

**PT**

***Comité Económico e Social Europeu***

|  |
| --- |
|  |

Bruxelas, 16 de setembro de 2015

|  |
| --- |
| **PARECER**do Comité Económico e Social Europeusobre o tema**Melhorar o funcionamento da União Europeia com base no potencial do Tratado de Lisboa**e**Eventuais evoluções e adaptações do atual enquadramento institucional da União Europeia** |
| \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_Relator: **Luca Jahier**Correlator: **José Isaías Rodríguez García-Caro**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ |

**Rue Belliard/Belliardstraat 99 — 1040 Bruxelles/Brussel — BELGIQUE/BELGIË**

**Tel. +32 25469011 — Fax +32 25134893 — Internet:** [**http://www.eesc.europa.eu**](http://www.eesc.europa.eu/)

Em 19 de maio de 2015, o Parlamento Europeu decidiu, nos termos do artigo 304.º, primeiro parágrafo, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre o tema

*Melhorar o funcionamento da União Europeia com base no potencial do Tratado de Lisboa*
e
*Eventuais evoluções e adaptações do atual enquadramento institucional da União Europeia*.

Na 510.ª reunião plenária de 16 e 17 de setembro de 2015 (sessão de 16 de setembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 185 votos a favor, 4 votos contra e 4 abstenções, o seguinte parecer:

\*

\* \*

# **Introdução**

## O presente parecer está a ser elaborado a pedido do Parlamento Europeu, no contexto de dois relatórios da Comissão de Assuntos Constitucionais, a saber: «Melhorar o funcionamento da União Europeia com base no potencial do Tratado de Lisboa» (relatores: Mercedes Bresso e Elmar Brok) e «Eventuais evoluções e adaptações do atual enquadramento institucional da União Europeia» (relator: Guy Verhofstadt).

## O CESE acolhe com agrado a iniciativa do Parlamento Europeu, e espera que seja um contributo importante para relançar o debate sobre o futuro da União Europeia. O CESE adotou já vários pareceres sobre o tema e está empenhado em continuar a contribuir para o trabalho do Parlamento Europeu.

## O CESE é o representante institucional da sociedade civil organizada[[1]](#footnote-1) a nível europeu e os seus membros «são totalmente independentes no exercício das suas funções, no interesse geral da União»[[2]](#footnote-2). Na sua qualidade de órgão consultivo das instituições europeias, o CESE assegura, desde a sua criação, que as organizações representativas da sociedade civil europeia participam eficaz, ampla e regularmente na conceção das políticas e no processo de decisão da UE. Por conseguinte, contribui para garantir que as decisões são adotadas de forma tão aberta quanto possível e ao nível mais próximo possível dos cidadãos[[3]](#footnote-3), fomentando assim a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade que regem o exercício das competências da União[[4]](#footnote-4).

# **A Europa num momento decisivo: aproveitar as oportunidades**

## Quase seis anos após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Parlamento Europeu quis saber se a União Europeia consegue superar os seus desafios, explorando plenamente as disposições em vigor do Tratado de Lisboa, e/ou se será necessário rever determinados domínios da política e do enquadramento institucional atual da União Europeia.

## A crise desencadeada em 2008 revelou sérias lacunas na arquitetura da área do euro e no enquadramento institucional da UE que motivaram rápidas medidas de adaptação e inovação. Estas alterações demonstraram a capacidade de resistência, e de ultrapassar a ameaça de uma desintegração generalizada da área do euro, das instituições europeias, tendo também sido criados mecanismos de solidariedade e de assistência sem precedentes na história da UE. Não obstante, a UE necessita de recuperar um nível suficiente de crescimento, a fim de melhorar o enquadramento para as empresas e de manter os postos de trabalho, reduzir o desemprego, as desigualdades sociais e o desenvolvimento assimétrico entre os Estados‑Membros e as regiões. Até à data, as medidas de apoio ao crescimento foram insuficientes para atingir estes objetivos.

## No entanto, as dificuldades económicas deram origem a uma concentração de iniciativas urgentes em matéria económica e orçamental destinadas a resolver a profunda crise financeira e social. Estas medidas suscitaram sérias preocupações em matéria de responsabilização democrática e do impacto social delas resultante, que não foram suficientemente tidas em conta. Essencialmente, a resposta à crise revelou questões em matéria de transparência, responsabilização e sustentabilidade do processo de decisão europeu, devido, entre outros aspetos, ao recurso reiterado ao intergovernamentalismo.

## Durante a crise, a grande maioria dos Estados-Membros da UE recorreu à assinatura de tratados intergovernamentais, que são instrumentos jurídicos celebrados à margem dos procedimentos dos Tratados da UE, designadamente o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governação na União Económica e Monetária (TECG) e o Tratado que institui o Mecanismo Europeu de Estabilidade (TMEE). Os referidos tratados foram adotados sem um debate público transparente ou de envergadura. Tal abordagem intergovernamental, representada pelo Conselho Europeu, pode ser explicada pela dimensão financeira da crise e pela necessidade urgente de criar rapidamente instrumentos importantes para a superar. Tal levanta a questão de eventuais conflitos entre o caráter intergovernamental destes tratados e o «Estado de direito» da UE.

