



FUNDOS EUROPEUS, ESTRUTURAIS E DE INVESTIMENTO E DIREITOS FUNDAMENTAIS: *BABY STEP BY BABY STEP...*

Ricardo Pedro

Doutor em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Investigador Integrado no *Lisbon Public Law Research Centre (LPL)* da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

Sumário: I. INTRODUÇÃO. II. FUNDOS EUROPEUS. 1. Enquadramento à luz dos Tratados Institutivos. 2. Os últimos dois Regulamentos de Disposições Comuns. 3. Princípio da gestão partilhada. 4. Irregularidades e correções financeiras. III. A CARTA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA. 1. Tópicos enquadradores. 2. A Carta e os Fundos Europeus. 2.1. O quadro normativo para o período de financiamento 2014-2020. 2.2. O quadro normativo para o período de financiamento 2021-2027. 2.3. Outros contributos. IV. A GESTÃO PARTILHADA DOS FUNDOS EUROPEUS E O CUMPRIMENTO DA CARTA PELOS EM. 1. Âmbito e momentos mais relevantes. V. BREVES CONCLUSÕES.

I. INTRODUÇÃO¹

A União Europeia, desde a sua constituição, tem aplicado diversas políticas em que um dos elementos fundamentais é a concessão de subvenções com base no orçamento europeu, ou seja, o financiamento através de fundos europeus torna-se essencial, pois sem estes não podem entender-se e concretizar-se políticas

¹ Este trabalho é financiado (ou parcialmente financiado) por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDP/04310/2020. O presente artigo prossegue a investigação iniciada no nosso "A Progressiva Relevância dos Direitos Fundamentais na Administração dos Fundos Europeus", *Revista do Ministério Público* 174: Abril-Junho 2023, pp. 97-127.



essenciais, como a agrícola ou de coesão económica e social². Neste contexto, assumem especial destaque os fundos europeus.

O financiamento através do orçamento da União Europeia (UE) tem-se revelado um dos aspetos mais atrativos da integração europeia³, em especial, para aqueles países onde certos sectores sofrem de falta de competitividade e certas regiões padecem de graves problemas de desenvolvimento. Ao mesmo tempo que se revela um instrumento essencial para a construção do mercado único europeu⁴.

Numa outra pista tem-se desenvolvido a dimensão garantística dos direitos fundamentais no contexto do direito da União Europeia, como é por demais revelador a atribuição de força jurídica à Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE ou Carta), outras fontes de direito europeu⁵ e as várias iniciativas das instituições europeias para a promoção da Carta. O que é revelador dos pequenos passos, embora relativamente sólidos, das Instituições da União, tendo em vista a garantia dos direitos fundamentais na administração dos Fundos Europeus.

² Cf. MAURO CAPPELLO, *Guida ai fondi strutturali europei 2014-2020*, Roma: Maggioli Editore, 2014, pp. 22 e ss. Sobre os fundos europeus, entre outros, cf. GIORGIO GALLIZIOLI, *I fondi strutturali delle Comunità Europee*, Padova: CEDAM, 1992, pp. 1 e ss.; DAVID ORDOÑEZ SOLÍS, *Fondos estructurales europeos: régimen jurídico y gestión administrativa*, Madrid: Marcial Pons, 1997, pp. 17 e ss., e ANDREW EVANS, *The EU structural funds*, Oxford: University Press, 1999, pp. 2 e ss.; RICARDO PEDRO, *Fondos Europeus Estruturais e de Investimento e Auxílios Públicos: Estudos de Direito Administrativo Nacional e Europeu*, Lisboa: Almedina, 2020.

³ Sobre o tema da integração europeia, entre muitos, cf. ANTJE WIENER/THOMAS DIEZ (ed.), *European Integration Theory*, Second Edition, 2009. Sobre governação multi-nível (Estados-Membro e Comissão Europeia) em matéria de fundos estruturais, cf. NICK BERNARD, *Multilevel governance in the European Union*, The Hague: Kluwer Law International, 2002, pp. 99-145.

⁴ Cf. SANDRO MENTO, "Poteri amministrativi della Commissione Europea in materia di fondi strutturali", *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.º 1, 2007, p. 136.

⁵ Nomeadamente: a Convenção Europeia dos Direitos do Homem, a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (CNUDPD), a Convenção da UNECE sobre o acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente (Convenção de Aarhus), os artigos 2.º e 7.º do Tratado da União Europeia (TUE) e os princípios gerais da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia (cf.). Por uma questão de economia, referiremos apenas a Carta. O bloco de jusfundamentalidade pode recortar-se do artigo 6.º do TUE.



O encontro destes dois domínios, fundos europeus e CDFUE, parecia inevitável face à necessidade de mobilizar também esta ferramenta financeira para a promoção de valores e direitos fundamentais típicos de uma sociedade como aquela que, em regra, compõe a União Europeia. No entanto, a conformação da Carta na aplicação dos fundos europeus não tem sido algo espontâneo, nem tratado de uma só vez; antes pelo contrário, tem sido um caminho evolutivo, como, aliás, se tornará evidente na análise dos dois últimos quadros europeus de financiamento (2014-2020⁶ e 2021-2027).

Em face deste brevemente referido âmbito e contexto, serão analisados os regimes relativos aos fundos europeus com incidência nos últimos dois Regulamentos de Disposições Comuns e ainda o princípio da gestão partilhada e o regime das irregularidades e correções financeiras (II). Posteriormente, será abordado, na generalidade, o regime da Carta e, em particular, os aspetos mais relevantes desta no contexto dos fundos europeus nos quadros normativos para os períodos de financiamento 2014-2020 e 2021-2027 (III). Com vista a uma melhor compreensão de alguns aspetos que surgem a propósito do cumprimento da Carta na aplicação dos fundos europeus, serão dedicadas algumas referências ao âmbito e aos momentos mais relevantes da sua aplicação (IV). Terminaremos com umas breves conclusões (V).

II. FUNDOS EUROPEUS

1. Enquadramento à luz dos Tratados Institutivos

Para melhor compreensão do quadro jurídico dos fundos europeus torna-se relevante deixar a referência ao direito primário da União Europeia que lhe é dedicado⁷. Os fundos europeus surgem tendo em conta que um dos objetivos da UE é a construção do mercado único, o que implica a redução e, se possível, a eliminação das assimetrias económicas e sociais entre os EM e as suas regiões, procurando o desenvolvimento equilibrado do território da UE e a redução das diferenças estruturais entre regiões. Estes “instrumentos”⁸ ou “organismos”⁹

⁶ Para algumas reflexões sobre este período de fundos no contexto nacional e europeu, cf. RICARDO PEDRO, *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento...*, cit., pp. 9 e ss.

⁷ Segue-se a investigação desenvolvida em: RICARDO PEDRO, *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento...*, cit., pp. 9 e ss.

⁸ ANDREW EVANS, *The EU...*, cit., p. 2, e SANDRO MENTO, “Poteri amministrativi...”, cit., p.136.



européus são destinados a reduzir o nível de subdesenvolvimento socioeconómico entre as várias regiões, promovendo o crescimento das menos favorecidas e tendo em vista o reforço da coesão económica e social da UE¹⁰ e o crescimento da economia de forma harmoniosa. Este desiderato não escapou às previsões do Tratado de Lisboa¹¹.

Assim, o artigo 174.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) prevê que a UE deve promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da União, no sentido de reforçar a sua coesão económica, social e territorial e o artigo 175.º do TFUE insiste que a União apoiará igualmente a realização desses objectivos pela acção por si desenvolvida através dos fundos com finalidade estrutural.

É ainda de ter em conta que, nos termos do primeiro parágrafo do artigo 177.º do TFUE, o Parlamento Europeu e o Conselho definem as missões, os objetivos prioritários e a organização dos fundos com finalidade estrutural (o que poderá implicar o agrupamento desses fundos), sendo definidas as regras gerais que lhes serão aplicáveis, bem como as disposições necessárias para garantir a sua eficácia e a coordenação dos fundos entre si e com os demais instrumentos financeiros existentes.

