

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito nos Estados-Membros»**

[COM(2018) 324 final — 2018/0136 (COD)]

(2019/C 62/28)

Relator: **Jukka AHTELA**

Consulta	Comissão Europeia, 18.6.2018
Base jurídica	Artigo 304.º do TFUE
Competência	Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	26.9.2018
Adoção em plenária	17.10.2018
Reunião plenária n.º	538
Resultado da votação	156/2/7
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

## 1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE congratula-se com a proposta de regulamento apresentada pela Comissão tendo em vista a criação de um novo instrumento para adoção de medidas de correção económica aplicáveis aos Estados-Membros que cometem violações graves e persistentes dos valores referidos no artigo 2.º do Tratado da União Europeia (TUE). O CESE observa que a Comissão já dispõe de poderes de correção semelhantes para incentivar o cumprimento das regras de boa governação económica<sup>(1)</sup> e acolhe favoravelmente a proposta em análise, na medida em que esta prevê medidas corretivas para salvaguardar o Estado de direito. Neste contexto, o CESE saúda o facto de os atos de execução propostos pela Comissão ao abrigo do regulamento em apreço serem adotados no Conselho através de uma votação por maioria qualificada invertida.

1.2. O CESE realça a importância do Estado de direito para os cidadãos, bem como para as iniciativas empresariais, a inovação e o investimento. Recomenda, todavia, que a proposta seja alterada de modo a incluir um conceito mais amplo do Estado de direito, que abranja a proteção dos direitos fundamentais e das garantias da democracia pluralista. O Estado de direito, que é apenas um dos valores em que se funda a UE, tal como estabelecidos no artigo 2.º do TUE, existe numa relação interdependente, inseparável e triangular com os direitos fundamentais e a democracia. Só garantindo estes três valores conjuntamente é possível evitar os abusos de poder do Estado.

1.3. O CESE concorda que o respeito efetivo pelo Estado de direito é um pré-requisito para a confiança dos cidadãos em que as despesas da UE nos Estados-Membros são suficientemente protegidas. O CESE congratula-se com o facto de a proposta reforçar a proteção dos interesses financeiros da UE, mas insiste que o mecanismo proposto pela Comissão deve ser acionado automaticamente quando uma deficiência generalizada no que diz respeito ao Estado de direito for suscetível de afetar os interesses financeiros da UE.

1.4. O CESE considera ainda que a proposta deve ter como principal objetivo a proteção dos valores referidos no artigo 2.º do TUE, através da proteção das finanças da UE. Por conseguinte, recomenda que se altere a proposta com o intuito de permitir que a Comissão proponha um ato de execução do regulamento nos casos em que exista uma ameaça grave, persistente e sistémica ao Estado de direito, aos direitos fundamentais ou às normas que garantem a democracia pluralista, o que, pela sua própria natureza, pode representar um risco direto para os interesses financeiros da UE.

<sup>(1)</sup> JO L 347 de 20.12.2013, p. 320, artigo 23.º

1.5. O CESE exorta a Comissão a desenvolver preventivamente, nos Estados-Membros, novos canais de debate político sobre os valores referidos no artigo 2.º do TUE. Insta, por conseguinte, a Comissão a propor a criação de um sistema de controlo regular e independente da aplicação desses valores nos Estados-Membros, nos moldes já anteriormente sugeridos pelo CESE e o Parlamento Europeu.

1.6. O CESE gostaria de ser incluído no grupo dos órgãos que a Comissão manterá informados das medidas propostas ou adotadas ao abrigo da legislação em apreço, e de ser contado entre as fontes de informação pertinentes para a Comissão determinar a existência de uma deficiência grave no que ao Estado de direito concerne. Tal permitiria ao CESE contribuir de forma significativa e eficaz para a proteção dos valores a que se refere o artigo 2.º do TUE e atuar como representante da voz da sociedade civil organizada.