## Hoje, a UE é obrigada a enfrentar uma fragmentação crescente, uma crise económica, social e política fraturante, associadas a uma crescente agitação civil, que estão a acentuar as divergências. A Europa de hoje é uma Europa de preconceitos e estereótipos nacionais reavivados e de divisões acentuadas entre as populações e os países, com o aumento do populismo e dos movimentos antieuropeus. Por conseguinte, é necessário e urgente promover o que une os povos da Europa, e não o que os divide. Será um longo processo que deve iniciar-se imediatamente.

## É também uma Europa cujos cidadãos não confiam nas instituições europeias e na qual as políticas democráticas em geral estão sob forte escrutínio. Isto reflete-se principalmente a nível *nacional*, como foi patente nos recentes resultados eleitorais. Não obstante, o impacto faz-se sentir de forma muito acentuada a nível *europeu*. Nas eleições de 2014 para o Parlamento Europeu, cerca de um quarto de todos os assentos foi obtido por candidatos de partidos céticos em relação ao projeto europeu ou a algumas políticas da UE. Apesar das responsabilidades nacionais pela crise, os cidadãos consideram que a «Europa» é responsável pelos problemas socioeconómicos ou que as instituições da UE não estão a fazer o suficiente para melhorar a sua vida quotidiana. No entanto, existe ainda uma maioria significativa de eleitores que defende uma maior integração europeia.

## O risco de o Reino Unido sair da UE através de um referendo em 2017, ou até antes, e a persistente instabilidade registada na Grécia agravam ainda mais a encruzilhada política em que a UE se encontra. Com efeito, poder-se-ia argumentar que a Europa perdeu o sentido de orientação no tocante ao aprofundamento da integração europeia e que a sua evolução e identidade no presente e no futuro são verdadeiras incógnitas. Considerando que, no passado, a integração europeia foi impulsionada por uma visão (paz, reconciliação, prosperidade, etc.), presentemente temos uma UE que «reage» às ameaças e aos desafios, em vez de liderar o processo.

## Em seu lugar, tal como afirmou Herman Van Rompuy, antigo presidente do Conselho Europeu, é hoje necessário procurar o equilíbrio certo entre uma Europa «capacitante» que abre novas oportunidades e uma Europa «protetora» que apoia os seus cidadãos[[5]](#footnote-5). São precisamente estas sinergias, reforçadas por uma nova dimensão de participação, que incentivarão os cidadãos europeus e, por conseguinte, os políticos a recuperar a confiança no projeto europeu, no espírito do preâmbulo do Tratado da União Europeia.

## Às dificuldades internas enfrentadas pela UE há que acrescentar um número crescente de desafios externos essenciais, que incluem receios e inseguranças crescentes relacionados com o terrorismo, as pressões migratórias, a segurança energética e a coesão territorial, para além de uma maior instabilidade ao longo das fronteiras oriental e meridional da UE.

## Neste contexto extremamente difícil, é urgente relançar o debate sobre o funcionamento eficiente da UE e sobre o papel dos Tratados nesse processo. É o momento oportuno para analisar a forma de obter melhores resultados para os cidadãos da Europa e para adaptar e reforçar o atual enquadramento institucional.

## Igualmente importante é a necessidade de restabelecer a confiança, com maior ênfase na explicação das vantagens da UE aos cidadãos, prestando também maior atenção às suas aspirações, bem como às organizações representativas da sociedade civil. A perceção dominante é que a UE falhou, tanto na elaboração como na aplicação de estratégias de investimento e crescimento sustentáveis, inclusivas e equilibradas e na redução das desigualdades. A UE foi também incapaz de apresentar resultados concretos aos seus cidadãos, sendo os Estados-Membros parcialmente responsáveis por este facto. O resultado final é uma crescente falta de confiança dos cidadãos na UE, um sentimento de ingerência inadequada por parte das instituições da UE nos assuntos locais e um fosso de desinformação cada vez maior. É essencial restabelecer a confiança na UE. A União encontra-se num momento decisivo, e, para conseguir avançar, é fundamental a aceitação dos seus cidadãos.

# **Explorar melhor os Tratados europeus em vigor**

## Os Tratados europeus em vigor oferecem, indubitavelmente, oportunidades inexploradas que poderiam ser utilizadas para melhorar as políticas e, assim, reforçar a UE, tanto a nível interno como externo. Seja através de ações políticas mais sólidas ou da melhoria da execução, existe um vasto leque de domínios de política e instrumentos técnicos que poderiam ser utilizados. Esta deveria ser a prioridade atual da União Europeia e do seu enquadramento institucional.

## Não obstante a necessidade de rever determinados elementos do enquadramento institucional da União Europeia através de alterações específicas do Tratado, há que ter em conta que não estão atualmente reunidas as condições certas para o fazer. Assim, o CESE limitar‑se‑á a tratar a questão das alterações e adaptações dos Tratados se e quando tal se afigurar adequado.

