

A tradução desta página foi gerada pela tradução automática [Link]. As traduções automáticas podem conter erros que reduzem potencialmente a clareza e a exatidão; o Provedor de Justiça não aceita qualquer responsabilidade por eventuais discrepâncias. Para informações mais fiáveis e segurança jurídica, consultar: a versão de origem em inglês, acima referida. Para mais informações, consulte a nossa [política linguística e de tradução](#) [Link].

Decisão da Provedora de Justiça Europeia que encerra o seu inquérito de iniciativa própria OI/8/2014/AN relativo à Comissão Europeia

Decisão

Caso OI/8/2014/AN - **Aberto em** 19/05/2014 - **Decisão de** 11/05/2015 - **Instituição em causa** Comissão Europeia (Não se justificam inquéritos adicionais) |

O presente inquérito de iniciativa própria diz respeito à forma como a Comissão Europeia garante que os direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia são respeitados quando a política de coesão da UE é aplicada pelos Estados-Membros. Foi lançado quando a União iniciou um novo período de financiamento de sete anos, que abrange o período de 2014-2020, ao abrigo de um novo quadro jurídico.

A política de coesão da UE procura reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das várias regiões da UE. Dada a visibilidade da União nos projetos financiados através da política de coesão — desde a melhoria dos serviços de emergência na Roménia até à remoção de campos minados na Croácia — o Provedor de Justiça considera que a Comissão deve fazer tudo o que estiver ao seu alcance para garantir o respeito pelos direitos fundamentais à medida que o dinheiro é gasto. O facto de a Comissão não ser diretamente responsável pela gestão dos fundos nunca deve ser utilizado como motivo para não agir se os direitos fundamentais tiverem sido ou correrem o risco de ser violados.

O inquérito de iniciativa própria envolveu a Comissão, os provedores de justiça nacionais e representantes da sociedade civil. Com base nas suas observações, o Provedor de Justiça elaborou oito orientações para a melhoria, a fim de apoiar a Comissão, uma vez que supervisiona os Estados-Membros neste domínio.

Antecedentes do inquérito de iniciativa própria



1. A política de coesão da UE procura reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das várias regiões da UE [1] . É dada especial atenção às zonas rurais, às zonas afetadas pela transição industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes.

2. A política de coesão é executada através da gestão partilhada dos fundos, o que significa que a Comissão Europeia depende dos Estados-Membros para executar os programas da UE. Os Estados-Membros são os principais responsáveis pela designação das autoridades competentes, pela seleção dos projetos, pelos pagamentos e pelo tratamento das queixas. A Comissão tem um papel de supervisão, verificando o funcionamento eficaz dos sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros e aplicando sanções sempre que necessário.

3. Em janeiro de 2014, entrou em vigor um novo pacote legislativo para enquadrar a política de coesão da UE para o novo período de financiamento 2014-2020. Trata-se de: I) um regulamento global (Regulamento (UE) n.º 1303/2013) [2] que estabelece regras comuns para os vários «Fundos Europeus Sociais e de Investimento» («FEEI»); II) três regulamentos específicos para o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão; e III) dois regulamentos relativos ao objetivo de Cooperação Territorial Europeia e ao Agrupamento Europeu de Cooperação Territorial (AECT). Entre os princípios que norteiam a política de coesão contam-se o cumprimento da legislação nacional e da UE aplicável; promover a igualdade entre homens e mulheres; e a não discriminação.

4. No entanto, o novo quadro legislativo não aborda de forma visível a necessidade de os direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE (a «Carta») serem respeitados aquando da execução da política de coesão da UE; também não prevê medidas a tomar em caso de violação desses direitos. As queixas apresentadas no passado ao Provedor de Justiça revelaram um descontentamento significativo dos cidadãos com a forma como a política de coesão da UE foi aplicada a nível nacional, nomeadamente no que se refere à questão do respeito pelos direitos fundamentais. Os cidadãos salientaram, uma e outra vez, que a Comissão se recusava a participar porque não era diretamente responsável pela gestão dos fundos [3] .

5. Assim, o Provedor de Justiça abriu um inquérito de iniciativa própria com vista a dar um contributo construtivo, útil e objetivo para o trabalho da Comissão no início do novo período de financiamento. O inquérito diz respeito aos meios de que a Comissão dispõe para garantir o respeito dos direitos fundamentais consagrados na Carta quando os Estados-Membros aplicam a política de coesão.

O inquérito

6. O Provedor de Justiça lançou este inquérito solicitando à Comissão que respondesse a uma série de perguntas [4] . Reconhecendo os conhecimentos especializados da Agência dos Direitos Fundamentais da UE («FRA»), bem como os seus esforços para promover uma cultura dos direitos humanos, a Provedora de Justiça convidou a FRA a contribuir para o inquérito.



Consultou igualmente os seus colegas da Rede Europeia de Provedores de Justiça [5] .

7. Após ter recebido as observações da Comissão [6] e as reações de alguns gabinetes de provedores de justiça nacionais [7] , o Provedor de Justiça lançou uma consulta específica das instituições públicas e das organizações da sociedade civil ativas no domínio dos direitos humanos e com a experiência da política de coesão [8] . Recebeu e publicou respostas do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, da Eurochild, do Fórum Europeu das Pessoas com Deficiência, da Fundação Lumos, da Rede Europeia de Vida Independente, da Organização Europeia das Raízes dos Ciganos, do Centro de Advocacia para a Deficiência Mental, das Fundações da Sociedade Aberta e da Plataforma da Agência dos Direitos Fundamentais para as organizações da sociedade civil (FRP) [9] .

8. A decisão do Provedor de Justiça tem em conta este material.

Reações da Comissão

9. As perguntas do Provedor de Justiça à Comissão centraram-se na forma como pode assegurar que, por sua vez, os Estados-Membros assegurem que os seus parceiros (autoridades regionais e locais e sociedade civil) e os beneficiários dos programas atuem em conformidade com a Carta e que mecanismos existem para garantir que as queixas são tratadas de forma eficaz.