O TFUE apresenta normas específicas relativas a certos fundos europeus estruturais e de investimento, com destaque para:

⁹ JOÃO MOTA DE CAMPOS/JOÃO LUÍS MOTA DE CAMPOS/ANTÓNIO PINTO PEREIRA, *Manual de direito europeu: o sistema institucional: a ordem jurídica: o ordenamento económico da União Europeia*, 7.ª ed., Coimbra: Coimbra Editora, 2014, pp. 134 e ss.

¹⁰ O TFUE não apresenta uma noção de coesão. Sobre as múltiplas perspectivas do conceito de coesão (política, social e económica) cf. ANDREW EVANS, *The EU...*, cit., pp. 21-24. A perspectiva mais mobilizada é a económica, que se pode definir como a que permite a todas as regiões competir no mercado interno e na União monetária, dotando-as das necessárias infra-estruturas e capacidades. Sobre as dúvidas que o termo coesão territorial apresenta, cf. ELISA FERREIRA, AA. VV., *Tratado de Lisboa: anotado e comentado*, coordenadores: Manuel Lopes Porto, Gonçalo Anastácio, Coimbra: Almedina, pp. 731-734.

¹¹ Grande relevância assume o princípio da subsidiariedade. Sobre o tema, entre muitos, cf. MARGARIDA SALEMA D'OLIVEIRA MARTINS, *O princípio da subsidiariedade em perspectiva jurídico-política*, Coimbra: Coimbra Editora, 2003, *passim*, e FAUSTO DE QUADROS, AA. VV., *Tratado de Lisboa: anotado e comentado*, cit., pp. 37 e ss.



(i) o *Fundo Social Europeu* (cf. artigo 162.º do TFUE), que apresenta como fim melhorar as oportunidades de emprego dos trabalhadores no mercado interno e contribuir assim para uma melhoria do nível de vida. De acordo com alguma doutrina¹², este fundo representa o melhor instrumento que permite à UE concretizar os objetivos estratégicos da sua política de emprego, melhorando os níveis de educação e qualificação dos seus cidadãos. Assinala-se ainda a preocupação de o financiamento com base no FSE assegurar a promoção da igualdade entre homens e mulheres, como impõe o artigo 8.º do TFUE¹³, e promover o combate à discriminação, como é imposto pelo artigo 10.º do TFUE¹⁴.

(ii) o *FEDER* (cf. artigo 176.º do TFUE) tem por objetivo contribuir para a correção dos principais desequilíbrios regionais na União através de uma participação no desenvolvimento e no ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas e na reconversão das regiões industriais em declínio. Assinala-se ainda a necessidade de este fundo ter em consideração os condicionalismos especiais das regiões ultraperiféricas, nos termos do artigo 349.º do TFUE¹⁵.

(iii) o *Fundo de Coesão* (cf. segundo parágrafo do artigo 177.º do TFUE) visa contribuir financeiramente para a realização de projetos nos domínios do ambiente e das redes transeuropeias em matéria de infra-estruturas de transportes. Por fim, este fundo deve ainda contribuir para as ações destinadas a concretizar os objetivos da União no domínio do ambiente, de acordo com disposto nos artigos 11.º¹⁶ e 191.º do TFUE¹⁷, nomeadamente a eficiência energética¹⁸ e a energia

¹² Cf. REGINA BASTOS, AA. VV., *Tratado de Lisboa: anotado e comentado*, cit., p. 696.

¹³ Mais do que um princípio dos fundos europeus, trata-se de um princípio fundamental do direito da União Europeia. Para mais desenvolvimentos, cf. DULCE LOPES, AA. VV., *Tratado de Lisboa: anotado e comentado*, cit., pp. 223 e ss.

¹⁴ Como afirma a doutrina, esta disposição deve ser lida em conjunto com as disposições da Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia, cf. DULCE LOPES, AA. VV., *Tratado de Lisboa: anotado e comentado*, cit., p. 229.

¹⁵ Sobres estas regiões, cf. CARLOS COSTA NEVES, AA. VV., *Tratado de Lisboa: anotado e comentado*, cit., pp. 1223 e ss.

¹⁶ Acolhe-se a ideia de desenvolvimento sustentável. Para outros desenvolvimentos, cf. CARLA AMADO GOMES/TIAGO ANTUNES, "O ambiente e o Tratado de Lisboa: uma relação sustentada", in *A União Europeia segundo o Tratado de Lisboa: aspectos centrais*, coordenação de Nuno Piçarra, et al., Coimbra: Almedina, 2011, pp. 205-233, e MÁRIO DE MELO ROCHA, AA. VV., *Tratado de Lisboa: anotado e comentado*, cit., p. 232. Cf., no contexto dos fundos europeus, CARLA AMADO GOMES/RUTE



renovável e, no domínio dos transportes que não fazem parte das redes transeuropeias, os transportes ferroviários, pelas vias navegáveis interiores e marítimas, os sistemas de transporte intermodais e sua interoperabilidade, a gestão do tráfego rodoviário, marítimo e aéreo, o transporte urbano limpo e os transportes públicos.

(iv) o FEADER, seguindo a prossecução do disposto nos artigos 38.º a 44.º do TFUE relativo à política da agricultura e pescas, tem em conta que o desenvolvimento rural não pode ser suficientemente alcançado pelos EM devido às relações entre o desenvolvimento rural e os outros instrumentos da Política Agrícola Comum (PAC)¹⁹, ao nível das disparidades que existem entre diferentes zonas rurais e das limitações financeiras dos EM numa União alargada, podendo, em razão da garantia plurianual de financiamento da União e mediante uma concentração nas suas prioridades, ser melhor alcançado ao nível da União.

Impõe ainda que se tenham em conta que as prioridades da União no domínio do desenvolvimento rural deverão ser prosseguidas no quadro do desenvolvimento sustentável e da promoção, por parte da União e em cumprimento do objetivo de proteger e melhorar o ambiente, como previsto no artigo 11.º do TFUE, tendo em conta o princípio do poluidor-pagador²⁰.

SARAIVA, “O quadro europeu de apoio 2014-2020 para o Ambiente, o compromisso da União Europeia com a luta contra as alterações climáticas e a resposta nacional: lições aprendidas e perspectivas futuras”, in *Direito público, política de coesão e fundos europeus pós-2020*, Lisboa: ICJP, 2019, pp. 73 e ss., disponível em: https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_dirpublicopoliticacoesfundos europeus_icjpmaio2019.pdf Acesso em 15 de março de 2023.

¹⁷ Sobre a política do ambiente no âmbito da União, cf. CARLOS PIMENTA/PAULO LEMOS, AA. VV., *Tratado de Lisboa: anotado e comentado*, cit., pp. 758-762, e ALEXANDRA ARAGÃO, AA. VV., *Tratado de Lisboa: anotado e comentado*, cit. pp. 764 e ss.

¹⁸ Cf. RICARDO PEDRO, “Eficiência energética dos edifícios: brevíssimas notas sobre alguns dos principais instrumentos legislativos europeus e portugueses”, *Revista de Direito da PGE – Publicação de Anais do Congresso de Sustentabilidade e Energia: Um Diálogo Ibero-Brasileiro*, in *Sustentabilidade e energia: um diálogo ibero-brasileiro*, Anderson Schreiber, Carla Amado Gomes, Nathalie Giordano (Coord.), 2018, e-Book, pp. 36-45.

¹⁹ Sobre a PAC, cf. JOÃO MOTA DE CAMPOS/JOÃO LUÍS MOTA DE CAMPOS/ANTÓNIO PINTO PEREIRA, *Manual de direito europeu...*, cit., pp. 680 e ss.

²⁰ Chamando à atenção para a importância dos apoios diretos aos rendimentos agrícolas, cf. ARLINDO CUNHA, AA. VV., *Tratado de Lisboa: anotado e comentado*, cit., p. 302.



(v) o FEAMP surge respaldado em vários artigos do TFUE, desde logo, nos artigos 42.º, 43.º, n.º 2, 91.º, n.º 1, 100.º, n.º 2, 173.º, n.º 3, 175.º, 188.º, 192.º, n.º 1, 194.º, n.º 2, 195.º, n.º 2 e 349.º e visa a promoção da Política Comum das Pescas (PCP). Aliás, é de ter em conta que o seu apoio financeiro depende do cumprimento das regras da PCP pelos EM e pelos operadores – exigência que se destina a reflectir a responsabilidade da União²¹ de garantir, no interesse público, a conservação dos recursos biológicos marinhos no âmbito da PCP em aplicação do artigo 3.º, n.º 1, alínea d), do TFUE.

