as informações dadas aos respondentes sobre o resultado das consultas.

VI O Tribunal recomendou que a Comissão: acompanhe melhor as consultas públicas; melhore as estratégias de consulta pública; traduza os documentos fundamentais das consultas relativos a iniciativas prioritárias e a iniciativas de interesse público geral em todas as línguas oficiais; elabore questionários gerais para o público e questões específicas para especialistas; aplique elevados padrões de tratamento e de segurança dos dados e dê aos participantes informações oportunas sobre o resultado das consultas.

Introdução

01 Os resultados de uma consulta pública podem moldar a elaboração das políticas da UE. Um bom exemplo foi o discurso sobre o Estado da União de 2018, proferido em 12 de setembro de 2018 e intitulado "Cumprir as nossas promessas", em que o Presidente da Comissão Jean-Claude Juncker afirmou que "não há aplausos quando a legislação da UE dita que os europeus têm de mudar a hora duas vezes por ano. Hoje a Comissão propõe mudar esta situação. A mudança de hora tem de acabar."¹ A Comissão Europeia propôs a supressão das mudanças horárias sazonais na Europa em 2019, conferindo aos Estados-Membros liberdade para decidir se pretendem optar de forma permanente pela hora de verão ou de inverno.

02 Alguns meses antes, entre 4 de julho e 16 de agosto de 2018, a Comissão realizou uma consulta pública, que recolheu 4,6 milhões de respostas, o número mais elevado alguma vez recebido numa consulta pública organizada pela Comissão.

O compromisso da Comissão de implicar os cidadãos

03 O artigo 11º do Tratado da União Europeia (TUE) exige que a Comissão Europeia proceda a amplas consultas, dando aos cidadãos e às demais partes interessadas a oportunidade de contribuírem para a definição das políticas². Em 25 de julho de 2001, a Comissão adotou o livro branco sobre a "Governança Europeia"³, que tinha por objetivo abrir o processo de elaboração das políticas de modo a envolver mais pessoas e mais organizações na conceção e na execução das políticas da UE e, desse modo, aumentar a legitimidade democrática e a responsabilização da UE. Para honrar estes compromissos, a Comissão elaborou um documento sobre a consulta das partes interessadas⁴, que contribuiu igualmente para o "plano de ação destinado a melhorar a regulamentação"⁵.

¹ P. 6 do discurso sobre o Estado da União de 2018 do Presidente da Comissão, Jean-Claude Juncker, 12 de setembro de 2018.

² Artigo 11º do Tratado da União Europeia, sobre a democracia participativa: "3. A fim de assegurar a coerência e a transparência das ações da União, a Comissão Europeia procede a amplas consultas às partes interessadas."

³ COM(2001) 428 final.

⁴ COM(2002) 704 final.

⁵ COM(2001) 726 final e COM(2002) 278 final.

04 As orientações para legislar melhor definem a consulta das partes interessadas, entre as quais os cidadãos, como "um processo formal pelo qual a Comissão recolhe informações e pontos de vista das partes interessadas sobre as suas políticas"⁶. Esta consulta constitui uma parte fundamental da iniciativa "Legislar melhor" da Comissão. O que está em causa na iniciativa "Legislar melhor" não é a regulamentação ou a desregulamentação: é uma forma de trabalhar de modo a garantir que as decisões políticas são preparadas de forma aberta e transparente, se fundamentam nos melhores dados disponíveis e se apoiam na plena participação dos cidadãos e de outras partes interessadas, como organizações da sociedade civil e associações representativas⁷. No presente relatório, as referências a "cidadãos" devem ser entendidas como abrangendo "outras partes interessadas".

05 A atual agenda "Legislar melhor" da Comissão Juncker foi publicada em 2015⁸ e foi acompanhada de orientações e de ferramentas. Em 2017, a Comissão concluiu uma importante atualização das suas orientações e ferramentas internas no âmbito da iniciativa "Legislar melhor", com vista a reforçar a legitimidade das suas ações⁹.

06 Em outubro de 2017, a Comissão sublinhou que estava firmemente empenhada em interagir com os cidadãos¹⁰. Lançou o sítio Internet "Contribuir para o processo legislativo", que tem por objetivo permitir que os cidadãos participem nos seus trabalhos ao longo de todo o ciclo político¹¹. Os cidadãos podem partilhar os seus pontos de vista desde o início até à avaliação das políticas da UE, através do portal "Dê a sua opinião"¹² (*figura 1*).

⁶ SWD(2017) 350 final: *Better Regulation guidelines* [Orientações para legislar melhor], p. 69.
<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

⁷ *Better Regulation guidelines*, p. 4.

⁸ SWD(2015) 111 final.

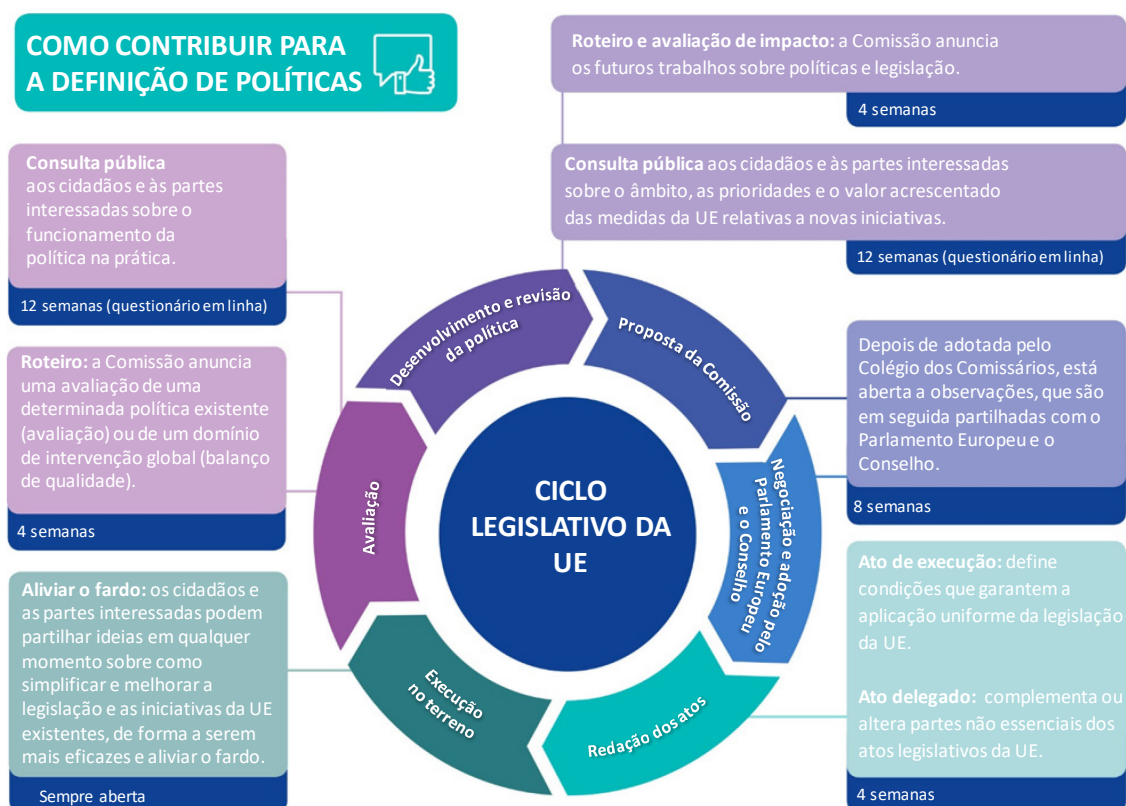
⁹ *Better Regulation guidelines*, SWD(2017) 350 final:
<https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/better-regulation-guidelines.pdf>

¹⁰ *Completar o Programa Legislar Melhor: melhores soluções para melhores resultados*.
SWD(2017) 675 final.

¹¹ Sítio Internet "Contribuir para o processo legislativo":
https://ec.europa.eu/info/law/contribute-law-making_pt

¹² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_pt

Figura 1 – Oportunidades para os cidadãos participarem no ciclo político da UE



Fonte: documento de trabalho dos serviços da Comissão, COM(2019) 178.

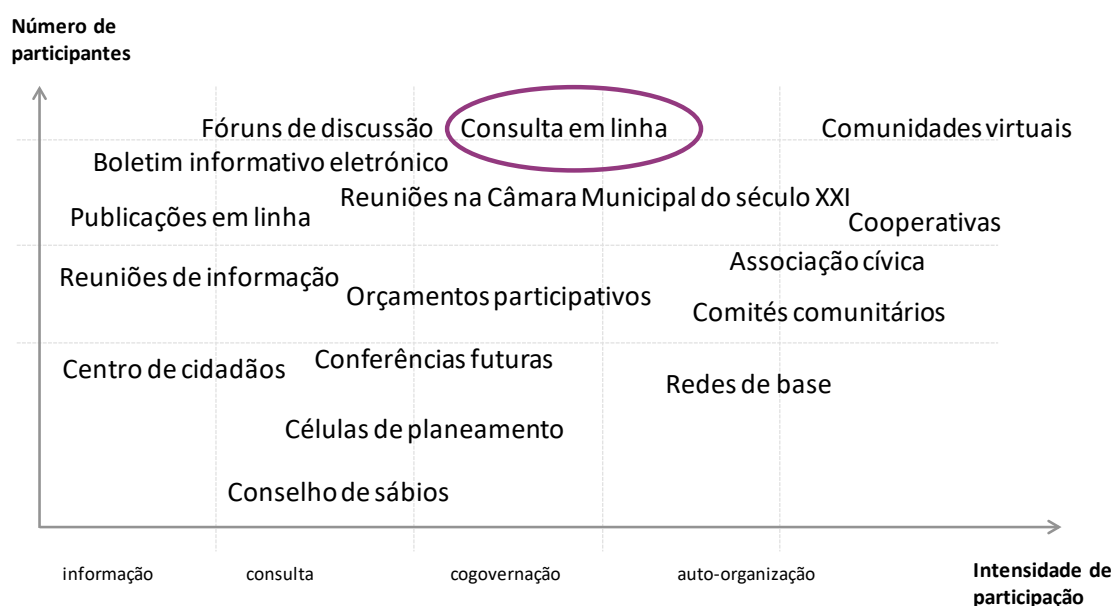
07 Em 2018, a Comissão atualizou o sítio Internet "Contribuir para o processo legislativo" e introduziu várias melhorias no portal "Dê a sua opinião". As principais melhorias introduzidas foram as seguintes: apresentação das possibilidades de formulação de observações num cronograma que integra todas as consultas públicas em curso e encerradas, publicação das próximas iniciativas e tradução das informações gerais relevantes de todas as consultas públicas em todas as línguas da UE.

08 O compromisso da Comissão de interagir mais com os cidadãos foi reconhecido internacionalmente. No seu *Regulatory Policy Outlook de 2018*, a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) classificou a Comissão em primeiro lugar entre todos os países da OCDE no que respeita à "implicação das partes interessadas", que inclui os cidadãos enquanto "público", na elaboração do direito primário e derivado¹³. De acordo com o relatório, os países continuam a recorrer a uma série de ferramentas para consultar o público e, de forma mais direcionada,

¹³ OCDE (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, p. 48.

partes interessadas específicas¹⁴. Esta diversidade de ferramentas de consulta é tratada em vários outros relatórios sobre esta matéria. Por exemplo, um estudo para o Conselho da Europa e outras instâncias analisa a relação entre os participantes e a intensidade de participação (*figura 2*). As consultas (públicas) em linha, objeto do presente relatório, são concebidas para gerar um elevado número de participantes.

Figura 2 – Espetro dos procedimentos de informação e de participação pública



Fonte: <https://rm.coe.int/public-participation-and-democratic-innovations-assessing-democratic-i/168075f47b>, com a "consulta em linha" destacada pelo TCE.

09 Pela sua própria natureza, o processo de votação para a eleição dos representantes do povo constitui a ferramenta democrática mais fundamental através da qual os cidadãos participam no processo legislativo. Além das eleições democráticas, as ferramentas de democracia participativa que contribuem para o processo legislativo ao longo de todo o ciclo político vão dos plebiscitos aos referendos, passando por outras formas de consulta (por exemplo, inquéritos Eurobarómetro, grupos de reflexão e audições públicas), por diálogos com os cidadãos¹⁵ e por assembleias de cidadãos selecionados aleatoriamente¹⁶. A Comissão realiza consultas públicas *online* para recolher informações e pontos de vista das

¹⁴ OCDE (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, p. 55.

¹⁵ Os diálogos com os cidadãos são debates públicos com Comissários europeus e responsáveis com poder de decisão da UE, como deputados ao Parlamento Europeu e políticos nacionais, regionais e locais. https://ec.europa.eu/info/events/citizens-dialogues_pt

¹⁶ Ver "Citizens' Participation Using Sortition", Bertelsmann Stiftung, outubro de 2018.

partes interessadas sobre as suas políticas. Ainda de acordo com o relatório da OCDE, as formas mais populares de implicação das partes interessadas são as consultas públicas através da Internet (as "consultas em linha", referidas na [figura 2](#)), em que os cidadãos têm a oportunidade de formular observações, e os grupos consultivos ou os comités preparatórios, em que as partes interessadas são previamente selecionadas¹⁷.

As consultas públicas da Comissão

10 As consultas da Comissão destinam-se a complementar a sua mais vasta interação com os cidadãos e com outras partes interessadas¹⁸. As orientações para legislar melhor explicam as duas formas como a Comissão realiza estas consultas¹⁹:

- o através de consultas públicas, que permitem que todos os que o desejem deem o seu contributo. A Comissão realiza consultas públicas com recurso a questionários em linha. Os cidadãos expressam os seus pontos de vista sobre um determinado tema respondendo a um questionário no EUSurvey²⁰, a ferramenta oficial de gestão de inquéritos da Comissão;
- o através de consultas direcionadas especificamente para grupos bem definidos de partes interessadas. Numa consulta direcionada, as partes interessadas são previamente selecionadas e apenas podem participar grupos ou indivíduos explicitamente convidados.

11 A Comissão considera que, de todas as atividades de consulta que realiza²¹, as consultas públicas são as que asseguram o mais elevado nível de transparência e acessibilidade²². Além disso, de acordo com os resultados da consulta pública sobre o

¹⁷ OCDE (2018), *OECD Regulatory Policy Outlook 2018*, OECD Publishing, Paris, p. 55.

¹⁸ *Better Regulation guidelines 2017*, p. 69 (2015, p. 64).

¹⁹ *Better Regulation guidelines 2017*, p. 79 (2015, p. 76).

²⁰ <https://ec.europa.eu/eusurvey/?language=pt>

²¹ *Better Regulation toolbox 2017* [Ferramentas para legislar melhor], p. 395 (2015, p. 317). conferências, audições públicas e eventos, inquéritos Eurobarómetro, grupos de peritos, grupos de reflexão, entrevistas, consultas públicas; consultas destinadas às PME, painéis de PME, *workshops*, reuniões e seminários.

²² *Better Regulation toolbox 2017*, p. 396 (2015, p. 319). Pontos fortes da consulta pública aberta em linha: chega a uma grande diversidade e a um grande número de partes interessadas).

balanço da iniciativa "Legislar melhor" da Comissão, são também a forma mais conhecida e mais valorizada de contribuir para a formulação de políticas²³.

12 As consultas públicas podem chegar a uma grande diversidade de participantes que contribuem voluntariamente. As orientações da Comissão para legislar melhor deixam claro que os dados recolhidos através das consultas públicas não fornecem uma perspetiva representativa da população da UE²⁴, devido à autosselecção dos participantes, o que significa que as respostas não constituem uma amostra representativa²⁵.

13 De acordo com as orientações da Comissão para legislar melhor, as consultas públicas são obrigatórias para: iniciativas com avaliações de impacto, avaliações, balanços de qualidade, comunicações consultivas da Comissão e livros verdes²⁶. Algumas das novas iniciativas irão dar origem a propostas legislativas, mas outras (principalmente avaliações) constituirão iniciativas não legislativas (por exemplo, relatórios ao Parlamento Europeu e ao Conselho e recomendações para negociações de acordos internacionais).

14 As orientações da Comissão para legislar melhor dividem o processo de consulta em três fases interligadas: 1) estabelecimento da estratégia de consulta; 2) realização do trabalho de consulta; 3) fundamentação da elaboração de políticas. Cada fase é composta por várias etapas consecutivas, que deverão assegurar o enquadramento para uma consulta às partes interessadas transparente e de alta qualidade²⁷ (*figura 3*).

²³ COM(2019) 178, p. 15.

²⁴ *Better Regulation toolbox 2017*, p. 424 (2015, p. 319).

²⁵ *Better Regulation toolbox 2017*, p. 423 (2015, p. 319).

²⁶ *Better Regulation guidelines 2017*, p. 71 (2015, p. 66).

²⁷ *Better Regulation guidelines 2017*, p. 73 (2015, p. 69).

Figura 3 – O processo de consulta



Fonte: TCE, com base nas orientações para legislar melhor, da Comissão.

15 Em média, entre 2015 e o final de 2018, a Comissão realizou mais de 100 consultas públicas por ano (417 no total)²⁸. Os níveis de participação variaram consideravelmente. As mais participadas em cada ano foram as seguintes:

- em 2018, a consulta pública sobre as disposições relativas à hora de verão atraiu 4,6 milhões de respostas, o número mais elevado alguma vez recebido numa consulta pública da Comissão;
- em 2017, a consulta pública sobre a modernização e simplificação da política agrícola comum obteve 63 000 respostas (não incluindo uma grande campanha com 260 000 respostas);
- em 2016, a consulta pública sobre o Pilar Europeu dos Direitos Sociais obteve 16 500 respostas;
- em 2015, a consulta pública sobre a legislação em matéria de proteção da natureza (Diretiva Aves, Diretiva Habitats) atraiu 550 000 respostas.

²⁸ COM(2019) 178, p. 5.

16 O número médio anual de participantes em todas as consultas públicas, excluindo a consulta mais bem-sucedida do ano em causa, foi de cerca de 500 participantes em 2015 e 2016 e de cerca de 2 000 participantes em 2017 e 2018.

Âmbito e método da auditoria

17 A estratégia do Tribunal para 2018-2020²⁹ assinalou como uma ameaça para a UE a distância que se sente entre os cidadãos e as instituições da UE. Em fevereiro de 2018, o Parlamento Europeu solicitou ao TCE que avaliasse de que forma os cidadãos podem participar e contribuir diretamente ao longo de todo o processo legislativo europeu, bem como a eficácia, a adequação, a transparência e a abertura das ferramentas utilizadas. A presente auditoria concentra-se nas consultas públicas, porquanto a implicação dos cidadãos no processo de consulta pública é fundamental para promover a confiança na UE e garantir legislação de elevada qualidade.

18 O Tribunal avaliou se as consultas públicas da Comissão chegam aos cidadãos e utilizam os seus contributos de forma eficaz. Examinou, nomeadamente, se:

- a) a conceção do quadro da Comissão para as consultas públicas reflete as boas práticas;
- b) a Comissão preparou e conduziu as consultas públicas selecionadas de modo a que os cidadãos pudessem participar de forma fácil e eficaz (fases 1 e 2 do processo de consulta esquematizado na *figura 3*);
- c) a Comissão analisou razoavelmente os dados introduzidos nos questionários e apresentou informações transparentes e exaustivas sobre o trabalho de consulta e o seu resultado (fase 3 na *figura 3*).

19 O Tribunal examinou uma amostra de 26 consultas públicas realizadas pela Comissão entre 2016 e 2018. A amostra incidiu em cinco direções-gerais (DG), com base no número de consultas realizadas, no leque de iniciativas, no nível de participação e na relevância dos temas para os cidadãos. Incluiu duas consultas realizadas pelo Secretariado-Geral, duas pela DG Agricultura e Desenvolvimento Rural (AGRI), cinco pela DG Educação, Juventude, Desporto e Cultura (EAC), sete pela DG Migração e Assuntos Internos (HOME) e 10 pela DG Mobilidade e Transportes (MOVE) (*anexo I*)³⁰.

²⁹ <https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/Strategy.aspx>

³⁰ As consultas públicas analisadas são referidas como CP (ver referências de CP-1 a CP-26).

20 O trabalho de auditoria do Tribunal implicou:

- a) entrevistas com pessoal de todas as DG incluídas na amostra e contactos com diversas outras DG, instituições e organismos da UE pertinentes³¹;
- b) visita a dois Estados-Membros³² e à OCDE, para compreender melhor o quadro da Comissão num contexto internacional;
- c) estudo e análise de documentos fundamentais sobre a implicação das partes interessadas, o quadro de consulta da Comissão e o desempenho das consultas públicas selecionadas;
- d) consulta de um grupo de peritos no intuito de melhorar a análise do Tribunal, ajudando-o, assim, a concentrar-se em domínios especialmente pertinentes suscetíveis de ser melhorados (*anexo II*).

21 O Tribunal realizou igualmente um inquérito de opinião junto de 16 007 cidadãos que tinham participado nas consultas públicas incluídas na sua amostra, tendo recebido 2 224 respostas. As respostas foram analisadas e utilizadas para complementar as conclusões da auditoria. Os participantes classificaram o seu nível de satisfação com cada uma das fases do processo de consulta e o seu nível de acordo com as afirmações de carácter geral da Comissão (*anexo III*). Emitiram ainda as suas opiniões e formularam sugestões sobre o processo de consulta pública (*caixa 1 a caixa 8*)³³. As secções do presente relatório que apresentam os pontos de vista dos respondentes são identificadas por este símbolo:



³¹ DG Comunicação, DG Informática, DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias da Comissão, Parlamento Europeu, Comité das Regiões, Provedor de Justiça e Comité de Controlo da Regulamentação (na Comissão).

³² Estónia e Alemanha.

³³ Nas caixas, apresenta-se uma seleção das opiniões e pontos de vista dos cidadãos que o Tribunal recebeu, traduzidos para a língua do presente relatório. As versões originais de todas as observações selecionadas estão disponíveis no *anexo IV*.

22 Os critérios de auditoria do Tribunal basearam-se:

- a) nos princípios orientadores da OCDE para um processo de elaboração de políticas aberto e inclusivo³⁴;
- b) na recomendação da OCDE em matéria de política regulamentar³⁵;
- c) nas orientações e ferramentas da Comissão para legislar melhorar.