10. No que diz respeito ao quadro para garantir o respeito pelos direitos fundamentais, a Comissão salientou que o regulamento global (Regulamento n.º 1303/2013) reforça o princípio da não discriminação, introduzindo o que o regulamento designa por «condicionalidade ex ante» (a seguir designada por «pré-condição») de que existem disposições para assegurar o respeito desse princípio [10] . O artigo 4.º, n.º 2, do regulamento exige ainda que os Estados-Membros e a Comissão assegurem que o apoio dos FEEI é coerente com princípios como a igualdade de género (artigo 7.º) e o desenvolvimento sustentável (artigo 8.º). De um modo mais geral, o artigo 6.º exige que as operações apoiadas pelos FEEI cumpram o direito da União aplicável e a legislação nacional relativa à sua aplicação.

11. Quanto à questão da Carta, a Comissão declarou que a Carta só é vinculativa para os Estados-Membros quando estes aplicam o direito da União. Por conseguinte, e em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, há que examinar individualmente se, num determinado caso, uma medida nacional prática se destina ou não a aplicar o direito da União.

12. Em resposta às perguntas do Provedor de Justiça sobre a Carta e os Acordos de Parceria [11] , a Comissão afirmou que o artigo 15.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 estabelece a lista de elementos que devem ser incluídos nos acordos de parceria. Alguns elementos sobrepõem-se aos direitos e princípios consagrados na Carta e a Comissão verifica se esses elementos foram respeitados. Do mesmo modo, o Regulamento Delegado da Comissão [12] relativo ao código de conduta europeu relativo às parcerias no âmbito dos FEEI remete para



princípios que se sobrepõem aos direitos e princípios consagrados na Carta.

13. Em resposta às perguntas do Provedor de Justiça sobre a Carta e os Programas Operacionais [13], a Comissão remeteu para o artigo 96.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013: uma vez que este artigo não prevê uma obrigação específica de as autoridades dos Estados-Membros agirem em conformidade com a Carta, a Comissão não pode sujeitar a aprovação dos programas operacionais a essa condição. No entanto, tal não significa que os Estados-Membros não sejam obrigados a verificar se os fundos são desembolsados de uma forma conforme com a Carta quando aplicam o direito da UE, nomeadamente no que diz respeito aos seguintes aspetos:

14. Em primeiro lugar, o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 estabelece uma série de condições prévias relacionadas com a não discriminação, o género e a deficiência que devem ser respeitadas [14]. Cada programa deve identificar as condições prévias aplicáveis e, caso uma delas não esteja preenchida, deve descrever quem é responsável por assegurar o seu cumprimento, como e quando. A falta de conclusão das ações para satisfazer as condições prévias aplicáveis, dentro do prazo aplicável, constitui um motivo para a suspensão dos pagamentos intermédios pela Comissão.

15. Em segundo lugar, durante a preparação, conceção e execução do programa operacional, os Estados-Membros devem definir as ações específicas para promover a igualdade de oportunidades e prevenir a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual [15].

16. Em terceiro lugar, as autoridades de gestão devem elaborar e aplicar procedimentos e critérios de seleção não discriminatórios e transparentes, tendo em conta a promoção da igualdade entre homens e mulheres e a não discriminação [16].

17. Por último, o facto de um Estado-Membro não assegurar a correta aplicação da Carta na aplicação do direito da UE constituiria uma irregularidade ou mesmo uma deficiência grave no funcionamento eficaz do sistema de gestão e controlo dos programas operacionais. Tal poderá resultar na suspensão, anulação ou recuperação dos pagamentos.

18. No que diz respeito a mecanismos eficazes de tratamento de queixas, a Comissão declarou que se trata de uma obrigação jurídica (artigo 74.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013). A Comissão avaliará se existem disposições eficazes quando analisar o bom funcionamento do sistema de gestão e controlo a nível nacional (artigo 75.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013). Além disso, a Comissão pode solicitar aos Estados-Membros que a informem dos resultados do seu exame, a fim de permitir-lhe verificar a eficácia das disposições, por exemplo através da avaliação de amostras aleatórias dos resultados e do tempo necessário para finalizar as respostas aos queixosos. A não garantia de disposições eficazes para o exame das queixas, incluindo as relativas a violações da Carta, constitui uma deficiência grave, que confere à Comissão o direito de interromper os prazos de pagamento, de suspender os pagamentos em caso de deficiências graves, ou mesmo de cancelar ou recuperar a contribuição da União para um programa.



19. A Comissão considerou que as disposições do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 relativas a disposições eficazes para o tratamento das queixas garantirão que as alegadas violações dos direitos fundamentais sejam devidamente examinadas. A Comissão afirmou que procurará divulgar as boas práticas neste domínio.

20. No que diz respeito ao tratamento das queixas pela Comissão, a Comissão afirmou que o objetivo do artigo 74.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 é assegurar a existência de sistemas eficazes de tratamento de queixas relativas aos FEEI nos Estados-Membros, a fim de permitir que as queixas sejam tratadas a nível nacional. No entanto, tal não impede a apresentação de denúncias à Comissão. Quando a Comissão receber tal queixa, em regra geral, solicitará ao Estado-Membro que lhe dê seguimento. A Comissão tratará diretamente apenas as queixas que não possam ser transferidas para os Estados-Membros nos termos do artigo 74.º, n.º 3, do regulamento.

21. Mediante pedido, os Estados-Membros terão de apresentar, dentro de um prazo determinado, um relatório sobre o seguimento dado a uma queixa enviada pela Comissão. A Comissão avaliará se o Estado-Membro tratou a denúncia de acordo com as disposições estabelecidas a nível nacional ou regional. Este sistema de tratamento de queixas aplica-se a todos os tipos de queixas, independentemente de invocarem uma violação da Carta ao aplicarem o direito da União ou qualquer outra regra aplicável.

