



Bruxelas, 7.3.2017
COM(2017) 115 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

Relatório de avaliação ex post do programa «Justiça penal» (2007-2013)

ÍNDICE

1	INTRODUÇÃO.....	2
1.1	OBJETIVO DO RELATÓRIO.....	2
1.2	METODOLOGIA E FONTES DE INFORMAÇÃO	2
1.3	DESCRIÇÃO GERAL DO PROGRAMA.....	2
2	RESULTADOS DA AVALIAÇÃO.....	7
2.1	PERTINÊNCIA DO PROGRAMA.....	7
2.2	COERÊNCIA E COMPLEMENTARIDADE	9
2.3	EFICÁCIA.....	11
2.4	SUSTENTABILIDADE E TRANSFERIBILIDADE.....	15
2.5	EFICIÊNCIA E POSSIBILIDADE DE SIMPLIFICAÇÃO.....	18
2.6	VALOR ACRESCENTADO EUROPEU	23
3	CONCLUSÕES	27

1 INTRODUÇÃO

1.1 OBJETIVO DO RELATÓRIO

A Decisão que cria o programa «Justiça Penal» (JPEN) exige que a Comissão apresente uma avaliação *ex post* para o período de 2007 a 2013¹. Essa avaliação *ex post*² foi realizada por um avaliador externo independente, assistido pelos serviços da Comissão.

O relatório baseia-se na referida avaliação. O relatório está estruturado de acordo com os principais critérios de avaliação e respetivas perguntas. Estes critérios são, nomeadamente, a pertinência, a coerência e a complementaridade, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade, a eficiência e as possibilidades de simplificação, bem como o valor acrescentado europeu.

1.2 METODOLOGIA E FONTES DE INFORMAÇÃO

A avaliação final do JPEN tem por base o seguinte:

- uma análise exaustiva da documentação disponível relativa a 284 subvenções de ação e 50 subvenções de funcionamento financiadas pelo programa «Justiça Penal» para o período de 2007 a 2013;
- uma análise da documentação do programa, designadamente a decisão relativa à sua criação, os programas de trabalho anuais e o convite à apresentação de propostas, tanto para subvenções como para contratos públicos;
- uma análise dos documentos estratégicos da UE, das decisões relativas à criação dos programas da UE, etc.;
- uma análise quantitativa de 334 projetos do JPEN (subvenções de ação e subvenções de funcionamento);
- uma análise de 97 respostas ao inquérito em linha dadas pelos beneficiários das subvenções;
- as transcrições de 33 entrevistas de acompanhamento a coordenadores dos projetos/organizações que beneficiam de subvenções do JPEN no período de 2007 a 2013 e que também responderam ao inquérito em linha;
- entrevistas a funcionários da Comissão envolvidos no programa.

1.3 DESCRIÇÃO GERAL DO PROGRAMA

O JPEN foi criado ao abrigo da Decisão 2007/126/JAI do Conselho, de 12 de fevereiro de 2007, no âmbito do Programa Geral sobre Direitos Fundamentais e Justiça. O programa foi executado durante um período de sete anos, de 2007 a 2013, dando continuidade ao programa-quadro de cooperação policial e judiciária em matéria penal (AGIS) (2003-2007).

O JPEN seguia um dos quatro objetivos do Programa sobre Direitos Fundamentais e Justiça, designadamente a necessidade de promover a cooperação judicial e de criar um verdadeiro espaço de justiça em matéria penal, de acordo com os princípios de reconhecimento mútuo. Foi também concebido com a finalidade de criar um sistema informatizado de intercâmbio de informações sobre dados criminais.

Os cinco objetivos gerais do JPEN, listados no artigo 2.º da Decisão, são:

¹ Artigo 16.º, n.º 3, alínea d), da Decisão 2007/126/JAI do Conselho, de 12 de fevereiro de 2007, que cria, para o período de 2007 a 2013, no âmbito do Programa Geral sobre Direitos Fundamentais e Justiça, o programa específico «Justiça penal». <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0126&from=PT>

² O relatório da avaliação *ex post* realizada pelo avaliador externo encontra-se publicado aqui: Relatório principal: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf, anexos: http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_annex_1_quantitative_analysis.pdf, http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_annex_2.pdf

O relatório da avaliação intercalar realizada pelo avaliador externo encontra-se publicado aqui: http://ec.europa.eu/justice/funding/jpen/interim_evaluation_report_2011_en.pdf

- promover a cooperação judiciária com o objetivo de contribuir para a criação de um verdadeiro espaço de justiça em matéria penal, baseado no princípio do reconhecimento mútuo e da confiança mútua;
- promover a compatibilidade das normas aplicáveis nos Estados-Membros, na medida do necessário para melhorar a cooperação judiciária;
- promover a redução dos obstáculos jurídicos existentes ao bom funcionamento da cooperação, tendo em vista o reforço da coordenação das investigações e o aumento da compatibilidade dos sistemas judiciais existentes nos Estados-Membros da União Europeia por forma a providenciar um seguimento adequado das investigações das autoridades com funções coercivas dos Estados-Membros;
- melhorar os contactos e o intercâmbio de informações e melhores práticas entre as autoridades legislativas, judiciais e administrativas e as profissões jurídicas (advogados e outros profissionais do setor da justiça), e fomentar a formação dos membros do setor da justiça, tendo em vista o reforço da confiança mútua;
- melhorar ainda mais a confiança mútua, a fim de assegurar a proteção dos direitos das vítimas e dos arguidos.

Os objetivos específicos do JPEN, listados no artigo 3.º da Decisão, são:

- promover a cooperação judiciária;
- melhorar o conhecimento mútuo dos sistemas jurídicos e judiciais dos Estados-Membros em matéria penal e promover e reforçar a ligação em rede, a cooperação mútua, o intercâmbio e a divulgação de informações, experiências e melhores práticas;
- garantir a correta execução, a aplicação correta e concreta e a avaliação dos instrumentos da União no domínio da cooperação judiciária em matéria penal;
- melhorar a informação sobre os sistemas jurídicos dos Estados-Membros e sobre o acesso à justiça;
- promover a formação em matéria de direito comunitário e da União dos magistrados, advogados e outros profissionais implicados no trabalho judiciário;
- avaliar as condições gerais necessárias para desenvolver a confiança mútua;
- desenvolver e estabelecer um sistema informatizado de intercâmbio de informações sobre registos criminais e fomentar estudos para desenvolver outras formas de intercâmbio de informações.

Para alcançar estes objetivos, o programa financiou atividades através de três tipos de apoios financeiros diferentes: subvenções de ação; subvenções de funcionamento; contratos públicos³.

Foram concedidas subvenções de ação para projetos transnacionais específicos de interesse para toda a UE; projetos nacionais que preparassem, ou complementassem, a realização de projetos transnacionais ou ações da União; e projetos nacionais que contribuíssem para o desenvolvimento de métodos e/ou tecnologias inovadores, suscetíveis de serem transferidos.

Foram atribuídas subvenções de funcionamento tanto a ONG como a outros organismos com uma missão de interesse geral europeu em matéria de justiça penal; ou à Rede Europeia de Formação

³ Artigo 7.º da Decisão 2007/126/JAI do Conselho, de 12 de fevereiro de 2007, que cria, para o período de 2007 a 2013, no âmbito do Programa Geral sobre Direitos Fundamentais e Justiça, o programa específico «Justiça penal», <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0126&from=PT>

Judiciária (REFJ), especificamente destinada a cofinanciar as despesas associadas ao programa de trabalho permanente de formação judiciária⁴.

A Comissão também utilizou o financiamento do JPEN para contratar ações específicas para si relevantes. Essas ações incluíram estudos, ações de investigação e a criação e execução de projetos específicos de TI para facilitar o intercâmbio e a divulgação de informações.

O programa de trabalho anual de 2010 incluiu subvenções de ação específicas destinadas a cofinanciar projetos europeus de justiça eletrónica. Em 2013, foi lançado um convite à apresentação de propostas específico, com a finalidade de financiar projetos de formação judiciária.

O programa destinava-se a apoiar os seguintes grupos-alvo: profissões jurídicas, representantes dos serviços de assistência às vítimas, outros profissionais do setor da justiça, autoridades nacionais e cidadãos da UE em geral.

O orçamento total do JPEN previsto para o período de janeiro de 2007 a dezembro de 2013 era de 196 milhões de EUR (ver Quadro 1-1 Repartição orçamental prevista para o JPEN 2007-2013)⁵.

Quadro 1-1 Repartição orçamental prevista para o JPEN 2007-2013

	Subvenções de ação	Subvenções de funcionamento ⁶	Contratos públicos	Total
	Valor (EUR)	Valor (EUR)	Valor (EUR)	Valor (EUR)
2007	22 000 000	5 900 000	1 300 000	29 200 000
2008	18 800 000	6 000 000	5 000 000	29 800 000
2009	14 900 000	8 500 000	7 000 000	30 400 000
2010	17 000 000	5 000 000	4 000 000	26 000 000
2011	14 500 000	6 500 000	6 000 000	26 500 000
2012	13 450 000	7 500 000	6 000 000	26 950 000
2013	15 210 000	7 660 000	4 640 000	27 510 000
Total	114 860 000	49 560 000	31 940 000	196 360 000

Fonte: Programa JPEN – Programas de trabalho anuais (2007-2013)

Grande parte do apoio financeiro do orçamento do JPEN foi concedido a subvenções de ação (64 %). As subvenções de funcionamento destinadas a cofinanciar programas de trabalho anuais de ONG e despesas associadas ao programa de trabalho permanente da REFJ representaram 20 % do orçamento total do programa. O remanescente do orçamento foi atribuído a contratos públicos⁷.

Como já foi referido, o financiamento do JPEN foi disponibilizado através de subvenções de ação e subvenções de funcionamento, acordos-quadro de parceria e contratos públicos. O quadro 1-2 sintetiza o conjunto de diferentes ações financiadas em cada ano do período de execução do programa. Os convites à apresentação de propostas para subvenções de ação e subvenções de funcionamento foram repartidos pelos anos de 2011 e 2012.

⁴ Artigo 6.º da Decisão 2007/126/JAI do Conselho, de 12 de fevereiro de 2007, que cria, para o período de 2007 a 2013, no âmbito do Programa Geral sobre Direitos Fundamentais e Justiça, o programa específico «Justiça penal», <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32007D0126&from=PT>

⁵ Nos termos do artigo 13.º da Decisão 2007/126/JAI do Conselho, de 12 de fevereiro de 2007, que cria, para o período de 2007 a 2013, no âmbito do Programa Geral sobre Direitos Fundamentais e Justiça, o programa específico «Justiça penal», os «recursos orçamentais consagrados às ações previstas no presente programa são inscritos nas dotações anuais do orçamento geral da União Europeia. As dotações anuais são autorizadas pela autoridade orçamental, dentro dos limites do quadro financeiro».

⁶ As concessões de subvenções de funcionamento incluem igualmente fundos concedidos a monopólios e acordos-quadro de parceria.

⁷ Avaliação *ex post* dos cinco programas executados de acordo com as perspetivas financeiras para 2007-2013. Avaliação do programa específico: Programa «Justiça penal» (JPEN), ICF, de 28 de julho de 2015, p. 2 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

Quadro 1-2 Número de ações financiadas por ano

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012	2013	TOTAL
Subvenções de ação	56	41	32	49	53	-	-	49	280
Subvenções de ação específicas	-	-	2	-	2	-	-	-	4
Subvenções de funcionamento	5	7	13	8	-	10	7	7	50
TOTAL	61	48	47	57	55	10	56	334	

Nota: O quadro difere do número de projetos analisados para esta avaliação, uma vez que a documentação não estava disponível para todos os projetos.

Os projetos do JPEN foram maioritariamente conduzidos por autoridades nacionais, tais como os Ministérios da Justiça/do Interior (22 % da totalidade das organizações responsáveis); seguindo-se as ONG/plataformas/redes nacionais (18 %); as redes/plataformas europeias e os fóruns europeus (17 %); e outros institutos de formação/estabelecimentos de ensino (10 %).

O que precede respeita o disposto na decisão de criação do programa, segundo a qual as organizações têm acesso ao programa.

Foram atribuídas subvenções de ação a organizações que trabalhassem em conjunto numa parceria. A composição das parcerias demonstra que os parceiros mais comuns eram as ONG nacionais, incluindo plataformas e redes nacionais, universidades e autoridades nacionais, representando, respetivamente, 19 %, 16 % e 15 % do número total. A decisão de criação do programa não menciona especificamente a composição das parcerias⁸.

A Figura 1-1 que se segue ilustra os principais tipos de atividades visadas pelas subvenções de ação (à esquerda) e as subvenções de funcionamento (à direita) do JPEN. A maioria dos projetos financiados por subvenções de ação incidia sobre atividades de sensibilização, de informação e de divulgação (22 %); seguindo-se as atividades de análise (22 %); a aprendizagem mútua, o intercâmbio de boas práticas e a cooperação (21 %); e as atividades de formação (19 %).