23 Embora o TCE não necessite do consentimento ou da aprovação da Comissão para tratar dados pessoais³⁶, a Comissão forneceu alguns dos dados solicitados durante a auditoria, remetendo para a sua interpretação das regras de proteção de dados. Para cumprir os objetivos da sua auditoria, o Tribunal procurou soluções alternativas, em cooperação com a Comissão, o que teve custos significativos em termos de tempo e de recursos e atrasou a elaboração do relatório.

³⁴ <http://www.oecd.org/gov/46560128.pdf>

³⁵ <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/49990817.pdf>

³⁶ Artigo 287º, nº 3, do TFUE: "Todos os documentos ou informações necessários ao desempenho das funções do Tribunal de Contas ser-lhe-ão comunicados, a seu pedido, pelas outras instituições da União, pelos órgãos ou organismos que efetuem a gestão de receitas ou despesas em nome da União, pelas pessoas singulares ou coletivas beneficiárias de pagamentos provenientes do orçamento".

Observações

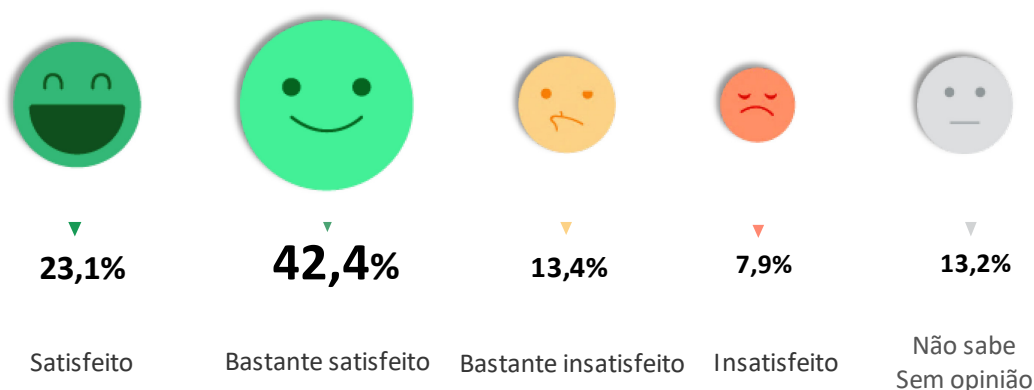
Quadro da Comissão para as consultas públicas



Satisfação global dos participantes com o processo de consulta

24 O inquérito de opinião realizado pelo Tribunal relevou que, globalmente, 65,5% das pessoas que confirmaram ter participado numa das consultas públicas da amostra consideravam o processo de consulta satisfatório ou bastante satisfatório (*figura 4*).

Figura 4 – Satisfação global com o processo de consulta pública da Comissão



Fonte: inquérito do TCE.

25 Os resultados do inquérito revelam que os participantes reconheceram o objetivo geral do processo de consulta pública, ou seja, dar aos cidadãos a oportunidade de contribuírem para a definição de políticas (ponto 03). Relativamente à pergunta sobre os motivos que os levaram a participar numa consulta pública da Comissão, afirmaram que os três motivos mais importantes eram:

- quererem influenciar o resultado legislativo (58%);
- estarem interessados no tema (56%);
- considerarem a sua participação um dever cívico (49%).



Os respondentes apreciaram a oportunidade de participarem no processo legislativo da UE e num processo democrático que promove a cidadania ativa da UE

26 Os três aspetos que os respondentes mais apreciaram na consulta pública em que participaram foram os seguintes (*caixa 1*):

- o deu aos cidadãos a possibilidade de participarem no processo legislativo da UE;
- o contribuiu para reforçar a legitimidade democrática da UE;
- o contribuiu para o desenvolvimento da cidadania europeia.

Caixa 1

Exemplos de respostas dos cidadãos: apreciaram a oportunidade de participar em consultas públicas

Cidadão 1: "A oportunidade de dar a minha opinião fora das eleições e, desta forma, ajudar a moldar a Europa." (original DE)

Cidadão 2: "A possibilidade de expressar uma opinião diretamente, sem intermediários." (original IT)

Cidadão 3: "A oportunidade de expressar a minha opinião e os meus desejos enquanto agricultor." (original LV)

Exemplos de respostas dos cidadãos: apreciaram o facto de as consultas públicas serem democráticas

Cidadão 4: "Além das eleições para o Parlamento Europeu, temos muito poucas oportunidades de nos pronunciar sobre a forma como a UE aborda as questões; por isso dar o nosso contributo numa consulta pública da UE ajuda a colmatar o défice democrático." (original EN)

Cidadão 5: "... O facto de estar a acontecer. Um marco importante no caminho da democratização da UE." (original DE)

Cidadão 6: "Este tipo de consultas parece-me interessante, desde que os resultados sejam utilizados para tomar decisões e os cidadãos não sejam consultados apenas nas eleições. É necessário avançar para formas de democracia direta. A democracia representativa está a fazer-nos perder o interesse: de cada vez que somos convocados a votar, a abstenção aumenta. Parece-me grave." (original ES)

Exemplos de respostas dos cidadãos: apreciaram o facto de as consultas públicas promoverem a cidadania ativa

Cidadão 7: "A oportunidade de ser ouvido enquanto cidadão europeu." (original EN)

Cidadão 8: "Finalmente, senti-me cidadão europeu." (original EN)

Cidadão 9: "Pedir a opinião dos cidadãos "normais" e das pequenas empresas." (original HR)

Fonte: inquérito do TCE.

Elevado nível do quadro da Comissão, mas incidência insuficiente no acompanhamento e na avaliação

27 O quadro da Comissão para as consultas é definido nas suas orientações e ferramentas para legislar melhor, adotadas em maio de 2015. Em julho de 2017, a Comissão aprovou um conjunto atualizado de orientações que confirmou e clarificou as regras gerais sobre a forma como a Comissão deve consultar os cidadãos.

28 De acordo com as orientações da Comissão para legislar melhor, as consultas devem reger-se por quatro princípios gerais³⁷:

- 1) **Participação:** adotar uma abordagem inclusiva, mediante consultas tão amplas quanto possível;
- 2) **Abertura e responsabilização:** tornar o processo de consulta e a forma como este afetou a definição de políticas transparente para os envolvidos e para o público;
- 3) **Eficácia:** realizar as consultas num momento em que as opiniões dos cidadãos ainda podem fazer a diferença, respeitar a proporcionalidade e restrições específicas;
- 4) **Coerência:** assegurar a coerência dos processos de consulta em todos os serviços, bem como da avaliação, da análise e do controlo da qualidade.

29 Estes quatro princípios gerais são complementados por normas³⁸, que são aplicáveis às três fases do processo de consulta (*figura 3*). Com base nestes princípios e normas, a Comissão foi classificada em primeiro lugar pela OCDE no que respeita à implicação das partes interessadas (ponto **08**).

³⁷ *Better Regulation guidelines 2017*, p. 70 (2015, p. 65).

³⁸ *Better Regulation guidelines 2017*, p. 70 e p. 71 (2015, p. 65 e p. 66).

30 O Tribunal comparou o quadro da Comissão com os princípios orientadores da OCDE para um processo de elaboração de políticas aberto e inclusivo e com a recomendação da OCDE em matéria de política regulamentar. Observou que, em geral, a conceção do quadro da Comissão para as consultas públicas contribui para um processo legislativo inclusivo e consultas públicas transparentes, para uma implicação precoce dos cidadãos e para a coerência dos seus processos de consulta. Não obstante, o acompanhamento e a avaliação podem ser melhorados. As orientações da Comissão para legislar melhor não preveem:

- a) indicadores específicos a acompanhar e a comunicar para consultas públicas individuais, tanto ao nível da DG como ao nível da Comissão;
- b) uma metodologia para avaliar os custos relacionados com as consultas públicas;
- c) uma avaliação sistemática para saber se as consultas públicas atingem todos os seus objetivos.

31 De acordo com as orientações da Comissão, constitui boa prática realizar uma avaliação interna proporcionada da qualidade do processo de consulta³⁹. A recolha de dados sobre a qualidade das consultas públicas permite obter informações sobre a execução da estratégia da consulta e a realização dos seus objetivos. Além disso, as avaliações sistemáticas centradas na concretização dos resultados ajudam a determinar boas práticas e a retirar ensinamentos de experiências anteriores a fim de melhorar as futuras consultas.

32 O Tribunal constatou que em apenas dois dos 26 casos analisados foi realizada uma avaliação interna para se extrair conclusões dos ensinamentos utilizando alguns indicadores. Os exemplos de boas práticas relativas a indicadores utilizados num dos Estados-Membros que o Tribunal visitou vão do número de contributos à diversidade dos participantes (por exemplo, categorias de partes interessadas, local de origem ou de residência, línguas utilizadas), passando pelo tempo necessário para preparar e realizar a consulta e informar sobre ela e ainda pelo nível de satisfação dos participantes.

³⁹ *Better Regulation guidelines 2017*, p. 88 (2015, p. 85).

Preparação e participação em consultas públicas selecionadas

33 O Tribunal examinou os seguintes aspetos da preparação da Comissão, incluindo a estratégia de consulta e a execução das consultas públicas selecionadas (fases 1 e 2 na [figura 3](#)):

- a) as informações fornecidas aos cidadãos acerca da justificação da consulta;
- b) as atividades e os canais de comunicação utilizados para assegurar que os cidadãos têm conhecimento da consulta;
- c) as línguas utilizadas para a consulta e a facilidade de leitura dos questionários;
- d) o calendário e a duração da consulta.

34 De modo geral, verificou-se que a preparação e a realização das consultas públicas da Comissão analisadas pelo Tribunal foram satisfatórias, embora tenham sido identificados alguns domínios que podem ser melhorados para garantir uma participação fácil e eficaz dos cidadãos.

As estratégias de consulta nem sempre são bem preparadas e publicadas

Informação prévia e comunicação das atividades de consulta posteriores

35 Um documento conhecido como roteiro ou avaliação de impacto inicial (AII) constitui o primeiro passo para explicar aos cidadãos o motivo pelo qual a Comissão está a preparar uma determinada iniciativa e o que pretende alcançar com a mesma. De acordo com as orientações da Comissão, o roteiro (ou AII) deve definir as atividades de consulta previstas e ser publicado logo no início no portal "Dê a sua opinião" da Comissão Europeia⁴⁰.

36 A publicação do roteiro (ou AII) destina-se a informar os cidadãos sobre as iniciativas e as atividades de consulta previstas pela Comissão, bem como a preparar previamente a sua participação⁴¹.

37 De acordo com as ferramentas para legislar melhor da Comissão, de julho de 2017, não deve ser lançada qualquer consulta pública antes de o roteiro (ou AII)

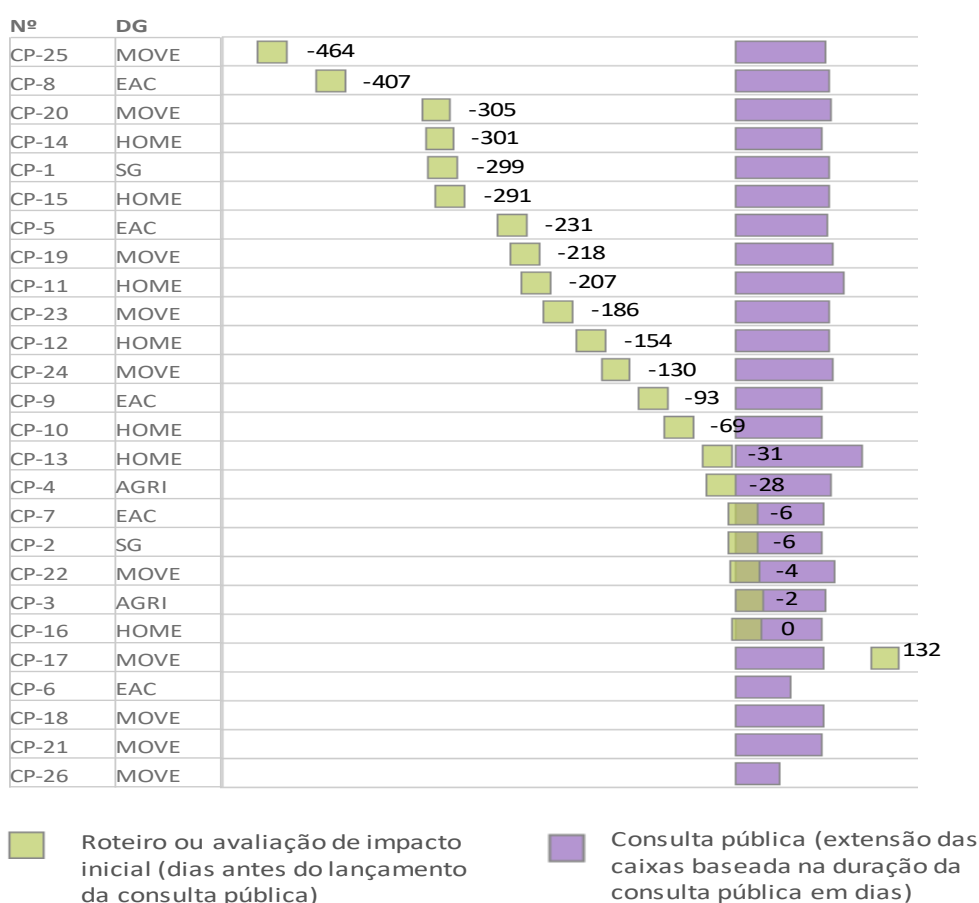
⁴⁰ *Better Regulation guidelines 2017*, p. 91 (2015, p. 91) e *Better Regulation toolbox 2017*, p. 38.

⁴¹ *Better Regulation guidelines 2017*, p. 91 (2015, p. 91).

correspondente ser publicado⁴². As orientações e as ferramentas da Comissão não especificam quanto tempo antes do lançamento da consulta pública a publicação deve ter lugar. Indicam apenas que os roteiros (ou AII) devem ser finalizados e publicados o mais rapidamente possível e incluir uma descrição da estratégia de consulta prevista⁴³.

38 O requisito de publicar o roteiro com antecedência não estava em vigor na data de preparação e de lançamento de várias consultas públicas constantes da amostra. A Comissão preparou os roteiros (ou AII), incluindo uma descrição da estratégia de consulta, em 22 das 26 consultas públicas da amostra e apenas 16 foram publicados pelo menos quatro semanas antes do início da consulta pública, a fim de evitar uma sobreposição entre o período de recolha de opiniões (ponto 39) e o lançamento da consulta pública. Os roteiros (ou AII) disponibilizados antes do lançamento da consulta pública foram publicados, em média, com seis meses de antecedência (*figura 5*).

Figura 5 – A informação prévia disponível sobre as futuras atividades de consulta variou consideravelmente



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

⁴² *Better Regulation toolbox 2017*, p. 37.

⁴³ *Better Regulation guidelines 2017*, p. 7 e p. 67.

39 Quando os roteiros (ou All) são publicados, os cidadãos podem emitir as suas opiniões durante um período de quatro semanas⁴⁴. O Tribunal constatou que dos seis roteiros (ou All) publicados em 2017⁴⁵, foram emitidas opiniões em relação a quatro (22 opiniões em média).

40 Em três dos quatro casos, o número de opiniões recebidas foi muito baixo comparativamente com o número de contributos recebidos durante a consulta pública. Por exemplo, a All sobre a consulta relativa à modernização e simplificação da política agrícola comum foi objeto de 10 opiniões, ao passo que a consulta pública correspondente recebeu 63 000 respostas⁴⁶. A Comissão reconheceu que o número limitado de opiniões emitidas mostra claramente que é possível aumentar a sensibilização para as ferramentas da UE e o seu alcance⁴⁷.

Elementos fundamentais da estratégia de consulta

41 Após os roteiros ou All, é desenvolvida uma estratégia de consulta, que tem por objetivo definir uma abordagem de consulta eficaz e eficiente.

42 A estratégia de consulta deve ser finalizada e atualizada com base nas opiniões recebidas durante o período de recolha de opiniões. O Tribunal não encontrou qualquer indicação de que as opiniões expressas tenham sido tidas em conta na definição das estratégias de consulta (por exemplo, na definição das atividades de consulta ou na conceção dos questionários).

43 A estratégia de consulta deve ser publicada ou descrita no sítio Internet da consulta correspondente à iniciativa conexa gerido pela DG responsável⁴⁸. Deve incluir os seguintes elementos fundamentais⁴⁹:

- âmbito e objetivos da consulta;
- identificação das partes interessadas;

⁴⁴ *Better Regulation guidelines* 2017, p. 37, p. 38 e p. 438 (2015, p. 264, p. 280 e p. 305).

⁴⁵ Os roteiros e All foram publicados pela primeira vez no portal "Dê a sua opinião" em 2017.

⁴⁶ Além disso, foi levada a cabo uma grande campanha, que suscitou 260 000 respostas.

⁴⁷ COM(2019) 178, p. 12.

⁴⁸ *Better Regulation toolbox* 2017, p. 380 (2015, p. 303).

⁴⁹ *Better Regulation toolbox* 2017, p. 379 (2015, p. 61 e p. 301).

- o atividades de consulta previstas;
- o calendário e regime linguístico.

44 O Tribunal constatou que apenas 12 das 22 estratégias de consulta preparadas foram publicadas no sítio Internet da Comissão dedicado à iniciativa em causa. Na ótica do Tribunal, a informação tempestiva, na fase preparatória, sobre o objetivo da consulta pública e a utilização prevista dos seus resultados aumenta a probabilidade de os cidadãos se sentirem implicados e influencia positivamente a qualidade das respostas.

45 Por exemplo, à exceção do seguimento de uma resolução do Parlamento Europeu, a Comissão não disponibilizou uma estratégia de consulta ou qualquer outra informação prévia antes de lançar a consulta pública sobre a hora de verão. Tendo em conta que os cidadãos devem ser informados, na fase preparatória, acerca do objetivo e da utilização pretendida dos resultados da consulta pública, a falta dessas informações tem muito provavelmente influência no resultado, não só em termos de taxas de participação geral e regional, mas também em termos de conteúdo. O Tribunal salienta que a Comissão só disponibilizou informações acerca do objetivo dessa consulta pública no lançamento da mesma.

46 As 22 estratégias disponíveis incluíam secções dedicadas ao "âmbito e objetivos". Não obstante, a Comissão definiu apenas objetivos gerais para todas as suas atividades de consulta. No caso das consultas públicas, os objetivos mais frequentemente apontados foram "proporcionar ao público em geral e às partes interessadas a oportunidade de exprimirem os seus pontos de vista sobre todos os elementos relevantes para a avaliação do domínio objeto da consulta das partes interessadas", "recolher pontos de vista e opiniões" e "recolher os pontos de vista de grupos mais vastos de partes interessadas não especializadas". Noutros casos, o objetivo foi descrito em termos gerais: "o público e as consultas visadas constituirão uma fonte fundamental de contributos".

47 As orientações da Comissão estabelecem que a identificação das partes interessadas constitui um requisito prévio para recolher informações de maneira satisfatória e proporcionar às partes interessadas oportunidades adequadas para contribuírem para a definição de políticas da UE. Posteriormente, os objetivos devem ser ordenados (ou enumerados por ordem de prioridade) em função do seu nível de interesse e influência, com recurso a uma "matriz de levantamento de partes

interessadas"⁵⁰. A Comissão elaborou uma matriz de levantamento de partes interessadas em 18 das 26 CP. Nos restantes oito casos, cinco continham informações não estruturadas sobre as partes interessadas e três não incluíam estas informações importantes (estruturadas ou não) necessárias para a etapa seguinte, ou seja, a seleção das atividades de consulta adequadas⁵¹.

48 As consultas públicas podem ser complementadas, se for caso disso, por outras atividades de consulta, a fim de implicar todas as partes interessadas e de colmatar potenciais lacunas de informação⁵². Este aspeto é importante para adaptar os canais de comunicação às necessidades de todos os públicos-alvo e para assegurar que todas as partes pertinentes têm a oportunidade de expressar as suas opiniões⁵³. É igualmente importante, no final do processo de consulta, comparar os resultados das diferentes atividades de consulta, a fim de detetar interdependências, coerências ou contradições nos contributos e as principais categorias de partes interessadas. Nenhuma das estratégias de consulta examinadas explicava de que forma a consulta pública iria complementar outras atividades de consulta.

49 No que respeita à língua, quatro estratégias de consulta não continham qualquer indicação do regime linguístico previsto. Nestes quatro casos, as traduções foram tardias e não estavam disponíveis ao público quando do lançamento da consulta. Em três outros casos, as estratégias apenas parcialmente refletiam o regime linguístico, referindo-se unicamente às línguas utilizadas nos questionários ou nas observações.



Os participantes consideraram que os objetivos das consultas públicas eram pouco claros

50 Os resultados do inquérito do Tribunal confirmaram que é possível melhorar a apresentação e a comunicação dos objetivos pela Comissão, bem como a identificação das partes interessadas para consultas públicas. A impressão geral dos participantes é que os objetivos das consultas públicas eram pouco claros (*caixa 2*).

⁵⁰ *Better Regulation toolbox 2017*, p. 385 (2015, p. 313).

⁵¹ *Better Regulation toolbox 2017*, p. 391 (2015, p. 7).

⁵² *Better Regulation toolbox 2017*, p. 391 e p. 394 (2015, p. 59 e p. 280).

⁵³ *Better Regulation toolbox 2017*, p. 7 e p. 376 (2015, p. 7).