22. No caso de um Estado-Membro continuar a não tratar eficazmente as queixas ou de provar que o sistema não funciona corretamente, a questão deve ser debatida na reunião anual de revisão entre a Comissão e o Estado-Membro. Além disso, se a falta de tratamento eficaz das queixas fornecer elementos de prova que sugiram uma deficiência significativa no sistema de gestão e controlo do Estado-Membro, ou se a investigação da queixa pela Comissão revelar o incumprimento de uma disposição pertinente da Carta, a Comissão pode interromper os pagamentos intermédios e, em caso de deficiências graves, suspender, anular ou recuperar os pagamentos [17] .

23. Por último, a fim de sensibilizar os Estados-Membros para a importância da Carta no contexto do desembolso dos FEEI, a Comissão tenciona (i) escrever formalmente aos Estados-Membros para os recordar das suas obrigações no que diz respeito ao respeito da Carta aquando da aplicação do direito da UE; II) chamar a sua atenção para a possibilidade de recorrer à assistência técnica dos FEEI para apoiar mecanismos de tratamento de queixas; III) divulgar boas práticas para um tratamento eficaz das queixas; IV) emitir um documento de orientação sobre o respeito pela Carta quando os Estados-Membros aplicam a legislação da UE no contexto do desembolso dos FEEI; e v) depois de emitidas estas orientações, organizar formação nos Estados-Membros sobre a Carta, a sua aplicabilidade e a sua relevância no contexto dos FEEI.

Comentários dos provedores de justiça nacionais



24. A maioria dos provedores de justiça nacionais que responderam ao pedido de informação do Provedor de Justiça Europeu sobre as queixas tratadas durante o período de programação 2007-2013 explicou que a maioria dos problemas ocorre na fase de pagamento aos beneficiários finais. Um serviço afirmou, no entanto, que os problemas ocorrem em todas as fases do processo de despesas.

25. No que diz respeito à eventual violação dos direitos fundamentais, os provedores de justiça nacionais afirmaram ter tratado de processos relativos ao princípio da igualdade de tratamento, ao direito à segurança social, à assistência social e aos cuidados de saúde, bem como ao direito a ser ouvido. No que diz respeito ao direito a ser ouvido, o Provedor de Justiça português explicou que tentou sensibilizar a administração nacional para a importância de ouvir os beneficiários em caso de litígios de pagamento. No entanto, o gabinete do Provedor de Justiça português está amplamente satisfeito com o seguimento dado pelas autoridades nacionais às suas decisões relativas aos FEEI.

A consulta específica

26. O Provedor de Justiça perguntou às partes interessadas sobre os principais problemas em matéria de direitos fundamentais que ocorrem quando a política de coesão da UE está a ser aplicada, quais são as causas e se alguma vez comunicaram esses problemas à Comissão. Perguntou ainda qual o papel que a Comissão pode desempenhar no apoio às autoridades nacionais na aplicação de mecanismos de recurso eficazes e se as medidas mencionadas na resposta da Comissão são adequadas para resolver eventuais problemas [18] .

27. De um modo geral, muitos inquiridos salientaram a boa cooperação que as ONG tiveram com a Comissão durante o período de programação 2007-2013 e o facto de terem participado na elaboração do atual quadro legislativo.

28. No entanto, com base na sua experiência, os inquiridos identificaram uma série de problemas na execução nacional dos FEEI:

I) Vários inquiridos referiram a utilização dos FEEI para manter ou alargar a institucionalização das crianças e das pessoas com deficiência, em violação do artigo 9.º, n.º 9, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013. Os inquiridos referiram abusos e maus-tratos recorrentes que ocorrem nessas instituições e que são geralmente detetados por terceiros, e não pelas autoridades responsáveis.

II) Os inquiridos salientaram que categorias específicas da população, como as pessoas LGBTI [19] , as pessoas com deficiência ou as comunidades ciganas, são frequentemente ignoradas na elaboração de acordos de parceria ou de programas operacionais.

(III) Um inquirido referiu o aumento dos obstáculos ao acesso das associações de mulheres aos FEEI, devido a uma restrição irrazoável das regras pertinentes. Os inquiridos argumentaram igualmente que muitos dos programas que deveriam promover a integração das



mulheres, de facto, incentivam a sua exclusão, devido à « *desenho deficiente e ainda a uma execução deficiente* ».

29. Com uma exceção, os inquiridos reconheceram que — referindo-se a determinados direitos e incluindo o princípio geral da não discriminação — o novo quadro legislativo constitui um passo em frente no que diz respeito à proteção dos direitos fundamentais. Mencionaram ainda as novas condições prévias e disposições relativas aos acordos de parceria e aos mecanismos de tratamento de reclamações. O controlo do cumprimento das condições prévias aplicáveis desde o início dos projetos é considerado benéfico, na medida em que pode resultar numa resposta mais eficaz à discriminação ou a violações dos direitos fundamentais. Além disso, a avaliação dos programas efetuada pela Comissão ao abrigo do artigo 29.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 [20] pode também contribuir para prevenir ou resolver dificuldades que possam surgir durante a execução do programa.

30. Alguns inquiridos salientaram, no entanto, que estas novas disposições, que são bastante amplas, foram transpostas em termos muito genéricos nos acordos de parceria. Juntamente com o que muitos participantes consideram ser a interpretação estrita que a Comissão faz das suas obrigações no contexto da política de coesão, alguns consideram que, de facto, a Comissão evita a maior parte das obrigações que lhe incumbem por força do direito da UE neste domínio.

