

PT

2023

20

Relatório Especial

## Apoio às pessoas com deficiência

Intervenção da UE tem pouco impacto prático



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

# Índice

|  | <b>Pontos</b> |
|--|---------------|
| <b>Síntese</b>   | <b>I-IX</b>   |
| <b>Introdução</b>  | <b>01-17</b>  |
| <b>Quadro estratégico da UE para as pessoas com deficiência</b>  | <b>08</b>     |
| <b>Funções e responsabilidades</b>   | <b>09-13</b>  |
| <b>Financiamento nacional e da UE para o apoio às pessoas com deficiência</b>  | <b>14-17</b>  |
| <b>Âmbito e método da auditoria</b>  | <b>18-24</b>  |
| <b>Observações</b>   | <b>25-85</b>  |
| <b>A Comissão não tem uma boa visão geral do panorama atual das pessoas com deficiência em toda a UE</b>   | <b>25-34</b>  |
| As definições e os critérios utilizados pelos Estados-Membros para a concessão do estatuto de portador de deficiência não são comparáveis  | <b>26-29</b>  |
| Não é possível comparar as estatísticas da UE com as que se baseiam em definições nacionais  | <b>30-34</b>  |
| <b>A Estratégia 2021-2030 prevê algumas iniciativas de inclusão importantes, mas mantêm-se por resolver várias questões fundamentais</b>   | <b>35-69</b>  |
| A Estratégia 2021-2030 verte os princípios da Convenção para objetivos específicos e medidas operacionais  | <b>37-39</b>  |
| A Estratégia 2021-2030 colmata a generalidade das lacunas apontadas na avaliação da sua antecessora, mas mantêm-se por resolver várias questões fundamentais                           | <b>40-50</b>  |
| As iniciativas emblemáticas auditadas da Estratégia 2021-2030 estão a registar progressos, mas ainda não é possível avaliar o seu impacto  | <b>51-60</b>  |
| Dar o exemplo: enquanto entidades empregadoras, as instituições da UE estão empenhadas em promover a inclusão das pessoas com deficiência, mas os progressos demonstrados são escassos | <b>61-69</b>  |

**A Comissão tem poucas informações sobre o montante dos fundos da UE atribuídos às medidas de apoio às pessoas com deficiência** 70-85

O quadro de acompanhamento de ambos os períodos de programação não permite determinar se o apoio da UE melhora o panorama atual das pessoas com deficiência 71-77

A condição habilitadora horizontal e as recomendações do Semestre Europeu poderão ter pouco impacto no financiamento de medidas de apoio às pessoas com deficiência para 2021-2027 78-85

**Conclusões e recomendações** 86-94

## **Anexo**

**Iniciativas emblemáticas da Estratégia 2021-2030 e seu progresso**

**Siglas e acrónimos**

**Glossário**

**Respostas do Parlamento Europeu, do Conselho da União Europeia, da Comissão Europeia e do Tribunal de Justiça da União Europeia**

**Cronologia**

**Equipa de auditoria**

## Síntese

**I** Cerca de um quarto dos cidadãos da UE com idade igual ou superior a 16 anos declara-se portador de uma deficiência que condiciona a sua atividade diária. A UE e os seus Estados-Membros são Partes na Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, comprometendo-se a promover a participação destas pessoas na vida quotidiana em condições de igualdade. Neste sentido, foram várias as estratégias adotadas pela UE com vista a melhorar a qualidade de vida das pessoas com deficiência mediante o apoio aos Estados-Membros, os principais responsáveis pelas políticas no domínio da inclusão social, do emprego e da educação.

**II** A presente auditoria avaliou se as ações da Comissão foram eficazes no apoio às pessoas com deficiência nos Estados-Membros, e se os critérios utilizados pelos Estados-Membros para a concessão do estatuto de portador de deficiência eram passíveis de reconhecimento mútuo em toda a UE. O Tribunal analisou igualmente se a Comissão dispunha de uma boa visão geral do panorama atual das pessoas com deficiência na União, com base em estatísticas comparáveis, e avaliou a conceção da Estratégia da UE sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030. Foi também analisada a forma como cinco das instituições da União, enquanto entidades patronais, apoiaram o emprego destas pessoas. Procurou-se ainda verificar se o financiamento da UE para os períodos de programação de 2014-2020 e 2021-2027 visava efetivamente as necessidades das pessoas com deficiência e era sujeito a acompanhamento.

**III** O Tribunal tem a expectativa de que a presente auditoria contribua para as revisões intercalares da Estratégia 2021-2030 e do financiamento para o período de programação de 2021-2027. O Parlamento Europeu sugeriu, em várias ocasiões, a realização de uma auditoria sobre este tema.

**IV** O Tribunal concluiu que as ações da UE para apoiar as pessoas com deficiência tiveram pouco impacto. De um modo geral, nos últimos anos, não se registaram melhorias significativas nos indicadores-chave relativos à igualdade das pessoas com deficiência. O Tribunal constatou igualmente que os critérios utilizados para conceder o estatuto de portador de deficiência diferiam entre os países da União e dependiam do entendimento das autoridades descentralizadas dos Estados-Membros. Nem sempre era possível conciliar as estatísticas obtidas desta forma com os dados ao nível da UE baseados em inquéritos em que o estatuto de portador de deficiência era declarado pelos próprios participantes. O Tribunal observou ainda algumas lacunas no que diz respeito à abrangência, frequência e nível de pormenor (granularidade) das estatísticas da União. Estas disparidades nos dados põem em causa o reconhecimento mútuo do estatuto de portador de deficiência na UE.

**V** A Estratégia da UE sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030 estabelece os objetivos e prioridades de ação da União em vários domínios, como a acessibilidade, os direitos dos cidadãos, a qualidade de vida, a igualdade de acesso e a não discriminação, bem como a promoção dos direitos das pessoas com deficiência. Esta Estratégia colmata a maioria das lacunas apontadas na Estratégia Europeia para a Deficiência 2010-2020. Contudo, mantêm-se por resolver várias questões fundamentais que são, pelo menos em parte, da responsabilidade da Comissão: a insuficiente articulação entre a Estratégia 2021-2030 e o financiamento da União; a necessidade de revisão de toda a legislação pertinente da UE para avaliar a conformidade com a Convenção; a falta de progresso na legislação relativa aos direitos das pessoas com deficiência.

**VI** A Estratégia 2021-2030 inclui novas iniciativas que visam promover o reconhecimento mútuo do estatuto de portador de deficiência (Cartão Europeu de Deficiência) e aumentar a taxa de emprego das pessoas com deficiência (Pacote para o Emprego das Pessoas com Deficiência). Esta nova estratégia também obriga a Comissão a dar o exemplo no que respeita ao emprego destas pessoas e incentiva as outras instituições da UE a fazerem o mesmo. Porém, ainda não é possível avaliar o impacto destas iniciativas.

**VII** O Tribunal constatou que o quadro de acompanhamento da Comissão não estava concebido de forma a dar informações sobre o contributo do financiamento da UE para a melhoria da situação das pessoas com deficiência nos períodos de programação de 2014-2020 e 2021-2027. Os programas da política de coesão não incluem uma categoria de despesas respeitante ao apoio às pessoas com deficiência. A legislação da UE para o período de 2021-2027 introduziu novos requisitos relativos à condição habilitadora horizontal de aplicação da Convenção das Nações Unidas e ao processo do Semestre Europeu. No entanto, estes requisitos poderão ter pouco impacto na orientação do financiamento da UE para as necessidades das pessoas com deficiência.

**VIII** Com base nestas conclusões, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:

- a) obter mais dados comparáveis acerca do panorama atual das pessoas com deficiência em termos de abrangência, frequência e granularidade, que constituirão uma das bases para medir o impacto e a eficácia da política da UE destinada a garantir a igualdade de direitos das pessoas com deficiência;
- b) rever progressivamente a legislação pertinente da UE para avaliar a sua conformidade com a Convenção das Nações Unidas e tomar medidas adequadas para apoiar o Conselho na adoção da Diretiva Igualdade de Tratamento;

- c) trabalhar no sentido do reconhecimento mútuo do estatuto de portador de deficiência na UE, respeitando os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

**IX** O Tribunal recomenda ainda que as instituições da UE meçam os progressos no emprego de pessoas com deficiência e apresentem regularmente informações sobre esta matéria, a fim de demonstrar de que forma dão o exemplo.

# Introdução

**01** A Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência (em seguida designada por "Convenção"), aprovada em dezembro de 2006, define o conceito de deficiência de forma bastante ampla: considera que uma pessoa tem deficiências se apresentar limitações físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais prolongadas que, em interação com várias barreiras, podem impedir a sua plena e efetiva participação na sociedade em condições de igualdade com as demais pessoas<sup>1</sup>. Ao longo deste relatório, será utilizado o termo "pessoas com deficiência", em conformidade com a Convenção.

**02** Em 2021, um inquérito do Eurostat revelou que cerca de 25% das pessoas com idade igual ou superior a 16 anos na UE declararam ser portadoras de uma deficiência, fosse ela grave ou moderada (ver [figura 1](#)). Esta percentagem representa cerca de 87 milhões de pessoas, incluindo mais de 24 milhões que consideram ter uma ou mais deficiências graves<sup>2</sup>. Os dados de 2021 não incluem as pessoas com deficiência que vivem numa instituição (estimadas em mais de 1 milhão de crianças e adultos com menos de 65 anos e mais de 2 milhões de adultos com mais de 65 anos)<sup>3</sup>.

**03** Este inquérito também revelou diferenças significativas entre Estados-Membros. Por exemplo, a prevalência de limitações prolongadas percecionadas pelo próprio indivíduo variava entre 16,7% em Malta e 37,1% na Letónia (ver [figura 1](#)).

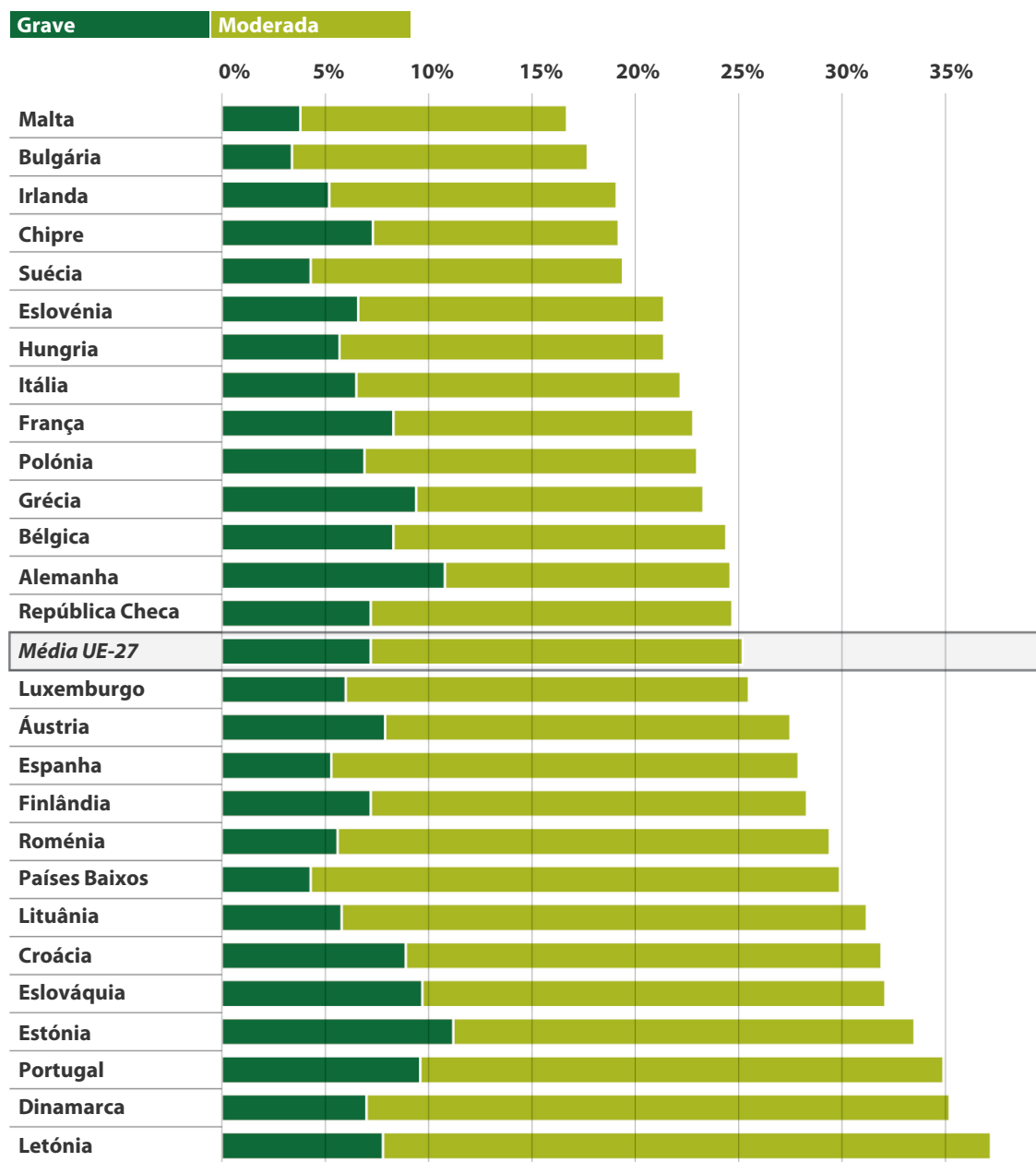
---

<sup>1</sup> Artigo 1º da [Convenção](#).

<sup>2</sup> Relatório "[Rumo à igualdade de direitos para as pessoas com deficiência](#)" (2022/2026(INI)).

<sup>3</sup> [União da Igualdade: Estratégia sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030](#), COM(2021) 101.

**Figura 1 – Perceção, pela própria pessoa, de limitações prolongadas nas atividades quotidianas devido a um problema de saúde, 2021 (percentagem)**



*Nota:* população com idade igual ou superior a 16 anos. Não inclui pessoas que vivem em instituições. Os dados relativos à Eslováquia referem-se a 2020.

*Fonte:* Comissão Europeia.