Uma vez que as actividades de pesca nas regiões ultraperiféricas da União enfrentam dificuldades, nomeadamente devido ao seu afastamento e às suas condições climáticas especiais, o FEAMP deverá poder ter em consideração as limitações específicas dessas regiões, reconhecidas no artigo 349.º do TFUE.

2. Os últimos dois Regulamentos de Disposições Comuns

O destino dos fundos europeus tem-se regido através de regulamentos europeus ou de decisões da UE, por via dos quais se tem estabelecido um procedimento mais ou menos intenso de programação europeia. Como já se referiu, tal programação conta com a participação da Comissão Europeia (CE ou Comissão) e das autoridades nacionais e cujos objetivos principais se centram no investimento em crescimento e aumento do emprego nos EM e nas regiões²². Assim, em cumprimento dos referidos normativos de direito primário, foram aprovados vários regulamentos europeus reguladores dos vários fundos europeus – destacam-se aqui as linhas gerais dos dois últimos Regulamentos de Disposições Comuns.

No que tange aos fundos europeus para o período de 2014-2020, as principais linhas orientadoras constam de um Regulamento de Disposições Comuns (RDC) e constituem uma manifestação das diversas políticas da UE, contando, em regra, cada política com fundos próprios. Assim, o prosseguimento da política de coesão conta com o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo de Coesão (FC); a política de desenvolvimento

²¹ Sobre esta competência exclusiva da União, cf. ANTÓNIO GOUCHA SOARES, AAVV, *Tratado de Lisboa: anotado e comentado*, cit., p. 210.

²² HERWIG C. H. HOFMANN/CLAIRE MICHEAU (Ed.), *State Aid Law of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 2016, p. 197.



rural conta com o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e as políticas marítimas e das pescas contam com o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

Por fim, deve ficar assente que os fundos europeus estruturais e de investimento são compostos por dois fundos estruturais (FEDER e FSE) e por três fundos de investimento (FC, FEADER e FEAMP). Estão em causa cinco fundos estruturais e de investimento europeus nos quais se definem os princípios de programação que consagram a política de desenvolvimento económico, social e territorial a implementar no período de 2014 a 2020 e que concretiza a nível nacional a “Estratégia Europa 2020”²³.

Em traços muito latos, o *corpus* normativo dos fundos europeus é composto por um RDC, que é posteriormente desenvolvido por normas mais precisas relativas a cada um dos fundos²⁴. O RDC, para o período de 2014-2020, foi aprovado pelo Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu, de 17 de dezembro de 2013, que estabelece as disposições comuns aplicáveis ao FEDER, ao FSE, ao FC, ao FEADER e ao FEAMP e as disposições necessárias para assegurar a eficácia dos fundos europeus e a coordenação dos Fundos entre si e com os outros instrumentos da União.

Para o período de 2021-2027 foi aprovado um novo RDC²⁵ que, à semelhança do RDC anterior, apresenta várias normas com impacto num futuro regime organizativo e procedimental de gestão dos fundos europeus e que deve ser complementado com regulamentos específicos para cada fundo.

Em síntese, está em causa um regulamento que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social

²³ Cf. EUROPA 2020 – Estratégia para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo (COM/2010/2020 final). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aem0028>. Acesso em 4 de abril de 2023.

²⁴ Cf. MAURO CAPPELLO, *Guida ai fondi...*, cit., p. 62.

²⁵ Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de junho de 2021 que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (OJ L 231, 30.6.2021, p. 159-706).



Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos²⁶.

3. Princípio da gestão partilhada

Os fundos europeus são orientados pelo princípio da gestão partilhada. Assim, a gestão da maioria dos fundos tem-se feito e faz-se através (da execução) das autoridades nacionais²⁷ em conjugação com os poderes de programação e de controlo da CE²⁸, isto é, através de uma administração partilhada, descentralizada²⁹, mista³⁰ ou co-administração³¹ da CE e dos EM³² que interatuam

²⁶ De uma perspetiva da condicionalidade, cf. ANA F. NEVES, “O quadro normativo e as vinculações gerais da política de coesão: o aprofundamento da condicionalidade”, in *Direito público, política de coesão e fundos europeus pós-2020*, Lisboa, ICJP, 2019, pp. 10 e ss. (disponível em https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_dirpublicopoliticacoesafundoseuropeus_icjpmαιο2019.pdf. Acesso em 15 de março de 2023.

²⁷ Sendo de destacar o papel principal dos EM na execução dos fundos europeus, como, aliás, é reconhecido pelo Tribunal Geral no Acórdão de 4 de setembro de 2015, *Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte c. Comissão Europeia*, processo T-245/13: «Com efeito, a gestão do financiamento do Fundo cabe principalmente às administrações nacionais encarregadas de zelar pela estrita observância das regras da União e tem por base a confiança entre as autoridades nacionais e as autoridades da União. Só o Estado-Membro está em condições de conhecer e de determinar com precisão os dados necessários à elaboração das contas do Fundo, não dispondo a Comissão da proximidade necessária para obter as informações de que precisa junto dos agentes económicos». Ainda no mesmo sentido, cf. Acórdão do TJUE de 7 de outubro de 2004, *Espanha/Comissão*, processo C-153/01.

²⁸ Cf. DAVID ORDÓÑEZ SOLÍS, “La gestión de los fondos europeos”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 20, 2011, pp. 124 e ss.

²⁹ JAVIER GUILLEM CARRA, “Las correcciones financieras en materia de fondos estructurales”, *Revista Argonesa de Administración Pública*, n.º 51, 2018, pp. 296 e ss.

³⁰ Cf. MIGUEL PRATA ROQUE, *Direito processual administrativo europeu: a convergência dinâmica no espaço europeu de justiça administrativa*, Coimbra: Coimbra Editora, 2011, pp. 99-101.

³¹ Cf. CLAUDIO FRANCHINI, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria: la coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, 2.ª ed., Padova: CEDAM, 1993, pp. 174 e ss., e



em distintas tarefas do procedimento administrativo de administração e controlo da concessão de apoios financeiros financiados por fundos europeus.

A execução de medidas administrativas para cumprimento do direito da UE cabe, em grande parte, aos EM ao abrigo do princípio da cooperação leal entre a União e os EM (artigo 4.º, n.º 3, do TUE³³), materializando-se a administração nacional numa execução administrativa do direito da UE (artigo 291.º, n.º 1, do TFUE). Para além de que pode haver delegação de poderes na CE para adotar atos não legislativos de alcance geral que completem ou alterem certos elementos não essenciais do ato legislativo (artigo 290.º do TFUE).

No contexto da execução do orçamento europeu atribui-se à CE a execução do orçamento da União em cooperação com os EM, devendo assegurar-se o princípio (de direito público)³⁴ da boa gestão financeira dos fundos (artigo 317.º do TFUE)³⁵. Para tal, deve a regulamentação prever normas específicas que, nomeadamente, permitam que a Comissão se certifique de que os EM estão a utilizar os fundos europeus de modo legal e regular e de acordo com o princípio da boa gestão financeira, na aceção do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, entretanto *revogado* pelo Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho³⁶.

EDOARDO CHITTI, *et al.*, *Diritto amministrativo europeo: casi e material*, Milano: Dott. A. Giuffrè Editore, 2005, p. 160.

³² Cf. SANDRO MENTO, “Poteri amministrativi...”, *cit.*, pp.135-172, e NICK BERNARD, *Multilevel governance...*, *cit.*, pp. 99-145.

³³ Para uma breve caracterização deste princípio, cf. FAUSTO DE QUADROS, AA. VV., *Tratado de Lisboa...*, *cit.*, p. 35; RUI TAVARES LANCEIRO, “O princípio da cooperação leal com a União Europeia no âmbito da autonomia organizativa dos Estados Membros”, in *Organização administrativa: novos actores, novos modelos*, coordenadores: Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves, Tiago Serrão, 1.ª ed., Lisboa: AAFDL Editora, 2018, 1.v., pp. 249-291.

³⁴ ANTONIO-MARTÍN PORRAS GÓMEZ, *La gobernanza multinivel del gasto público europeo*, 1.ª ed., Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015, pp. 354 e ss.