As principais atividades executadas por via de subvenções de funcionamento constituíram atividades de sensibilização, de informação e de divulgação (18 %); seguindo-se o apoio aos principais intervenientes (17 %); a aprendizagem mútua, o intercâmbio de boas práticas e a cooperação (15 %); e as atividades de formação (15 %).

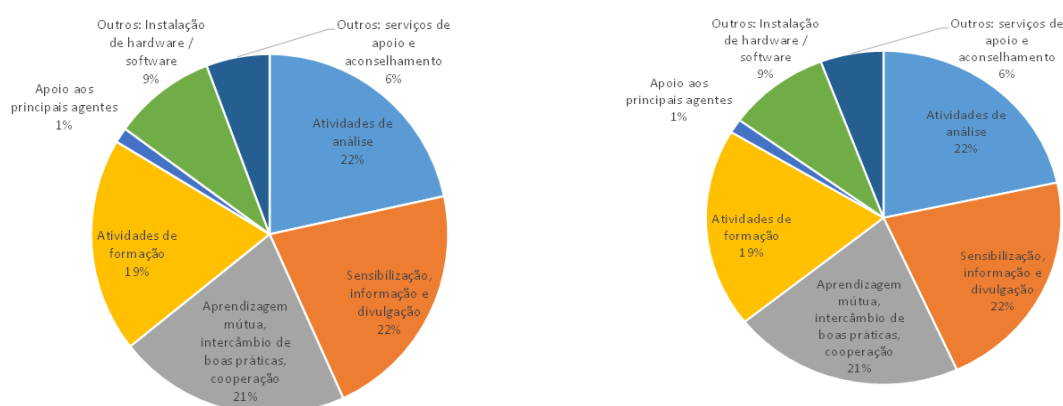


Figura 1-1 Subvenções de ação do JPEN por atividade principal (à esquerda) e subvenções de funcionamento do JPEN por atividade principal (à direita)

⁸ Ibid., p. 4

Os contratos públicos centraram-se em três atividades principais, designadamente estudos, organização de eventos e reuniões, e prestações no domínio de TI.

Recorreu-se também a contratos públicos para a manutenção do Portal Europeu da Justiça. A contratação de serviços também recaiu sobre serviços de especialidade no âmbito do mecanismo de cooperação e verificação para a Roménia e a Bulgária⁹.

⁹ Ibid., p. 4

2 RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

2.1 PERTINÊNCIA DO PROGRAMA

A avaliação da pertinência de um programa tem em conta a medida em que as suas ações cumprem os objetivos de forma lógica e suprem as necessidades das políticas gerais da UE e as necessidades dos públicos-alvo.

A análise dos objetivos e prioridades do programa revela que, apesar de estes serem predominantemente específicos, exequíveis e realistas, não eram mensuráveis nem (na maior parte dos casos) circunscritos no tempo. Foram fornecidas progressivamente mais informações nos convites à apresentação de propostas no que diz respeito às expectativas subjacentes aos projetos financiados (em relação a várias prioridades). Os objetivos da maior parte dos domínios prioritários estavam em sintonia com os objetivos e as políticas da UE, sobretudo na segunda metade do programa¹⁰.

A pertinência para esses objetivos e para as prioridades gerais das políticas da UE constituiu um critério de seleção fundamental em todos os convites à apresentação de propostas para subvenções de ação e de funcionamento. A avaliação dos objetivos operacionais dos beneficiários das subvenções de ação e das subvenções de funcionamento revela que os objetivos operacionais dos projetos estavam alinhados com os objetivos do programa. Além disso, a análise das subvenções de ação e das subvenções de funcionamento revela um alinhamento claro com as prioridades do programa em todas as ações financiadas por subvenções de ação e na maioria das ações financiadas por subvenções de funcionamento¹¹.

Os tipos de atividades abrangidas pelo programa foram também extremamente relevantes para os objetivos do programa, estando alinhados com o artigo 4.º («Ações elegíveis») da Decisão 2007/126/JAI do Conselho relativa ao JPEN. Uma grande parte das ações selecionadas para subvenções ou em contratações no período de 2007 a 2013 integrou-se nas seguintes categorias:

- *atividades de formação*, sobretudo para as profissões jurídicas ou judiciárias,
- *aprendizagem mútua/intercâmbio* entre autoridades/organizações dos Estados-Membros (por exemplo, através de simpósios, seminários e da divulgação de boas práticas),
- *desenvolvimento e/ou instalação de hardware/software* para facilitar os processos judiciários e o acesso às informações em matéria de justiça ao nível da UE e/ou nacional (justiça eletrónica),
- *serviços de apoio e consultivos* (incluindo sítios web informativos ou consultivos),
- *atividades de investigação e de análise*, que avaliaram a aplicação da lei da UE nos Estados-Membros ou identificaram quadros legislativos nacionais no sentido de aferir a compatibilidade com a legislação da UE. Estas atividades também averiguaram as modalidades de aplicação das diversas formas de justiça (por exemplo, justiça reparadora ou alternativas à detenção) e/ou analisaram os obstáculos à justiça na UE. Algumas dessas atividades também incluíram avaliações dos obstáculos à execução da legislação da UE e da confiança mútua¹².

Além disso, foram concedidas subvenções a muitas das principais organizações envolvidas na promoção de um espaço europeu comum de justiça. Por exemplo, foram atribuídas subvenções a grandes redes e ONG europeias dedicadas à formação (por exemplo, a REFJ); liberdade condicional (Confederation of European Probation – CEP); direitos legais (Advice on Individual Rights in Europe – AIRE); apoio à vítima (Victim Support Europe – VSE); proteção de suspeitos e arguidos (Fair Trials); e justiça reparadora (European Forum for Restorative Justice – EFRJ)¹³.

¹⁰ Ibid., p. 5

¹¹ Ibid., p. 7

¹² A título de exemplo, um projeto de «Painel Consultivo de Juristas» discutiu os obstáculos à cooperação judiciária/confiança mútua na UE e recomendou formas de melhorar esta situação.

¹³ Avaliação *ex post* dos cinco programas executados de acordo com as perspetivas financeiras para 2007-2013. Avaliação do programa específico: Programa «Justiça penal» (JPEN), ICF, de 28 de julho de 2015, p. 9
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

Dado que o JPEN se centrou na melhoria da cooperação judiciária e da confiança mútua (com o objetivo de apoiar a criação de um espaço judiciário ao nível da UE), foi crucial que envolvesse parceiros e beneficiários finais de diferentes Estados-Membros da UE. O JPEN incluiu também ações nacionais (40 das 284 subvenções de ação, ver abaixo 2.6.2). Estas ações foram pertinentes para o programa.

2.1.1 Prioridades definidas nos convites à apresentação de propostas e nas ações selecionadas, e respetiva pertinência para as políticas

Os principais instrumentos legislativos em vigor e introduzidos durante o período em causa englobaram instrumentos que previam o *reconhecimento mútuo da decisão judiciária do Estado-Membro*; instrumentos que previam *alternativas à detenção*; instrumentos de apoio à *cooperação judiciária na apresentação de provas* a outros Estados-Membros; instrumentos que introduziam disposições relativas a *direitos processuais*; e instrumentos de *apoio às vítimas com vista a assegurar os seus direitos*.

As prioridades anuais do JPEN refletem mudanças nas políticas da UE em matéria de justiça penal¹⁴.

A Comissão executou e promoveu diversos instrumentos práticos para sustentar os principais instrumentos legislativos, no intuito de melhorar a cooperação judiciária e o reconhecimento mútuo de decisões, bem como melhorar o acesso dos cidadãos à justiça. Estes instrumentos práticos incluíram¹⁵:

- *o Portal Europeu da Justiça* – um *sítio web* informativo, destinado aos cidadãos, às empresas, aos profissionais do direito e aos magistrados, reunindo informações em matéria de direitos, serviços disponíveis e ferramentas de acordo com as diferentes necessidades,
- *o Sistema Europeu de Informação sobre os Registos Criminais (ECRIS)* — sistema informatizado, criado para permitir um intercâmbio eficiente de informações sobre condenações penais entre os Estados-Membros,
- *a Rede Judiciária Europeia (RJE)* – uma rede destinada a promover a cooperação judiciária entre Estados-Membros em matéria penal,
- *formação judiciária*.

Desde 2010, as prioridades, definidas nos convites à apresentação de propostas e nos programas de trabalho, tornaram-se mais inteligentes (SMART), na medida em que passaram a ser mais específicas quanto ao conteúdo previsto dos projetos que seguiam uma prioridade. Passaram também a mostrar maior recetividade às políticas e à legislação. Estas melhorias foram o resultado das alterações institucionais que a Comissão sofreu após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, que conferiu à Comissão maiores poderes no domínio da justiça e dos assuntos internos. Adicionalmente, em 2010, a Direção-Geral da Justiça, da Liberdade e da Segurança (DG JLS) dividiu-se na DG Assuntos Internos e na DG Justiça (o JPEN ficou na nova DG Justiça), sendo atribuídas maiores responsabilidades a ambas as direções-gerais¹⁶.

As ações financiadas por subvenções de ação e subvenções de funcionamento destinaram-se sobretudo a promover a aplicação da legislação em vigor¹⁷. Indiretamente, as ações selecionadas também apoiaram o desenvolvimento de novas políticas, na medida em que facilitaram a troca de ideias e a discussão sobre os obstáculos à justiça/cooperação na UE entre os Ministérios da Justiça e os membros das profissões judiciárias/jurídicas na UE. De um total de 334 subvenções, 16 identificaram e formularam recomendações estratégicas¹⁸.

Os domínios prioritários dos convites à apresentação de propostas eram acompanhados de uma descrição do teor previsto dos projetos, o que lhes conferiu maior especificidade e contribuiu para que os candidatos a subvenções assegurassem que os seus projetos eram pertinentes para os objetivos da

¹⁴ Ibid., p. 11

¹⁵ Ibid., p. 10-11

¹⁶ Ibid., p. 11

¹⁷ Ibid.

¹⁸ Ibid.

UE. Além disso, uma vez que os domínios prioritários seguiam de perto os objetivos do programa e das políticas da UE, facilmente as ações selecionadas puderam ter também esses objetivos em linha de conta.

Quase todas as organizações que obtinham estes resultados eram plataformas europeias ou ONG centrais, com um papel preponderante no acompanhamento de aspetos específicos em matéria de justiça penal na UE, designadamente a Confederação Europeia da Liberdade Condicional (Confederation of European Probation – CEP); o Conselho das Ordens e Sociedades de Advogados da União Europeia (CCBE); a European Organisation of Prison and Correctional Services (EuroPris); a Fair Trials International (FTI); o International Juvenile Justice Observatory; a VSE; e o Irish Council for Civil Liberties.

Os organismos supramencionados estão bem posicionados para emitir recomendações estratégicas, uma vez que constituem redes com uma visão geral sobre a UE e reconhecida especialização nestes domínios.

Os serviços contratados com recurso ao financiamento do JPEN também foram pertinentes para o programa e para os objetivos globais da UE, uma vez que se centraram essencialmente em desenvolver o Portal Europeu da Justiça e respetivos módulos, ou em avaliações de impacto e outros estudos que sustentassem o subsequente desenvolvimento da legislação e das políticas de criação de um espaço de justiça penal comum na UE¹⁹.

2.1.2 Pertinência do programa para as necessidades do grupo-alvo

Dos 97 participantes no inquérito em linha, 70 afirmaram ter realizado avaliações das necessidades no sentido de melhorar a conceção e o desenvolvimento dos seus projetos. No entanto, uma análise aprofundada da documentação do projeto de 16 formulários de candidatura revela que apenas seis tinham sido desenvolvidos com base numa avaliação das necessidades. É certo que não era um requisito específico realizar uma avaliação das necessidades que sustentasse o projeto e apresentar provas da mesma. Contudo, a sua realização por parte dos candidatos às subvenções teria demonstrado com maior clareza a pertinência dos seus projetos e teria permitido uma melhor qualidade dos seus estudos e constituído um ponto de partida para avaliar o sucesso do projeto no futuro. Os projetos que não se baseiam na avaliação de necessidades podem, ainda assim, ser pertinentes para as necessidades do grupo-alvo, mas a ausência dessa avaliação representa um risco, no sentido em que podiam ter sido desenvolvidos métodos ou meios mais pertinentes de apoio dos grupos-alvo²⁰.

Dos 97 inquiridos que participaram no inquérito em linha, 69 (81,2 %) declararam ter recebido um retorno positivo do(s) seu(s) grupo(s)-alvo relativamente à pertinência do projeto. Um dos motivos para a grande percentagem (81 %) de retorno positivo de grupos-alvo pode estar relacionado com o facto de o (tipo de) interveniente que executou o projeto ser o mesmo que os intervenientes que beneficiavam dele. Mais concretamente, pode presumir-se que, nomeadamente, os membros de profissões judiciais e jurídicas se candidataram para dar formação aos próprios colegas, a par dos de outros Estados-Membros, e para organizar reuniões com colegas/especialistas de outros Estados-Membros. De igual modo, as autoridades nacionais candidataram-se a subvenções a fim de obterem apoio para a criação de sistemas de registo criminal compatíveis com o ECRIS e/ou outras funcionalidades de justiça eletrónica, com vista a alinhar os seus sistemas de justiça com os de outros Estados-Membros²¹.