Caixa 2

Exemplos de respostas dos cidadãos: os cidadãos sentiram que a finalidade das consultas públicas era pouco clara

Cidadão 10: "É difícil saber para que servem CONCRETAMENTE." (original FR)

Cidadão 11: "Dá a sensação de ser um inquérito simbólico." (original DE)

Cidadão 12: "... é APENAS uma consulta que parece uma formalidade e infelizmente ainda não é um verdadeiro exercício de democracia participativa.... No entanto, é uma oportunidade de revitalizar o sonho e o projeto europeu, não é? De outra forma, o fosso entre os cidadãos e os eurocratas vai continuar a aumentar, em benefício dos eurocéticos e de outros nacional-populistas." (original FR)

Cidadão 13: "...nesta situação, para quê perdermos tempo a participar nestas consultas?" (original BG)

Cidadão 14: "... não tive perceção da utilidade da participação." (original PT)

Cidadão 15: "Nem sempre é claro se se permite / incentiva a participação dos cidadãos "comuns". A comunicação deve ser melhorada quanto a este aspeto." (original EN)

Cidadão 16: "As pessoas comuns têm muitas dúvidas quanto ao valor deste modo de consulta, porque nem o compreendem devidamente nem acreditam que o seu contributo seja lido, quanto mais valorizado. Estão também perfeitamente convencidas de que os desejos das empresas internacionais serão os únicos a ser ouvidos." (original EN)

Cidadão 17: "...a UE não existe para os cidadãos europeus normais." (original NL)

Fonte: inquérito do TCE.

Consultas públicas com diferentes níveis de participação

51 As consultas através da Internet são adequadas para um público muito vasto. As orientações da Comissão afirmam que o que funciona melhor é uma combinação de diferentes canais de comunicação. Para contactar cidadãos de zonas remotas e rurais com menos acesso à Internet, as orientações da Comissão recomendam apenas que se

deve colaborar com as Representações da Comissão e os centros de informação *Europe Direct*⁵⁴ para definir as ferramentas e os canais⁵⁵.

52 As DG analisadas consideraram diversos canais de comunicação em mais de metade (16) dos 26 casos que compõem a amostra. Em geral, a escolha e a diversidade dos métodos e canais de comunicação utilizados (incluindo redes sociais) diferiram significativamente consoante as DG e as consultas públicas. Observou-se que o nível de participação variou consideravelmente.

53 As 10 consultas com o maior número de respostas combinaram diversos canais de comunicação. Contudo, dois outros casos (uma avaliação e uma nova iniciativa sobre um tema muito técnico) obtiveram apenas 24 e 17 respostas, respetivamente, apesar da diversidade de canais de comunicação utilizados. Os três casos com o menor número de respostas foram três avaliações nas quais as DG não utilizaram diversos canais de comunicação. A *figura 6* apresenta o número de respostas nas 26 consultas públicas examinadas.

⁵⁴ Centros de informação em todos os países da UE:
https://europa.eu/european-union/contact/meet-us_pt

⁵⁵ *Better Regulation toolbox 2017*, p. 399 e p. 400.

Figura 6 – Número de respostas recebidas nas consultas públicas selecionadas

Nº de respostas		
CP-13	3	
CP-12	12	
CP-20	16	
CP-16	17	
CP-25	24	
CP-21	27	
CP-14	53	
PC-18	70	
CP-19	74	
CP-11	121	
CP-24	129	
CP-17	135	
PC-5	266	
CP-23	337	
CP-7	492	
CP-6	660	
CP-15	873	
CP-9	1 124	
CP-22	1 124	
CP-1	1 385	
CP-4	1 455	
CP-8	1 800	
CP-10	2 117	
CP-2	5 323	X 2
CP-3	63 295	
CP-26	4,6 milhões	X 69

Total de eleitores da UE recenseados nas eleições europeias de 2014 396 milhões



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

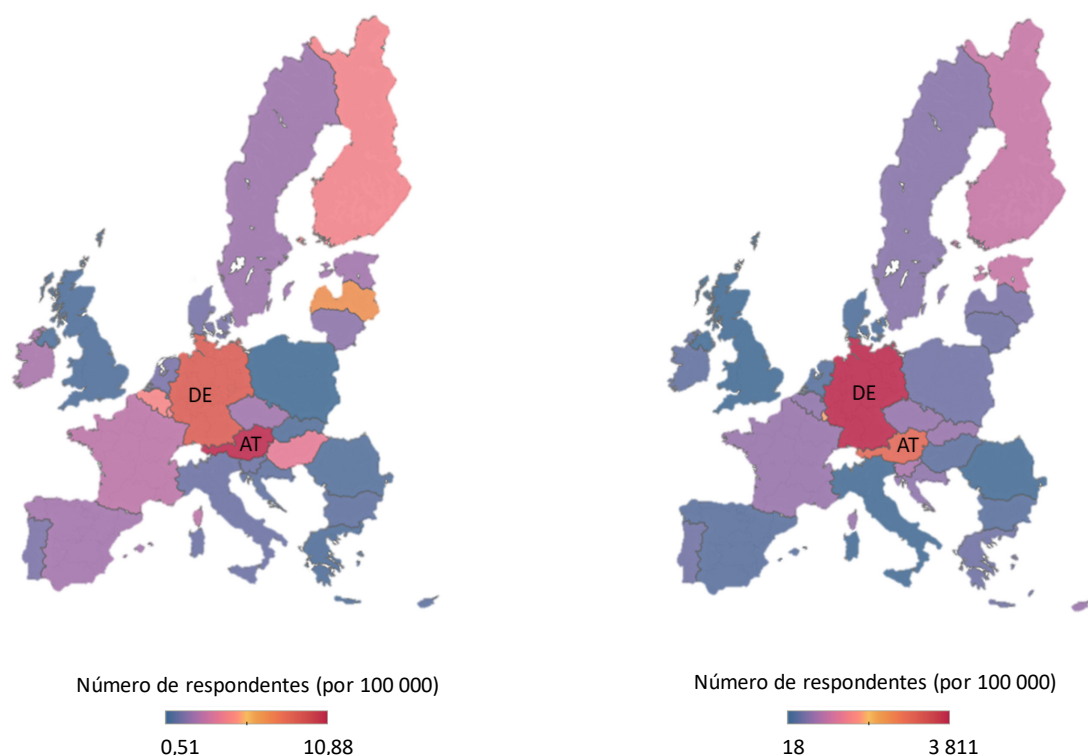
54 Apesar de estar disponível uma série de ferramentas para interagir com os cidadãos, a Comissão considerou que "o nível de participação não atingiu o seu pleno potencial". Observou ainda que "algumas partes interessadas ainda [não] manifestam vontade ou capacidade de participar no processo" e reconheceu que o baixo nível de participação constitui um problema⁵⁶. A persistência deste problema foi confirmada na

⁵⁶ COM(2017) 651 final.

Comunicação da Comissão "Legislar melhor: fazer o ponto da situação e honrar os nossos compromissos"⁵⁷.

55 Na amostra de CP seleccionadas, o Tribunal analisou a distribuição dos participantes por país, tanto em termos absolutos como em relação à população nacional (*anexo V*). Em termos absolutos, a maior parte das respostas veio da Alemanha. Proporcionalmente à população nacional, a Áustria surge em primeiro lugar e a Alemanha em segundo. No caso da consulta pública sobre a hora de verão, que obteve 4,6 milhões de respostas, a distribuição foi idêntica (70% de respostas da Alemanha e 6% da Áustria), com estes dois países a ocupar igualmente a primeira e a segunda posições em percentagem da população nacional (3,8% e 2,9%, respetivamente) (*figura 7*).

Figura 7 – Elevada participação dos residentes na Áustria e na Alemanha



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

56 No caso da consulta pública sobre a hora de verão, as medidas previstas na comunicação da Comissão e a publicidade nas redes sociais despertaram muita atenção em diferentes meios de comunicação e em diferentes países. No decurso da consulta, a Comissão procurou incentivar a participação de cidadãos de outros países que não a Alemanha e lançou promoções pagas na UE-26 (excluindo a Alemanha e o

⁵⁷ COM(2019) 178, p. 16.

Reino Unido), colocando a ênfase nos nove países que estavam especialmente sub-representados (incluindo anúncios nas línguas locais). Além disso, as Representações da Comissão nos Estados-Membros contribuíram ativamente com publicações no Facebook e no Twitter. Em termos percentuais, os contributos da UE-26 aumentaram cerca de 30%. Não obstante, a distribuição geográfica das respostas permaneceu desequilibrada durante todo o período de consulta. O relatório da Comissão sobre os resultados desta consulta pública esclareceu a diferença na distribuição das respostas pelos Estados-Membros.

Os participantes tiveram frequentemente conhecimento das consultas públicas através de grupos da sociedade civil

57 No inquérito do Tribunal perguntava-se aos participantes de que forma tinham tido conhecimento das consultas públicas da Comissão. Muitos salientaram que tinham tido conhecimento das consultas por intermédio de organizações da sociedade civil (OSC) ou de organizações não-governamentais (ONG) e que, de outra forma, não teriam participado (*caixa 3*).

Caixa 3

Exemplos de respostas dos cidadãos: alguns cidadãos não teriam participado se não tivessem sido informados por OSC ou ONG

Cidadão 18: "Soube da consulta através de um grupo da sociedade civil do qual sou membro; não vi quaisquer informações sobre ela em lado nenhum, nem sobre qualquer das outras consultas referidas. Não serve de nada organizarem consultas se as pessoas não sabem que elas existem." (original EN)

Cidadão 19: "Talvez as consultas devam ser mais divulgadas ao público em geral. Se não pertencermos a uma ONG ou a outra organização, muitas vezes não temos conhecimento delas." (original NL)

Cidadão 20: "...se não fossem as organizações e fundações, eu nunca comentaria assunto nenhum, porque nada chega até mim, como os questionários." (original PL)

Fonte: inquérito do TCE.

58 Solicitou-se aos participantes que indicassem onde tinham obtido informações sobre o lançamento das consultas públicas (era possível selecionar várias respostas). De entre todas as partes interessadas e meios de comunicação possíveis, as organizações da sociedade civil, com 48%, foram as que revelaram a maior capacidade de sensibilização dos cidadãos. Outras fontes de informação importantes foram as notícias e artigos (29%), o sítio Internet da Comissão (17%) e as redes sociais da Comissão (13%).



Os respondentes desejam mais publicidade para sensibilizar os cidadãos para as consultas públicas

59 Perguntou-se de que forma melhorariam a abordagem da Comissão para chegar aos cidadãos e às partes interessadas. Dos 2 224 respondentes, 1 184 (53%) apresentaram sugestões para sensibilizar os cidadãos de forma mais eficaz.

60 Consideraram que as atividades de consulta têm de ser amplamente anunciadas para dar maior visibilidade e publicidade ao processo e, dessa forma, permitir que mais pessoas participem. Entendem ainda que deveriam ser mais divulgadas nas redes sociais, na televisão, na imprensa (nos jornais, por exemplo) e até por correio eletrónico. Sublinharam igualmente que os governos nacionais ou regionais deveriam participar mais na divulgação das consultas públicas realizadas pela Comissão. Além disso, esperavam uma melhor comunicação e uma colaboração mais estreita entre os Estados-Membros e a UE em todos os domínios (*caixa 4*).

Caixa 4

Exemplos de respostas dos cidadãos: os cidadãos querem mais visibilidade e mais publicidade

Cidadão 21: "Gostaria de poder ler no meu jornal diário informações sobre os assuntos atuais da Comissão Europeia. Também gostaria que houvesse uma cobertura dos inquéritos atuais pela rádio, televisão e imprensa." (original DE)

Cidadão 22: "Descobri as consultas públicas da UE no Facebook, apesar de ter 31 anos. Acho uma pena que não nos falem delas na escola ou por outros meios. É necessária mais comunicação sobre a UE e a sua futura legislação." (original FR)

Cidadão 23: "Enviar às pessoas por correio eletrónico boletins informativos sobre as políticas em que digam estar interessadas." (original GR)

Cidadão 24: "Com certeza, além de chegar aos cidadãos por via eletrónica, também é importante realizar uma campanha pública para envolver os cidadãos mais interessados." (original CZ)

Cidadão 25: "Mais informações sobre estes inquéritos em locais diferentes! Por exemplo, seria bom que estes inquéritos, e as iniciativas para os cidadãos em toda a UE, estivessem visíveis no mesmo sítio Internet que as iniciativas cívicas e municipais finlandesas." (original FI)

Cidadão 26: "Penso que a UE precisa de trabalhar em (ainda mais) estreita colaboração com os governos de todos os Estados-Membros para garantir que estes inquéritos chegam a uma população mais vasta. Acho que, por enquanto, apenas as pessoas que já se interessam ativamente pela política da UE têm conhecimento das

consultas. É necessário um esforço maior para implicar a população em geral." (original EN)

Cidadão 27: "Pouco entusiasmo e envolvimento dos governos nestes processos." (original ES)

Cidadão 28: "Penso que há muito pouco envolvimento com os parlamentos nacionais." (original NL)

Fonte: inquérito do TCE.

Necessidade de uma ampla cobertura linguística e de questionários de leitura mais fácil

Cobertura linguística

61 Um aspeto determinante para a acessibilidade são as línguas utilizadas para a consulta. As orientações da Comissão para legislar melhor de 2015 recomendavam que os requisitos de tradução fossem função do âmbito e do alcance do método de consulta em causa⁵⁸. Em abril de 2017, o Secretariado-Geral da Comissão publicou instruções complementares⁵⁹, que incluíram as seguintes medidas:

- as consultas públicas (questionários e eventuais documentos de acompanhamento) sobre as iniciativas prioritárias incluídas no programa de trabalho anual da Comissão (anexo I) têm de ser traduzidas em todas as línguas oficiais da UE;
- os questionários e os eventuais documentos de acompanhamento de todas as outras consultas públicas têm de ser disponibilizados em, pelo menos, inglês, francês e alemão.

62 As orientações atualizadas de 2017 recomendavam que, em geral, os documentos de consulta devem ser traduzidos para o maior número de línguas possível e apropriado em função do âmbito e do público-alvo da consulta⁶⁰. As orientações esclareciam que os documentos de consultas públicas relativas a iniciativas incluídas no anexo I do programa de trabalho da Comissão têm de ser

⁵⁸ *Better Regulation toolbox 2015*, p. 314.

⁵⁹ "Language coverage of public consultations launched by the Commission" [Cobertura linguística das consultas públicas lançadas pela Comissão], 28 de abril de 2017.

⁶⁰ *Better Regulation toolbox 2017*, p. 397.

traduzidas em todas as línguas oficiais da UE⁶¹. Além disso, o Secretariado-Geral avaliaria sistematicamente as estratégias de consulta para determinar as atividades de consulta – nomeadamente as de interesse público geral – que devem ser traduzidas em todas ou em várias línguas. Por último, as orientações requerem que o regime linguístico das atividades de consulta seja explicado e justificado na estratégia de consulta.

63 O Tribunal observou que não havia critérios claros para classificar as iniciativas nas categorias "interesse público geral" ou "outra", que deveriam servir de base para determinar se uma iniciativa deveria ser traduzida e, em caso afirmativo, em quantas línguas. Verificou que a classificação dependia muito da abordagem adotada pela DG responsável ou pela sua unidade política, ou ainda das limitações de tempo. O Tribunal observou ainda que, para efeitos de validação, a Comissão classifica as iniciativas como "importantes" e "outras". A ausência de critérios precisos para a classificação das iniciativas prejudica a clareza do regime linguístico a utilizar durante o processo de consulta.

64 Sete consultas públicas da amostra selecionada pelo Tribunal foram lançadas após a entrada em vigor da nova política linguística, em abril de 2017. Destas sete consultas, seis questionários foram traduzidos em todas as línguas oficiais da UE, apesar de apenas três estarem incluídas no programa de trabalho da Comissão⁶². A outra consulta foi traduzida em três línguas.

65 Das 19 consultas públicas lançadas antes de a nova política linguística da Comissão entrar em vigor, houve seis casos de iniciativas classificadas como "importantes" pela Comissão cujos questionários, páginas Web de consulta pública e documentos de apoio foram disponibilizados unicamente em inglês. Dos restantes 13 casos, sete foram traduzidos em todas as línguas oficiais da UE, um foi traduzido para seis línguas e cinco foram disponibilizados apenas em inglês.

66 O Tribunal observou que, quando os questionários foram traduzidos em todas as línguas da UE, o número médio de contributos recebidos foi mais elevado do que nos casos em que os questionários foram disponibilizados unicamente em inglês. Na sua amostra de 26 consultas públicas, os questionários de 11 das 12 consultas públicas com o maior número de contributos tinham sido traduzidos em todas as línguas da UE.

⁶¹ *Better Regulation toolbox 2017*, p. 397 e p. 398.

⁶² Uma referida no anexo I e duas no texto principal.

Dos restantes 14 casos com o menor número de contributos, apenas dois foram traduzidos em todas as línguas da UE.

Conceção dos questionários e dos documentos de acompanhamento

67 As orientações da Comissão para legislar melhor requerem que as perguntas dos questionários sejam pertinentes, curtas, simples e apresentadas de forma neutra e que os questionários contenham um equilíbrio adequado entre perguntas abertas e perguntas fechadas⁶³. A Comissão apresentou provas de que, em 22 das 26 consultas públicas examinadas pelo Tribunal, os questionários foram testados antes de serem lançados. De modo geral, verificou-se que os questionários examinados foram bem elaborados e seguiram as orientações formuladas pela Comissão.

68 Contudo, observou-se que alguns questionários eram demasiado extensos ou demasiado complexos. Por exemplo, três questionários continham mais de 50 perguntas, no total ou para algumas categorias de inquiridos. Em consequência, num desses casos, dos 4 786 respondentes que tentaram participar, apenas 1 800 respostas puderam ser exploradas para análise da Comissão, porque nem todos tinham respondido a todo o questionário. Noutro caso, o tema era um assunto técnico relacionado com informática, mas o questionário era o mesmo para especialistas e não especialistas. Se tivessem sido previstos conjuntos de perguntas diferentes para os dois tipos de inquiridos, poderia ter sido possível recolher mais respostas (no total, apenas foram recebidos 17 contributos).

69 Verificou-se que, em 15 casos, as DG visitadas não consideraram a possibilidade de conceber questionários diferentes para não especialistas e especialistas. Embora as orientações da Comissão não o exijam, o Tribunal considerou que os 11 casos em que foram previstos questionários menos específicos para não especialistas constituíam exemplos de boas práticas.

70 O questionário e a documentação disponibilizados aos cidadãos para a consulta pública sobre a hora de verão não salientavam as consequências da escolha autónoma de cada Estado-Membro (nomeadamente no caso de os países vizinhos fazerem uma escolha diferente). Além disso, a Comissão não especificou que os resultados da consulta constituiriam uma base importante para elaborar a sua proposta legislativa

⁶³ *Better Regulation toolbox 2017*, p. 402.

imediatamente a seguir.⁶⁴ Na opinião do Tribunal, é importante os eventuais participantes estarem informados com exatidão acerca desse tipo de implicações. A inexistência dessas informações pode influenciar o resultado de uma consulta pública.



Os participantes apreciam questionários em todas as línguas da UE, adaptados aos cidadãos e com perguntas abertas

71 No inquérito do Tribunal, a maioria dos respondentes (82%) estavam satisfeitos com a língua utilizada durante o processo de consulta. Praticamente consensual (92%) é a importância que o facto de a consulta pública ser realizada nas 24 línguas oficiais da UE assume para melhorar o seu alcance.

72 No que diz respeito à facilidade de leitura dos questionários, 31% dos respondentes manifestaram-se insatisfeitos com o facto de as perguntas serem pouco claras ou demasiado técnicas. Em contrapartida, muitos respondentes (76%) apreciaram particularmente a oportunidade de responder a perguntas abertas (*caixa 5*).

Caixa 5

Exemplos de respostas dos cidadãos: os cidadãos querem consultas públicas em todas as línguas da UE, mas não querem linguagem técnica

Cidadão 29: "As consultas públicas devem estar disponíveis nas 24 línguas da UE imediatamente após a sua publicação, de modo a garantir que todos os cidadãos têm a oportunidade de se pronunciar em sua própria língua." (original EN)

Cidadão 30: "Estes documentos, na sua maioria, só estavam disponíveis em línguas estrangeiras. A linguagem burocrática já é muito complicada em alemão, então assim está fora de questão!" (original DE)

Cidadão 31: "Linguagem densa e jargão administrativo: estes documentos deviam ser mais claros e traduzidos num estilo que as pessoas com um nível de educação médio possam compreender." (original RO)

Cidadão 32: "Num próximo inquérito a que eu tenha de responder, as perguntas deviam estar na minha língua materna: dinamarquês. A redação também devia ser

⁶⁴ Em 31 de agosto de 2018, a Comissária Violeta Bulc afirmou: "Milhões de europeus participaram na nossa consulta pública para fazer ouvir a sua voz. A mensagem é muito clara: 84% dos participantes querem que se deixe de mudar a hora. Vamos agora agir em conformidade com esta vontade expressa e preparar uma proposta legislativa ao Parlamento Europeu e ao Conselho, que [decidirão] então em conjunto" (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5302_pt.htm).

mais simples de compreender, já que nem todas as pessoas frequentaram a universidade." (original DK)

Exemplos de respostas dos cidadãos: os questionários devem ser mais bem adaptados aos cidadãos

Cidadão 33: "Algumas das perguntas de escolha múltipla não refletiam a minha opinião, tendiam a simplificar demasiado questões complexas ou eram tendenciosas". (original EN)

Cidadão 34: "Certas perguntas difíceis para quem não é especialista na política em questão – as perguntas nem sempre são acessíveis." (original FR)

Cidadão 35: "... As medidas necessitam de ser ajustadas aos povos a que são dirigidas." (original PT)

Cidadão 36: "Acessível para os jovens, mas não para as pessoas mais velhas, menos familiarizadas com a tecnologia." (original SL)

Exemplos de respostas dos cidadãos: os cidadãos gostam de poder expressar-se livremente

Cidadão 37: "As perguntas abertas são uma forma útil de emitir uma opinião mais circunstanciada." (original EN)

Cidadão 38: "Senti que o objetivo das perguntas nem sempre era claro, pelo que era extremamente importante ter mais espaço para observações onde podia explicar uma resposta em mais pormenor." (original DE)

Cidadão 39: "... a oportunidade de expressar observações livremente e de juntar materiais." (original SV)

Fonte: inquérito do TCE.

Calendário de consultas conforme às normas

73 As orientações da Comissão para legislar melhor estipulam que o período mínimo para uma consulta pública é de 12 semanas, recomendando vivamente que esse período seja prolongado se coincidir com períodos de férias⁶⁵.