³⁵ A justificação para esta gestão partilhada é, desde logo, por na prática os EM executarem 80% dos fundos da União. Cf. JOSÉ LUÍS PACHECO AAVV, *Tratado de Lisboa: anotado e comentado*, *cit.*, p. 1122. Cf. também, ANTONIO-MARTÍN PORRAS GÓMEZ, *La gobernanza multinivel...*, *cit.*, pp. 420 e ss.

³⁶ Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, UE n.º 1304/2013, (UE)



Apesar do desconforto que a situação de gestão partilhada pode representar para a CE, uma vez que é esta que responde politicamente pela execução do orçamento da UE, quando a maior parte daquele orçamento é executado pelos EM (*meta-governança da UE*³⁷), a verdade é que tal é assumido, após o Tratado de Lisboa, a nível de direito primário da União³⁸.

4. Irregularidades e correções financeiras

Associado a cada fundo está, em regra, *um regime jurídico-financeiro*, tendo em vista a sua boa aplicação e garantia de que as políticas europeias são efectivamente cumpridas através das verbas que lhe são destinadas. A consequência prático-jurídica mais relevante do incumprimento das regras relativas aos fundos europeus manifesta-se através das *correções financeiras* que podem implicar a devolução total ou parcial dos montantes atribuídos. Neste diapasão, o TJUE decidiu que «quando a Comissão conclui que as contas dos organismos pagadores incluem despesas efectuadas contrariamente às regras comunitárias que regem a organização comum de mercado em causa, ela tem o poder de daí retirar todas as consequências e, portanto, de realizar correcções financeiras nas contas anuais dos organismos pagadores a partir do momento que toma a sua decisão relativa ao apuramento das contas nos termos do artigo 7.º, n.º 3, do regulamento de base»³⁹.

Não sendo esta a oportunidade de tratar da *natureza jurídica* das correções financeiras, sempre se dirá que, em princípio, as correções financeiras não apresentam carácter sancionatório, tal como se recorta da jurisprudência do TJUE: «essa correcção financeira destina-se a evitar que o FEOGA assuma montantes que não tenham servido para financiar um objectivo prosseguido pelo direito

n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (OJ L 193, 30.7.2018, p. 1-222).

³⁷ ANTONIO-MARTÍN PORRAS GÓMEZ, *La gobernanza multinivel...*, cit., p. 474.

³⁸ Cf. JOSÉ LUÍS PACHECO, AAVV, *Tratado de Lisboa: anotado e comentado*, cit., p. 1123.

³⁹ Acórdão do TJUE de 9 de junho de 2005, *Espanha c. Comissão*, processo C-287/02. Para ANTONIO-MARTÍN PORRAS GÓMEZ, *La gobernanza multinivel...*, cit., p. 421, está em causa um mecanismo que visa apenas a recuperação de determinadas operações ilegais ou irregulares, sem qualquer carácter punitivo. Tema diferente, mas não menos relevante, é o da real eficácia das correções financeiras na protecção do Orçamento Europeu.



comunitário em causa e que, por conseguinte, não constitui uma sanção»⁴⁰. No entanto, o TJUE também já decidiu que: «a fim de assegurar uma gestão eficaz dos auxílios comunitários e de dissuadir os comportamentos fraudulentos, pode justificar-se o pedido de restituição de subvenções apenas em parte afectadas pelas irregularidades»⁴¹.

Para além da referida jurisprudência são várias as normas jurídicas que se dedicam ao tema das correções financeiras. Destaca-se o relevo que lhe é dado pelo RDC relativo ao período de 2014-2020⁴² e pelo RDC previsto para o período 2021-2027⁴³ e ainda o disposto no artigo 101.º, n.ºs 7 e 8, do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho⁴⁴: (i) a CE deve aplicar correções financeiras aos Estados-Membros a fim de excluir do financiamento da União as despesas efetuadas em infração do direito aplicável, tendo em conta uma utilização proporcionada dos recursos administrativos e (ii) os EM aplicam as correções financeiras necessárias em relação a irregularidades individuais ou sistémicas detetadas no âmbito das operações ou dos programas operacionais.

Associado às correções financeiras surge o conceito de erro do ponto de vista europeu. Como a doutrina não deixa de notar⁴⁵, a definição mais próxima do conceito de erro é a “irregularidade”, que é comumente definida como «uma violação do direito da União, ou do direito nacional relacionado com a sua aplicação, resultante de um ato ou omissão de um operador económico⁴⁶ envolvido na execução dos FEEI que tenha, ou possa ter, por efeito lesar o

⁴⁰ Acórdão do TJUE de 24 de abril de 2008, *Bélgica c. Comissão*, processo C-418/06 P.

⁴¹ Acórdão do TJUE 19 de janeiro de 2006, *Comunità Montana della Valnerina c. Comisión*, processo C-240/03 P.

⁴² Cf. artigos 85.º, 143.º e 144.º.

⁴³ Cf. artigos 103.º e 104.º.

⁴⁴ Já citado.

⁴⁵ Cf. JAVIER GUILLEM CARRA, “Las correcciones financieras...”, cit., p. 283; DAVID ORDÓÑEZ SOLÍS, “La gestión...”, cit., p. 130.

⁴⁶ Apesar de a letra da lei se referir apenas a *operadores económicos*, a jurisprudência do Tribunal de Primeira Instância decidiu no sentido de não estar autorizada uma imunidade dos Estados-Membros. Cf. Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (hoje, Tribunal Geral) de 19 de setembro de 2012, *República Federal da Alemanha c. Comissão*, processo T-265/08.



orçamento da União através da imputação de uma despesa indevida ao orçamento da União»⁴⁷.

O conceito de “irregularidade” deve ser interpretado no sentido de que contempla toda a violação do direito da UE, como ainda a violação do disposto no direito nacional que contribui para garantir a aplicação do direito da UE relativa à gestão dos projetos financiados pelos fundos europeus⁴⁸, por exemplo *os conflitos de interesses não declarados* levam a correções financeiras (desde logo, no âmbito de um procedimento de contratação pública)⁴⁹.

O efeito prático da correção financeira é o cancelamento da totalidade ou de parte da contribuição pública destinada a uma operação ou a um programa operacional. A aplicação da correção financeira deve ter em conta o princípio da proporcionalidade, devendo os EM ter em conta a natureza e a gravidade das irregularidades, e o prejuízo financeiro causado aos Fundos.

De sublinhar que, nomeadamente em virtude de *casos de fraude e corrupção* no âmbito da indevida aplicação dos fundos europeus⁵⁰, que, como refere a doutrina,

⁴⁷ Cf. artigo 2.º, ponto 36, do RDC previsto para o período 2014-2020 e artigo 2.º, ponto 31, do RDC para o período 2021-2027. Cf. ainda a definição legal de irregularidade contra o orçamento da UE especificada no artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro de 1995, relativo à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias (JO L 312, 23.12.1995, pp. 1-4).

⁴⁸ Cf. Acórdão do TJUE de 26 de maio de 2016, *Județul Neamț y Județul Bacău c. ministerul Dezvolțării Regionale și Administrației Publice*, processos C-260/14 e C-261/14.

⁴⁹ Cf. Comissão Europeia, OLAF, *Identificação de conflitos de interesses nos procedimentos de celebração de contratos públicos para ações estruturais*, novembro de 2013. Disponível em: https://ec.europa.eu/sfc/sites/sfc2014/files/sfc-files/2013_11_12-Final-guide-on-conflict-of-interests-EN.pdf. Acesso em 22 de março de 2023.