## Para restabelecer novamente a confiança nos cidadãos da UE, é essencial assegurar a coerência entre todas as políticas e ações da UE, tal como estabelecido no artigo 7.º do TFUE, melhorando, assim, a aplicação dos Tratados em vigor. Tal implicaria equilibrar a coesão territorial e as dimensões económica e social dos Tratados. Em particular, seria necessária a plena aplicação do artigo 3.º do TUE, que afirma, designadamente, que a UE tem de assentar «(...) numa economia social de mercado altamente competitiva que tenha como meta o pleno emprego e o progresso social e num elevado nível de proteção e de melhoramento da qualidade do ambiente (...) [que promoverá] a coesão económica, social e territorial e a solidariedade entre os Estados-Membros».

## Outros exemplos de disposições subutilizadas dos Tratados incluem as cinco cláusulas horizontais do TFUE, que dizem respeito, em especial, à promoção da igualdade entre homens e mulheres (artigo 8.º), à garantia de um elevado nível de emprego, de proteção social e de luta contra a exclusão social (artigo 9.º), ao combate à discriminação (artigo 10.º), à proteção do ambiente (artigo 11.º) e à defesa do consumidor (artigo 12.º). No futuro, estas cláusulas devem ser utilizadas para promover o reforço da interligação entre as políticas europeias e da responsabilização perante os cidadãos da UE.

## Da mesma forma, uma vasta gama de domínios políticos não foi suficientemente utilizada. O principal instrumento de integração dos 28 Estados-Membros tem sido o **mercado interno**[[6]](#footnote-6), que deve ser complementado por uma maior integração, a fim de impulsionar o crescimento, a competitividade, o emprego e os benefícios para todos os cidadãos da UE e respetivas regiões. Para tal, são necessárias iniciativas importantes da UE, principalmente nos mercados de produtos, energia, transportes, serviços, mercados de trabalho, concursos públicos, propriedade intelectual e economia digital. Além disso, as reformas nacionais no domínio fiscal devem ser mais transparentes, incluir a abordagem da questão da concorrência fiscal desleal e ser complementadas por uma ação política da UE de maior alcance[[7]](#footnote-7).

## Os dois principais agrupamentos setoriais que devem ser objeto de políticas europeias reforçadas são a **União da Energia** e o **Mercado Único Digital**. Este último é tratado num parecer específico do CESE em curso, pelo que não o será em pormenor no presente parecer.

## A fim de ultrapassar a ameaça externa de insegurança energética, a UE pode aplicar as disposições constantes do artigo 194.º do TFUE e avançar rumo a uma União da Energia. O CESE sempre defendeu «mais Europa» na política energética e instou a tornar a solidariedade o motor do desenvolvimento de uma política energética europeia. O artigo 194.º permitiria o estabelecimento de um sistema de governação eficaz e transparente para a União da Energia, o que tornaria a política energética da UE mais eficiente, reduziria os custos, ofereceria valor acrescentado aos cidadãos e aumentaria a visibilidade da UE face aos seus parceiros internacionais. A promoção das energias renováveis e o apoio às empresas na respetiva transição energética são parte integrante deste processo.

## Além disso, poderão ser realizados verdadeiros progressos na próxima revisão intercalar da **Estratégia Europa 2020**, visando estimular um crescimento inclusivo, a competitividade, o emprego e benefícios para todos os cidadãos e regiões da UE. Para tal, poderá ser necessário centrar as reformas em investimentos da UE destinados a reforçar a competitividade na inovação, no emprego, na eficiência dos recursos, na reindustrialização sustentável, em mais e melhores postos de trabalho, na igualdade no mercado do trabalho, na coesão social e regional, na integração e no bom funcionamento do mercado interno. O CESE salienta que a UE não precisa de uma estratégia completamente nova, mas sim de uma Estratégia Europa 2020 muito mais eficaz[[8]](#footnote-8), incluindo uma conceção mais eficiente, equilibrada e democrática do Semestre Europeu.

## A reforma do sistema de **recursos próprios** da UE, simplificando o atual sistema de contribuições e pagamentos dos Estados-Membros, apresentando um novo sistema de recursos próprios e revendo o sistema de correções, poderá contribuir para obter economias de escala e realizar os objetivos políticos da UE. Uma alteração aos recursos próprios significaria que o artigo 201.º original do Tratado de Roma, que passou a artigo 311.º do TFUE, seria devida e plenamente aplicado pela primeira vez. Na opinião do CESE, é indispensável que o sistema de recursos próprios satisfaça um conjunto de critérios, que devem incluir equidade, eficácia, estabilidade, transparência, simplicidade, responsabilização, disciplina orçamental, ênfase no valor acrescentado europeu, subsidiariedade e soberania orçamental. A fim de alcançar estes objetivos, propõe-se aproveitar a oportunidade da próxima revisão intercalar do orçamento da UE para adotar as propostas pertinentes do grupo de alto nível Monti. O objetivo principal deve ser reforçar a autonomia do orçamento da UE, para que possa ter um efeito de fomento e uma maior complementaridade com os orçamentos nacionais. Tal contribuirá diretamente para a obtenção de economias de escala e a realização dos objetivos políticos da UE[[9]](#footnote-9).

