

Bruxelas, 28 de abril de 2026
(OR. en)

8435/26

AG 70
SIMPL 79
BETREG 3
IA 96

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	28 de abril de 2026
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2026) 380 final
Assunto:	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES Um quadro normativo da UE mais simples, mais claro e mais fácil de fazer cumprir



COMISSÃO
EUROPEIA

Estrasburgo, 28.4.2026
COM(2026) 380 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO
EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E
AO COMITÉ DAS REGIÕES**

Um quadro normativo da UE mais simples, mais claro e mais fácil de fazer cumprir

A União Europeia atravessa um momento decisivo. Enfrenta um ambiente geopolítico tenso, pressões económicas e ameaças à segurança e à democracia. Ao mesmo tempo, está empenhada num esforço urgente para eliminar os obstáculos estruturais que a condicionam e para melhorar as condições para apoiar uma economia social de mercado altamente competitiva, inovadora e sustentável. No âmbito desse esforço, importa assegurar um quadro normativo simples, eficiente, transparente e suscetível de ser aplicado coercivamente, firmemente assente no Estado de direito e que apoie um mercado único plenamente integrado. É essencial criar uma Europa unida que saiba tirar partido dos seus pontos fortes e mantenha uma vantagem competitiva. Fazer cumprir de forma estratégica o direito da UE é fundamental para este esforço, prestando especial atenção aos domínios em que é mais importante para os nossos cidadãos e empresas. A qualidade e o cumprimento da regulamentação da UE influenciam a capacidade da União para atuar a nível externo e projetar as suas normas, contribuindo assim para a segurança económica e a influência da UE a nível mundial.

A Comissão dispõe de um dos sistemas mais avançados para legislar melhor, tal como foi reconhecido pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE)¹, que combina dados, análises de impacto e uma ampla consulta das partes interessadas. Paralelamente, tomou medidas ambiciosas para reforçar o mercado único, os direitos dos cidadãos e as liberdades fundamentais, bem como para proteger o Estado de direito. Apesar disso, os cidadãos, as empresas e as administrações públicas deparam-se frequentemente com legislação complexa, densa ou ambígua a nível da UE ou nacional. São também confrontados com atrasos excessivos na transposição e aplicação da legislação da UE, problemas em matéria de cumprimento coercivo, obstáculos burocráticos e excesso de regulamentação nacional desnecessária.

A aplicação fragmentada, tardia ou pouco empenhada do direito da UE dificulta a consecução dos objetivos estratégicos da UE, enfraquece o mercado único e compromete a competitividade e a resiliência da UE. As violações graves e prolongadas do direito da UE podem também comprometer o Estado de direito, que continua sob pressão no atual contexto mundial. Para garantir o Estado de direito não basta proteger os valores da UE. A existência de previsibilidade e um ambiente empresarial e de investimento favorável é fundamental para a segurança jurídica..

A presente comunicação visa modernizar a forma como a legislação da UE é concebida, aplicada e feita cumprir, assegurando simultaneamente que é clara, ágil e adequada à sua finalidade, contribuindo assim para concretizar o roteiro «Uma Europa, Um Mercado»². Ao racionalizar os procedimentos, reforçar a base factual das nossas propostas e assegurar a aplicação rigorosa da proporcionalidade, a UE pode apoiar a consecução dos seus objetivos estratégicos, impulsionando a competitividade, reforçando a segurança jurídica e dando respostas mais rápidas e eficazes às necessidades mais prementes. Com estes objetivos em vista, a comunicação introduz medidas destinadas a garantir uma melhor aplicação e um cumprimento mais célere da legislação da UE em todos os domínios de intervenção. Será dada atenção estratégica à fiscalização do cumprimento do conjunto de normas do mercado único.

As novas iniciativas da UE devem estar em consonância com os princípios «Legislar Melhor», nomeadamente com a abordagem da simplicidade desde a conceção. Devem ser acompanhadas

¹ *OECD Regulatory Policy Outlook 2025* (não traduzido para português), https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c/56b60e39-en.pdf.

² https://commission.europa.eu/document/5445de81-9481-4335-9902-9756159ba614_pt.

de avaliações de impacto de elevada qualidade e contribuir para os objetivos estratégicos da União da forma mais eficaz possível. As medidas e os princípios estabelecidos na presente comunicação serão refletidos nas orientações e no conjunto de instrumentos para legislar melhor e serão aplicados gradualmente, com uma definição cuidadosa das prioridades das respetivas ações. Por sua vez, a legislação em vigor deve ser reexaminada sempre que necessário, a fim de assegurar que se mantém pertinente e promover a coerência entre os atos legislativos conexos. Para o efeito, a presente comunicação é acompanhada de um Plano de Ação para Uma Racionalização Legislativa Aprofundada, que visa abordar 12 domínios prioritários.

A Comissão solicitou os pontos de vista das partes interessadas sobre estes instrumentos para legislar melhor através de um convite à apresentação de comentários³, tendo recebido 288 comentários de 27 países diferentes⁴. De um modo geral, as partes interessadas consideram que os instrumentos para legislar melhor são essenciais para a qualidade do processo legislativo da UE, tendo apelado ao reforço e à modernização destes instrumentos, com maior transparência, responsabilização e solidez jurídica.

1. SIMPLICIDADE DESDE A CONCEÇÃO

A fim de criar um mercado único mais coeso e eficiente, a Comissão pretende assegurar que as novas propostas legislativas evitam a complexidade e a fragmentação normativas. A simplicidade e a clareza normativas estão entre as principais preocupações manifestadas pelas partes interessadas no convite à apresentação de comentários, argumentando estas que a simplicidade deve ser incorporada na legislação desde as fases iniciais de conceção.

Uma proposta é «simples desde a conceção» quando as pessoas por ela afetadas são capazes de compreender facilmente:

- qual o seu objetivo,
- quem tem de fazer o quê e quando,
- a forma como os novos direitos e obrigações interagem com os já existentes,
- como é garantido o seu cumprimento, e
- o que acontece se as obrigações impostas não forem cumpridas.

As leis devem ser claras, a fim de poderem ser transpostas de forma harmoniosa e aplicadas de forma coerente e previsível, nomeadamente pelas autoridades públicas e pelos tribunais. A Comissão procurará aplicar o princípio da «simplicidade desde a conceção» às suas futuras propostas legislativas e insta o Parlamento Europeu, o Conselho e os Estados-Membros a respeitarem igualmente este princípio no exercício das suas competências.

³ Convite à apresentação de contributos, <https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/16232-Communication-on-better-regulation>.

⁴ Entre os inquiridos incluem-se associações empresariais (100), organizações não governamentais (ONG) (65), cidadãos da UE (29), empresas (22), autoridades públicas (22), outros (16), sindicatos (12), instituições académicas/de investigação (11), organizações ambientais (5), organizações de consumidores (4) e cidadãos de países terceiros (2).

A «simplicidade desde a conceção» tem várias dimensões:

Disciplina normativa

Para criar um quadro normativo mais eficaz e eficiente, a Europa deve ser capaz de definir prioridades e de se concentrar nos desafios e riscos mais significativos. A disciplina normativa é um meio de garantir que os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade são aplicados de forma coerente no direito da UE. Desta forma, a União pode concentrar os seus esforços e recursos em domínios em que a sua ação é necessária, proporciona maior valor acrescentado e é proporcionada.

Devemos igualmente demonstrar disciplina e concentração ao estabelecer normas de execução, a fim de evitar que a legislação da UE se torne demasiado extensa, complexa e onerosa. Nas futuras propostas legislativas, a Comissão procurará propor unicamente a atribuição de competências bem concebidas para adotar atos delegados e de execução que sejam estritamente necessárias para aplicar e fazer cumprir eficazmente as normas da UE ou as obrigações internacionais. Apelamos igualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho para que apliquem a mesma disciplina a este respeito ao longo de todo o processo legislativo.

Para aprofundar o mercado único e reforçar a atratividade da UE na economia mundial, é crucial escolher o instrumento jurídico e o grau de harmonização adequados. A escolha do ato jurídico deve ser bem fundamentada, com base nos Tratados, assim como a sua finalidade e o seu teor⁵. Para questões com uma forte dimensão de mercado único e sempre que a competência da UE o permita, o recurso mais sistemático a regulamentos exaustivos⁶ pode limitar as obrigações suplementares e a fragmentação regulamentar, nomeadamente através da sobre-regulação. Nesses casos, deve ser dada preferência à harmonização integral, devendo as exceções ser devidamente justificadas.

Regulamentação adaptável e preparada para o futuro

Para apoiar a inovação e o crescimento, as normas nacionais e da UE devem proporcionar margem de manobra suficiente para a sua adaptação à evolução futura, num contexto de mudanças tecnológicas e geopolíticas cada vez mais rápidas. Para tal, é necessário conceber normas favoráveis à inovação, que integrem considerações de antecipação e de longo prazo e proporcionem a segurança jurídica e a confiança necessárias para investir e operar no mercado único. Ao mesmo tempo, a Comissão assegurará que essas normas sejam reexaminadas e atualizadas sempre que necessário a fim de ter em conta as novas circunstâncias e a evolução tecnológica.