74 Das 26 consultas públicas da amostra do Tribunal, 24 observaram o período mínimo recomendado de 12 semanas para respostas. Nos oito casos em que o período de resposta coincidiu com (parte das) férias de verão, este fator não foi tido em conta.

⁶⁵ *Better Regulation toolbox 2017*, p. 400 (2015, p. 315 e p. 318).

Observou-se que, na consulta pública sobre a hora de verão, a Comissão recebeu um número excecionalmente elevado de contributos, apesar de a consulta ter decorrido durante um período muito curto (seis semanas) no verão.



Os respondentes consideram que têm tempo suficiente para participar

75 Dos respondentes ao inquérito do Tribunal, 79% estavam satisfeitos com o número de semanas durante as quais os questionários estiveram acessíveis no sítio Internet da Comissão.

Facultar informações sobre o trabalho de consulta e os resultados

76 O Tribunal examinou os seguintes aspetos da análise de dados da Comissão e da forma como esta apresentava informações sobre o seu trabalho de consulta e os resultados (fase 3 na [figura 3](#)):

- a) recolha e tratamento de dados em segurança;
- b) análise adequada das respostas recolhidas, especialmente quando as taxas de resposta eram baixas ou as campanhas eram vastas;
- c) informação transparente e exaustiva sobre o trabalho de consulta e os resultados.

77 De modo geral, o Tribunal constatou que a análise e a informação sobre as consultas públicas da Comissão que analisou foram satisfatórias, embora tenha detetado alguns domínios que podem ser melhorados em termos de transparência e de responsabilização.

Insuficiências no tratamento de dados

Informações sobre o tratamento de dados

78 De acordo com as orientações da Comissão para legislar melhor, uma declaração de privacidade deveria informar claramente os participantes acerca da forma como os dados são recolhidos e tratados⁶⁶. Na prática, até à introdução da declaração de privacidade única em maio de 2018, tinha de ser elaborada uma declaração de

⁶⁶ *Better Regulation toolbox 2017*, p. 411 (2015, p. 321).

privacidade específica para cada consulta pública que implicasse a recolha de dados pessoais, a publicar na página Web da consulta sobre a iniciativa.

79 Em 22 das 26 consultas examinadas, a página Web da consulta continha uma declaração de exoneração de responsabilidade que remetia para a página de proteção de dados da Comissão e para o Regulamento (CE) nº 45/2001 relativo à proteção de dados pessoais. No entanto, as páginas Web não continham declarações de privacidade a informar os participantes acerca da forma como os dados pessoais são recolhidos e tratados, nem indicavam o período de conservação de dados. Relativamente às restantes quatro consultas, as páginas Web não apresentavam qualquer declaração de privacidade ou de exoneração de responsabilidade.

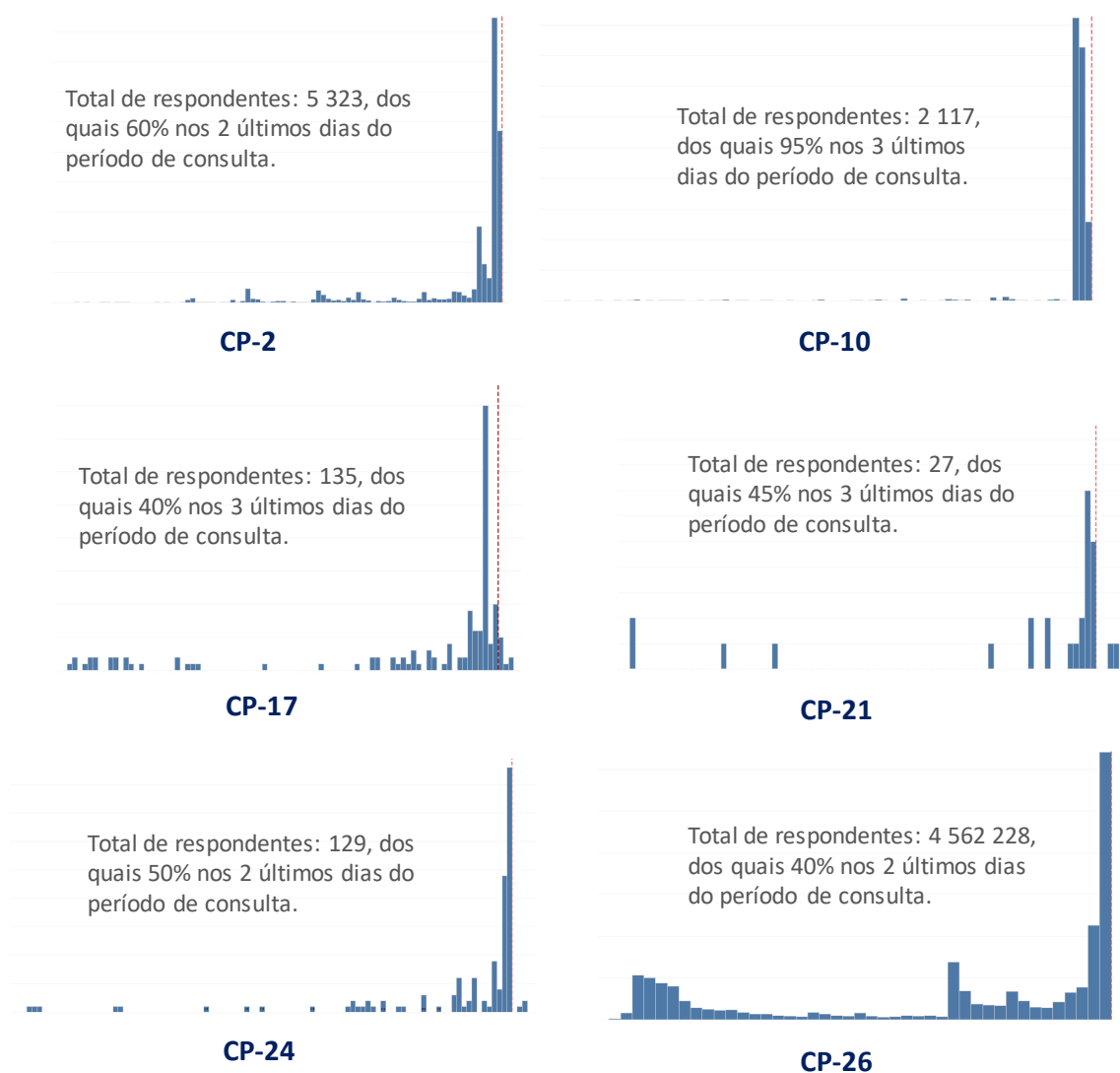
Riscos relacionados com a tecnologia

80 Os controlos relacionados com a informação e a tecnologia são particularmente importantes no contexto das consultas através da Internet, a fim de garantir a segurança do processo e a validade das respostas. O Tribunal examinou os controlos realizados pelas DG analisadas, para avaliar se haviam sido tomadas as medidas adequadas para atenuar os riscos relacionados com a tecnologia.

81 A Comissão forneceu-lhe informações sobre o momento em que os participantes tinham enviado os seus contributos. Em seis dos 24 casos analisados, o número de respostas recebidas nos últimos dias do período de consulta foi muito elevado, com

valores que oscilavam entre os 40% e os 95%. Na consulta pública sobre a hora de verão, 1,3 milhões de contributos (40%) foram submetidos no último dia (*figura 8*).

Figura 8 – Alguns casos apresentam um elevado número de respostas de última hora



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

82 Na opinião do Tribunal, um elevado volume de tráfego acarreta um grau de risco considerável (por exemplo, um ciberataque coordenado). Em consequência, solicitou informações sobre os controlos da Comissão relativos à geolocalização dos endereços IP de origem, às questões subjacentes associadas à indisponibilidade dos servidores (sobrecarga dos servidores), à potencial utilização de meios de acesso anónimo a

serviços de Internet (rede TOR⁶⁷), à proteção contra *bots* (robôs da Web) e quaisquer outros controlos destinados a validar as respostas dos participantes.

83 No que se refere à análise e ao tratamento de dados, normalmente, a Comissão define duplicados como mais do que uma resposta com o mesmo endereço de correio eletrónico. Este foi, por exemplo, o caso na consulta pública sobre a hora de verão⁶⁸. Não obstante, a mesma pessoa pode participar várias vezes utilizando diferentes endereços de correio eletrónico. Neste caso, os diferentes contributos podem ter o mesmo endereço IP de origem, o que pode constituir um alerta de duplicação. O Tribunal considera que esses contributos devem ser verificados para avaliar se são ou não únicos e/ou se não são criados artificialmente.

84 O Tribunal solicitou os endereços IP de origem de uma consulta pública. A Comissão invocou a sua interpretação das regras de proteção dos dados para não dar acesso a essas informações. Por seu turno, a DG DIGIT confirmou a existência de cinco endereços IP duplicados. Em relação às restantes consultas públicas, nem a DG DIGIT nem as outras DG realizaram controlos desta natureza antes da publicação dos resultados das consultas públicas.

85 A Comissão não prestou quaisquer informações sobre a forma como a geolocalização de endereços IP de origem foi tratada ou sobre acessos potencialmente anónimos através da rede TOR.

86 Um CAPTCHA é um programa utilizado para verificar que os dados são introduzidos por um ser humano, e não um robô. A Comissão utilizou o CAPTCHA como medida anti-robô para proteger a participação em consultas públicas contra a utilização indevida, uma vez que impede a inserção automática de dados. Contudo, durante a consulta pública sobre a hora de verão, o CAPTCHA teve de ser substituído por outro mecanismo, devido a preocupações sobre a utilização de dados privados pelo Google.

⁶⁷ O navegador da rede TOR ("The Onion Router") é um navegador da Web concebido para navegação anónima e proteção contra a análise do tráfego.

⁶⁸ SWD(2018) 406 final, p. 3.

Insuficiências na análise de dados

Interpretação de dados

87 As consultas públicas podem chegar a uma grande diversidade de participantes que dão os seus contributos voluntariamente e que são, na sua maioria, cidadãos europeus ativos e interessados. As orientações da Comissão para legislar melhor deixam claro que os dados recolhidos através das consultas públicas não fornecem uma perspetiva representativa da população da UE⁶⁹, nomeadamente porque os participantes são autosseleccionados, ou seja, as respostas não provêm de uma amostra representativa⁷⁰.

88 A consulta pública sobre a hora de verão decorreu entre 4 de julho e 16 de agosto de 2018 e recebeu 4,6 milhões de respostas de cidadãos dos 28 Estados-Membros. A Comissão considerou que estes resultados constituíam uma base importante para a formulação de uma proposta legislativa. Em 31 de agosto de 2018, a Comissária Violeta Bulc afirmou: "Milhões de europeus participaram nesta consulta pública para fazer ouvir a sua voz. A mensagem é muito clara: 84% dos participantes querem que se deixe de mudar a hora. Vamos agora agir em conformidade com esta vontade expressa e preparar uma proposta legislativa ao Parlamento Europeu e ao Conselho, que [decidirão] então em conjunto"⁷¹.

89 Na ótica do Tribunal, a Comissão deveria ter colocado em contexto o facto de 84% dos respondentes na consulta sobre a hora de verão serem favoráveis à supressão da mudança de hora duas vezes por ano. No total, participaram menos de 1% dos cidadãos da UE e, em termos absolutos, 70% das respostas vieram de um único Estado-Membro. Acresce que a Comissão elaborou a sua proposta de supressão da mudança de hora na Europa sem proceder primeiro a uma adequada avaliação dos prós e contras das várias opções.

Respostas resultantes de campanhas

90 Quando vários participantes dão a mesma resposta numa consulta pública, trata-se quer de uma coincidência quer de parte de uma campanha coordenada. As campanhas podem ser muito eficazes a gerar interesse nos cidadãos e a destacar as principais mensagens para as instâncias políticas. Todavia, representam igualmente

⁶⁹ *Better Regulation toolbox 2017*, p. 424 (2015, p. 319).

⁷⁰ *Better Regulation toolbox 2017*, p. 423 (2015, p. 319).

⁷¹ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-5302_pt.htm

um desafio para aqueles que analisam as respostas. De acordo com as orientações da Comissão para legislar melhor, é essencial distinguir as campanhas adequadamente, analisá-las separadamente e apresentar os resultados de forma adequada. Se forem detetadas campanhas, o relatório de síntese deve referi-las explicitamente⁷².

91 Dos 26 casos analisados, cinco referiram campanhas específicas. No entanto, o Tribunal constatou que uma das campanhas não foi convenientemente explicada no relatório de síntese. Além disso, detetou dois outros casos em que as campanhas não foram referidas.

Organizações inscritas no Registo de Transparência

92 As organizações e empresas que desejem participar em atividades de consulta têm de se inscrever no Registo de Transparência, fornecendo informações sobre os interesses que representam e até que ponto essa representação é abrangente. Os contributos de organizações e empresas registadas devem ser tratados numa categoria de partes interessadas diferente da das não registadas, que são tratadas numa categoria separada: "organizações/empresas não registadas"⁷³.

93 Quando da análise e apresentação dos resultados da consulta, deve ser estabelecida uma distinção entre as diferentes categorias de partes interessadas que contribuíram para a consulta⁷⁴. Dos 26 casos analisados, apenas oito continham informações sobre organizações/empresas registadas e não registadas.

Os respondentes levantam questões acerca da utilização dos seus contributos

94 Os respondentes ao inquérito do Tribunal manifestaram preocupações sobre se a Comissão tem em conta as suas respostas e de que forma. (*Caixa 6*).

⁷² *Better Regulation toolbox 2017*, p. 417 e p. 419 (2015, p. 333).

⁷³ *Better Regulation toolbox 2017*, p. 412 (2015, p. 314).

⁷⁴ *Better Regulation toolbox 2017*, p. 424 (2015, p. 314).



Caixa 6

Exemplos de respostas dos cidadãos: estão preocupados com a forma como a Comissão analisa os contributos

Cidadão 40: "Um problema grave para a Comissão é, obviamente, aceitar os diferentes pontos de vista expressos nas perguntas abertas; estes não são tidos em conta em debates posteriores nem na redação, são apenas ignorados." (original EN)

Cidadão 41: "No caso de uma consulta específica com uma elevada taxa de participação (*Living Land* e sindicatos agrícolas), a Comissão Europeia deu poucas informações sobre os métodos utilizados para tratar estes dados separadamente." (original FR)

Cidadão 42: "Não há espaço suficiente para as pessoas questionarem a validade de uma intervenção da Comissão; as caixas de texto são úteis, mas muitas vezes não são tidas em conta quando a Comissão faz um resumo dos contributos." (original EN)

Cidadão 43: "Não sabemos como serão utilizados os resultados: de que forma são analisadas e ponderadas as respostas? De que forma são depois utilizados os resultados para elaborar as propostas legislativas (se é essa de facto a sua finalidade)?" (original FR)

Fonte: inquérito do TCE.

95 O Tribunal facultou a todos os participantes no inquérito uma série de afirmações constantes das comunicações oficiais da Comissão. Os respondentes expressaram baixos níveis de concordância com as afirmações segundo as quais "a Comissão Europeia tem em conta a opinião dos cidadãos" e "as políticas e a legislação da UE são elaboradas com base em dados objetivos e apoiadas pelas opiniões dos cidadãos" (ambas 33%). As afirmações "as políticas e a legislação da UE são concebidas de forma transparente" (37%) e "os cidadãos podem contribuir ao longo de todo o processo legislativo e de definição de políticas" (40%) foram mais bem classificadas, mas o nível de concordância foi igualmente baixo.

As informações prestadas aos participantes e a divulgação dos resultados são insuficientes

96 A Comissão divulga os resultados das consultas públicas em relatórios factuais e relatórios de síntese. No caso das propostas legislativas, a exposição de motivos deve explicar de que forma os contributos foram tidos em conta ou os motivos por que o não foram.

Relatórios factuais

97 As orientações da Comissão para legislar melhor recomendam que sejam publicados relatórios factuais sobre os contributos recebidos dos cidadãos como boa prática para assegurar a transparência. Os relatórios devem ser publicados pouco tempo após o encerramento da consulta pública correspondente e devem facultar ao público informações estatísticas de base (por exemplo, tipos de grupos de partes interessadas, número de participantes, distribuição geográfica e outros dados de base pertinentes)⁷⁵.

98 Em consonância com esta recomendação das orientações para legislar melhor, a Comissão publicou relatórios factuais relativos a 20 das 26 consultas que o Tribunal examinou. Alguns destes relatórios apenas foram disponibilizados muito tempo após o encerramento da consulta. Os 20 relatórios foram publicados, em média, seis meses após o encerramento da consulta pública (*figura 9*).

99 Dos 20 relatórios publicados, dois foram traduzidos em todas as línguas oficiais da UE. Os restantes 18 relatórios estavam disponíveis unicamente em inglês.

100 Os 20 relatórios que foram publicados adotaram uma abordagem neutra e imparcial e disponibilizaram informações factuais, em conformidade com o previsto nas orientações da Comissão Europeia. Contudo, o Tribunal está convicto de que podem ser melhorados em termos visuais (por exemplo, quadros, figuras e gráficos). Cinco dos 20 relatórios não incluíam meios visuais e, quando os incluíam, estes eram frequentemente de difícil leitura.

Relatórios de síntese

101 As orientações da Comissão para legislar melhor preveem que o relatório de síntese – quer apresentado autonomamente quer anexado à avaliação de impacto ou à avaliação – deve fornecer uma panorâmica mais detalhada de todas as observações e contributos recebidos. Deve informar os cidadãos acerca da forma como os seus contributos foram tidos em conta e explicar o motivo por que certas sugestões não puderam ser consideradas⁷⁶. Além disso, as orientações da Comissão de 2015 indicavam que o relatório de síntese não deve exceder as 10 páginas e deve ser disponibilizado em todas as línguas nas quais foi publicada a consulta no respetivo sítio

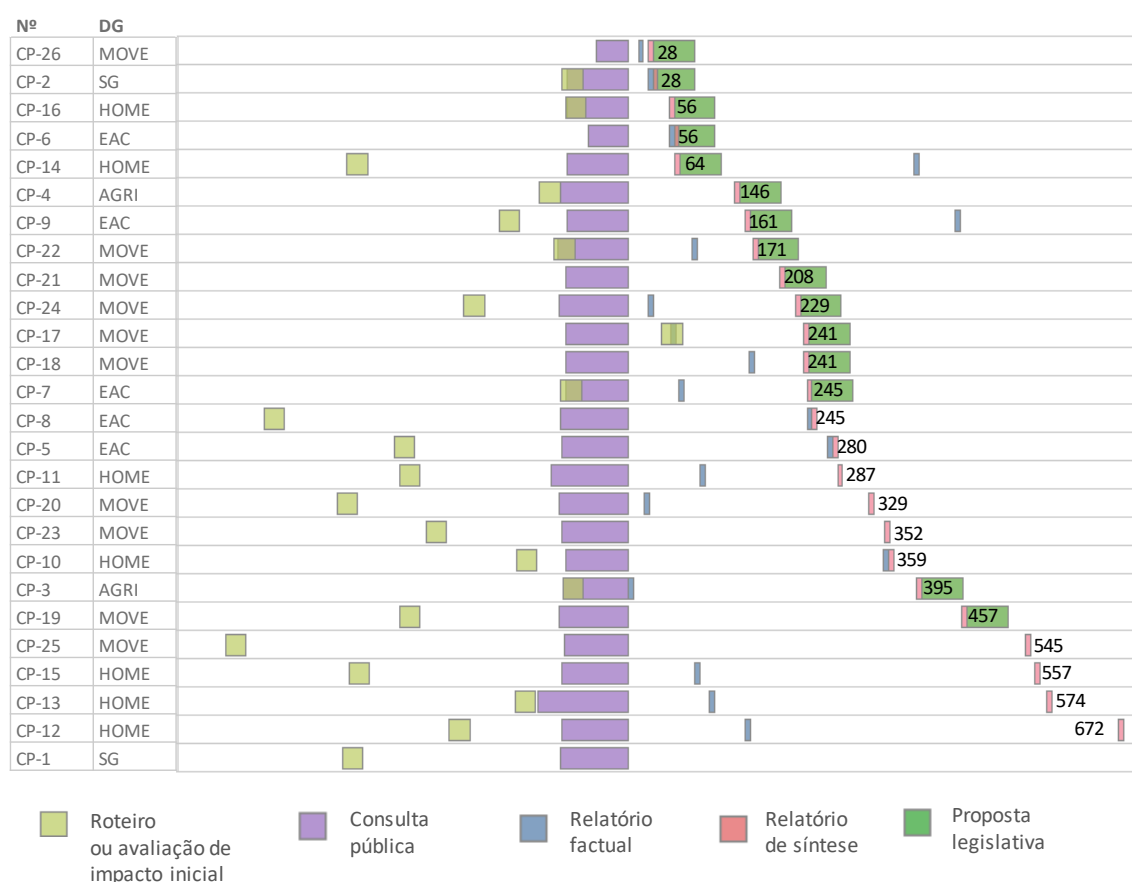
⁷⁵ *Better Regulation guidelines 2017*, p. 84 (2015, p. 81).

⁷⁶ *Commission guidelines 2017*, p. 87 (2015, p. 84).

Internet⁷⁷. As regras revistas de julho de 2017 não exigem a tradução do relatório de síntese. No entanto, essa tradução constitui uma boa prática no caso das iniciativas importantes constantes do anexo I do programa de trabalho da Comissão ou das que se revestem de interesse público geral.

102 A Comissão elaborou um relatório de síntese para 25 das 26 consultas públicas examinadas. Estes relatórios foram publicados, em média, nove meses após o encerramento do período de consulta (*figura 9*).

Figura 9 – Número de dias necessários para apresentar os resultados das consultas públicas num relatório de síntese



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

103 Dos 23 relatórios de síntese publicados, 19 foram disponibilizados unicamente em inglês, apesar de em cinco destes 19 casos as respetivas consultas públicas terem sido publicadas em todas as línguas da UE no sítio Internet da consulta e, num caso, em seis línguas da UE. Em conformidade com as orientações da Comissão de 2015,

⁷⁷ Commission guidelines 2015, p. 84.

estes seis relatórios de síntese deveriam ter sido traduzidos em todas as línguas da UE nas quais foi publicada a consulta no respetivo sítio Internet.