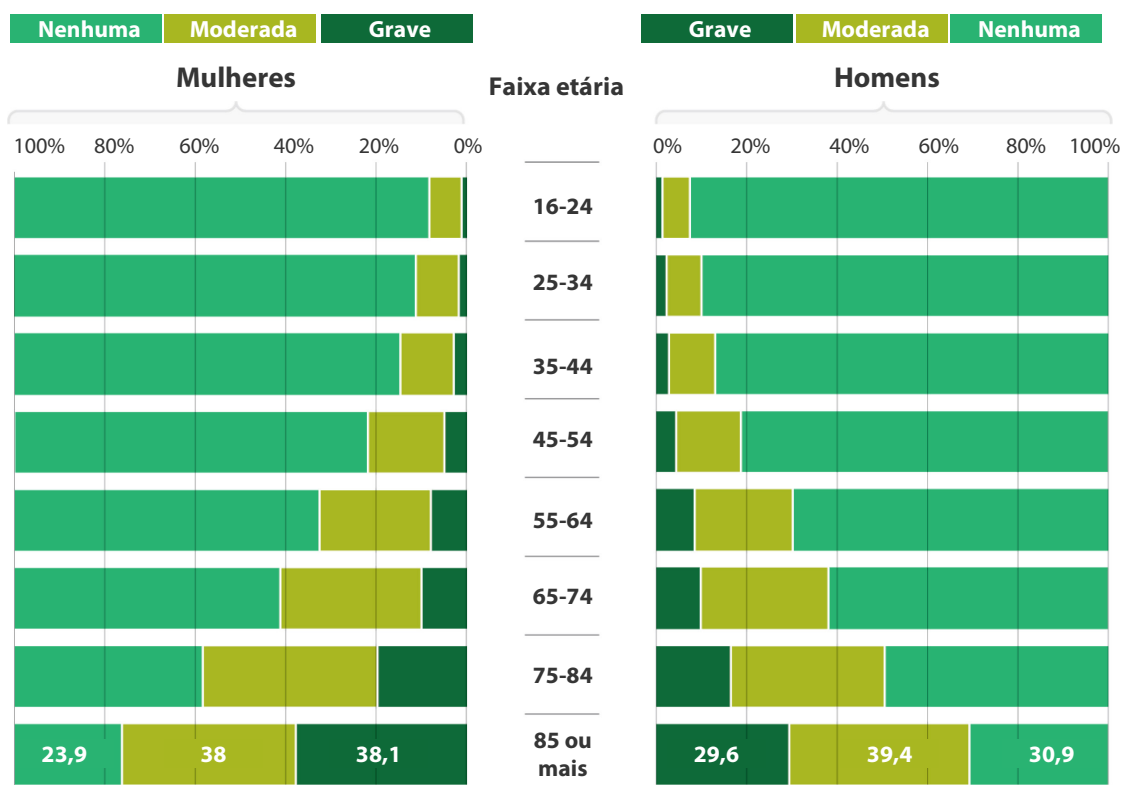
**04** Com o envelhecimento da população da UE, é provável que a percentagem e o número de pessoas com deficiência aumentem. No seu relatório de 2020 sobre as alterações demográficas<sup>4</sup>, a Comissão afirmou que se prevê que a percentagem de

<sup>4</sup> Comissão Europeia, *European Commission Report on the Impact of Demographic Change*.



peças com idade igual ou superior a 65 anos aumente de cerca de 20% em 2019 para 30% em 2070, enquanto a percentagem de pessoas com idade igual ou superior a 80 anos duplicará para 13%. De acordo com o mesmo relatório, uma vez que, em 2018, 49% das pessoas com idade igual ou superior a 65 anos declararam ser portadoras de uma deficiência ou limitação de atividade prolongada, esta alteração demográfica resultará num aumento da prevalência de deficiências. As mesmas projeções revelam um aumento do número de pessoas que poderão vir a necessitar de cuidados prolongados na UE, de 30,8 milhões em 2019 para 33,7 milhões em 2030 e 38,1 milhões em 2050<sup>5</sup>, o que aumentará a pressão sobre os sistemas de cuidados nos Estados-Membros (ver *figura 2* e *figura 3*).

**Figura 2 – Perceção de limitações prolongadas nas atividades quotidianas devido a problemas de saúde, por sexo e idade, 2021 (percentagem)**

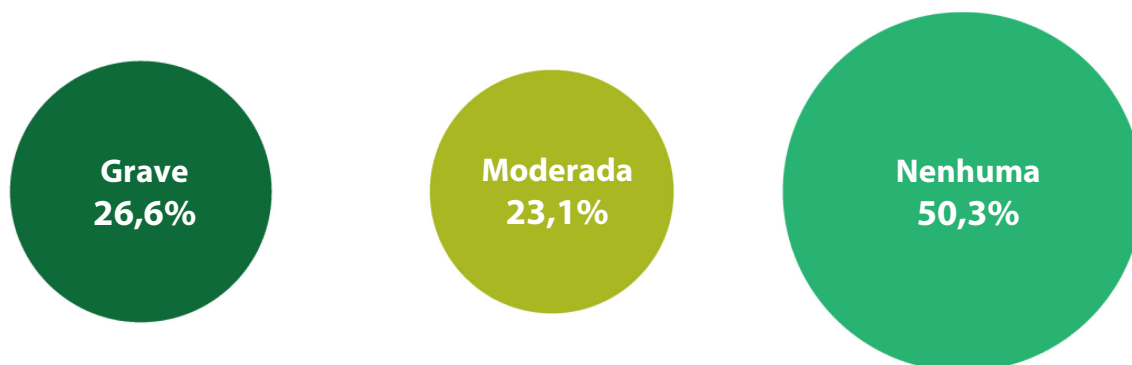


*Nota:* eventuais diferenças no total das percentagens devem-se a arredondamentos.

*Fonte:* Comissão Europeia.

<sup>5</sup> Comité da Proteção Social e Comissão Europeia, *2021 Long-term care report: Trends, challenges and opportunities in an ageing society*, vol. 1, 2021.

**Figura 3 – Nível de dificuldade na realização de atividades de higiene pessoal ou domésticas por pessoas com idade igual ou superior a 65 anos, 2019 (percentagem)**



Fonte: Comissão Europeia.

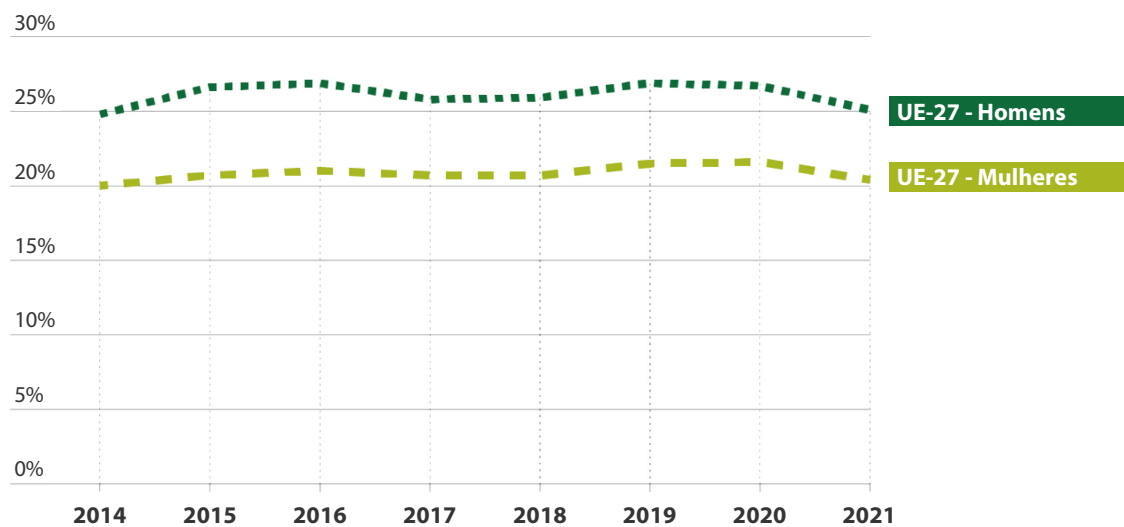
**05** As pessoas com deficiência enfrentam obstáculos significativos no acesso à educação, ao emprego, aos cuidados de saúde, ao desporto e à cultura. Além disso, encontram maiores desafios na participação na vida política e estão expostos a um maior risco de pobreza e exclusão social<sup>6</sup>. Nos últimos anos, não se registaram grandes melhorias nos principais indicadores de igualdade em toda a União, mais concretamente nas disparidades no emprego das pessoas com deficiência e no risco de pobreza (ver [figura 4](#) e [figura 5](#)).

**06** Apenas 50,8% das pessoas com deficiência estão empregadas, em comparação com 75% das que não têm nenhuma deficiência<sup>7</sup>. Com base em inquéritos do Eurostat, a disparidade no emprego de pessoas com deficiência na UE situou-se em 23,1 pontos percentuais em 2021, ou seja, quase o mesmo nível que o registado quando este indicador começou a ser medido, em 2014 (22,7). Esta disparidade é mais acentuada entre os homens do que entre as mulheres. Também em 2021, as pessoas com deficiência estavam em maior risco de pobreza ou exclusão social (29,7%) do que as não portadoras de deficiência (18,8%). Este indicador não registou alterações significativas desde 2015 (30,4% e 21,1%, respetivamente) e é mais elevado nas mulheres do que nos homens.

<sup>6</sup> COM(2021) 101.

<sup>7</sup> COM(2021) 101.

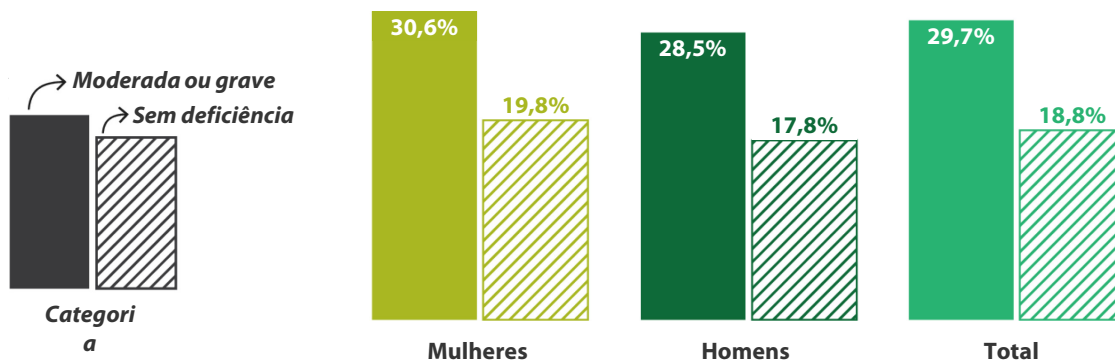
**Figura 4 – Disparidade no emprego de pessoas com deficiência na UE, por sexo, 2014-2021 (pontos percentuais)**



*Nota:* faixa etária dos 15-64 anos.

*Fonte:* Comissão Europeia.

**Figura 5 – Pessoas em risco de pobreza ou exclusão social na UE, por nível de incapacidade para o exercício de uma atividade e por sexo, 2021 (percentagem)**



*Nota:* população com idade igual ou superior a 16 anos. O total refere-se a todas as pessoas de sexo masculino e feminino.

*Fonte:* Comissão Europeia.

**07** A crise provocada pela COVID-19 exacerbou as barreiras enfrentadas pelas pessoas com deficiência. Segundo um estudo da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Eurofound)<sup>8</sup>, durante a pandemia as pessoas com deficiência encontravam-se numa situação social e financeira muito mais desfavorável do que as sem deficiência. O estudo apontou ainda que, com frequência, as pessoas com deficiência não viram as suas necessidades de cuidados de saúde asseguradas (devido à dificuldade de marcação de consultas e aos custos) e que, muitas vezes, sofreram de isolamento social ou relataram problemas de saúde e bem-estar mental.

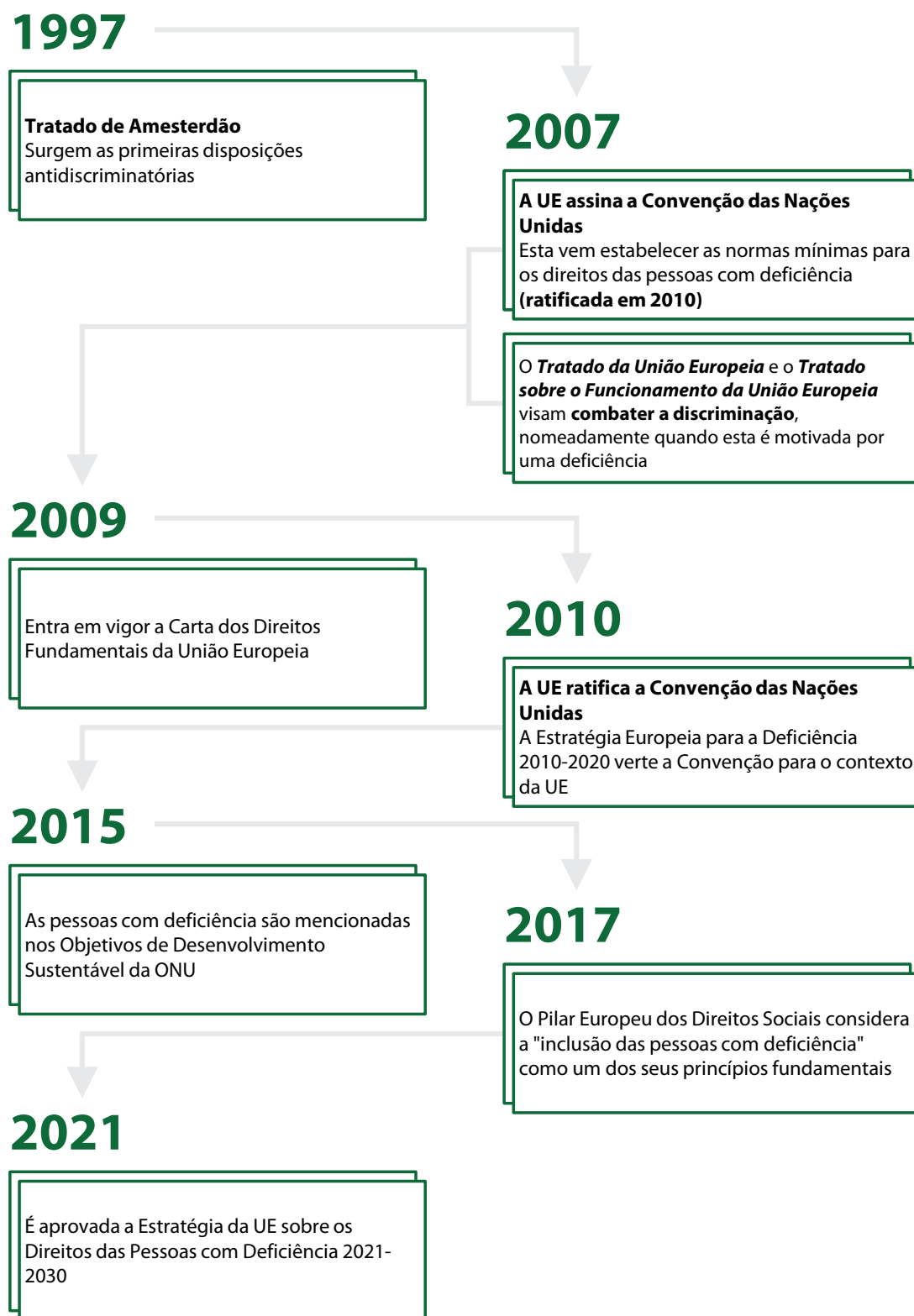
## Quadro estratégico da UE para as pessoas com deficiência

**08** O quadro estratégico da UE para as pessoas com deficiência foi evoluindo ao longo dos últimos 15 anos, acompanhando a evolução das normas internacionais (ver [figura 6](#)).