Recorreremos igualmente a cláusulas de caducidade, sempre que adequado, para que as leis cheguem ao termo da sua vigência numa data determinada. Utilizadas em conjunto com cláusulas de acompanhamento e avaliação oportunas, as cláusulas de caducidade podem ajudar a evitar a proliferação desnecessária de normas e requisitos de comunicação de informações, podendo assegurar que não se mantenham em vigor leis que já não sejam pertinentes.

⁵ Embora as diretivas exijam medidas de transposição e confirmem aos Estados-Membros uma maior flexibilidade na sua aplicação, os regulamentos são diretamente aplicáveis e regulam o domínio de intervenção sem exigir disposições normativas adicionais de grande alcance nos Estados-Membros.

⁶ É o que acontece quando as normas da UE regulam de forma exaustiva a matéria regida pelo ato e contêm um conjunto completo de disposições que regulam de forma autónoma.

A linguagem utilizada nas cláusulas de caducidade, acompanhamento e avaliação deverá ser normalizada e harmonizada.

Legislação mais simples e acessível

Além disso, é essencial que todas as pessoas possam identificar mais facilmente os respetivos direitos e obrigações legais, bem como o respetivo calendário de execução. Por conseguinte, a Comissão irá melhorar as sínteses da legislação disponíveis no EUR-Lex⁷, a fim de enunciar claramente os direitos e obrigações e assinalar as obrigações nacionais em matéria de transposição. A Comissão irá igualmente: i) Colaborar com as outras instituições para facilitar o acesso à legislação da UE, nomeadamente tornando-a legível por máquina; ii) Disponibilizar mais versões consolidadas da legislação e fazê-lo mais rapidamente, para que o ato jurídico principal e todas as suas alterações subsequentes possam ser lidos num único documento; e iii) Continuar a desenvolver o espaço europeu de dados jurídicos, a fim de facilitar o acesso em linha à legislação e à jurisprudência aplicáveis atualizadas a nível da UE e dos Estados-Membros⁸. Ao conceber os requisitos de comunicação de informações, a Comissão aplicará o princípio da declaração única e tornará as fontes de informação facilmente identificáveis.

A Comissão melhorará as normas aplicáveis à redação dos considerandos apresentados no início de cada proposta legislativa. Estes passarão a centrar-se mais na fundamentação do ato jurídico e na forma como deve ser interpretado, em vez de se limitarem a parafrasear disposições do ato ou a fazer referência a iniciativas ou objetivos políticos não relacionados. O Parlamento Europeu e o Conselho também poderão contribuir para racionalizar os considerandos durante o processo legislativo.

Para melhorar a congruência e a coerência do quadro regulamentar, a Comissão recorrerá a técnicas consagradas, como a codificação⁹ e a reformulação¹⁰. Ambas resultam na substituição e revogação de atos preexistentes e das respetivas alterações¹¹, contribuindo para um quadro jurídico mais coerente e compreensível, mais fácil de compreender e de aplicar por todas as partes interessadas. No entanto, para facilitar a adoção destas técnicas, é essencial que os colegisladores respeitem o compromisso de não reabrir outros elementos da legislação.

Um quadro jurídico coerente e mais simples exige igualmente uma relação clara entre as leis e a eliminação de sobreposições e das disposições redundantes. As leis ou disposições aplicáveis a atividades ou setores específicos devem complementar ou substituir, em vez de reproduzir, as leis ou disposições aplicáveis de um modo mais geral. Do mesmo modo, as novas normas

⁷ O EUR-Lex dá acesso ao direito da UE, incluindo ao *Jornal Oficial da União Europeia* que faz fê, às versões consolidadas dos atos jurídicos da UE (textos desprovidos de efeitos jurídicos), às sínteses da legislação e à jurisprudência. Trata-se de um repositório em linha abrangente do direito da UE e de documentos conexos, que permite aos utilizadores pesquisar, navegar e descarregar documentos, bem como acompanhar a evolução das propostas legislativas.

⁸ Comunicação da Comissão — DigitalJustice@2030, COM(2025) 802.

⁹ Acordo Interinstitucional de 20 de dezembro de 1994 — Método de trabalho acelerado tendo em vista a codificação oficial dos textos legislativos, JO C 102 de 4.4.1996, p. 2, [EUR-Lex - 31996Y0404\(02\) - PT - EUR-Lex](#).

¹⁰ Acordo Interinstitucional, de 28 de novembro de 2001, para um recurso mais estruturado à técnica de reformulação dos atos jurídicos, JO C 77 de 28.3.2002, p. 1, [EUR-Lex - 32002Q0328 - PT - EUR-Lex](#).

¹¹ No caso da codificação *vertical*, o ato e as suas alterações são reunidos num novo ato; na codificação *horizontal*, os atos de base que abrangem matérias conexas e as respetivas alterações são reunidos num novo ato. Nenhum dos casos implica alterações substanciais. No caso das *reformulações*, um novo ato legislativo inclui, num único texto, alterações substanciais e disposições inalteradas.

devem colmatar lacunas regulamentares efetivas, em vez de reiterar a legislação em vigor. Deve assegurar-se a plena congruência, clareza e coerência entre as disposições novas e as já existentes.

A Comissão assegurará a aplicação destes princípios aquando da elaboração de novas propostas políticas e envidará esforços para rever os atos jurídicos em vigor em domínios fundamentais em que a fragmentação normativa se tornou particularmente grave, a começar pelos domínios descritos no Plano de Ação para Uma Racionalização Legislativa Aprofundada, que acompanha a presente comunicação.

Prazos realistas de transposição e de aplicação

As pessoas, as empresas e os governos precisam de tempo para se prepararem para as novas normas e compreenderem como cumpri-las. No convite à apresentação de comentários, as partes interessadas defenderam que as leis devem ser concebidas, desde o início, tendo em conta a sua aplicação prática. Uma preocupação crítica suscitada neste contexto foi a questão dos períodos de transição e de aplicação que não permitem uma preparação suficiente.

A Comissão prestará especial atenção a que a legislação seja concebida, desde o início, tendo em vista a sua aplicação. Aplicará o princípio «pensar primeiro em pequena escala», tendo em conta as necessidades e as capacidades das pequenas e médias empresas¹².

A Comissão intensificará igualmente os esforços para assegurar que os prazos de transposição e aplicação sejam viáveis e credíveis, com base em estimativas realistas do tempo necessário para desenvolver medidas de execução e ferramentas digitais, e para dar às empresas e às autoridades nacionais tempo suficiente para se adaptarem. As cláusulas de anterioridade, os prazos de carência e as disposições que prevejam a testagem e a introdução gradual de obrigações importantes serão sistematicamente tidos em conta ao propor nova legislação. A Comissão insta o Parlamento Europeu e o Conselho a prestarem igualmente especial atenção a esta questão ao longo de todo o processo legislativo.

Tirar partido do progresso tecnológico

A elaboração de políticas prontas para o digital ajuda a identificar os aspetos digitais de uma iniciativa legislativa desde as fases iniciais de planeamento e integra a sua consideração sistemática na conceção das políticas. Esta abordagem estruturada contribui para um acervo mais coerente, uma aplicação digital mais harmoniosa das políticas e a realização de progressos na redução dos encargos administrativos¹³. Além disso, as tecnologias de ponta, incluindo a inteligência artificial (IA), podem ajudar a melhorar a qualidade da legislação e a reduzir as discrepâncias regulamentares entre os textos jurídicos.

Neste contexto, a Comissão tem estado a desenvolver uma nova ferramenta informática que ajudará a gerir mais facilmente a legislação da UE, incluindo as normas de execução, identificando sobreposições, lacunas e complexidade desnecessária. Paralelamente, a

¹² As PME devem beneficiar de isenções de obrigações sempre que as mesmas representem um risco normativo reduzido e devem ter acesso a medidas de apoio sempre que tenham de cumprir normas onerosas ou que exijam interpretação. As especificidades das pequenas empresas de média capitalização também devem ser tidas em conta, quando pertinente.

¹³ No âmbito do quadro estratégico pronto para o digital, as propostas legislativas com impacto no domínio digital são acompanhadas de uma ficha financeira e digital da proposta legislativa, <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/digital-ready-policymaking/digital-ready-policymaking-dprm-framework>.

ferramenta eletrônica de redação jurídica da UE — EdiT — continuará a ser melhorada, a fim de assegurar a clareza e a coerência das nossas propostas legislativas. Estas ações facilitarão a elaboração de legislação e reforçarão a acessibilidade e a previsibilidade, apoiando assim prioridades como a redução dos encargos administrativos. As cláusulas-tipo, incluindo disposições favoráveis às pequenas e médias empresas, facilitarão a redação jurídica e a coerência.