104 Quanto ao conteúdo dos 23 relatórios de síntese, apenas sete disponibilizaram informações pormenorizadas sobre a metodologia e as ferramentas utilizadas para tratar os dados. Todos os relatórios forneceram informações sobre a distribuição dos respondentes por país de residência ou de origem.

105 Apesar de os relatórios de síntese não terem de clarificar a questão da representatividade dos resultados, nove dos 23 relatórios de síntese continham informações sobre o facto de as consultas públicas não serem estatisticamente representativas. Um desses nove casos era o da consulta pública sobre a hora de verão, em que o relatório da Comissão afirmava que as consultas públicas não eram representativas⁷⁸. Na ótica do Tribunal, este tipo de informações pode gerir as expectativas dos participantes.

Exposição de motivos

106 Todas as propostas e atos delegados da Comissão devem incluir uma exposição de motivos, destinada a explicar as razões e o contexto da proposta da Comissão, com base nas diferentes fases do processo de preparação. A exposição serve igualmente de base para os parlamentos nacionais examinarem a proposta no contexto do mecanismo de controlo da subsidiariedade (Protocolo nº 2 dos Tratados).

107 No caso das iniciativas que resultam em propostas legislativas, a exposição de motivos deve explicar até que ponto os principais contributos de uma consulta pública foram tidos em conta no projeto de iniciativa política ou por que motivo não puderam ser (todos) tidos em conta⁷⁹.

108 Nos 17 casos da amostra do Tribunal que envolviam propostas legislativas foi redigida uma exposição de motivos. O Tribunal observou insuficiências em três dos 17 casos: as exposições de motivos continham apenas alguns parágrafos descritivos e

⁷⁸ SWD(2018) 406 final, Considerações metodológicas, p. 2: Contrariamente aos inquéritos, as consultas públicas não são estatisticamente representativas. As consultas públicas através da Internet têm igualmente um viés de autosseleção dos respondentes que favorece os pontos de vista daqueles que optam por responder à consulta em relação aos daqueles que optam por não o fazer. Estes elementos têm de ser tidos em conta quando da interpretação dos resultados.

⁷⁹ *Better Regulation toolbox 2017*, p. 436 (2015, p. 239 e p. 242).

não explicavam a relação entre os contributos dos respondentes e as opções propostas. Em contrapartida, em quatro outros casos enumeravam todos os tipos de atividades de consulta realizadas, estabeleciam uma relação clara entre o contributo dos respondentes e a proposta legislativa, forneciam uma explicação das posições das diferentes partes interessadas para cada opção, bem como as razões pelas quais certas opções não tinham sido consideradas.



Os respondentes consideram que deviam ter mais informações acerca do resultado das consultas públicas

109 Os respondentes ao inquérito do Tribunal afirmaram-se insatisfeitos ou bastante insatisfeitos com o relatório factual (nível de satisfação de 41%) e com o relatório de síntese (nível de satisfação de 38%). Nas suas observações, afirmaram com frequência não terem recebido quaisquer informações posteriores sobre o inquérito, não saberem onde procurar os resultados ou não poderem ler o relatório porque este tinha sido publicado apenas numa ou em poucas línguas. Os respondentes salientaram que teriam gostado de receber uma mensagem de correio eletrónico da Comissão a fornecer-lhes uma hiperligação ou informações complementares sobre os resultados do estudo ([caixa 7](#)).

Caixa 7

Exemplos de respostas dos cidadãos: não fazem ideia do que acontece depois de participarem

Cidadão 44: "Não recebi qualquer informação sobre os resultados da consulta pública." (original EN)

Cidadão 45: "A UE é influenciada por grupos de pressão empresariais. Não procura o bem-estar dos cidadãos." (original ES)

Cidadão 46: "O funcionamento atual da UE não é de todo democrático e os grupos de pressão parecem ter mais poder do que os cidadãos, o que é prejudicial para todos. A Comissão, que não é eleita, toma todas as decisões e pergunto-me para que servem os nossos representantes eleitos, além de nos custarem uma fortuna. As políticas sociais são o grande derrotado, já que a UE só existe para servir os interesses das grandes corporações e dos bancos à custa dos cidadãos." (original FR)

Cidadão 47: "Não sei qual é o resultado, não tenho ideia nenhuma." (original PL)

Cidadão 48: "Não recebo uma síntese das opiniões. Desconheço o resultado da consulta." (original HU)

Cidadão 49: "Teria esperado receber uma atualização por correio eletrónico, para poder seguir a situação e os resultados." (original DE)

Cidadão 50: "Uma mensagem de correio eletrónico a informar de que os resultados tinham sido tratados e podiam ser visualizados poderia ajudar os participantes a sentir que os investigadores tinham apreciado realmente o seu contributo." (original EN)

Cidadão 51: "... A falta de informações e de seguimento depois de ter participado no inquérito: não houve grupos de cidadãos para debater a importância das nossas ideias e propostas ou para podermos apresentar e explicar as nossas ideias e propostas." (original FR)

Cidadão 52: "Não houve um seguimento direto. É necessário muito tempo para pesquisar as notícias que nos interessam. Seria bom que nos mantivessem informados por correio eletrónico, depois da participação, eventualmente com uma opção para deixar de receber essas informações." (original IT)

Cidadão 53: "Não me deram quaisquer informações posteriores acerca do procedimento do inquérito." (original CZ)

Fonte: inquérito do TCE.



Os respondentes consideram que a Comissão carece de responsabilização e de proximidade com os cidadãos

110 Os respondentes pensam que a Comissão deveria assegurar uma maior responsabilização, o que poderia ser alcançado com uma melhor comunicação, maior transparência e mais publicidade sobre temas que afetam os cidadãos da UE ([caixa 8](#)).

Caixa 8

Exemplos de respostas dos cidadãos: querem que a Comissão assegure uma maior responsabilização e esteja mais próxima dos cidadãos

Cidadão 54: "Pegadas legislativas que cruzem os dados do Registo de Transparência e as agendas públicas da Comissão através de um levantamento visual claro e eficaz das influências e das posições das partes interessadas com relatórios de prestação de contas que expliquem o raciocínio subjacente às decisões finais". (original EN)

Cidadão 55: "Aumentando o número de consultas públicas, a fim de colmatar o fosso entre os "peritos" de Bruxelas e os cidadãos comuns e comunicando os resultados com simplicidade e sem distorções. Neste contexto, se se permitisse que os cientistas e as universidades utilizassem conjuntos de dados de consultas públicas aumentar-se-ia muito a fiabilidade e a transparência desta ferramenta democrática.

Caso contrário, as pessoas continuarão a desconfiar das consultas públicas e da utilização que a Comissão faz dos resultados finais." (original EN)

Cidadão 56: "A Comissão Europeia tem de procurar o equilíbrio no tratamento das questões, não tentando obter dos cidadãos apenas uma resposta positiva e otimista às suas perguntas, mas também preocupações e críticas." (original RO)

Cidadão 57: "Penso que a UE deveria estar mais visível nas ruas das cidades e das vilas para pedir aos cidadãos as suas opiniões e lhes dar uma oportunidade de moldar a União. Sem isso, não há como chegar aos cidadãos que não estão necessariamente interessados em consultas. A vantagem é que desta forma poderíamos combater diretamente o euroceticismo que está presentemente a ser promovido por muitos meios de comunicação nacionais (nomeadamente na Polónia/Hungria) que acedem mais facilmente aos cidadãos do que a UE e que, por conseguinte, também têm sobre estes uma influência muito maior." (original EN)

Cidadão 58: "Deviam ser enviados diretamente por correio eletrónico os convites à participação nas consultas às associações, organizações e aos cidadãos, ao mesmo tempo que se lançam campanhas na comunicação social. Infelizmente, a UE parece mais distante do que nunca dos cidadãos italianos, pelo que é necessário revitalizar a sua imagem e a das suas instituições." (original IT)

Cidadão 59: "Saber o que a Comissão faz, que acordos adota e de que forma estes afetam os cidadãos, etc., é uma questão essencial que ainda é muito remota para a maioria das pessoas." (original ES)

Fonte: inquérito do TCE.

Conclusões e recomendações

111 De modo geral, o Tribunal verificou que o quadro da Comissão para as consultas públicas é de elevada qualidade, e os participantes no inquérito do Tribunal estavam, de um modo geral, satisfeitos com o processo de consulta. Não obstante, detetou alguns aspetos em que esse quadro pode ser melhorado no que respeita ao acompanhamento e à avaliação das consultas públicas. As orientações da Comissão para legislar melhor não preveem indicadores específicos nem uma avaliação sistemática para saber se as consultas públicas atingem todos os seus objetivos (pontos 24 a 32).

Recomendação 1 – Quadro da Comissão

Para efeitos de acompanhamento das consultas públicas, a Comissão deve melhorar as orientações para legislar melhor mediante:

- o a definição de indicadores específicos a acompanhar e a comunicar nas diferentes consultas públicas e ao nível da Comissão;
- o uma avaliação sistemática para saber se as consultas públicas atingem todos os seus objetivos.

Prazo: julho de 2020.

112 De modo geral, o Tribunal constatou que a preparação e a realização das consultas públicas da Comissão analisadas foram satisfatórias, embora tenha detetado alguns aspetos que podem ser melhorados para garantir uma participação fácil e eficaz dos cidadãos (pontos 33 a 34).

113 Nas consultas públicas examinadas, a Comissão nem sempre disponibilizou previamente informações que permitissem aos cidadãos preparar a sua participação. Em alguns casos, não definiu estratégias de consulta ou não as publicou nas páginas Web da consulta pública. Quando foram definidas, as estratégias de consulta estabeleceram apenas objetivos gerais, não explicando de que forma a consulta pública iria complementar outras atividades de consulta. Algumas estratégias de consulta não mencionavam todas as partes interessadas relevantes ou potencialmente interessadas em participar e não indicavam o regime linguístico previsto (pontos 35 a 50).

Recomendação 2 – Estratégia de consulta

A Comissão deve alcançar a meta de participação do público no processo legislativo da UE com o melhor nível possível de sensibilização dos cidadãos da UE. Para o efeito, deve definir e publicar estratégias de consulta, explicando:

- as atividades de consulta (por exemplo, consultas públicas, consultas com parceiros sociais, peritos, lobistas, inquéritos Eurobarómetro, grupos de reflexão, amostras de cidadãos selecionadas aleatoriamente, audições públicas, "diálogos com cidadãos" ou outras) que serão utilizadas e de que forma as atividades selecionadas serão complementares entre si;
- a finalidade específica das consultas públicas, a utilização a que se destinam e as línguas oficiais da UE em que os questionários e outros documentos de consulta (por exemplo, informação de apoio, roteiro, relatórios com os resultados, etc.) serão traduzidos.

Prazo: julho de 2020.

114 Em geral, a escolha e a diversidade dos métodos e canais de comunicação utilizados (incluindo redes sociais) diferiram significativamente consoante as DG e as consultas públicas. Os casos com o menor número de respostas não utilizaram diversos canais de comunicação. A Comissão reconheceu que algumas partes interessadas ainda não manifestam vontade ou capacidade de participar no processo e que o baixo nível de participação constitui um problema. A abordagem da Comissão para se aproximar dos cidadãos é fundamental para os implicar e, em consequência, aumentar a sua participação (pontos 51 a 60).

Recomendação 3 – Atividades de sensibilização

Para melhorar o alcance das suas consultas públicas, a Comissão deve:

- intensificar as suas atividades de sensibilização e adaptar as suas medidas de comunicação, de modo a promover uma maior participação, em especial o leque de potenciais participantes;
- implicar melhor as suas Representações nos Estados-Membros com organizações como o Comité Económico e Social Europeu ou o Comité das Regiões e com as autoridades nacionais para divulgar mais informações sobre as consultas públicas.

Prazo: julho de 2020.

115 O Tribunal não encontrou critérios claros para classificar as iniciativas nas categorias "interesse público geral" ou "outra", que deveriam servir de base para determinar as línguas para as quais a Comissão deveria traduzir os questionários e outros documentos fundamentais das consultas. Quando os questionários das consultas públicas examinadas tinham sido traduzidos em todas as línguas da UE, o número médio de contributos recebidos foi mais elevado do que quando estavam disponíveis unicamente em inglês. O Tribunal constatou que os questionários das consultas públicas analisadas nem sempre eram dirigidos ao grande público, sendo por vezes mais orientados para especialistas, e que alguns questionários eram demasiado longos ou demasiado complexos (pontos [61](#) a [72](#)).

Recomendação 4 – Regime linguístico e questionários

Para permitir a fácil e eficaz participação de todos os cidadãos, a Comissão deve:

- clarificar os critérios de classificação das iniciativas nas categorias "interesse público geral" ou "outra";
- assegurar que os questionários e outros documentos fundamentais das consultas (como roteiros, estratégias de consulta, relatórios factuais e relatórios de síntese) são traduzidos em todas as línguas oficiais para todas as iniciativas prioritárias e iniciativas de interesse público geral;
- garantir que todas as consultas públicas se baseiam num questionário geral dirigido ao público, em conformidade com as regras estabelecidas nas orientações para legislar melhor (perguntas pertinentes, curtas, simples, etc.), se for caso disso, com um conjunto de perguntas adicional para especialistas.

Prazo: julho de 2020.

116 De modo geral, o Tribunal constatou que a análise e a informação sobre as consultas públicas da Comissão que analisou foram satisfatórias, embora tenha detetado alguns aspetos que podem ser melhorados para assegurar a transparência e a responsabilização (pontos [76](#) a [77](#)).

117 A Comissão realizou controlos limitados da validade das respostas e nem sempre incluiu declarações de privacidade sobre a forma como os dados seriam recolhidos e tratados. O Tribunal considera ainda que a análise e a interpretação dos dados pela Comissão nem sempre foram claras, em especial no que diz respeito ao carácter não representativo das respostas, às informações sobre os participantes por

categoria de partes interessadas e às respostas resultantes de campanhas (pontos 78 a 95).

Recomendação 5 – Tratamento e segurança dos dados

A Comissão deve proteger o processo de consulta pública contra a manipulação de resultados. Em consequência, deve aplicar elevados padrões de tratamento e de segurança dos dados. Em relação a todas as consultas públicas, a Comissão deve, nomeadamente:

- verificar sistematicamente se os contributos enviados são únicos e não foram criados artificialmente e informar sobre essas verificações (por exemplo, no relatório de síntese);
- assegurar o tratamento coerente das respostas da consulta pública (por exemplo, informações sobre as categorias de participantes e descrições das campanhas).

Prazo: julho de 2020.

118 Verificou-se que, nas consultas públicas examinadas, a Comissão nem sempre elaborou os necessários relatórios com os resultados das consultas ou disponibilizou-os muito tempo após o encerramento das consultas. Em média, demorou seis meses para publicar o relatório factual das consultas públicas e nove meses para publicar o relatório de síntese com os resultados de todas as atividades de consulta e a explicação da forma como os contributos dos respondentes foram tidos em conta (pontos 96 a 110).

Recomendação 6 – Informações posteriores dadas aos respondentes

A fim de assegurar que o processo de consulta pública é tão transparente quanto possível, a Comissão deve dar aos participantes informações oportunas sobre o resultado das consultas.

Prazo: julho de 2020.

O presente relatório foi adotado pela Câmara V, presidida por Lazaros S. Lazarou, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 16 de julho de 2019.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexos

Anexo I — Consultas públicas da Comissão examinadas pelo Tribunal

Nº	DG	Título	Ano	Tipo de consulta pública	Proposta legislativa
CP-1	SG	Proposta de um registo de transparência obrigatório	2016	Reapreciação/revisão de um acordo interinstitucional	-
CP-2	SG	Iniciativa de cidadania europeia	2017	Reapreciação/revisão de uma iniciativa	Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
CP-3	AGRI	Modernização e simplificação da política agrícola comum	2017	Nova iniciativa	Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
CP-4	AGRI	Iniciativa para melhorar a cadeia de abastecimento alimentar	2017	Nova iniciativa	Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
CP-5	EAC	Avaliação da cooperação europeia em matéria de política de juventude	2016	Avaliação intercalar	-
CP-6	EAC	Corpo Europeu de Solidariedade	2017	Nova iniciativa	Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
CP-7	EAC	Reapreciação da recomendação de 2006 sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida	2017	Reapreciação/revisão de uma iniciativa	Proposta de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO

CP-8	EAC	Avaliação intercalar do programa Erasmus+	2017	Avaliação intercalar	-
CP-9	EAC	Recomendação sobre a promoção da inclusão social e dos valores comuns através da aprendizagem formal e não formal	2017	Nova iniciativa	Proposta de RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO
CP-10:	HOME	Combater o tráfico de migrantes: a legislação da UE é adequada?	2016	REFIT	-
CP-11:	HOME	Avaliação de 2016 da estratégia e do plano de ação da UE de luta contra a droga	2016	Avaliação	-
CP-12	HOME	Ações do Fundo Europeu para os Refugiados em 2011-2013	2016	Avaliação	-
CP-13	HOME	Prevenir e combater a criminalidade (ISEC) 2007-2013	2016	Avaliação	-
CP-14	HOME	Combate à fraude e à contrafação de meios de pagamento que não em numerário	2017	Nova iniciativa	Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
CP-15	HOME	Migração legal de cidadãos de países terceiros	2017	REFIT	-
CP-16	HOME	Interoperabilidade dos sistemas de informação da UE para as fronteiras e a segurança	2017	Nova iniciativa	Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
CP-17	MOVE	Revisão da Diretiva 1999/62/CE ("Eurovinheta"), tal como alterada, relativa à aplicação de imposições aos veículos pesados de	2016	Reapreciação/revisão de uma iniciativa e avaliação	Proposta de DIRETIVA DO CONSELHO

		mercadorias pela utilização de certas infraestruturas			
CP-18	MOVE	Reapreciação da Diretiva 2004/52/CE e da Decisão 2009/750/CE relativas ao serviço eletrónico europeu de portagem	2016	Avaliação	Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO e projeto de Decisão de Comissão
CP-19	MOVE	Revisão da Diretiva relativa aos meios portuários de receção (2000/59/CE)	2016	Reapreciação/revisão de uma iniciativa	Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
CP-20:	MOVE	Avaliação do Regulamento (CE) nº 392/2009 relativo à responsabilidade das transportadoras de passageiros por mar em caso de acidente	2016	Avaliação	-
CP-21:	MOVE	Reapreciação da Diretiva 2006/1/CE relativa à utilização de veículos de aluguer sem condutor no transporte rodoviário de mercadorias	2016	Reapreciação/revisão de uma iniciativa	Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
CP-22:	MOVE	Reforço da legislação social no domínio dos transportes rodoviários	2016	Reapreciação/revisão de uma iniciativa e avaliação	Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO
CP-23:	MOVE	Avaliação intercalar do Mecanismo Interligar a Europa	2016	Avaliação	-
CP-24:	MOVE	Revisão da Diretiva relativa a veículos não poluentes	2016	Reapreciação/revisão de uma iniciativa	Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO

					EUROPEU E DO CONSELHO
CP-25:	MOVE	Regulamento que estabelece a lista da UE relativa ao nível de segurança aérea ("lista negra das companhias aéreas")	2017	Avaliação	-
CP-26:	MOVE	Disposições relativas à hora de verão	2018	Reapreciação/revisão de uma iniciativa	Proposta de DIRETIVA DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Anexo II — Painel de peritos

Nome	Título	Organização
Christiane Arndt-Bascle	Chefe do Programa na Direção de Governação Pública	OCDE
Galina Biedenbach	Professora associada de gestão de empresas	Faculdade de Gestão, Economia e Estatística da Universidade de Umeå
Luis Bouza	Professor assistente de Ciência Política e professor convidado do Colégio da Europa e da Universidade de Paris 1 Panthéon-Sorbonne	Universidade Autónoma de Madrid
Emanuela Bozzini	Leitor do Departamento de Sociologia e Investigação Social	Universidade de Trento
Yves Dejaeghere	Professor convidado e coordenador da Organização G1000	Universidade de Antuérpia
Raphaël Kies	Investigador associado em Ciência Política	Universidade do Luxemburgo
Elisa Lironi	Quadro superior para a Democracia Europeia	Serviço de Ação dos Cidadãos Europeus (ECAS)
Beatriz Pérez de las Heras	Professora de Direito da UE Cátedra Jean Monnet sobre Integração Europeia	Faculdade de Direito, Universidade de Deusto
Anna Renkamp	Gestora principal de projetos Programa "Future of Democracy"	Bertelsmann Stiftung

Fonte: TCE.

Anexo III — Inquérito de opinião

Abordagem

O Tribunal inquiriu 16 007 cidadãos e partes interessadas que participaram em 15 das 26 consultas públicas que constituem a sua amostra, tendo recebido 2 224 respostas. As restantes 11 consultas públicas da amostra não foram incluídas no inquérito por motivos de ordem operacional e/ou prática, por exemplo, declarações de privacidade que preveem um período de conservação dos dados pessoais curto, de apenas um ano, indisponibilidade de endereços de correio eletrónico válidos para contactar os participantes e limitações de tempo.

Em relação às 15 consultas públicas incluídas no inquérito, foram convidados unicamente os participantes que tinham aceite que os seus nomes e contributos fossem divulgados na página Web da Comissão. O Tribunal preparou o inquérito e o seu conteúdo (incluindo o questionário), mas o seu tratamento técnico teve lugar na Comissão, dado que esta instituição não transferiu para o Tribunal quaisquer dados pessoais, invocando a sua interpretação das regras sobre a proteção dos dados.

Das 15 consultas públicas incluídas no inquérito, quatro foram realizadas em 2017 e 11 em 2016. Nos casos em que os inquiridos responderam não se recordar de ter participado em qualquer das 15 consultas públicas enumeradas, apesar de terem feito sugestões com vista à sua melhoria, não lhes foi solicitado que avaliassem o seu nível de satisfação. Dos 2 224 respondentes, 809 (36%) afirmaram: "Não, não me recordo de ter participado em nenhuma destas consultas públicas [enumeradas]". Por conseguinte, o nível de satisfação global foi calculado com base em 1 415 contributos.