## A UE também necessita de reformas para reforçar o sentimento de **cidadania comum** a nível europeu, mas esse sentimento não surgirá sem a participação dos cidadãos no processo de decisão a nível europeu. Tal implica criar o sentimento de participação no processo conjunto pela causa comum em todos os Estados-Membros em toda a Europa. Uma alternativa para atingir este objetivo seria dar aos cidadãos a oportunidade de elegerem os deputados ao Parlamento Europeu a partir de listas transnacionais, ou seja, de vários Estados-Membros, mas de partidos europeus, em vez de votarem apenas em partidos nacionais. Isto poderá requerer, porém, alterações ao Tratado, nomeadamente ao artigo 223.º do TFUE.

## Neste contexto, o CESE sublinhou a necessidade de aplicar efetivamente a **Carta dos Direitos Fundamentais da UE**, mediante novas iniciativas específicas[[10]](#footnote-10). O Comité sublinha a necessidade de assegurar a igualdade para todos, com especial atenção para os grupos vulneráveis. Frisa igualmente que, ao nível da UE, as obrigações da Carta se aplicam a todas as instituições, agências e órgãos. O CESE exorta os Estados-Membros a criarem uma cultura dos direitos fundamentais orientada para a sua proteção e promoção a todos os níveis de governação e em todos os domínios políticos e legislativos, bem como a analisarem e a identificarem as incidências específicas em matéria de direitos fundamentais durante o processo de transposição. O CESE encoraja vivamente a Comissão a agir com eficácia enquanto guardiã dos Tratados e a recorrer ao processo de infração independentemente de quaisquer considerações políticas. Além disso, o CESE solicitou a todas as instituições, agências, órgãos e Estados-Membros da UE envolvidos na aplicação dos direitos fundamentais que os promovam com a participação da sociedade civil. Qualquer regulamento relacionado com a governação económica e o funcionamento do mercado interno deve ter em conta as disposições da Carta da UE, através de uma apreciação específica[[11]](#footnote-11).

## Em última análise, ao longo dos últimos dez anos, a UE de 28 Estados-Membros enfrentou grandes desafios e questões prejudiciais para a coesão social, que nenhum Estado-Membro pode resolver sozinho. Só através de políticas coordenadas e de ações comuns a nível europeu será possível obter resultados positivos. É este, em particular, o caso no domínio das **políticas de migração e asilo** e da **política externa e de segurança comum (PESC)**. Nestes dois domínios de intervenção, os Tratados da UE em vigor oferecem um amplo espaço de manobra, e muitas disposições não foram aproveitadas devido à ausência de uma vontade política comum e convergente[[12]](#footnote-12). Para tal, há que explorar melhor os artigos 21.º a 46.º do TUE, bem como os artigos 76.º a 81.º do TFUE.

## Para se avançar, tem de haver uma combinação de ambição, pragmatismo e inovação. O CESE é de opinião que, atualmente, existe a oportunidade de impulsionar os desafios da UE e trabalhar no sentido de uma nova fase no desenvolvimento da mesma. Esta é uma oportunidade para elaborar um novo pacto entre os Estados-Membros e entre a UE e os seus cidadãos em prol de uma Europa que reforçará a cooperação, a competitividade e o crescimento, a integração e a solidariedade.

## Um instrumento subutilizado é, sem dúvida, a «cooperação reforçada» (definida no artigo 20.º do TUE). Este procedimento foi utilizado pela primeira vez no domínio do divórcio e da separação judicial e, posteriormente, para a criação de uma proteção unitária de patentes na UE, bem como para a proposta de introdução de um imposto sobre as transações financeiras. Outro instrumento que poderá ser utilizado é a «cláusula passarela» (artigo 48.º, n.º 7, do TUE). No entanto, essas revisões exigiriam unanimidade entre os governos dos Estados‑Membros no Conselho Europeu ou no Conselho, o que poderá ser difícil de obter. Em princípio, ambos os instrumentos poderão simplificar e acelerar o processo de decisão europeu.

## Por conseguinte, é extremamente importante avançar com base nas conclusões do Conselho Europeu, que, na sua reunião de 26 e 27 de junho de 2014, concordou que «(...) o conceito de uma União cada vez mais estreita permite diferentes vias de integração para diferentes países, possibilitando o avanço daqueles que pretendem aprofundar a integração, e respeitando simultaneamente o desejo daqueles que não pretendem aprofundar mais»[[13]](#footnote-13). Esta afirmação constitui a base para uma União Europeia diferenciada em que todos os 28 Estados-Membros participam, em diferente medida se necessário, facilitando assim a cooperação reforçada em domínios estratégicos, aberta à plena participação de todos os países.

## O CESE considera igualmente que as estratégias macrorregionais se revestem de uma importância crescente para o futuro da União. O seu reforço e alargamento poderiam contribuir para definir um novo nível europeu intermédio que leve a uma convergência na UE e para alcançar o envolvimento sistemático da sociedade civil organizada, incluindo os parceiros económicos e sociais.