## 2. Introdução e descrição geral da proposta

2.1. A proposta da Comissão em apreço visa proteger o orçamento da União caso se verifiquem nos Estados-Membros deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito. A Comissão justifica a sua proposta invocando a necessidade de proteger as finanças da União exigindo-se aos Estados-Membros que mantenham salvaguardas suficientemente sólidas no que respeita à forma como os fundos da UE são geridos e gastos. Os Estados-Membros já são obrigados a demonstrar que possuem salvaguardas institucionais e processuais adequadas para garantir que os fundos da UE são gastos de forma eficaz e legal. Contudo, o correto funcionamento destes mecanismos de verificação nacionais não pode ser garantido sem a supervisão de um sistema judiciário, de um Ministério Público e de órgãos de investigação independentes que combatam a fraude e a corrupção.

2.2. A proposta da Comissão permitiria que, em resposta à deteção de uma deficiência generalizada no que respeita ao Estado de direito, se procedesse à suspensão ou correção dos pagamentos, à proibição de assumir novos compromissos jurídicos, à redução dos compromissos ou à interrupção dos prazos de pagamento. Tal seria aplicável a todos os fundos da UE. A Comissão pode constatar a existência de uma deficiência generalizada no que diz respeito ao Estado de direito, nomeadamente, quando: a independência do poder judicial for posta em risco; os comportamentos arbitrários ou ilegais por parte de autoridades públicas não forem prevenidos, corrigidos ou sancionados; forem suspensos recursos das autoridades públicas de forma a afetar o seu correto funcionamento; não forem tomadas medidas para evitar conflitos de interesses entre as autoridades públicas, ou o Estado limitar a disponibilidade e a eficácia dos mecanismos de recurso.

2.3. Nos termos da proposta, as deficiências acima referidas darão origem a medidas corretivas se forem suscetíveis de afetar a boa gestão financeira ou a proteção dos interesses financeiros da União, ao prejudicarem a execução do orçamento da UE pelas autoridades nacionais; a investigação ou a repressão da fraude e da corrupção; o controlo jurisdicional efetivo das autoridades nacionais; a prevenção da fraude e da corrupção e a imposição de sanções efetivas e dissuasivas; a recuperação dos fundos indevidamente pagos; a cooperação com as investigações e ações penais do Organismo Europeu de Luta Antifraude e da Procuradoria Europeia.

## 3. Observações na generalidade

3.1. A União Europeia funda-se nos valores comuns aos seus Estados-Membros referidos no artigo 2.º do TUE, entre os quais se inclui o Estado de direito. O respeito pelo Estado de direito garante também segurança jurídica e condições de concorrência equitativas para as iniciativas empresariais, a inovação, os investimentos e a concorrência leal no mercado interno, em benefício dos consumidores e dos cidadãos, o que constitui condição essencial para a confiança mútua necessária ao bom funcionamento da UE. O desrespeito do Estado de direito impede um desenvolvimento económico e social equilibrado em consonância com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, que é o motor que permite que a UE e os seus governos prossigam o objetivo primordial da União de «promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos», consagrado no artigo 3.º do TUE.

3.2. O CESE lamenta que os Tratados da UE não prevejam expressamente que os Estados-Membros devam continuar a satisfazer os critérios de Copenhaga após a adesão<sup>(2)</sup>. O CESE constata que as instituições da UE não dispõem de instrumentos suficientemente sólidos e bem adaptados para fazer face às ameaças atuais ao Estado de direito, aos direitos fundamentais e à democracia pluralista nos Estados-Membros.

3.3. O Estado de direito é interdependente e indissociável das garantias que protegem a democracia pluralista e o respeito dos direitos fundamentais. O Estado de direito garante que os governos respeitam as normas em matéria de direitos fundamentais e a democracia pluralista garante que os governos perseguem políticas que promovem o bem-estar da

---

<sup>(2)</sup> Definidos pelo Conselho Europeu de Copenhaga, em 1993.

população. A defesa do Estado de direito não garante, por si só, que as leis respeitem os direitos fundamentais, nem que são elaboradas de acordo com um processo inclusivo e legítimo, assente num debate e numa participação do público esclarecidos, pluralistas e equilibrados. Para evitar a mera «aplicação da lei», há que defender os direitos fundamentais e as normas da democracia pluralista juntamente com o Estado de direito.