A equipa de auditoria analisou os diferentes resultados, que não são estatisticamente representativos, tendo em conta o número de inquiridos que responderam ao inquérito, eventuais discrepâncias entre as consultas públicas de 2016 e 2017 e eventuais diferenças de perceção entre consultas públicas com muitos participantes e consultas públicas com poucos. O nível de satisfação é idêntico (entre 64,8% e 69,4%) em todos os casos.

Resultados do inquérito de opinião junto dos participantes em consultas públicas da Comissão Europeia

Preparação da consulta pública:	Satisfação
Língua utilizada durante o processo de consulta	82% 
Informações disponíveis sobre o âmbito e o objetivo da consulta pública	75% 
Documentos de apoio, hiperligações e outros documentos de referência disponibilizados	60% 

Participação na consulta pública:	Satisfação
Duração da consulta pública (número de semanas em que se podia responder ao questionário no sítio Internet da Comissão Europeia)	79% 
Extensão do questionário da consulta pública	80% 
Clareza e simplicidade das perguntas da consulta pública	69% 
Número de perguntas abertas com caixas de texto livre para expressar os seus pontos de vista e tecer observações pormenorizadas	76% 

Informação sobre os resultados da consulta pública:	Satisfação
O "relatório factual" continha um resumo de todos os contributos recebidos	41% 
O "relatório de síntese" continha informações sobre a forma como as respostas recebidas foram tidas em conta	38% 
Informações disponíveis sobre a proposta legislativa conexa	38% 

Em que medida concorda com as seguintes afirmações?	Concordo
As políticas e a legislação da UE são concebidas de forma transparente	37% 
As políticas e a legislação da UE são elaboradas com base em dados objetivos e apoiadas pelas opiniões dos cidadãos e de outras partes interessadas	33% 
Os cidadãos e outras partes interessadas podem contribuir ao longo de todo o processo legislativo e de definição de políticas	40% 
A Comissão Europeia está a ter em conta a opinião dos cidadãos e de outras partes interessadas	33% 
É importante que as consultas públicas sejam realizadas nas 24 línguas oficiais da UE	92% 

Fonte: inquérito do TCE.

Estatísticas pormenorizadas

1. Quantas vezes participou em consultas públicas organizadas pela Comissão Europeia nos últimos três anos (2016, 2017 e 2018)?

		Respostas	Percentagem
Uma vez		1 318	59,26%
2 ou 3 vezes		695	31,25%
Mais de 3 vezes		211	9,49%

2. Respondeu a título

		Respostas	Percentagem
peçoal		1 505	67,67%
profissional ou em nome de um organismo		372	16,73%
ambos		347	15,6%

3. Como teve conhecimento das consultas públicas da Comissão Europeia?

		Respostas	Percentagem
Através do sítio Internet da Comissão Europeia		374	16,82%
Através das redes sociais da Comissão Europeia		295	13,26%
Por uma organização da sociedade civil (organizações não governamentais, sindicatos, associações de agricultores, etc.)		1 058	47,57%
Pelas autoridades nacionais		85	3,82%
Pelas autoridades regionais ou locais		59	2,65%
Por um colega/amigo		200	8,99%
Pelo meu empregador		39	1,75%
Por notícias ou artigos (da Internet ou não)		655	29,45%
Por outro meio		143	6,43%

4. Por que motivo participou?

		Respostas	Percentagem
Estava interessado no assunto		1 237	55,62%
Queria influenciar o resultado legislativo		1 295	58,23%
Considerou a sua participação um dever cívico		1 085	48,79%
Queria partilhar os seus conhecimentos especializados		392	17,63%
Era diretamente afetado pelo resultado legislativo		295	13,26%
A sua participação foi-lhe solicitada a título profissional		158	7,1%
Outro motivo		31	1,39%

5. Das seguintes consultas públicas da Comissão Europeia, realizadas em 2016-2017 e apresentadas cronologicamente, seleccione a (última) em que participou:

	Respostas	Percentagem
Cadeia de abastecimento alimentar (16.8.2017 – 7.11.2017) 	159	7,15%
Regulamento que estabelece a lista da UE relativa ao nível de segurança aérea ("lista negra das companhias aéreas") (11.8.2017 – 7.11.2017)	7	0,31%
Iniciativa de cidadania europeia (24.5.2017 – 16.8.2017) 	372	16,73%
Modernização e simplificação da política agrícola comum (PAC) (2.2.2017 – 2.5.2017) 	661	29,72%
Revisão da Diretiva relativa aos veículos não poluentes (19.12.2016 – 24.3.2017)	19	0,85%
Avaliação intercalar do Mecanismo Interligar a Europa (MIE) (28.11.2016 – 27.2.2017)	11	0,49%
Reforço da legislação social no domínio dos transportes rodoviários (5.9.2016 – 11.12.2016) 	32	1,44%
Responsabilidade das transportadoras de passageiros por mar em caso de acidente (29.7.2016 – 31.10.2016)	0	0%
Avaliação da cooperação no âmbito das políticas para a juventude na UE (18.7.2016 – 16.10.2016)	14	0,63%
Revisão da Diretiva relativa aos meios portuários de receção (2000/59/CE) (13.7.2016 – 16.10.2016)	3	0,13%
Serviço eletrónico europeu de portagem (8.7.2016 – 2.10.2016)	6	0,27%
Revisão da Diretiva 1999/62/CE ("Eurovinheta") (8.7.2016 – 2.10.2016)	5	0,22%
Medidas do Fundo Europeu para os Refugiados em 2011-2013 (10.5.2016 – 9.8.2016) 	25	1,12%
Proposta sobre um registo de transparência obrigatório (1.3.2016 – 1.6.2016) 	86	3,87%
Avaliação da estratégia e do plano de ação da UE de luta contra a droga (15.2.2016 – 31.5.2016)	15	0,67%
Não, não me recorde de ter participado em nenhuma destas consultas públicas. 	809	36,38%

6. Qual o seu grau de satisfação relativamente ao processo dessa consulta pública?

	Respostas	Percentagem
Satisfeito 	327	23,11%
Bastante satisfeito 	600	42,4%
Bastante insatisfeito 	190	13,43%
Insatisfeito 	112	7,92%
Não sabe/não tem opinião 	186	13,14%

8.1. Preparação da consulta pública: 1) Língua utilizada durante o processo de consulta

		Respostas	Percentagem
Satisfeito		754	53,29%
Bastante satisfeito		410	28,98%
Bastante insatisfeito		124	8,76%
Insatisfeito		50	3,53%
Não sabe/não tem opinião/não aplicável		77	5,44%

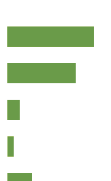
8.1. Preparação da consulta pública: 2) Informações disponíveis sobre o âmbito e o objetivo da consulta pública

		Respostas	Percentagem
Satisfeito		456	32,23%
Bastante satisfeito		600	42,4%
Bastante insatisfeito		193	13,64%
Insatisfeito		79	5,58%
Não sabe/não tem opinião/não aplicável		87	6,15%

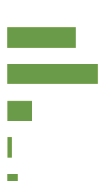
8.1. Preparação da consulta pública: 3) Documentos de contextualização, hiperligações e outros documentos de referência disponíveis

		Respostas	Percentagem
Satisfeito		330	23,32%
Bastante satisfeito		520	36,75%
Bastante insatisfeito		252	17,81%
Insatisfeito		90	6,36%
Não sabe/não tem opinião/não aplicável		223	15,76%

8.2. Participação na consulta pública: 1) Duração da consulta pública (número de semanas em que se podia responder ao questionário no sítio Internet da Comissão Europeia)

		Respostas	Percentagem
Satisfeito		620	43,82%
Bastante satisfeito		495	34,98%
Bastante insatisfeito		85	6,01%
Insatisfeito		43	3,04%
Não sabe/não tem opinião/não aplicável		172	12,16%

8.2. Participação na consulta pública: 2) Extensão do questionário

		Respostas	Percentagem
Satisfeito		482	34,06%
Bastante satisfeito		646	45,65%
Bastante insatisfeito		170	12,01%
Insatisfeito		42	2,97%
Não sabe/não tem opinião/não aplicável		75	5,3%

8.2. Participação na consulta pública: 3) Clareza e simplicidade das perguntas da consulta pública

		Respostas	Percentagem
Satisfeito		403	28,48%
Bastante satisfeito		577	40,78%
Bastante insatisfeito		261	18,45%
Insatisfeito		118	8,34%
Não sabe/não tem opinião/não aplicável		56	3,96%

8.2. Participação na consulta pública: 4) Número de perguntas abertas com caixas de texto livre para expressar opiniões e apresentar observações pormenorizadas

		Respostas	Percentagem
Satisfeito		465	32,86%
Bastante satisfeito		606	42,83%
Bastante insatisfeito		137	9,68%
Insatisfeito		55	3,89%
Não sabe/não tem opinião/não aplicável		152	10,74%

8.3. Informação sobre os resultados da consulta pública 1) "Relatório factual", com um resumo de todos os contributos recebidos

		Respostas	Percentagem
Satisfeito		220	15,55%
Bastante satisfeito		359	25,37%
Bastante insatisfeito		239	16,89%
Insatisfeito		197	13,92%
Não sabe/não tem opinião/não aplicável		400	28,27%

8.3. Informação sobre os resultados da consulta pública 2) "Relatório de síntese", com informações sobre a forma como as respostas recebidas foram tidas em conta

		Respostas	Percentagem
Satisfeito		205	14,49%
Bastante satisfeito		328	23,18%
Bastante insatisfeito		248	17,53%
Insatisfeito		231	16,33%
Não sabe/não tem opinião/não aplicável		403	28,48%

8.3. Informação sobre os resultados da consulta pública 3) Informações disponíveis sobre a proposta legislativa em causa

		Respostas	Percentagem
Satisfeito		193	13,64%
Bastante satisfeito		342	24,17%
Bastante insatisfeito		286	20,21%
Insatisfeito		226	15,97%
Não sabe/não tem opinião/não aplicável		368	26,01%

9. Em que medida concorda com as seguintes afirmações? 1) As políticas e a legislação da UE são concebidas de forma transparente

		Respostas	Percentagem
Concorda		176	7,91%
Concorda em parte		589	26,48%
Discorda em parte		749	33,68%
Discorda		617	27,74%
Não sabe/não tem opinião		93	4,18%

9. Em que medida concorda com as seguintes afirmações? 2) As políticas e a legislação da UE são elaboradas com base em provas e fundamentadas pelas opiniões dos cidadãos e de outras partes interessadas

		Respostas	Percentagem
Concorda		157	7,06%
Concorda em parte		568	25,54%
Discorda em parte		727	32,69%
Discorda		648	29,14%
Não sabe/não tem opinião		124	5,58%

9. Em que medida concorda com as seguintes afirmações? 3) Os cidadãos e outras partes interessadas podem contribuir durante o processo de elaboração das políticas e da legislação

		Respostas	Percentagem
Concorda		246	11,06%
Concorda em parte		619	27,83%
Discorda em parte		735	33,05%
Discorda		498	22,39%
Não sabe/não tem opinião		126	5,67%

9. Em que medida concorda com as seguintes afirmações? 4) A Comissão Europeia tem em conta a opinião dos cidadãos e de outras partes interessadas

		Respostas	Percentagem
Concorda		175	7,87%
Concorda em parte		540	24,28%
Discorda em parte		720	32,37%
Discorda		619	27,83%
Não sabe/não tem opinião		170	7,64%

9. Em que medida concorda com as seguintes afirmações? 5) É importante realizar as consultas públicas nas 24 línguas oficiais da UE

		Respostas	Percentagem
Concorda		1 648	74,1%
Concorda em parte		381	17,13%
Discorda em parte		72	3,24%
Discorda		56	2,52%
Não sabe/não tem opinião		67	3,01%

Anexo IV — Exemplos de respostas dos cidadãos

Cidadão 1: "Die Möglichkeit, außerhalb von Wahlen meine Meinung mitzuteilen und diese in die Gestaltung Europas einzubringen." (DE) / "A oportunidade de dar a minha opinião fora das eleições e, desta forma, ajudar a moldar a Europa." (PT)

Cidadão 2: "La possibilità di poter esprimere un'opinione direttamente senza intermediari." (IT) / "A possibilidade de expressar uma opinião diretamente, sem intermediários." (PT)

Cidadão 3: "Iespēja izteikt savas domas un vēlmes kā ražojošam lauksaimniekam." (LV) / "A oportunidade de expressar a minha opinião e os meus desejos enquanto agricultor." (PT)

Cidadão 5: "... Dass er überhaupt stattfindet. Ein wichtiger Meilenstein auf dem Weg zur Demokratisierung der EU." (DE) / "... O facto de estar a acontecer. Um marco importante no caminho da democratização da UE." (PT)

Cidadão 6: "Me parece interesante este tipo de consultas siempre que su resultado se utilice para tomar decisiones. Para que al ciudadano no se le deje solamente para las consultas electorales. Es necesario avanzar hacia formas de democracia directa. La democracia representativa nos está llevando al desinterés, cada vez que se nos convoca aumenta la abstención. Me parece grave." (ES) / "Este tipo de consultas parece-me interessante, desde que os resultados sejam utilizados para tomar decisões e os cidadãos não sejam consultados apenas nas eleições. É necessário avançar para formas de democracia direta. A democracia representativa está a fazer-nos perder o interesse: de cada vez que somos convocados a votar, a abstenção aumenta. Isto parece-me grave." (PT)

Cidadão 9: "To da se traži mišljenje i nas 'običnih' građana i malih subjekata." (HR) / "Pedir a opinião dos cidadãos "normais" e das pequenas empresas." (PT)

Cidadão 10: "Difficulté à savoir à quoi elle va servir CONCRÈTEMENT." (FR) / "É difícil saber para que servem CONCRETAMENTE." (PT)

Cidadão 11: "Es hat den Eindruck einer reinen Alibibefragung hinterlassen." (DE) / "Dá a sensação de ser um inquérito simbólico." (PT)

Cidadão 12: "... c'est JUSTE une consultation qui semble pro forma et pas encore un réel exercice de démocratie participative, hélas... Pourtant, voilà une occasion de réenchanter le rêve et le projet européen, non? Sinon, le fossé entre citoyen et eurocrate ne cessera de s'agrandir, ce qui sera tout bénéfice pour les eurosceptiques et autres national-populistes." (FR) / "... é APENAS uma consulta que parece uma

formalidade e infelizmente ainda não é um verdadeiro exercício de democracia participativa.... No entanto, é uma oportunidade de revitalizar o sonho e o projeto europeu, não é? De outra forma, o fosso entre os cidadãos e os eurocratas vai continuar a aumentar, em benefício dos eurocéticos e de outros nacional-populistas." (PT)

Cidadão 13: "... При това положение, какъв е смисълът да си губим времето да участваме с тези консултации?" (BG) / "...nesta situação, para quê perder tempo a participar nestas consultas?" (PT)

Cidadão 14: "... não tive perceção da utilidade da participação." (PT)

Cidadão 17: "...De EU is er niet voor de gewone Europese burger." (NL) / "...a UE não existe para os cidadãos europeus normais." (PT)

Cidadão 19: "Misschien is het wenselijk dat de raadplegingen beter bekend zouden zijn bij het grote publiek. Indien men geen lid is van een ngo of andere organisatie heeft men er dikwijls geen weet van." (NL) / "Talvez as consultas devam ser mais divulgadas ao público em geral. Se não pertencermos a uma ONG ou a outra organização, muitas vezes não temos conhecimento delas." (PT)

Cidadão 20: "... gdyby nie organizacje i fundacje to nigdy bym sie nie wypowiedziala na zaden temat bo nic do mnie nie dociera, zaadna ankiet." (PL) / "...se não fossem as organizações e fundações, eu nunca comentaria assunto nenhum, porque nada chega até mim, como os questionários." (PT)

Cidadão 21: "Ich würde mir wünschen in meiner Tageszeitung über aktuelle Themen der Europäischen Kommission lesen zu können. Auch Hinweise in Funk, Fernsehen und Presse auf aktuelle Umfragen fände ich gut." (DE) / "Gostaria de poder ler no meu jornal diário sobre os assuntos atuais da Comissão Europeia. Também gostaria que houvesse uma cobertura dos inquéritos atuais pela rádio, televisão e imprensa." (PT)

Cidadão 22: "J'ai découvert les consultations publiques UE par Facebook alors que j'ai 31 ans. Je trouve ça dommage qu'à l'école ou par un autre moyen on ne nous parle pas de son fonctionnement. Il faudrait plus de communication sur l'UE et ses lois à venir." (FR) / "Descobri as consultas públicas da UE no Facebook, apesar de ter 31 anos. Acho uma pena que não nos falem delas na escola ou por outros meios. É necessária mais comunicação sobre a UE e a sua futura legislação." (PT)

Cidadão 23: "Αποστολή newsletter σε emails των πολιτών για τις πολιτικές που οι πολίτες δηλώνουν ότι τους ενδιαφέρουν." (GR) / "Enviar às pessoas por correio eletrónico boletins informativos sobre as políticas em que digam estar interessadas." (PT)

Cidadão 24: "Určitě, je kromě elektronického oslovení občanů důležitá i veřejná kampaň, aby se zúčastnilo maximum zainteresovaných občanů." (CZ) / "Com certeza, além de chegar aos cidadãos por via eletrónica, também é importante realizar uma campanha pública para envolver os cidadãos mais interessados." (PT)

Cidadão 25: "Enemmän tietoa näistä kyselyistä eri paikkoihin! Olisi esimerkiksi hyvä, jos nämä kyselyt ja Eu:n laajuiset kansalaisaloitteet olisivat nähtävissä samalla sivustolla, jossa Suomen kansalais- ja kuntalaisaloitteet ovat." (FI) / "Mais informações sobre estes inquéritos em locais diferentes! Por exemplo, seria bom que estes inquéritos, e as iniciativas dos cidadãos em toda a UE, estivessem visíveis no mesmo sítio Internet que as iniciativas cívicas e municipais finlandesas." (PT)

Cidadão 27: "... escaso entusiasmo e implicación de los Gobiernos en estos procesos." (ES) "Pouco entusiasmo e envolvimento dos governos nestes processos." (PT)

Cidadão 28: "De betrokkenheid met nationale parlementen is naar mijn idee te gering." (NL) / "Penso que há muito pouco envolvimento com os parlamentos nacionais." (PT)

Cidadão 30: "Obige Dokumente lagen meist nur fremdsprachlich vor. Da solch bürokratische Sprache schon auf Deutsch oft sehr kompliziert ist, ist es dann völlig vorbei!" (DE) / "Estes documentos, na sua maioria, só estavam disponíveis em línguas estrangeiras. A linguagem burocrática já é muito complicada em alemão, então assim está fora de questão!" (PT)

Cidadão 31: "Limbajul greoi, jargonul administrativ, textele trebuie curățate și traduse în limbajul uzual al unei populații mediu educate." (RO) / "Linguagem densa e jargão administrativo: estes documentos deviam ser mais claros e traduzidos num estilo que as pessoas com um nível de educação médio possam compreender." (PT)

Cidadão 32: "I en ny undersøgelse som jeg skal besvare bør spørgsmålene stilles på mit modersmål: dansk. Og formuleringen bør være lettere at forstå, da det ikke er alle som er uddannet på universitets niveau." (DK) / "Num novo inquérito a que eu tenho de responder, as perguntas deviam estar na minha língua materna: dinamarquês. A redação também devia ser mais simples de compreender, já que nem todas as pessoas frequentaram a universidade." (PT)

Cidadão 34: "Certaines questions difficiles pour des citoyens qui ne sont pas spécialistes de la politique en question - accessibilité des questions pas toujours bonne." (FR) / "Certas perguntas difíceis para quem não é especialista na política em questão – as perguntas nem sempre são acessíveis." (PT)

Cidadão 35: "... As medidas necessitam [de] ser ajustadas aos povos a que são dirigidas." (PT)

Cidadão 36: "e-Dostopnost za mlade NAJBOLJNAJMANJ - izključenost starejših, ki niso digitalizirani." (SL) / "Acessível para os jovens, mas não para as pessoas mais velhas, menos familiarizadas com a tecnologia." (PT)

Cidadão 38: "Empfand ich die Zielsetzung der Fragen nicht immer eindeutig, insofern war es extrem wichtig daß es zusätzliche Kommentarfelder gab, bei denen man die eigene Antwort ausführlicher erläutern konnte." (DE) / "Senti que o objetivo das perguntas nem sempre era claro, pelo que foi extremamente importante ter mais para espaço para observações onde podia explicar uma resposta em pormenor." (PT)

Cidadão 39: "...möjligheten att lämna fria synpunkter och bifoga material" (SV) / "... a oportunidade de expressar observações livremente e de juntar materiais." (PT)

Cidadão 41: "Une consultation particulière avec la forte participation de campagnes de réponses (living land et syndicats agricoles), la Commission européenne a peu communiqué sur les méthodes utilisées pour traiter ces données à part." (FR) / "No caso de uma consulta específica com uma elevada taxa de participação (*Living Land* e sindicatos agrícolas), a Comissão Europeia deu poucas informações sobre os métodos utilizados para tratar estes dados separadamente." (PT)

Cidadão 43: "On ne sait pas comment les résultats seront exploités: Comment sont analysées les réponses, quelle pondération leur donne t on? Comment les résultats sont ils ensuite utilisés pour construire des propositions politiques (si ils doivent servir à cela)?" (FR) / "Não sabemos como serão utilizados os resultados: de que forma são analisadas e ponderadas as respostas? De que forma são depois utilizados os resultados para elaborar as propostas legislativas (se é essa de facto a sua finalidade)?" (PT)

Cidadão 45: "La U E está mediatizada por lobbys empresariales. No busca el bienestar de la población." (ES) / "A UE é influenciada por grupos de pressão empresariais. Não procura o bem-estar dos cidadãos." (PT)

Cidadão 46: "Le fonctionnement actuel n'est pas du tout démocratique et les lobbys semblent faire la loi, pas les peuples, ce qui est absolument néfaste. La Commission non élue décide de tout, on peut se demander à quoi servent nos élus à part nous coûter très cher. Le social est le grand oublié, cette Union européenne n'est là que pour servir les intérêts des grands groupes et de la Finance au détriment des peuples." (FR) / "O funcionamento atual da UE não é de todo democrático e os grupos de pressão parecem ter mais poder do que os cidadãos, o que é muito negativo. A Comissão, que não é eleita, toma todas as decisões e pergunto-me para que servem os

nossos representantes eleitos, além de nos custarem uma fortuna. As políticas sociais são o grande derrotado, já que a UE só existe para servir os interesses das grandes corporações e dos bancos à custa dos cidadãos." (PT)

