



PARLAMENTO EUROPEU

2009 - 2014

---

*Documento de sessão*

---

**A7-0369/2012**

12.11.2012

# RELATÓRIO

que contém recomendações à Comissão sobre uma Lei de Processo  
Administrativo da União Europeia  
(2012/2024(INI))

Comissão dos Assuntos Jurídicos

Relator: Luigi Berlinguer

(Iniciativa - Artigo 42.º do Regimento)

## ÍNDICE

	<b>Página</b>
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU .....	3
ANEXO À PROPOSTA DE RESOLUÇÃO: RECOMENDAÇÕES DETALHADAS QUANTO AO CONTEÚDO DA PROPOSTA REQUERIDA.....	8
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....	13
PARECER DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS .....	15
PARECER DA COMISSÃO DAS PETIÇÕES .....	21
RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL EM COMISSÃO .....	26

## PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

### que contém recomendações à Comissão sobre uma Lei de Processo Administrativo da União Europeia (2012/2024(INI))

*O Parlamento Europeu,*

- Tendo em conta o artigo 225.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,
- Tendo em conta o artigo 298.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,
- Tendo em conta o artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o qual prevê que o direito à boa administração é um direito fundamental,
- Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2000, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados<sup>1</sup>,
- Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão<sup>2</sup>,
- Tendo em conta a extensa jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, que reconheceu um conjunto de princípios gerais de direito administrativo com base nas tradições constitucionais dos Estados-Membros,
- Tendo em conta a sua resolução de 6 de setembro de 2001, sobre o relatório especial do Provedor de Justiça Europeu ao Parlamento Europeu na sequência do inquérito de iniciativa própria sobre a existência e o acesso ao público, nas diferentes instituições e organismos comunitários, de um Código de Boa Conduta Administrativa<sup>3</sup>,
- Tendo em conta a Decisão da Comissão 2000/633/CE, CECA, Euratom de 17 de outubro de 2000 que altera o seu Regulamento Interno anexando-lhe um Código de Boa Conduta Administrativa para o pessoal da Comissão Europeia nas suas relações com o público<sup>4</sup>,
- Tendo em conta a decisão do Secretário-Geral do Conselho/Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum, de 25 de junho de 2001, sobre um código de boas práticas administrativas para uso do Secretariado-Geral do Conselho da União Europeia e do seu pessoal no relacionamento profissional com o público<sup>5</sup>,
- Tendo em conta a Recomendação do Conselho da Europa CM/Rec(2007)7 do Comité de

---

<sup>1</sup> JO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

<sup>2</sup> JO L 145 de 31.5.2001, p. 43.

<sup>3</sup> JO C 72 E de 21.3.2002, p. 331.

<sup>4</sup> JO L 267 de 20.10.2000, p.63.

<sup>5</sup> JO C 189 de 5.7.2001, p. 1.

Ministros aos Estados membros relativa à boa administração, com data de 20 de junho de 2007,

- Tendo em conta os “Princípios de Serviço Público para a Função Pública da UE” publicados pelo Provedor de Justiça Europeu em 19 de junho de 2012;
  - Tendo em conta a análise encomendada pelo Governo sueco à Agência Sueca para a Gestão Pública sobre os princípios de boa administração nos Estados-Membros da União Europeia<sup>1</sup>,
  - Tendo em conta as notas de reunião apresentadas na Conferência sobre Direito Administrativo da UE organizada pelo Departamento Temático da Comissão dos Assuntos Jurídicos do Parlamento e pela Universidade de León (León, 27-28 de abril de 2011)<sup>2</sup>,
  - Tendo em conta as recomendações incluídas no documento de trabalho sobre o estado atual e perspectivas futuras do direito administrativo da UE apresentado pelo Grupo de Trabalho sobre o Direito Administrativo da UE à Comissão dos Assuntos Jurídicos, em 22 de novembro de 2011<sup>3</sup>,
  - Tendo em conta a Avaliação sobre o Valor Acrescentado Europeu de uma Lei de Processo Administrativo da UE, apresentado pela Unidade de Valor Acrescentado à Comissão dos Assuntos Jurídicos, em 6 de novembro de 2012<sup>4</sup>,
  - Tendo em conta os artigos 42.º e 48.º do seu Regimento,
  - Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Jurídicos e os pareceres da Comissão dos Assuntos Constitucionais e da Comissão das Petições (A7-0369/2012),
- A. Considera que, com o desenvolvimento das competências da União Europeia, os cidadãos são confrontados, cada vez mais, com a administração da União sem terem, muitas vezes, direitos processuais correspondentes que possam utilizar contra a mesma em casos em que tais ações se possam revelar necessárias;
- B. Considera que os cidadãos da União devem esperar um alto nível de transparência, eficiência, rápida execução e capacidade de reação por parte da Comissão, independentemente de fazerem uma queixa formal ou exercerem o seu direito de petição ao abrigo do Tratado, e a garantia de informações para os requerentes sobre a eventual possibilidade de prosseguirem com o processo.
- C. Considerando que as regras e princípios da União atualmente existentes sobre a boa

---

<sup>1</sup> <http://www.statskontoret.se/upload/Publikationer/2005/200504.pdf>.

<sup>2</sup> <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/juri/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=59983>.

<sup>3</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/juri/dv/juri\\_wdadministrativelaw\\_/juri\\_wdadministrativelaw\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/juri_wdadministrativelaw_/juri_wdadministrativelaw_en.pdf).