A formação e a orientação constituem outra forma de garantir a qualidade jurídica das nossas propostas e de assegurar que o princípio da «simplicidade desde a concepção» está bem enraizado no ciclo de políticas. Para o efeito, a Comissão investirá na promoção de conhecimentos especializados internos em matéria de redação jurídica, através de programas de formação obrigatórios e de orientações atualizadas neste domínio. As boas práticas e a aplicação destes princípios serão promovidas por uma rede de correspondentes para a qualidade jurídica.

Aplicação desde a concepção

A «simplicidade desde a concepção» gerará obrigações mais claras e acessíveis para os Estados-Membros e as empresas, facilitando o cumprimento desde o início. As normas da UE devem ser fáceis de aplicar, acompanhar e fazer cumprir e difíceis de utilizar abusivamente ou de contornar. Tal significa ter em conta os mecanismos de aplicação desde o início aquando da elaboração de legislação da UE. Os instrumentos integrados de acompanhamento e execução podem ser valiosos para todos os tipos de atos jurídicos, mas são particularmente pertinentes para os regulamentos, que são diretamente aplicáveis. Embora se possa recorrer a diferentes mecanismos, as disposições a seguir enunciadas são opções que se revelaram úteis no seu contexto específico:

- Designar autoridades nacionais responsáveis por fiscalizar o cumprimento da legislação e definir as respetivas competências, eventualmente em combinação com um grau suficiente de harmonização das sanções;
- Atribuir à Comissão, competências eficazes de investigação em determinados domínios;
- Criar mecanismos sólidos de notificação prévia¹⁴ de projetos de legislação nacional, com uma apreciação vinculativa da compatibilidade pela Comissão, de modo que os problemas identificados sejam eliminados antes da adoção das medidas nacionais.

Em função das circunstâncias de cada proposta, a Comissão ponderará se estes tipos de disposições de «aplicação desde a concepção» poderão acrescentar valor e utilizá-las conforme adequado. Ao mesmo tempo, a Comissão procurará minimizar, atendendo às atuais restrições orçamentais, quaisquer encargos para os Estados-Membros e para si própria resultantes de tais disposições.

Ações-chave

- Colocar maior ênfase nos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade no âmbito da **disciplina normativa**, nomeadamente no que diz respeito à atribuição de competências para a adoção de atos delegados e de execução.

¹⁴ Trata-se de domínios e medidas nacionais não abrangidos pelos mecanismos de notificação existentes, como os estabelecidos pela Diretiva Transparência no Mercado Único e pela Diretiva Serviços.

- Dar prioridade a **regulamentos exaustivos e à harmonização integral** aquando da regulamentação de questões relacionadas com o mercado único, sempre que seja juridicamente viável e adequado.
- Introduzir cláusulas de acompanhamento e avaliação regulares e oportunas, bem como recorrer a **cláusulas de caducidade**, quando adequado, a fim de garantir que a legislação continua a dar resposta à evolução da situação.
- Recorrer com maior frequência a técnicas de **reformulação e codificação** e garantir a **coerência entre a legislação setorial e a legislação geral**, bem como entre os diferentes **atos jurídicos em vigor e os novos**.
- Identificar **termos e disposições normalizados** de boas práticas, com uma redação normalizada acordada entre as instituições, sempre que possível, e redigir **considerandos mais específicos**.
- Estabelecer **prazos realistas de transposição e de aplicação e ponderação sistemática de medidas** como cláusulas de anterioridade ou introdução gradual para facilitar a aplicação da legislação.
- Continuar a desenvolver e a utilizar **ferramentas digitais**, como a ferramenta eletrónica de redação EdiT, uma nova ferramenta de gestão do acervo, reforçando simultaneamente o ponto de acesso ao direito da UE, o EUR-Lex, e continuar a desenvolver o espaço europeu de dados jurídicos.
- Criar uma **rede de correspondentes para a qualidade jurídica** na Comissão e introduzir **formação obrigatória para os redatores jurídicos** com base em **orientações** atualizadas.
- Reforçar os **mecanismos de acompanhamento e de fiscalização do cumprimento** nos atos jurídicos da UE, a fim de assegurar a **aplicação coerciva desde a conceção**, incluindo a prevenção de incompatibilidades com o direito da UE numa fase precoce através de mecanismos de notificação prévia.

2. CONTINUAR A MELHORAR O ENQUADRAMENTO PARA LEGISLAR MELHOR

O quadro normativo da UE tem de responder rapidamente aos desafios atuais, nomeadamente o reforço da prosperidade e da competitividade, ou a resolução de questões sociais, ambientais e geopolíticas. Tal exige centrar melhor a atenção, assim como maior agilidade, rigor, clareza e previsibilidade.

O sistema da Comissão para legislar melhor — que rege as avaliações de impacto, as consultas e as avaliações — é amplamente reconhecido como uma referência internacional pela sua elevada qualidade. A presente comunicação introduz melhorias específicas destinadas a garantir que o mesmo responde de forma mais eficaz a um leque mais vasto de situações. Estas alterações visam aumentar tanto o número como a pertinência das avaliações de impacto, assegurar a base factual mais sólida possível quando a ação legislativa é urgente e racionalizar a sequência das consultas. Embora esta nova abordagem entre em vigor imediatamente, será aplicada gradualmente até à revisão das orientações e do conjunto de instrumentos.

Realizar mais avaliações de impacto e mais bem focadas

No primeiro ano do seu mandato, a Comissão agiu de forma rápida e determinada para dar resposta a alguns dos desafios geopolíticos e económicos mais exigentes das últimas décadas. Tal implicou a adoção de iniciativas legislativas através de procedimentos de urgência, incluindo várias propostas de simplificação¹⁵. Embora, em casos de extrema urgência, possa ainda ser necessário derrogar determinadas normas sobre legislar melhor, as alterações descritas na presente comunicação permitirão à Comissão apresentar mais iniciativas acompanhadas de uma avaliação de impacto¹⁶.

Para que tal seja possível, será necessária uma aplicação mais rigorosa e estruturada das considerações em matéria de proporcionalidade. As avaliações de impacto centrar-se-ão no que realmente importa, ou seja, a avaliação dos principais impactos económicos, sociais e ambientais das propostas. Além disso, uma abordagem mais adaptada estabelecerá uma diferenciação entre novas iniciativas legislativas ou revisões importantes, por um lado, e iniciativas mais específicas¹⁷, por outro. Essa abordagem permitirá estabelecer os dados e a análise necessários em função da natureza das iniciativas e dos impactos esperados, incluindo potenciais impactos externos, se for caso disso.

Esta abordagem refletir-se-á nos modelos revistos para as avaliações de impacto e outras avaliações. Estes incluirão a elaboração de uma «matriz dos principais impactos» desde o início, a fim de conduzir a uma melhor concentração nos impactos significativos e pertinentes para cada proposta individual. Desta forma, conseguiremos identificar os principais impactos e aspetos essenciais a analisar, definindo assim o objeto da avaliação de impacto e determinando o âmbito e a profundidade da análise. A tomada em consideração dos custos e benefícios continuará a ser uma parte fundamental desta análise mais específica e concisa, desempenhando os números, os dados e as estatísticas um papel proeminente, sempre que disponíveis. Na medida do possível, a Comissão envidará esforços para alcançar estes objetivos, tirando partido dos seus próprios recursos, capacidades e conhecimentos especializados internos.

A abordagem mais rigorosa levará o Comité de Controlo da Regulamentação a efetuar o controlo de qualidade quanto a um leque mais vasto de avaliações de apoio às propostas políticas. Esse controlo alargado, amplamente apoiado pelas partes interessadas, terá igualmente em conta a natureza e a importância dos impactos de cada proposta. No que diz respeito às principais propostas, o Comité continuará a emitir pareceres com reservas¹⁸, ao passo que, para outras iniciativas mais específicas, emitirá recomendações para a realização de melhorias que devem ser comunicadas de forma transparente e tidas em conta. Tal traduzir-se-á numa melhoria da qualidade dos dados relativos às propostas que não sejam objeto de análise pelo Comité.

¹⁵ Entre estas incluiu-se a legislação *omnibus*, que consiste num único ato legislativo que altera várias leis.

¹⁶ Não é necessária uma avaliação de impacto para todas as propostas legislativas, conjunto de instrumentos para legislar melhor, INSTRUMENTO n.º 7. O que é uma avaliação de impacto e quando é necessária: https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_pt.

¹⁷ As iniciativas específicas são aquelas que não alteram significativamente os objetivos estratégicos da legislação em vigor e propõem alterações que visam otimizar a sua eficácia e eficiência.