Cidadão 47: "niewiem jaki wynik bo nic niewiadomo." (PL) / "Não sei qual é o resultado, não tenho ideia nenhuma." (PT)

Cidadão 48: "Nem tapasztaltam, hogy a véleményeket összegezték volna. A konzultáció eredményéről semmit nem tudni." (HU) / "Não recebo uma síntese das opiniões. Desconheço o resultado da consulta." (PT)

Cidadão 49: "Ich hätte erwartet mal ein Update per email zu bekommen, wo ich Status und Ergebnisse denn verfolgen könnte." (DE) / "Teria esperado receber uma atualização por correio eletrónico, para poder seguir o estado e os resultados". (PT)

Cidadão 51: "... l'absence d'infos, accompagnements, suites... données après la participation à l'enquête: pas de panels citoyens pour débattre de la pertinence de nos idées et propositions et surtout de pouvoir exposer et expliciter nos idées et propositions." (FR) / "... A falta de informações e de seguimento depois de ter participado no inquérito: não houve grupos de cidadãos para debater a importância das nossas ideias e propostas ou para podermos apresentar e explicar as nossas ideias e propostas." (PT)

Cidadão 52: "Non vi è stato un seguito comunicato direttamente. Occorre avere molto tempo per cercare sempre le notizie di proprio interesse. Sarebbe bello restare informati via mail dopo la partecipazione, eventualmente con un'opzione per non esserlo più (opt-out)." (IT) / "Não houve um seguimento direto. É necessário muito tempo para pesquisar as notícias que nos interessam. Seria bom que nos mantivessem informados por correio eletrónico, depois da participação, eventualmente com uma opção para deixar de receber essas informações." (PT)

Cidadão 53: "Nemám zpětnou vazbu k prováděnému šetření." (CZ) / "Não me deram quaisquer informações posteriores acerca do procedimento do inquérito." (PT)

Cidadão 56: "Comisia Europeană trebuie să fie echilibrată în abordarea problematilor, încercând să afle de la cetățeni și îngrijorările sau critice, nu numai o perspectivă pozitivă, optimistă, indusă de întrebările provenite de la CE." (RO) / "A Comissão Europeia tem de procurar o equilíbrio no tratamento das questões, não tentando obter dos cidadãos apenas uma resposta positiva e otimista às suas perguntas, mas também preocupações e críticas." (PT)

Cidadão 58: "Bisognerebbe inviare tramite e-mail gli inviti alla partecipazione alle consultazioni direttamente alle associazioni, organizzazioni e ai privati, e

contemporaneamente attivare delle campagne sui media. Purtroppo mai come in questo momento la UE è sentita molto lontana dai cittadini italiani, bisogna rilanciare l'immagine della UE e delle sue istituzioni." (IT) / "Deviam ser enviados diretamente por correio eletrónico os convites à participação nas consultas às associações, organizações e aos cidadãos, ao mesmo tempo que se lançam campanhas na comunicação social. Infelizmente, a UE parece mais distante do que nunca dos cidadãos italianos, pelo que é necessário revitalizar a sua imagem e a das suas instituições." (PT)

Cidadão 59: "Saber qué hace la Comisión, qué acuerdos adopta, cómo afectan a sus ciudadanos, etc., etc., es una cuestión esencial y que, actualmente, queda muy alejada de la gente." (ES) / "Saber o que a Comissão faz, que acordos adota e de que forma afetam os cidadãos, etc., é uma questão essencial que ainda é muito remota para a maioria das pessoas." (PT)

Anexo V — Número de respondentes por país de residência⁸⁰

Nº	Total	AT	BE	BG	HR	CY	CZ	DK	EE	FI	FR	DE	EL	HU	IE	IT	LV	LT	LU	MT	NL	PL	PT	RO	SK	SI	ES	SE	UK	Outro
CP-1	1 385	52	227	10	9	4	10	29	3	9	163	248	23	3	25	107	4	3	9	1	81	29	23	21	4	9	85	23	131	40
CP-2	5 481	97	303	13	20	10	19	24	5	21	1 601	1 286	51	15	91	213	29	4	11	14	117	42	66	73	10	17	354	39	620	158
CP-3	63 295	4 259	1 517	228	116	13	892	306	93	1 026	6 816	34 880	122	1 788	304	2 666	601	100	86	10	728	435	345	294	128	55	3870	307	1 184	126
CP-4	1 455	198	84	13	1	2	24	3	8	46	103	418	4	17	78	49	8	5	1	4	30	20	71	92	9	5	99	31	25	7
CP-5	266	14	14	2	21	3	12	0	2	7	22	33	8	3	2	33	2	0	1	1	1	3	23	13	2	3	20	3	3	15
CP-6	660	17	68	28	13	7	5	3	5	7	48	43	16	12	6	79	1	5	6	1	15	14	32	28	16	11	92	7	34	41
CP-7	492	4	60	4	5	1	2	5	5	9	25	18	6	2	24	119	1	3	4	6	7	13	22	8	1	2	118	11	7	0
CP-8	1 800	30	92	11	9	4	10	11	14	44	148	245	24	5	17	110	14	62	3	16	48	61	68	156	3	11	189	29	78	288
CP-9	1 124	8	13	10	5	2	1	3	0	3	66	84	40	12	10	141	5	3	1	8	11	16	73	28	10	1	241	1	16	312
CP-12	12	1	0	2	0	4	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0
CP-13	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
CP-14	53	3	3	0	0	0	1	1	0	1	3	2	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	7	1	0	27
CP-15	873	37	85	6	0	3	17	0	1	10	33	131	29	7	7	26	6	10	5	4	191	24	18	2	2	4	40	56	11	108
CP-16	17	1	3	0	0	0	0	1	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	7
CP-17	135	11	24	0	0	0	3	1	1	2	7	21	0	8	0	7	1	2	0	1	2	4	7	0	0	1	19	5	2	6
CP-18	82	6	7	0	0	0	4	1	1	1	6	6	0	1	0	4	0	0	0	0	3	3	3	0	0	1	8	2	1	12
CP-19	74	0	6	5	0	0	0	3	1	10	6	4	11	0	0	2	1	0	0	0	4	2	0	0	0	0	6	2	8	3
CP-21	32	2	4	0	0	0	2	0	1	0	1	2	0	0	0	2	1	0	0	1	1	2	0	0	0	0	1	1	1	5
CP-22	1 232	84	9	1	0	0	163	4	0	6	32	164	2	0	4	9	2	62	3	0	3	64	8	7	7	2	58	517	5	8
CP-23	337	18	44	4	4	3	6	6	6	10	34	23	10	10	3	36	3	2	2	1	10	7	10	13	3	4	30	18	10	7
CP-24	134	3	34	0	1	0	4	8	0	6	19	16	0	1	2	5	1	0	0	0	2	4	1	0	1	1	5	3	5	6
CP-25	24	1	2	0	0	0	1	0	0	0	0	1	0	0	0	1	1	0	0	2	4	0	5	0	1	0	1	2	2	0
CP-26	4,56	0,26	0,06	0,01	0,02	0,01	0,06	0,01	0,01	0,05	0,39	3,14	0,04	0,02	0,01	0,02	0,01	0,01	0,01	0,00	0,03	0,13	0,03	0,01	0,03	0,02	0,09	0,05	0,01	0,00

⁸⁰ Em relação à CP-1, o número de respondentes diz respeito ao país de nacionalidade. Em relação às CP-10, 11 e 20, a Comissão não solicitou estes dados. Todos os valores são em número de pessoas, exceto em relação à CP-26, em que é em milhões de pessoas.

Acrónimos e siglas

AI: Avaliação de impacto inicial

CP: Consulta pública

DG AGRI: Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural da Comissão Europeia

DG DIGIT: Direção-Geral da Informática da Comissão Europeia

DG EAC: Direção-Geral da Educação, Juventude, Desporto e Cultura da Comissão Europeia

DG HOME: Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos da Comissão Europeia

DG MOVE: Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes da Comissão Europeia

DG: Direção-Geral da Comissão Europeia

OCDE: Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos

OSC: Organizações da sociedade civil

SG: Secretariado-Geral da Comissão Europeia

SWD: Documento de trabalho dos serviços da Comissão Europeia

Glossário

Avaliação de impacto inicial: descrição inicial do problema, das condicionantes que lhe são subjacentes, dos objetivos políticos, das opções políticas e dos impactos económicos, sociais e ambientais dessas opções políticas. Esta avaliação faculta uma ampla base para as partes interessadas formularem as suas observações, informações e opiniões. (Fonte: *Better Regulation toolbox*.)

Avaliação de impacto: processo integrado para avaliar e comparar os méritos de uma gama de opções políticas concebidas para dar resposta a um problema bem definido. Nela assenta a tomada de decisões ao nível da Comissão, sendo transmitida ao legislador após a aprovação da iniciativa pertinente pelo Colégio. (Fonte: *Better Regulation toolbox*.)

Avaliação: apreciação baseada em dados objetivos da medida em que uma intervenção foi eficaz e eficiente, pertinente à luz das necessidades e dos seus objetivos, coerente, tanto internamente como com outras intervenções políticas da UE e proporcionou valor acrescentado para a UE. (Fonte: *Better Regulation toolbox*.)

Balanço de qualidade: avaliação exaustiva de um domínio de intervenção que normalmente aborda o modo como vários atos legislativos relacionados entre si contribuíram (ou não) para a realização de objetivos políticos. (Fonte: *Better Regulation toolbox*.)

Comité de Controlo da Regulamentação: organismo independente da Comissão que presta aconselhamento ao Colégio. Exerce uma função centralizada de controlo de qualidade e de apoio ao trabalho de avaliação da Comissão. Além disso, examina e emite pareceres e recomendações sobre todos os projetos de avaliações de impacto, de avaliações importantes e de balanços de qualidade da Comissão relativos à legislação em vigor. (Fonte: [sítio Internet Europa](#)).

Consulta das partes interessadas: processo formal de recolha de contributos e opiniões de cidadãos e partes interessadas sobre novas iniciativas ou avaliações/balanços de qualidade, com base em questões específicas e/ou documentos de apoio à consulta ou documentos da Comissão que lançam um processo de consulta ou livros verdes. Durante a consulta, a Comissão procura de forma proativa obter elementos (factos, pontos de vista, opiniões) sobre uma questão específica.

Estratégia de consulta: uma ou mais abordagens destinadas a identificar os pontos de vista das partes interessadas sobre um determinado tema. A estratégia identifica as partes interessadas pertinentes para uma nova iniciativa em preparação pela Comissão

e define os métodos, as ferramentas e o calendário de atividades de consulta adequados. (Fonte: *Better Regulation toolbox*.)

Grupo diretor interserviços: grupo constituído por pessoas de uma série de direções-gerais cuja área de trabalho é a mesma do objeto da avaliação ou está com esta relacionada e por um representante do serviço de avaliação da direção-geral que realiza a avaliação. Deve estar envolvido em todos os aspetos fundamentais da avaliação, desde o seu estabelecimento (roteiro) até à elaboração do documento de trabalho dos serviços e seu lançamento na consulta interserviços. (Fonte: *Better Regulation toolbox*.)

Legislar melhor: definição de políticas e de legislação de modo a que os objetivos sejam realizados a custo mínimo. Legislar melhor não é regulamentar ou desregulamentar, é uma forma de trabalhar para assegurar que as decisões políticas são elaboradas de forma aberta e transparente, com base nos melhores dados disponíveis e apoiadas na ampla participação das partes interessadas. (Fonte: *Better Regulation toolbox*.)

Parte interessada: qualquer cidadão particular ou entidade afetado ou visado por uma intervenção da UE ou por outro motivo implicado nessa intervenção.

Rede TOR: *software* de código aberto que permite uma comunicação anónima. O nome é derivado de um acrónimo do nome do projeto original do *software* – "The Onion Router".

REFIT: programa da Comissão para a adequação e a eficácia da regulamentação, criado em 2012 para garantir que a legislação da UE é "adequada para o fim a que se destina". Trata-se de um processo que analisa a legislação e as medidas em vigor para verificar se os benefícios da legislação da UE são alcançados com o mínimo custo para as partes interessadas, os cidadãos e as administrações públicas e se os custos regulamentares são reduzidos, sempre que possível, sem afetar os objetivos políticos da iniciativa em questão. (Fonte: *Better Regulation toolbox*.)

Roteiro: ferramenta para fundamentar a validação política de uma iniciativa que a Comissão esteja a preparar e para informar as partes interessadas acerca dos trabalhos de consulta, avaliações de impacto, avaliações e balanços de qualidade previstos. Os roteiros são publicados numa fase inicial pelo Secretariado-Geral no sítio Internet da Comissão e ajudam as partes interessadas a preparar contributos tempestivos e eficazes para o processo de formulação de políticas. (Fonte: *Better Regulation toolbox*.)

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«DÊ A SUA OPINIÃO!»: AS CONSULTAS PÚBLICAS DA COMISSÃO IMPLICAM OS CIDADÃOS, MAS TÊM UM ALCANCE E UM IMPACTO LIMITADOS»

INTRODUÇÃO

01. As consultas fazem parte de uma agenda mais alargada que visa melhorar a transparência e a responsabilização em relação ao que a União faz.

Nem todas as consultas suscitam igual interesse. O interesse intrínseco das diversas categorias de audiências varia muito, em função do tema político. A consulta relativa à Diretiva Hora de Verão obteve um elevado número de respostas, mas trata-se de um caso isolado, que não pode ser utilizado para retirar conclusões.

Além disso, o resultado da consulta pública foi apenas um dos vários elementos considerados pela Comissão quando tomou a decisão de apresentar a sua proposta.

02. Ver a resposta da Comissão ao ponto 01.

09. Existe uma diferença fundamental entre um processo decisório participativo e a utilização de consultas públicas no âmbito do sistema de elaboração de políticas da UE. As consultas públicas são diferentes dos referendos, dos plebiscitos e das atividades de comunicação mais abrangentes.

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

23. A Comissão está empenhada em proteger os dados pessoais, uma vez que se trata de um direito fundamental. Em cooperação com o TCE, a Comissão adotou uma solução alternativa, que garantiu a proteção dos dados pessoais em conformidade com a legislação aplicável na UE.

A solução encontrada limitou ao estritamente necessário o tratamento dos dados pessoais das pessoas que participaram nas consultas públicas e evitou tratamentos em relação aos quais os inquiridos não tinham sido informados. Além disso, a Comissão afetou uma quantidade significativa de recursos para apoiar este processo e garantir que o inquérito de perceção pudesse decorrer.

Em 20 de junho de 2019, foi colocada no portal «Dê a sua opinião» uma declaração de privacidade revista. As pessoas que participam nas consultas públicas são previamente informadas da possibilidade de os seus dados pessoais poderem ser transferidos para o TCE no âmbito das auditorias por este realizadas. Tal irá facilitar essa transferência no futuro.

Ver a resposta da Comissão ao ponto 84.

OBSERVAÇÕES

30.

a) As consultas públicas são uma forma de apoiar iniciativas específicas (sejam elas legislação ou avaliações) e não objetivos mais abrangentes de serviços individuais da Comissão. As consultas públicas servem as finalidades da transparência e da responsabilização e complementam a interação mais alargada da Comissão com as partes interessadas.

b) As consultas públicas são realizadas em linha, o que reduz ao mínimo os custos associados. As consultas públicas passaram a ser a norma no processo de preparação de iniciativas legislativas e de outras iniciativas. Trata-se de uma opção política baseada na transparência e na responsabilização.

c) As Orientações para Legislar Melhor fornecem uma avaliação interna da qualidade do processo de consulta.

31. Ver a resposta da Comissão ao ponto 30.

38. As Orientações para Legislar Melhor devem ser aplicadas com flexibilidade e de forma proporcionada, refletindo as circunstâncias de cada iniciativa individual. Há ocasiões em que é necessário encurtar ou simplificar determinados processos ou etapas processuais. Em geral, a grande maioria das consultas públicas foi publicada quatro semanas após o roteiro ou a avaliação de impacto inicial.

45. A Comissão anunciou a sua intenção de realizar uma consulta pública no seguimento oficial que deu à resolução do Parlamento Europeu votada em 8 de fevereiro de 2018. A consulta pública foi apenas um dos fatores considerados na avaliação e decisão da Comissão de avançar com uma proposta legislativa. Aquando do lançamento da consulta, foi explicado claramente na página Web da consulta¹ que a consulta tinha como objetivo investigar o funcionamento das atuais disposições relativas à hora de verão na UE e avaliar uma eventual alteração dessas disposições.

Na página Web da consulta pública foram disponibilizadas informações factuais adequadas sobre o atual regime, a consulta da Comissão e as possíveis alternativas políticas. A página Web da Comissão também inclui ligações para os estudos realizados.

As atividades de comunicação realizadas pela Comissão com vista a assegurar um amplo leque de contributos foram inclusivamente salientadas pelo TCE no ponto 56.

O número de participantes que responderam à consulta bateu recordes e todas as informações adequadas estavam à disposição dos participantes na altura de darem as suas respostas. Por conseguinte, não existem dados que sugiram que a participação e o resultado da consulta pudessem ter sido diferentes, caso tivessem sido disponibilizadas mais informações anteriormente.

Ver a resposta da Comissão ao ponto 70.

46. Os objetivos definidos pela Comissão para as suas consultas públicas estão em consonância com a finalidade deste instrumento. A consulta pública com duração de 12 semanas procura dar a todas as partes interessadas a possibilidade de contribuírem com os seus pontos de vista para o processo de elaboração de políticas, sem limitarem o seu contributo a um aspeto específico.

47. A consulta pública está disponível para o público em geral. De acordo com as Ferramentas para Legislar Melhor, a identificação das partes interessadas pode ser feita de forma não estruturada e/ou de forma estruturada. Os métodos escolhidos para identificar as partes interessadas dependem das necessidades específicas de um determinado setor de políticas.

50. Ver a resposta da Comissão ao ponto 46.

51. Em 2018, as Representações da Comissão realizaram quase 9 000 atividades e eventos de sensibilização, dirigidos especificamente aos cidadãos. Habitualmente, estas atividades são ações de natureza geral para comunicar a Europa aos cidadãos. Contudo, nalguns casos, estão relacionadas com uma consulta pública específica, como aconteceu nomeadamente com a consulta sobre a hora de verão. As Representações trabalham em estreita parceria com os Gabinetes do Parlamento Europeu (EPLO), os governos nacionais, regionais e locais, bem como com as partes interessadas. Entre os seus parceiros contam-se os centros de informação «Europe Direct», que desempenham um papel importante no que toca a debater o futuro da UE com os cidadãos, permitindo que estes compreendam

¹ https://ec.europa.eu/info/consultations/2018-summertime-arrangements_pt.

melhor de que forma as suas vidas são afetadas pela UE e ajudando a criar um verdadeira esfera pública europeia.

54. O número médio de respostas às consultas públicas tem vindo constantemente a subir, de 416 respostas em 2015 para 2091 respostas em 2018, excluindo os casos isolados.

56. Os inquiridos das consultas públicas selecionam-se a si próprios. As respostas às consultas públicas dependem sobretudo do interesse por determinado tema. Não estão diretamente relacionadas com os recursos financeiros e humanos utilizados pela Comissão.

61. A promoção das consultas em linha faz parte das atividades de comunicação das Representações e dos centros de informação «Europe Direct», sempre que a consulta está acessível na respetiva língua do país.

63. As consultas públicas relacionadas com as iniciativas prioritárias do programa de trabalho da Comissão (anexo I) devem ser traduzidas para todas as línguas oficiais da UE. Todas as outras consultas públicas devem estar disponíveis em inglês, francês e alemão. Devem ser fornecidas traduções adicionais quando a consulta pública é de interesse público geral. Para avaliar se uma iniciativa é ou não de interesse público geral, podem ser aplicados os mesmos critérios utilizados para classificar as iniciativas como importantes de acordo com a ferramenta 6 das Orientações para Legislar Melhor. Esses critérios são: o caráter do ato previsto, o conteúdo político, os impactos previstos, a importância política da iniciativa e o seu objeto. Contudo, a Comissão entende que é sempre necessária uma certa flexibilidade nesta avaliação. A Comissão é transparente acerca do regime linguístico a utilizar nas consultas públicas.

65. De acordo com as Orientações para Legislar Melhor, é possível aplicar derrogações em certos casos.

66. Não existe uma correlação estreita comprovada entre a disponibilidade de traduções em várias línguas e o número de respostas recebidas. Foram várias as consultas sobre legislação ou avaliações técnicas em que o número de respostas foi baixo, não obstante estarem traduzidas em todas as línguas.

70. No que diz respeito à consulta pública sobre a hora de verão, as informações foram disponibilizadas aos inquiridos, incluindo na página Web da consulta pública. A Comissão explicou, por exemplo, que a decisão dos Estados-Membros da UE acerca da sua hora oficial não é afetada pelas regras da UE em matéria de hora de verão, e descreveu os diferentes fusos horários que existem entre os Estados-Membros da UE ao abrigo do atual regime.

O resultado da consulta pública foi apenas um dos vários elementos considerados pela Comissão quando tomou a decisão de apresentar a sua proposta. Os fatores subjacentes à proposta da Comissão estão enunciados na exposição de motivos da proposta.

Ver a resposta da Comissão ao ponto 45.

78. Desde 2018, a Comissão utiliza uma única declaração de privacidade aplicável a todas as consultas públicas e mecanismos de recolha de opiniões publicados no portal «Dê a sua opinião». É fornecido aos inquiridos um contacto de correio eletrónico geral na declaração de privacidade e um contacto de correio eletrónico específico na página Web da consulta.

80. A Comissão reconhece a importância dos controlos relacionados com a informação e a tecnologia no contexto das consultas pela Internet e está constantemente a melhorar as disposições para atenuar os riscos relacionados com a tecnologia. A melhoria contínua das medidas de gestão da vulnerabilidade e da monitorização da segurança da presença da Comissão na Internet e as disposições adotadas no que toca às consultas públicas através da plataforma «Dê a sua opinião» vão nesse sentido.