# **Reforço da área do euro e concretização da UEM**

## Melhorar a arquitetura deficiente da UEM e reforçar a governação económica têm estado no cerne da estratégia de crise da UE nos últimos anos. As medidas de emergência para manter a UEM em funcionamento conduziram a uma série de desenvolvimentos, resultantes de um processo intergovernamental de decisão. Importa agora garantir que estas soluções intergovernamentais não virão a constituir um quadro jurídico permanente adicional aos Tratados da UE.

## Neste contexto, é imperativo transitar rapidamente do sistema atual, que se baseia em regras para assegurar a disciplina orçamental, para um processo de maior convergência entre os países da área do euro.

## Em primeiro lugar, tendo em conta que o euro é a moeda da UE, os Estados-Membros que pertencem à área do euro têm de acelerar e aprofundar a integração através da concretização da UEM, **processo que deve permanecer aberto a todos os Estados-Membros da UE**. Tal pode ser alcançado mediante uma governação sólida e o reforço do enquadramento institucional da área do euro, com base:

* num **pilar monetário e financeiro**, já existente em grande parte e que deve incluir a execução de uma verdadeira união bancária fomentada pela UE, a fim de criar um mercado de capitais pan-europeu e, ao mesmo tempo, proteger os contribuintes da assunção de riscos excessivos e de incumprimentos desordenados;
* num **pilar económico**, para reforçar o processo de decisão em política económica, promovendo desta forma o crescimento, o emprego, a competitividade, a convergência e a solidariedade europeia;
* num **pilar social**, indissociável de progressos e eficiência económica, por forma a assegurar a plena aplicação dos Tratados europeus, à luz do artigo 3.º do TUE, e a melhorar a coesão social e territorial;
* num **pilar político**, que inclua uma maior responsabilização e legitimidade democrática, a fim de promover a credibilidade e a confiança.

## Além disso, devem ser tomadas medidas no sentido da introdução de um orçamento para a área do euro, que contribuiria para a absorção de choques que possam ocorrer no futuro, desde que esta potencial capacidade orçamental seja concebida como uma ajuda condicionada à realização de reformas. Tal como referido no parecer de iniciativa do CESE sobre «Realizar a União Económica e Monetária»[[14]](#footnote-14), um orçamento próprio para a área do euro poderia ser financiado por um imposto sobre as transações financeiras que abranja toda a área do euro, um imposto sobre as emissões de dióxido de carbono, um imposto temporário ou pela emissão de obrigações comuns. No entanto, qualquer destas opções requer um acordo.

## Os progressos na governação económica europeia serão possíveis mediante o reforço da dimensão social da UE. Tal deverá ser levado a cabo com base numa aplicação mais equilibrada do artigo 3.º do TUE, que estipula que a UE deve encontrar um equilíbrio entre a eficiência económica, a coesão social e territorial. Além disso, os artigos 151.º e 153.º do TFUE têm por objetivo apoiar a harmonização dos sistemas sociais dos Estados-Membros, uma questão analisada pelo CESE em 2013[[15]](#footnote-15).

## Ao mesmo tempo, há que consolidar a legitimidade democrática da UE, a fim de reforçar o seu quadro político e, em particular, o papel do Parlamento Europeu. Para o efeito, é possível adotar medidas concretas ao abrigo dos Tratados e regras em vigor. A médio e longo prazo, uma eventual revisão do Tratado deverá alinhar as disposições institucionais com os requisitos indispensáveis para uma verdadeira união política. O CESE já aprovou um roteiro muito pormenorizado para a execução do pilar político da UEM, que apresenta uma grande variedade de ações possíveis[[16]](#footnote-16).

## O CESE refere o relatório dos cinco presidentes ao Conselho Europeu, de 22 de junho de 2015, sobre «Concluir a União Económica e Monetária Europeia», que, espera, venha a servir de base para uma ação mais decisiva, como acima indicado[[17]](#footnote-17).

# **Consolidar a participação civil, a democracia e a responsabilização: o caminho a seguir**

## O cidadão deve estar no cerne do debate sobre o futuro da UE. A democracia e a responsabilização são conceitos fundamentais para a cidadania europeia. A Comissão deve desempenhar um papel preponderante na aplicação desses princípios enquanto guardiã dos Tratados. A Comissão, enquanto instituição que dispõe do monopólio da iniciativa legislativa, desempenha igualmente um papel central no equilíbrio das diversas forças e interesses que compõem a UE. Este equilíbrio deve ser obtido em paralelo com a aplicação mais eficaz dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade em prol de uma governação mais democrática e participativa da UE.

## O Tratado de Lisboa implica um papel mais importante para o Parlamento Europeu e uma atitude proativa dos Estados-Membros através do reforço do Conselho. No entanto, no futuro, será necessário alargar novamente o âmbito de competências do Parlamento Europeu, através, por exemplo, de um papel mais importante na governação económica europeia e no Semestre Europeu, e pôr em prática uma partilha de responsabilidades e uma cooperação interinstitucional mais equilibradas entre as três instituições, o que asseguraria um método da UE mais sólido. Neste contexto, uma questão especialmente interessante é a utilização alargada de «trílogos» no âmbito da adoção de atos em primeira e segunda leitura do processo legislativo ordinário[[18]](#footnote-18). Em larga medida, os «trílogos» tornaram-se a regra, o que vai contra os princípios democráticos da transparência e da responsabilização e contra o equilíbrio necessário a manter entre as três instituições no âmbito do processo legislativo ordinário. Por conseguinte, o CESE é a favor de um regresso ao espírito, se não mesmo à letra, do processo legislativo ordinário, devendo os «trílogos» continuar a ser uma exceção.