¹⁸ Ou seja, parecer positivo, parecer positivo com reservas, parecer negativo.

Requisitos mínimos para os percursos acelerados

Verifica-se uma situação de urgência quando é necessária uma ação rápida da UE para evitar danos significativos, dar cumprimento a obrigações jurídicas ou aproveitar uma oportunidade crucial. A Provedora de Justiça Europeia emitiu recomendações¹⁹ sobre a forma como a Comissão apoia com elementos de prova as propostas urgentes. O recurso a procedimentos de urgência foi igualmente referido pelos inquiridos no convite à apresentação de comentários. Embora os inquiridos reconheçam que situações de emergência genuínas podem exigir procedimentos acelerados, importa continuar a proceder, na medida do possível, a uma consulta e uma avaliação.

Em resposta às recomendações da Provedora de Justiça Europeia e às preocupações manifestadas pelas partes interessadas, a Comissão avaliará a sensibilidade temporal de cada situação e as eventuais consequências negativas de uma ação tardia, a fim de distinguir a urgência da celeridade rotineira. Ao fazê-lo, terá em conta parâmetros como:

- a existência ou antecipação de choques ou crises, incluindo nas relações externas da União,
- as potenciais consequências da falta de ação imediata,
- os prazos legais, e
- o contexto político que torna necessária a ação urgente.

Mesmo em casos de urgência, a Comissão esforçar-se-á por obter a melhor base factual possível. Sempre que viável, a Comissão elaborará uma avaliação de impacto para iniciativas urgentes com impactos significativos esperados. Esta avaliação será posteriormente objeto de análise pelo Comité de Controlo da Regulamentação. O Comité terá em conta os prazos a cumprir e emitirá recomendações que contribuam para o processo de decisão, assegurando que a proposta beneficia da sua análise, reconhecendo simultaneamente os condicionalismos impostos pela necessidade de agir com urgência.

A fim de manter uma participação significativa das partes interessadas no âmbito do procedimento acelerado, a Comissão consultará, em princípio, o público através de um convite à apresentação de comentários. Tal proporcionará às empresas, aos cidadãos, à sociedade civil, às autoridades públicas e a outras partes interessadas a oportunidade de contribuírem para moldar a iniciativa. Poderão também ser realizadas consultas específicas com diversas partes interessadas, incluindo eventualmente diálogos sobre a execução ou verificações da situação real, a fim de recolher informações práticas e assegurar que as medidas propostas são eficazes, eficientes e exequíveis.

Em circunstâncias excecionais, quando a necessidade de ação urgente for tão premente que as propostas tenham de ser adotadas num prazo extremamente curto, o comissário responsável pelo Programa Legislar Melhor pode conceder derrogações das normas processuais habituais acima indicadas. Estas só serão tidas em conta se a especial urgência for claramente demonstrada.

Nessas circunstâncias excecionais, a Comissão assegurará a elaboração de um documento de trabalho analítico dos serviços da Comissão para acompanhar a proposta ou a sua publicação

¹⁹ Recomendações conjuntas sobre os inquéritos 983/2025/MAS, 2031/2024/VB e 1379/2024/MIK.

o mais rapidamente possível, o mais tardar três meses após a adoção da proposta. Esse documento deve incluir, pelo menos:

- A descrição do problema;
- A abordagem identificada para o resolver;
- Uma avaliação dos principais impactos da proposta, incluindo uma análise custo-benefício e uma avaliação da coerência climática.

A avaliação da urgência e todas as derrogações devem ser devidamente documentadas, registadas de forma transparente e comunicadas nas exposições de motivos das propostas. Esta abordagem estabelece um equilíbrio cuidadoso entre a necessidade de ação urgente e o imperativo de assegurar que as normas sobre legislar melhor são o mais rigorosas possível em todas as circunstâncias.

Um sistema de consulta mais inteligente e flexível

O sistema de consulta da Comissão é abrangente e amplamente louvado — obtendo sistematicamente as pontuações mais elevadas nas classificações da OCDE²⁰. Recentemente, o leque de instrumentos de consulta foi novamente alargado, com a inclusão de diálogos sobre a execução ou de verificações da situação real²¹. Embora o sistema de consulta da Comissão seja altamente eficaz, as partes interessadas manifestaram preocupações quanto à duração das consultas, à sobreposição de consultas, à repetição de pedidos de informação e à insuficiência do retorno de informação.

Para dar resposta a estas preocupações, a Comissão irá integrar melhor os vários instrumentos de consulta, evitando duplicações e continuando a assegurar a máxima acessibilidade a todos os cidadãos e partes interessadas. Embora cada instrumento de consulta sirva um objetivo e possa dirigir-se a um público ligeiramente diferente, o leque de instrumentos à disposição da Comissão não deve resultar em convites repetitivos para obtenção dos mesmos contributos das mesmas partes interessadas.

Esforçar-nos-emos por consultar o público uma única vez sobre a mesma iniciativa, quer através de um convite à apresentação de comentários, quer recorrendo a um questionário, complementado com consultas específicas, se necessário, procurando obter diferentes pontos de vista e contributos e a participação de um conjunto variado de partes interessadas pertinentes. Um documento simplificado de convite à apresentação de comentários centrará as informações solicitadas sobre aspetos fundamentais, para que as partes interessadas possam fornecer mais facilmente contributos significativos.

O calendário global das consultas será igualmente otimizado. Tal como solicitado por muitas das partes interessadas, a Comissão evitará, sempre que possível, contabilizar os principais períodos de férias como parte do prazo global das consultas. Quando forem realizadas outras

²⁰ *OECD Regulatory Policy Outlook 2025* (não traduzido para português), ver figuras 2.1 e 2.2 sobre a participação das partes interessadas na elaboração de legislação primária e regulamentos subordinados, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c/56b60e39-en.pdf.

²¹ Estes instrumentos desempenharam um papel bem-sucedido no programa de simplificação da Comissão, contribuindo para os testes de esforço da legislação em vigor, bem como para a elaboração de propostas *omnibus* e de outras propostas de simplificação.

consultas públicas e/ou específicas para a mesma iniciativa, o prazo normal de 12 semanas para os questionários de consulta pública poderá ser reduzido em até seis semanas.

A Comissão também informará diretamente as partes interessadas quando o resumo das respostas às consultas estiver disponível no portal «Dê a sua opinião». Esse mecanismo de notificação automatizado reforçará a transparência e permitirá aos participantes aceder facilmente aos resultados da consulta.

Além disso, os comités consultivos e as suas redes, como a Rede de Polos Regionais, serão envolvidos mais ativamente nas atividades de consulta, facilitando a sua participação e fornecendo um retorno de informação sobre os contributos dos mesmos.

Avaliação de alterações substanciais

Durante o processo legislativo, o Parlamento Europeu e o Conselho podem introduzir alterações substanciais nas propostas iniciais da Comissão. Na prática, as instituições que propõem essas alterações não avaliam o seu impacto, apesar do seu compromisso de o fazer «quando o considerarem adequado e necessário ao processo legislativo»²². Sem essas avaliações, a análise dos impactos esperados de uma lei torna-se incompleta e suscetível de induzir em erro, podendo assim resultar em encargos mais elevados ou em dificuldades inesperadas na aplicação da legislação.

Para melhorar esta situação, a Comissão propõe uma abordagem coerente, pragmática e colaborativa, baseada em três vertentes de trabalho comum entre as instituições.

Em primeiro lugar, as instituições devem trabalhar em prol de um entendimento comum daquilo que constitui uma alteração substancial. Entre os exemplos de uma alteração substancial podem incluir-se o alargamento do âmbito de aplicação de uma proposta de modo a abranger microempresas ou PME, ou medidas suscetíveis de resultar em custos de conformidade adicionais, novos requisitos de comunicação de informações para empresas ou administrações ou despesas públicas adicionais. Um conjunto comum de parâmetros poderá permitir ao Parlamento Europeu e ao Conselho identificar e avaliar as respetivas alterações substanciais.

Em segundo lugar, uma vez identificada uma alteração substancial, a instituição que a introduz deve fornecer uma avaliação dos impactos e quantificar os custos ou as poupanças utilizando um método simples de cálculo dos custos. No que diz respeito aos custos ou poupanças administrativos, o «modelo de custo-padrão» facilitaria o cálculo e a comunicação dos mesmos.

Por último, os impactos das alterações substanciais poderiam ser apresentados num modelo conciso. Este incluiria elementos como uma descrição geral, os custos e benefícios adicionais esperados, as partes interessadas afetadas e o impacto na competitividade e na inovação.

²² Acordo Interinstitucional, de 13 de abril de 2016, sobre legislar melhor, JO L 123 de 12.5.2016, p. 1, [EUR-Lex - 32016Q0512\(01\) - PT - EUR-Lex](#). Embora, no passado, o Parlamento Europeu tenha realizado algumas dessas avaliações, tal já não se verifica. O Conselho, por outro lado, nunca o fez.