31. Alguns inquiridos argumentaram que os problemas se devem à falta de conhecimentos especializados, tanto a nível nacional como da UE, e a obrigações de comunicação excessivas e burocráticas, e não à falta de um quadro jurídico adequado. O facto de a Comissão raramente efetuar visitas no terreno para verificar a realidade das informações comunicadas não melhora a situação. Nem o facto de um financiamento significativo ser utilizado para ações incorpóreas, cujos resultados são difíceis de medir e ainda mais difíceis de avaliar.

32. Neste contexto, alguns participantes salientaram a ausência de um mecanismo transparente através do qual os representantes da sociedade civil possam informar a Comissão sobre potenciais insuficiências em projetos planeados ou executados. Tal poderia reduzir as possibilidades de as ONG ou comunidades locais comunicarem estes casos à UE [21] e, assim, reduzir as possibilidades de a Comissão identificar problemas. A maioria dos inquiridos identificou, em maior ou menor grau, uma falta de transparência na aplicação, acompanhamento e controlo dos FEEI e uma incapacidade da Comissão de disponibilizar informações abrangentes e acessíveis no domínio público.

33. No que diz respeito às novas disposições em matéria de tratamento de queixas, alguns inquiridos duvidaram que a vontade da Comissão de divulgar as boas práticas e de prestar assistência técnica para resolver as queixas seria suficiente. Os Estados-Membros não são obrigados a agir com base nas orientações recebidas da Comissão. A Comissão também não assume qualquer obrigação de exercer uma função de controlo eficaz neste domínio. Existe o risco de os Estados-Membros estabelecerem mecanismos puramente formais de inutilidade para as vítimas de violações dos direitos humanos, da mesma forma que os mecanismos de reparação ineficazes existiram durante os períodos de financiamento anteriores.



34. Um respondente sugeriu que o novo quadro poderia, de facto, permitir que a Comissão «*abdicasse ainda mais das suas próprias funções e responsabilidades*» no domínio do acompanhamento. Embora, no passado, a Comissão tivesse, pelo menos, considerado a possibilidade de iniciar um processo por infração, agora remeterá automaticamente as vítimas para o Estado-Membro, ao qual é atribuída a responsabilidade exclusiva de investigar e resolver queixas relacionadas com os FEEI. A Comissão dispõe igualmente de poder discricionário para solicitar ou não a um Estado-Membro que apresente um relatório sobre o seguimento dado a uma queixa. Por conseguinte, as vítimas não terão garantias de que o seu caso individual será devidamente avaliado e de que as vias de recurso serão concedidas, se for caso disso.

35. Por último, alguns inquiridos referiram que não existem orientações claras sobre quando a Comissão utilizará o seu direito de realizar auditorias no local, como tem o direito de fazer ao abrigo do artigo 75.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013. Também não há qualquer indicação sobre qual é a metodologia de auditoria da Comissão e se o cumprimento dos direitos humanos será tido em conta. Do mesmo modo, ainda não é claro quando e de que forma a Comissão utilizará os seus poderes para, por exemplo, exigir que um Estado-Membro tome as medidas necessárias para assegurar o funcionamento dos seus sistemas de gestão e controlo (incluindo os mecanismos de tratamento de queixas) ou para suspender, cancelar ou recuperar pagamentos.

Avaliação do Provedor de Justiça

36. O leque de pareceres apresentados no contexto deste inquérito de iniciativa própria apoia a posição inicial do Provedor de Justiça de que a aplicação a vários níveis da política de coesão da UE é uma questão espinhosa, em que as situações raramente são a preto e branco. Um exemplo dado por um inquirido é particularmente revelador a este respeito: um Estado-Membro utilizou os FEEI para renovar uma grande instituição que acolhe pessoas com deficiência. Uma vez que os FEEI se destinam a financiar o encerramento de tais instituições e a transição para uma vida de base comunitária, o Estado-Membro foi manifestamente culpado e, poder-se-ia argumentar, a Comissão deveria ter tomado medidas. No entanto, a instituição em questão estava num estado lamentável e novos centros comunitários levariam muito tempo a construir. Não foi adequado, entretanto, utilizar os FEEI para melhorar as condições de vida dos residentes? Teria sido mais humano deixar os moradores suportarem um «hoje» sombrio enquanto aguardavam a perspectiva de um melhor «amanhã»?

37. O objetivo deste inquérito é assegurar que a Comissão faça tudo o que estiver ao seu alcance para garantir que os fundos da UE não financiam ações que violem os direitos fundamentais. O facto de a Comissão não ser diretamente responsável pela gestão dos FEEI nunca deve ser utilizado como motivo para não agir se os direitos fundamentais tiverem sido ou correrem o risco de ser violados. Ao aplicar os direitos fundamentais contidos na Carta como o nível mínimo de proteção, a Comissão pode indicar aos Estados-Membros que levará os direitos fundamentais a sério ao avaliar as suas atividades no âmbito da política de coesão.



Trata-se de um primeiro passo necessário para persuadir os Estados-Membros a levarem a sério as suas obrigações decorrentes da Carta ao aplicarem o direito da UE. Além disso, a Comissão deve tentar dissuadir os Estados-Membros, e mesmo ela própria, de ignorarem as violações dos direitos fundamentais com o fundamento de que a atividade do Estado-Membro em causa não é exercida no âmbito da «*aplicação do direito da UE*» .

38. Relativamente às ações dos Estados-Membros que envolvem a aplicação do direito da UE, o Tribunal de Justiça declarou recentemente [22] que um comité de acompanhamento nacional que supervisiona os programas operacionais está a aplicar a legislação da UE quando elabora um guia para a assistência dos requerentes de subvenções. Para chegar a esta conclusão, o Tribunal de Justiça teve em conta que (i) a criação do Comité era exigida pelo direito da União, embora tenha atuado no âmbito do quadro institucional, jurídico e financeiro de um Estado-Membro; (ii) Todas as medidas destinadas a apoiar o programa operacional, incluindo o documento adotado pelo Comité, devem respeitar os regulamentos pertinentes da UE.

39. Com base nestas indicações claras do Tribunal de Justiça, que diferem dos critérios genéricos anteriormente previstos para distinguir as duas categorias de ações, o Provedor de Justiça considera que a **maior parte, se não todas, as ações dos Estados-Membros que surgem no contexto de programas financiados ao abrigo da política de coesão da UE implicam a aplicação do direito da União** . Tal deve-se ao facto de a grande maioria das principais obrigações dos Estados-Membros estar definida em pormenor no Regulamento (UE) n.º 1303/2013 (e noutros regulamentos pertinentes) e estar sujeita às regras e princípios nele estabelecidos, dos quais não podem validamente afastar-se.

40. Por exemplo, os acordos de parceria são definidos no artigo 2.º, ponto 20, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013; o procedimento para a sua elaboração é descrito em pormenor no artigo 14.º; o seu conteúdo é estabelecido no artigo 15.º; os critérios de seleção dos parceiros e a sua participação no programa estão claramente definidos no artigo 5.º; o código de conduta para o estabelecimento dessas parcerias é adotado pela Comissão por meio de um ato delegado; os acordos de parceria estão sujeitos à aprovação da Comissão. Por conseguinte, é difícil compreender de que forma um Estado-Membro pode ser visto como fazendo qualquer outra coisa que não a aplicação do direito da UE quando elabora um acordo de parceria, ou quando adota um programa operacional « *em conformidade com o [Regulamento 1303/2013] e as regras específicas dos Fundos* » [23] , *certificando-* se de que contém os elementos exigidos ao longo desse regulamento, nomeadamente no artigo 96.º. Para dar um último exemplo, a avaliação e a escolha das condições prévias aplicáveis pelos Estados-Membros estão sujeitas a orientações pormenorizadas no artigo 19.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013. Vinculado por tantos requisitos claros e pormenorizados impostos pelo direito da União, a escolha, por parte de um Estado-Membro, das condições prévias aplicáveis, que, além disso, está sujeita à apreciação da Comissão quanto à coerência e adequação, exigirá, com toda a probabilidade, « *um certo grau de conexão [com o direito da União] para além das matérias abrangidas estreitamente relacionadas ou de uma das matérias que têm um impacto indireto no outro* » [24] .

41. Nesses casos, a Carta deve ser vista como a norma que as ações dos Estados-Membros



devem respeitar, independentemente de os direitos fundamentais em causa serem especificamente referidos no Regulamento (UE) n.º 1303/2013 — igualdade de género, deficiência — ou não — direitos sociais, direito a ser ouvido, direitos dos idosos, etc.

42. Para as poucas situações em que as ações dos Estados-Membros em matéria de financiamento da coesão não constituem a aplicação do direito da UE, a Comissão deve ainda poder exercer a sua influência para promover o respeito pela Carta. **A Comissão é obrigada a respeitar a Carta na sua totalidade, em todas as suas atividades, incluindo a distribuição e o acompanhamento dos FEEI.** A Comissão deve interpretar os seus direitos no âmbito da política de coesão à luz das obrigações que lhe incumbem por força da Carta, cujos princípios devem ser entendidos como complementando as disposições do Regulamento (UE) n.º 1303/2013. Por conseguinte, a Comissão deve assegurar que todas as ações dos Estados-Membros, financiadas ao abrigo da política de coesão da UE, respeitem os princípios dos direitos fundamentais, independentemente de serem ou não, em rigor, medidas tomadas no âmbito da aplicação do direito da UE.

43. Neste contexto, devem ser feitas duas observações.

44. Por um lado, o Provedor de Justiça discorda da declaração da Comissão de que não pode subordinar a aprovação de acordos de parceria à inclusão de uma cláusula que estipule o respeito pelos direitos humanos. Contrariamente ao que alega a Comissão, o artigo 15.º do Regulamento n.º 1303/2013 não enumera exaustivamente os elementos que devem constar desse acordo. Limita-se a estabelecer os requisitos mínimos, « *incluindo* » uma lista não exaustiva de elementos obrigatórios. Nada impede a Comissão de acrescentar entre estes requisitos o respeito pela Carta em geral.

45. Por outro lado, a Comissão deve interpretar o mais amplamente possível as disposições do regulamento que se referem especificamente aos direitos fundamentais reconhecidos pela Carta. Não deve ser permitida qualquer violação dessas disposições, independentemente da sua forma ou nível.

46. Em suma, tudo se resume ao facto de a Comissão não **se permitir financiar, com fundos da UE, ações que não estejam em conformidade com os valores mais elevados da União, ou seja, os direitos, as liberdades e os princípios reconhecidos pela Carta**. A Comissão sujeita regularmente a cooperação com países terceiros, que não estão vinculados pela Carta, a uma cláusula relativa ao respeito pelos direitos humanos. A norma exigida aos Estados-Membros tem necessariamente de ser significativamente mais elevada.

47. O inquérito de iniciativa própria do Provedor de Justiça envolveu várias categorias de partes interessadas — a Comissão, os provedores de justiça nacionais, as ONG e a Plataforma da Agência dos Direitos Fundamentais para a sociedade civil. A Provedora de Justiça considera que a sua consulta a estas partes interessadas proporciona uma panorâmica sólida das questões pertinentes. Nesta base, por conseguinte, a Provedora de Justiça encerra o seu inquérito de iniciativa própria e agradece a todas as partes envolvidas as suas reações honestas, construtivas e valiosas. É com base nestes comentários que o Provedor de Justiça



propõe à Comissão as seguintes orientações para melhorar.

Orientações do Provedor de Justiça para melhorar

48. A Comissão deve:

I) Definir proativamente, aplicando os critérios estabelecidos pelo Tribunal de Justiça, quais as ações dos Estados-Membros no contexto da política de coesão da UE que devem aplicar o direito da UE [25] e aplicar a essas ações o mais rigoroso nível de controlo em termos de cumprimento da Carta.