3.4. A Comissão afirma que a proposta de regulamento constitui um meio para proteger o orçamento da UE, protegendo simultaneamente o Estado de direito. O CESE concorda que o respeito efetivo pelo Estado de direito é um pré-requisito para a confiança dos cidadãos em que as despesas da UE nos Estados-Membros são suficientemente protegidas. Contudo, o CESE entende esta proposta mais como um instrumento que poderá proteger todos os valores referidos no artigo 2.º por intermédio do orçamento da UE.

3.5. O CESE frisa a importância de demonstrar aos cidadãos europeus que os fundos da UE são administrados sem corrupção e em conformidade com o direito da União, mas é igualmente importante que a UE proteja os valores em que se funda e que foram criados para beneficiar os seus cidadãos. Devem ser conferidos poderes à Comissão para tomar medidas ao abrigo do regulamento em apreço sempre que os valores referidos no artigo 2.º do TUE sejam ameaçados de forma grave, sistémica e persistente, visto que tal ameaça, pela sua própria natureza, pode representar um risco direto para as finanças da UE.

3.6. Tal como foi assinalado em resoluções recentes do Parlamento Europeu e em declarações da Comissão Europeia e da Presidência do Conselho, o Estado de direito, os direitos fundamentais e as normas da democracia pluralista estão cada vez mais ameaçados na UE. Embora os principais desafios provenham das situações existentes em alguns Estados-Membros, o autoritarismo populista, que se opõe aos valores fundamentais da UE e, muitas vezes, à própria União, continua a ganhar força em todos os Estados-Membros.

3.7. O CESE chama a atenção para as lacunas dos atuais instrumentos de que as instituições da UE dispõem para proteger os valores referidos no artigo 2.º Os processos por infração tendem a centrar-se de forma demasiado restritiva nas questões técnico-legais para conseguirem evitar ou corrigir ataques concertados ao Estado de direito. Embora o artigo 7.º do TUE permita que o Conselho reaja, de forma holística, a medidas que comprometam o Estado de direito, tem-se revelado extremamente difícil mobilizar a vontade política suficiente para ativar esse procedimento.

3.8. No que respeita ao «quadro» do Estado de direito, importa referir que, embora seja mais fácil de ativar do que o artigo 7.º, é um procedimento não vinculativo e de eficácia questionável, quando confrontado com governos que não estão dispostos a cooperar de boa-fé com a Comissão. Além disso, os limiares necessários para ativar o quadro do Estado de direito e o artigo 7.º são tão elevados que, quando tais instrumentos são utilizados, as deficiências na aplicação dos valores referidos no artigo 2.º do TUE já se tornaram extremamente graves e, conseqüentemente, mais difíceis de resolver.

3.9. À luz dos desafios crescentes e da falta de instrumentos adequados e eficazes, o CESE insta a Comissão Europeia a prosseguir urgentemente o debate político sobre a forma como a UE poderá proteger mais eficazmente os valores referidos no artigo 2.º do TUE e criar instrumentos adicionais para proteger o Estado de direito, os direitos fundamentais e as garantias do pluralismo democrático.

3.10. O CESE remete para o seu parecer «Mecanismo europeu de controlo do Estado de direito e dos direitos fundamentais», no qual apoia a criação de um mecanismo a nível da UE para controlar o respeito pelo Estado de direito e pelos direitos fundamentais através de um controlo e diálogo regulares e independentes entre os Estados-Membros e as instituições da UE <sup>(3)</sup>.

3.11. O CESE mantém a sua posição de que a criação desse mecanismo preventivo, tal como proposto pelo Parlamento, complementaria os instrumentos da UE já existentes para proteger os valores referidos no artigo 2.º do TUE <sup>(4)</sup>. A criação de um mecanismo preventivo permitiria identificar as deficiências na aplicação desses valores, à medida que estas vão surgindo a nível nacional, e resolvê-las numa fase precoce.

3.12. Complementarmente, o CESE propõe a criação de uma plataforma da sociedade civil ou de um fórum anual a nível europeu, com a participação do CESE, em primeiro lugar para permitir que os decisores políticos da UE recebam alertas precoces sobre os novos desafios que se apresentam aos valores referidos no artigo 2.º do TUE diretamente das organizações de base e, em segundo lugar, para facilitar a aprendizagem mútua e a colaboração transnacional entre organizações da sociedade civil que operem principalmente a nível nacional.