⁵⁰ A luta contra a fraude no âmbito dos interesses financeiros da União tem como uma das suas áreas naturais a gestão dos fundos europeus. Cf. DAVID ORDÓÑEZ SOLÍS, “La gestión...”, cit., p. 132. A este propósito foi criado, em 1999, o Serviço Europeu de Luta Antifraude (OLAF), cf. 1999/352/EC, ECSC, Euratom: Commission Decision of 28 April 1999 establishing the European Anti-fraud Office (OLAF) (JO L 136, 31.5.1999, pp. 20-22). Cf. ainda o artigo 325.º do TFUE. O artigo 325, n.º 1, do TFUE prevê a cooperação entre a União Europeia e os Estados-Membros para combater a fraude e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União e, para o efeito, exige que as medidas, geralmente de natureza penal, tenham um efeito dissuasivo e proporcionem uma proteção eficaz.



não se trata de uma perspetiva «pessimista nem optimista, mas realista»⁵¹⁻⁵², foram estabelecendo-se procedimentos de liquidação de contas e, sendo o caso, de correção financeira, terminando, em muitos casos, com a devolução dos fundos administrados e/ou aplicados indevidamente. Tais procedimentos seguem a jurisprudência do TJUE que esclarece que «só os gastos efectuados em conformidade com as normas comunitárias são suportados pelo orçamento europeu»⁵³. Na mesma linha, o TJUE indicou, com base no artigo 325.º do TFUE, que os EM eram obrigados a tomar para combater as fraudes lesivas dos interesses financeiros da União as mesmas medidas que tomaram para combater as fraudes lesivas dos seus próprios interesses⁵⁴.

Acresce que as inúmeras deficiências detetadas pelo Tribunal de Contas Europeu⁵⁵⁻⁵⁶ obrigaram a CE a reforçar os procedimentos de controlo europeu e nacional e conduziram, nomeadamente à aprovação de um *plano de acção para reforçar o papel de supervisão* da CE no âmbito da gestão partilhada de acções estruturais⁵⁷.

III. A CARTA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS DA UNIÃO EUROPEIA

⁵¹ Neste sentido e para outros desenvolvimentos, JAVIER VALLS PRIETO, *El fraude de subvenciones de la unión europea: la necesidad de un espacio europeo de normas penales*, Madrid: Dykinson, 2005, pp. 15 e ss.

⁵² A este propósito assume grande relevância o Regulamento (UE) 2988/95 (já citado), que prevê dois tipos de mecanismos de protecção do orçamento europeu: *medidas e sanções*.

⁵³ Cf. Acórdão do TJUE de 15 de setembro de 2005, processo n.º C-199/03, *Irlanda/Comissão*.

⁵⁴ Cf. Acórdão do TJUE de 28 de outubro de 2010, *Belgisch Interventie- en Restitutiebureau c. SGS Belgium NV*, processo C-367/09.

⁵⁵ A doutrina não deixa de sinalizar que o risco de parcialidade de gestão dos fundos aumenta à medida que se atribuiu aos EM a responsabilidade principal do controlo da gestão dos mesmos. Cf. SANDRO MENTO, “Poteri amministrativi...”, cit., p. 144.

⁵⁶ Como é fácil de inteligir, estamos perante um controlo multinível. Sobre o tema, cf. ANTONIO-MARTÍN PORRAS GÓMEZ, *La gobernanza multinivel...*, cit., pp. 289 e ss.

⁵⁷ Cf. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Tribunal de Contas, Bruxelas, 19.2.2008 COM(2008) 97 final - Um plano de acção para reforçar o papel de supervisão da Comissão no âmbito da gestão partilhada de acções estruturais. Sobre o sistema de controlo dos fundos europeus, cf. ANTONIO-MARTÍN PORRAS GÓMEZ, *La gobernanza multinivel...*, cit., pp. 289 e ss.



1. Tópicos enquadradores

Com o Tratado de Lisboa, em 2009, ocorreu a atribuição de força jurídica à CDFUE⁵⁸ (cf. artigo 6.º, n.º 1 do TUE). Assim, a Carta é fonte autónoma de direito da UE⁵⁹ e possui o mesmo valor jurídico que os Tratados da União.

De uma perspetiva estrutural, para além de um elenco de direitos e princípios relativos à Dignidade (cf. Título I), Liberdade (cf. Título II), Igualdade (cf. Título III), Solidariedade (cf. Título IV), Cidadania (cf. Título V) e Justiça (cf. Título VI), a CDFUE dispõe de um Título dedicado à sua interpretação e aplicação (cf. Título VII). A estas normas de interpretação e aplicação a doutrina comumente dá o nome “cláusulas horizontais” (cf. artigos 51.º a 54.º). Estas normas tratam do âmbito de aplicação, da interpretação dos direitos e dos princípios, do nível de protecção e da proibição de abuso de direito.

Do ponto de vista do conteúdo, a Carta apresenta um vasto catálogo de direitos fundamentais, que, por comodidade, se referem:

Dignidade do ser humano, direito à vida, direito à integridade do ser humano, proibição da tortura e dos tratos ou penas desumanos ou degradantes, proibição da escravidão e do trabalho forçado (cf. artigos 1.º a 5.º); direito à liberdade e à segurança, respeito pela vida privada e familiar, protecção de dados pessoais, direito de contrair casamento e de constituir família, liberdade de pensamento, de consciência e de religião, liberdade de expressão e de informação, liberdade de reunião e de associação, liberdade das artes e das ciências, direito à educação, liberdade profissional e direito de trabalhar, liberdade de empresa, direito de propriedade, direito de asilo, protecção em caso de afastamento, expulsão ou extradição (cf. artigos 6.º a 19.º); igualdade perante a lei, não discriminação, diversidade cultural, religiosa e linguística, igualdade entre homens e mulheres, direitos das crianças, direitos das pessoas

⁵⁸ Antes da ratificação do Tratado de Lisboa a CDFUE não apresentava força jurídica vinculativa, mas apenas político-doutrinal. Para uma noção da previsão de direitos fundamentais no contexto do direito europeu previamente à Carta, cf. ALESSANDRA SILVEIRA, AA. VV., *Carta dos Direitos fundamentais da União Europeia*, coordenadoras: Alessandra Silveira, Mariana Canotilho, Coimbra: Almedina, 2013, pp. 572 e ss.

⁵⁹ Sobre o tema é muito vasta a doutrina, entre outros, cf. AA. VV., *Carta dos Direitos fundamentais da União Europeia*, cit.; MANUEL KELLERBAUER/MARCUS KLAMERT/JONATHAN TOMKIN (eds), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford: Oxford University Press, 2019; STEVE PEERS/TAMARA HERVEY/JEFF KENNER/ANGELA WARD (eds), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary*, Oxford: Hart Publishing, 2021.



idosas, integração das pessoas com deficiência (artigos 20.º a 26.º); direito à informação e à consulta dos trabalhadores na empresa, direito de negociação e de ação coletiva, direito de acesso aos serviços de emprego, proteção em caso de despedimento sem justa causa, condições de trabalho justas e equitativas, proibição do trabalho infantil e proteção dos jovens no trabalho, vida familiar e vida profissional, segurança social e assistência social, proteção da saúde, acesso a serviços de interesse económico geral, proteção do ambiente, defesa dos consumidores (cf. artigos 27.º a 38.º); direito de eleger e de ser eleito nas eleições para o Parlamento Europeu, direito de eleger e de ser eleito nas eleições municipais, direito a uma boa administração, direito de acesso aos documentos, Provedor de Justiça, direito de petição, liberdade de circulação e de permanência, proteção diplomática e consular (cf. artigos 39.º a 46.º); direito à ação e a um tribunal imparcial, presunção de inocência e direitos de defesa, princípios da legalidade e da proporcionalidade dos delitos e das penas, direito a não ser julgado ou punido penalmente mais do que uma vez pelo mesmo delito (cf. artigos 47.º a 50.º).

Quanto ao âmbito de aplicação, dispõe-se que: «[a]s disposições da presente Carta têm por destinatários as instituições, órgãos e organismos da União, na observância do princípio da subsidiariedade, bem como os Estados-Membros, *apenas quando apliquem o direito da União*⁶⁰. Assim sendo, devem respeitar os direitos, observar os princípios e promover a sua aplicação, de acordo com as respectivas competências e observando os limites das competências conferidas à União pelos Tratados» (cf. artigo 51.º, n.º 1) (itálicos nosso). Destarte, a Carta tem por destinatários as instituições, órgãos e organismos da União e os EM (em sentido amplo), podendo ainda aplicar-se a particulares, qualquer que seja a sua forma jurídica, desde que sejam responsáveis, por força de uma medida adotada por um EM, pela prestação de um serviço público sob o controlo do Estado e disponham, para esse efeito, de poderes especiais que exorbitem das normas aplicáveis às relações entre particulares⁶¹.