## Além disso, o método da UE também será aplicado mais eficazmente através da subsidiariedade «horizontal». Este termo, bem como o da subsidiariedade «vertical», não está especificamente definido nos Tratados. Não obstante, reconhece o papel público de operadores privados, por exemplo, os cidadãos e as organizações representativas da sociedade civil, e a sua participação na elaboração das políticas e nos processos de decisão, através do seu papel consultivo específico, bem como o papel legislativo independente dos parceiros sociais no âmbito do diálogo social europeu.

## Com efeito, esta noção de subsidiariedade «horizontal», por vezes também designada subsidiariedade «funcional», é já implicitamente reconhecida pelos Tratados, nos artigos 152.º, 154.º e 155.º do TFUE sobre o diálogo social e o papel dos parceiros sociais.

## O artigo 11.º do TUE consagra igualmente o princípio da democracia participativa como um elemento complementar fundamental da democracia representativa, tal como expresso nos artigos 10.º e 12.º do TUE[[19]](#footnote-19), que constitui a base fundamental da democracia. Como o CESE sublinhou em diversas ocasiões, o artigo 11.º, n.os 1 e 2, do TUE[[20]](#footnote-20) abre perspetivas consideráveis para o desenvolvimento da democracia europeia, lançando as bases para o estabelecimento, a longo prazo, de um diálogo civil estruturado a nível europeu, a par de um diálogo político entre as instituições da UE e os Estados-Membros.

## Além disso, este método da UE deve ser complementado pelo reforço da subsidiariedade «vertical», conferindo um papel mais importante aos parlamentos nacionais na elaboração de políticas europeias e aumentando a cooperação entre aqueles e o Parlamento Europeu.

## Fundamentalmente, tudo o supramencionado já poderia ter sido concretizado no âmbito dos Tratados em vigor. No que diz respeito à participação cívica, à democracia e à responsabilização, em particular, muito poderia ser realizado através do desenvolvimento das políticas europeias, da melhoria dos procedimentos e da respetiva execução. No entanto, tal como já indicado em dois pareceres do CESE[[21]](#footnote-21) [[22]](#footnote-22), registaram-se progressos limitados na aplicação efetiva das disposições do artigo 11.º e na atribuição da devida importância ao conceito de democracia participativa.

## Isto aplica-se igualmente à iniciativa de cidadania europeia (ICE), como definido no artigo 11.º, n.º 4. A ICE deve ser um instrumento fundamental para a democracia participativa e a cidadania ativa, mas, no seu formato atual, é bastante ineficaz, e as suas disposições de aplicação terão de ser objeto de uma revisão profunda.

## No futuro, o conceito de subsidiariedade «horizontal» deve ser reforçado e alargado a domínios de intervenção mais vastos, através de um diálogo civil estruturado, por exemplo nos domínios do ambiente e da defesa dos consumidores. Tal reforçará o papel das organizações representativas da sociedade civil nos processos europeus, permitindo-lhes contribuir plenamente para domínios de política que lhes digam respeito, conferindo, dessa forma, importância ao princípio da democracia participativa. Para alcançar este objetivo e enquanto representante institucional na UE da sociedade civil organizada, o CESE tem um papel fundamental a desempenhar na realização do pleno potencial da democracia participativa e no desenvolvimento e reforço do diálogo civil, em parceria com as instituições da UE.

## Enquanto representante institucional da sociedade civil organizada ao nível europeu, a sua função tem três vertentes: (i) facilitar e apoiar o diálogo entre as organizações representativas da sociedade civil e as instituições europeias, (ii) garantir a participação duradoura da sociedade civil organizada nos processos políticos da UE, e (iii) acompanhar a aplicação do artigo 11.º do TUE.

## Assim, e na qualidade de órgão consultivo das instituições da UE[[23]](#footnote-23), o CESE tem a oportunidade de atuar plenamente como (i) catalisador e coordenador no diálogo entre as organizações da sociedade civil e com as mesmas, ii) principal intermediário entre as organizações da sociedade civil e os órgãos de decisão da UE, e (iii) verdadeira ponte entre os níveis nacionais e europeus. Se os Tratados vierem a ser revistos, o CESE solicita que este seu papel seja explicitamente reconhecido[[24]](#footnote-24).

## O relançamento do programa «Legislar Melhor» reflete a nova vontade da Comissão de colocar uma forte ênfase no seu trabalho de avaliação, envolvendo outras instituições, as autoridades nacionais e a sociedade civil em geral no processo. Enquanto órgão consultivo, a participação do CESE na avaliação das políticas é fundamental na medida em que se funda no seu papel legítimo no enquadramento institucional da UE: (i) proteger o que a UE realizou para satisfazer as necessidades dos cidadãos europeus, e (ii) alertar para os obstáculos à execução das políticas e da legislação da UE ou para eventuais deficiências.