---

<sup>8</sup> Eurofound, *People with disabilities and the COVID-19 pandemic: Findings from the Living, working and COVID-19 e-survey*, 2022.

Figura 6 – Quadro estratégico da UE para as pessoas com deficiência



Fonte: TCE, com base no trabalho de auditoria.

## Funções e responsabilidades

**09** De acordo com o Tratado<sup>9</sup>, as políticas de inclusão social, emprego e educação são, antes de mais, da responsabilidade e competência dos Estados-Membros. Cabe-lhes conceber as estratégias nacionais em matéria de deficiência em consonância com o seu próprio quadro jurídico de luta contra a discriminação e com as obrigações de aplicar a Convenção.

**10** No domínio da política social, o papel da UE consiste em apoiar, coordenar ou completar a ação dos Estados-Membros segundo os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Desta forma, a União intervém apenas quando os Estados-Membros não conseguem atingir os objetivos sozinhos e nunca vai além do necessário para concretizar os objetivos dos Tratados da UE.

**11** A Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão da Comissão é responsável pela política da UE para as pessoas com deficiência, incluindo a elaboração, a execução e o acompanhamento das estratégias. É o principal ponto de referência para a aplicação da Convenção, cabendo às direções-gerais setoriais a execução da Estratégia 2021-2030 nos seus domínios de intervenção. A Comissão é também responsável pela supervisão do apoio financeiro pertinente prestado pela UE, principalmente através do Fundo Social Europeu (FSE)<sup>10</sup>, no período de 2014-2020, e do Fundo Social Europeu Mais (FSE+)<sup>11</sup>, no período de 2021-2027, através da negociação e aprovação dos acordos de parceria e programas dos Estados-Membros.

**12** São várias as entidades da Comissão que tratam das políticas da UE relacionadas com as pessoas com deficiência. O Grupo de Trabalho para a Igualdade é composto por representantes de alto nível de todos os serviços da Comissão e responde perante a Comissária responsável pela Igualdade, visando integrar o conceito de igualdade para todos, incluindo das pessoas com deficiência, na conceção e execução de todas as estratégias. O grupo inter-serviços em matéria de deficiência promove a aplicação da Convenção em todos os serviços da Comissão, enquanto a Plataforma para a Deficiência assegura a coordenação entre a Comissão, os Estados-Membros e as organizações da sociedade civil.

---

<sup>9</sup> Artigos 4º a 6º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

<sup>10</sup> Regulamento (UE) nº 1304/2013.

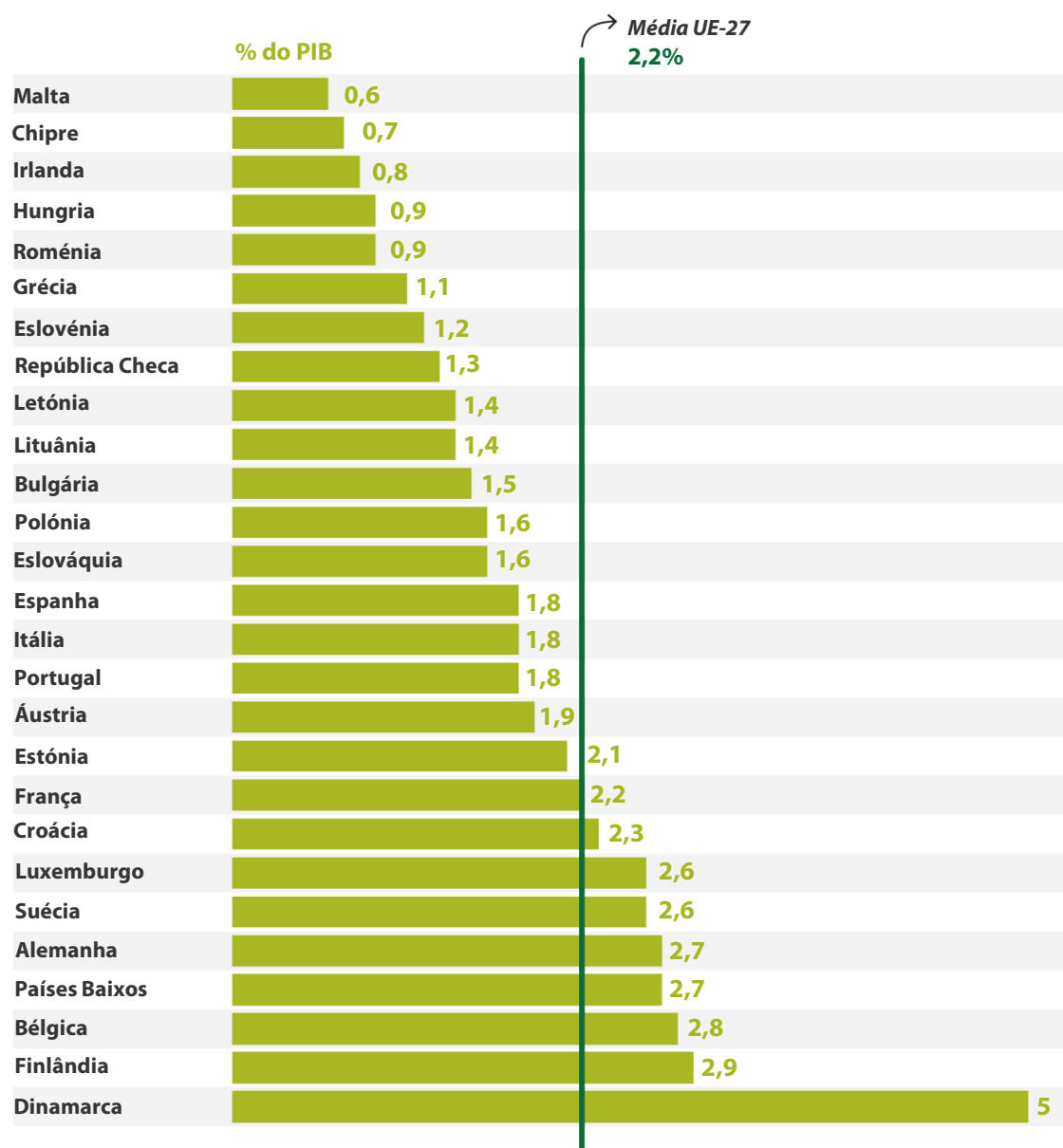
<sup>11</sup> Regulamento (UE) 2021/1057.

**13** Há ainda duas agências da UE com responsabilidades específicas no que respeita às pessoas com deficiência. A Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA) oferece competências especializadas no domínio dos direitos fundamentais. A Eurofound disponibiliza conhecimentos especializados sobre o acesso aos serviços sociais e a qualidade da sua prestação às pessoas com deficiência e doenças crónicas, nomeadamente no que respeita ao emprego.

### **Financiamento nacional e da UE para o apoio às pessoas com deficiência**

**14** As despesas no domínio da política social constituem uma parte considerável dos orçamentos dos Estados-Membros. Segundo o Eurostat, a média das despesas nacionais com a política social na UE corresponde a 22% do PIB, dos quais um décimo (2,2% do PIB) é afetado às questões relacionadas com a deficiência. Nesta categoria de despesas, a percentagem varia entre 0,6% em Malta e 5% na Dinamarca (ver [figura 7](#)).

**Figura 7 – Despesas públicas com as prestações de proteção social em matéria de deficiência, 2020 (percentagem do PIB)**



Fonte: Comissão Europeia.



**15** O financiamento da UE pode complementar as dotações orçamentais nacionais a vários níveis. Uma das vertentes do FSE+<sup>12</sup>, o principal instrumento da União para o investimento nas pessoas durante o período de programação de 2021-2027, é executada em regime de gestão partilhada com os Estados-Membros. Este Fundo dá continuidade ao programa do FSE para 2014-2020<sup>13</sup>, que foi complementado, em resposta à COVID-19, com a Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus (+) (CRII<sup>14</sup>/CRII+<sup>15</sup>) e a Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU)<sup>16</sup>.

**16** O financiamento da vertente do FSE+ em regime de gestão partilhada, 25% do qual deve ser atribuído a medidas de inclusão social, poderá apoiar uma vasta gama de ações a favor das pessoas com deficiência nos Estados-Membros. O Regulamento FSE+ tem como objetivos específicos, nomeadamente, favorecer a inclusão ativa com vista a promover a igualdade de oportunidades, a não discriminação e a participação ativa das pessoas com deficiência em todas as esferas da sociedade, bem como melhorar a sua empregabilidade<sup>17</sup>.

**17** Além disso, existem outras fontes de financiamento da UE que visam apoiar as medidas direcionadas para as pessoas com deficiência no período de programação de 2021-2027, designadamente o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo de Coesão<sup>18</sup>; o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)<sup>19</sup>, lançado em resposta à COVID-19; o programa Erasmus+<sup>20</sup>; o Corpo Europeu de Solidariedade<sup>21</sup> e o Programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores (CIDV)<sup>22</sup>.

---

<sup>12</sup> Regulamento (UE) 2021/1057.

<sup>13</sup> Regulamento (UE) nº 1304/2013.

<sup>14</sup> Regulamento (UE) 2020/460.

<sup>15</sup> Regulamento (UE) 2020/558.

<sup>16</sup> Regulamento (UE) 2020/2221.

<sup>17</sup> Artigo 4º do Regulamento (UE) 2021/1057.

<sup>18</sup> Regulamento (UE) 2021/1058.

<sup>19</sup> Regulamento (UE) 2021/241.

<sup>20</sup> Regulamento (UE) 2021/817.

<sup>21</sup> Regulamento (UE) 2021/888.

<sup>22</sup> Regulamento (UE) 2021/692.

## Âmbito e método da auditoria

**18** A presente auditoria avaliou se as ações da Comissão foram eficazes no apoio às pessoas com deficiência nos Estados-Membros. O Tribunal analisou:

- o se os critérios utilizados pelos Estados-Membros para a concessão do estatuto de portador de deficiência são passíveis de reconhecimento mútuo. Uma vez que os dados estatísticos dos Estados-Membros podem basear-se no estatuto de portador de deficiência, o Tribunal analisou também se esses dados, combinados com estatísticas ao nível da UE, permitem à Comissão obter uma boa visão geral do panorama atual das pessoas com deficiência na União, com base em informações comparáveis;
- o se a Comissão concebeu da melhor forma a Estratégia da UE sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030, tendo em conta as lacunas observadas na Estratégia Europeia para a Deficiência 2010-2020, e se a nova Estratégia tinha definido objetivos claros e as medidas necessárias para os concretizar;
- o se os fundos da UE disponíveis, incluindo as medidas de apoio temporário no período de programação de 2014-2020 (CRII<sup>23</sup>/CRII+<sup>24</sup> e REACT-EU<sup>25</sup>), e os novos requisitos legais para o período de 2021-2027 estão bem orientados para as necessidades das pessoas com deficiência, e se tal financiamento é registado e acompanhado, de modo a avaliar o seu contributo para a melhoria da qualidade de vida destas pessoas.

**19** A principal entidade auditada foi a Comissão, nomeadamente a Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão. O Tribunal realizou uma análise com base em informações, dados, documentos e estudos disponíveis na Comissão. Consultou igualmente outras partes interessadas pertinentes (Eurofound, FRA e organizações da sociedade civil ao nível da UE).

**20** Foram também obtidas informações adicionais através de visitas de auditoria realizadas em quatro Estados-Membros, a saber, Espanha, Países Baixos, Roménia e Suécia. Esta seleção foi feita com base no número comunicado de pessoas com deficiência apoiadas pelo FSE e no financiamento total atribuído por este Fundo. Em cada um destes países, o Tribunal entrevistou as autoridades competentes, organizações de cúpula que representam os interesses das pessoas com deficiência e

---

<sup>23</sup> Regulamento (UE) 2020/460.

<sup>24</sup> Regulamento (UE) 2020/558.

<sup>25</sup> Regulamento (UE) 2020/2221.

outros organismos pertinentes, tais como provedores de justiça ou agências governamentais que lidam com questões relacionadas com estas pessoas. Foram debatidas todas as questões incluídas nos três domínios do âmbito da auditoria.

**21** Tendo em conta o apelo feito pela Comissão às instituições da UE para que estas dessem o exemplo como empregadoras de pessoas com deficiência, o Tribunal incluiu o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e o Tribunal de Justiça da União Europeia no âmbito da auditoria, tendo analisado as suas práticas nesta matéria.