Ações-chave

- Um **leque mais vasto de iniciativas** com impactos significativos, acompanhadas de uma **avaliação de impacto** e analisadas pelo **Comité de Controlo da Regulamentação**.
- **Avaliações de impacto** mais **específicas**, com base numa **matriz** inicial dos **principais impactos** e numa abordagem mais **proporcionada**.
- **Requisitos mínimos** para **iniciativas urgentes** no âmbito de **percursos acelerados**.
- Um **convite à apresentação de comentários** simplificado, para dar ênfase a informações fundamentais para as partes interessadas.
- **Prazos de consulta** otimizados e flexíveis, que tenham em conta os **períodos de férias**.
- Utilização mais **integrada e flexível** dos diferentes **instrumentos de consulta**, para evitar o cansaço das consultas e aceder a uma grande variedade de pontos de vista e contributos.
- **Notificação** automatizada direta aos inquiridos dos resumos das consultas.
- Atualização das **orientações para legislar melhor** e dos **modelos de avaliação de impacto e de avaliação**, a fim de refletir estas melhorias.
- Prossecução do trabalho com os legisladores para desenvolver e aplicar uma **metodologia comum**, de modo a que **cada instituição possa avaliar as respetivas alterações substanciais**.

3. RACIONALIZAÇÃO LEGISLATIVA APROFUNDADA

O acervo legislativo da UE tem aumentado ao longo do tempo. Tal reflete as responsabilidades crescentes da UE, o seu papel na promoção do mercado único e as questões cada vez mais exigentes e complexas que é chamada a abordar. Em muitos casos, a legislação da UE está a substituir 27 conjuntos diferentes de normas nacionais. No entanto, a enorme dimensão e a densidade do direito da UE, bem como a sua interação com o direito nacional, podem gerar complexidade desnecessária, encargos de conformidade repetitivos e potenciais incoerências. A acumulação de normas tornou-se um problema nas jurisdições mais desenvolvidas²³.

As partes interessadas têm defendido sistematicamente, nomeadamente no convite à apresentação de comentários, que os esforços de simplificação sejam alargados à revisão e consolidação das medidas existentes. Embora a nova legislação continue a ser essencial para fazer face aos desafios emergentes e atualizar as nossas normas, é igualmente importante gerir o conjunto de normas em vigor, a fim de melhorar a sua clareza, congruência e coerência.

²³ *OECD Economic Outlook* (não traduzido para português), https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-outlook-volume-2025-issue-2_9f653ca1-en.html.

Em 2025, a Comissão propôs medidas de simplificação ambiciosas, com base na sua Comunicação — Uma Europa mais simples e mais rápida²⁴. Uma vez adotados pelos colegisladores, 10 pacotes *omnibus* e outras propostas de simplificação deverão resultar em economias de custos recorrentes de, pelo menos, 15 mil milhões de EUR para as empresas e as administrações. Esta dinâmica está a ser mantida, com várias novas propostas *omnibus* em desenvolvimento e medidas de simplificação adicionais em curso. Mais de metade das iniciativas legislativas do programa de trabalho da Comissão para 2026 contribuirão para tornar a legislação da UE menos densa, mais clara e mais fácil de aplicar²⁵.

Além disso, uma revisão dos atos delegados e de execução levou a que fosse retirada a prioridade a cerca de 30 % dos atos previstos para 2026. Tal contribuirá para assegurar que o direito derivado alcance os seus objetivos, continue a ser proporcionado e se centre nos domínios em que a ação da UE proporciona o maior valor acrescentado.

Plano de Ação para Uma Racionalização Legislativa Aprofundada

Cada membro do colégio é responsável por realizar uma análise exaustiva do acervo legislativo sob a sua responsabilidade, a fim de avaliar se o mesmo continua a ser pertinente e adequado à sua finalidade. Trata-se de uma parte integrante dos testes de esforço previstos nas Orientações Políticas da Comissão e nas cartas de missão dos comissários²⁶. A análise da legislação abrange todos os domínios de intervenção e inclui igualmente atos delegados e de execução.

Para intensificar estes esforços e lhes conferir maior prioridade, a Comissão irá lançar o Plano de Ação para Uma Racionalização Legislativa Aprofundada. O referido plano de ação centra-se em 12 domínios, enumerados no anexo 1. Estes serão examinados com carácter prioritário em 2026 e 2027, com o objetivo de reduzir a complexidade e a fragmentação, a fim de melhorar a sua eficácia e eficiência.

Os 12 domínios prioritários — livre circulação de mercadorias e serviços, serviços financeiros, alfândegas, fiscalidade, saúde e segurança dos alimentos, agricultura, transportes, energia, clima, ambiente, digital, habitação e licenciamento — foram selecionados com base numa análise interna dos desafios em matéria de execução e nos comentários das partes interessadas, nomeadamente no âmbito de diálogos sobre a execução e de verificações da situação real.

Espera-se que a racionalização legislativa aprofundada resulte em medidas legislativas ou de outra natureza que resolvam a questão das disposições obsoletas, sobreposições, incoerências ou requisitos redundantes que criam encargos desnecessários. Promoverá igualmente a consolidação em domínios caracterizados por uma elevada fragmentação normativa e poderá conduzir à retirada de propostas individuais da Comissão, nos casos em que estas já não reflitam as realidades atuais ou em que tenham cessado os progressos entre os colegisladores.

Entre os exemplos de possíveis medidas incluem-se a harmonização, a digitalização dos processos, a racionalização das normas fragmentadas, a redução das obrigações de comunicação de informações e a mobilização de ferramentas digitais para reduzir a burocracia. O plano de ação visa promover a transparência e a previsibilidade, assegurando que a legislação

²⁴ Uma Europa mais simples e mais rápida: comunicação sobre simplificação e execução, COM(2025) 47.

²⁵ Programa de trabalho da Comissão para 2026, COM(2025) 870.

²⁶ As escolhas da Europa — Orientações políticas para a próxima Comissão Europeia 2024-2029.

da UE é adequada à sua finalidade, reduzindo simultaneamente os custos de conformidade para as empresas, as administrações públicas e os cidadãos.

A fim de dar o impulso necessário à racionalização legislativa aprofundada, o colégio de comissários analisará regularmente os progressos realizados na execução do plano de ação. Os progressos farão parte do relatório anual da Comissão sobre a simplificação, a aplicação e a execução coerciva.

Plataforma de simplificação — um novo grupo de peritos de alto nível

Estes esforços de racionalização legislativa aprofundada serão apoiados por um grupo de partes interessadas de alto nível intitulado Plataforma Simplificação²⁷. O novo grupo²⁸ reunirá as autoridades nacionais, regionais e locais, o Comité das Regiões — apoiado pela Rede de Polos Regionais —, o Comité Económico e Social Europeu, os parceiros sociais, as empresas e as organizações da sociedade civil. Os participantes apresentarão sugestões sobre a forma como as normas da UE e a forma como são aplicadas podem ser simplificadas e tornadas mais fáceis de aplicar para o público, as empresas e as administrações, acompanhando os progressos e as necessidades emergentes.

Ações-chave

- Proceder a uma **racionalização legislativa aprofundada**, como previsto no plano de ação em anexo.
- Procurar obter mais contributos das partes interessadas para identificar os desafios em matéria de execução e o potencial de simplificação, nomeadamente através de **consultas, diálogos sobre a execução e verificações da situação real**.
- Criar um novo grupo de peritos de alto nível — a **Plataforma Simplificação** — para apoiar os esforços de simplificação e redução de encargos.

4. COMBATER A SOBRERREGULAÇÃO

Os obstáculos ao mercado único podem resultar de opções estratégicas nacionais, de procedimentos administrativos divergentes, da falta de capacidade administrativa ou da desigualdade na digitalização. Embora nem sempre sejam contrários ao direito da UE, esses obstáculos dificultam o bom funcionamento do mercado único, por vezes de forma não intencional. Por sua vez, os obstáculos ao mercado único comprometem a prosperidade e a resiliência.

Um obstáculo significativo deste tipo é a sobre-regulação²⁹. Trata-se de situações em que um Estado-Membro, ao transpor ou aplicar o direito da UE num determinado domínio de intervenção, introduz um âmbito de aplicação mais vasto, normas mais rigorosas ou obrigações

²⁷ Este novo grupo dará continuidade ao trabalho da Plataforma Prontos para o Futuro, que funcionou entre 2021 e 2024.

²⁸ C(2026) 8000.

²⁹ A sobre-regulação foi identificada como um obstáculo na Estratégia de 2025 para o Mercado Único, COM(2025) 500.

que vão além dos requisitos estabelecidos pelo ato jurídico da UE³⁰. A criação de procedimentos mais onerosos do que o necessário para aplicar o direito da UE também pode ser considerada sobre-regulação.