<sup>4</sup> [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/juri/dv/eav\\_lawofadminprocedure\\_/EAV\\_LawofAdminprocedure\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/juri/dv/eav_lawofadminprocedure_/EAV_LawofAdminprocedure_EN.pdf).

administração se encontram dispersas por uma larga variedade de fontes: direito primário, jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, legislação secundária, "soft law" e compromissos unilaterais das instituições da União;

- D. Considerando o facto de a União não dispor de um conjunto coerente e completo de regras codificadas de direito administrativo, o que torna difícil aos cidadãos compreenderem os seus direitos administrativos ao abrigo do direito da União;
- E. Considerando que os Códigos de Conduta internos existentes das diferentes instituições têm um efeito limitado, divergem uns dos outros e não são juridicamente vinculativos;
- F. Considerando que na sua supracitada resolução de 6 de setembro de 2001, crendo que o mesmo código de boa conduta administrativa se deveria aplicar a todas as instituições, organismos e agências da UE, o Parlamento aprovou com alterações o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa redigido pelo Provedor de Justiça;
- G. Considerando que na mesma resolução o Parlamento solicitou à Comissão que apresentasse uma proposta de regulamento contendo um Código de Boa Conduta Administrativa com base no artigo 308.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia;
- H. Considerando que, como sublinhou o Provedor de Justiça, tal contribuiria para eliminar a confusão atualmente decorrente da existência paralela de diferentes códigos para a maior parte de instituições e organismos da União, asseguraria que as instituições e organismos aplicassem os mesmos princípios básicos nas suas relações com os cidadãos e realçaria, tanto para os cidadãos quanto para os funcionários, a importância desses princípios;
- I. Considerando que toda a atuação da União deve respeitar o princípio da legalidade no âmbito de uma estrita separação de poderes;
- J. Considerando que o direito fundamental à boa administração consagrado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia se tornou juridicamente vinculativo enquanto direito primário;
- K. Considerando que as regras sobre a boa administração promovem a transparência e a responsabilidade;
- L. Considerando que um problema premente da União Europeia hoje em dia é a falta de confiança dos cidadãos, que pode afetar a sua legitimidade; considerando que a União Europeia necessita de dar respostas rápidas, claras e visíveis aos cidadãos, a fim de atender aos seus anseios;
- M. Considera que a introdução do princípio do serviço - ou seja o princípio que a administração deveria procurar dar orientação, assistência, servir e apoiar os cidadãos, atuar com a devida cortesia e evitar procedimentos desnecessariamente incómodos e demorados, poupando tempo e esforços tanto por parte dos cidadãos como dos funcionários - ajudaria a ir ao encontro das expectativas legítimas dos cidadãos e beneficiaria não só os cidadãos, mas também a administração em termos de um melhor funcionamento dos serviços e um aumento da eficiência; considerando que haverá que promover a consciencialização quanto ao direito dos cidadãos da União à boa

administração, inclusive através dos serviços e redes de informação da Comissão;

- N. Considerando que, à luz das recomendações do Grupo de Estados Contra a Corrupção (GRECO) do Conselho da Europa, um conjunto de regras claras e vinculativas para a administração da União Europeia constituiria um sinal positivo em matéria de luta contra a corrupção nas administrações públicas;
- O. Considerando que há um conjunto central de princípios de boa administração que é hoje em dia largamente aceite nos Estados-Membros;
- P. Considerando que a jurisprudência do Tribunal de Justiça desenvolveu princípios processuais bem estabelecidos que se aplicam aos processos dos Estados-Membros em questões comunitárias e que deveriam *a fortiori* aplicar-se à administração direta da União;
- Q. Considerando que uma Lei Europeia de Processo Administrativo ajudaria a administração da União a utilizar o seu poder de organização interna para facilitar e promover os mais elevados padrões de administração;
- R. Considerando que uma Lei Europeia de Processo Administrativo aumentaria a legitimidade da União e a confiança dos cidadãos na administração da União;
- S. Considerando que uma Lei Europeia de Processo Administrativo poderia reforçar uma convergência espontânea do direito administrativo nacional, no que respeita aos princípios gerais do processo e aos direitos fundamentais dos cidadãos face à administração, reforçando assim o processo de integração;
- T. Considerando que uma Lei Europeia de processo Administrativo poderia promover a cooperação e o intercâmbio de boas práticas entre as administrações nacionais e a da União, a fim de atingir as metas estabelecidas pelo artigo 298.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;
- U. Considerando que a entrada em vigor do Tratado de Lisboa forneceu à União uma base jurídica adequada para a adoção de uma Lei Europeia de Processo Administrativo;
- V. Considerando que a ação legislativa solicitada na presente resolução se deverá basear em avaliações de impacto detalhadas que quantifiquem inter alia o custo dos processos administrativos;
- W. Considerando que a Comissão deveria proceder a consultas adequadas de todos os atores relevantes, e deveria nomeadamente utilizar os conhecimentos especializados do Provedor de Justiça Europeu, dado que é a este que são feitas as queixas públicas contra abusos por parte dos órgãos e instituições da União;
- 1. Solicita à Comissão que apresente, com base no artigo 298.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, uma proposta de regulamento sobre uma Lei Europeia de Processo Administrativo, seguindo as recomendações detalhadas que constam do Anexo;

2. Confirma que as recomendações respeitam o princípio da subsidiariedade e os direitos fundamentais;
3. Entende que a proposta requerida não tem incidências financeiras;
4. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução bem como as recomendações detalhadas que a acompanham à Comissão e ao Conselho, ao Provedor de Justiça Europeu e aos parlamentos e governos dos Estados-Membros.

## **ANEXO À PROPOSTA DE RESOLUÇÃO: RECOMENDAÇÕES DETALHADAS QUANTO AO CONTEÚDO DA PROPOSTA REQUERIDA**

### ***Recomendação 1 (sobre o objetivo e âmbito do regulamento a adotar)***

O objetivo do regulamento deve consistir em garantir o direito à boa administração através de uma administração aberta, eficaz e independente baseada numa Lei Europeia de Processo Administrativo.

O regulamento deve aplicar-se às instituições, organismos, serviços e agências da União ("a administração da União") nas suas relações com o público. O seu âmbito deve assim limitar-se à administração direta.

Deverá codificar os princípios fundamentais da boa administração e regular o procedimento a seguir pela administração da União quando se ocupar de casos individuais em que seja parte uma pessoa singular ou coletiva, e outras situações em que uma pessoa tenha contacto direto ou pessoal com a administração da União.

### ***Recomendação 2 (sobre a relação entre o regulamento e instrumentos setoriais)***

O regulamento deve incluir um conjunto universal de princípios e deve estabelecer um procedimento aplicável como regra de *minimis* quando não exista *lex specialis*.

As garantias dadas às pessoas em instrumentos setoriais nunca devem proporcionar uma proteção inferior à prevista no regulamento.

### ***Recomendação 3 (sobre os princípios gerais que devem reger a administração)***

O regulamento deve codificar os seguintes princípios:

- Princípio da legalidade: a administração da União atuará em conformidade com o direito e aplicará as regras e procedimentos estabelecidos na legislação da União. Os poderes da administração basear-se-ão em, e o seu conteúdo será conforme com, o direito.

As decisões tomadas ou medidas adotadas nunca serão arbitrárias ou orientadas por propósitos que não se baseiem no direito ou que não sejam motivados pelo interesse público.

- Princípio da não discriminação e da igualdade de tratamento: a administração da União evitará qualquer discriminação injustificada entre pessoas com base na nacionalidade, género, raça, cor, origem étnica ou social, língua, religião ou crenças, opiniões políticas ou outras, deficiência, idade, ou orientação sexual.

As pessoas que se encontrem em situação semelhante serão tratadas da mesma forma. As diferenças de tratamento só se poderão justificar pelas características objetivas do assunto em questão.

- Princípio da proporcionalidade: a administração da União só tomará decisões que afetem os direitos e interesses das pessoas quando necessário e na medida exigida para alcançar o objetivo prosseguido.

Ao tomarem decisões, os funcionários garantirão um justo equilíbrio entre os interesses das pessoas privadas e o interesse geral. Em especial, não imporão fardos administrativos ou económicos que sejam excessivos relativamente ao benefício esperado.

- Princípio da imparcialidade: a administração da União será imparcial e independente. Abster-se-á de qualquer ação arbitrária que afete negativamente pessoas, e de qualquer tratamento preferencial com qualquer fundamento.

A administração da União atuará sempre no interesse da União e em prol do bem público. Nenhuma ação será orientada por qualquer interesse pessoal (inclusive financeiro), familiar ou nacional ou por pressões políticas. A administração da União garantirá um justo equilíbrio entre diferentes tipos de interesses dos cidadãos (empresas, consumidores e outros):

- Princípio da coerência e das legítimas expectativas: A administração da União será coerente no seu próprio comportamento e seguirá a sua prática administrativa normal, a qual será tornada pública. No caso de haver razões legítimas para se desviar dessa prática administrativa normal em casos concretos, para cada desvio deverá ser feita uma declaração válida das razões que o justificam.

As expectativas legítimas e razoáveis que as pessoas possam ter à luz da maneira como a administração da União atuou no passado serão respeitadas.

- Princípio do respeito da vida privada: A administração da União respeitará a vida privada das pessoas em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 45/2001.

A administração da União abster-se-á de tratar dados pessoais para efeitos não-legítimos ou de transmitir esses dados a terceiros não autorizados.

- Princípio da justiça: deve ser respeitado como princípio jurídico de base indispensável para criar um clima de confiança e previsibilidade nas relações entre pessoas singulares e a administração;

- Princípio da transparência: a administração da União será aberta. A administração da União documentará os procedimentos administrativos e manterá registos adequados do correio recebido e enviado, dos documentos recebidos e das decisões e medidas tomadas. Todas as contribuições de organismos consultivos e partes interessadas devem ser disponibilizadas no domínio público.

Os pedidos de acesso aos documentos serão tratados em conformidade com os princípios e limites gerais estabelecidos no Regulamento (CE) n.º 1049/2001.

- Princípio da eficácia e do serviço: a atuação da administração da União orientar-se-á pelos critérios da eficácia e do serviço público.

Os membros do pessoal aconselharão o público sobre a forma como determinado assunto que seja da sua competência deve ser tratado.

Ao receberem um pedido relativo a um assunto pelo qual não sejam responsáveis, orientarão a pessoa que haja apresentado o pedido para o serviço competente.

#### ***Recomendação 4 (sobre as regras que governam as decisões administrativas)***

##### *Recomendação 4.1 sobre o início do procedimento administrativo*

As decisões administrativas podem ser tomadas pela administração da União, por sua própria iniciativa ou a pedido de um interessado.

##### *Recomendação 4.2 sobre o aviso de receção*

Os pedidos individuais serão reconhecidos por escrito, com indicação do prazo para adoção da decisão em questão. As consequências da não-adoção nesse prazo (silêncio da administração) serão indicadas.

Em caso de um pedido defeituoso, a nota de receção indicará um prazo para remediar o defeito ou para a apresentação de qualquer documento em falta.

##### *Recomendação 4.3 sobre a imparcialidade das decisões administrativas*

Nenhum membro do pessoal tomará parte numa decisão administrativa em que tenha um interesse financeiro.

Qualquer conflito de interesses será comunicado pelo membro do pessoal em causa ao seu superior imediato, o qual poderá tomar a decisão de excluir o membro do pessoal em causa do procedimento, tendo em conta as circunstâncias específicas do caso.

Um membro interessado do público poderá solicitar que um funcionário seja excluído de tomar parte em qualquer decisão que afete os seus interesses individuais. O pedido nesse sentido será apresentado por escrito e exporá as razões em que se baseia. O superior imediato do funcionário tomará uma decisão após a audição do funcionário em causa.

Serão estabelecidos prazos adequados para o tratamento dos conflitos de interesse.

##### *Recomendação 4.4 sobre o direito a ser ouvido*

Os direitos da defesa devem ser respeitados em todas as fases do processo. Se a administração da União tomar uma decisão que afete diretamente os direitos ou interesses de pessoas, será dada às pessoas em causa a oportunidade de exprimirem os seus pontos de vista por escrito ou oralmente antes de a decisão ser tomada, se necessário ou se assim preferirem, com a assistência de uma pessoa da sua escolha.

*Recomendação 4.5 sobre o direito de acesso ao seu próprio dossier*

Aos interessados será dado pleno acesso aos seus dossiers. Deve caber à parte interessada determinar quais os documentos não confidenciais que são relevantes.

*Recomendação 4.6 sobre os prazos*

As decisões administrativas serão tomadas num prazo razoável e sem demora. Os prazos serão fixados na regra correspondente que reja cada procedimento específico. Quando não for estabelecido qualquer prazo, este não deverá exceder três meses a partir da data da decisão de dar início a um procedimento, caso tenha sido iniciado ex officio, ou a partir da data do pedido do interessado.

Se não for possível tomar qualquer decisão nesse prazo, por razões objetivas como a necessidade de tempo para remediar um pedido defeituoso, complexidade dos assuntos suscitados, a obrigação de suspender o procedimento na pendência de uma decisão de terceiros, etc., a pessoa em causa será informada e a decisão será tomada num prazo tão curto quanto possível.

*Recomendação 4.7 sobre a forma das decisões administrativas*

As decisões administrativas serão tomadas por escrito e formuladas de maneira clara, simples e compreensível. Serão redigidas na língua escolhida pelo destinatário, desde que se trate de uma das línguas oficiais da União.

*Recomendação 4.8 sobre o dever de fundamentação*

As decisões administrativas devem indicar claramente as razões em que se baseiam. Indicarão os factos relevantes e a sua base jurídica.

Devem conter uma fundamentação individual. Caso tal não seja possível devido ao facto de decisões semelhantes dizerem respeito a um largo número de pessoas, deverão ser permitidas comunicações normalizadas. Nesse caso, contudo, qualquer cidadão que requeira expressamente uma fundamentação individual deverá ter direito a que esta lhe seja fornecida.

*Recomendação 4.9 sobre a notificação das decisões administrativas*

As decisões administrativas que afetem os direitos e interesses de pessoas serão notificadas por escrito à pessoa ou pessoas em causa logo que forem adotadas.

*Recomendação 4.10 sobre a indicação das vias de recurso disponíveis*

As decisões administrativas indicarão claramente – quando o direito da União o preveja – que um recurso é possível, e descreverão o procedimento a seguir para a interposição desse recurso, bem como o nome e o endereço oficial da pessoa ou departamento a que o recurso deva ser apresentado e o prazo para a sua apresentação.

Quando adequado, as decisões administrativas farão referência à possibilidade de dar início a processos jurídicos e/ou a apresentar uma queixa junto do Provedor de Justiça Europeu.

***Recomendação 5 (sobre a revisão e correção das decisões próprias)***

O regulamento deve incluir a possibilidade de a administração da União corrigir um erro de escrita, aritmético ou semelhante, a todo o tempo, por sua própria iniciativa ou na sequência de um pedido da pessoa em causa.

Devem ser incluídas disposições relativas à retificação de decisões administrativas com outros fundamentos, distinguindo claramente o procedimento a seguir para revisão das decisões adotadas que afetem negativamente os interesses de uma pessoa e as que forem benéficas a essa pessoa.

***Recomendação 6 (sobre a forma e publicidade a dar ao regulamento)***

O regulamento deve ser redigido de forma clara e concisa, e deve ser facilmente compreensível pelo público.

Deve ser adequadamente publicitado nas páginas web de cada instituição, organismo, serviço e agência da União.

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

### Contexto

Em 23 de março de 2010 a Comissão dos Assuntos Jurídicos criou um grupo de trabalho sobre o direito administrativo da UE com o objetivo de aferir o panorama do direito administrativo da UE existente e, numa segunda fase, propor as intervenções que considerasse adequadas à luz do artigo 298.º TFUE.

O grupo de trabalho beneficiou da contribuição oral e escrita de profissionais, académicos, ONG e membros e funcionários de outras instituições, agências, organismos e serviços, que apresentaram e debateram as suas notas durante as reuniões de grupo de trabalho.

Esses documentos e o debate subsequente com peritos no grupo de trabalho, juntamente com os resultados de uma conferência conjuntamente organizada pelo Parlamento Europeu e pela Universidade de León, deram origem a um documento de trabalho, elaborado sob a direção do relator.

Em especial, os documentos de trabalho sugeriram a possibilidade de preparar uma iniciativa legislativa para uma lei administrativa geral única vinculativa para as instituições, organismos, agências e serviços da União, com base no artigo 298.º TFUE, centrada no processo administrativo e fornecendo uma rede de segurança mínima de garantias aos cidadãos e empresas nos seus contactos diretos com a administração da União.

O documento de trabalho foi aprovado pela Comissão dos Assuntos Jurídicos na sua reunião de 21 de novembro.

### Lei de Processo Administrativo da União Europeia

O relator vê numa Lei de Processo Administrativo uma oportunidade para reforçar a legitimidade da União e, simultaneamente, dar aos cidadãos e às pessoas coletivas direitos mais claros e uma maior certeza jurídica nas suas relações com a administração da União.

Propõe que a Comissão seja solicitada a apresentar uma proposta de regulamento sobre uma Lei Europeia de Processo Administrativo.

A Lei deve limitar-se à administração direta da UE e ser aplicável, enquanto *lex generalis*, a todas as instituições da União e a todos os domínios de atividade da União.

Na opinião do relator, este conjunto de princípios gerais deve funcionar como regra *de minimis* quando não existir *lex specialis*, e as garantias fornecidas às pessoas nos instrumentos setoriais nunca devem ser inferiores às previstas no regulamento.

O relator recomenda que se codifique um conjunto de princípios gerais de boa administração, que deverão orientar a atuação da administração da União, e que se estabeleça um número mínimo de regras processuais de base a seguir pela administração da União quando se ocupar

de casos individuais em que seja parte uma pessoa singular ou coletiva, e outras situações em que uma pessoa tenha um contacto direto ou pessoal com a administração da União. Essas regras devem, em especial, promover a transparência e a responsabilidade e aumentar a confiança dos cidadãos na administração da UE.

As recomendações incluídas no presente relatório baseiam-se no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais e no Código Europeu de Boa Conduta Administrativa. Os códigos da Comissão e do Conselho foram também fonte de inspiração.

O relator teve também em conta os princípios definidos na jurisprudência do Tribunal de Justiça e do Tribunal Geral que garantem um processo administrativo justo e imparcial e que se baseiam nas tradições constitucionais dos diferentes Estados-Membros.

10.10.2012

## **PARECER DA COMISSÃO DOS ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS**

dirigido à Comissão dos Assuntos Jurídicos

sobre a lei relativa a procedimentos administrativos da União Europeia  
(2012/2024(INI))

Relatora de parecer: Anneli Jäätteenmäki

(Iniciativa – Artigo 42.º do Regimento)

### **SUGESTÕES**

A Comissão dos Assuntos Constitucionais insta a Comissão dos Assuntos Jurídicos, competente quanto à matéria de fundo a incorporar as seguintes sugestões na proposta de resolução que aprovar:

- A. Considerando que um problema premente da União Europeia hoje em dia é a falta de confiança dos cidadãos que pode afetar a sua legitimidade; considerando que a União Europeia necessita de dar respostas rápidas, claras e visíveis aos cidadãos, a fim de atender aos seus anseios;
- B. Considerando que o Tratado de Lisboa prevê a elaboração de um regulamento relativo à administração europeia, com base no artigo 298.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que ainda necessita de ser implementado;
- C. Considerando que todas as ações da União têm que obedecer aos princípios do Estado de direito e da separação de poderes;
- D. Considerando que o artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que reconhece o direito à boa administração como um direito fundamental dos cidadãos, se tornou juridicamente vinculativo como direito primário ao abrigo do artigo 6.º, n.º 1 do Tratado da União Europeia;
- E. Considerando que o artigo 298.º TFUE fornece uma base jurídica adequada para a adoção de uma Lei de Processo Administrativo da União Europeia;
- F. Considerando que o Código de Boa Conduta Administrativa elaborado pelo Provedor de

Justiça Europeu e aprovado pelo Parlamento em 6 de setembro de 2001<sup>1</sup> fornece uma boa base para o novo regulamento, assim como os "princípios de serviço público para a função pública da UE", publicados pelo Provedor de Justiça, em 19 de junho de 2012, e a recomendação sobre boa administração do Conselho da Europa; a experiência adquirida através das atividades do Provedor de Justiça poderá também ser útil a este propósito;

- G. Considerando que um regulamento sobre direito administrativo europeu permitiria uma convergência futura das regras nacionais em matéria de direito administrativo no que respeita aos princípios gerais aplicáveis aos cidadãos, bem como ao reforço do processo de integração neste domínio;
- H. Considerando que, à luz das recomendações do Grupo de Estados Contra a Corrupção (GRECO) do Conselho da Europa, um conjunto de regras claras e vinculativas para a administração da União Europeia constituiria um sinal positivo em matéria de luta contra a corrupção nas administrações públicas;
- I. Considerando que um regulamento permitiria estimular a cooperação e o intercâmbio de boas práticas entre as administrações nacionais e a administração da UE, a fim de satisfazer os objetivos fixados no artigo 298.º do TFUE;
1. Solicita à Comissão que apresente, com base no artigo 298.º TFUE, uma proposta de regulamento que inclua os princípios fundamentais da boa administração e estabeleça normas de qualidade mínimas e garantias processuais a respeitar por todas as instituições, órgãos, organismos e agências da União;
    - que incorpore as seguintes recomendações no anexo à sua proposta de resolução:
  2. O regulamento deve determinar uma garantia e estabelecer normas processuais mais detalhadas por forma a assegurar o respeito pelos princípios fundamentais da separação de poderes, da boa administração, nomeadamente legalidade e segurança jurídica, proporcionalidade, imparcialidade e justiça, legítimas expectativas e igualdade;
  3. O regulamento deve servir de legislação-quadro capaz de dotar a administração da UE de um conjunto universal de princípios e deve estabelecer um procedimento aplicável como regra "de minimis" quando não exista "lex specialis".
  4. Do mesmo modo e considerando que o princípio da boa-fé é hoje universalmente reconhecido como um princípio fundamental da ordem jurídica, que deve ser tido por indispensável à criação de um clima de confiança e previsibilidade nas relações entre os particulares e a administração, recomenda-se que o mesmo seja autonomizado no elenco dos princípios gerais que devem reger a atividade administrativa;
  5. Devem, pois, acrescentar-se aos princípios gerais da boa administração o princípio da prossecução do interesse público e o princípio da boa-fé;

---

<sup>1</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 6 de setembro de 2001, sobre o relatório especial do Provedor de Justiça Europeu ao Parlamento Europeu na sequência do inquérito de iniciativa própria sobre a existência e o acesso ao público, nas diferentes instituições e organismos comunitários, de um código de boa conduta administrativa (JO C 72 E de 21.3.2002, p. 331).

6. A administração da União Europeia deve ter como orientação o princípio de serviço, o que significa que a administração deve agir no espírito do serviço aos cidadãos, por exemplo fornecendo-lhes o aconselhamento de que precisam e respondendo às suas questões, indicando por escrito os motivos para as decisões adotadas e fornecendo-lhes indicação das vias de recurso que têm ao seu dispor;
7. Deve ser especificada nas normas processuais pertinentes uma obrigação geral que exija às instituições, órgãos, organismos e agências que atuem dentro de um período de tempo razoável;
8. As normas processuais têm que garantir, em conformidade com o artigo 41.º, n.º 2, alínea a), da Carta dos Direitos Fundamentais, que a pessoa em causa será ouvida antes de ser tomada qualquer medida individual que afete os seus direitos ou interesses;
9. O direito dos cidadãos à informação deve ser aplicado através de uma norma que obrigue as instituições, os órgãos, os organismos e as agências a disponibilizar de imediato aos cidadãos qualquer informação de que necessitem por forma a defenderem os seus direitos e a resolverem demais assuntos, ao facultar-lhes o acesso a documentos previsto no Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão<sup>1</sup>, juntamente com o direito de acederem ao seu próprio processo; as instituições, órgãos, organismos e agências devem estar obrigados a manter um registo dos seus documentos;
10. Na medida em que todos os cidadãos têm o direito, nos termos do artigo 20.º, n.º 2, alínea d), do TFUE, de comunicar numa língua oficial da União à sua escolha na correspondência que endereçarem à administração da mesma, a linguagem utilizada pelas instituições quando se dirigirem aos cidadãos deve ser clara e de fácil compreensão.
11. Como forma de promover o recurso a meios extrajudiciais de resolução de litígios, devem ser estabelecidos procedimentos de recurso administrativo contra decisões adotadas por instituições, organismos, serviços e agências da União;

---

<sup>1</sup> JO L 145 de 31.5.2001, p. 43.

## EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Há dois anos e meio que o Tratado de Lisboa entrou em vigor, sendo o artigo 298.º relativo à boa administração o único de entre os novos artigos sobre o qual a Comissão ainda não tomou qualquer medida. É tempo de agir.

Poderia aumentar-se significativamente a confiança na administração através da elaboração de um código administrativo aplicável a todas as instituições da UE e que defina os princípios e as práticas da boa administração. O artigo 298.º do Tratado de Lisboa prevê a elaboração desse regulamento, estabelecendo que: *"No desempenho das suas atribuições, as instituições, órgãos e organismos da União apoiam-se numa administração europeia aberta, eficaz e independente. No respeito do Estatuto e do Regime adotados com base no artigo 336.º, o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adotados de acordo com o processo legislativo ordinário, estabelecem as disposições necessárias para o efeito."*

O artigo 41º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia estabelece o direito dos cidadãos à boa administração. De acordo com o referido artigo, todas as pessoas têm direito a que os seus assuntos sejam tratados pelas instituições, órgãos, organismos e agências da União de forma imparcial, equitativa e num prazo razoável. O artigo prevê igualmente o direito dos cidadãos a serem ouvidos, a terem acesso aos seus processos, a receberem compensação por danos causados e a contactarem as instituições numa das línguas dos Tratados, bem como a obrigação por parte da administração de fundamentar as suas decisões.

Esta lista de direitos, juntamente com as orientações existentes sobre boa administração, constitui a base sobre a qual a presente proposta deve ser transformada em regulamento. Um bom exemplo dessas orientações é o Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, elaborado pelo Provedor de Justiça Europeu e aprovado pelo Parlamento Europeu em 2011. As recomendações do Conselho da Europa sobre boa administração podem ser igualmente utilizadas como texto de apoio para o regulamento.

O regulamento administrativo deve aplicar-se a todas as instituições, órgãos e agências da UE. Contudo, não é aplicável a Estados-Membros aquando da execução de decisões tomadas pela UE.

A legitimidade depende do facto de os cidadãos acreditarem que podem influenciar as políticas da UE através de processos de tomada de decisão democráticos e da existência de confiança na justiça e na independência da administração da UE.

Definir um regulamento para procedimentos administrativos cria um sentimento de segurança, tanto para os cidadãos como para os funcionários da União, aos quais o regulamento fornecerá um apoio para o cumprimento dos seus deveres. Uma lei sobre a boa administração funcionará igualmente como uma base para o Tribunal de Justiça da União Europeia, na medida em que este aprecia casos relacionados com a administração da União.

Atualmente, existem várias orientações específicas para determinados setores que se aplicam aos procedimentos administrativos. Referem-se a áreas como política da concorrência,

política regional e política do consumidor. O problema com estas normas prende-se com o facto de existirem em muitas áreas diferentes da legislação da UE e de não existir uma legislação integrada sobre essa matéria.

A abertura é uma parte essencial da boa administração. É igualmente o fator mais importante para a criação de confiança. Há já muitos anos que as normas de acesso a documentos (1049/2001) estão abertas a revisão por parte do Parlamento Europeu e do Conselho. É evidente que a lei que surgir relativamente à administração tem de cumprir as disposições desse regulamento. Contudo, tem de ir além dos limites do regulamento em alguns aspetos. Por exemplo, a exigência de que a documentação seja registada, o que não está previsto no Regulamento 1049/2001, deve fazer parte da lei sobre administração.

O Código Europeu de Boa Conduta Administrativa, elaborado pelo Provedor de Justiça Europeu, expressa o sentimento de que a administração das instituições da UE deve cumprir determinados princípios de serviço. De acordo com o código, é dever dos funcionários fazer todos os possíveis para ajudar os cidadãos nas suas interações com as instituições. Isto requer que as perguntas colocadas pelos cidadãos sejam respondidas, que sejam encaminhadas para o órgão competente e que sejam tratadas com respeito.

Um dos maiores problemas que os cidadãos enfrentam junto da administração da UE é a língua. Embora o Tratado determine que os cidadãos possam interagir com as instituições em qualquer uma das línguas oficiais da UE, tal não significa necessariamente que a linguagem seja compreensível. A complexidade da linguagem jurídica e oficial torna-se ainda mais ininteligível quando é traduzida para outra língua. Os funcionários das instituições da UE devem receber formação sobre como usar uma linguagem compreensível.

## RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL EM COMISSÃO

<b>Data de aprovação</b>	9.10.2012
<b>Resultado da votação final</b>	+ :            22 - :            0 0 :            0
<b>Deputados presentes no momento da votação final</b>	Alfredo Antoniozzi, Andrew Henry William Brons, Carlo Casini, Andrew Duff, Roberto Gualtieri, Enrique Guerrero Salom, Gerald Häfner, Stanimir Ilchev, Constance Le Grip, David Martin, Morten Messerschmidt, Paulo Rangel, Algirdas Saudargas, Indrek Tarand, Rafał Trzaskowski, Manfred Weber
<b>Suplente(s) presente(s) no momento da votação final</b>	Zuzana Brzobohatá, Andrea Èešková, Marietta Giannakou, Anneli Jäätteenmäki, Vital Moreira, Helmut Scholz, György Schöpflin

25.6.2012

## **PARECER DA COMISSÃO DAS PETIÇÕES**

dirigido à Comissão dos Assuntos Jurídicos

sobre o direito do processo administrativo da União Europeia  
(2012/2024(INI))

Relatora de parecer: Margrete Auken

(Iniciativa – Artigo 42.º do Regimento)

### **SUGESTÕES**

A Comissão das Petições insta a Comissão dos Assuntos Jurídicos, competente quanto à matéria de fundo:

– a incorporar as seguintes sugestões na proposta de resolução que aprovar:

1. Congratula-se com as conclusões do Grupo de Trabalho sobre o direito administrativo da UE da Comissão dos Assuntos Jurídicos do Parlamento;
2. Considera que, com o desenvolvimento das competências da União Europeia, os cidadãos são confrontados, cada vez mais, com a administração da União sem terem, muitas vezes, direitos processuais correspondentes que possam utilizar contra a mesma em casos em que tais ações se possam revelar necessárias;
3. Assinala que, após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a boa administração é um direito fundamental dos cidadãos e que os procedimentos administrativos «soft law», que podem ser modificados unilateralmente pela instituição relevante, nem sempre são suficientes para proteger o direito dos indivíduos à boa administração, continuando, no entanto, a ser importantes na perspetiva de uma cultura geral da boa administração, enquanto complemento de disposições vinculativas («hard law»);
4. Recorda que o primeiro Provedor de Justiça Europeu já propusera, anteriormente, a adoção de um código de boa conduta administrativa com carácter vinculativo e que o Parlamento apoiara essa proposta, tendo convidado a Comissão Europeia a apresentar,

com base no referido código, uma proposta de regulamento geral sobre procedimentos administrativos, mas que a Comissão apenas aceitara que fossem adotadas orientações sem caráter vinculativo;

5. Insta a Comissão a ponderar um regulamento, com base no artigo 298.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que preveja normas mínimas de qualidade e garantias processuais que possam ser aplicáveis de forma horizontal a toda a administração da União; considera que este direito geral deveria estar limitado à administração direta da UE, em conformidade com o artigo 298.º do TFUE;
6. Exorta a Comissão a garantir o direito à boa administração por meio de uma administração europeia aberta, eficiente e independente, sendo o direito a uma boa administração consagrado no artigo 41.º da Carta dos Direitos Fundamentais e sujeito às restrições gerais do artigo 51.º da mesma, entendido como o direito de todos ao tratamento de assuntos de forma imparcial, justa e atempada;
7. Nota que os princípios gerais da futura regulamentação administrativa da UE deveriam incluir o princípio da igualdade e os princípios da imparcialidade e da independência, garantindo simultaneamente a equidade, a legalidade e a certeza do direito, bem como os princípios da proporcionalidade e da abertura;
8. Considera que a introdução do princípio do serviço, ou seja o princípio que a administração deveria seguir para a orientação, assistência, prestação de um serviço e apoio aos cidadãos, procurando atuar com a devida cortesia e evitar procedimentos morosos e demorados desnecessários, poupando tempo e esforços tanto por parte dos cidadãos como dos funcionários, ajudaria a ir ao encontro das expectativas legítimas dos cidadãos e beneficiaria não só os cidadãos, mas também a administração em termos de um melhor funcionamento dos serviços e um aumento da eficiência;
9. Sublinha a necessidade urgente de introduzir disposições administrativas mais abrangentes ao procedimento aplicável ao abrigo do atual Regulamento (CE) n.º 1049/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de maio de 2001, relativo ao acesso do público aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão<sup>1</sup>, a adotar com base no artigo 15.º do TFUE, em especial no que diz respeito a uma codificação da jurisprudência aplicável do Tribunal de Justiça, assim como a um alargamento do âmbito de aplicação do regulamento a toda a administração da UE; da mesma forma, deverão ser elaboradas disposições mais eficazes relativas ao procedimento aplicável ao tratamento de dados pessoais - sobretudo relativas à aplicação concreta dos direitos dos cidadãos garantidos no mesmo -, ao abrigo do atual Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2000, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados<sup>2</sup>, a adotar com base no artigo 16.º do TFUE; reconhece, no entanto, que foram precisamente os dois regulamentos referidos a levar a uma codificação de dois domínios do direito administrativo geral da União, a qual já permitia processos administrativos relativamente claros e que, por conseguinte, qualquer desenvolvimento destes processos deveria basear-se naquilo que já tinha sido

---

<sup>1</sup> JO L 145 de 31.5.2001, p. 43.

<sup>2</sup> JO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

alcançado até essa data;

10. Defende que são necessárias regras de aplicação geral com vista à garantia dos direitos processuais de pessoas singulares e coletivas, tais como o direito a ser informado e o direito a ser ouvido, aquando de uma tomada de decisão relativa a um assunto com o qual estejam relacionadas e que produza efeitos jurídicos em relação à pessoa ou entidade envolvida, e relativa ao direito de acesso dos cidadãos aos seus próprios arquivos;
11. Solicita à Comissão que introduza disposições administrativas específicas relativas ao processo por incumprimento previsto no artigo 258.º do TFUE, com vista à prevenção de qualquer possibilidade de abuso de poder e de decisões arbitrárias; é de opinião de que uma disposição administrativa deste tipo deverá regulamentar todas as relações entre a Comissão e o cidadão ou a empresa, o qual ou a qual apresenta uma queixa que pode transformar-se num processo por incumprimento, reforçando, assim, sobretudo, a posição do queixoso individual; reconhece, em especial, como adequado que a Comissão das Petições do Parlamento seja claramente informada relativamente às etapas concluídas no âmbito dos processos por incumprimento através de uma petição aberta, a fim de assegurar o escrutínio parlamentar do direito fundamental à apresentação de petições ao Parlamento Europeu;
12. Observa que o Estatuto dos Funcionários define regras gerais em matéria de conflitos de interesse nos casos em que um funcionário deve informar os seus superiores hierárquicos, etc., mas que essas regras devem ser complementadas com regras sobre as consequências, tais como possíveis revogações de decisões tomadas num quadro de incumprimento das regras relativas aos conflitos de interesse, assim como a definição do prazo máximo para qualquer decisão adquirir força legal a fim de garantir o processo administrativo;
13. Considera que os cidadãos da União devem esperar um alto nível de transparência, eficiência, rápida execução e capacidade de reação por parte da Comissão, independentemente de fazerem uma queixa formal ou exercerem o seu direito de petição ao abrigo do Tratado, e a garantia de informações para os requerentes no âmbito da eventual possibilidade de prosseguirem com o processo.
14. Insta a Comissão a consultar de forma adequada todos os agentes relevantes na elaboração de uma proposta de regulamento relativo à introdução de processos administrativos gerais da UE e a aproveitar sobretudo a experiência única e a perícia do Provedor de Justiça Europeu enquanto serviço central para a apresentação de queixas dos cidadãos relativas a casos de má administração nos órgãos e nas instituições da União;
15. É de opinião de que, no âmbito do regulamento, a Comissão também deverá examinar a utilidade para os cidadãos do desenvolvimento de serviços baseados em TI; recorda que o potencial de processos administrativos apoiados pelas TI não se esgota apenas em novos sistemas de informação em linha, mas que se pode estender até «sistemas de despacho» interativos entre autoridades administrativas, assim como entre as autoridades e os cidadãos;
16. Insta a Comissão, no âmbito da elaboração de uma proposta de ato administrativo geral, a reforçar a comunicação ao público do direito de todos os cidadãos da União à boa

administração, incluindo através dos seus serviços e das redes de informação competentes (por exemplo, Europe Direct); sublinha que iniciativas de informação deste tipo também deverão ter em conta as possibilidades de recurso disponíveis em caso de alegada violação do direito à boa administração, assim como, em especial, os limites específicos dessas possibilidades de recurso - tal como estabelecidos no artigo 228.º do TFUE relativo ao Provedor de Justiça Europeu; considera que o maior conhecimento e a maior consciência dos cidadãos no que diz respeito a esse direito, assim como às possibilidades de recurso associadas ao mesmo, também levarão a uma pressão pública construtiva, que pode ser benéfica para a efetiva estruturação de uma administração europeia cuja prática quotidiana seja aberta, eficaz e independente.

## RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL EM COMISSÃO

<b>Data de aprovação</b>	19.6.2012
<b>Resultado da votação final</b>	+ :            18 - :            0 0 :            0
<b>Deputados presentes no momento da votação final</b>	Margrete Auken, Philippe Boulland, Simon Busuttil, Michael Cashman, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Iliana Malinova Iotova, Peter Jahr, Lena Kolarska-Bobińska, Erminia Mazzoni, Willy Meyer, Ana Miranda, Adina-Ioana Vălean, Jarosław Leszek Wałęsa, Tatjana Ždanoka
<b>Suplente(s) presente(s) no momento da votação final</b>	Phil Prendergast, Axel Voss, Angelika Werthmann
<b>Suplente(s) (nº 2 do art. 187º) presente(s) no momento da votação final</b>	Othmar Karas

## RESULTADO DA VOTAÇÃO FINAL EM COMISSÃO

<b>Data de aprovação</b>	6.11.2012
<b>Resultado da votação final</b>	+: 24 -: 0 0: 0
<b>Deputados presentes no momento da votação final</b>	Raffaele Baldassarre, Luigi Berlinguer, Françoise Castex, Christian Engström, Marielle Gallo, Giuseppe Gargani, Lidia Joanna Geringer de Oedenberg, Sajjad Karim, Antonio López-Istúriz White, Antonio Masip Hidalgo, Jiří Maštálka, Alajos Mészáros, Evelyn Regner, Francesco Enrico Speroni, Rebecca Taylor, Alexandra Thein, Rainer Wieland, Cecilia Wikström, Zbigniew Ziobro, Tadeusz Zwiefka
<b>Suplente(s) presente(s) no momento da votação final</b>	Eva Lichtenberger, Angelika Niebler, József Szájer, Axel Voss
<b>Suplente(s) (nº 2 do art. 187º) presente(s) no momento da votação final</b>	Sylvie Guillaume