## Como parte do papel que lhe é conferido pelo artigo 13.º, n.º 4, do TUE, tanto o Protocolo de Cooperação entre o CESE e a Comissão Europeia, de 22 de fevereiro de 2012, como o Acordo de Cooperação entre o CESE e o Parlamento Europeu, de 5 de fevereiro de 2014, reconhecem o importante valor acrescentado do CESE para o programa «Legislar melhor», mediante o contributo da sociedade civil ao longo do ciclo político da UE[[25]](#footnote-25). Assim, o CESE solicita que o seu papel institucional seja claramente reconhecido em futuras revisões do Acordo Interinstitucional sobre Legislar Melhor[[26]](#footnote-26).

## A fim de contribuir efetivamente para o acima referido, o CESE deve explorar todo o seu potencial e reforçar o respetivo papel, o respetivo funcionamento e métodos de trabalho e as suas ligações operacionais com as principais organizações e redes da sociedade civil europeia. O CESE está também a reforçar a pertinência do seu trabalho, centrando-se mais em grupos de políticas prioritárias da UE, no quadro da função consultiva que lhe é atribuída pelos Tratados.

## Dessa forma, o CESE pode dar um contributo significativo para o desenvolvimento do potencial do Tratado de Lisboa em domínios de interesse direto para os cidadãos e identificar eventuais insuficiências que requeiram alterações e ajustamentos das políticas em questão, a fim de melhor satisfazer as necessidades daqueles.

Bruxelas, 16 de setembro de 2015

|  |  |
| --- | --- |
| O Presidentedo Comité Económico e Social EuropeuHenri Malosse |  |

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1. A sociedade civil organizada pode ser definida como o conjunto de todas as estruturas organizativas cujos membros têm objetivos e responsabilidades que servem o interesse geral e atuam como intermediários entre os poderes públicos e os cidadãos.

Ver pareceres sobre «O papel e o contributo da sociedade civil organizada na construção europeia», de 22 de setembro de 1999 ([JO C 329 de 17.11.1999, p. 30](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:1999:329:SOM:PT:HTML)) e sobre «A sociedade civil organizada e a governação europeia – Contributo do Comité para a elaboração do Livro Branco», de 25 de abril de 2001 ([JO C 193 de 10.7.2001, p. 117](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2001:193:SOM:PT:HTML)). [↑](#footnote-ref-1)
2. Ver artigo 300.º, n.º 4, do TFUE. [↑](#footnote-ref-2)
3. Ver artigo 1.° do TUE. [↑](#footnote-ref-3)
4. Ver artigo 5.º, n.º 1, do TUE. [↑](#footnote-ref-4)
5. Discurso de Herman Van Rompuy, «É necessário um "Novo pacto para a Europa?"», Bruxelas, 17 de junho de 2015.

<http://www.newpactforeurope.eu/documents/eventsdocs/speech.vanrompuy.17june2015.pdf>. [↑](#footnote-ref-5)
6. Títulos I a IV do TFUE. [↑](#footnote-ref-6)
7. Parecer sobre «Realizar a UEM – O papel da política fiscal», de 10 de dezembro de 2014 ([JO C 230 de 14.7.2015, p. 24](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2015:230:TOC)). [↑](#footnote-ref-7)
8. Parecer sobre os «Progressos alcançados na execução da Estratégia Europa 2020 e formas de atingir os seus objetivos até 2020», de 19 de fevereiro de 2015 ([JO C 251 de 31.7.2015, p. 19](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2015.251.01.0019.01.POR)). [↑](#footnote-ref-8)
9. Parecer sobre a «Proposta alterada de decisão do Conselho relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia [COM(2011) 739 final – 2011/0183 (CNS)] e Proposta alterada de regulamento do Conselho que estabelece as medidas de execução do sistema de recursos próprios da União Europeia [COM(2011) 740 final – 2011/0184 (APP)]», de 29 de março de 2012 ([JO C 181 de 21.6.2012, p. 45](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.181.01.0045.01.POR)), e parecer sobre «Um imposto europeu enquanto recurso próprio da UE», de 17 de setembro de 2015 (ECO/377) (ainda não publicado no JO). [↑](#footnote-ref-9)
10. Parecer sobre a «Comunicação da Comissão – Estratégia para a aplicação efetiva da Carta dos Direitos Fundamentais pela União Europeia», de 21 de setembro de 2011 ([JO C 376 de 22.12.2011, p. 74](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2011.376.01.0074.01.POR)). [↑](#footnote-ref-10)
11. Em caso de uma revisão dos Tratados, o CESE já propôs a inclusão de um Protocolo relativo ao progresso social.