<sup>(3)</sup> JO C 34 de 2.2.2017, p. 8.

<sup>(4)</sup> 2015/2254(INL).

3.13. É importante que a UE pondere formas de apoiar as organizações da sociedade civil e os meios de comunicação social que acompanham e denunciam novos desafios ao artigo 2.º do TUE. O CESE considera que um instrumento de financiamento para apoiar as organizações da sociedade civil que, nos Estados-Membros, promovem os valores consagrados nesse artigo constituiria um complemento importante para a proposta em apreço, aumentando o apoio dos cidadãos a tais valores. Nesta matéria, o CESE remete para o seu parecer conexo sobre as propostas relativas a um novo Fundo para a Justiça, os Direitos e os Valores<sup>(5)</sup> e exorta o Conselho e o Parlamento Europeu a aumentarem substancialmente as dotações desse fundo ao abrigo da decisão relativa ao Quadro Financeiro Plurianual pós-2020.

#### 4. Observações na especialidade

4.1. O CESE considera que a existência de um controlo jurisdicional efetivo, realizado por tribunais independentes, das ações e omissões das autoridades públicas não é somente essencial para garantir que os fundos da União Europeia são gastos de forma eficaz e em conformidade com a legislação da UE. É também o único meio para garantir uma proteção eficaz dos direitos conferidos a todos os cidadãos da UE por essa legislação, bem como uma interpretação uniforme da mesma em todos os Estados-Membros, da qual dependem o mercado comum e o espaço de liberdade, segurança e justiça.

4.2. O CESE aprova a utilização da votação por maioria qualificada invertida no Conselho para adotar o ato de execução relativo às medidas a tomar. Deste modo, será possível tomar medidas de forma objetiva, quando a Comissão considerar que um Estado-Membro é afetado por uma deficiência generalizada, e minimizar o risco de inação ou de seletividade política que poderia resultar da exigência de uma votação no Conselho.

4.3. O CESE compreende as dificuldades de formular critérios mais pormenorizados para determinar a existência de uma deficiência generalizada. Interroga-se, no entanto, se não seria possível reforçar a proposta com a inclusão de tais critérios. A existência de critérios mais pormenorizados poderá ajudar a garantir que a legitimidade da decisão da Comissão não seja posta em causa por alegações de parcialidade ou falta de objetividade. Esses critérios poderiam constar de orientações elaboradas pela Comissão após a adoção da proposta e assentar nos próprios critérios da Comissão no «quadro» do Estado de direito ou na lista de verificação em matéria de respeito pelo Estado de direito da Comissão Europeia para a Democracia pelo Direito (Comissão de Veneza).

4.4. Tal como o CESE sublinhou, o Estado de direito, a democracia e os direitos fundamentais são interdependentes, como se afirma no artigo 2.º da proposta da Comissão. Para além dos critérios mais pormenorizados sobre o Estado de direito, a proposta deveria incluir também critérios que permitam à Comissão determinar a existência de uma ameaça grave, sistémica e persistente aos direitos fundamentais ou às garantias da democracia pluralista. Caso a situação num Estado-Membro preencha esses critérios, a Comissão também deve poder adotar medidas corretivas ao abrigo do regulamento em apreço.

4.5. O CESE observa que a Comissão deve tomar em consideração todas as informações pertinentes, incluindo decisões do Tribunal de Justiça, relatórios do Tribunal de Contas e conclusões e recomendações de organizações internacionais competentes. Determinados órgãos de supervisão do Conselho da Europa, como a Comissão de Veneza e o Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), desempenham um papel importante no controlo do Estado de direito nos Estados-Membros. A Comissão de Veneza emitiu vários pareceres sobre a situação do Estado de direito em diversos Estados-Membros da UE e o GRECO formula periodicamente recomendações dirigidas a Estados-Membros. Do mesmo modo, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), as provedorias de justiça nacionais e as associações de juízes e redes judiciárias apresentam regularmente relatórios sobre a saúde dos mecanismos judiciais, anticorrupção e antifraude nacionais.

4.6. Outros organismos internacionais controlam e avaliam periodicamente a aplicação das normas em matéria de direitos fundamentais e garantias de democracia pluralista nos Estados-Membros, incluindo a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o Comissário para os Direitos Humanos do Conselho da Europa, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, o Conselho dos Direitos Humanos da ONU e os órgãos instituídos pelos tratados da ONU no domínio dos direitos humanos. Além disso, as organizações independentes da sociedade civil também constituem, com frequência, uma fonte fidedigna de informações e análises. Uma referência expressa a estas entidades na proposta refletiria o papel especial que elas desempenham na defesa dos valores enunciados no artigo 2.º do TUE.

4.7. O CESE considera ainda que, enquanto instituição representativa da sociedade civil na UE, as suas próprias análises e observações se revestem de especial relevância para a Comissão, quando esta procede à determinação da existência de deficiências graves no que diz respeito ao Estado de direito num dado Estado-Membro, tanto ao abrigo do regulamento em apreço como de outros instrumentos. Neste contexto, o CESE chama a atenção da Comissão para a criação de um Grupo de Trabalho do CESE para os Direitos Fundamentais e o Estado de Direito, que prestará especial atenção à proteção dos valores referidos no artigo 2.º do TUE.

<sup>(5)</sup> SOC/599 (ver p. 178 do presente Jornal Oficial) COM(2018) 383 final e COM(2018) 384 final.

4.8. A inclusão do CESE entre os organismos que a Comissão manterá informados das medidas propostas ou adotadas ao abrigo da legislação em apreço, e entre as fontes de informação pertinentes para determinar a existência de uma deficiência grave no que diz respeito ao Estado de direito, permitiria que o CESE desse um contributo significativo e eficaz para a proteção dos valores referidos no artigo 2.º do TUE e garantiria a representação da voz da sociedade civil organizada.

4.9. O CESE concorda plenamente com o intuito da Comissão de assegurar que as consequências da ativação do mecanismo proposto recaem sobre os responsáveis pelas deficiências e não sobre os beneficiários individuais do financiamento da UE, como os estudantes Erasmus, os investigadores ou as organizações da sociedade civil <sup>(6)</sup>.

4.10. O CESE observa que, nos termos da proposta, se forem tomadas medidas, o Estado-Membro permanecerá responsável pela distribuição dos fundos em causa. O CESE considera que, embora seja juridicamente sólida, esta abordagem pouco faria para evitar que, na prática, um Estado-Membro se recuse a distribuir os fundos em causa, culpando do facto a Comissão para obter vantagens políticas. Uma vez que os cidadãos dificilmente analisam a legislação da UE ao pormenor, os Estados-Membros poderiam estabelecer umnexo direto entre os cortes de financiamento e a decisão da Comissão. Criar-se-ia, assim, uma situação em que a Comissão poderia ser dissuadida de tomar medidas contra um Estado-Membro devido à potencial reação negativa que suscitaria na opinião pública. Este risco está particularmente presente nos Estados-Membros onde o governo controla ou influencia os meios de comunicação social públicos e privados, como tende a acontecer nos Estados-Membros afetados por deficiências graves no que diz respeito ao Estado de direito.

4.11. O CESE exorta a Comissão a ponderar formas de atenuar o risco de beneficiários individuais serem afetados e de medidas tomadas ao abrigo da proposta de regulamento em apreço serem subvertidas pelos governos que violam os valores a que se refere o artigo 2.º do TUE para obterem vantagens políticas. A Comissão poderia analisar vias alternativas para assegurar que os fundos da UE cheguem aos beneficiários previstos. Uma possibilidade poderia ser a criação de uma agência executiva que assumia a gestão direta dos fundos em questão.

4.12. A fim de colmatar as deficiências generalizadas e abolir as medidas adotadas ao abrigo do regulamento em apreço, o CESE salienta a importância de um diálogo aberto entre o Estado-Membro em causa e as instituições da UE, como sugerido na proposta. As instituições e os Estados-Membros devem ter em conta os pontos de vista das organizações da sociedade civil sobre a situação no Estado-Membro em causa, bem como a adequação das medidas tomadas para pôr termo a uma deficiência generalizada e a adequação das medidas tomadas para prevenir a sua recorrência no futuro.

Bruxelas, 18 de outubro de 2018.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social Europeu*  
Luca JAHIER

---

<sup>(6)</sup> COM(2018) 98 final, p. 16.