2.2 COERÊNCIA E COMPLEMENTARIDADE

2.2.1 Complementaridade com outros programas da UE

O artigo 12.º da Decisão 2007/126/JAI do Conselho, que cria o JPEN, define as possibilidades de complementaridade e de sinergias com outros instrumentos, nomeadamente os programas Justiça Civil

¹⁹ Ibid., p. 5

²⁰ Ibid., p. 13-14

²¹ Ibid., p. 14

(JCIV), Prevenir e Combater a Criminalidade (ISEC), Prevenção, preparação e gestão das consequências em matéria de terrorismo e outros riscos relacionados com a segurança (CIPS), Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios (chamado «fundos SOLID») e o Programa Estatístico Comunitário.

Outros instrumentos da UE suscetíveis de complementar ou apresentar sobreposições com o JPEN incluíram o Programa Daphne III, o Programa Direitos Fundamentais e Cidadania (FRC), o Programa de Aprendizagem ao Longo da Vida (PALV), o Sétimo Programa-Quadro de Investigação e Desenvolvimento (7.º PQ) e o Horizonte 2020, o novo programa de investigação e inovação da UE.

Estes programas aproximavam-se do JPEN em termos de objetivos e temas. Contudo, o facto de os objetivos do JPEN serem específicos permitiu evitar sobreposições com outros programas da DG Justiça, que diferiam do JPEN no que diz respeito:

- aos ramos do direito abrangidos — o JPEN abrange o direito penal, o JCIV abrange o direito civil e o FRC abrange os direitos fundamentais,
- ao aspeto central — todos os programas tiveram as vítimas como aspeto central, mas o Programa de Informação e Prevenção em matéria de Droga (PIPD) e o programa Daphne III incidiram sobre grupos de vítimas específicos e tiveram em conta a prevenção de lesões e a assistência pós-lesões. O PIPD e o Daphne III centraram-se também mais no tratamento e na proteção, em comparação com o JPEN, que incidiu mais no percurso das vítimas ao longo do sistema de justiça penal,
- aos grupos-alvo ou aos resultados — à semelhança dos programas ISEC, Daphne III e PIPD.

Os objetivos dos programas da DG Connect e do 7.º PQ são coerentes com os do JPEN, não se sobrepondo necessariamente a eles²².

O programa Progress e o Fundo Social Europeu (FSE) também financiaram a formação de magistrados, mas ambos complementarmente ao JPEN: o Progress financiou a formação em matéria de igualdade de género e de não discriminação (algo que nenhum dos outros programas contemplava); e o FSE financiou essencialmente a formação nacional.

Em contrapartida, o valor acrescentado da formação financiada pelo JPEN consistiu no facto de esta ser sempre transnacional (sendo que os participantes puderam adquirir mais conhecimentos sobre outros Estados-Membros e beneficiar de uma maior cooperação transnacional).

O Quadro 2-1 *infra* ilustra as possibilidades de coerência e complementaridade dos objetivos e das áreas temáticas do JPEN e os dos programas de financiamento da UE selecionados.

Quadro 2-1 Possibilidades de complementaridade e sobreposição de objetivos: JPEN e programas da UE

Cooperação judiciária	Promoção da compatibilidade da legislação	Intercâmbio de informações e melhores práticas (justiça penal)	Justiça eletrónica	Formação de magistrados	Proteção dos direitos das vítimas e dos arguidos	Justiça penal
JPEN	JPEN	JPEN	JPEN	JPEN	JPEN	JPEN
JCIV	JCIV		JCIV	JCIV		
FRC				FRC		
		ISEC			ISEC	ISEC
				Daphne III	Daphne III	
			DG Connect			
		FP7 / Horizonte 2020				

Na elaboração dos programas de trabalho anuais, a complementaridade e a coerência entre os programas da DG Justiça foram reforçadas através de consultas interserviços e de grupos interserviços da Comissão, que debateram com outras direções-gerais a complementaridade e as possíveis

²² Ibid., p. 16

sobreposições de programação. A Comissão apresentou o programa de trabalho anual e as suas prioridades ao Comité do Programa, de modo que os Estados-Membros identificassem eventuais problemas em matéria de complementaridade e coerência em relação a outras iniciativas da UE ou nacionais²³.

2.2.2 Complementaridade dos projetos

Durante as fases de seleção dos projetos, de acompanhamento e de elaboração de relatórios do ciclo do programa, a Comissão não aplicou quaisquer mecanismos que reforçassem a complementaridade, com exceção da partilha de recursos (por exemplo, o Portal Europeu da Justiça) com o programa de Justiça Civil (JCIV).

A nível dos projetos, os beneficiários de subvenções procuraram estabelecer sinergias com colegas ou outras organizações que executassem projetos financiados pelo JPEN ou por outros programas da UE; e/ou com projetos financiados por meio de mecanismos nacionais e internacionais.

Quase dois terços dos inquiridos em linha afirmaram ter sido de alguma forma estabelecidas sinergias com outros projetos ao abrigo do JPEN (29 %), outros programas da UE (20 %), programas nacionais (20 %) ou programas internacionais (5,5 %)²⁴. No entanto, nem todos os inquiridos apresentaram exemplos das sinergias criadas, pelo que nem sempre foi possível corroborar as informações relatadas.

Os beneficiários de subvenções procuraram intensificar o impacto dos seus projetos financiados pelo JPEN baseando-se nos resultados de outros projetos; concebendo o projeto em torno das boas práticas utilizadas noutros programas; e divulgando os resultados dos projetos entre redes estabelecidas no âmbito de outros projetos.

Um beneficiário, designadamente, afirmou ter divulgado os resultados do projeto em reuniões de utilizadores finais de outro projeto financiado ao abrigo do 7.º PQ da DG Investigação. Outro inquirido referiu ter recorrido a algumas das ferramentas desenvolvidas no âmbito de um projeto financiado pelo PALV. Os resultados do JPEN foram ainda divulgados em conferências organizadas com o financiamento de outros programas da UE²⁵.

2.3 EFICÁCIA

O programa é eficaz na medida em que conseguiu alcançar os seus objetivos. O sucesso do JPEN também pode determinar-se aferindo a medida em que cada um dos projetos JPEN cumpriu os objetivos fixados.

2.3.1 Resultados do programa

De um modo geral, as ações realizadas cumpriram os objetivos do programa, sobretudo os objetivos específicos de formação dos magistrados e cooperação judiciária. É difícil avaliar em que medida os resultados correspondem exatamente ao previsto. Tal deve-se ao facto de o requisito de os candidatos a subvenções definirem objetivos mensuráveis para as suas realizações só ter sido introduzido quase no final do programa. Com base nos relatórios dos próprios beneficiários de subvenções, verificou-se que a maioria dos projetos (cerca de 70 %) foi eficaz em fazer coincidir as suas realizações com aquilo a que se propuseram, ao passo que quase dois terços conseguiram alcançar a totalidade da suas realizações e resultados²⁶.

²³ Ibid., p. 20

²⁴ Vinte e seis inquiridos (ou 27 % de todos os inquiridos) afirmaram não terem sido estabelecidas sinergias, e 11 responderam «Não sei». Estes dados apresentam um ligeiro problema em termos metodológicos: nem todos os inquiridos tinham a opção de responder «não» ou «não sei», uma vez que estas duas categorias só foram introduzidas no decorrer do inquérito. No total, 17 inquiridos consideraram que o relatório não contemplava esta opção, o que significa que, dos 33 que não responderam a esta pergunta, 17 podiam ter respondido «não» ou «não sei», caso tivessem essa opção.

²⁵ Avaliação *ex post* dos cinco programas executados de acordo com as perspetivas financeiras para 2007-2013. Avaliação do programa específico: Programa «Justiça penal» (JPEN), ICF, de 28 de julho de 2015, p. 21
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

²⁶ Ibid., p. 22

De um modo geral, as subvenções de ação e as subvenções de funcionamento do JPEN produziram realizações e resultados positivos, sobretudo em termos de²⁷:

- formação de magistrados, o que contribuiu para reforçar a confiança mútua, embora não tenha sido possível determinar em que medida, e beneficiou aproximadamente 26 000 juizes, procuradores e outros profissionais em quase todos os Estados-Membros;
- uma melhor cooperação entre o setor judiciário e os Ministérios da Justiça dos Estados-Membros, nomeadamente a criação de quase mil parcerias, maioritariamente bilaterais;
- uma maior compatibilidade das regras (ou melhor entendimento das diferenças), por via de estudos, aprendizagem mútua e promoção de boas práticas, com vista à harmonização. Estes aspetos favoreceram também a (melhor) aplicação da legislação da UE ao reforçarem os conhecimentos e as competências daqueles que se candidatavam a nível nacional,
- mitigando diversos obstáculos à atual cooperação judiciária através do desenvolvimento de serviços e de formas adequadas de investigação, de aprendizagem mútua e de ligação em rede. Esses obstáculos eram de várias ordens, designadamente: falta de entendimento e de conhecimento, vias de comunicação e plataformas de cooperação, diferenças linguísticas, etc.,
- reforçar a capacidade das organizações de prestar apoio às vítimas e aos arguidos.

O JPEN teve um impacto considerável na melhoria da **cooperação judiciária** entre o setor judiciário e os Ministérios da Justiça dos Estados-Membros, quanto mais não seja pelo número de parcerias bilaterais que criou. Formaram-se pelo menos 947 parcerias, 826 das quais entre Estados-Membros. Algumas das realizações e dos resultados de projetos transnacionais abrangeram²⁸:

- uma melhor cooperação bilateral entre procuradores dos Estados-Membros em equipas de investigação conjuntas em processos transnacionais;
- uma maior especialização na instauração de processos a cidadãos da UE acusados de crimes noutro Estado-Membro;
- diálogo conjunto sobre problemas comuns, incluindo a criação de grupos de trabalho na UE, como o Painel Consultivo de Juristas.

O JPEN promoveu claramente a **cooperação e a compatibilidade judiciária** entre as normas dos Estados-Membros e contribuiu igualmente para minorar alguns obstáculos jurídicos.

O programa promoveu a compatibilidade de normas entre os Estados-Membros através²⁹:

- de um maior conhecimento das diferenças entre as legislações/práticas dos Estados-Membros e da identificação de possíveis soluções para reduzir essas diferenças;
- da promoção de boas práticas e de uma maior harmonização;
- da intensificação do diálogo entre os responsáveis pela manutenção e pela alteração das normas de justiça penal, incluindo a criação de grupos de trabalho entre Estados-Membros, com vista a discutir e identificar soluções para os obstáculos à aplicação da legislação da UE;
- da promoção da (melhor) aplicação da legislação da UE, aprofundando o conhecimento dos Estados-Membros nessa matéria e reforçando a capacidade para essa aplicação.

Para reduzir as barreiras linguísticas, o JPEN identificou o acesso aos serviços de interpretação como uma prioridade para o financiamento, atribuindo subvenções para a formação linguística de juizes e procuradores e a avaliação de serviços linguísticos nos Estados-Membros. Dada a sua pequena escala, é pouco provável que essa formação linguística tenha tido um impacto significativo na redução das barreiras linguísticas. No entanto, contribuiu para a **formação dos magistrados** e promoveu a

²⁷ Ibid., p. 45

²⁸ Ibid., p. 26

²⁹ Ibid., p. 27

formação linguística no seio das profissões jurídicas³⁰, o que constitui uma prioridade para a Comissão³¹.

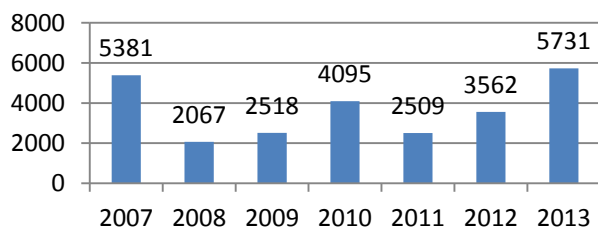
Um dos principais tipos de ações financiadas (47 subvenções, além de 10 contratos públicos, perfazendo um total de 4,2 milhões de EUR) destinava-se a apoiar os Estados-Membros na modificação dos seus sistemas de registo criminal, com vista a torná-los compatíveis ao nível da UE e assim permitir o intercâmbio de registos através do ECRIS. Apesar de alguns problemas de execução, referidos por parceiros de projetos, na aplicação do ECRIS nos Estados-Membros, este foi aplicado com êxito em 2012, o que significa que as ações do JPEN neste domínio foram bem-sucedidas, pelo menos em parte³².

Na medida em que as ações do JPEN apoiavam a melhoria do **diálogo e dos intercâmbios entre os Estados-Membros** e a promoção da cooperação judiciária, o programa alcançou uma melhoria dos contactos e do intercâmbio de informações e as melhores práticas entre as autoridades jurídicas, judiciárias e administrativas. Pelo menos 187 ações financiadas (de um total de 334) integravam nos seus projetos a aprendizagem mútua, o intercâmbio de boas práticas e a cooperação. Essas ações contribuíram para o intercâmbio de informações e para o aumento do número de contactos entre os membros nacionais do setor judiciário. As autoridades nacionais de 21 Estados-Membros³³ geriram uma ou mais subvenções do JPEN, incluindo 15 Ministérios da Justiça. Muitas dessas subvenções foram aplicadas na adequação dos sistemas nacionais de registo criminal ao sistema europeu (ECRIS)³⁴.

Além de ações financiadas por subvenções, o financiamento do JPEN destinou-se a adjudicar contratos a consultores que desenvolveram e mantiveram o Portal Europeu da Justiça³⁵.

Um total de 93 subvenções do JPEN, no valor de mais de 44 milhões de EUR (26 % do orçamento total previsto para o programa de 2007-2013), destinou-se especificamente à formação das profissões judiciárias e jurídicas. Esta formação beneficiou 25 863 juizes, procuradores e outros profissionais durante o período avaliado, numa média de 3 695 beneficiários por ano. Figura 2-1 A figura ilustra, por ano, o número de profissionais da justiça que participaram nessas ações de formação. Os números incluem a formação financiada através de subvenções de ação, acordos-quadro de parceria e subvenções de funcionamento destinados à REFJ.

Figura 2-1 Número de participantes que beneficiaram de formação jurídica da UE no período de 2007-2013



A Comissão fixou metas para ministrar formação a metade dos profissionais da justiça da UE (num total estimado de 700 000) até 2020. Para tal, é necessário que, todos os anos, até 2020, pelo menos 5 % de todos os profissionais da justiça de cada Estado-Membro tenham formação, independentemente de a formação ser organizada aos níveis local, nacional ou europeu, ou por

³⁰ Ibid., p. 27-28

³¹ Ver a Comunicação da Comissão de 2011 «Gerar confiança numa Justiça à escala da UE: uma nova dimensão para a formação judiciária» <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0551:FIN:PT:PDF>.

³² Avaliação *ex post* dos cinco programas executados de acordo com as perspetivas financeiras para 2007-2013. Avaliação do programa específico: Programa «Justiça penal» (JPEN), ICF, de 28 de julho de 2015, p. 28 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

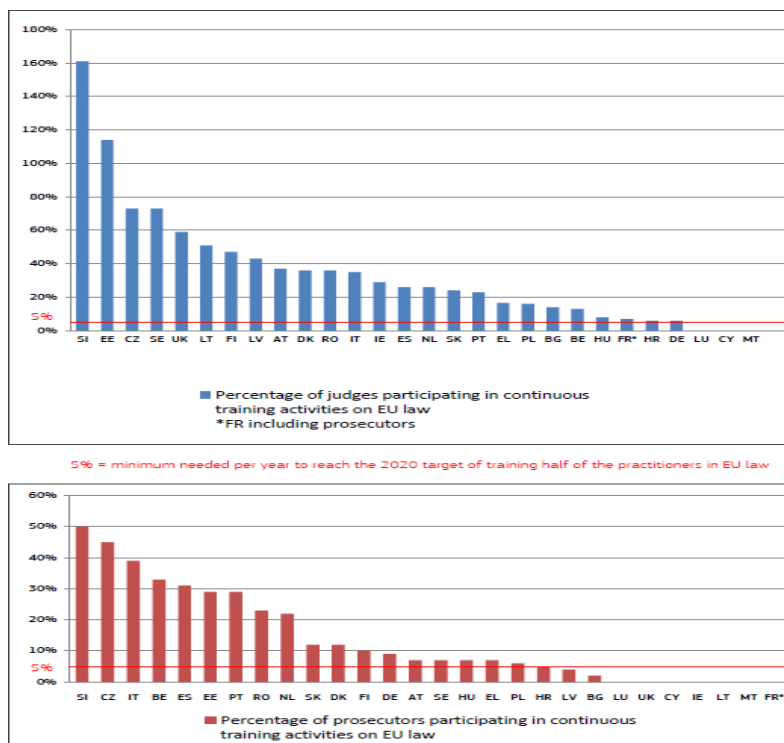
³³ Exceção feita à Bélgica, Chipre, Dinamarca, Hungria, Malta, Suécia e Eslováquia.

³⁴ Avaliação *ex post* dos cinco programas executados de acordo com as perspetivas financeiras para 2007-2013. Avaliação do programa específico: Programa «Justiça penal» (JPEN), ICF, de 28 de julho de 2015, p. 27 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

³⁵ Ibid., p. 28

intervenientes locais, nacionais ou da UE³⁶. Um relatório da Comissão, de 2014, relativo à formação judiciária europeia revelou que a meta para os juizes em 2013 tinha sido alcançada (ver gráfico superior da Figura 2-2), ao passo que a meta para a formação anual de procuradores tinha sido alcançada em 19 Estados-Membros.

Figura 2-2 Número de juizes e procuradores que em 2013 participaram em sessões de formação contínua no próprio Estado-Membro e (no caso dos procuradores) no estrangeiro



Legenda PT Figura 2-2: Percentagem de juizes que participaram em formação contínua sobre direito da UE
* FR inclui procuradores

Percentagem de procuradores que participaram em formação contínua sobre direito da UE

Fonte: Formação Judiciária Europeia, 2014 Os dados incluem a formação financiada por programas da UE ou por agências da UE, como os programas Progress, Justiça Civil e Direitos Fundamentais e Cidadania.

Uma grande parte das subvenções do JPEN destinou-se a projetos direta ou indiretamente relacionados com os direitos das vítimas e dos arguidos. Uma das formas de o JPEN contribuir para a criação de confiança mútua em matéria de direitos das vítimas e dos arguidos na UE consistiu no financiamento de plataformas à escala da UE que trabalhassem nessas áreas, em particular:

- a Fair Trials International, que se destina, entre outras ações, a «impulsionar e apoiar um movimento internacional [rede] de defensores de julgamentos justos [entre profissionais dos direitos humanos]»; e
- a Victim Support Europe (VSE), uma rede de organizações nacionais de apoio à vítima, que promove a criação e o desenvolvimento de direitos da vítima e serviços associados, em toda a Europa³⁷.

³⁶ COM(2011) 551 final «Gerar confiança numa justiça à escala da UE: uma nova dimensão para a formação judiciária europeia»: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0551:FIN:PT:PDF>.

³⁷ Avaliação *ex post* dos cinco programas executados de acordo com as perspetivas financeiras para 2007-2013. Avaliação do programa específico: Programa «Justiça penal» (JPEN), ICF, de 28 de julho de 2015, p. 28 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

2.3.2 Realizações dos projetos

A maioria dos projetos (cerca de 70 %) foi eficaz a alcançar as realizações a que se propunha e os objetivos do projeto. No entanto, quase um terço não se revelou tão eficaz, dado que não atingiu todos os seus objetivos (ver Quadro 2-2). Esta situação só teve um impacto significativo na consecução dos objetivos operacionais do projeto num número reduzido de casos (cerca de 5 % de todos os projetos finalizados). Embora alguns dos obstáculos verificados se tenham devido a fatores externos imprevistos, outros poderiam ter sido identificados e mitigados no âmbito de uma estratégia de avaliação de riscos.

Quadro 2-2 Fatores que conduziram a dificuldades de execução dos projetos

Fator que conduziu ao problema	N.º de projetos afetados
Saída de pessoal / pessoal insuficiente	5
Falta de tempo	21
Obstáculos (externos) imprevistos	17
Dificuldades financeiras / falta de financiamento	12
Motivos técnicos (p. ex. problemas com os sistemas digitais, com o funcionamento do <i>software</i> de justiça eletrónica)	5
Circunstâncias que poderiam ter sido identificadas no contexto do modelo lógico (p. ex. falta de dados, falta de assimilação por parte dos beneficiários, dificuldades relacionadas com a calendarização, coerência com os desenvolvimentos de políticas, etc.)	15
Atrasos por parte da Comissão Europeia	2
Alterações do modelo lógico	7

Fonte: levantamento integral da documentação pela ICF (n = 334)

Mais de dois terços dos projetos finalizados foram executados exatamente de acordo com o previsto, ao passo que um terço introduziu pelo menos algumas alterações no modo como os projetos/programas de trabalho foram executados, em comparação com a conceção original³⁸.

2.4 SUSTENTABILIDADE E TRANSFERIBILIDADE

Os avaliadores averiguaram se os resultados, os efeitos e os impactos alcançados pelos projetos seriam sustentáveis após o termo do período de financiamento do projeto. Na avaliação, identificaram-se três níveis de sustentabilidade:

1. Sustentabilidade a curto prazo, principalmente alcançada através da divulgação dos resultados dos projetos;
2. Sustentabilidade a médio prazo, que implica o prosseguimento dos resultados e/ou das parcerias dos projetos;
3. Sustentabilidade a longo prazo, que resulta principalmente da transferência dos resultados dos projetos para outros contextos, organizações e Estados-Membros sem financiamento adicional ou com financiamento limitado.

³⁸ Ibid., p. 31

2.4.1 Continuação das atividades e das realizações dos projetos e sua divulgação

Dos 121 projetos finalizados que demonstraram alguma sustentabilidade nos seus relatórios finais, 39 (32 %) afirmaram no relatório final que prosseguiriam o projeto na íntegra, pois tinham conseguido garantir financiamento adicional. Os 39 projetos em causa incidiam no desenvolvimento de ferramentas, tais como o ECRIS, nos serviços de apoio à vítima e nos programas de justiça reparadora – ou seja, contemplavam sistemas ou serviços que tinham sido desenvolvidos e que careciam de financiamento adicional para prosseguir. No entanto, não foi o caso de todos os projetos JPEN.

Na verdade, nos casos em que a subvenção de ação ou a subvenção de funcionamento se centrava na investigação, a continuidade do projeto não implicava necessariamente a existência de mais fundos. Do mesmo modo, os projetos que incidiam na formação ou na aprendizagem mútua só careciam de financiamento adicional se a formação se destinasse a expandir-se a novos participantes³⁹.

Vinte e oito projetos afirmaram, no relatório final, que o projeto iria prosseguir parcialmente – por exemplo, no caso de haver continuidade de alguns aspetos da formação ou de os resultados do projeto serem utilizados para desenvolver ou contribuir para novos projetos. Nesses casos, pode presumir-se que o financiamento foi identificado para essa continuação. Os resultados do inquérito em linha sugeriram que a maioria dos beneficiários de subvenções (71 %, ou 61, de um total de 86 inquiridos) iria necessitar de financiamento adicional para prosseguir o projeto/as atividades. Nas entrevistas de acompanhamento, 25, de um total de 33 entrevistados, afirmaram necessitar de mais fundos para os aspetos de acompanhamento dos projetos, nomeadamente para formação e traduções, testar os produtos desenvolvidos e adotar as metodologias.

Contudo, 20 dos 33 entrevistados declararam também que alguns aspetos como a atividades de divulgação e sensibilização poderiam ser prosseguidos sem financiamento adicional⁴⁰.

Em traços gerais, a divulgação dos resultados dos projetos por parte da Comissão foi limitada, uma vez que esta contava essencialmente com a divulgação das realizações diretamente aos grupos-alvo por parte dos respetivos beneficiários, reservando grande parte dos próprios recursos humanos para a gestão financeira. Foi publicada uma parte dos conteúdos de formação, tendo o acompanhamento das despesas e dos orçamentos dos projetos prevalecido sobre o acompanhamento dos resultados. Apenas uma parte das realizações foi publicada no Portal Europeu da Justiça. Os conteúdos de formação só foram carregados no Portal Europeu da Justiça nos casos em que os produtos eram abrangentes, pertinentes e colmatavam uma lacuna em termos de cobertura (sobretudo seminários do Instituto Europeu de Ciências Administrativas – EIPA, hiperligações para os sítios *web* da REFJ e do projeto⁴¹ «Building Mutual Trust»)⁴².

A divulgação constituiu um requisito dos convites à apresentação de propostas, tendo sido incentivada pela Comissão. Os convites à apresentação de propostas para subvenções de ação incentivavam os candidatos a dar conta de um plano de divulgação, estratégia que os candidatos a subvenções de funcionamento não eram obrigados a delinear. Dos 95 inquiridos em linha, 92 % (87 inquiridos) afirmaram ter um plano bem definido para a divulgação dos resultados do seu projeto/das suas atividades. Uma análise de 12 formulários de candidatura a subvenções de ação abrangendo todas as áreas prioritárias e todos os anos do programa revela que as estratégias apresentavam qualidade variável⁴³.

A análise quantitativa da documentação de 334 subvenções do JPEG demonstra que pelo menos 197 (59 %) de todos os beneficiários de subvenção executaram atividades de sensibilização ou divulgação no contexto dos seus projetos/programas de trabalho. A análise das realizações dos projetos (ver Figura 2-3) indicadas nos relatórios finais dos beneficiários revela que a principal ferramenta de divulgação consistiu em eventos, boletins informativos ou brochuras, ou noutras realizações. Alguns

³⁹ Ibid., p. 36

⁴⁰ Ibid.

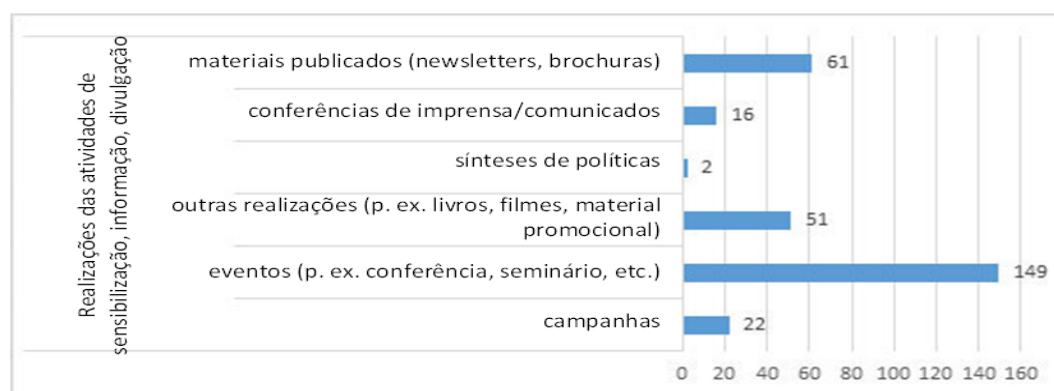
⁴¹ O projeto apoia a formação linguística para profissionais da justiça.

⁴² Avaliação *ex post* dos cinco programas executados de acordo com as perspetivas financeiras para 2007-2013. Avaliação do programa específico: Programa «Justiça penal» (JPEN), ICF, de 28 de julho de 2015, p. 33
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

⁴³ Ibid., p. 34

beneficiários de subvenções procederam ainda à criação de sítios *web*; porém, à data da avaliação, verificou-se que nem todos esses sítios eram mantidos depois de terminado o financiamento.

Figura 2-3 Realizações das atividades de divulgação e sensibilização (n=221)



Fonte: análise de 221 subvenções cujos relatórios finais estavam disponíveis.

Contudo, o facto de essas atividades serem eficazes para atrair a atenção dos decisores políticos e intensificar os contactos entre as autoridades de vários Estados-Membros sugere que a divulgação teve alguma eficácia. No total, 44 inquiridos em linha afirmaram já ter levado a cabo com êxito realizações noutros Estados-Membros que não o próprio. Vinte e nove inquiridos afirmaram ainda que os resultados do projeto/das atividades tinham sido introduzidos em ações ao nível das políticas aplicadas num ou mais países⁴⁴.

2.4.2 Continuação das parcerias após a conclusão do projeto

Com base nas informações dos relatórios finais, 17 parcerias destinadas a executar subvenções do JPEN continuariam integral ou parcialmente uma vez concluído o projeto. É, porém, provável que o número de parcerias que prosseguiram seja mais elevado, dado que 71 dos 91 inquiridos em linha (78 %) afirmaram já ter dado, ou poder vir a dar, continuidade à sua parceria uma vez concluído o projeto. Este fator é corroborado pelo facto de os beneficiários entrevistados e que responderam ao questionário em linha se manifestarem favoráveis aos benefícios das parcerias estabelecidas ao abrigo do JPEN. Dados das entrevistas de acompanhamento a beneficiários de subvenções sugerem que algumas dessas parcerias já se tinham estabelecido antes do início do projeto. Essa experiência anterior de parceria contribuiu para facilitar a formação de equipas, a comunicação e o solucionamento de problemas em equipa, facilitando também o estabelecimento inicial de contactos no âmbito do novo projeto⁴⁵. Não se recolheram dados relativos aos motivos de paragem das parcerias.

2.4.3 Potencial sustentabilidade e transferibilidade das realizações

A divulgação de realizações e resultados junto de uma grande audiência pode aumentar a sua sustentabilidade. Muitas das realizações já haviam sido concebidas para serem utilizadas a nível da UE, ou seja, a formação em matéria judiciária da REFJ foi projetada para participantes de vários Estados-Membros e o Portal Europeu da Justiça, para utilização de destinatários em todos os Estados-Membros. Algumas das que não foram concebidas para aplicação em toda a UE foram de outra forma projetadas para serem transferíveis para outros Estados-Membros.

Os beneficiários de subvenções tiveram dificuldade em demonstrar a sustentabilidade do projeto no relatório final. Esta situação prende-se com o facto de só existir um período de dois ou três meses entre o final do projeto e o prazo do relatório, o que, na verdade, se afigura insuficiente para comprovar a sustentabilidade.

⁴⁴ Ibid., p. 35

⁴⁵ Ibid., p. 36

Muitos dos parceiros de projeto entrevistados para a avaliação afirmaram ter planeado os seus projetos em torno de realizações ou produtos bem claros, muitos dos quais seriam ou poderiam ser transferidos para outros Estados-Membros. Dos 89 inquiridos do estudo, 70 expressaram também a opinião de que todas ou algumas das realizações poderiam ser usadas sem quaisquer alterações em mais de um país, enquanto outros 22 relataram que as realizações poderiam ser transferidas, com pequenas mudanças, para mais de um país. Mais de dois terços (61 inquiridos) declararam também que os resultados do projeto/das atividades poderiam ser introduzidos em ações ao nível das políticas aplicadas num ou mais países⁴⁶.

Os fatores que poderiam constituir uma barreira à completa transferibilidade dos resultados também foram identificados pelos entrevistados, designadamente: adaptação à legislação dos vários países; exigências em matéria de tradução; maturidade do sistema judiciário de outros Estados-Membros; nível de prioridade de um tópico específico na ordem de trabalhos de dado Estado-Membro; necessidade de uma realização específica de projeto (ferramenta ou método de formação).

2.5 EFICIÊNCIA E POSSIBILIDADE DE SIMPLIFICAÇÃO

Este capítulo avalia a eficiência dos programas no que diz respeito:

- à suficiência e à eficiência dos recursos financeiros disponíveis;
- à adequação dos meios financeiros aplicados em comparação com os impactos positivos produzidos;
- à medida em que a afetação dos fundos entre os diferentes instrumentos de financiamento foi adequada e suficiente para executar os objetivos do projeto.

Neste capítulo se analisa igualmente a eficiência da gestão da Comissão e a eventual possibilidade de simplificar a gestão do programa.

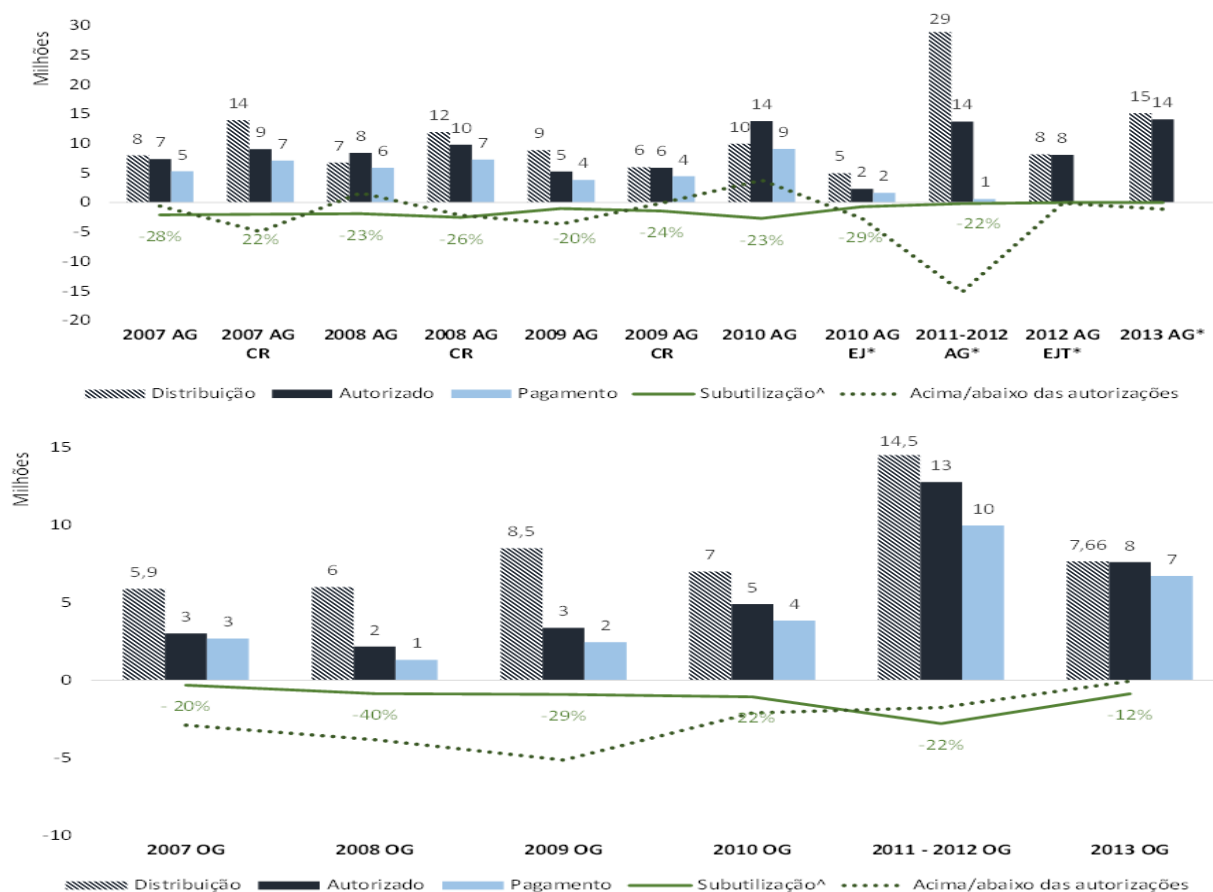
2.5.1 Suficiência e eficiência dos recursos financeiros disponíveis

A análise revelou que o orçamento disponibilizado para alcançar os objetivos era suficiente, tendo em conta que os objetivos do programa foram claramente expressos e não eram excessivamente ambiciosos. Os beneficiários das subvenções declararam ainda que, globalmente, as subvenções eram suficientes para lhes permitir cumprir os seus objetivos e marcar a diferença no seu domínio.

Uma comparação dos fundos afetados com os fundos (por fim) autorizados sugere que a subutilização era um fenómeno comum no início do programa: as autorizações por convite à apresentação de propostas foram sistematicamente inferiores às afetações iniciais, embora os últimos convites tenham registado algumas melhorias (ver Figura 2-4). Esta discrepância deveu-se ao facto de o JPEN ser um programa novo, dirigido a um grupo de interessados relativamente inexperiente na aplicação de fundos. Os instrumentos de financiamento utilizados seguiram uma lógica clara e, no global, foram aplicados de forma eficiente.

Figura 2-4 Totalidade dos fundos do JPEN atribuídos, autorizados e pagos e totalidade acima/abaixo das autorizações e subutilização por convite à apresentação de propostas (subvenções de ação acima, subvenções de funcionamento abaixo)

⁴⁶ Ibid., p. 37



*Nota: Os valores de financiamento das subvenções de funcionamento abrangeram também os acordos-quadro de parceria e os monopólios de subvenções de funcionamento. Os valores relativos às afetações e aos projetos financiados no período de 2011 a 2012 foram fundidos. A subutilização é calculada como sendo a diferença entre o financiamento autorizado e o financiamento pago em todos os projetos finalizados. * Nem todos os projetos foram finalizados (os valores gastos e os subutilizados referem-se apenas aos projetos finalizados). RC-registos criminais, JE-justiça eletrónica, FJE-Formação Judiciária Europeia.*

2.5.2 Meios financeiros aplicados em comparação com os impactos produzidos

O JPEN disponibilizou 131 milhões de EUR a 334 projetos, na sua maioria transnacionais, correspondentes a mais de 1 200 organizações líderes e parceiras⁴⁷. No final, com uma verba suplementar de 21 milhões de EUR, o JPEN financiou 174 projetos adjudicados, o que também contribuiu para os objetivos gerais e específicos do programa, nomeadamente através do apoio à elaboração de atos legislativos, da congregação de peritos para discutir determinados obstáculos e da transmissão de mensagens centrais⁴⁸.

Esperava-se que os impactos do JPEN contribuíssem para a emergência de um espaço de justiça europeu em matéria penal, baseado no princípio do reconhecimento mútuo e da confiança mútua.

Os efeitos previstos diziam respeito ao reforço da cooperação judiciária, ao apoio a redes europeias que se dedicassem à promoção da justiça pena na UE, ao desenvolvimento subsequente da formação transfronteiriça para profissionais e ao reforço da confiança mútua, por forma a proteger os direitos das vítimas e dos arguidos⁴⁹.

Embora os impactos previstos fossem certamente ambiciosos e representassem um desafio, os recursos do JPEN contribuíram de alguma forma, ainda que a um grau dificilmente mensurável, para o objetivo

⁴⁷ Este valor não tem em conta a dupla contagem das organizações que receberam mais de uma subvenção.

⁴⁸ Avaliação *ex post* dos cinco programas executados de acordo com as perspetivas financeiras para 2007-2013. Avaliação do programa específico: Programa «Justiça penal» (JPEN), ICF, de 28 de julho de 2015, p. 45
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

⁴⁹ Ibid., p. 45

global da UE de criar um espaço de justiça europeu através da introdução de uma fonte específica de financiamento, que complementasse uma série de outros meios (por exemplo, em termos de legislação, políticas ou agências da UE). O programa contribuiu também para que a Comissão cumprisse muitos objetivos da UE no âmbito do espaço de justiça europeu⁵⁰. A análise dos projetos finalizados cujas informações foram disponibilizadas revela que a percentagem de subvenções de ação e subvenções de funcionamento finalizadas⁵¹ que evidencia efeitos e impactos produzidos ascende a 73 %, ao passo que apenas 16 % não prestaram provas disso⁵².

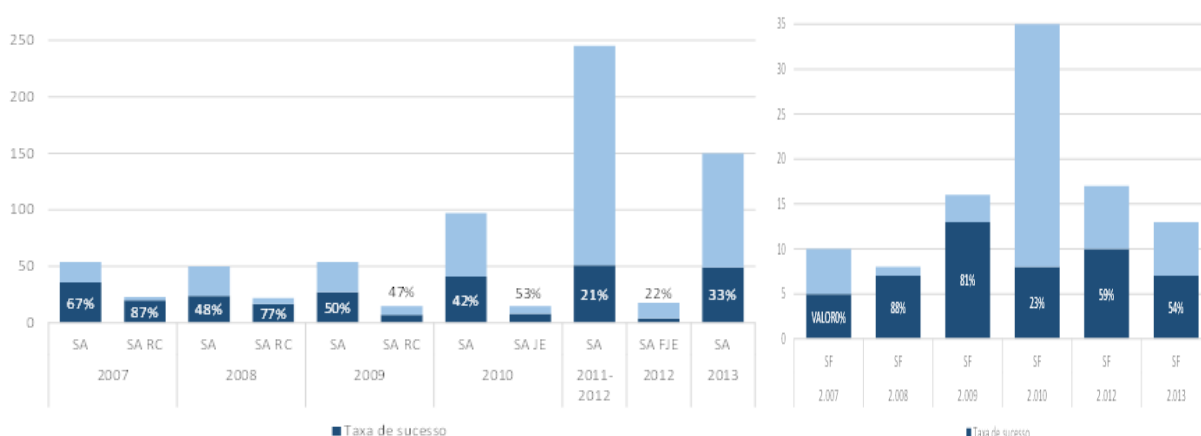
Embora as provas recolhidas no âmbito da avaliação ainda sejam insuficientes para concluir com certeza que os recursos foram razoáveis em relação aos efeitos e aos impactos produzidos⁵³, os efeitos e os impactos identificados tendem certamente a sugerir que os gastos foram razoáveis quando se analisam as realizações dos projetos, tal como referido relativamente aos critérios de eficiência⁵⁴.

2.5.3 Adequação da afetação dos fundos entre os diferentes instrumentos de financiamento

De acordo com os programas de trabalho anuais, o orçamento total das afetações, no âmbito da execução do JPEN no período de 2007-2013, era de 196 milhões de EUR, numa média de 28 milhões de EUR por ano. A maior quota de financiamento foi afetada a subvenções de ação (115 milhões de EUR, ou 58 % do valor total do programa), seguida das subvenções de funcionamento (50 milhões de EUR, ou 25 %). Os contratos públicos tiveram uma afetação inicial de 32 milhões de EUR, ou 16 % do total. No entanto, analisando os montantes afetados através de convites à apresentação de propostas, verifica-se que as subvenções de ação tiveram uma afetação de 123 milhões de EUR, o que corresponde sensivelmente a mais 8 milhões de EUR do que o inicialmente previsto nos programas de trabalho anuais (ver Quadro 1-1 e Quadro 1-2)⁵⁵.

O número relativamente baixo de candidaturas resultantes de convites e as suas elevadas taxas de sucesso, sobretudo nos primeiros convites à apresentação de propostas para subvenções de ação (67 % para subvenções de ação em 2007, 87 % para subvenções de ação para registos criminais em 2007, 48 % para subvenções de ação em 2008 e 77 % para subvenções de ação apontam, mais uma vez, para uma visibilidade relativamente baixa do programa na fase inicial e para eventuais dificuldades em atrair partes interessadas que submetessem candidaturas (ver Figura 2-5).

Figura 2-5 Subvenções selecionadas, na proporção da totalidade de candidaturas por convite à apresentação de propostas



⁵⁰ Ibid.

⁵¹ No total, considera-se que estão quase ou totalmente finalizadas 210 subvenções de ação e 50 subvenções de funcionamento.

⁵² No caso dos restantes projetos, não estavam disponíveis elementos de prova claros ou informações.

⁵³ É também de notar que quase um terço das ações financiadas ainda não tinha sido concluído e que certos efeitos e impactos só se evidenciam ao fim de algum tempo.

⁵⁴ Avaliação *ex post* dos cinco programas executados de acordo com as perspetivas financeiras para 2007-2013. Avaliação do programa específico: Programa «Justiça penal» (JPEN), ICF, de 28 de julho de 2015, p. 45

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

⁵⁵ Ibid., p. 40

Analisando a taxa de absorção das subvenções de ação e das subvenções de funcionamento (por exemplo, pagamentos enquanto percentagem das autorizações), é possível concluir que os orçamentos financiados foram, na sua globalidade, ligeiramente superiores às subvenções que os beneficiários conseguiam absorver e cumprir com sucesso. A taxa média de absorção foi de 76 % no caso das subvenções de ação e de 80 % no caso das subvenções de funcionamento. As subvenções de funcionamento revelaram algumas melhorias ao longo do tempo e, consequentemente, uma menor subutilização. Relativamente aos contratos públicos, os dados revelam que, dos 32 milhões de EUR inicialmente afetados, foram autorizados 21 milhões de EUR. Este facto poderá sugerir que o financiamento disponibilizado foi globalmente suficiente⁵⁶.

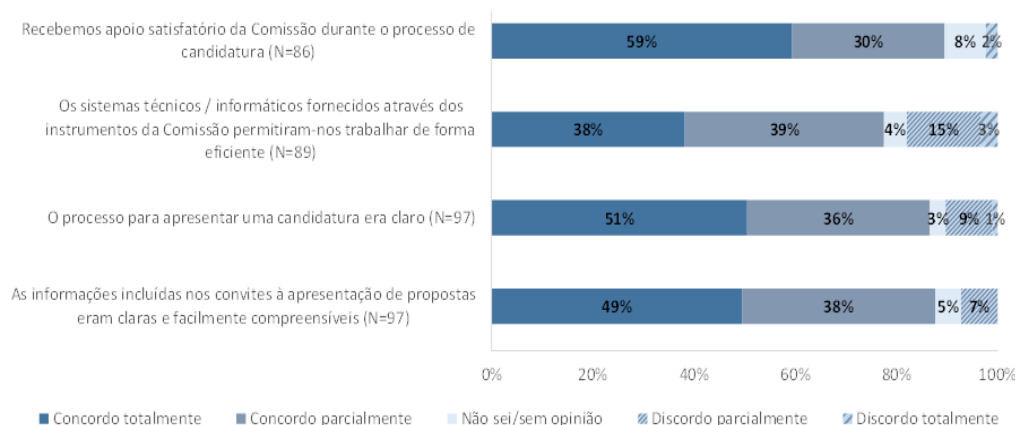
Além disso, tendo em conta o grupo de interessados visado, existe o risco de atingir a sua «capacidade máxima de absorção» para este tipo de financiamento. Este facto deve-se a duas ordens de razões:

- o número relativamente «limitado» de tais partes interessadas (por oposição a programas como o Daphne III, para os quais existe uma muito maior procura, devido à maior variedade e ao maior número de partes interessadas visadas),
- em muitos casos, a execução da subvenção é algo que decorre paralelamente às atividades quotidianas da parte interessada.

2.5.4 Gestão da Comissão e possibilidade de simplificação

Com base nos resultados do inquérito realizado em linha, os requisitos de acesso dos candidatos ao financiamento do JPEN foram considerados em geral adequados, tal como apresentado na Figura 2-6, que se segue.

Figura 2-6 Respostas ao inquérito em linha relacionadas com a perceção do apoio da Comissão durante o processo de candidatura



Fonte: Inquérito sobre a avaliação ex post dos cinco programas da DG Justiça no período 2007-2013. **Pergunta 36:** No que diz respeito à gestão da Comissão dos cinco programas, incluindo o acompanhamento e a avaliação do seu projeto/das suas atividades por parte da Comissão, comente a seguinte afirmação: [afirmações no gráfico]

As informações fornecidas nos convites à apresentação de propostas foram claras ao longo do período de execução e explicaram os vários elementos relacionados com a candidatura. No entanto, a documentação tornou-se progressivamente mais extensa, o que, em certa medida, refletiu o maior grau de detalhe exigido no formulário de candidatura, o número de prioridades apresentadas e a introdução, em 2008, do sistema informático Priamos. As informações contidas nos convites à apresentação de propostas eram claras e fáceis de compreender, de acordo com a maioria dos inquiridos em linha (por exemplo, 87 % dos inquiridos respondeu «concordo plenamente» e «concordo» relativamente a ambas as afirmações). Para o convite à apresentação de propostas de 2013, foi adotado um Guia do Candidato, único para os cinco programas da DG Justiça, o ISEC e o Progress. Este guia único

⁵⁶ Avaliação ex post dos cinco programas executados de acordo com as perspetivas financeiras para 2007-2013. Avaliação do programa específico: Programa «Justiça penal» (JPEN), ICF, de 28 de julho de 2015, p. 42
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

contribuiu para a simplificação e a eficiência na apresentação de propostas para os diferentes projetos por parte dos candidatos⁵⁷.

No decorrer do programa, os formulários de candidatura pediam aos candidatos que descrevessem o projeto quanto às informações gerais relativas ao projeto, à execução, à gestão financeira, aos resultados, à avaliação e à divulgação.

Além disso, os candidatos deviam entregar formulários sobre estimativas orçamentais, análises das despesas com pessoal e declarações de parceria. A partir de 2010, os candidatos passaram a ter de fornecer indicadores para a avaliação de resultados, de apresentar provas de experiência anterior em programas e de fornecer mais informações sobre parceiros e vertentes de trabalho.

Este aspeto aumentou o potencial de qualidade dos projetos, motivando os candidatos a desenvolver um plano mais rigoroso e uma estimativa de custos sobre cada uma das suas atividades.

A grande maioria dos inquiridos parece não ter tido quaisquer dificuldades no processo de candidatura (relativamente à submissão da candidatura e às informações dos convites à apresentação de propostas). No entanto, quando questionados se haviam solicitado ajuda de pessoas com competências e conhecimentos específicos sobre os procedimentos, apenas 45 % dos inquiridos afirmaram discordar total ou parcialmente. Um total de 35 % dos inquiridos tinha conhecimento de organizações/projetos/profissionais que não tinham respondido ao convite à apresentação de propostas devido à complexidade/dificuldade dos requisitos, comparativamente aos 21 % que afirmaram não ter conhecimento de tais organizações/projetos/profissionais. De um modo geral, os requisitos de elaboração de relatórios (em relação quer aos aspetos financeiros quer aos aspetos não financeiros) foram considerados adequados pela grande maioria dos inquiridos (81 de 95, ou 85 %)⁵⁸.

As modalidades de acompanhamento da Comissão foram consideradas parcialmente apropriadas e úteis durante a execução dos projetos/das atividades por aproximadamente 79 % dos inquiridos em linha (71 de 90, ou 79 %), enquanto 21 % se declararam não totalmente satisfeitos (em virtude de as regras financeiras serem razoavelmente complexas, o que complicou a apresentação de relatórios financeiros para os beneficiários; o processo de acompanhamento ser excessivamente burocrático; o pessoal da Comissão fornecer respostas divergentes no decorrer do projeto). O requisito de apresentar um relatório sobre os progressos foi introduzido no convite à apresentação de propostas de 2011-2012. Este aspeto tornou a apresentação de relatórios mais eficiente. Deste modo, a apresentação do relatório final passou a constituir um exercício relativamente simples, consistindo na narrativa dos resultados do projeto, incluindo os problemas verificados e os métodos utilizados⁵⁹.

De um modo geral, a gestão da Comissão tornou-se progressivamente mais eficiente, devido à gestão do programa por uma única unidade, à publicação de um manual para os funcionários da Comissão e, indiretamente, à divulgação de um guia de gestão projetos, juntamente ao convite à apresentação de propostas de 2011.

A maioria dos beneficiários de subvenções indicou que a cooperação com a Comissão foi positiva. Os requisitos de candidatura a subvenções seguiram um processo semelhante ao de outros programas geridos de forma centralizada pela Comissão e, a partir do convite à apresentação de propostas de 2010, exigiram informações mais circunstanciadas, o que fez aumentar a qualidade das candidaturas e dos projetos. As alterações às modalidades de apresentação de relatórios também contribuíram para uma abordagem mais equilibrada entre a justificação financeira, por um lado, e a avaliação dos resultados reais e dos potenciais impactos do projeto, por outro⁶⁰.

2.6 VALOR ACRESCENTADO EUROPEU

O valor acrescentado da UE refere-se à medida em que a natureza do programa, por ser da União, proporciona valor aos que nele participam, bem como à vantagem comparativa da UE em relação aos

⁵⁷ Ibid., p. 49

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Ibid., p. 39

⁶⁰ Ibid.

intervenientes nacionais e internacionais que trabalham nesta área. Em primeiro lugar, examina-se a natureza do programa da UE e a sua cobertura geográfica. Constitui-se assim um ponto de partida para identificar um valor acrescentado da UE. O valor acrescentado da UE é depois analisado quanto às realizações que conferiram valor à UE e aos beneficiários. No entanto, ainda não foi possível identificar e quantificar o valor acrescentado da UE quanto aos seus impactos.

O JPEN teve uma forte dimensão transnacional, o que é confirmado pelos objetivos do programa e pelos tipos de ações considerados elegíveis, tal como apontado na Decisão do Conselho de 2007.

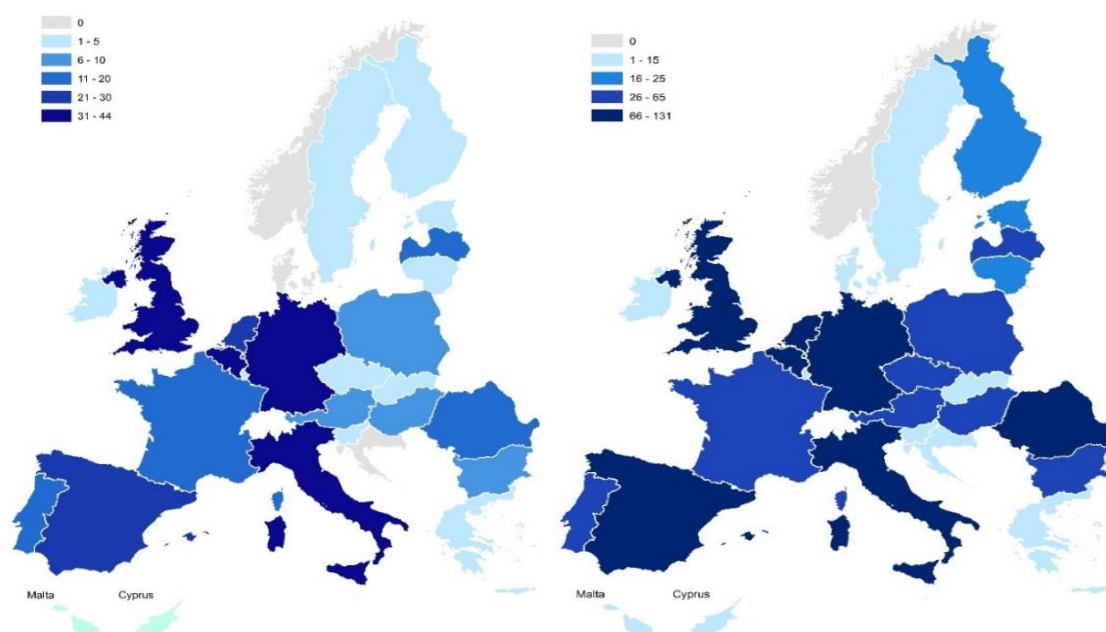
O artigo 4.º da Decisão refere que o JPEN «apoia [...] projetos transnacionais específicos de interesse para a União, apresentados pelo menos por dois Estados-Membros, ou pelo menos por um Estado Membro e por outro país que pode ser um país aderente ou um país candidato». O JPEN abrangeu também um grande número de plataformas da UE. As ações elegíveis incluíram igualmente projetos nacionais.

2.6.1 Cobertura geográfica e participação dos Estados-Membros

O JPEN teve a participação de todos os Estados-Membros. No total, verificou-se uma cobertura geográfica perfeitamente adequada das atividades realizadas pela UE. Alguns Estados-Membros receberam um maior número de subvenções e participaram em mais parcerias financiadas do que outros.

A Figura 2-7 que se segue ilustra a localização geográfica das organizações que participaram em projetos do JPEN por Estado-Membro. As organizações líderes agruparam-se em quatro Estados Membros: Itália, Bélgica, Reino Unido e Alemanha. Em conjunto, estes Estados-Membros levaram a cabo 48 % (161) de todos os projetos. Muitas redes/plataformas da UE estão registadas na Bélgica. Não houve projetos liderados por organizações sediadas na Croácia. No que respeita às organizações parceiras, a participação dos Estados-Membros está mais uniformemente distribuída: 15 dos Estados-Membros participaram, com mais de 25 organizações parceiras.

Figura 2-7 Número total de organizações, por Estado-Membro, que participaram no JPEN, incluindo organizações (à esquerda) e parceiros (à direita) de liderança



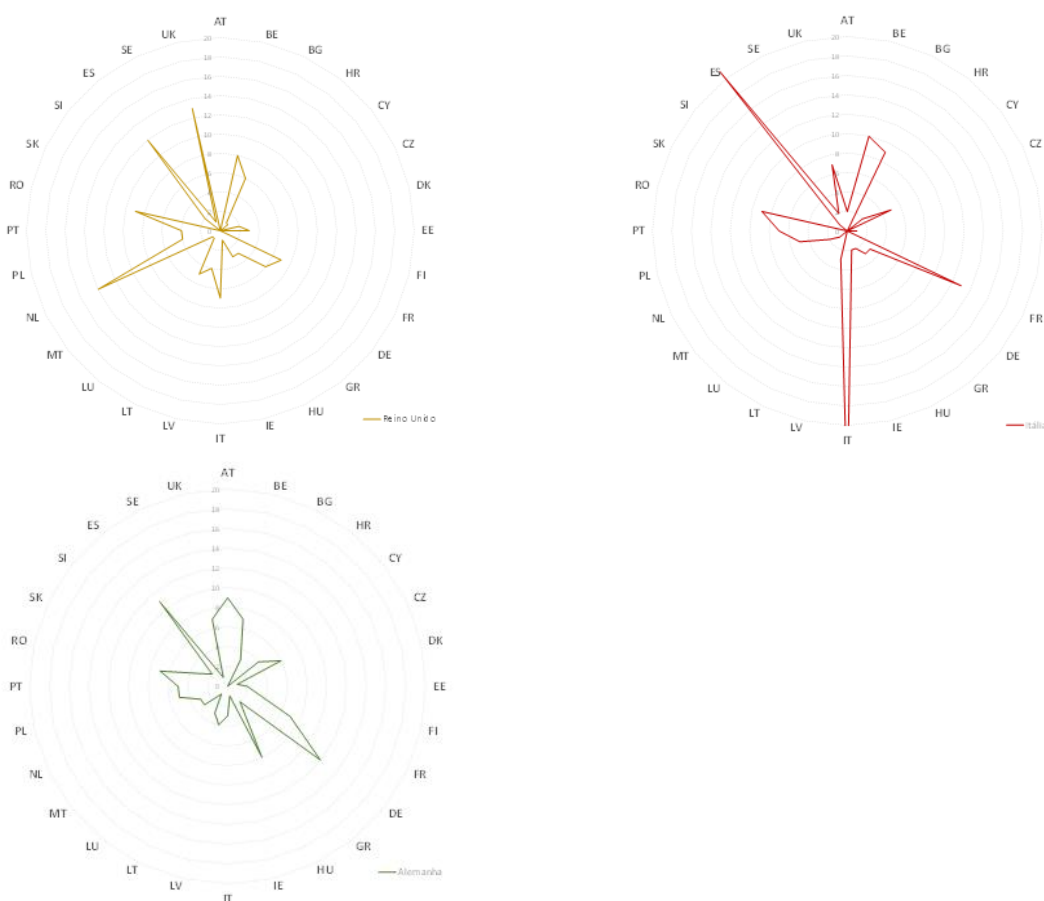
Além disso, embora as organizações líderes tenham estabelecido, em média, maior número de parcerias com organizações do próprio Estado-Membro do que com organizações de outros

Estados Membros da UE⁶¹, estabeleceram-se 826 parcerias transnacionais em resultado do programa⁶². Na verdade, o número de parcerias transnacionais por Estado-Membro foi pouco inferior a 32, com organizações sediadas na Bélgica, Alemanha, Itália, Espanha e Reino Unido, tendo, cada uma, parcerias com mais de 100 organizações de outros Estados-Membros.

No que respeita à estrutura das parcerias, a Alemanha, Espanha, Reino Unido, Bélgica e Itália foram os Estados-Membros cujas organizações estabeleceram mais parcerias com organizações de maior número de Estados-Membros, tendo, cada um, organizações parceiras de organizações pares em 21-26 países diferentes da UE⁶³.

A Figura 2-8 que se segue destaca a estrutura de parceria de projetos liderados pela Alemanha, Itália e Reino Unido, sendo que estes foram os três Estados-Membros com maior número de organizações líderes. As organizações líderes alemãs estabeleceram parcerias com 26 Estados-Membros da UE diferentes (que não a Alemanha), ao passo que as organizações do Reino Unido estabeleceram parcerias com outros 23 Estados-Membros, e as de Itália com 21.

Figura 2-8 Estrutura das parcerias dos três principais Estados-Membros em termos de organizações líderes



⁶¹ Este facto é especialmente notório em Itália. Por exemplo, as organizações líderes italianas fizeram parcerias com 28 organizações italianas, 21 espanholas e 13 búlgaras. As organizações líderes do Reino Unido estabeleceram parcerias com 14 organizações neerlandesas, 13 do Reino Unido e 12 espanholas. As organizações líderes alemãs estabeleceram parcerias com 12 organizações alemãs, 11 espanholas e 9 austríacas.

⁶² Com base no cálculo do número de organizações não nacionais com os quais cada organização líder estabeleceu uma parceria. É possível que este número seja excessivamente elevado, uma vez que não tem em conta as parcerias que envolvem as mesmas organizações presentes em mais de um projeto.

⁶³ Avaliação *ex post* dos cinco programas executados de acordo com as perspetivas financeiras para 2007-2013. Avaliação do programa específico: Programa «Justiça penal» (JPEN), ICF, de 28 de julho de 2015, p. 54

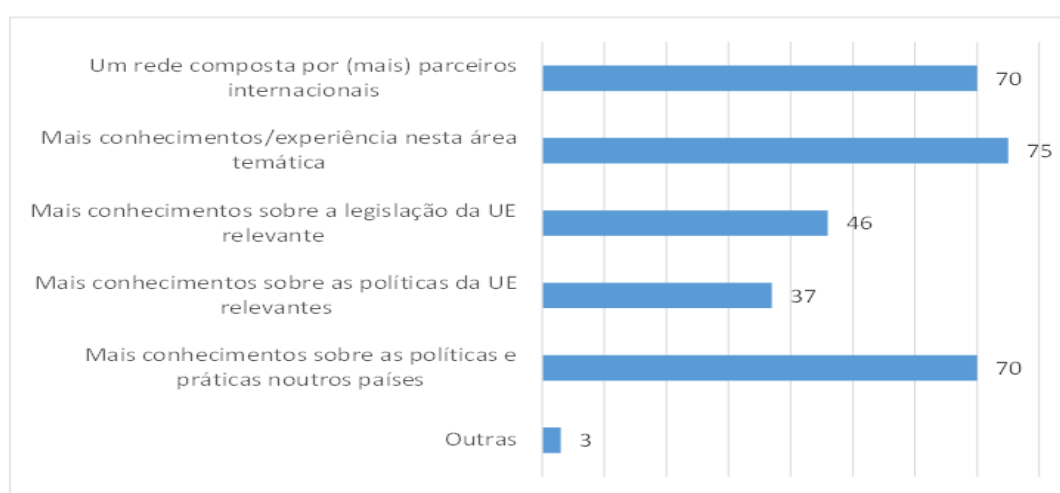
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf

2.6.2 Valor acrescentado para a UE e para os beneficiários das subvenções

O valor acrescentado da UE para os beneficiários das subvenções no que diz respeito ao programa residiu no facto de este lhes dar acesso ao financiamento para os ajudar a cumprir os deveres previstos na legislação da UE, por exemplo, através de formação, ferramentas e investigação, no sentido de identificar de que modo poderiam ser mitigados os obstáculos à execução da legislação da UE, mas também no sentido de os dotar dos conhecimentos necessários em termos de boas práticas que os auxiliassem no terreno. O programa também facilitou a cooperação judiciária, que beneficia as autoridades nacionais e membros do sistema judicial que possam trabalhar em processos transnacionais ou processos relativos à legislação de justiça penal da UE. O programa também apoiou a aprendizagem mútua entre Estados-Membros⁶⁴.