**22** O Tribunal enviou um inquérito a cada uma das referidas instituições com o objetivo de recolher informações sobre a sua situação em termos de emprego de pessoas com deficiência. Através do inquérito, solicitavam-se estatísticas sobre: o emprego do pessoal e as fontes desses dados; as estruturas organizacionais; as medidas tomadas e os planos de ação ao nível da inclusão; a acessibilidade das suas infraestruturas físicas e digitais. Foram incluídas idênticas informações relativamente ao Tribunal de Contas Europeu, a fim de permitir uma comparação entre todas as instituições da UE sujeitas ao mesmo estatuto dos funcionários<sup>26</sup>.

**23** O Tribunal decidiu realizar esta auditoria por se tratar de um assunto de grande importância para muitos cidadãos da UE. O Parlamento Europeu manifestou por diversas vezes o seu interesse no tema. O relatório será apresentado a tempo de ser tido em conta nas revisões intercalares quer da Estratégia 2021-2030 (em 2024), quer do financiamento do FSE+ (em 2026).

**24** A presente auditoria incidiu tanto no período de programação de 2014-2020 como no de 2021-2027 (até ao final de 2022).

---

<sup>26</sup> Regulamento nº 31º (CEE), 11º (CEEA).

## Observações

### **A Comissão não tem uma boa visão geral do panorama atual das pessoas com deficiência em toda a UE**

**25** O Tribunal avaliou se a Comissão dispunha de uma boa visão geral do panorama atual das pessoas com deficiência em toda a UE. Para tal, verificou se os dados estatísticos, tanto ao nível dos Estados-Membros como da União, eram comparáveis e se os critérios utilizados pelos Estados-Membros para a concessão do estatuto de portador de deficiência são passíveis de reconhecimento mútuo.

### **As definições e os critérios utilizados pelos Estados-Membros para a concessão do estatuto de portador de deficiência não são comparáveis**

**26** Os 27 Estados-Membros são todos Partes na Convenção, que estabelece o conceito geral de deficiência. No entanto, as definições deste conceito e os métodos para a concessão do estatuto de portador de deficiência variam entre os Estados-Membros<sup>27</sup>. Existem também diferenças significativas quanto aos benefícios sociais concedidos às pessoas com deficiência e à extensão dos mesmos.

**27** O [quadro 1](#) apresenta uma visão global relativamente aos quatro Estados-Membros visitados. A Roménia e Espanha avaliam e determinam o estatuto de portador de deficiência com base principalmente numa avaliação médica. Por seu lado, nos Países Baixos e na Suécia, a avaliação das necessidades para a concessão de apoios baseia-se no pedido apresentado pela pessoa.

---

<sup>27</sup> Parlamento Europeu, *Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card*, novembro de 2022. Comissão Europeia, *Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits*, relatório final, 2021.

### Quadro 1 – Definição e determinação do estatuto de portador de deficiência nos quatro Estados-Membros visitados

| Estado-Membro | Definição  | Processo de avaliação do estatuto de portador de deficiência  |
|---------------|--|---|
| Espanha       | Limitações físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais suscetíveis de impedir a participação plena e efetiva na sociedade em condições de igualdade com os demais | A avaliação baseia-se numa abordagem multidisciplinar, que inclui uma avaliação médica, psicológica e de incapacidade profissional, e numa deficiência medicamente comprovada de, no mínimo, 33%. |
| Países Baixos | Qualquer limitação que impeça ou condicione uma participação integral na sociedade, com igualdade de oportunidades   | O estatuto é determinado consoante as necessidades individuais em termos de assistência em diferentes momentos da vida quotidiana.  |
| Roménia       | Incapacidade de realizar atividades quotidianas em circunstâncias normais  | Existem quatro graus de deficiência* que determinam os benefícios concedidos, baseando-se essencialmente numa avaliação médica.   |
| Suécia        | Limitação funcional da capacidade física, mental ou intelectual  | O estatuto é determinado em função das necessidades individuais em termos de assistência e depende do estado físico e/ou psicológico da pessoa.   |

\* A Roménia está a proceder à reforma e modernização deste sistema.

Fonte: TCE, com base no trabalho de auditoria.

**28** O Tribunal encontrou diferenças na forma como o estatuto de portador de deficiência é determinado até mesmo no interior de três dos quatro Estados-Membros visitados, pelo que os benefícios concedidos podem diferir entre regiões e municípios. Na Roménia, a política é executada ao nível central (ver [caixa 1](#)).

## Caixa 1

### O apoio às pessoas com deficiência varia consoante o local de residência da pessoa dentro do país

Nos **Países Baixos** e na **Suécia**, os municípios e as regiões/províncias são os principais responsáveis pela execução e financiamento do apoio às pessoas com deficiência. Compete aos municípios avaliar o nível e o grau de deficiência de uma pessoa tendo em conta o meio envolvente. Caso uma pessoa que resida num município decida mudar-se para outro, tem de solicitar uma nova avaliação da sua deficiência e, antes da mudança, devolver qualquer equipamento de assistência que tenha recebido. A nova avaliação não tem necessariamente em conta a situação anterior. Por conseguinte, é possível que a pessoa beneficie de serviços de apoio e equipamento diferentes com base na avaliação efetuada pelo novo município, mesmo que a sua deficiência se mantenha inalterada. Porém, recentemente verificaram-se progressos em termos de coordenação intermunicipal, nomeadamente nos Países Baixos, de modo a facilitar o processo de mudança de município.

Em **Espanha**, a legislação geral nacional sobre os direitos das pessoas com deficiência e a sua inclusão social garante o direito à igualdade de oportunidades e de tratamento, bem como o exercício concreto e efetivo dos seus direitos em condições de igualdade com os outros cidadãos. Por outro lado, a assistência e os serviços sociais são responsabilidade exclusiva das comunidades autónomas (administração regional). Uma vez que estas últimas emitiram legislação e regras regionais específicas que acrescem à legislação geral, o nível de apoio às pessoas com deficiência varia dentro do próprio país, ou seja, os benefícios e os serviços de apoio concedidos diferem consoante a comunidade autónoma em que a pessoa reside.

*Fonte:* TCE, com base no trabalho de auditoria.

**29** Além disso, os Estados-Membros não reconhecem automaticamente o estatuto de portador de deficiência concedido por outro Estado-Membro<sup>28</sup>. Esta lacuna significa que as pessoas com deficiência que visitem outro país da UE ou que se desloquem para trabalhar, estudar ou por outras razões poderão não receber o mesmo tratamento que os cidadãos desse país numa situação semelhante ou até mesmo idêntica. Por exemplo, uma vez que o estatuto de portador de deficiência pode não ser automaticamente reconhecido pelas autoridades de outro Estado-Membro, estas pessoas poderão não beneficiar de igualdade de acesso a determinados serviços (como preços mais reduzidos em museus ou transportes). Esta situação significa igualmente

<sup>28</sup> Parlamento Europeu, *Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card*, novembro de 2022. Comissão Europeia, *Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits*, relatório final, 2021.

que as pessoas com deficiência poderão enfrentar obstáculos específicos no exercício do seu direito à liberdade de circulação.

### **Não é possível comparar as estatísticas da UE com as que se baseiam em definições nacionais**

**30** O Eurostat fornece dados relativos a vários domínios fulcrais, como o número de pessoas com deficiência, a disparidade no emprego e o risco de pobreza associado a estas pessoas. O Tribunal constatou que, nos últimos anos, não se registaram progressos significativos nos principais indicadores de igualdade ao nível da UE (ver pontos [02](#), [05](#) e [06](#)).

**31** Os dados do Eurostat são compilados através de um conjunto de inquéritos regulares baseados em autodeclarações dos participantes. O Tribunal identificou algumas lacunas nesta recolha de dados.

- o Ao nível da abrangência, a metodologia dos inquéritos do Eurostat incide apenas nas pessoas com idade igual ou superior a 15 ou 16 anos (consoante o inquérito) que vivem em agregados familiares privados, excluindo assim as pessoas que vivem em instituições e as crianças com menos de 15/16 anos. A recolha de dados sobre as crianças com deficiência iniciou-se apenas em 2021, através um inquérito-piloto realizado em 2017, cujos dados ainda estão a ser tratados.
- o Em termos de granularidade, os dados apenas fazem a distinção entre deficiências moderadas e graves, sem qualquer outra distinção em função do tipo de deficiência (intelectual, física, sensorial ou mental).
- o Quanto à frequência dos inquéritos às pessoas com deficiência, esta é variável: por exemplo, o inquérito às condições de vida e rendimento (EU-SILC) é realizado anualmente, ao passo que o Inquérito Europeu de Saúde por Entrevista (EHIS) foi realizado apenas a cada cinco anos até 2019 e de seis em seis anos após essa data. Além disso, no que diz respeito ao SILC, certos módulos de inquérito são realizados com uma periodicidade diferente (três e seis anos, consoante o assunto).

**32** Nem sempre é possível conciliar os dados recolhidos pelo Eurostat através dos seus vários inquéritos com os dados específicos, principalmente relacionados com prestações sociais, compilados pelos Estados-Membros ou pelas suas regiões a partir de diferentes fontes ou procedimentos administrativos. A inexistência de critérios comparáveis tem impacto na disponibilidade e comparabilidade dos dados relativos às pessoas com deficiência entre os Estados-Membros.

**33** As organizações europeias que representam as pessoas com deficiência também chamaram a atenção para a falta de dados sólidos e comparáveis. O Fórum Europeu das Pessoas com Deficiência afirmou<sup>29</sup> que o número destas pessoas na UE podia ser apenas estimado, uma vez que não existem dados de recenseamento desagregados e comparáveis. Tanto este Fórum como a União Europeia de Surdos salientaram a necessidade de dados de qualidade relativos às pessoas com deficiência<sup>30</sup>. Do mesmo modo, um relatório das Nações Unidas sobre a deficiência<sup>31</sup> defendeu que fossem recolhidos dados em vários domínios, nomeadamente a pobreza, a educação ou o acesso a instalações de higiene, e a desagregação dos mesmos em função do tipo de deficiência, da idade e do sexo.

**34** A Comissão comprometeu-se a estabelecer um conjunto de indicadores, recorrendo a dados estatísticos já existentes, que permitam medir a evolução do cenário atual das pessoas com deficiência na UE. Os indicadores, que deverão estar disponíveis até ao final de 2023, destinam-se a avaliar a situação destas pessoas em diferentes domínios da sociedade: emprego, educação, proteção social, condições de vida, saúde, entre outros<sup>32</sup>. Entretanto, a Comissão recorre a estudos e avaliações *ad hoc* realizados por outros organismos, como a FRA ou a Eurofound.

### **A Estratégia 2021-2030 prevê algumas iniciativas de inclusão importantes, mas mantêm-se por resolver várias questões fundamentais**

**35** O Tribunal avaliou se a Estratégia da Comissão sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030 (em seguida designada "Estratégia 2021-2030") definiu prioridades e objetivos específicos, teve em conta as conclusões da avaliação, pela Comissão, da Estratégia Europeia para a Deficiência 2010-2020 (em seguida designada "Estratégia 2010-2020") e apontou as medidas de apoio da UE e o seu calendário. Analisou também uma amostra de iniciativas emblemáticas da Estratégia 2021-2030 que se enquadravam no âmbito da auditoria e que foram concluídas, ou previa-se serem concluídas, até ao final de 2023.

---

<sup>29</sup> <https://www.edf-feph.org/newsroom-news-how-many-persons-disabilities-live-eu/>.

<sup>30</sup> Reações da União Europeia de Surdos às consultas públicas sobre a **Recolha de dados – estatísticas europeias sobre a população**.

<sup>31</sup> Divisão de Análise Económica do Departamento dos Assuntos Económicos e Sociais das Nações Unidas, *Disability and Development Report: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with persons with disabilities – 2018*, 2019.

<sup>32</sup> COM(2021) 101.



**36** O Tribunal avaliou especificamente se a Comissão promoveu o reconhecimento mútuo do estatuto de portador de deficiência entre os Estados-Membros, a fim de garantir uma aplicação harmonizada das medidas da Estratégia 2021-2030 e facilitar a livre circulação das pessoas com deficiência na UE. Analisou igualmente de que forma as instituições da União pretendem dar o exemplo em termos de interação com estas pessoas.

### **A Estratégia 2021-2030 verte os princípios da Convenção para objetivos específicos e medidas operacionais**

**37** A Estratégia 2021-2030<sup>33</sup> estabelece os objetivos e as prioridades de ação da UE no que respeita às pessoas com deficiência em termos de acessibilidade, direitos de cidadania da União, qualidade de vida, igualdade de acesso e não discriminação, bem como da promoção dos direitos das pessoas com deficiência ao nível mundial. Tem em consideração a diversidade das deficiências, nomeadamente as incapacidades físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais de longa duração. No entanto, a Estratégia 2021-2030 não é, por si só, um instrumento juridicamente vinculativo, mas sim uma ferramenta política cuja execução assenta numa ação coordenada, tanto ao nível nacional como da UE.

**38** A Estratégia 2021-2030 verte os princípios da Convenção para objetivos específicos e ações operacionais, especificamente sete iniciativas emblemáticas (ver [anexo](#)) e 57 outras ações, algumas das quais abrangidas por requisitos regulamentares da UE. Estas ações incluem: elaborar orientações e ferramentas sobre questões específicas; rever outras estratégias existentes com impacto nas pessoas com deficiência; avaliar a aplicação da legislação; realizar estudos sobre várias questões; cooperar com os Estados-Membros e as partes interessadas e apoiá-los em várias matérias, incluindo a utilização dos fundos da UE; acompanhar a execução efetiva da Estratégia 2021-2030 através de um quadro específico e de indicadores de deficiência. O quadro de acompanhamento da Comissão apresenta um calendário de conclusão para cerca de metade das ações previstas. As restantes estão assinaladas como "em curso" ou com prazo de conclusão "a determinar"<sup>34</sup>.

**39** A Estratégia 2021-2030 apela aos Estados-Membros no sentido de tomarem medidas nos domínios da sua competência para responder às necessidades das pessoas com deficiência. Contudo, tendo em conta a competência subsidiária da UE

---

<sup>33</sup> [COM\(2021\) 101](#).