81. O papel que os meios de comunicação e as organizações desempenham para sensibilizar a sociedade civil para as consultas públicas, aliado à tendência natural dos inquiridos para esperar até ao final do período de consulta para darem os seus contributos, dá geralmente origem a uma concentração de respostas no final do período de consulta.

A Comissão volta a salientar que o processo de consulta pública não é um inquérito estatístico representativo, mas sim uma recolha de opiniões que procura assegurar que todos são ouvidos. A influência que as consultas públicas têm na elaboração de políticas com base na recolha de dados concretos depende mais da qualidade dos contributos do que do número de contributos.

82. A Comissão está constantemente a monitorizar a sua presença na Internet (nomeadamente a plataforma «Dê a sua opinião») com vista a detetar ataques cibernéticos. O trabalho desenvolvido pela CERT-EU (equipa de resposta a emergências informáticas das instituições da UE) e pela Direção-Geral DIGIT (presença e segurança na Web) visa detetar ataques cibernéticos e atividades suspeitas que tenham como alvo páginas Web da Comissão Europeia. É dada especial atenção às situações de indisponibilidade do servidor (denial of service – DOS) como primeiro sinal de um potencial ataque cibernético, bem como às formas de acesso aos serviços da Internet (rede TOR). O mecanismo adotado no processo de consultas públicas através da plataforma «Dê a sua opinião» (autenticação com EULogin por defeito, combinada com a utilização de Captcha) em 24 de julho de 2018 pretende desincentivar a utilização de robôs da Web. Estas ações preventivas são complementadas por análises que permitem detetar situações e comportamentos anómalos (p. ex., campanhas).

83. Aquando do lançamento das consultas públicas através da plataforma «Dê a sua opinião», a Comissão criou um conjunto de serviços destinados a analisar os contributos das partes interessadas, por forma a detetar contributos anómalos ou suspeitos. A participação de um mesmo inquirido a partir de vários endereços de correio eletrónico diferentes não é fácil de detetar. O controlo dos endereços IP para confirmar eventuais duplicações pode revelar-se inconclusivo. Os prestadores de serviços de Internet podem atribuir o mesmo endereço IP a vários utilizadores em momentos diferentes ou o endereço IP pode ser o endereço IP do router de uma empresa, o que significa que todos os utilizadores dessa empresa/organização utilizam o mesmo endereço IP. Por outro lado, uma pessoa pode facilmente ter mais do que um endereço IP.

A limpeza preliminar dos dados da consulta pública sobre a Diretiva Hora de Verão foi realizada pela Comissão através de uma ferramenta específica (DORIS), geralmente utilizada para as consultas públicas da Comissão com o intuito de remover respostas duplicadas pelo(s) mesmo(s) inquirido(s) com base no endereço de correio eletrónico do inquirido. A Comissão também utilizou o mecanismo Captcha para bloquear a introdução automatizada de dados artificiais².

84. A Comissão está empenhada em proteger os dados pessoais, uma vez que se trata de um direito fundamental. A Direção-Geral DIGIT realizou uma avaliação técnica de 5 000 endereços IP a pedido do TCE e transmitiu os resultados anonimizados da avaliação ao TCE. Potencialmente, as informações sobre a duplicação de endereços IP podem ser agregadas para se obter uma síntese das ocorrências de duplicações (sujeito a uma avaliação da proteção de dados); estas informações podem ser utilizadas em conjugação com análises sobre o resultado de uma consulta, a fim de assinalar comportamentos específicos em relação a uma consulta.

Ver a resposta da Comissão ao ponto 23.

85. O acesso às consultas públicas através das páginas Web da Comissão está sujeito a medidas de segurança na Web aplicadas pela CERT-EU (equipa de resposta a emergências informáticas das instituições da UE) e pela Direção-Geral DIGIT (presença e segurança na Web). Estas medidas

²Foram realizados outros controlos e ações de limpeza de dados por um subcontratante independente, tal como indicado no apêndice A-A.2 do relatório final (<https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/64e670c5-fcf9-11e8-a96d-01aa75ed71a1>).

incorporam, nomeadamente, a monitorização dos acessos a partir de redes suspeitas (p. ex., TOR) e a análise da geolocalização dos endereços IP com comportamentos suspeitos. O acesso a estas informações está sujeito a regras e procedimentos de segurança.

86. Desde 24 de julho de 2018, as consultas públicas através da plataforma «Dê a sua opinião» do portal Legislar Melhor assentam, por defeito, na autenticação EULogin, que inclui um mecanismo Captcha. O Captcha é tipicamente uma medida antirrobô. Os mecanismos Captcha podem desincentivar a participação em consultas públicas, pelo que é necessário encontrar um equilíbrio entre a proteção contra utilizações indevidas e a facilidade de acesso.

Durante a consulta pública sobre a Diretiva Hora de Versão, utilizou-se inicialmente o Captcha Google, mas, mais tarde, este foi substituído pelo Captcha que, por defeito, acompanha o EULogin, devido a preocupações no domínio da proteção de dados relativamente à utilização dos dados pessoais.

A Comissão Europeia está a trabalhar num EUCaptcha com vista a dar resposta às preocupações no domínio da proteção de dados e, ao mesmo tempo, a garantir o cumprimento da Diretiva Acessibilidade [orientações sobre a acessibilidade aos conteúdos na Web (Web Content Accessibility Guidelines, WCAG) – regras WCAG].

Resposta comum da Comissão aos pontos 88 e 89.

A Comissão foi transparente em todas as suas comunicações e relatórios ao indicar que o resultado da consulta pública foi um dos vários fatores subjacentes à sua proposta.

Em relação à consulta pública relativa à hora de verão, a Comissão apresentou abertamente as respostas e a sua desagregação por categoria de inquiridos e Estado-Membro.

Ver a resposta da Comissão aos pontos 45 e 70.

92. O Registo de Transparência revela quais são os interesses visados, quem os defende e qual o nível de recursos utilizados para os defender. Desta forma, a ferramenta permite o escrutínio público, dando aos cidadãos a possibilidade de acompanhar as atividades e a potencial influência dos representantes de interesses.

As organizações registadas são automaticamente notificadas acerca das consultas e dos roteiros nos domínios que especificaram.

98. Em relação a PC-3 «Modernizar e simplificar a política agrícola comum», o relatório factual foi publicado um dia após o encerramento da consulta pública e, além disso, em julho de 2017, a Comissão publicou uma síntese alargada das respostas dessa consulta pública, acompanhada de uma grande conferência pública.

102. As Orientações para Legislar Melhor preveem que o relatório aprovado acompanhe a iniciativa através da consulta interserviços até à sua adoção e publicação juntamente com a iniciativa.

103. Desde 2017, a tradução do relatório de síntese não é um requisito obrigatório. Trata-se apenas de uma questão de boa prática publicar o relatório de síntese em todas as línguas da consulta, caso esta última esteja relacionada com uma iniciativa que conste do anexo I do programa de trabalho da Comissão.

105. Os relatórios de síntese são elaborados após a conclusão de todas as atividades de consulta. Por conseguinte, acabam por clarificar ainda mais que a consulta pública não é representativa.

109. A Comissão está empenhada na total transparência perante os inquiridos das consultas públicas e dos mecanismos de feedback. Os seus contributos foram publicados nos sítios Web pertinentes. Um relatório factual é recomendado. O relatório de síntese que acompanha o relatório da avaliação de impacto ou o documento de trabalho dos serviços sobre a avaliação oferece uma análise exaustiva de todas as atividades de consulta realizadas no processo de elaboração de políticas. Contudo, enviar feedback individual às pessoas que participam nas consultas públicas poderia sobrecarregar significativamente os recursos humanos e financeiros de que a Comissão dispõe atualmente.

110. O contributo da Comissão para a reunião informal dos dirigentes da UE-27 em Sibiu sublinha as cinco recomendações da Comissão para uma comunicação da UE ao serviço dos cidadãos e da democracia, em especial «uma responsabilidade conjunta dos Estados-Membros da UE, das administrações a todos os níveis e das instituições da UE» quando comunicam sobre a Europa, bem como a necessidade de aumentar a participação e a interação com os cidadãos sobre as políticas e as questões da União Europeia.

Em vez de uma comunicação díspar sobre cada política e programa, uma abordagem unificada permitirá que as pessoas se apercebam mais claramente da relevância das diferentes políticas. É esse o objetivo da estratégia de comunicação institucional da Comissão – informar os cidadãos sobre os valores e ações da UE, os desafios e oportunidades e as possibilidades de os enfrentarmos e aproveitarmos em conjunto.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

111. As consultas públicas são uma forma de apoiar iniciativas específicas (sejam elas legislação ou avaliações) e não objetivos mais abrangentes de serviços individuais da Comissão. As consultas públicas servem as finalidades da transparência e da responsabilização e complementam a interação mais alargada da Comissão com as partes interessadas.

Os resultados das consultas públicas contribuem para a tomada de decisões e são totalmente explicados no relatório de síntese. O presente documento apresenta uma visão geral dos resultados das atividades de consulta. Além disso, os resultados das consultas públicas são utilizados ao longo das avaliações e nos relatórios de avaliação de impacto.

Recomendação 1 – Quadro da Comissão

Primeiro travessão: **A Comissão aceita esta recomendação.**

As consultas públicas são apenas uma das formas utilizadas pela Comissão para apoiar a preparação de iniciativas políticas específicas (sejam elas legislação ou avaliações), não constituindo por si só uma atividade separada que deva ser alvo de medição e apresentação de relatórios. Devem ser sempre consideradas no contexto das propostas específicas a que se dizem respeito. As consultas públicas servem as finalidades da transparência e da responsabilização e são um contributo para a elaboração de políticas. As consultas públicas complementam a interação mais alargada da Comissão com as partes interessadas.

Segundo travessão: **A Comissão aceita esta recomendação.**

As Orientações para Legislar Melhor fornecem uma avaliação interna da qualidade do processo de consulta.

113. As Orientações para Legislar Melhor devem ser aplicadas com flexibilidade e de forma proporcionada, refletindo as circunstâncias de cada iniciativa individual. Há ocasiões em que é necessário encurtar ou simplificar determinados processos ou etapas processuais. Os objetivos

definidos pela Comissão para as suas consultas públicas estão em consonância com a finalidade deste instrumento. Em julho de 2018, a Comissão melhorou o portal «Dê a sua opinião» com a disponibilização de um calendário, em que se anunciam as diferentes oportunidades para as partes interessadas participarem na elaboração de políticas e legislação. São fornecidas informações desde o início da preparação das iniciativas pertinentes através da exibição de títulos curtos e resumos em todas as línguas da UE.

Recomendação 2 – Estratégia de consulta

Primeiro travessão: **A Comissão aceita esta recomendação.**

A escolha das atividades de sensibilização, nomeadamente a sua execução, é feita de acordo com o princípio da proporcionalidade em termos de recursos financeiros e humanos. A Comissão já elabora estratégias de consulta, em que são delineadas as atividades de consulta que serão realizadas, e está totalmente empenhada em intensificar a colaboração com as autoridades nacionais, regionais e locais. Além disso, a recomendação da Comissão aos Chefes de Estados e de Governo para a cimeira informal de Sibiu defendeu um aumento da participação e da interação com os cidadãos em relação às políticas europeias.

Segundo travessão: **A Comissão aceita esta recomendação.**

A Comissão já explica nos roteiros e nas avaliações de impacto inicial as finalidades específicas das consultas públicas, a utilização prevista das mesmas e as línguas oficiais da UE em que os questionários serão traduzidos.

114. A Comissão pretende continuar a concentrar as atividades de sensibilização disponíveis no portal «Dê a sua opinião», sendo esta a melhor forma de dar a conhecer as oportunidades de que os cidadãos dispõem para fazer ouvir a sua voz no processo de elaboração de políticas. As atividades de sensibilização associadas a iniciativas específicas necessitam ainda assim de encontrar o equilíbrio certo entre os recursos implicados e as verdadeiras hipóteses de atrair a atenção dos cidadãos. A Comissão já se comprometeu a interagir de forma mais ativa com as partes interessadas e aumentar a sensibilização, designadamente junto das autoridades nacionais, regionais e locais (tal como anunciado na comunicação sobre os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade publicada em outubro de 2018).

Não existe qualquer nexo de causalidade comprovado que sustente a afirmação do TCE de que os processos com um número mais baixo de respostas não recorreram a uma variedade de canais de comunicação.

Recomendação 3 – Sensibilização

Primeiro travessão: **A Comissão aceita esta recomendação.**

A Comissão está empenhada em intensificar as atividades de sensibilização, estando particularmente pronta a interagir de forma mais ativa com as autoridades nacionais, regionais e locais (tal como anunciado na comunicação sobre os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade publicada em outubro de 2018). Contudo, estes esforços implicam uma quantidade significativa de recursos e podem resultar numa certa «fadiga» de consulta na ótica das partes interessadas. Será sempre necessário adaptar as atividades de sensibilização à importância da iniciativa e aos recursos que será necessário afetar.

Segundo travessão: **A Comissão aceita esta recomendação.**

Os gabinetes das representações da Comissão nos Estados-Membros prestam serviços de sensibilização e comunicação aos cidadãos e às partes interessadas, fazendo a gestão das redes de

informação e explicando as políticas da UE num contexto local. Contudo, será sempre necessário adaptar as atividades de sensibilização à importância da iniciativa e aos recursos que será necessário afetar às mesmas.

Além disso, a Comissão já mantém relações estreitas com os dois comités consultivos no contexto da estrutura interinstitucional.

115. As consultas públicas relacionadas com as iniciativas prioritárias do programa de trabalho da Comissão (anexo I) devem ser traduzidas para todas as línguas oficiais da UE. Todas as outras consultas públicas devem estar disponíveis em inglês, francês e alemão. Devem ser fornecidas traduções adicionais quando a consulta pública é de interesse público geral. Para avaliar se uma iniciativa é ou não de interesse público geral, podem ser aplicados os mesmos critérios utilizados para classificar as iniciativas como importantes de acordo com a ferramenta 6 das Orientações para Legislar Melhor. Esses critérios são: o caráter do ato previsto, o conteúdo político, os impactos previstos, a importância política da iniciativa e o seu objeto. Contudo, a Comissão entende que é sempre necessária uma certa flexibilidade nesta avaliação. A Comissão é transparente acerca do regime linguístico a utilizar nas consultas públicas.

A Comissão considera que não existe uma correlação estreita comprovada entre a disponibilidade de traduções em várias línguas e o número de respostas recebidas.

Recomendação 4 – Regime linguístico e questionários

Primeiro travessão: **A Comissão aceita esta recomendação.**

As consultas públicas relacionadas com as iniciativas prioritárias do programa de trabalho da Comissão (anexo I) devem ser traduzidas para todas as línguas oficiais da UE. Todas as outras consultas públicas devem estar disponíveis em inglês, francês e alemão. Devem ser fornecidas traduções adicionais quando a consulta pública é de interesse público geral. Para avaliar se uma iniciativa é ou não de interesse público geral, podem ser aplicados os mesmos critérios utilizados para classificar as iniciativas como importantes de acordo com a ferramenta 6 das Orientações para Legislar Melhor. Esses critérios são: o caráter do ato previsto, o conteúdo político, os impactos previstos, a importância política da iniciativa e o seu objeto. Contudo, a Comissão entende que é sempre necessária uma certa flexibilidade nesta avaliação. A Comissão é transparente acerca do regime linguístico a utilizar nas consultas públicas.

Segundo travessão: **A Comissão aceita parcialmente esta recomendação.**

A Comissão já traduz para todas as línguas da UE os questionários das consultas públicas de todas as iniciativas e páginas Web de consulta principais. Contudo, a tradução para todas as línguas oficiais dos principais documentos de consulta de todas as iniciativas prioritárias e iniciativas de interesse público geral colocaria grande pressão nos recursos da Comissão, não estaria em consonância com o princípio da economia e atrasaria ainda mais o processo de elaboração de políticas. Quando tal for proporcionado ou relevante, a Comissão poderá ponderar a tradução de outros documentos de acompanhamento.

Terceiro travessão: **A Comissão aceita esta recomendação.**

A Comissão já recomenda como boa prática a inclusão de um conjunto de perguntas especializadas para partes interessadas específicas.

117. A Comissão reconhece a importância dos controlos relacionados com a informação e a tecnologia no contexto das consultas através da Internet e está constantemente a melhorar as medidas para atenuar os riscos relacionados com a tecnologia. A melhoria contínua das medidas de gestão da vulnerabilidade e da monitorização da segurança da presença da Comissão na Internet e as

disposições adotadas no que toca às consultas públicas através da plataforma «Dê a sua opinião» vão nesse sentido.

A Comissão está empenhada em proteger os dados pessoais, uma vez que se trata de um direito fundamental.

Recomendação 5 – Tratamento e segurança dos dados

A Comissão está ciente da importância de proteger o processo de consulta pública contra a manipulação de resultados e aplica elevados níveis de tratamento e segurança dos dados neste domínio.

Primeiro travessão: **A Comissão aceita esta recomendação.**

A Comissão pretende realizar controlos sistemáticos aos contributos para as consultas públicas, por forma a comunicar situações e comportamentos anómalos (deteção de ataques cibernéticos, duplicação de endereços IP, deteção de campanhas), utilizando análises e medidas de segurança na Web associadas à consulta. As situações e os comportamentos anómalos serão sinalizados no relatório factual associado à consulta. A Comissão criou um sistema que visa garantir elevados níveis de tratamento e segurança dos dados.

Desde 24 de julho de 2018, as pessoas que querem participar nas consultas públicas publicadas no portal «Dê a sua opinião» necessitam de um mecanismo de autenticação (EULogin).

O mecanismo de autenticação da Comissão, bem como o Captcha, representam medidas importantes para proteger as consultas contra manipulações. Contudo, o progresso tecnológico cria oportunidades para contornar estas medidas.

A Comissão realça a importância de manter um equilíbrio entre níveis elevados de segurança e a facilidade de participação nas consultas.

Segundo travessão: **A Comissão aceita esta recomendação.**

A Comissão Europeia introduziu análises associadas às consultas realizadas através do portal «Dê a sua opinião», abrangendo, nomeadamente, deteção de campanhas, métodos de agregação por nacionalidade, categorias e elementos identificados dentro dos limites das informações técnicas disponíveis e passíveis de serem exploradas para estes fins, em conformidade com os quadros de proteção e segurança dos dados pessoais. Estas medidas são constantemente atualizadas, a fim de tirar partido dos avanços tecnológicos e da conceção adequada à finalidade dos questionários.

118. A Comissão salienta que, de acordo com as Orientações para Legislar Melhor, o relatório de síntese factual não é um requisito obrigatório.

Recomendação 6 – Feedback para os inquiridos

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão já recomenda a publicação de informações factuais (relatórios factuais, contributos para as consultas) sobre os contributos recebidos das partes interessadas, por forma a assegurar a transparência. Os relatórios de síntese, que resumem os resultados de todas as atividades de consulta em relação a uma iniciativa específica, também são publicados.

Além disso, a Comissão está a estudar soluções técnicas para melhorar a transparência relativamente ao resultado das consultas públicas no contexto do futuro desenvolvimento do portal «Dê a sua opinião». Este feedback ficará à disposição dos participantes no sítio Web da Comissão.

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas apresentam os resultados das suas auditorias das políticas e programas da UE ou de temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em conta os riscos de desempenho ou de conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse público e político.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria V, responsável pela auditoria do financiamento e administração da UE, presidida pelo Membro do TCE Lazaros S. Lazarou. A presente auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Annemie Turtelboom, com a colaboração de Dennis Wernerus, chefe de gabinete, e Diane Tinnemans e Carmen Schnell, assistentes de gabinete; Margit Spindelegger, responsável principal; Rogelio Abarquero Grossi, responsável de tarefa; Michael Spang, auditor principal; Bernadett Soos-Petek, Attila Horvay-Kovacs, Anzela Poliulianaite e Vesna Ogriz, auditores, e Borja Cruselles de Muller, estagiário. Mark Smith prestou assistência linguística. Emanuele Fossati e Zsolt Varga prestaram assistência informática. Paulo Haschka e Bogomil Kovachev prestaram apoio estatístico. Elisa Gómez, Horst Fischer, Jesús Nieto Muñoz e Ivo Koppelmaa prestaram apoio à qualidade. Valérie Tempez-Erasmi e Manuela Magliocca asseguraram o secretariado.



Da esquerda para a direita: Jesús Nieto Muñoz, Zsolt Varga, Rogelio Abarquero Grossi, Carmen Schnell, Annemie Turtelboom, Manuela Magliocca, Margit Spindelegger, Dennis Wernerus, Anzela Poliulianaite.

Cronologia

Acontecimento	Data
Adoção do Plano Global de Auditoria (PGA) / Início da auditoria	10.4.2018
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outras entidades auditadas)	6.6.2019
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	16.7.2019
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outras entidades auditadas) em todas as línguas	29.8.2019

© União Europeia, 2019.

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte.

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.

PDF	ISBN 978-92-847-3421-4	doi:10.2865/926869	QJ-AB-19-012-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-3400-9	doi:10.2865/475192	QJ-AB-19-012-PT-Q

No presente relatório especial, o Tribunal avaliou se as consultas públicas da Comissão chegam aos cidadãos e utilizam os seus contributos de forma eficaz. Examinou a conceção do quadro da Comissão, a forma como esta preparou e realizou uma seleção de consultas públicas e a forma como utilizou o trabalho da consulta e prestou informações sobre o mesmo. Além disso, analisou documentos fundamentais, examinou uma amostra de consultas públicas da Comissão e realizou um inquérito de opinião para determinar o grau de satisfação dos participantes em consultas públicas.

O Tribunal constatou que tanto o desempenho das consultas públicas da Comissão constantes da amostra como a opinião dos participantes acerca dessas consultas eram globalmente satisfatórios. Concluiu que o quadro da Comissão para as consultas públicas é de elevada qualidade, mas que as atividades de sensibilização necessitam de melhorias. Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Oficiul pentru Publicații
al Uniunii Europene

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors