



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**Parecer**

COM (2018) 383

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO  
que cria o programa «Direitos e Valores»

---



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e Lei n.º 18/2018, de 02 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria o programa «Direitos e Valores» [COM (2018) 383].

Atento o seu objeto, a supra identificada iniciativa foi remetida à Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades e Garantias, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

**PARTE II – CONSIDERANDOS**

A presente iniciativa diz respeito à proposta de criação do programa “Direitos e Valores” europeus — que funde dois programas de financiamento, designadamente, o programa “Direitos, Igualdade e Cidadania” e o programa “Europa para os Cidadãos”.

A presente proposta para criação do programa “Direitos e Valores” visa, em termos gerais, *“proteger e promover os direitos e valores consagrados nos Tratados da UE e na Carta dos Direitos Fundamentais da UE, nomeadamente através do apoio a organizações da sociedade civil, de modo a garantir sociedades abertas, democráticas e inclusivas”*. Este objetivo geral será atingido através de três objetivos específicos: i)



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

**promover a igualdade e os direitos; ii) promover o envolvimento e a participação dos cidadãos na vida democrática da União; iii) combater todas as formas de violência.**

Importa sublinhar, antes de mais, que a União Europeia está alicerçada nos valores do respeito da dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e dos direitos humanos e liberdades fundamentais. Valores esses que são partilhados por todos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres. Estes valores encontram-se consagrados nos Tratados da UE, na Carta dos Direitos Fundamentais da UE, assim como na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência.

São estes os valores que regem e constituem a essência da EU, os quais devem ser imperativamente defendidos.

Por conseguinte, através da presente iniciativa a Comissão visa robustecer a sua matriz fundacional para melhor enfrentar a complexidade crescente de desafios com que a EU se defronta. É de salientar a referência à necessidade de fortalecer “o sentimento de pertença ao mesmo património cultural, à mesma memória histórica e a uma evocação comum é um pré-requisito para participar numa comunidade democrática e eliminar os estereótipos e as divisões entre os europeus”

Embebida deste espírito, a EU tem vindo a promover os valores e os direitos europeus comuns, fazendo uso, para tal, de vários instrumentos que inclui legislação, políticas e financiamento. Destacando-se em especial os programas de financiamento: “Direitos, Igualdade e Cidadania”; “Europa para os Cidadãos” e o programa “Justiça”.

A Comissão reconhece que estes programas, em particular, tiveram um forte impacto social e permitiram que fossem alcançados progressos efetivos no que concerne à promoção dos valores e ao exercício dos direitos que a legislação comunitária consagra a todos os cidadãos europeus.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Não obstante os progressos registados nestes domínios, **foram identificadas algumas lacunas que subsistem** e às quais será necessário fazer face. Neste contexto, em termos globais, são assinaladas duas vertentes nas quais entroncam os desafios comuns que a UE enfrenta nos domínios da justiça, dos direitos e dos valores. A primeira dessas vertentes prende-se com a **emergência de movimentos e partidos políticos com fraca propensão para com sociedades abertas, inclusivas, coesas e democráticas**, que põem em causa os princípios e valores basilares da União; A segunda vertente tem a ver com a atual **fragmentação e limitação existente nos programas de financiamento da UE consagrados aos valores, aos direitos, à cidadania e à justiça**, os quais condicionam a capacidade de resposta da UE para fazer face aos atuais e emergentes desafios.

Também a “falta de recursos orçamentais dos programas para satisfazer a procura” foi identificada (pelos inquiridos na consulta pública) como um dos principais entraves que impede os programas existentes de alcançarem os seus objetivos.

Mais especificamente foram ainda verificadas outras insuficiências que persistem, nomeadamente: **i) desigualdades e discriminação com base no género, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual**. Associando-se a **violência doméstica** que atinge maioritariamente mulheres e crianças a que se associa a violência em relação às pessoas idosas; **ii) garantir aos cidadãos uma maior consciência da sua cidadania europeia e dos valores da EU, incentivando uma maior participação cívica e política e a criação de uma identidade europeia**; **iii) a erosão social e económica** provocadas pelas sucessivas crises, o **agravamento e a persistência das desigualdades na distribuição de riqueza** e a existência de desafios como a **migração, têm posto à prova os valores fundamentais** em que assenta a União Europeia; **iv) a cooperação judiciária em matéria civil e penal é também insuficiente**, assim como a existência de dificuldades de acesso à justiça em Estados-Membros diferentes. De salientar que um dos maiores entraves ao reconhecimento mútuo e à cooperação judiciária reside na falta de confiança nos sistemas judiciais de outros Estados-Membros



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Perante a situação descrita, considera a Comissão que *“as consequências de não se fazer face a estes desafios poderão ser graves, podendo ficar enfraquecida a confiança na democracia e a defesa dos valores e dos direitos fundamentais. Promover e defender os valores e direitos reconhecidos pela UE tem implicações profundas na vida política, social, cultural, judicial e económica da União, contribuindo para que a UE tenha um impacto tangível na vida quotidiana das pessoas”*.

Considera-se, por isso, crucial que a UE suprima as lacunas ainda existentes para poder enfrentar com êxito os atuais e os emergentes desafios, garantindo a promoção, a proteção e o respeito efetivos dos direitos e valores europeus, o que seguramente contribuirá para a prosperidade, a coesão e a solidariedade na UE. Além do mais, irá permitir também à UE desempenhar um papel credível e importante na defesa e promoção dos seus valores à escala mundial.

É, pois, perante este enquadramento que a Comissão propõe a presente iniciativa, cujos objetivos já foram mencionados, recolhendo os ensinamentos retirados dos programas existentes e, conseqüentemente, propondo uma nova arquitetura capaz de: favorecer a criação de sinergias entre os atuais programas de financiamento, respeitando simultaneamente as características específicas das diversas políticas; reduzir as sobreposições e a fragmentação; assegurar a flexibilidade e simplificação na repartição das verbas, garantindo alguma previsibilidade do financiamento consagrado a cada política; promover ações inovadoras e transectoriais; e assegurar uma massa crítica de recursos para promover os valores, tendo igualmente em conta as necessidades das diferentes políticas.

Deste modo, a agregação dos programas permitirá continuar a explorar o potencial dos programas atuais, promovendo os valores da UE e aumentando o valor acrescentado da UE.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

Por último importa referir que a presente proposta encontra-se refletida no pacote de propostas para o QFP pós-2020, apresentado pela Comissão, em 2 de maio de 2018, com uma dotação financeira que ascende a 641 705 000 EUR (a preços correntes).

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

***a) Da base jurídica***

A presente iniciativa assenta numa vasta base jurídica, nomeadamente, nos seguintes artigos: 16.º, n.º 2; 19.º, n.º 2; 21.º, n.º 2; 24.º; 167.º; e 168.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

***a) Do princípio da subsidiariedade***

Tendo em conta os objetivos da presente iniciativa, a saber: a proteção e promoção dos direitos e valores consagrados nos Tratados da UE e na Carta dos Direitos Fundamentais da UE, nomeadamente através do apoio a organizações da sociedade civil, visando garantir sociedades abertas, democráticas e inclusivas. A concretização deste objetivos implica mecanismos de cooperação transnacional e criação de redes. Por conseguinte, os Estados-Membros, isoladamente, não conseguiriam alcançar tais desígnios.

Importa mencionar ainda que, domínios como a igualdade, a não discriminação ou a cidadania, os cidadãos estão protegidos pelo direito da União; no entanto verifica-se um grau elevado de insuficiência de conhecimento desses direitos. Portanto, só através da realização de ações de sensibilização, da partilha de melhores práticas e de formação à escala da UE poderão ser tangíveis impactos na vida quotidiana dos cidadãos de todos Estados-Membros. Concomitantemente uma intervenção à escala da UE levará à criação de



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

economias de escala, garantirá a qualidade das ações e assegurará a todos os Estados-Membros uma interpretação e aplicação uniformes dos instrumentos legislativos da UE.

Por conseguinte, conforme dispõe o artigo 5.º, n.º 3, do TUE:

“Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.”

Ora, o objetivo preconizado pela presente iniciativa, não poderá ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros. Ele será melhor alcançado através da ação da União.

Conclui-se, portanto, que a presente iniciativa respeita o princípio da subsidiariedade.

#### **PARTE III – PARECER**

Em face dos considerandos expostos, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa está conforme o princípio da subsidiariedade;
1. 2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído. No entanto, tendo em conta a importância da matéria em causa, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo..



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

Palácio de S. Bento, 04 de setembro de 2018

**O Deputado Autor do Parecer**

**(Vitalino Canas)**

**A Presidente da Comissão**

**(Regina Bastos)**





**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE IV – ANEXO**

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS,  
LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

PROPOSTA DE REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E  
DO CONSELHO QUE CRIA O PROGRAMA “DIREITOS E VALORES”

PARTE I - CONSIDERANDOS

**1. Nota introdutória**

A Proposta de Regulamento COM (2018) 383 cria o programa «Direitos e Valores», estabelecendo os seus objetivos, orçamento para o período 2021-2027, formas de financiamento da União e regras para a disponibilização desse financiamento.

No quadro das suas funções de acompanhamento, apreciação e pronúncia sobre iniciativas legislativas da União Europeia, foi a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos Liberdades e Garantias chamada a pronunciar-se sobre a específica questão do cumprimento do princípio geral da subsidiariedade nesta proposta de Regulamento.

Cumpra apreciar.

**2. Objeto e conteúdo da proposta**

O artigo 2.º do Tratado da UE estabelece que «[a] União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da democracia, da igualdade, do Estado de direito e do respeito pelos direitos do Homem, incluindo



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

*os direitos das pessoas pertencentes a minorias. Estes valores são comuns aos Estados-Membros, numa sociedade caracterizada pelo pluralismo, a não discriminação, a tolerância, a justiça, a solidariedade e a igualdade entre homens e mulheres». E o artigo 3.º estatui, por sua vez, que «[a] União tem por objetivo promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus povos» e, nomeadamente, «respeita a riqueza da sua diversidade cultural e linguística e vela pela salvaguarda e pelo desenvolvimento do património cultural».*

A promoção destes valores e direitos tem sido prosseguida através de uma combinação de instrumentos diversos (legislação, políticas públicas e seu financiamento). Cabe destacar a importância de três programas em especial: o programa «Direitos, Igualdade e Cidadania», o programa «Europa para os Cidadãos» e o programa «Justiça».

Ora, de acordo com a Exposição de Motivos da proposta agora em apreço, «os desafios comuns que se colocam à UE no domínio da justiça, dos direitos e dos valores têm duas vertentes:

– *A vocação da União para ser uma comunidade assente em valores e direitos comuns, num património histórico e cultural comum e na participação dos cidadãos é dificultada por certos movimentos emergentes que questionam a ideia de sociedades abertas, inclusivas, coesas e democráticas, nas quais a participação cívica e o exercício dos direitos permitem construir um modo tolerante de vida em conjunto.*

– *A fragmentação e a limitação dos recursos dos atuais programas de financiamento da UE consagrados aos valores, aos direitos, à cidadania e à justiça condicionam a capacidade de resposta da UE aos desafios já existentes ou emergentes. A «falta de recursos orçamentais dos programas para satisfazer a procura» foi identificada pelos inquiridos na consulta pública como um dos principais obstáculos que pode impedir os atuais programas de alcançarem os seus objetivos.»*

Acresce que as próprias instituições proponentes apresentam um diagnóstico que evidencia inúmeros desafios nestes domínios que exigem respostas consistentes pela União: a persistência de índices de desigualdade e discriminação com base



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

no género, na origem étnica, na religião, na deficiência, na idade e na orientação sexual; a permanência de violência contra as mulheres e contra as crianças; a ignorância difusa do catálogo de direitos que materializem o discurso da cidadania europeia; a fragilidade revelada pela cultura de direitos fundamentais e pelo primado do Estado de Direito diante de fenómenos como os fluxos migratórios ou as crises económicas; a subsistência de obstáculos no acesso à justiça.

Face a este panorama, a criação deste Programa “Direitos e Valores” pretende incrementar a promoção dos direitos e valores consagrados na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia e dos princípios constantes dos tratados constitutivos da União, designadamente através do apoio a organizações da sociedade civil e da capacitação de pessoas. No plano do financiamento, este novo programa integrará, juntamente com o Programa Justiça, o Fundo para a Justiça, os Direitos e os Valores do Orçamento da União.

Em concreto, o programa desdobra-se em três eixos de ação prioritários: a) *igualdade e direitos* – privilegiando o combate às desigualdades, discriminação, racismo e intolerância; b) *envolvimento e participação dos cidadãos* – contribuindo para a compreensão pelos cidadãos da União da sua história, património cultural e diversidade, bem como da participação cívica e democrática; e c) *Daphne* – prevenindo e combatendo todas as formas de violência contra crianças, jovens, mulheres e outros grupos de risco e prestando apoio e proteção às vítimas destes tipos de violência.

### **3. Sobre o princípio da subsidiariedade**

Sendo obviamente muito relevante a ação de cada Estado membro na promoção dos direitos e valores identificados, a sua promoção em escala europeia e numa relação direta com a realidade da União Europeia como um todo é mais eficaz e completamente prosseguida através de instrumentos comunitários do que



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

através das iniciativas nacionais. Assim sendo, não se nos afigura existir qualquer incumprimento do princípio da subsidiariedade.

### PARTE II – CONCLUSÕES

1. A proposta de Regulamento COM (2018) 383 visa criar o Programa “Direitos e Valores” com vista a incrementar a promoção dos direitos e valores consagrados na Carta de Direitos Fundamentais da União Europeia e dos princípios constantes dos tratados constitutivos da União.
2. A proposta de Regulamento em análise pretende promover em escala europeia e numa relação direta com a realidade da União Europeia os direitos e os valores referidos. Dado que essa promoção é mais eficaz e completamente prosseguida através de instrumentos comunitários do que através das iniciativas nacionais, não se nos afigura existir qualquer incumprimento do princípio da subsidiariedade.

### PARTE III – ANEXOS

Anexa-se a nota técnica elaborada pelos serviços ao abrigo do disposto no artigo 131.º do Regimento da Assembleia da República.

**Palácio de S. Bento, 11 de julho de 2018**

**O Deputado Relator**

**(José Manuel Pureza)**

**O Presidente da Comissão**

**(Bacelar de Vasconcelos)**