⁶⁰ Expressão que tem sido objeto de vasta controvérsia, entre outros, cf. JEAN PAUL JACQUÉ, “La Cour de Justice de l’Union et l’application de la Charte dans les Etats membres: «Mehr Licht?»”, in *EYHR*, 2014, pp. 125-148; V. VIŤÁ/K. PODSTAWA, “When the EU Funds meet the Charter of Fundamental Rights: on the applicability of the Charter of Fundamental Rights to EU Funds implemented at the national level”, (2017) *Global Campus Working Paper 1/17*, disponível em: <https://doi.org/20.500.11825/495>. Acesso em 15 de março de 2023.

⁶¹ Apesar de a Carta apenas prever a eficácia vertical, a convocação, nomeadamente do artigo 6.º, n.º 3 do TUE não deixa de trazer o problema da eficácia horizontal, cf. Alessandra Silveira, AAVV, *Carta dos Direitos fundamentais...*, pp. 581 e ss.; SACHA PRECHAL, “Horizontal direct effect of the



A Carta não torna «o âmbito de aplicação do direito da União extensivo a competências que não sejam as da União, não cria quaisquer novas atribuições ou competências para a União, nem modifica as atribuições e competências definidas pelos Tratados» (cf. artigo 51.º, n.º 2).

Por outro lado, de acordo com o disposto nos artigos 52.º, n.º 3, primeira parte, e 53.º da CDFUE, o estalão mínimo de protecção é o conferido, nomeadamente pela CEDH «[n]a medida em que a presente Carta contenha direitos correspondentes aos direitos garantidos pela Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, o sentido e o âmbito desses direitos são iguais aos conferidos por essa Convenção⁶² [...]» (cf. artigo 52.º, n.º 3, primeira parte) e «[n]enhuma disposição da presente Carta deve ser interpretada no sentido de restringir ou lesar os direitos do Homem e as liberdades fundamentais reconhecidos, nos respectivos âmbitos de aplicação, pelo direito da União, o direito internacional e as Convenções internacionais em que são Partes a União ou todos os Estados-Membros, nomeadamente a Convenção Europeia para a Protecção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, bem como pelas Constituições dos Estados-Membros» (cf. artigo 53.º)⁶³.

Todavia, nos termos do disposto no artigo 52.º, n.º 3, segunda parte da CDFUE, esclarece-se que «[...] esta disposição não obsta a que o direito da União confira uma protecção mais ampla» permitindo, deste modo, que os destinatários da CDFUE beneficiem de um regime mais favorável que os destinatários da CEDH.

2. A Carta e os Fundos Europeus

Charter of Fundamental Rights of the EU”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 66, 2020, pp. 407-426.

⁶² De acordo com o preâmbulo da CDFUE, «a Carta será interpretada pelos órgãos jurisdicionais da União e dos Estados-Membros tendo na devida conta as anotações elaboradas sob a autoridade do Praesidium da Convenção que redigiu a Carta e actualizadas sob a responsabilidade do Praesidium da Convenção Europeia». E de acordo com estas anotações, «[p]orém, com excepção do seu âmbito de aplicação, as garantias dadas pela CEDH são aplicadas de modo similar na União». As anotações à Carta estão disponíveis em: <http://eur-lex.europa.eu/pt/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303PT.01001701.htm>. Acesso em 25 de março de 2023.

⁶³ Sobre este sistema de protecção de direitos fundamentais de dimensão multinível, entre outros, cf. ALESSANDRA SILVEIRA, AAVV, *Carta dos Direitos fundamentais...*, cit., pp. 577 e ss.



2.1. O quadro normativo para o período de financiamento 2014-2020

É desde já de notar que os direitos fundamentais assumem já alguma relevância no contexto do RDC aprovado para o período de 2014-2020⁶⁴⁻⁶⁵⁻⁶⁶. A este propósito o RDC estabelece que a CE e os EM, tendo presente o contexto específico de cada Estado, devem assegurar que o apoio concedido pelos fundos europeus seja coerente com as políticas, bem como com as prioridades da União, e com os princípios horizontais do Regulamento (cf. artigo 4.º, n.º 2).

É ainda imposto que os EM e a CE assegurem o cumprimento de um conjunto relevante de direitos fundamentais ao longo da elaboração e execução dos programas, inclusive no que se refere ao acompanhamento, à comunicação de informações e à avaliação, em particular, no que tange à igualdade entre homens e mulheres e a integração da perspectiva de género (cf. artigo 7.º). A um nível mais concreto, isto é, mais próximo da realidade prática, confia-se às autoridades de gestão a tarefa de definir e aplicar procedimentos e critérios de seleção não discriminatórios e transparentes (cf. artigo 125.º).

⁶⁴ Cf. *supra* II.2.

⁶⁵ De notar, ainda, que, para além das normas previstas no RDC, outras normas podem produzir o mesmo efeito de desencadear a aplicação da Carta, nomeadamente, normas constantes de regulamentos específicos dos fundos, de regulamentos delegados e de execução da Comissão adotados com base no RDC ou de regulamentos específicos do Fundo, e outros regulamentos e diretivas da UE, que são aplicáveis às ações dos EM para aplicação dos fundos europeus. Nalguns casos, a remissão para a Carta é feita de modo expresse, tal como sucede com o artigo 3.º, n.º 5, do Regulamento (UE) n.º 513/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises, e revoga a Decisão 2007/125/JAI do Conselho (OJ L 150, 20.5.2014, p. 93-111) onde se lê: «As ações financiadas ao abrigo do Instrumento devem ser executadas no pleno respeito dos direitos fundamentais e da dignidade humana. As ações devem cumprir, nomeadamente, as disposições da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o direito da União em matéria de proteção de dados e a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais (CEDH)».

⁶⁶ Também ao nível das condicionalidades gerais *ex-ante* nas áreas da igualdade de género, não discriminação e deficiência, bem como em várias condicionalidades temáticas relacionadas com os direitos fundamentais, tais como as da inclusão dos marginalizados, proteção ambiental e direitos sociais se revela a necessidade de cumprimento dos direitos fundamentais (cf. artigo 19.º e anexo XI).



Um dos direitos fundamentais mais vezes invocados junto do TJUE é o relativo ao acesso a um tribunal imparcial, tal como previsto no artigo 47.º da Carta, pelo que não deve estranhar-se que o artigo 74.º, n.º 3, do RDC em referência, venha a impor que os EM devem assegurar a existência de medidas eficazes para a apreciação de litígios relacionados com os fundos europeus, incluindo queixas invocando violação da Carta.

Em face do que se refere, não é também de espantar que o desrespeito pelas disposições da Carta, nos casos em que a mesma é aplicável, esteja sujeito a cominações. Pois, o facto de um EM não respeitar a Carta corretamente ao adotar medidas de direito nacional relacionadas com a aplicação do direito da UE pode ser considerado como uma irregularidade cometida por um operador económico (cf. artigo 2.º, n.º 36) – a cominação para este tipo de irregularidades pode implicar interrupções de prazos de pagamento, a suspensão de pagamentos e correções financeiras⁶⁷, e, no limite, pode justificar um processo por infração ao abrigo do artigo 258.º do TFUE.

2.2. O quadro normativo para o período de financiamento 2021-2027

Para o período de 2021-2027 foi aprovado um novo Regulamento de Disposições Comuns, que estabelece disposições comuns para vários fundos de gestão partilhada⁶⁸⁻⁶⁹. Neste novo RDC o respeito pelo cumprimento da CDFUE adquire maior visibilidade, uma vez que eleva a «aplicação e execução efetivas da Carta» a «condição habilitadora» horizontal para a utilização dos fundos europeus – sendo

⁶⁷ Sobre o tema, cf. *supra* II.4.

⁶⁸ Sobre o tema, cf. *supra* II.3.