Ao identificar as ações que aplicam o direito da UE, a Comissão deve ter em conta a necessidade identificada pelo Tribunal de Justiça «*de evitar uma situação em que o nível de proteção dos direitos fundamentais varie de acordo com o direito nacional em causa (...)*» [26].

II) Utilizar todos os meios ao seu dispor para sensibilizar para o facto de a Carta se aplicar a todos os Estados-Membros no âmbito da aplicação do direito da UE.

As orientações propostas pela Comissão para os Estados-Membros constituem um excelente ponto de partida. As orientações devem incluir uma referência clara ao requisito de respeitar plenamente as disposições da Carta na preparação, avaliação e execução dos programas cofinanciados pelos FEEI. A Comissão poderá incluir nas orientações exemplos de medidas tomadas no âmbito da aplicação do direito da UE, tal como acima referido.

Além disso, através dos seus canais de cooperação política e administrativa com os Estados-Membros, a Comissão deve incentivar ativamente, enquanto boa prática, a aplicação das normas da Carta em todos os Estados-Membros no contexto da política de coesão da UE.

(III) Centrar os seus esforços de orientação, apoio e execução nas medidas preventivas, a fim de assegurar que os Estados-Membros cumpram a Carta desde o início.

Mesmo quando os remédios são eficazes, pela sua própria natureza vêm quando o dano já foi feito. Quando as vias de recurso são ineficazes e a Comissão opta por impor sanções económicas aos Estados-Membros, tal não só não garante a reparação das vítimas de violações dos direitos fundamentais, como pode mesmo agravar a sua situação. Embora a nova ênfase nos mecanismos de acompanhamento e tratamento de reclamações seja mais do que bem-vinda, deve ser dada maior ênfase à prevenção de danos, em primeiro lugar.

Por exemplo, em conformidade com o artigo 19.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, a Comissão está envolvida na escolha das condições prévias aplicáveis relativas aos objetivos específicos de uma prioridade de um programa nacional. A Comissão deve fazer uso sistemático desta prerrogativa para promover a inclusão de condições prévias relacionadas com os direitos fundamentais, sempre que aplicáveis. Como alguns inquiridos referiram, pode haver casos em que o conhecimento de tais questões é insuficiente a nível nacional e, por



consequente, a Comissão deve apoiar os Estados-Membros na escolha das condições prévias adequadas.

A Comissão deve também ter em conta que o artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 obriga não só os Estados-Membros, mas também a Comissão a « *prevenir qualquer discriminação...* » ao preparar e executar programas.

Vários participantes salientaram a importância dos mecanismos de acompanhamento, da formação, da assistência técnica e do reforço da capacidade administrativa dos Estados-Membros, a fim de evitar violações dos direitos fundamentais. O Provedor de Justiça considera que a Comissão deve concentrar os seus esforços de formação, assistência técnica e reforço das capacidades nos Estados-Membros que, com base na avaliação da Comissão, têm um historial menos positivo em matéria de cumprimento dos direitos fundamentais na execução da política de coesão da UE [27] .

Uma evolução positiva que merece ser elogiada é que, nas suas Orientações para os Estados-Membros sobre o procedimento de designação [28] , que contém listas de controlo para a designação das autoridades de certificação e de gestão e dos organismos intermédios, a Comissão incluiu pontos específicos sobre a existência de procedimentos adequados na fase de seleção para assegurar o cumprimento de determinadas políticas da UE (não discriminação, promoção da igualdade entre homens e mulheres, acessibilidade para as pessoas com deficiência) [29] . A lista de controlo exige igualmente uma descrição, se for caso disso, das disposições do Estado-Membro para a análise das queixas, tanto no que diz respeito à certificação [30] como à autoridade de gestão [31] .

IV) Incluir, na sua avaliação do êxito dos programas e ações financiados através dos FEEI, a análise da forma como contribuíram para a promoção do respeito pelos direitos fundamentais consagrados na Carta.

Alguns participantes sugeriram que, para além de assegurar o respeito dos direitos fundamentais ao longo da execução dos FEEI, seria útil que a Comissão avaliasse em que medida a utilização dos FEEI reforçou a sensibilização e o respeito pelos direitos fundamentais especificamente mencionados no Regulamento (UE) n.º 1303/2013, bem como de outros direitos da Carta. A Comissão poderia promover a adoção de indicadores adequados em matéria de igualdade e direitos fundamentais e de projetos de listas de controlo para avaliar a utilização dos fundos para promover os direitos fundamentais e a não discriminação em sentido lato.

(V) Aplicar rigorosamente e sem exceção a obrigação de verificar se os sistemas de gestão e de controlo, incluindo os mecanismos de tratamento de reclamações, são adequados e eficientes, que continuam a sê-lo enquanto os programas forem executados e que as deficiências são devidamente corrigidas. Tal inclui exigir sistematicamente aos Estados-Membros que informem a Comissão dos resultados de todas as queixas relativas aos FEEI, independentemente de terem sido inicialmente apresentadas à Comissão ou não.



Nas palavras de um respondente, enquanto autoridade responsável pela aplicação do direito da UE, a Comissão tem um papel a desempenhar no apoio, mas também na obrigação de os Estados-Membros implementarem sistemas de reclamação e reparação eficazes e funcionais. Isto é ainda mais importante tendo em conta que, na ausência de um mecanismo de recurso eficaz a nível nacional, a Comissão não dispõe, e é pouco provável que venha a obter no futuro, de qualquer competência que lhe permita proporcionar reparação individual às vítimas de violações dos direitos fundamentais. Por outras palavras, a aplicação rigorosa e incansável das suas prerrogativas de controlo por parte da Comissão é a única garantia para essas vítimas [32] .