Ver parecer sobre a «Comunicação da Comissão: Ato para o Mercado Único II – Juntos para um novo crescimento», de 17 de janeiro de 2013 ([JO C 76 de 14.3.2013, p. 24](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.076.01.0024.01.POR)). [↑](#footnote-ref-11)
12. Pareceres sobre «As políticas europeias de imigração», de 11 de setembro de 2014 ([JO C 458 de 19.12.2014, p. 7](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.458.01.0007.01.POR)), sobre a «Política europeia de imigração e a relação com países terceiros», de 9 de julho de 2014 [(JO C 451 de 16.12.2014, p. 1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.451.01.0001.01.POR)) e sobre «A nova política externa e de segurança da UE e o papel da sociedade civil», de 27 de outubro de 2011 ([JO C 24 de 28.1.2012, p. 56](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2012.024.01.0056.01.POR)). [↑](#footnote-ref-12)
13. Ponto 27 das conclusões. [↑](#footnote-ref-13)
14. Parecer sobre o tema «Realizar a União Económica e Monetária – Propostas do Comité Económico e Social Europeu para a próxima legislatura europeia», de 9 de julho de 2014 ([JO C 451 de 16.12.2014, p. 10](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.451.01.0010.01.POR)). [↑](#footnote-ref-14)
15. Pareceres sobre o tema «Por uma dimensão social da União Económica e Monetária», de 22 de maio de 2013 ([JO C 271 de 19.9.2013, p. 1](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.271.01.0001.01.POR)) e sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Reforçar a dimensão social da União Económica e Monetária», de 17 de outubro de 2013 ([JO C 67 de 6.3.2014, p. 122](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2014.067.01.0122.01.POR)). [↑](#footnote-ref-15)
16. Parecer sobre o tema «Completar a UEM: O pilar político», de 27 de maio de 2015 ([ECO/376](http://api.eesc.europa.eu/documents/eesc-2015-00551-00-00-as-tra-pt.docx)) (ainda não publicado no JO). [↑](#footnote-ref-16)
17. <http://ec.europa.eu/priorities/economic-monetary-union/docs/5-presidents-report_pt.pdf>. [↑](#footnote-ref-17)
18. Os «trílogos» estão previstos na Declaração Comum do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, de 13 de junho de 2007, sobre as regras práticas do processo de codecisão (artigo 251.º do Tratado CE) ([JO C 145 de 30.6.2007, p. 5](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2007.145.01.0005.01.POR)). [↑](#footnote-ref-18)
19. Sobre o papel dos parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu, respetivamente. [↑](#footnote-ref-19)
20. O artigo 11.º, n.os 1 e 2, determina o seguinte:

«As instituições, recorrendo aos meios adequados, dão aos cidadãos e às associações representativas a possibilidade de expressarem e partilharem publicamente os seus pontos de vista sobre todos os domínios de ação da União.

As instituições estabelecem um diálogo aberto, transparente e regular com as associações representativas e com a sociedade civil.» [↑](#footnote-ref-20)
21. Parecer sobre os «Princípios, procedimentos e ações para a aplicação do artigo 11.º, n.os 1 e 2, do Tratado de Lisboa», de 14 de novembro de 2012 ([JO C 11 de 15.1.2013, p. 8](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2013.011.01.0008.01.POR)). [↑](#footnote-ref-21)
22. Parecer sobre a «Avaliação da consulta das partes interessadas pela Comissão Europeia», de 2 de julho de 2015 ([SC/040](http://api.eesc.europa.eu/documents/eesc-2015-02021-00-00-ac-tra-pt.docx)) (ainda não publicado no JO). [↑](#footnote-ref-22)
23. O artigo 13.º, n.º 4, do TUE sobre as disposições relativas às instituições determina que o «**Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão são assistidos por um Comité Económico e Social e por um Comité das Regiões, que exercem funções consultivas**». [↑](#footnote-ref-23)
24. Essa proposta foi já apresentada pelo Comité ao Conselho Europeu no quadro de um parecer emitido em 2006, durante o período de reflexão que se seguiu à não ratificação do Tratado Constitucional.

 Ver parecer sobre o «Contributo para o Conselho Europeu de 15 e 16 de junho de 2006 – Período de reflexão», de 17 de maio de 2006 ([JO C 195 de 18.8.2006, p. 64](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:OJ.C_.2006.195.01.0064.01.POR)). [↑](#footnote-ref-24)
25. O n.º 18 do Protocolo de Cooperação entre a Comissão e o CESE estabelece que «o Comité contribui para o processo de avaliação da execução da legislação da União, em particular no que respeita às cláusulas horizontais, como preveem os artigos 8.º a 12.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)».

O Acordo de Cooperação entre o CESE e o Parlamento Europeu estabelece que o CESE fornecerá sistematicamente ao Parlamento «estudos de impacto sobre a legislação europeia», bem como «informação e material pertinente proveniente da sociedade civil sobre a forma como a legislação em vigor e os programas de financiamento funcionam na realidade, bem como sobre as lacunas que deverão ser tidas em conta ao elaborar e rever a legislação e as políticas da UE». [↑](#footnote-ref-25)
26. Parecer sobre «Atos delegados», de 16 de setembro de 2015 (INT/768) (ainda não publicado no JO). [↑](#footnote-ref-26)