Mesmo quando estas práticas não constituem uma infração à legislação da UE, tendem a ter um efeito prejudicial no mercado único e a prejudicar as operações comerciais, incluindo a nível nacional, ou a afetar indevidamente os direitos das pessoas singulares. Podem também gerar condições desiguais para as empresas e custos de conformidade mais elevados, comprometendo o empreendedorismo, a inovação e, em última análise, a competitividade da Europa. Além disso, a sobre-regulação corre o risco de provocar uma indefinição das responsabilidades, uma vez que os agentes económicos podem responsabilizar a UE por encargos normativos efetivamente decorrentes de opções estratégicas nacionais, prejudicando a reputação da UE.

A eliminação destes obstáculos e a redução da sobre-regulação só são possíveis em parceria com os Estados-Membros. Neste contexto, a Comissão irá elaborar um conjunto de boas práticas e critérios para ajudar os Estados-Membros a identificar e evitar a sobre-regulação na transposição e aplicação nacionais da legislação da UE. Esta iniciativa baseia-se no compromisso coletivo de prevenir a sobre-regulação, expresso nas Conclusões do Conselho Europeu de 19 de março de 2026. A Comissão apoiará igualmente os Estados-Membros durante o processo de transposição das diretivas, ajudando-os a identificar precocemente potenciais riscos de sobre-regulação.

A Comissão recorrerá a consultas, diálogos sobre a execução organizados pelos comissários e verificações da situação real para identificar e analisar os problemas em matéria de execução sob a forma de sobre-regulação. As investigações no âmbito dos «domínios prioritários para efeitos de aplicação da legislação» da Comissão (ver secção específica abaixo) contribuirão igualmente para detetar casos de sobre-regulação.

Os Estados-Membros também devem contribuir para a recolha destes dados. Atualmente, já podem indicar numa base de dados³¹, durante ou após a transposição das diretivas, quando as suas próprias medidas nacionais são mais rigorosas do que o direito da UE. No entanto, na prática, esta opção não tem sido utilizada.

A Comissão promoverá a utilização dos mecanismos e fóruns existentes para combater os obstáculos e a sobre-regulação no mercado único. O Semestre Europeu³² desempenhará o seu papel, identificando os principais obstáculos e problemas de sobre-regulação em cada Estado-Membro e identificando os casos a abordar a título prioritário. A Comissão basear-se-á, nomeadamente, no trabalho do grupo de trabalho para o cumprimento das regras do mercado único, que desenvolveu uma abordagem colaborativa, juntamente com os Estados-Membros, para eliminar os obstáculos no mercado único.

Por último, a Comissão terá igualmente em conta o risco de sobre-regulação ao elaborar propostas legislativas e formulá-las de forma a minimizar esse risco (por exemplo, conforme adequado, dando prioridade a regulamentos exaustivos em detrimento de diretivas em

³⁰ Tal não prejudica a prerrogativa dos Estados-Membros de adotarem medidas mais rigorosas em determinados domínios de intervenção, quando tal esteja previsto nos Tratados.

³¹ A THEMIS é uma base de dados partilhada entre os serviços da Comissão e os Estados-Membros, na qual as autoridades nacionais notificam à Comissão as suas medidas nacionais de transposição.

³² O Semestre Europeu é o quadro da União Europeia para a coordenação e a supervisão das políticas económicas e sociais.

domínios do mercado único, assegurando que as normas da UE regulam exaustivamente a matéria regida pelo ato).

Ações-chave

- Apoiar os esforços dos Estados-Membros para evitar a sobre-regulação através de um **conjunto de boas práticas e de orientações em matéria de transposição**.
- **Detetar mais precocemente** os casos de sobre-regulação, através de instrumentos da Comissão e em conjunto com os Estados-Membros.
- Identificar os principais obstáculos e acompanhar as questões relacionadas com a sobre-regulação em cada Estado-Membro através do **Semestre Europeu** e do **grupo de trabalho para o cumprimento das regras do mercado único**.

5. MELHOR APLICAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DO CUMPRIMENTO

Mesmo as melhores normas não têm o impacto pretendido quando a aplicação é fragmentada, atrasada ou incoerente entre os Estados-Membros. Estas insuficiências não só enfraquecem a integridade do mercado único e comprometem a competitividade, como também minam a confiança no Estado de direito, um alicerce da legitimidade da UE, o que acarreta custos significativos para as pessoas e as empresas. A fiscalização rigorosa e previsível do cumprimento das normas sustenta a credibilidade da União nas parcerias internacionais e a sua capacidade para promover uma cooperação assente em regras.

A atual Comissão tomou iniciativas fundamentais para reforçar o mercado único³³ e proteger o Estado de direito³⁴. Aumentou o apoio à aplicação da legislação prestado aos Estados-Membros, dotando-os dos instrumentos necessários para aplicar o direito da UE de forma atempada e correta desde o início³⁵. No entanto, a sua aplicação coerciva, credível e eficiente é o mecanismo de apoio necessário para alcançar o cumprimento atempado das regras da UE, caso as medidas preventivas não sejam bem-sucedidas.

Para fazer face à dimensão dos desafios da Europa e reforçar a resiliência no futuro, a Comissão intensificará a aplicação do direito da UE. Tomaremos medidas para uma aplicação mais célere e rigorosa do direito da UE em todos os domínios de intervenção e para garantir a igualdade de tratamento³⁶.

³³ O mercado único: o nosso mercado doméstico europeu num mundo incerto. Estratégia para simplificar, agilizar e fortalecer o mercado único, COM(2025) 500.

³⁴ Ciclo anual do Estado de direito, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_pt.

³⁵ Uma Europa mais simples e mais rápida: comunicação sobre simplificação e execução, COM(2025) 47.

³⁶ A presente comunicação complementa, mas não substitui, as prioridades em matéria de aplicação coerciva da legislação estabelecidas em comunicações anteriores, nomeadamente na Comunicação da Comissão — Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação [C(2016) 8600] e na Comunicação da Comissão — Garantir a aplicação da legislação da UE para que a Europa concretize os compromissos assumidos [COM(2022) 518].

Domínios prioritários do mercado único para efeitos de aplicação da legislação

O mercado único é o motor da inovação, do crescimento e da competitividade europeias³⁷. Quando se confrontam com obstáculos injustificados, normas nacionais divergentes e condições comerciais desiguais, as empresas não podem atingir o seu pleno potencial. Estes obstáculos distorcem a concorrência e limitam a atividade e o investimento transnacionais.

É por este motivo que a Comissão tem vindo a intensificar os seus esforços quanto à aplicação coerciva do conjunto de regras do mercado único. No anexo 2, são identificados 11 domínios prioritários do mercado único para efeitos de aplicação coerciva da legislação, com base na sua pertinência sistémica e económica. Nestes domínios, a Comissão analisará mais proativamente todos os Estados-Membros e procurará resolver os problemas identificados, sempre que necessário, através da instauração de procedimentos de infração célere. Os domínios prioritários enumerados dizem respeito a questões que tenham um impacto grave no funcionamento do mercado único, prejudicando as empresas europeias. A Comissão identificou estes domínios com base em informações recolhidas de fontes que incluem os diálogos sobre a execução, as queixas de cidadãos e outras partes interessadas e as questões sistémicas comunicadas pelos centros SOLVIT que operam em toda a UE para resolver problemas transnacionais concretos. O combate à sobre-regulação ilícita integrará igualmente a aplicação coerciva nestes domínios prioritários³⁸.

O objetivo é assegurar o cumprimento das regras do mercado único o mais rapidamente possível, utilizando o instrumento mais adequado a cada caso. As investigações basear-se-ão nos instrumentos existentes e nos intercâmbios com os Estados-Membros no âmbito de grupos de peritos, seminários sobre a transposição e, se necessário, reuniões específicas. Os diálogos sobre a execução realizados pelos comissários e as verificações da situação real também poderão proporcionar um contributo valioso por parte de quem é afetado pelas normas da UE na prática. A Comissão intensificará o recurso a diálogos pré-infração com os Estados-Membros para investigar potenciais violações da legislação do mercado único e sempre que exista uma perspetiva realista de resolução rápida em cooperação com os Estados-Membros em causa.

Sempre que necessário, a Comissão dará início a procedimentos de infração. Tal acontecerá quer após um diálogo pré-infração infrutífero, quer, logo desde o início, em caso de violações graves e devidamente comprovadas. Quando é iniciado um procedimento de infração, o

³⁷ De acordo com o Banco Central Europeu (BCE), a redução dos obstáculos às trocas comerciais de mercadorias provocaria um aumento do comércio intra-UE de 4,4 % e ganhos em termos de bem-estar estimados em 1,3 %. No entanto, a redução dos obstáculos ao comércio de serviços permitiria atingir um maior aumento do comércio (14,5 %) e um maior aumento do bem-estar (1,8 %), [artigo](#) publicado no âmbito do [Boletim Económico do BCE](#), n.º 8/2025.