<sup>34</sup> [Quadro de acompanhamento da Estratégia 2021-2030](#).

(ver ponto 09), a Comissão não pode responsabilizar os Estados-Membros caso estes não tomem medidas.

### **A Estratégia 2021-2030 colmata a generalidade das lacunas apontadas na avaliação da sua antecessora, mas mantêm-se por resolver várias questões fundamentais**

**40** A Estratégia 2010-2020 verteu algumas das disposições da Convenção para o contexto da UE e propôs medidas de apoio às pessoas com deficiência em oito domínios prioritários: acessibilidade, participação, igualdade, emprego, educação, proteção social, saúde e ação externa<sup>35</sup>. A Comissão avaliou<sup>36</sup> a Estratégia 2010-2020 e considerou que esta contribuiu significativamente para aumentar a sensibilização para as questões relacionadas com a deficiência, sobretudo ao nível da União. Segundo a avaliação, a Estratégia 2010-2020:

- contribuiu para uma evolução no sentido de uma abordagem centrada nos direitos humanos, em conformidade com os princípios da Convenção;
- influenciou a integração de questões relacionadas com a deficiência na legislação e nas políticas da UE, nomeadamente nos domínios da acessibilidade e dos direitos dos passageiros (exemplos disso são a **Diretiva Acessibilidade**<sup>37</sup>, a **Diretiva Acessibilidade da Web**<sup>38</sup> e a legislação relativa aos direitos dos passageiros com mobilidade reduzida<sup>39</sup>);
- contribuiu para a integração das questões relativas à deficiência ao nível das instituições da UE através da aplicação do princípio 17 do Pilar Europeu dos Direitos Sociais<sup>40</sup> e do processo do Semestre Europeu;
- reforçou a participação das pessoas com deficiência e das suas organizações representativas no processo de tomada de decisões da UE.

---

<sup>35</sup> *Estratégia Europeia para a Deficiência 2010-2020: Compromisso renovado a favor de uma Europa sem barreiras*, **COM(2010) 636**.

<sup>36</sup> *Evaluation of the European Disability Strategy 2010-2020*, **SWD(2020) 289**.

<sup>37</sup> **Diretiva (UE) 2019/882**.

<sup>38</sup> **Diretiva (UE) 2016/2102**.

<sup>39</sup> **Regulamento (UE) nº 181/2011** e **Regulamento (UE) nº 1177/2010**.

<sup>40</sup> Pilar Europeu dos Direitos Sociais, princípio 17 – Inclusão das pessoas com deficiência, **SWD(2017) 201**.

**41** A referida avaliação assinala também várias lacunas, que o Tribunal analisou e comparou com a conceção da Estratégia 2021-2030. A análise mostra que a Comissão colmatou a maioria das lacunas assinaladas ao conceber esta última. No entanto, a estratégia atual continua a apresentar algumas lacunas fundamentais (ver [quadro 2](#)).

**Quadro 2 – Lacunas da Estratégia 2010-2020 assinaladas na avaliação e resposta que lhes foi dada na Estratégia 2021-2030**

| <b>Estratégia 2010-2020:<br/>lacunas assinaladas</b>   | <b>Conceção da Estratégia 2021-2030</b>  |
|--|--|
| Falta de harmonização plena com a Convenção  | Em consonância com a Convenção   |
| Pouca sensibilização para a Estratégia 2010-2020 (cidadãos, decisores políticos nacionais) e escassa partilha de conhecimentos | Proposta de ações de sensibilização e de intercâmbio de experiências, incluindo a iniciativa emblemática 6 sobre a Plataforma para a Deficiência                           |
| Progressos modestos no que diz respeito à acessibilidade   | Proposta da iniciativa emblemática 1 (centro de recursos AccessibleEU) e de uma lista pormenorizada de outras ações  |
| Progressos modestos quanto à desinstitucionalização  | Secção específica sobre a desinstitucionalização, com duas iniciativas emblemáticas (3 e 4) que visam a orientação para a vida autónoma e "serviços sociais de excelência" |
| Pouca inclusão de questões relacionadas com a deficiência no processo de elaboração de políticas                               | Recurso ao Grupo de Trabalho para a Igualdade para introduzir as questões relacionadas com a deficiência em todos os domínios de intervenção                               |
| Não existem referências específicas às deficiências invisíveis e intelectuais  | A estratégia inclui algumas referências esparsas, mas a secção sobre a acessibilidade não menciona as deficiências invisíveis  |
| Juridicamente não vinculativa  | Omissa a este respeito   |
| Lacuna jurídica na proteção contra a discriminação com base numa deficiência   | A questão permanece, pois, os progressos dependem da adoção de legislação na matéria   |
| Ausência de indicadores específicos para avaliar a execução  | Indicadores atualmente em desenvolvimento  |

| Estratégia 2010-2020:<br>lacunas assinaladas  | Conceção da Estratégia 2021-2030   |
|---|--|
| Inexistência de articulação entre o financiamento da UE e a Estratégia; ausência de um orçamento específico para a sua execução | Omissa a este respeito (ver pontos <a href="#">43</a> a <a href="#">45</a> )   |
| Não realização de revisão da legislação pertinente em vigor   | Omissa a este respeito (ver pontos <a href="#">46</a> e <a href="#">47</a> )   |
| As medidas de incentivo ao emprego são insuficientes para colmatar a disparidade no emprego de pessoas com deficiência          | Estão a ser levadas a cabo outras ações, designadamente a iniciativa emblemática 5 relativa ao Pacote para o Emprego das Pessoas com Deficiência |
| Conhecimento das questões relacionadas com a deficiência desigual ao nível das instituições da UE                               | Reuniões e trocas de pontos de vista regulares; a Comissão adotou uma estratégia de recursos humanos para promover a diversidade e a inclusão    |
| Inexistência de um quadro de acompanhamento   | Quadro de acompanhamento publicado em maio de 2022   |

*Fonte:* análise realizada pelo TCE às Estratégias 2010-2020 e 2021-2030, com base na avaliação da Estratégia Europeia para a Deficiência 2010-2020, SWD(2020) 289.

**42** Globalmente, a Comissão elaborou a Estratégia 2021-2030 de forma a colmatar a maior parte das lacunas apontadas na Estratégia 2010-2020, mas mantêm-se por resolver várias questões importantes. A análise do Tribunal revelou igualmente que a Estratégia 2021-2030 está em consonância com a Convenção e inclui novas ações, incluindo sete iniciativas emblemáticas. Porém, apenas metade das ações prevê uma data de conclusão, o que pode ter impacto no acompanhamento da sua execução real.

#### **A articulação entre os objetivos da Estratégia 2021-2030 e os programas de financiamento da UE continua a ser insuficiente**

**43** A Estratégia 2021-2030 refere diversos programas de financiamento da UE aos quais os Estados-Membros podem recorrer para apoiar a execução da mesma durante o período de programação de 2021-2027 (ver ponto [17](#)). Alguns destes programas contêm disposições relacionadas com a aplicação da Convenção em matéria de acessibilidade ou de não discriminação contra as pessoas com deficiência.

**44** É o caso, em particular, do FSE+ e do FEDER, mas também dos programas Erasmus+ e CERV. A REACT-EU (uma iniciativa de complemento aos programas da política de coesão de 2014-2020 que vai até ao final de 2022) apenas faz referência às pessoas com deficiência no âmbito dos serviços sociais de interesse geral. O MRR, que disponibiliza financiamento entre 2021 e 2026, não faz qualquer referência a esses

requisitos, embora inclua os "grupos desfavorecidos" e as "pessoas vulneráveis" entre as ações que beneficiam de apoio.

**45** Nem todos os programas de financiamento da UE para 2021-2027 referidos na Estratégia 2021-2030 dispõem de financiamento especificamente afetado à concretização dos objetivos da mesma. Esta questão constituiu também uma das lacunas assinaladas na Estratégia 2010-2020.

**Até à data, a Comissão não procedeu a uma revisão de toda a legislação pertinente da UE que permita avaliar a conformidade com a Convenção**

**46** As observações finais das Nações Unidas, em 2015<sup>41</sup>, recomendavam que a UE procedesse a uma revisão transversal e exaustiva da sua legislação, a fim de assegurar a sua plena harmonização com a Convenção. A necessidade desta revisão foi também referida nos pareceres da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais e da Comissão das Petições do Parlamento Europeu a propósito de uma proposta de resolução recente desta instituição<sup>42</sup>. O Fórum Europeu das Pessoas com Deficiência, no seu relatório-sombra para as Nações Unidas<sup>43</sup>, fez referência a dois exemplos de legislação que carece de revisão, ambos relacionados com os transportes<sup>44</sup>. No entanto, até à data, não se realizou uma revisão exaustiva da legislação da União para assegurar a sua conformidade com a Convenção.

**47** No seu relatório anterior, o Tribunal considerou que assegurar um processo de consulta de boa qualidade era um desafio para a Comissão<sup>45</sup>. Em novembro de 2021, esta atualizou as suas orientações para legislar melhor<sup>46</sup> e o conjunto de ferramentas<sup>47</sup> que as acompanham para integrar as consultas sobre questões relacionadas com a deficiência, em especial as ferramentas nº 29 (direitos fundamentais) e nº 30 (emprego, condições de trabalho, distribuição de rendimentos, proteção social e inclusão). Ambas as ferramentas realçam a necessidade de se realizarem avaliações de

---

<sup>41</sup> Nações Unidas, *Concluding observations on the initial report of the European Union: Committee on the Rights of Persons with Disabilities*.

<sup>42</sup> [2022/2026\(INI\)](#).

<sup>43</sup> Fórum Europeu das Pessoas com Deficiência, *Alternative report for the second review of the EU by the CRPD Committee*, fevereiro de 2022.

<sup>44</sup> [Regulamento \(CE\) nº 1107/2006](#) e [Regulamento \(UE\) nº 1300/2014](#).

<sup>45</sup> Documento de análise 02/2020 do TCE, *O processo legislativo na União Europeia após quase 20 anos a "Legislar Melhor"*.

<sup>46</sup> *Better Regulation Guidelines*, SWD(2021) 305.

<sup>47</sup> Comissão Europeia, *Better Regulation Toolbox*, 2023.

impacto a fim de evitar consequências negativas em grupos específicos, como as pessoas com deficiência.

### **A falta de progresso de duas medidas legislativas dificulta o avanço de elementos importantes da Estratégia 2021-2030**

**48** A Estratégia 2021-2030 reconhece a existência de uma lacuna na legislação da UE no respeitante à garantia da igualdade de tratamento das pessoas com deficiência nos domínios da proteção social, dos cuidados de saúde, da educação e do acesso a bens e serviços, designadamente a habitação. Apenas no domínio da igualdade no emprego é que a diretiva sobre a matéria<sup>48</sup> prevê uma base jurídica da UE para combater a discriminação motivada por uma deficiência. Nas suas linhas gerais, a Estratégia 2021-2030 apela aos Estados-Membros para que permitam a adoção da proposta da Comissão de uma Diretiva destinada a aplicar o princípio da igualdade de tratamento nos domínios acima referidos (a chamada Diretiva Igualdade de Tratamento). A adoção desta proposta de texto jurídico pelo Conselho permanece incerta, não sendo especificado qualquer calendário para o efeito.

**49** No que diz respeito à acessibilidade, a adoção da Diretiva Acessibilidade<sup>49</sup> em 2019 constituiu um passo importante no sentido de facilitar o acesso das pessoas com deficiência a produtos e serviços, eliminando as barreiras criadas pelas diferentes regras dos Estados-Membros. Nos termos desta Diretiva, os Estados-Membros eram obrigados a transpô-la para as legislações nacionais até 28 de junho de 2022. Contudo, 24 dos 27 Estados-Membros receberam notificações de incumprimento por não terem comunicado as suas medidas de transposição. Em 2023, os três Estados-Membros que o tinham feito (Dinamarca, Itália e Estónia) receberam também notificações de incumprimento por transposição incompleta<sup>50</sup>.

**50** Uma vez que a acessibilidade aos produtos e serviços representa uma condição prévia para a participação na sociedade em condições de igualdade com os demais, eventuais atrasos na aplicação desta legislação poderão ter um impacto negativo na igualdade das pessoas com deficiência. Além disso, segundo a Diretiva Acessibilidade, os Estados-Membros poderão avaliar por si mesmos se as infraestruturas construídas cumprem os requisitos de acessibilidade<sup>51</sup>. Segundo o Fórum Europeu das Pessoas

---

<sup>48</sup> [Diretiva 2000/78/CE do Conselho](#).

<sup>49</sup> [Diretiva \(UE\) 2019/882](#).

<sup>50</sup> Comissão Europeia, *Decisões em matéria de infração – Non-transposition of EU legislation: Commission takes action to ensure complete and timely transposition of EU directives*, 20 de julho de 2022.

<sup>51</sup> Artigo 4º, nº 4, da [Diretiva \(UE\) 2019/882](#).

com Deficiência<sup>52</sup>, tal não é suficiente para assegurar uma estratégia harmonizada para a acessibilidade das pessoas com deficiência às infraestruturas construídas em toda a UE.

### **As iniciativas emblemáticas auditadas da Estratégia 2021-2030 estão a registar progressos, mas ainda não é possível avaliar o seu impacto**

**51** O Tribunal analisou três iniciativas emblemáticas, já concluídas ou que o deverão ser até ao final de 2023:

- o iniciativa emblemática 2 – propor a introdução de um Cartão Europeu de Deficiência que seja reconhecido em todos os Estados-Membros (pontos [52](#) a [56](#));
- o iniciativa emblemática 5 – apresentar um pacote destinado a melhorar as oportunidades de emprego das pessoas com deficiência, que apoiará os Estados-Membros na aplicação das orientações para o emprego através do Semestre Europeu (pontos [57](#) a [60](#));
- o iniciativa emblemática 7 – como forma de dar o exemplo, adotar uma estratégia renovada da Comissão em matéria de recursos humanos que inclua ações destinadas a promover a diversidade e a inclusão das pessoas com deficiência (pontos [61](#) a [69](#)).

### **Introdução do Cartão Europeu de Deficiência: a eficácia está dependente do alcance da sua aplicação e do reconhecimento mútuo do estatuto de portador de deficiência**

**52** Uma das iniciativas emblemáticas da Estratégia 2021-2030 é a introdução do Cartão Europeu de Deficiência até ao final de 2023 (ver [anexo](#)). Esta iniciativa foi também incluída enquanto proposta legislativa no programa de trabalho da Comissão para 2023. Baseia-se nos resultados de um projeto-piloto realizado entre 2016 e 2018 destinado a apoiar o reconhecimento mútuo voluntário do estatuto de portador de deficiência nos setores do lazer, da cultura, do desporto e dos transportes nos oito Estados-Membros participantes. Outra iniciativa semelhante, o cartão europeu de estacionamento, está em vigor desde 1998, com bons resultados<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Fórum Europeu das Pessoas com Deficiência, *Alternative report for the second review of the EU by the CRPD Committee*, fevereiro de 2022.

<sup>53</sup> Recomendação do Conselho [98/376/CE](#) relativa a um cartão de estacionamento para pessoas com deficiência, com a redação que lhe foi dada pela [Recomendação do Conselho](#) de 3 de março de 2008.

**53** Em maio de 2021, a Comissão publicou um estudo<sup>54</sup> que avaliou a execução do projeto-piloto como sendo globalmente positiva. No entanto, esse estudo apontava também algumas lacunas, nomeadamente:

- a participação dos Estados-Membros e dos prestadores de serviços era voluntária;
- cada Estado-Membro teve a liberdade de decidir a quais dos quatro setores os benefícios se estenderiam, sendo que apenas a cultura e o lazer foram abrangidos nos oito Estados-Membros;
- não foi criado um sistema de acompanhamento centralizado sobre a utilização efetiva do cartão, fazendo com que a análise se baseasse essencialmente em dados recolhidos através de inquéritos;
- a elegibilidade para beneficiar do cartão variava entre os Estados-Membros, uma vez que estes eram livres de estabelecer os seus próprios critérios.

**54** Um estudo<sup>55</sup> publicado pelo Parlamento Europeu em novembro de 2022 descreve o panorama atual do reconhecimento mútuo do estatuto das pessoas com deficiência e inclui algumas das petições relevantes dirigidas ao Parlamento. Além disso, explora possíveis formas de avançar no sentido do reconhecimento mútuo, através de medidas como o desenvolvimento de uma norma central comum para a avaliação da deficiência (ver pontos [26](#) a [29](#)).

**55** A Comissão deverá elaborar uma avaliação de impacto até ao verão de 2023, na qual apresentará as diferentes opções para a aplicação do Cartão Europeu de Deficiência, nomeadamente um ato jurídico. Com base nesta avaliação, tenciona apresentar uma proposta legislativa formal.

**56** O Tribunal considera que a introdução deste cartão é um passo em direção ao reconhecimento mútuo das pessoas com deficiência, facilitando a sua livre circulação na UE. Porém, a eficácia dependerá do âmbito definido e poderá ser prejudicada pelas eventuais assimetrias na avaliação dos critérios de deficiência definidos pelos diferentes Estados-Membros, dada a sua competência neste domínio.

---

<sup>54</sup> Comissão Europeia, *Study assessing the implementation of the pilot action on the EU Disability Card and associated benefits*, relatório final, 2021.

<sup>55</sup> Parlamento Europeu, *Disability assessment, mutual recognition and the EU Disability Card*, novembro de 2022.



## **Pacote para o Emprego das Pessoas com Deficiência: um passo na direção certa, mas ainda é cedo para se observarem os efeitos**

**57** A disparidade no emprego das pessoas com deficiência na UE manteve-se praticamente ao mesmo nível desde 2014, ano em que se iniciaram as medições (ver ponto **05**). Para corrigir esta situação, a Comissão lançou, em setembro de 2022, o Pacote para o Emprego das Pessoas com Deficiência<sup>56</sup>, uma das iniciativas emblemáticas da Estratégia 2021-2030. De acordo com o comunicado conexo, é necessário aumentar a taxa de emprego destas pessoas e reduzir a sua disparidade no emprego, de modo a alcançar as grandes metas da UE no âmbito do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. As grandes metas pertinentes à escala da UE, a atingir até 2030, são: a redução do número de pessoas em risco de pobreza ou exclusão social em, pelo menos, 15 milhões; uma taxa de emprego das pessoas com idades compreendidas entre os 20 e os 64 anos de, pelo menos, 78%; a integração de pelo menos 60% de todos os adultos em ações de formação todos os anos.

**58** O pacote proposto inclui seis domínios de intervenção (todos com realizações específicas a apresentar):

- reforçar as capacidades dos serviços públicos para o emprego e a inserção;
- promover as oportunidades de emprego através de medidas de discriminação positiva e da luta contra os estereótipos;
- assegurar condições de acessibilidade adequadas para atender às necessidades das pessoas com deficiência no local de trabalho;
- manter as pessoas com deficiência no seu posto de trabalho;
- assegurar regimes de reinserção profissional em caso de doença ou acidente;
- explorar as alternativas de postos de trabalho de qualidade em regime de emprego protegido e de vias de acesso ao mercado de trabalho aberto.

**59** Ainda assim, até ao final de fevereiro de 2023, a Comissão apenas tinha adotado o conjunto de instrumentos relativo ao reforço dos serviços públicos de emprego para aumentar as oportunidades das pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Segundo a sua previsão, outras realizações serão apresentadas no decurso de 2023. Na Estratégia 2021-2030, a Comissão apela igualmente aos Estados-Membros que

---

<sup>56</sup> Serviços conjuntos da Comissão – Documento da Plataforma para a Deficiência, *Disability Employment Package to improve labour market outcomes for persons with disabilities*.

estabeleçam metas para reduzir as disparidades no emprego entre as pessoas com e sem deficiência.

**60** O Pacote para o Emprego das Pessoas com Deficiência é, na opinião do Tribunal, um passo na direção certa que poderá contribuir para colmatar a disparidade que ainda existe no emprego destas pessoas. No entanto, enquanto não se apresentarem outras realizações e não se der início à sua aplicação prática, não será possível avaliar os eventuais efeitos do pacote nessa disparidade.

### **Dar o exemplo: enquanto entidades empregadoras, as instituições da UE estão empenhadas em promover a inclusão das pessoas com deficiência, mas os progressos demonstrados são escassos**

**61** Na Estratégia 2021-2030, a Comissão comprometeu-se a dar o exemplo no âmbito da igualdade das pessoas com deficiência e instou as outras instituições da UE a que fizessem o mesmo. Neste sentido, incluiu a iniciativa emblemática de uma estratégia renovada em matéria de recursos humanos, que foi adotada em abril de 2022<sup>57</sup>.

**62** O pessoal das instituições da UE provém dos 27 Estados-Membros e as suas condições de emprego são regidas pelo Estatuto dos Funcionários da União Europeia e Regime Aplicável aos Outros Agentes da União Europeia<sup>58</sup>. Além disso, as instituições da União podem aplicar o seu próprio sistema de reconhecimento da deficiência.

**63** Com vista a recolher informações complementares sobre as medidas que a Comissão e outras instituições da UE estão a adotar para promover a igualdade das pessoas com deficiência, o Tribunal enviou-lhes um questionário que abrangia várias áreas de possível intervenção (ver ponto 22).

**64** Com base nas respostas obtidas, todas as instituições da UE inquiridas têm em vigor medidas permanentes para garantir que as suas infraestruturas estão acessíveis aos cidadãos e funcionários com deficiência. Nos edifícios mais recentes, as instituições tiveram em conta a acessibilidade ainda na fase de planeamento. Os problemas de acessibilidade são mais frequentes nos edifícios mais antigos, por exemplo, em Bruxelas, edifícios que estavam em conformidade com a legislação belga pertinente na altura em que foram adquiridos, mas que atualmente requerem mais obras para cumprirem as normas da UE em matéria de acessibilidade. No que respeita

---

<sup>57</sup> *Communication to the Commission – A new Human Resources Strategy for the Commission, C(2022) 2229.*

<sup>58</sup> **Regulamento nº 31º (CEE), 11º (CEE).**

à acessibilidade digital, as cinco instituições da União inquiridas estão a tomar medidas para tornar o seu ambiente digital mais acessível através de planos de ação ou de várias outras iniciativas.

**65** Três dessas cinco (Conselho, Comissão e TCE) instituições afirmaram que uma das maiores barreiras para assegurar boas condições de trabalho aos membros do seu pessoal era a escassez de dados sobre os portadores de deficiência. Em especial, ao abrigo das disposições aplicáveis em matéria de emprego nas instituições da UE, os serviços de recursos humanos não têm conhecimento das deficiências do pessoal, exceto se a pessoa em causa lhes comunicar voluntariamente essa informação. Além disso, todos os dados fornecidos estão sujeitos às regras de proteção de dados.

**66** O Tribunal constatou que as instituições da UE estavam em condições de recolher dados sobre o número de pedidos de condições de acessibilidade adaptadas para atender às necessidades das pessoas com deficiência. Contudo, estes pedidos não fornecem uma perspetiva global do número de pessoas com deficiência que trabalham para as instituições, uma vez que nem todas necessitam de condições de acessibilidade adaptadas. Esta adaptação das condições pode também ser solicitada devido a condições de saúde temporárias. Para contornar esta situação, duas das cinco instituições inquiridas (Conselho e Comissão) já realizaram inquéritos ao pessoal, de resposta voluntária, e outras duas (Parlamento e TCE) tencionavam fazê-lo num futuro próximo. A Comissão inquiriu o seu próprio pessoal, juntamente com o das agências de execução e do Serviço Europeu para a Ação Externa, tendo recebido cerca de 10 000 respostas (o que corresponde a uma taxa de resposta de 22%). Do pessoal que respondeu, 4,4% considerou ser portador de uma deficiência e 6,4% declarou prestar cuidados a uma pessoa dependente com deficiência<sup>59</sup>.

**67** No seu conjunto, as instituições da UE inquiridas empregaram cerca de 4 000 estagiários em 2022, mas não é conhecido o número de estagiários portadores de deficiência. A análise do Tribunal também revelou que três destas cinco instituições dispunham de um programa de ação positiva (medidas dirigidas a grupos específicos com vista a minimizar as desvantagens com que se deparam quando concorrem com outros candidatos) e que outra estava a ponderar a introdução de um programa semelhante (ver [quadro 3](#)). No entanto, o Tribunal constatou igualmente que os programas de ação positiva se centram sobretudo nos estagiários. Os estagiários com deficiência têm a possibilidade de participar também em programas de estágio abertos. Apenas uma instituição (o Parlamento) tem atualmente em vigor um programa de ação positiva para os agentes contratuais.

---

<sup>59</sup> Comissão Europeia, *Survey on diversity, inclusion and respect at the workplace, report of the results* (inquérito realizado em março de 2021).

### Quadro 3 – Programas de ação positiva e metas associadas nas cinco instituições da UE inquiridas

| Instituição                           | Estagiários com deficiência (por ano)                | Agentes contratuais com deficiência  |
|---------------------------------------|--|--|
| Parlamento Europeu                    | Aproximadamente 30 (cerca de 15, duas vezes por ano) | Em 2022, foi disponibilizado financiamento para sete pessoas com deficiência (seis das quais foram recrutadas) |
| Conselho da União Europeia            | Seis (três, duas vezes por ano)                      | Plano de ação em análise   |
| Comissão Europeia                     | Não existe um plano de ação                          | Não existe um plano de ação  |
| Tribunal de Justiça da União Europeia | Plano de ação em análise                             | Não existe um plano de ação  |
| Tribunal de Contas Europeu            | Pelo menos um por ano                                | Não existe um plano de ação  |

Fonte: TCE, com base no trabalho de auditoria.

**68** As instituições da UE recrutam os funcionários permanentes com base no desempenho destes nos concursos organizados pelo Serviço Europeu de Seleção do Pessoal (EPSO). O EPSO disponibiliza aos candidatos com deficiência condições de acessibilidade adaptadas, mediante pedido prévio e com base num atestado médico ou relatório de um especialista. Os candidatos aprovados são colocados em listas de reserva para lugares permanentes. Todavia, uma vez que a fase de recrutamento já não é abrangida pelo EPSO, este não verifica se os candidatos com deficiência aprovados são efetivamente contratados pelas instituições europeias.

**69** A Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu questionou as instituições e os organismos da UE acerca da contratação de pessoas com deficiência, sublinhando a necessidade de comunicação de informações<sup>60</sup>. No inquérito realizado pelo Tribunal, as instituições da União não forneceram dados comparáveis sobre o emprego de pessoas com deficiência. Além disso, não confrontam as estatísticas internas com informações comparáveis ao nível da UE.

<sup>60</sup> Por exemplo, *2021 Discharge Questionnaire to the European Court of Justice*, pergunta 22.

## **A Comissão tem poucas informações sobre o montante dos fundos da UE atribuídos às medidas de apoio às pessoas com deficiência**

**70** No que diz respeito ao financiamento da UE disponível, incluindo as medidas de apoio temporário (CRII/CRII+ e REACT-EU), o Tribunal avaliou se:

- o acompanhamento permitiu determinar de que forma o financiamento da União contribui para melhorar a vida das pessoas com deficiência;
- era possível saber o montante de financiamento da UE destinado às pessoas com deficiência;
- a condição habilitadora horizontal referente à aplicação da Convenção e as recomendações do Semestre Europeu contribuíram para uma melhor orientação da resposta às necessidades das pessoas com deficiência.

## **O quadro de acompanhamento de ambos os períodos de programação não permite determinar se o apoio da UE melhora o panorama atual das pessoas com deficiência**

**71** A Comissão não dispõe de informações sobre o financiamento efetivo atribuído a cada ação de apoio às pessoas com deficiência, já que não existe uma categoria de despesas para o efeito. O Tribunal constatou que esta situação se verificava tanto no caso do FSE como em relação às medidas de emergência da UE (CRII/CRII+ e REACT-EU) e que não se alterará no período de programação de 2021-2027.