A Figura 2-9 apresenta os resultados do inquérito em linha sobre as opiniões dos beneficiários das subvenções acerca das vantagens das parcerias transnacionais no JPEN.

Figura 2-9 Aspetos que as parcerias transnacionais trouxeram às organizações que executaram projetos JPEN



Fonte: Inquérito sobre a avaliação ex post dos cinco programas da DG Justiça no período 2007-2013. N=59. **Pergunta 29-C:** O que trouxe a parceria transnacional à sua organização? (assinale todas as respostas pertinentes)

A dimensão transnacional do JPEN também dependeu, em certa medida, das boas relações de trabalho estabelecidas no seio das parcerias. A consulta revelou que os parceiros estavam globalmente satisfeitos com a parceria estabelecida no contexto do projeto JPEN. Concretamente, os inquiridos estavam satisfeitos com a distribuição de tarefas entre os parceiros, o número de organizações envolvidas na execução dos projetos, o intercâmbio de experiências e ensinamentos, bem como com a comunicação em geral. Mais de metade dos inquiridos em linha (62 %) indicou mesmo que teria sido útil incluir mais organizações de outros Estados-Membros – o que, efetivamente, poderia ter ampliado largamente os efeitos benéficos.

De um total de 282 subvenções de ação, 40 eram nacionais. Destas, 33 centravam-se na criação de sistemas de registo criminal compatíveis com o ECRIS. Três projetos destinavam-se a conceber formas inovadoras de lidar com questões relacionadas com a UE (uma estrutura de apoio permanente para juízes a trabalhar nos mandados de detenção europeus, novos métodos de interpretação das condenações e crimes na UE e um sistema de prevenção do suicídio para os estabelecimentos prisionais) e quatro consistiam no estudo de levantamento da aplicação da legislação da UE ou de formação. Os produtos foram divulgados por toda a UE, tendo para ela um valor inequívoco⁶⁵.

⁶⁴ Ibid., p. 57

⁶⁵ Ibid.

Por último, é possível presumir que uma parte considerável das atividades desenvolvidas ao abrigo do JPEN não poderia ter sido realizada na ausência do programa, uma vez que este gerou uma procura de novas atividades. As organizações envolvidas tiveram dificuldades em encontrar oportunidades de financiamento para manter as suas atividades, sobretudo após a recente crise financeira e económica, ou para desenvolver outros projetos no domínio da justiça. A maioria dos projetos/das atividades não recebeu financiamento adicional proveniente de outros instrumentos. Além disso, 77 % dos participantes no inquérito em linha afirmaram que, sem o financiamento da UE, os projetos/atividades não teriam sido executados; apenas seis pessoas (6 %) afirmaram que a execução teria sido possível mesmo sem o financiamento da UE⁶⁶.

⁶⁶ Ibid., p. 57-58

3 CONCLUSÕES

Pertinência do programa⁶⁷

- Os objetivos e as prioridades específicos do programa eram altamente específicos, atingíveis e realistas, mas nem sempre definidos no tempo.
- Os domínios prioritários dos convites à apresentação de propostas eram acompanhados de uma descrição do teor previsto dos projetos, o que lhes conferiu maior especificidade e contribuiu para que os candidatos a subvenções assegurassem que os seus projetos eram pertinentes para os objetivos da UE. Além disso, uma vez que os domínios prioritários seguiam de perto os objetivos do programa e das políticas da UE, facilmente as ações selecionadas puderam ter também esses objetivos em linha de conta.
- Os serviços contratados com recurso a financiamento do JPEN foram também muito pertinentes para o programa e para os objetivos globais da UE, uma vez que se centravam essencialmente no desenvolvimento de ferramentas de justiça eletrónica (especialmente o Portal Europeu da Justiça e os respetivos módulos) ou em investigação que sustentasse o desenvolvimento da legislação e de políticas.
- A análise dos formulários de candidatura a subvenções e as informações recolhidas através de consultas com beneficiários de subvenções revelam que muitos beneficiários de subvenções não conceberam os seus projetos com base numa avaliação das necessidades, ou não forneceram elementos de prova suficientes que sustentassem a sua avaliação das necessidades no formulário de candidatura. Esta situação representa um risco, no sentido em que os objetivos do projeto podiam ter sido abordados de formas mais pertinentes ou úteis.
- Não obstante, os relatórios dos beneficiários das subvenções sugerem que os beneficiários finais acolheram favoravelmente os projetos e consideraram que as ações eram pertinentes. Contudo, não é possível confirmar esta informação sem recolher as opiniões independentes dos beneficiários finais.

Coerência e complementaridade

- A complementaridade do JPEN com outros programas e intervenções da UE foi quase alcançada em pleno, embora certos projetos pudessem sobrepor-se a atividades de outras intervenções da UE.
- A complementaridade foi conseguida graças aos mecanismos que a Comissão introduziu na fase de conceção do programa e dos convites à apresentação de propostas.
- Durante as fases de seleção dos projetos, de acompanhamento e de elaboração de relatórios do ciclo do programa, a Comissão não aplicou quaisquer mecanismos que reforçassem a complementaridade, com exceção da partilha de recursos (por exemplo, o Portal Europeu da Justiça) com o programa de Justiça Civil (JCIV).

Eficácia

- De um modo geral, as ações realizadas cumpriam os objetivos do programa, sobretudo os objetivos específicos em matéria de formação dos magistrados e de cooperação judiciária.
- Os projetos que envolviam os decisores políticos no projeto por via de consulta na fase de conceção, através de sessões de informação, reuniões ou através do seu envolvimento no conselho diretivo do projeto contribuíram para alcançar o efeito pretendido do programa que consistia em que os decisores políticos se servissem das realizações do projeto para delinear novas políticas ou atos legislativos, ou para proceder a ajustes nos já existentes.
- É difícil avaliar em que medida os resultados correspondem exatamente ao previsto. Tal deve-se ao facto de o requisito, aplicável aos candidatos a subvenções, de identificar uma meta quantificável para as suas realizações só ter sido introduzido pela Comissão perto do final do programa e de ainda não estarem disponíveis os relatórios finais desses projetos.

⁶⁷ Ibid., p. 59-61

- No entanto, com base nos relatórios dos próprios beneficiários de subvenções (nos relatórios finais e nas consultas realizadas para esta avaliação), verificou-se que a maioria dos projetos (cerca de 70 %) foi eficaz em fazer coincidir as suas realizações com aquilo a que se propôs, mas que quase dois terços não foram tão eficazes, dado que não conseguiram alcançar a totalidade dos seus objetivos.

Sustentabilidade

- De um modo geral, os esforços da Comissão para divulgar os resultados dos projetos foram limitados, salvo no que diz respeito aos conteúdos de formação, tendo alguns sido publicados no Portal Europeu da Justiça. A Comissão contava essencialmente com a divulgação das realizações diretamente aos grupos-alvo por parte dos respetivos beneficiários, reservando grande parte dos próprios recursos humanos para a gestão financeira.
- Dificilmente será possível uma apreciação completa da eficácia das atividades de divulgação por parte dos beneficiários das subvenções sem consultar os grupos-alvo: as informações sobre o número de utilizadores e grupos-alvo alcançado no relatório final não são exaustivas, uma vez que o relatório dessas informações não era uma obrigação inerente ao programa. De qualquer forma, o facto de as atividades serem eficazes para atrair a atenção dos decisores políticos e intensificar os contactos entre as autoridades em vários Estados-Membros sugere que a divulgação teve alguma eficácia.
- Das 219 subvenções de ação e subvenções de funcionamento identificadas cujos relatórios finais estavam disponíveis, 121 (55 %) deram algumas provas de sustentabilidade, quer porque havia sido garantido um financiamento adicional do projeto, quer porque algumas atividades teriam continuidade, quer porque a parceria continuaria (parcial ou plenamente), quer, ainda, porque as realizações e os resultados do projeto continuariam a ser utilizados.
- A proporção dos projetos (32 %) que identificaram financiamento adicional para prosseguir o projeto (de acordo com os relatórios finais) afigura-se particularmente positiva. Contudo, este facto poderá não ser surpreendente, tendo em conta que as realizações produzidas em resultado de projetos do JPEN se destinam muitas vezes a autoridades e serviços públicos nacionais, que estão em condições de obter financiamento subsequente para realizações úteis.

Eficiência

- O financiamento disponibilizado ao JPEN foi suficiente e poderia até ter sido inferior no caso das subvenções de ação e de funcionamento, tendo em conta que se tratava de um programa «novo», centrado num grupo de interessados «novo» e relativamente inexperiente. As autorizações foram sistematicamente inferiores às afetações iniciais, ainda que revelando algumas melhorias.
- Com base nas informações disponíveis sobre o financiamento, verifica-se que os meios financeiros disponíveis eram suficientes para as subvenções atingirem os seus objetivos.
- No que diz respeito às possibilidades de simplificação, a gestão da Comissão tornou-se progressivamente mais eficiente e a experiência de cooperação com a Comissão foi positiva para os beneficiários de subvenções.
- O grau de detalhe exigido no formulário de candidatura aumentou desde o convite de 2010, o que trouxe vantagens tanto para a Comissão (qualidade e utilidade dos relatórios) como para os candidatos (permitindo-lhes planejar e efetuar uma estimativa das suas atividades com maior rigor). O maior grau de pormenor visava também a especificação de vertentes de trabalho. Os requisitos de elaboração de relatórios (em relação quer aos aspetos financeiros quer aos aspetos não financeiros) foram considerados adequados pela grande maioria dos inquiridos (85 %). As modalidades de acompanhamento da Comissão foram consideradas, pelo menos parcialmente, apropriadas e úteis durante a execução dos projetos/das atividades por 79 % dos inquiridos em linha.

Valor acrescentado da UE

- A natureza europeia do JPEN manifestou-se através de uma dimensão marcadamente transnacional que envolvia todos os Estados-Membros da UE.
- As parcerias transnacionais também contribuíram para a concretização dos objetivos do programa, por exemplo, através da melhoria da cooperação transfronteiriça e da contribuição para a elaboração e divulgação de boas práticas, assim como, em menor medida, para um maior conhecimento sobre a legislação e as políticas aplicáveis da UE.
- O valor acrescentado da UE para os beneficiários das subvenções no que diz respeito ao programa residiu no facto de este lhes dar acesso ao financiamento para os ajudar a cumprir os deveres previstos na legislação da UE. O facto de a UE incentivar e facilitar a execução desses deveres – e a consecução dos objetivos da UE – através deste fundo foi considerado apropriado.

Principais recomendações

- Uma melhor definição das prioridades: a Comissão deve investir mais tempo e recursos humanos no processo de definição de prioridades, a fim de assegurar que as prioridades possam ser alcançadas de forma adequada e dentro do orçamento previsto.
- Avaliações realistas dos riscos dos projetos e estratégias mais eficazes de atenuação dos riscos: a Comissão deve efetuar um melhor acompanhamento dos riscos no decorrer dos projetos, solicitando, por exemplo, relatórios breves sobre os progressos, que identifiquem os potenciais riscos, à medida que estes forem surgindo durante a execução dos projetos.
- Maior concentração na avaliação de impactos a todos os níveis e não apenas nas realizações, no que diz respeito ao acompanhamento e à avaliação. Este fator está intimamente ligado à necessidade de recolher, analisar e utilizar elementos de prova objetivos e independentes para realizar avaliações do projeto e do programa. Maior concentração na avaliação das necessidades que cada projeto pretende alcançar.
- Explorar formas para melhorar a adoção das realizações, dos resultados e das melhores práticas do projeto por parte das organizações, designadamente noutros Estados-Membros, incluindo mais recursos para traduções, comunicação e divulgação.
- Definir com maior rigor a lógica de intervenção do programa; ampliando o âmbito do programa e dos seus objetivos gerais e específicos e prioridades, tipos de ação e tipos de intervenção e medidas de execução, a Comissão deve procurar definir com maior rigor a lógica de intervenção⁶⁸ e tornar mais claras, precisas e concretas as relações entre a fundamentação, os objetivos, os contributos, as realizações, os beneficiários e os efeitos previstos em futuras continuações do programa.

⁶⁸ Ver, por exemplo, a avaliação *ex post* dos cinco programas executados de acordo com as perspetivas financeiras para 2007-2013. Avaliação do programa específico: Programa «Justiça penal» (JPEN), ICF, de 28 de julho de 2015, p. 1-2 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/jpen_programme_evaluation_final_report.pdf