³⁸ O relatório anual da Comissão sobre o mercado único e a competitividade, de 30 de janeiro de 2026 [COM(2026) 46], anunciou uma agenda anual de controlo do cumprimento da legislação do mercado único, que será publicada anualmente. As prioridades em matéria de aplicação coerciva da legislação para 2026 integram os 11 domínios prioritários do mercado único para efeitos de fiscalização do cumprimento da legislação incluídos na presente comunicação. Os domínios prioritários não prejudicam o acompanhamento rigoroso da aplicação das normas da UE noutros domínios prioritários, nomeadamente as destinadas a acelerar a implantação das energias limpas, como estabelecido no documento COM(2026) 370, de 22 de abril de 2026 (AccelerateEU).

objetivo é o cumprimento rápido, algo que se reflete na taxa de sucesso da Comissão numa fase inicial do procedimento³⁹.

Se a Comissão não conseguir chegar a um resultado positivo com o Estado-Membro em causa, quer através do diálogo, quer na fase pré-contenciosa do procedimento de infração, não hesitará em remeter o caso ao Tribunal de Justiça, sempre que adequado. Os progressos e os resultados das medidas coercivas da Comissão nesses domínios prioritários do mercado único são descritos no relatório anual da Comissão sobre a simplificação, a aplicação e a execução.

Acelerar a aplicação coerciva do direito da UE

Assegurar o cumprimento do direito da UE é essencial — não só para o funcionamento eficaz do mercado único, mas também para defender a UE enquanto comunidade que assenta no Estado de direito. As normas da UE só podem produzir os benefícios pretendidos para as pessoas e as empresas se os Estados-Membros as aplicarem correta e atempadamente. Este aspeto é especialmente crítico numa altura em que o Estado de direito está sob pressão em todo o mundo e o comércio internacional tem sofrido distorções.

No entanto, demasiadas diretivas continuam a não ser transpostas atempadamente. Em 2025, quase 70 % dos novos procedimentos de infração resultaram da transposição tardia de diretivas pelos Estados-Membros, impedindo as pessoas e as empresas de beneficiarem plenamente do direito da UE. Nesse ano, a maioria dos Estados-Membros não cumpriu sistematicamente os prazos de transposição, obrigando a Comissão a dar início a 370 procedimentos de infração relativos às 36 diretivas a transpor.

Embora a Comissão atue rapidamente para iniciar procedimentos de infração por transposição tardia, a sua tramitação e o seu encerramento demoram frequentemente alguns anos. Os casos de transposição incorreta de diretivas ou de aplicação incorreta de diretivas ou regulamentos são ainda mais morosos. Em 2025, a duração média dos procedimentos de infração encerrados nesse ano foi de quase três anos, tendo quase um quinto durado mais de cinco anos⁴⁰. Ao mesmo tempo, as normas da UE têm sido aplicadas de forma incoerente em todos os Estados-Membros, criando realidades desiguais e insegurança jurídica para as pessoas e as empresas.

Neste contexto, a Comissão procurará acelerar as medidas coercivas quando as diretivas não estejam a ser transpostas. Caso os Estados-Membros não a notifiquem das medidas de transposição, a Comissão simplificará e acelerará a adoção⁴¹ de pareceres fundamentados, que constituem a segunda fase dos procedimentos de infração na sequência da notificação para cumprir enviada ao Estado-Membro. Se um Estado-Membro não notificar qualquer medida de transposição (não transposição integral) ou não fornecer qualquer notificação adicional após o início do procedimento de infração (não transposição parcial), a Comissão emite, regra geral, um parecer fundamentado no prazo de seis meses após a adoção da notificação para cumprir.

A obrigação de os Estados-Membros fornecerem informações suficientemente claras e precisas sobre o teor das normas nacionais de transposição de diretivas tem sido reiterada pelo Tribunal

³⁹ Dois terços dos procedimentos de infração são resolvidos na primeira fase (após a notificação para cumprir), sendo 95 % dos procedimentos resolvidos antes de terem de ser remetidos ao Tribunal de Justiça.

⁴⁰ <https://ec.europa.eu/implementing-cu-law/member-state-infringement-cases/pt#inline-nav-10>.

⁴¹ Nomeadamente através do recurso mais frequente ao procedimento de habilitação para a adoção de decisões no âmbito de um procedimento de infração.

de Justiça na sua jurisprudência constante⁴². O Tribunal sublinhou que essas informações são necessárias para a Comissão determinar se o Estado-Membro transpôs integralmente a diretiva. Nos últimos anos, a Comissão ajudou os Estados-Membros a normalizar e a simplificar a apresentação desses esclarecimentos⁴³ e continuará a prestar esse apoio. No entanto, se um Estado-Membro não prestar os esclarecimentos necessários, deve ser aplicado o mesmo procedimento simplificado que no caso de não notificação das medidas de transposição acima referido.

Do mesmo modo, a Comissão irá adotar uma abordagem mais rigorosa em relação aos pedidos dos Estados-Membros para prorrogar o prazo de dois meses para responder às notificações para cumprir⁴⁴ (em todos os tipos de procedimentos de infração). No futuro, regra geral, as prorrogações só serão concedidas na fase do parecer fundamentado se os Estados-Membros reconhecerem a violação e cumprirem as condições cumulativas estabelecidas⁴⁵, que serão avaliadas de forma rigorosa. Na fase da notificação para cumprir, só poderão ser concedidas prorrogações limitadas do prazo de resposta em circunstâncias muito excecionais, nomeadamente em casos de força maior, em que acontecimentos imprevisíveis impeçam o Estado-Membro de responder atempadamente.

A Comissão tenciona reduzir, até ao final do seu mandato, o número de procedimentos de infração de longa data. Para o efeito, centrar-se-á nos procedimentos pendentes há mais de cinco anos que ainda não tenham sido submetidos à apreciação do Tribunal de Justiça. Os esforços envidados pelos Estados-Membros e a sua colaboração serão fundamentais para resolver esses procedimentos.

Tirar partido da inteligência artificial

Outra forma de acelerar a aplicação coerciva da legislação é acelerar as verificações da conformidade das medidas nacionais de transposição. A legislação nacional reflete o sistema constitucional, processual e administrativo único de cada Estado-Membro, e a verificação destas medidas requer tempo e recursos. Neste contexto, a Comissão introduzirá a utilização de ferramentas de IA específicas para ajudar a verificar a forma como os Estados-Membros transpõem o direito da UE. Estas ferramentas ajudarão igualmente a Comissão a identificar potenciais casos de sobrerregulação, contribuindo para uma avaliação mais sistemática em todos os Estados-Membros. Em 2026, a Comissão dará início a um projeto-piloto para verificar a conformidade das medidas nacionais de transposição. A IA irá apoiar — e não substituir — a avaliação humana e ficará sujeita a salvaguardas rigorosas⁴⁶. Os Estados-Membros são incentivados a utilizarem igualmente a IA para acelerar os esforços de transposição e acompanhamento.

⁴² Acórdão pioneiro do Tribunal de Justiça de 8 de julho de 2019, Comissão/Bélgica, C-543/17, ECLI:EU:C:2019:573, n.º 59.

⁴³ Por exemplo, fornecendo aos Estados-Membros um modelo que possam utilizar para prestar os esclarecimentos necessários.

⁴⁴ O objetivo da notificação para cumprir é recolher as observações do Estado-Membro sobre as conclusões da Comissão, muitas vezes após diálogos pré-infração ou intercâmbios bilaterais. Os atrasos injustificados dificultam a avaliação da Comissão e podem criar desigualdade de tratamento entre os Estados-Membros.

⁴⁵ O pedido deve incluir um calendário realista e suficientemente claro das medidas a tomar; deve ter por objetivo permitir ao Estado-Membro tomar as medidas necessárias para dar cumprimento ao parecer fundamentado; só pode ser apresentado um único pedido de prorrogação do prazo de resposta; o pedido deve ser recebido no Secretariado-Geral antes do termo do prazo inicial; o prazo suplementar concedido não pode exceder três meses.

⁴⁶ Excluindo quaisquer riscos associados à tomada de decisões automatizada e garantindo uma boa administração.

Reforçar as medidas de dissuasão

A aplicação coerciva implica a existência de medidas de dissuasão credíveis. Após terem identificado e investigado uma violação do direito da UE, todas as partes devem trabalhar em conjunto para a resolver. Se tal não suceder e o Estado-Membro continuar em incumprimento, a Comissão pode, em duas situações distintas⁴⁷, instaurar um processo no Tribunal de Justiça com um pedido de imposição de sanções financeiras.