⁶⁹ Tenha-se ainda em conta que o Regulamento (UE) 2021/1057 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que cria o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1296/2013, prevê no artigo 8.º, que «1. Todas as operações devem ser selecionadas e executadas no respeito pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a «Carta») e em conformidade com as disposições aplicáveis do Regulamento (UE) 2021/1060. 2. Nos termos do artigo 69.º, n.º 7, do Regulamento (UE) 2021/1060, os Estados-Membros asseguram um exame eficaz das queixas. Tal não afeta a possibilidade geral de os cidadãos e as partes interessadas apresentarem queixas à Comissão, inclusive no que respeita a violações da Carta. 3. Sempre que considere que houve uma violação da Carta, a Comissão tem em conta a gravidade da violação ao determinar as medidas corretivas a aplicar em conformidade com as disposições aplicáveis do Regulamento (UE) 2021/1060».



esta entendida como uma condição prévia para a execução eficaz e eficiente dos objetivos específicos. Em síntese introdutória, constitui critério de cumprimento desta condição a existência, ao nível nacional, de mecanismos eficazes para garantir a conformidade com a Carta.

A relevância dos direitos fundamentais na aplicação dos fundos europeus para o período de 2021-2027 é posta em destaque em vários momentos do RDC. Destarte, no considerando n.º 95 sublinha-se que o presente regulamento respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos na Carta. Ou seja, é imposta a obrigação de os EM e a Comissão garantirem o respeito pelos direitos fundamentais e a conformidade com a Carta na execução dos fundos europeus (cf. artigo 9.º, n.º 1).

No período de financiamento em referência prevê-se que as condições prévias para a execução eficaz e eficiente de cada objetivo específico poderão ter uma abrangência horizontal ou temática (cf. artigo 15.º). São, assim, estabelecidas várias condições habilitadoras horizontais, como a condição de aplicação e execução efetivas da Carta – que serão automaticamente aplicáveis a todos os programas e objetivos específicos cobertos pelo RDC e cuja avaliação pelo EM ocorre aquando da elaboração de um programa ou da introdução de um novo objetivo específico no âmbito de uma alteração de um programa.

Por sua vez, o seu cumprimento deve ser avaliado pela Comissão, sendo que esta avaliação tem uma consequência tangível para os EM pois, enquanto não for obtido um parecer favorável, não poderão ser declaradas as despesas relacionadas com os objetivos específicos e, portanto, não serão realizados os pagamentos respetivos. Acresce que as condições habilitadoras devem ser cumpridas e respeitadas ao longo do período de programação, estando previsto um procedimento para garantir o seu cumprimento na execução dos fundos, desde logo, para a seleção das operações, a autoridade de gestão deve estabelecer e aplicar critérios e procedimentos que sejam não discriminatórios e transparentes que garantam o cumprimento da Carta.

No que se refere em particular à terceira condição habilitadora – cumprimento da Carta – (cf. artigo 15.º, n.º 1 e anexo III), que é a que aqui importa, considera-se a mesma cumprida caso existam mecanismos eficazes para garantir a conformidade com a Carta, nomeadamente:

- (i) «Disposições destinadas a garantir que os programas apoiados pelos Fundos e a respetiva execução respeitem as disposições pertinentes da



Carta».

- (ii) «Disposições para a comunicação ao comité de acompanhamento de casos de não conformidade das operações apoiadas pelos fundos com a Carta e às queixas relativas à Carta apresentadas em conformidade com as disposições tomadas nos termos do artigo 69.º, n.º 7».

Por fim, o comité de acompanhamento tem como funções o exame do cumprimento das condições habilitadoras e a sua aplicação ao longo do período de programação (cf. artigo 40.º).

2.3. Outros contributos

Dez anos volvidos após a adoção da «Estratégia para a aplicação efetiva da Carta dos Direitos Fundamentais pela União Europeia»⁷⁰ de 2010, isto é, em 2020, a Comissão divulgou a nova estratégia tendo em vista reforçar a aplicação da Carta⁷¹. Enquanto a primeira se focava na aplicação da Carta pelas instituições, órgãos e organismos da União, a nova estratégia pretende dar um novo ímpeto à aplicação da Carta pelos EM.

Esta nova estratégia inclui um ponto dedicado à aplicação da Carta no contexto dos fundos europeus, incidindo, em particular, sobre as obrigações que incumbirão aos EM na sequência da entrada em vigor do RDC referente ao período de 2021-2027⁷². Neste âmbito, a Comissão assume várias obrigações tendo em vista o cumprimento da condição habilitadora referente à Carta, nomeadamente em matéria de formação, assistência técnica, avaliação do seu cumprimento; verificação se os fundos europeus são utilizados no respeito da Carta e a tomada de medidas adequadas, tais como a eventual interrupção ou

⁷⁰ Comunicação da Comissão “Estratégia para a aplicação efetiva da Carta dos Direitos Fundamentais pela União Europeia”, COM/2010/0573 final, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0573>. Acesso em 11 de janeiro de 2023.

⁷¹ Comunicação da Comissão “Estratégia para reforçar a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais na UE”, COM (2020) 711 final, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0711&from=EN>. Acesso em 11 de janeiro de 2023.

⁷² De notar que a nova estratégia ainda se refere à Proposta do atual RDC, uma vez que à data o RDC para o período de 2021 a 2027 não se encontrava aprovado. Fez-se a atualização no texto principal, tendo em conta que o atual RDC já se encontra aprovado.



suspensão do financiamento da UE, ou a adoção de correções financeiras nos casos em que as despesas irregulares não foram corrigidas pelos EM, se tal se justificar. Em complemento, a Comissão convida os EM a apoiarem o pessoal a nível nacional e local a fim de elaborarem e implementarem programas que respeitam a Carta, em cooperação com a Comissão; a facilitarem a coordenação e uma implementação coerente da “condição habilitadora” e tirar o melhor proveito da assistência técnica disponível; e a incluir organismos de defesa dos direitos fundamentais nos comités de acompanhamento.

Deve destacar-se que também nas «Conclusões do Conselho da União Europeia»⁷³, adotadas a 5 de outubro de 2021, durante a Presidência Portuguesa do Conselho da UE, sobre o reforço da aplicação da Carta, o Conselho veio reiterar o seu compromisso de tornar a Carta uma realidade para todos, desde logo, tendo em vista a assegurar que qualquer projeto financiado pela União respeite o direito da União, incluindo a Carta, quando aplicável.

IV. A GESTÃO PARTILHADA DOS FUNDOS EUROPEUS E O CUMPRIMENTO DA CARTA PELOS EM

1. Âmbito e momentos mais relevantes

Ao nível normativo verifica-se um aumento da relevância da Carta na gestão partilhada dos fundos europeus, o que se torna evidente em face da comparação das obrigações que emergem para os EM e para a CE em matéria de cumprimento da Carta no atual período de financiamento e do período de financiamento imediatamente anterior. Neste período de financiamento verificavam-se algumas deficiências no que toca à sua abrangência relativamente à proteção de direitos fundamentais, bem como à forma de garantir o efetivo respeito destas condições.

Agora, de forma mais reforçada, a previsão de condições habilitadoras relativas à Carta previstas para o período de financiamento de 2021-2027, implica que, ao invés do que se tem verificado até agora, em que apenas algumas dimensões da Carta estavam cobertas, todo o espectro de direitos consagrados na Carta terá de ser respeitado ao longo do ciclo de atividades realizadas com recurso a fundos europeus.

⁷³ Conclusões do Conselho sobre o reforço da aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, disponível em: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6795-2021-INIT/pt/pdf>. Acesso em 11 de janeiro de 2023.



Assim, está agora mais facilitada a questão da aplicação da Carta no contexto dos fundos europeus⁷⁴, em particular, no que tange a saber quando é que a Carta é aplicável, tendo em conta que a “Carta é a sombra do direito da União”. Ou seja, dá-se mais um passo no contexto dos fundos europeus para a melhor compreensão do conceito de «aplicação do direito da União», concretizando-se, agora de forma mais ampla, a ideia de que esta pressupõe a existência de um nexo de ligação entre um ato do direito da União e a medida nacional em causa, que ultrapassa a proximidade das matérias visadas ou as incidências indiretas de uma das matérias na outra⁷⁵.

Do ponto de vista subjetivo, a Carta aplica-se aos EM quando⁷⁶ atuam invocando uma justificação ao abrigo do direito da União⁷⁷, desde logo, a assente no RDC. Assim, estão obrigados ao cumprimento da Carta todos aqueles que se encontrem no exercício de funções públicas relevantes para administração dos fundos europeus, independentemente da natureza pública ou privada.

Apesar de as orientações da Comissão⁷⁸ terem sido desenhadas no contexto do anterior período de apoio europeu, isto é, 2014-2020, parece-nos que deverão valer, na sua essência, para o período seguinte, ou seja, 2021-2027. Assim, são de

⁷⁴ Com referências ao anterior RDC e defendendo uma maior aplicação da Carta no contexto dos fundos europeus, cf. V. VIŤÁ/K. PODSTAWA, “When the EU Funds meet the Charter of Fundamental Rights: on the applicability of the Charter of Fundamental Rights to EU Funds implemented at the national level”, (2017) *Global Campus Working Paper 1/17*, disponível em: <https://doi.org/20.500.11825/495>. Acesso em 15 de março de 2023.

⁷⁵ Acórdão do TJUE de 10 de julho de 2014, processo C-198/13, *Víctor Manuel Julian Hernández e o.*, n.º 34 e ss. Relembre-se que, de acordo com a jurisprudência do TJUE, a concessão de apoios ao abrigo dos fundos europeus não significava que os EM estavam a aplicar, automaticamente, direito da União (cf., especificamente no contexto dos fundos europeus, Acórdão do TJUE de 17 de setembro de 2014, processo C-562/12, *Liivimaa Lihaveis MTÜ*, n.ºs 62 e ss.).

⁷⁶ Cf. Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, *Manual sobre a aplicação da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia na legislação e na elaboração de políticas a nível nacional*, Capítulo 5. Disponível em: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-charter-guidance_pt.pdf. Acesso em 5 de abril de 2023.

⁷⁷ Acórdão do TJUE de 21 de dezembro de 2016, processo C-201/15, *AGET Iraklis*, n.º 64.

⁷⁸ Para uma listagem exhaustiva, cf. Anexo I do “Guia para assegurar o respeito pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia na aplicação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento («FEEL»)", 2016/C 269/01, Comissão Europeia, disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=OJ:C:2016:269:TOC>. Acesso em 5 de abril de 2023.



ter em conta os seguintes momentos cruciais em que os EM deverão cumprir a Carta.

Um primeiro momento corresponde à elaboração das estratégias de intervenção dos fundos europeus e documentos de programação ou em qualquer um dos seus atos delegados ou de execução (o que inclui um conjunto de programas, acordos de parceria, elaboração de quadros políticos estratégicos, entre outros). Logo no início, quando os EM se encontram em fase de elaboração documental devem assegurar que as informações contidas nos documentos estão em conformidade com a Carta, *i. e.*, que o conteúdo respeita os direitos e princípios consagrados na Carta (sendo aqui os mais relevantes os direitos e princípios de igualdade perante a lei, não discriminação, igualdade entre homens e mulheres, integração de pessoas com deficiência, direito à propriedade e proteção do ambiente).

Um segundo momento ocorre quando se concebem os sistemas de gestão, acompanhamento e controlo, desde logo, quando criam as estruturas e os procedimentos de gestão, acompanhamento e controlo dos fundos europeus. Neste âmbito, os EM devem assegurar que os direitos e princípios consagrados na Carta são respeitados, sendo que os artigos mais relevantes são o artigo 47.º, que consagra o direito à ação e a um tribunal imparcial, nomeadamente o direito de qualquer pessoa a ser ouvida, o artigo 7.º, que reconhece o respeito pela vida privada e familiar, e o artigo 8.º, que se refere à proteção de dados pessoais. Em relação à organização da parceria e às funções e obrigações do comité de acompanhamento no âmbito da criação dos sistemas de gestão, acompanhamento e controlo, a Carta inclui um amplo conjunto de direitos e princípios, tais como: não discriminação, igualdade entre homens e mulheres, inclusão de pessoas com deficiência, proteção dos dados pessoais, diversidade linguística, igualdade perante a Lei n.º, direito à ação e a um julgamento justo. Em relação às funções e obrigações do comité de acompanhamento na criação dos sistemas de gestão, acompanhamento e controlo, a Carta prevê importantes direitos e princípios, tais como a proteção dos dados pessoais, não discriminação, diversidade linguística, igualdade entre homens e mulheres, inclusão de pessoas com deficiência, igualdade perante a lei e o direito a um julgamento justo e imparcial.

Um terceiro momento ocorre na aplicação dos programas e realização de ações concretas efetuadas em aplicação dos fundos europeus, nomeadamente pelas autoridades de gestão ou organismos intermédios. Destarte, ações tais como o lançamento de convites à apresentação de propostas, lançamento de concursos, a seleção das operações, a assinatura dos acordos de subvenção, o acompanhamento



da realização, a verificação dos pedidos de pagamento dos beneficiários, a realização de verificações no local, a supervisão do trabalho dos organismos intermédios, o envio de pedidos de pagamento, bem como a preparação e apresentação de relatórios, são ações nas quais se aplica direito da UE. Assim, sempre que os EM elaborem projetos e adotem atos de execução do direito da UE (tais como, por exemplo, decisões, cartas, manuais, legislação), devem fazê-lo tendo em consideração as obrigações de respeitar todos os direitos consagrados na Carta. Por exemplo, os direitos à não discriminação, à propriedade, à proteção de dados e à ação e a um tribunal imparcial (processo equitativo) têm de ser garantidos durante todos os procedimentos.

V. BREVES CONCLUSÕES

O cumprimento da Carta na administração dos fundos europeus pode entender-se como inevitável de modo a promover os valores e direitos fundamentais da sociedade europeia. No entanto, a aplicação da Carta no contexto dos fundos europeus não se operou de uma só vez; antes se trata de um processo evolutivo, como se demonstrou da análise dos quadros de financiamento de 2014-2020 e 2021-2027 e que não se deve ter por terminado.

Os fundos europeus seguem o princípio da gestão partilhada, o que significa que a sua administração é realizada em conjunto pelas autoridades nacionais e pela Comissão, ainda que com diferentes papéis, interagindo em distintas tarefas do procedimento administrativo de administração e controlo da concessão de apoios financiados por fundos europeus. Para a garantia do cumprimento da boa administração financeira dos fundos europeus está previsto um regime jurídico-financeiro específico, que visa garantir a correta aplicação e implementação das políticas europeias – que vale também para o cumprimento da Carta pelos EM. Pelo que o não cumprimento das regras relativas aos fundos europeus, nomeadamente, de direitos fundamentais pode resultar em correções financeiras, podendo levar à restituição total ou parcial dos montantes atribuídos.

A previsão de condições habilitadoras relativas à Carta para o período de financiamento de 2021-2027 representa um reforço significativo das exigências em relação aos direitos consagrados na Carta, que agora deverão ser respeitados em toda a atividade administrativa de financiamento relativa aos fundos europeus, o que facilita a sua aplicação, tornando mais clara a sua aplicabilidade e



fortalecendo a compreensão do conceito de "aplicação do direito da União" no âmbito dos fundos europeus.

A Carta ganhou maior relevância na gestão partilhada dos fundos europeus, o que se torna evidente na comparação das obrigações dos EM relativas ao cumprimento da Carta do período de financiamento atual com o anterior. Agora, de forma mais reforçada, a previsão de condições habilitadoras relativas à Carta implica, ao invés do que se verificava no anterior período de financiamento – em que apenas algumas dimensões da Carta estavam cobertas – que todo o espectro de direitos consagrados na Carta terá de ser respeitado ao longo do ciclo de vida da atividade administrativa de financiamento com recurso a fundos europeus. A Carta aplica-se aos EM quando estes invocam uma justificação ao abrigo do direito da União, desde logo, a assente no RDC, estando obrigados ao cumprimento da Carta todos aqueles que se encontrem no exercício de funções públicas de administração dos fundos europeus, independentemente da sua natureza pública ou privada.

Ao nível nacional e em concretização das regras e da margem de discricionariedade permitidas pelo atual RDC os EM devem prever regras nacionais que operacionalizem a garantia dos direitos fundamentais na administração dos fundos europeus. O que pode impor, em razão das condições habilitadoras previstas no RDC, obrigações ao nível da governação competências para as autoridades de gestão visando o cumprimento da Carta, nomeadamente a apreciação, em articulação com outras entidades, de queixas, reclamações e relatórios relacionados com o seu eventual incumprimento e de manter informado o respetivo comité de acompanhamento sobre as referidas queixas.