Nos termos do artigo 75.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, a Comissão deve «garantir -se » de que os sistemas de reclamação e de recurso cumprem o regulamento e as regras específicas dos Fundos. As orientações que a Comissão tenciona fornecer aos Estados-Membros devem definir o que a Comissão entende por um mecanismo de recurso eficaz e, igualmente importante, quais os mecanismos que são considerados ineficazes ou puramente formais. As orientações devem incluir indicações claras sobre o momento em que os processos de monitorização serão desencadeados, os critérios a aplicar e as medidas que serão adotadas em consequência, garantindo assim a transparência e a segurança jurídica.

Do mesmo modo, o artigo 75.º, n.os 2 e 3, habilita a Comissão a efetuar controlos no local e a exigir que um Estado-Membro tome as medidas necessárias. O Provedor de Justiça partilha a opinião de alguns inquiridos de que as visitas no local devem ser mais frequentes e exaustivas, uma vez que, em muitos casos, constituem o único meio real para verificar a situação no terreno. O pessoal da Comissão que trabalha nas suas representações nos Estados-Membros poderá contribuir para esta tarefa.

Além disso, a receção de informações sistemáticas dos Estados-Membros sobre os resultados das queixas relativas aos FEEI permitirá à Comissão dispor de uma imagem completa da situação de tratamento de queixas e da eficácia das disposições pertinentes em todos os momentos e em todos os Estados-Membros, bem como detetar atempadamente anomalias.

(VI) Aplicar de forma rigorosa e coerente as suas prerrogativas sancionatórias quando as condicionalidades ex ante aplicáveis (pré-condições) não forem cumpridas dentro dos prazos.

O artigo 19.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 estabelece que **as condições prévias** aplicáveis devem estar preenchidas até 31 de janeiro de 2016, estabelecendo assim um requisito claro e incondicional para alcançar um resultado específico. Por sua vez, o artigo 19.º, n.º 5, habilita a Comissão a suspender os pagamentos intermédios **se não tiverem sido tomadas medidas para cumprir as condições prévias** dentro desse prazo. A Comissão deve interpretar de forma muito estrita quaisquer exceções invocadas pelos Estados-Membros para não atingir o objetivo. Isto evitará uma situação em que ações puramente formais, que dificilmente contribuem para o cumprimento das condições prévias, sejam invocadas como defesa pelos Estados-Membros.



(VII) Ponderar a manutenção, para além do novo sistema de tratamento de queixas, da prática de instaurar processos por infração contra um Estado-Membro se as suas ações no âmbito da política de coesão constituírem uma violação do direito da UE, incluindo a Carta.

O receio de o financiamento ser anulado ou recuperado através de correções financeiras e de os pagamentos intermédios serem suspensos é suscetível de constituir um dissuasor eficaz quando se trata de violações claras de disposições específicas do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 e dos acordos de parceria. No entanto, os processos por infração conferem à Comissão uma margem de negociação mais ampla e um poder de persuasão para combater violações generalizadas dos direitos fundamentais que podem ir além da aplicação da política de coesão enquanto tal [33]. Além disso, a declaração de violação pelo Tribunal de Justiça é um argumento poderoso para que os cidadãos solicitem a reparação de quaisquer danos que possam ter sofrido perante os tribunais nacionais.

A Comissão poderia, assim, utilizar o seu poder discricionário na escolha de um procedimento em detrimento de outro, com o objetivo de proteger melhor os direitos fundamentais dos cidadãos.

(VIII) Criar um quadro claro e transparente em que a sociedade civil possa contribuir para o papel de supervisão da Comissão, para além dos grupos e comités de trabalho e de peritos existentes.

A fim de incentivar a sociedade civil a acompanhar a execução dos FEEI, a Comissão deve lançar uma plataforma em linha na qual a sociedade civil, em especial as pequenas organizações que não entram facilmente em contacto com a Comissão, possa denunciar abusos dos Fundos e das violações da Carta e apresentar queixas e relatórios-sombra [34] sobre os mecanismos de tratamento de queixas e a conformidade dos Estados-Membros com o Código de Conduta Europeu sobre Parcerias. A Comissão poderia igualmente ponderar a criação de grupos de trabalho mistos sobre temas específicos compostos por representantes da Comissão, pelos Estados-Membros e pela sociedade civil [35]; e informar sistematicamente as pessoas e organizações que alertaram para as conclusões finais da Comissão e para o seguimento dado.

Além disso, como alguns inquiridos sugeriram, a Comissão deve publicar documentos que definam em pormenor o seu papel de acompanhamento dos mecanismos nacionais e divulgar informações completas e pormenorizadas sobre todas as medidas de acompanhamento tomadas até à data no que respeita aos FEEI e aos direitos fundamentais.

Emily O'Reilly

Estrasburgo, 11/05/2015



[1] O artigo 174.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia dispõe: « 1. *A fim de promover o seu desenvolvimento harmonioso no seu conjunto, a União desenvolverá e prosseguirá a sua ação tendo em vista o reforço da sua coesão económica, social e territorial. 2. A União procurará, nomeadamente, reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diferentes regiões e o atraso das regiões menos favorecidas. 3. [...] deve ser prestada especial atenção às zonas rurais, às zonas afetadas pela transição industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes [...]* »

[2] Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (JO 2013, L 347, p. 320).

[3] Na ausência de fundamentos específicos em que a Comissão pudesse intervir, nenhuma destas denúncias conduziu a um resultado material.

[4] Disponível em:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/54419/html.bookmark>
[Link]

[5] A rede inclui os provedores de justiça nacionais e regionais e organismos similares dos Estados-Membros da UE, dos países candidatos à adesão à UE e de outros países do Espaço Económico Europeu, bem como o Provedor de Justiça Europeu e a Comissão das Petições do Parlamento Europeu.

[6] Disponível em:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58451/html.bookmark>
[Link]

[7] As respostas foram dadas pelos gabinetes do Provedor de Justiça Federal da Bélgica, dos Provedores de Justiça búlgaros, finlandeses e portugueses.

[8] As perguntas da consulta estão disponíveis em:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/59264/html.bookmark>
[Link]

[9] O FRP transmitiu respostas enviadas pelo setor das mulheres na Irlanda do Norte, pelo ILGA Europe, pelo Centro Europeu dos Direitos dos Ciganos, pela Plataforma Social, pelo Fórum Europeu das Pessoas com Deficiência, pela Aliança LGBT húngara e por um contributo anónimo.



[10] A definição 33 do artigo 2.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 define uma condicionalidade ex ante aplicável como « *um fator crítico concreto e precisamente predefinido, que constitui um pré-requisito e tem uma ligação direta e genuína com a realização eficaz e eficiente de um objetivo específico de uma prioridade de investimento ou de uma prioridade da União e tem um impacto direto sobre a realização efetiva e eficiente de um objetivo específico de uma prioridade de investimento ou de uma prioridade da União.* »

[11] Um acordo de parceria é um documento obrigatório « *preparado por um Estado-Membro com a participação dos parceiros... que define a estratégia, as prioridades e as modalidades desse Estado-Membro para utilizar os FEEI de forma eficaz e eficiente... e que é aprovado pela Comissão na sequência da avaliação e do diálogo com o Estado-Membro em causa* ».

[12] Regulamento Delegado (UE) n.º 240/2014 da Comissão, de 7 de janeiro de 2014, relativo ao código de conduta europeu relativo às parcerias no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. JO 2014, L 74, p. 1.

[13] Os programas operacionais são planos pormenorizados em que os Estados-Membros definem a forma como os fundos dos FEEI serão gastos durante o período de programação.

[14] anexo XI, parte II, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

[15] Artigo 96.º, n.º 7, alínea b).

[16] N.º 3, alínea ii), do artigo 125.º.

[17] artigos 83.º, 142.º e 144.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013, respetivamente.

[18] O inquérito de iniciativa própria não diz respeito à conduta das administrações nacionais. Por conseguinte, os argumentos dos inquiridos relativos a uma alegada má administração a nível nacional serão mencionados apenas na medida do necessário para avaliar o comportamento da Comissão. Além disso, o âmbito deste inquérito de iniciativa própria consiste em identificar os meios através dos quais a Comissão pode assegurar o cumprimento da Carta para o período 2014-2020. Os argumentos relativos ao passado serão abordados apenas na medida em que sejam igualmente relevantes para o futuro.

[19] «LGBTI» significa lésbica, gay, bissexual, transexual e intersexo.

[20] « *A Comissão avalia a coerência dos programas com o presente regulamento e com as regras específicas dos Fundos, a sua contribuição efetiva para os objetivos temáticos selecionados e para as prioridades da União específicas de cada FEEI, bem como a coerência com o Acordo de Parceria...* ».

[21] Duas ONG referiram o caso de um bairro segregado planeado para os ciganos, anunciado publicamente como beneficiando dos FEEI. Embora a Comissão tenha sido recetiva e reativa às informações recebidas das ONG e tenha declarado que o acordo previsto era contrário aos



princípios dos Fundos, não assumiu uma posição pública « *decisiva e transparente* » e subsiste a incerteza quanto à questão de saber se o acordo será construído e/ou financiado pelos FEEI. Além disso, as duas ONG consideram que não é suficientemente claro a quem e por que meios devem comunicar tais casos. Os comentários sobre o resultado de qualquer inquérito da Comissão nem sempre são apresentados.

[22] Acórdão do Tribunal de Justiça de 17 de setembro de 2014, processo C-562/12, *Liivimaa Lihaveis/Eesti- Läti*, n.os 64 e 65.

[23] artigo 4.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1303/2013.

[24] Processo C-562/12, *Liivimaa Lihaveis/Eesti-Läti*, n.º 62.

[25] Tendo em conta que a grande maioria das ações dos Estados-Membros, tomadas no contexto da política de coesão da UE, consistirá em ações de aplicação do direito da UE.

[26] Acórdão do Tribunal de Justiça de 10 de julho de 2014, processo C-198/13, *Hernández e outros contra Espanha*, n.º 47.

[27] O artigo 58.º do Regulamento (UE) n.º 1303/2013 habilita a Comissão a tomar a iniciativa de prestar assistência técnica.

[28]

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_ms_designation_en.pdf [Link]. As orientações foram adotadas depois de a Comissão ter respondido às perguntas do Provedor de Justiça.

[29] Pontos 2.2.3.6, 3.4 e 3.12.

[30] Ponto 3.2.2.4.

[31] Ponto 2.2.3.16.

[32] Alguns inquiridos sugeriram que a Comissão deveria criar um mecanismo a nível da UE para proporcionar reparação em casos individuais.

[33] Alguns inquiridos congratularam-se com a decisão da Comissão de instaurar um processo por infração contra a República Checa por discriminação contra a população cigana no domínio da educação, uma situação que, na sua opinião, teria sido mais difícil de resolver apenas no contexto da política de coesão.

[34] Os relatórios-sombra são relatórios das ONG que complementam ou apresentam informações alternativas aos relatórios oficiais periódicos que os Estados-Membros são obrigados a apresentar.



[35] Vários inquiridos apontaram para a forma pouco clara de como as organizações, em particular as pequenas e com recursos limitados, podem aceder e interagir com a Comissão quando tomam conhecimento dos problemas a nível nacional. Foi comunicado um caso de cooperação parcialmente frutuosa no que diz respeito à construção prevista, em Nápoles, de um bairro segregado para os ciganos, que as autoridades tencionavam financiar com os FEEI. O alerta rápido da sociedade civil permitiu à Comissão declarar desde o início que a ação prevista não estava em conformidade com as regras aplicáveis. No entanto, a Comissão ainda não tomou quaisquer medidas publicamente.