Nos casos em que a transposição de uma diretiva esteja incompleta, os Tratados preveem sanções financeiras assim que a Comissão intenta pela primeira vez uma ação contra um Estado-Membro junto do Tribunal de Justiça. Neste caso, o Tribunal de Justiça não pode, no seu acórdão, propor um montante mais elevado do que o proposto pela Comissão. Se um Estado-Membro não cumprir o primeiro acórdão e tiver de ser, novamente, objeto de uma ação no Tribunal de Justiça, este dispõe de um amplo poder de apreciação para decidir sobre um montante mais elevado do que o proposto pela Comissão (e tem-no feito nos últimos anos). A falta de transposição impede que a diretiva seja aplicada na ordem jurídica nacional, o que significa que as pessoas e as empresas são privadas dos direitos e vantagens conferidos pela mesma⁴⁸.

Tendo em conta o que precede e a necessidade de assegurar sanções financeiras suficientemente dissuasivas contra os Estados-Membros, a Comissão será sistematicamente mais rigorosa no cálculo das sanções a propor ao Tribunal, o que conduzirá a montantes mais elevados.

Colaborar com os Estados-Membros a fim de garantir o cumprimento

A eliminação dos obstáculos existentes é apenas metade do desafio — a prevenção de novos obstáculos é igualmente importante. Face à rápida evolução da legislação, aos recursos limitados e à necessidade de dar uma resposta rápida às crises, é crucial que as novas normas sejam corretamente aplicadas desde o início.

A Comissão acredita firmemente na responsabilidade partilhada com os Estados-Membros enquanto forma de alcançar o pleno cumprimento do direito da UE. Durante a execução, a Comissão presta um forte apoio aos Estados-Membros sob a forma de estratégias de execução, roteiros de transposição, orientações adaptadas e grupos de trabalho específicos. Por sua vez, os Estados-Membros devem colaborar proativamente com a Comissão, partilhando, numa fase inicial, os desafios em matéria de execução que se lhes deparam. Desta forma, é possível evitar a aplicação fragmentada da legislação da UE.

Ao longo do tempo, o número de novas diretivas diminuiu, ao passo que os regulamentos, enquanto instrumento legislativo, estão a tornar-se mais importantes e exigem abordagens de acompanhamento diferentes. Neste contexto, a Comissão e os Estados-Membros devem

⁴⁷ Nomeadamente i) quando o Estado-Membro não tenha tomado as medidas necessárias para dar cumprimento a um acórdão anterior do Tribunal de Justiça que declare uma violação do direito da UE [artigo 260.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE)], e ii) quando o Estado-Membro não tenha cumprido a obrigação de notificar as medidas de transposição de uma diretiva adotada de acordo com um processo legislativo (artigo 260.º, n.º 3, do TFUE).

⁴⁸ A jurisprudência do Tribunal de Justiça em matéria de infrações por não comunicação recorda sistematicamente que «a[s] obrigação[ões] de [transposição/notificação] constituem obrigações essenciais dos Estados-Membros para assegurar a plena efetividade do direito da União, e que o incumprimento destas obrigações deve, como tal, ser considerado indubitavelmente grave» (acórdão do Tribunal de Justiça de 25 de abril de 2024, Comissão/Polónia, C-147/23, ECLI:EU:C:2024:346, n.º 72).

reforçar o seu acompanhamento da execução e aplicação dos regulamentos da UE. Em 2026, a Comissão irá desenvolver uma nova ferramenta informática para proporcionar um ponto de entrada único para os Estados-Membros comunicarem com a Comissão e notificarem as medidas nacionais de execução dentro dos prazos previstos nos regulamentos (por exemplo, quando designam autoridades competentes). Essa ferramenta ajudará igualmente a Comissão a fornecer orientações de execução sistemáticas aos Estados-Membros e a efetuar a supervisão sistemática da execução e aplicação dos regulamentos.

No entanto, nem todos os obstáculos resultam de uma aplicação deficiente do direito da UE. Muitos decorrem de normas nacionais unilaterais. Uma cooperação eficaz implica igualmente que os Estados-Membros se abstenham de introduzir normas nacionais que possam comprometer o bom funcionamento do mercado único e a aplicação coerente das normas da UE.

A fim de reduzir a fragmentação jurídica, a Comissão reforçará a utilização dos instrumentos existentes, como a Diretiva Transparência no Mercado Interno⁴⁹ e a Diretiva Serviços⁵⁰, que exigem que os Estados-Membros notifiquem os projetos de medidas nacionais, e explorará novas formas de melhorar estes procedimentos. Estas disposições constituem mecanismos poderosos para evitar incompatibilidades com o direito da UE numa fase precoce, antes da adoção das medidas nacionais, eliminando assim a necessidade de futuros trabalhos de execução e proporcionando ganhos de eficiência tanto para a Comissão como para os Estados-Membros.

No âmbito do sistema de transparência criado pela Diretiva Transparência no Mercado Interno, os Estados-Membros são obrigados a notificar os projetos de medidas relativas a determinados produtos e serviços antes de as adotarem. A Comissão analisa estes projetos à luz do direito da UE, com a participação equitativa de todos os Estados-Membros, que podem apresentar as suas próprias avaliações. Após a notificação, aplica-se um «período de *statu quo*» de três meses, durante o qual o Estado-Membro autor da notificação não pode adotar a medida. Este período proporciona o tempo necessário para um retorno de informação e para proceder a ajustamentos. As partes interessadas são plenamente informadas através da plataforma «TRIS» e podem fornecer um retorno de informação significativo para evitar obstáculos a nível nacional.

No que diz respeito às medidas nacionais abrangidas pela obrigação de notificação prevista na Diretiva Serviços, não se aplica qualquer período de *statu quo*, mas a Comissão insta os Estados-Membros a notificarem voluntariamente as medidas, tanto quanto possível numa fase de projeto, a fim de aumentar o impacto preventivo das notificações.

Nos últimos anos, a Comissão assinalou preocupações em matéria de conformidade em projetos de medidas, em especial nos setores agroalimentar, dos serviços digitais e do ambiente. No entanto, nem todos os Estados-Membros deram resposta a estas questões.

Tirando pleno partido deste instrumento preventivo, a Comissão dará sistematicamente início a procedimentos de infração se as violações identificadas continuarem por resolver. Assegurará igualmente o pleno cumprimento da Diretiva Transparência no Mercado Interno, tomando medidas coercivas quando os Estados-Membros ignorarem os requisitos processuais

⁴⁹ Diretiva (UE) 2015/1535 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de setembro de 2015, relativa a um procedimento de informação no domínio das regulamentações técnicas e das regras relativas aos serviços da sociedade da informação (JO L 241 de 17.9.2015, p. 1).

⁵⁰ Diretiva 2006/123/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de dezembro de 2006, relativa aos serviços no mercado interno (JO L 376 de 27.12.2006, p. 36).

(por exemplo, se não respeitarem o período de *statu quo*) ou não notificarem os seus projetos de atos. A Comissão procederá da mesma forma quanto a disposições semelhantes que possam vir a ser introduzidas em futura legislação, no âmbito dos esforços de aplicação desde a conceção.

Por último, para além das medidas acima referidas, a Comissão prestará especial atenção, no âmbito do próximo quadro financeiro e, em especial, no que diz respeito às medidas no contexto dos planos de parceria nacionais e regionais, ao respeito das obrigações decorrentes do direito da UE, especialmente no que diz respeito ao bom funcionamento do mercado único.

Ações-chave

- Resolver rapidamente os problemas identificados nos **domínios prioritários do mercado único para efeitos de aplicação coerciva da legislação** e, quando adequado, remeter para o Tribunal de Justiça os problemas que persistam.
- **Acelerar os procedimentos de infração** por transposição incompleta de diretivas, através de pareceres fundamentados mais rápidos e do acompanhamento sistemático quando os Estados-Membros não tiverem apresentado documentos explicativos.
- **Menos prorrogações dos prazos** para os Estados-Membros responderem à Comissão no âmbito de procedimentos de infração.
- Introduzir **ferramentas de inteligência artificial** específicas para ajudar a acelerar as avaliações da transposição, reduzindo assim os encargos administrativos sem comprometer a exatidão e assegurando salvaguardas rigorosas.
- **Reduzir o número de procedimentos de infração de longa data** até ao final do mandato da atual Comissão, com especial destaque para os procedimentos pendentes há mais de cinco anos que não tenham remetidos para o Tribunal de Justiça.
- Propor ao Tribunal de Justiça que aplique **sanções financeiras** mais **dissuasivas** contra os Estados-Membros.
- Para além do atual controlo da transposição das diretivas, **melhor acompanhamento dos regulamentos da UE** através de uma nova ferramenta informática para centralizar as notificações dos Estados-Membros, quando pertinente, e para sistematizar as orientações de execução e reforçar a supervisão pela Comissão.
- **Melhor prevenção das violações das regras do mercado único**, recorrendo aos requisitos de notificação previstos na Diretiva Transparência no Mercado Interno e na Diretiva Serviços.