**72** A legislação da União prevê um indicador comum de realizações relativo aos "participantes com deficiência"<sup>61</sup>, que os Estados-Membros devem comunicar anualmente. Relativamente ao período de programação de 2014-2020, os Estados-Membros não eram obrigados a estabelecer metas quanto ao número de participantes com deficiência que tencionavam alcançar. O mesmo acontece para o período de programação de 2021-2027.

---

<sup>61</sup> Regulamento (UE) nº 1304/2013 e Regulamento (UE) 2021/1057.

**73** Este indicador permite estimar o número de pessoas com deficiência que beneficiaram do apoio da UE, mas não permite à Comissão identificar o montante do financiamento que lhes foi atribuído. Tendo em conta que não foi estabelecido qualquer indicador comum de resultados em relação a este grupo-alvo, o sistema de acompanhamento não poderá fornecer as informações necessárias para determinar se os Estados-Membros se esforçaram o suficiente para alcançar as pessoas com deficiência.

**74** No período de programação de 2014-2020, foi atribuído um total de 100 mil milhões de euros aos Estados-Membros no âmbito do FSE, ao abrigo dos objetivos temáticos 8 "Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores", 9 "Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação" e 10 "Investir na educação, na formação e na formação profissional para a aquisição de competências e a aprendizagem ao longo da vida". As medidas de apoio às pessoas com deficiência poderiam ter sido financiadas no âmbito dos três objetivos temáticos. Porém, não foram disponibilizados dados específicos sobre o financiamento dessas medidas.

**75** Estão disponíveis mais informações sobre o número de pessoas com deficiência que beneficiaram de apoio do FSE durante o período de programação de 2014-2020. Segundo o indicador comum de realizações relativo aos participantes com deficiência, até ao final de 2021 as medidas do FSE tinham chegado a um total de 3,6 milhões de participantes em toda a UE<sup>62</sup>. A **caixa 2** apresenta informações mais detalhadas sobre os quatro Estados-Membros visitados.

---

<sup>62</sup> *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento – Relatório de síntese de 2022 dos relatórios anuais de execução do programa sobre a execução no período de 2014-2020, COM(2023) 39.*

## Caixa 2

### Exemplos de programas do FSE dirigidos a pessoas com deficiência nos Estados-Membros visitados (um por cada Estado-Membro)

**Países Baixos:** inclusão ativa com vista a promover as oportunidades de emprego, visando combater o desemprego dos jovens e aumentar a empregabilidade das pessoas com dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, nomeadamente pessoas com deficiência. Participantes com deficiência: 225 126.

**Espanha:** programas de integração para ajudar as pessoas com deficiência a acederm ao mercado de trabalho, juntamente com contribuições subsidiadas para a segurança social através de centros de emprego adaptados. Participantes com deficiência (programa operacional Inclusão Social): 421 063.

**Suécia:** inclusão educativa e laboral e aquisição de competências e qualificações das pessoas com dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, nomeadamente pessoas com deficiência. Participantes com deficiência: 50 287.

**Roménia:** as medidas relativas às pessoas com deficiência incluíam a desinstitucionalização, o fornecimento de dispositivos de assistência, a formação e o emprego. Participantes com deficiência (programa operacional Capital Humano): 13 670.

*Fonte:* TCE, com base no trabalho de auditoria e na plataforma de dados abertos <https://cohesiondata.ec.europa.eu/> (em fevereiro de 2023).

**76** Na sequência da pandemia de COVID-19, que teve início em março de 2020, a Comissão introduziu medidas para reforçar a flexibilidade do financiamento (CRII, seguida da CRII+) <sup>63</sup> e concedeu um apoio financeiro suplementar aos programas de 2014-2020 (REACT-EU) <sup>64</sup> através do Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE) <sup>65</sup>. Nas orientações internas da Comissão, destinadas aos Estados-Membros, sobre a utilização do financiamento de emergência, as pessoas com deficiência são incluídas nos exemplos de intervenções que podem ser financiadas. Porém, embora estas pessoas tenham sido desproporcionadamente afetadas pela pandemia (ver exemplos na [caixa 3](#)), só são referidas como um dos grupos vulneráveis/desfavorecidos.

<sup>63</sup> Regulamento (UE) 2020/460.

<sup>64</sup> Regulamento (UE) 2020/2221.

<sup>65</sup> Regulamento (UE) 2020/2094.

### Caixa 3

#### Exemplos de dificuldades enfrentadas pelas pessoas com deficiência nos Estados-Membros visitados durante a pandemia de COVID-19

Nos **Países Baixos**, o impacto negativo mais sentido pelas pessoas com deficiência deveu-se à decisão de impedir as visitas nos lares e instituições, bem como de encerrar os centros de dia para adultos e crianças com deficiência.

Em **Espanha**, com a pandemia, foram reduzidos muitos serviços sociais, educativos e de assistência ao emprego para pessoas com deficiência, que nem sempre foram tidas em conta no planeamento das medidas de combate à COVID-19.

Na **Suécia**, não foi decretado um confinamento a nível nacional durante a pandemia, mas foram impostos confinamentos locais em determinados condados e/ou municípios. Por vezes, esta situação restringiu o acesso das pessoas com deficiência aos serviços de saúde e às atividades diárias.

*Fonte:* TCE, com base no trabalho de auditoria.

**77** A Comissão avaliou o impacto da COVID-19 nas pessoas com deficiência numa fase mais avançada da pandemia (2021), no contexto do Semestre Europeu. O relatório de síntese da Comissão<sup>66</sup> destacou várias questões:

- o número desproporcional de mortes em comparação com as pessoas sem deficiência, embora os dados desagregados sobre as mortes por COVID-19 entre pessoas com deficiência fossem muito escassos;
- o isolamento e segregação entre as pessoas com deficiência nas instituições devido às restrições impostas no contexto da COVID-19, nomeadamente a proibição de visitas e o cancelamento de atividades, afetando igualmente as pessoas com deficiência que vivem na comunidade;
- o acesso restrito aos serviços de saúde, de qualificação e de reabilitação em virtude do encerramento de muitos serviços considerados "não essenciais";
- o suspensão ou restrição dos serviços e apoios sociais em muitos casos;
- o é provável que o ensino à distância tenha colocado desafios específicos às crianças com deficiência.

---

<sup>66</sup> Comissão Europeia, *COVID-19 and people with disabilities in Europe – Assessing the impact of the crisis and informing disability-inclusive next steps*, 2021.



## A condição habilitadora horizontal e as recomendações do Semestre Europeu poderão ter pouco impacto no financiamento de medidas de apoio às pessoas com deficiência para 2021-2027

### É possível que a condição habilitadora horizontal tenha pouco impacto

**78** Tal como no período de programação de 2014-2020, o Regulamento Disposições Comuns (RDC) aplicável a 2021-2027<sup>67</sup> prevê condições prévias que devem ser cumpridas no âmbito dos programas cofinanciados pela UE. Estas são designadas por condições habilitadoras e tanto podem ser horizontais, quando aplicáveis a todos os objetivos específicos, como temáticas. Uma das condições habilitadoras horizontais refere-se à execução e aplicação da Convenção, estabelecendo uma articulação entre o financiamento da União aplicável e a Convenção.

**79** Esta condição habilitadora horizontal em particular exige que os Estados-Membros disponham de quadros nacionais destinados a garantir a execução da Convenção, que inclui:

- o objetivos com metas mensuráveis, a recolha de dados e mecanismos de acompanhamento;
- o disposições destinadas a garantir que as políticas, a legislação e as normas em matéria de acessibilidade sejam devidamente refletidas na elaboração e execução dos programas;
- o disposições para a comunicação de informações ao comité de acompanhamento sobre os casos de operações apoiadas pelos fundos da UE que não respeitam a Convenção e sobre as queixas relativas à Convenção apresentadas em conformidade com as disposições tomadas nos termos do artigo 69º, nº 7, do RDC.

**80** Esta condição habilitadora horizontal deve ser cumprida de forma consistente ao longo do período de programação de 2021-2027. Se tal não suceder, a Comissão não reembolsará as despesas relacionadas com o objetivo específico em causa. Trata-se de um progresso em relação ao período de programação de 2014-2020<sup>68</sup>, em que a condição prévia relevante (condicionalidade *ex ante*) era apenas a existência de capacidade administrativa suficiente para executar e aplicar a Convenção, e a Comissão apenas verificava o seu cumprimento no início do período de programação.

---

<sup>67</sup> Regulamento (UE) 2021/1060.

<sup>68</sup> Regulamento (UE) nº 1303/2013.

**81** No entanto, o Tribunal constatou que a avaliação da Comissão sobre o cumprimento da condição habilitadora horizontal se limitava a verificar se as estratégias ou os planos de ação nacionais estabeleciam objetivos mensuráveis. A Comissão não tem obrigação legal de fazer o seguimento e verificar se os objetivos estão efetivamente a ser atingidos. Desta forma, a referida condição habilitadora horizontal constitui um requisito administrativo para a obtenção de financiamento da UE e não um instrumento que garanta uma melhor orientação do financiamento.

#### **As recomendações do Semestre Europeu incidem pouco nas pessoas com deficiência**

**82** De acordo com as regras para o período de programação de 2021-2027<sup>69</sup>, os Estados-Membros devem dar prioridade aos desafios assinalados através do Semestre Europeu e a atribuir-lhes os recursos necessários. Contudo, este requisito é pouco relevante quanto ao financiamento de medidas de apoio às pessoas com deficiência na UE.

**83** A análise do Tribunal revelou que a comunicação "Semestre Europeu 2022 – Pacote da primavera" fazia referência às pessoas com deficiência apenas em duas ocasiões, uma no contexto dos grupos desproporcionadamente afetados pela COVID-19 e outra no contexto do reforço da participação no mercado de trabalho. Nenhuma das recomendações específicas por país de 2020 ou 2022 emitidas no âmbito do Semestre Europeu mencionou explicitamente as pessoas com deficiência, apesar do impacto desproporcional da COVID-19 neste grupo. As recomendações de 2020 não fizeram referência a grupos desfavorecidos (nos quais se podem incluir as pessoas com deficiência), e apenas quatro Estados-Membros receberam uma recomendação relativa a grupos desfavorecidos através das recomendações de 2022. Ao mesmo tempo, 26 dos 27 Estados-Membros receberam uma recomendação idêntica relativa a grupos vulneráveis no que respeita à subida dos preços da energia.

**84** A análise mostrou também que, na maior parte dos relatórios por país, as referências às pessoas com deficiência eram muito amplas e genéricas, apontando, por exemplo, a disparidade no emprego ou o risco de pobreza e a necessidade de ação. Os programas nacionais de reforma dos quatro Estados-Membros visitados incluíam efetivamente ações que visavam melhorar o panorama das pessoas com deficiência, mas em diferentes níveis. As referências a estas pessoas nos acordos de parceria e nos projetos de programas destes Estados-Membros correspondiam, de um modo geral, às questões assinaladas no âmbito do Semestre Europeu. Como tal, as observações da Comissão relativamente aos acordos de parceria e programas

---

<sup>69</sup> Regulamento (UE) 2021/1057.

para 2021-2027 incidiram principalmente na inclusão dos princípios horizontais de não discriminação e acessibilidade.

**85** Em relação ao período de programação de 2021-2027, dos quatro Estados-Membros visitados no âmbito da auditoria, apenas a Roménia incluía uma prioridade específica para as pessoas com deficiência. As ações previstas no seu projeto do programa Inclusão 2021-2027 centram-se, essencialmente, na melhoria dos serviços para estas pessoas, bem como nas tecnologias de apoio, nos serviços de tomada de decisão e nas medidas de emprego. Na Suécia, o programa nacional do FSE+ dirige-se aos candidatos a emprego com dificuldades de acesso ao mercado de trabalho, em que se incluem as pessoas com deficiência. Nos Países Baixos e em Espanha, continuarão a ser executadas medidas de apoio às pessoas com deficiência semelhantes às do período de programação de 2014-2020.

## Conclusões e recomendações

**86** A conclusão geral do Tribunal é que as ações da UE dirigidas às pessoas com deficiência nos Estados-Membros tiveram pouco impacto. Nos últimos anos, não se registaram melhorias significativas no conjunto da União no que respeita à disparidade no emprego destas pessoas ou ao risco de pobreza a que estão expostas, dois dos principais indicadores de igualdade disponíveis ao nível da UE.

**87** No que respeita aos dados disponíveis sobre as pessoas com deficiência, o Tribunal considerou que as diferenças nos critérios de avaliação do estatuto de portador de deficiência entre os Estados-Membros (e as suas regiões) constituem uma questão fundamental que impede a Comissão de ter uma boa visão geral do panorama atual (ver ponto [26](#)).

**88** A avaliação da deficiência está dependente da interpretação e aplicação dos critérios pelas autoridades centrais ou descentralizadas dos Estados-Membros. Ao nível da União, os únicos dados comparáveis sobre a situação das pessoas com deficiência provêm de inquéritos em que são os próprios participantes a declarar serem portadores de deficiência e nos quais o Tribunal detetou algumas lacunas em termos de granularidade, abrangência e frequência. Assim, nem sempre é possível conciliar estes dados com os dados administrativos compilados pelos Estados-Membros, o que faz com que se torne difícil efetuar comparações entre países na União. Estas disparidades nos dados põem em causa o reconhecimento mútuo do estatuto de portador de deficiência na UE. Consequentemente, as pessoas com deficiência que viajam para outro Estado-Membro ou que se deslocam para trabalhar, estudar ou por outros motivos vêm-se confrontadas com mais burocracias do que os nacionais desse país. A Comissão estabeleceu a política da União neste domínio a fim de salvaguardar os direitos das pessoas com deficiência. Para o acompanhamento da política da UE que garante a igualdade de direitos destas pessoas, é essencial que os Estados-Membros disponibilizem informações de boa qualidade e comparáveis (ver pontos [26](#) a [34](#)). Por conseguinte, o Tribunal formula a recomendação que se segue.

### **Recomendação 1 – Obter mais dados comparáveis a nível da UE**

---

A Comissão deve obter mais dados comparáveis acerca do panorama atual das pessoas com deficiência em termos de abrangência, granularidade e frequência, que constituirão uma das bases para medir o impacto e a eficácia da política da UE destinada a garantir a igualdade de direitos das pessoas com deficiência.

**Prazo de execução – final de 2025**

**89** Em 2010, a Comissão lançou a Estratégia Europeia para a Deficiência 2010-2020, com o objetivo de melhorar a inclusão social e o bem-estar das pessoas com deficiência e possibilitar-lhes o pleno exercício dos seus direitos. Esta Estratégia verteu algumas das disposições da Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência para o contexto da UE e propôs medidas de apoio a estas pessoas em oito domínios prioritários: acessibilidade, participação, igualdade, emprego, educação, proteção social, saúde e ação externa (ver ponto [40](#)).

**90** A Estratégia da UE sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência 2021-2030 colmatou a maioria das lacunas da estratégia anterior. O Tribunal constatou que a Estratégia estava em consonância com a Convenção e que tinha incorporado novas ações, incluindo sete iniciativas emblemáticas. Porém, apenas metade das ações prevê uma data de conclusão, o que pode ter impacto no acompanhamento da sua execução real. Além disso, mantêm-se por resolver algumas questões fundamentais que são, pelo menos em parte, da responsabilidade da Comissão. A articulação entre a Estratégia 2021-2030 e o financiamento da UE continua a ser insuficiente, e a Comissão ainda não reviu toda a legislação pertinente da União para avaliar a sua conformidade com a Convenção. A falta de progresso quanto à Diretiva Igualdade de Tratamento e a lentidão da transposição da Diretiva Acessibilidade pelos Estados-Membros não permitem avanços nos principais elementos da Estratégia 2021-2030 (ver pontos [41](#) a [50](#)). Por conseguinte, o Tribunal formula a recomendação que se segue.

## **Recomendação 2 – Progredir na revisão e adoção da legislação pertinente da UE para assegurar o cumprimento da Convenção**

---

A Comissão deve:

- a) rever progressivamente a legislação da UE pertinente para a Estratégia 2021-2030 de modo a avaliar a sua conformidade com a Convenção;
- b) tomar medidas adequadas para apoiar o Conselho na adoção da Diretiva Igualdade de Tratamento.

**Prazo de execução – revisão da legislação pertinente da UE relacionada com a Convenção: final de 2030 (fim da atual estratégia); medidas relativas à adoção da Diretiva Igualdade de Tratamento: final de 2024**

**91** Para ajudar a colmatar a disparidade que ainda existe no emprego, a Estratégia 2021-2030 prevê várias medidas no âmbito do Pacote para o Emprego das Pessoas com Deficiência, mas ainda não é possível medir o seu impacto. Esta Estratégia propõe ainda a introdução de um Cartão Europeu de Deficiência como um passo no sentido do reconhecimento mútuo do estatuto de portador de deficiência na UE, mas a sua eficácia dependerá do âmbito que for definido. O reconhecimento mútuo seria uma mais-valia para a livre circulação das pessoas com deficiência por toda a União (ver pontos [52](#) a [60](#)). Por conseguinte, o Tribunal formula a recomendação que se segue.

### **Recomendação 3 – Trabalhar no sentido do reconhecimento mútuo do estatuto de portador de deficiência**

---

A Comissão deve colaborar com os Estados-Membros no sentido do reconhecimento mútuo do estatuto de portador de deficiência na UE (para estadias de curta duração nos Estados-Membros), respeitando os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

**Prazo de execução: final de 2025**

**92** A Comissão comprometeu-se ambiciosamente a dar o exemplo no que respeita à acessibilidade e ao emprego de pessoas com deficiência e apelou às outras instituições da UE para que empreendam um nível de esforço semelhante. No entanto, até à data, os dados disponíveis não permitem avaliar se as instituições concretizaram as suas ambições quanto ao emprego de pessoas com deficiência (ver pontos [61](#) a [69](#)). Por conseguinte, o Tribunal formula a recomendação que se segue.

### **Recomendação 4 – Medir e comunicar os progressos realizados no emprego de pessoas com deficiência nas instituições europeias**

---

As instituições da UE devem dar o exemplo e:

- a) medir os progressos no emprego de pessoas com deficiência;
- b) apresentar regularmente (de preferência de dois em dois anos) informações sobre os progressos realizados, em pleno respeito pelas regras de proteção de dados, confrontando os seus próprios dados com elementos comparáveis ao nível da UE e, sempre que possível, também ao nível nacional.

**Prazo de execução: final de 2025**

**93** Os quadros de financiamento da UE para 2014-2020 e para 2021-2027 não incluem uma categoria de despesas específica para o apoio às pessoas com deficiência. Esta lacuna significa que o quadro de acompanhamento da Comissão não está concebido para fornecer informações sobre o contributo do financiamento da UE para a melhoria da situação destas pessoas. Por outro lado, em relação a ambos os períodos abrangidos pela presente auditoria, a legislação da UE prevê um indicador comum de realizações referente aos participantes com deficiência. Contudo, não existe um indicador comum de resultados que ilustre a forma como o financiamento da UE melhorou a situação das pessoas com deficiência (ver pontos [71](#) a [77](#)).

**94** No âmbito da programação dos fundos da política de coesão para 2021-2027, cada Estado-Membro tem de cumprir certos requisitos, como a condição habilitadora horizontal referente à aplicação da Convenção e as recomendações do Semestre Europeu. O Tribunal constatou que estes instrumentos poderão ter pouco impacto na orientação do financiamento da UE para as necessidades das pessoas com deficiência nos Estados-Membros visitados, devido ao facto de não se centrarem suficientemente nestas pessoas (ver pontos [78](#) a [85](#)).

O presente relatório foi adotado pela Câmara II, presidida por Annemie Turtelboom, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 28 de junho de 2023.

*Pelo Tribunal de Contas*

Tony Murphy  
*Presidente*

## Anexo

### Iniciativas emblemáticas da Estratégia 2021-2030 e seu progresso

|   | Iniciativa emblemática  | Calendário | Progresso  |
|---|---|------------|--|
| 1 | Lançar um centro de recursos europeu (AccessibleEU) para reforçar a coerência das políticas de acessibilidade e facilitar o acesso a conhecimentos pertinentes. | 2022       | A Comissão celebrou o contrato relativo ao centro AccessibleEU que deu início aos trabalhos preparatórios e organizou várias apresentações e eventos.<br><br>Está também a proceder a consultas no âmbito de um projeto de mandato de normalização para o desenvolvimento de normas relativas a produtos e serviços, com vista à aplicação da Diretiva Acessibilidade. |
| 2 | Propor a criação de um Cartão Europeu de Deficiência que seja reconhecido em todos os Estados-Membros.  | 2023       | A Comissão iniciou discussões sobre esta questão com os Estados-Membros e as organizações da sociedade civil.<br><br>Esta iniciativa foi incluída enquanto proposta legislativa no programa de trabalho da Comissão para 2023.   |
| 3 | Formular orientações que recomendem aos Estados-Membros a melhoria da vida autónoma das pessoas com deficiência e a sua inclusão na comunidade.                 | 2023       | A Comissão está a realizar trabalhos preparatórios, incluindo a consulta aos Estados-Membros e às organizações representantes das pessoas com deficiência.   |
| 4 | Publicar um quadro europeu de qualidade relativo a serviços sociais de excelência para pessoas com deficiência.   | 2024       | A iniciar.   |



|   | Iniciativa emblemática  | Calendário | Progresso  |
|---|---|------------|--|
| 5 | Apresentar um pacote destinado a melhorar as oportunidades de emprego das pessoas com deficiência, que apoiará os Estados-Membros na aplicação das orientações para o emprego através do Semestre Europeu.  | 2022       | Concluída.<br>Foi publicado o Pacote para o Emprego das Pessoas com Deficiência.   |
| 6 | Criar a Plataforma para a Deficiência, com a participação dos pontos focais nacionais, das organizações representantes das pessoas com deficiência e da Comissão, visando apoiar a execução não só da Estratégia 2021-2030, mas também das estratégias nacionais em matéria de deficiência. | 2021       | Concluída.<br>A Plataforma para a Deficiência foi criada em outubro de 2021 e a sua primeira reunião teve lugar em 15 de dezembro de 2021. |
| 7 | Adotar uma estratégia renovada da Comissão em matéria de recursos humanos que inclua ações destinadas a promover a diversidade e inclusão das pessoas com deficiência.  | 2022       | Concluída.<br>A estratégia foi publicada em abril de 2022.   |

Fonte: TCE, com base no quadro de acompanhamento da Comissão.

## Siglas e acrónimos

**CRII/CRII+:** Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus (+)

**EPSO:** Serviço Europeu de Seleção do Pessoal

**Eurofound:** Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho

**FRA:** Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia

**FSE:** Fundo Social Europeu

**FSE+:** Fundo Social Europeu Mais

**REACT-EU:** Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa

## Glossário

**Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia:** agência da União que salvaguarda os direitos, valores e liberdades consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

**Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência:** em 2007, a UE assinou esta Convenção, que entrou em vigor em janeiro de 2011. É um instrumento internacional juridicamente vinculativo que estabelece normas mínimas para os direitos das pessoas com deficiência. Dos 27 Estados-Membros, 22 ratificaram igualmente o Protocolo Facultativo à Convenção, que estabelece um mecanismo específico de apresentação de queixas. A UE enquanto tal não ratificou a Convenção.

**Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho:** agência da UE que presta informações, aconselhamento e conhecimentos especializados sobre questões sociais, de emprego e relacionadas com o trabalho.

**Habilitação:** processo de ajudar as pessoas com deficiência a adquirir ou desenvolver as suas competências e desempenhar mais facilmente as atividades quotidianas.

**Indicador de realizações:** variável mensurável que proporciona informações para avaliar o que foi produzido ou alcançado por um projeto.

**Indicador de resultados:** valores utilizados para medir os resultados dos projetos apoiados ou os resultados alcançados ao nível do programa operacional.

**Objetivos de Desenvolvimento Sustentável:** em 2015, as Nações Unidas adotaram a sua Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, que foi subseqüentemente ratificada por todos os Estados-Membros da UE. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável mencionam explicitamente as pessoas com deficiência (objetivo 4 relativo à educação, objetivo 8 relativo ao crescimento e ao emprego, objetivo 10 relativo à igualdade, objetivo 11 relativo à acessibilidade dos aglomerados humanos e objetivo 17 relativo à recolha de dados). Outros objetivos referem-se a pessoas em situações vulneráveis, um conceito que abrange as pessoas com deficiência.

**Pilar Europeu dos Direitos Sociais:** quadro que prevê direitos sociais novos e mais eficazes para os cidadãos da UE.

**Programa operacional:** quadro para a execução de projetos de coesão financiados pela UE durante um determinado período, refletindo as prioridades e os objetivos estabelecidos nos acordos de parceria celebrados entre a Comissão e cada Estado-Membro.

**Recomendações específicas por país:** orientações anuais que, no âmbito do Semestre Europeu, a Comissão dirige a cada Estado-Membro sobre as suas políticas macroeconómicas, orçamentais e estruturais.

**Semestre Europeu:** ciclo anual que proporciona um quadro para a coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros da UE e para o acompanhamento dos seus progressos.

# Respostas do Parlamento Europeu, do Conselho da União Europeia, da Comissão Europeia e do Tribunal de Justiça da União Europeia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2023-20>

## Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2023-20>

## Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria II – Investimento para a coesão, o crescimento e a inclusão, presidida pelo Membro do TCE Annemie Turtelboom. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Stef Blok, com a colaboração de Johan Adriaan Lok, chefe de gabinete, e Laurence Szwajkajzer, assessora de gabinete; Pietro Puricella e Maria Eulàlia Reverté i Casas, responsáveis principais; Aleksandra Kliś-Lemieszonek, responsável de tarefa; Luis de la Fuente Layos, responsável de tarefa adjunto; e Marjeta Leskovar e Nils Odiņš, auditores. Iulia-Mihaela Vlădoianu prestou assistência linguística. Olga Ioannidou, responsável do TCE pela diversidade e inclusão, prestou apoio sobre questões relacionadas com a igualdade e inclusão.



*Da esquerda para a direita:* Iulia-Mihaela Vlădoianu, Luis de la Fuente Layos, Laurence Szwajkajzer, Johan Adriaan Lok, Aleksandra Kliś-Lemieszonek, Stef Blok, Maria Eulàlia Reverté i Casas, Pietro Puricella e Marjeta Leskovar.

# DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2023

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na **Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu** relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença **Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0)**. Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

## Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

|      |                        |                |                     |                   |
|------|------------------------|----------------|---------------------|-------------------|
| HTML | ISBN 978-92-849-0695-6 | ISSN 1977-5822 | doi: 10.2865/177134 | QJ-AB-23-020-PT-Q |
| PDF  | ISBN 978-92-849-0247-7 | ISSN 1977-5822 | doi: 10.2865/717581 | QJ-AB-23-020-PT-N |

Aproximadamente um quarto dos cidadãos da União Europeia (UE) declara se portador de deficiência. A UE adotou estratégias em matéria de deficiência destinadas a ajudar os Estados Membros a prestar apoio. O Tribunal avaliou se as ações da Comissão foram eficazes no apoio às pessoas com deficiência. O impacto das medidas da União neste domínio foi reduzido e não se registaram melhorias significativas nos indicadores chave. Há disparidades entre os Estados Membros no que respeita aos critérios para a atribuição do estatuto de portador de deficiência e os dados estatísticos não são comparáveis, o que prejudica o reconhecimento mútuo. A Estratégia 2021-2030 definiu objetivos, mas determinadas questões mantêm-se por resolver e o sistema de acompanhamento em vigor não mostra de que forma o financiamento da UE contribui para melhorar a vida das pessoas com deficiência. O Tribunal recomenda que a Comissão obtenha mais dados comparáveis; trabalhe no sentido do reconhecimento mútuo do estatuto de portador de deficiência; e reveja a legislação da UE para avaliar a sua conformidade com a Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência. Recomenda também que as instituições da União meçam os seus progressos no emprego de pessoas com deficiência.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU



Serviço das Publicações  
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxemburgo  
LUXEMBURGO

Tel. +352 4398-1

Informações: [eca.europa.eu/pt/contact](https://eca.europa.eu/pt/contact)  
Strona Sítio Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors