

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	2
-------------------	----------

PRIMEIRA PARTE

BREVE HISTÓRICO SOBRE A UNIFICAÇÃO EUROPEIA E A POLÍTICA DE COESÃO

INTRODUÇÃO	6
1.1. MANIFESTAÇÕES DA INTEGRAÇÃO ANTES DA CRIAÇÃO DAS COMUNIDADES	6
1.2. DAS COMUNIDADES EUROPEIAS À UNIÃO EUROPEIA	12
1.3. O DESENVOLVIMENTO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, A SUA FUSÃO, OS SEUS ALARGAMENTOS E O SEU RELANÇAMENTO COM O ATO ÚNICO EUROPEU	20
1.4. A CRIAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA POR MEIO DO TRATADO DE MAASTRICHT E SUAS MODIFICAÇÕES PELOS TRATADOS DE AMSTERDÃO, NICE E LISBOA – REFLEXOS NA POLÍTICA DE COESÃO	32
1.5. SOLIDARIEDADE	38

SEGUNDA PARTE

A REGULAMENTAÇÃO ATUAL DA POLÍTICA DE COESÃO

INTRODUÇÃO	41
2.1. QUADRO REGULAMENTAR NO NÍVEL EUROPEU	42
2.2. CICLO POLÍTICO (POLICY CYCLE) DA POLÍTICA DE COESÃO	48
2.2.1. TEORIAS E A FASE DE FIXAÇÃO DE AGENDA	48
2.2.2. FASE DE TOMADA DE DECISÃO	56
2.2.3. FASE DE IMPLEMENTAÇÃO E REFLEXOS NA ORGANIZAÇÃO DA ESTRUTURA DA POLÍTICA DE COESÃO	61

TERCEIRA PARTE

A RESPONSABILIDADE DO ESTADO-MEMBRO

INTRODUÇÃO	78
3.1. RESPONSABILIDADE DO ESTADO-MEMBRO PELA MÁ UTILIZAÇÃO DOS FUNDOS – DELIMITAÇÃO DA EXPRESSÃO	79
3.2. A TUTELA DOS INTERESSES FINANCEIROS DA UNIÃO	81
3.3. FUNDAMENTO PARA A RESPONSABILIDADE DO ESTADO-MEMBRO	102
3.4. REQUISITOS PARA A RESPONSABILIDADE DO ESTADO-MEMBRO	108
3.5. RESPONSABILIDADE DO TIPO SUBSIDIÁRIA	116
NOTAS CONCLUSIVAS	119
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	123

INTRODUÇÃO

Um dado que pode ser considerado como incontestável é a relevante influência que os montantes recebidos pelos Estados-membros da União Europeia no âmbito da Política de Coesão (consagrada hodiernamente no artigo 4º, nº 2, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e no Título XVIII, cuja epígrafe é “A coesão económica, social e territorial”, da Parte III, do referido Tratado que prevê as “As Políticas e Acções Internas da União”) possuem para desenvolvimento económico e social interno de cada um dos Estados individualmente considerados e, por conseguinte, da União como um todo.

Esta influência no âmbito estadual é facilmente perceptível (ainda que para a mais desatenta das pessoas) pelo simples observar da quantidade de placas nas quais constam expressões como “cofinanciado por”, “com apoio de”, bem como das siglas “FEDER”, “FSE”, “Fundo de Coesão” e “QREN” que, inevitavelmente, estão acompanhadas da bandeira azul-celeste das doze estrelas douradas dispostas em círculo umas equidistantes das outras e que indicam a participação daqueles fundos europeus em projetos em realização. Estas expressões e o símbolo da União Europeia constam, ainda, de inúmeras outras sinalizações (v.g. nas carruagens dos comboios, em placas de inaugurações de obras, entre outras) nas quais há referências aos fundos que financiam projetos já concluídos e que receberam o apoio da Política de Coesão da União Europeia para a sua realização.

Ademais, a importância dos fundos europeus em geral - e principalmente aqueles que financiam a Política de Coesão - pode ser notada ao se ler, nos meios de comunicação social, notícias cujos títulos são: “Comissário europeu diz que Portugal pode perder fundos”¹, “Fundos comunitários vão ser o motor da reindustrialização”², “Perda ‘aceitável’ de 10% nos fundos europeus”³. Fica, desta maneira, patente a importância que os fundos europeus ligados à política anteriormente mencionada possuem para a economia de Portugal e, em consequência, para toda a sua sociedade na generalidade.

Salientamos, ainda, que, no atual contexto económico adverso, caracterizado pela crise financeira associada ao endividamento excessivo do Estado, que tem causado uma

¹ Jornal Expresso, 10 de novembro de 2012.

² Notícia no *site* do Jornal Expresso, 8 de janeiro de 2013

³ Jornal Expresso, 9 de fevereiro de 2013, Primeiro caderno, p 05.

série de dificuldades para o seu financiamento junto ao mercado financeiro (e que possuem, por efeito reflexo, graves e relevantes consequências na esfera social) indica a premência que o estudo da Política de Coesão da União Europeia possui na medida em que é, inequivocamente, uma forma de estímulo à economia e um dos instrumentos que podem ser utilizados para mitigar e superar os danosos efeitos - principalmente sociais - da crise económico-financeira.

Foi justamente a constatação da disseminação da influência daquela política interna da União no quotidiano da generalidade dos cidadãos, empresas e dos próprios Estados-membros que despertou a nossa curiosidade para o desenvolvimento do presente trabalho.

Com efeito. O grau de percepção das políticas desenvolvidas de maneira exclusiva ou concorrente pela União Europeia, decorrentes das competências que lhe foram atribuídas pelos Estados-membros nos Tratados, pode-se dar de maneira mais ou menos ostensiva para todos sujeitos (pessoas singulares, colectivas e, dentre estas, os próprios Estados) que sofrem a sua influência. Por exemplo, no que concerne à Política Monetária, atribuída com exclusividade à União Europeia na Zona do Euro (prevista no artigo 3º, número 1, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia), por haver uma afectação direta e transversal da generalidade das pessoas, na medida em que é o Banco Central Europeu quem administra a política monetária, recebe ela uma ampla e contínua atenção.

A Política de Coesão, por seu turno, apesar de ser uma das que esteja mais próxima dos cidadãos, visto que eles usufruem direta e, como acima narrado, quotidianamente dos benefícios que ela traz, e da sua presença ostensiva, é uma das que, talvez, menos seja notada e debatida fora de determinados círculos e circunstâncias. Isso, ousamos levantar a hipótese, pode decorrer até por estar tão integrada no dia a dia das pessoas que faz com que elas deixem de se aperceber da sua influência a não ser em determinadas situações e períodos.

Assim, por ser algo que pode ser considerado como um dado adquirido, é que, no presente momento, em razão de estarem sendo entabuladas as últimas negociações para atribuição dos fundos referentes ao período compreendido entre os anos de 2014 e 2020, a comunicação social acabe por realizar uma espécie de balanço das eventuais conquistas e perdas que determinado país possuiu quando das negociações realizadas, bem como da

forma em que houve a aplicação dos fundos no período de programação anterior, o que faz com que o debate passe a decorrer de forma mais ampla.

Com relação a este último aspecto, não podemos deixar de salientar ainda outro facto que parece ser de senso comum: a ideia de existir, na generalidade, má aplicação dos valores recebidos pelos beneficiários com origem no Orçamento Geral da União Europeia para a realização dos projetos cofinanciados pelos fundo estruturais.

Foi justamente em razão desta percepção que tivemos nosso interesse despertado para que o nosso estudo da Política de Coesão fosse direcionado para a eventual responsabilidade do Estado-membro decorrente da má aplicação dos valores originários dos Fundos Estruturais e de Coesão. Esta é, por conseguinte, a justificativa para que o presente trabalho, no seu cerne, tente trazer ao debate a análise da eventual responsabilidade do Estado-membro naquela hipótese específica que nos parece de suma importância no âmbito do Direito da União Europeia e que, atualmente, está prevista no artigo 70º, nº 2, do Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho de 11 de julho de 2006.

No nosso entender, em razão das consequências práticas na vida dos Estados-membros e por estar relacionada a uma das principais políticas desenvolvidas pela União é que, no nosso ver, este tema possui relevância.

Ademais, pelo que se constatou ao longo da pesquisa realizada para a elaboração deste trabalho, a despeito da grande importância da temática, não existem muitos estudos sobre este tema, apesar de Portugal ter sido um dos principais Estados-membros beneficiados pelos Fundos que integram a Política de Coesão, o que o dá, no nosso ver, também grande relevância prática ao seu estudo.

Outrossim, não podemos deixar de salientar o facto de os Fundos estruturais comporem uma das principais rubricas do Orçamento Geral da União.

Diante deste quadro e a fim de darmos uma abordagem que entendemos mais completa ao presente trabalho e em consequência das próprias especificidades do tema nele abordado optou-se por estruturá-lo da seguinte maneira: numa primeira parte, é realizada uma análise sintética sobre a história da integração europeia e da Política de Coesão. Decidimos abordar este tema, ainda que de forma breve, por entendermos ser indispensável ter em mente as origens da mencionada política para que se possa compreender a sua atual configuração na medida em que a sua arquitetura presente e os princípios nela aplicados

decorrem em muito dos ensinamentos que as instituições adquiriram nos períodos de programação anteriores.

Numa segunda parte, realizar-se-á, em apertada síntese, uma análise da atual regulamentação da Política de Coesão, bem como da forma em que se dá o relacionamento entre os Estados-membros e a Comissão (instituição incumbida pelos Tratados de dar execução à Política de Coesão). Esta abordagem se justifica em decorrência das implicações que a arquitetura que o mencionado relacionamento possui na questão central do presente trabalho que é, com já dito, a responsabilidade do Estado-membro em consequência da utilização indevida dos montantes atribuídos pelos Fundos para o financiamento das ações integradas no programas operacionais.

Na última parte, analisaremos os fundamentos para a responsabilização do Estado-membro, o tipo de responsabilidade, as suas características e as hipóteses estabelecidas pelo Regulamento (CE) nº 1083/2006 para que o Estado seja responsabilizado quando houver uma má aplicação dos montantes despendidos pela União a título de cofinanciamento dos projetos inseridos no programa operacional a ser desenvolvido pelos Estados para atingirem os objetivos fixados para a Política de Coesão.

PRIMEIRA PARTE

BREVE HISTÓRICO SOBRE A UNIFICAÇÃO EUROPEIA E A POLÍTICA DE COESÃO

INTRODUÇÃO

Conforme já mencionamos na introdução do presente trabalho, esta primeira parte tem por finalidade realizar uma breve análise histórica da unificação europeia.

Apenas para justificarmos esta posição e já deixando claro que o nosso objetivo não é (e nem poderia ser diferente) o de fazer uma análise minuciosa do processo de integração que vem ocorrendo no velho continente, principalmente a partir da segunda metade do século passado, o motivo pelo qual entendemos por bem fazer este esboço histórico reside no facto de que muitas das características e dos princípios que informam a atual Política de Coesão decorrem dos sucessos e dos insucessos que ela obteve nos períodos de programação anteriores ao atual.

Ademais, não se pode olvidar que a Política de Coesão insere-se, ainda, em um contexto caracterizado por determinada visão de Europa que deve se ter em mente para compreender qualquer aspecto (jurídico, político e económico) do processo de integração.

Assim, por entendermos ser necessário este panorama, ainda que sintético, para a compreensão tanto do processo de integração como, mais especificamente, da Política de Coesão é que iremos, nesta primeira parte fazer uma contextualização histórica a este respeito, bem como proceder considerações das principais características da Política de Coesão nos períodos de programação anteriores. Na segunda parte, analisaremos a presente configuração da Política de Coesão e os reflexos que, no nosso entender, esta arquitetura acaba por refletir na questão da responsabilidade do Estado-membro, que será objeto da terceira parte.

1.1. MANIFESTAÇÕES DA INTEGRAÇÃO ANTES DA CRIAÇÃO DAS COMUNIDADES

Se debates e propostas para a unificação da Europa já existiam antes do período iniciado com o final da II Guerra Mundial⁴, é certo que, efetivamente, o processo de unificação do

⁴ A ideia de uma Europa unida é muito antiga. Esta unidade europeia já foi tentada tanto por intermédio da utilização de armas (por Napoleão Bonaparte, por exemplo) como já foi propugnada pela força das palavras (Bentham, Sant-Simon, Pierre de Dubois, Rousseau, Kant, dentre outros). Foi no período do entre guerras, entretanto, que houve um maior desenvolvimento desta ideia cuja realização tem início com o fim do

velho continente ganha maior impulso com fim daquele que foi um dos mais graves conflitos armados da história da civilização.

Com efeito, em uma Europa marcada pela devastação e que deixa de ser o centro político, económico e militar do mundo, passando a ser uma região influenciada pela disputa pela hegemonia mundial entre dois grandes blocos (um liderado pelos Estados Unidos da América – EUA e outro pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas – URSS)⁵ ganha impulso a necessidade de desenvolver-se a união dos países do continente europeu.

Esta integração⁶ emerge, assim, da necessidade de estas ex-potências (agora rebaixadas a um concito de médias potências quando comparadas com aquelas outras duas) garantirem que a sua opinião para o futuro da Europa fosse considerada, bem como que a sua reconstrução e sobrevivência fossem preservadas, o que reanima a ideia de unidade para que ficasse assegurada a sobrevivência daqueles Estados⁷.

Foi com este espírito, ainda durante a guerra que, em 16 de junho de 1940, Winston Churchill faz uma proposta pela união da Grã-Bretanha e da França que remonta aos ideais de Saint-Simon de uma união daqueles dois países - à época, as democracias europeias mais desenvolvidas. Não se pode deixar de se fazer referência, entretanto, à influência de Jean Monnet (dentre outros) sobre o então Primeiro-Ministro de Inglaterra. Este último

segundo conflito armado mundial. Logo após o término da I Guerra Luigi Einaudi realiza uma mensagem aos povos europeus para que estes se solidarizem em uma Europa unida. Outros apelos pela união da Europa são realizados ainda por Kalergi, Herriot e Loucheur. Uma data importante destas manifestações que apelavam à unificação europeia é a realização, em 1927, do Congresso Pan-Europeu, em Viena, no qual é realizado um sério apelo à unificação e que faz com que o ministro dos negócios estrangeiros francês Aristides Briand, submeta à Sociedade das Nações um projeto de criação da União Europeia que, entretanto, não chega a bom termo em função da morte do seu proponente e da situação política (CAMPOS, João Mota de/CAMPOS, João Luiz Mote de, *Manual de Direito Europeu*, 6ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p 28/31).

⁵ PAPA, Emilio R., *Storia Dell'Unificazione Europea – Dall'ideia di Europa al Trattato per una nuova Costituzione europea*, 1ª ed., Bompiani, Milão, 2006, p 47

⁶ Devemos salientar que por integração não estamos nos referindo, neste momento, à fundação da Comunidade do Carvão e do Aço (CECA), da Comunidade Económica Europeia (CEE) e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (EUROATOM). Estas três, que serviram como base para a criação da União Europeia (hoje o principal instrumento para a realização da unificação da Europa) não foram e não são, todavia, os únicos meios de integração na medida em que existem outros que não possuem os mesmos Estados que integram a União. Ademais, têm finalidades mais determinadas (v.g. A Associação Europeia do Livre Comércio – conforme tratado celebrado em 4 de janeiro de 1960 e que possui hoje como integrantes países como a Noruega, a Suíça, a Islândia e o Liechtenstien que não fazem parte da União Europeia) mas que não deixam de manifestar este impulso de integração.

⁷ SILVA, António Martins da, *História da Unificação Europeia – A integração comunitária (1945-2010)*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010, p 18

tinha em mente um pacto a ser firmado entre os dois países e que pudesse originar união de tipo federal para os Estados Europeus⁸.

Esta proposta, que pregava uma união entre França e Inglaterra, tinha conteúdo genérico⁹ e deve ser entendida no contexto em que se encontravam os dois países: a entrada, a 10 de junho, da Itália na guerra¹⁰, e a invasão alemã de França. Uma característica importante desta declaração (e daí a sua importância para o processo de unificação da Europa) reside no facto, segundo PAPA¹¹, de esta testemunhar a associação da ideia de paz ao federalismo.

Com relação à proposta, o que se deve ter em mente é que esta não foi aceita pela França¹² (vista como uma ofensa ao sentimento nacional¹³), sendo certo que posteriormente Churchill afirma que seu objetivo com a mencionada proposta era apenas a de manter ambos os países a lutarem lado a lado para derrotar as potências do Eixo na Europa¹⁴.

Ademais, não podemos deixar de salientar a ideia de Monnet sobre este assunto. Segundo PAPA¹⁵, para Monnet a proposta britânica visava a que França e Inglaterra atuassem para reconstituir uma linha de defesa comum e que, para este efeito, os dois países não seguissem por caminhos individuais. Ainda segundo aquele autor, o que Monnet afirmava é que talvez fosse possível uma confederação para que os países ligassem os seus destinos, tanto na guerra como em outros.

Devemos ressaltar que o pensamento de Jean Monnet insere-se também num contexto específico. Este, enquanto presidente do Comité de coordenação franco-inglês, possuía interlocutores importantes no debate político e cultural inglês, sendo que dentre os diversos temas abordados incluía-se o do federalismo, bem como o da superação do conceito de Estado-Nação¹⁶. Além disso, em função da época de conflito na qual a Inglaterra encontrava-se é que tais temas eram discutidos pelos mais diversos espectros políticos, que passavam também a debruçar-se sobre problemas de cooperação e de

⁸ PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 48/49

⁹ *Ibid*, p 52

¹⁰ *Ibid*, p 50

¹¹ *Ibid*, p 52

¹² *Ibid*, p 56

¹³ *Ibid*, p 57

¹⁴ *Ibid*, p 56

¹⁵ *Ibid*, p 57/58

¹⁶ *Ibid*, p 58/59

solidariedade social¹⁷, havendo autores, tal como Sir William Beveridge, que manifestavam ser o federalismo a única forma de garantir uma ordem internacional na qual fosse assegurada a possibilidade de cada país conservar as suas características e a sua cultura¹⁸.

Este intenso debate, entretanto, deixou de ter a atenção que possuía no período da II Guerra em Inglaterra¹⁹. Foi este o contexto ideológico que influenciou um dos pais da unificação europeia e que possibilitou a ligação entre o pensamento federalista inglês, que nasce já nos anos trinta do século passado²⁰, e o debate sobre a união dos países europeus que se desenvolvia em França.

Com efeito. Uma característica destes debates sobre eventual união dos Estados europeus em uma federação tem como traço em comum o facto de, na Europa continental, eles terem se desenvolvido principalmente no âmbito dos movimentos de resistência contra a ideologia nazi-fascista que dominava os países envolvidos no conflito assim como naqueles invadidos por forças do Eixo²¹, principalmente da Alemanha.

Os movimentos de resistência, para além conjugarem a mensagem de paz com a ideia federalista²², também estabeleciam a ligação entre a falência do sistema baseado na soberania estadual²³ e o sistema económico nacional, de forma que, segundo PAPA²⁴, vai-se afirmando a aspiração a uma identidade europeia com indicações de quadros institucionais comuns.

¹⁷ PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 60

¹⁸ *Ibid*, p 61

¹⁹ *Ibid*, p 60

²⁰ *Ibid*, p 72

²¹ Segundo PAPA (*Ibid*, p 63 a 71) diversas são as manifestações sobre o europeísmo federalista realizadas pela resistência durante o período da II Guerra Mundial. Como exemplo, o mencionado autor referencia, dentre outros, em Itália, o Manifesto di Ventotene, que nasce da reflexão de um grupo antifascista preso na ilha de Ventotene e que teve como redatores Altiero Spinelli e Emilio Rossi, o livro Problemi della federazione europea, de Eugenio Colorni, e o ensaio Gli Stati Uniti di Europa, de Ernesto Rossi. Estes escritos têm em comum o facto de discutirem de alguma forma a união dos países europeus. Em Alemanha, ainda segundo PAPA, apesar de não ser possível falar em uma resistência nos moldes daquela existente em França ou em Itália, ressaltam as seguintes manifestações da clandestinidade e que propagavam as ideias acima mencionadas: o “Plano de Paz” de Carl Friedrich Gørdeler, que advogava a união dos povos europeus em uma federação cujos primeiros passos deveriam incluir a criação de um conselho económico permanente. Também menciona o escrito de Hilda Monte intitulado The Unity of Europe e o grupo Rosa Branca, que escreveram um panfleto antinazi com título Apelo a todos os Alemães. Nos Países-Baixos, é dado como exemplo o panfleto de resistência Het Parool, que defendia a cessão da soberania estadual no campo económico e político a um organismo internacional europeu. Por seu turno, em França, o autor afirma que o tema do federalismo europeu era abordado pelos jornais Combat e Libérer et Fédérer. Também manifesta o Programa-declaração do Comité francês pela Federação Europeia (de 1944).

²² *Ibid*, p 69

²³ *Ibid*, p 71

²⁴ *Ibid*, p 71

Segundo este autor, é neste contexto que começa a se desenvolver o h́mus ideal²⁵ para o fomento do debate profundo sobre o europeísmo que se acentua no período do pós-guerra na generalidade dos países europeus (incluindo os vencidos). Em Alemanha, este debate decorre do temor de que, em consequência da situação económica e política na qual ela se encontrava, houvesse a possibilidade de um novo desastre oriundo de delírios nacionalistas²⁶.

É nesta situação que Konrad Adenauer, um dos pais da integração europeia, profere um discurso em Colónia, em 24 de março de 1946, no qual se intitula alemão e europeu, e propugna, dentre outras coisas, a união dos povos europeus em que cada um colabora para a economia e a cultura europeias²⁷.

Em Bélgica, como em outros países que sofreram com a invasão das forças nazis, o fundamento para o debate sobre o europeísmo tem como pano de fundo não apenas a relação existente entre os diversos movimentos de resistência, mas também os ideais de solidariedade internacional²⁸. Uma particularidade do debate belga residia no facto de este receber muitas influências da própria história daquele reino: ser uma nação criada em 1830 sob a forma de estado federal e com diferenças culturais e linguísticas tornando fácil a discussão sobre uma Europa federal²⁹. Esta facilidade e os traços comuns com aqueles já referidos quando abordamos a questão da resistência é que influenciam os ideais de Paul Henri Spaak, que vem a se tornar um dos protagonistas do processo de integração³⁰.

Facto importante a ser ressaltado ao se discorrer sobre a história da unificação da Europa e ao se referir à Bélgica e à Holanda é a fusão na *Action Européene* que advogava, além do alargamento da união aduaneira realizada com sucesso pelos países do BENELUX, a sua expansão às áreas política e económica para os demais países europeus³¹.

Outro país que muito influenciou o processo de integração da Europa (apesar de hoje não fazer parte da União Europeia) foi a Suíça. Isto porque, além de ser um país organizado ao estilo federal que servia de modelo para o debate de unificação europeia³²,

²⁵ *Ibid*, p 72

²⁶ *Ibid*, p 73

²⁷ *Ibid*, p 73/74

²⁸ *Ibid*, p 75

²⁹ *Ibid*, p 76

³⁰ *Ibid*, p 76

³¹ *Ibid*, p 77

³² *Ibid*, p 83

foi lá que se desenrolou o *Rencontres Internationales de Genève*, que realizava debates sobre diversos aspectos da Europa: sua história, sua cultura e seu futuro³³. Neste país havia ainda diversos movimentos de cunho federalista que defendiam uma Europa unida sob forma federal, mas que ficassem asseguradas a integralidade territorial e as características particulares de cada povo³⁴.

Foi ainda neste país que se realizou, na Universidade de Zurique, o discurso de Churchill no qual ele propugnava por uma união da Europa liderada por França e Alemanha e não pela Grã-Bretanha, que estaria mais ligada ao *Commonwealth*³⁵, cabendo aos demais europeus o papel de amigos e parceiros económicos daquele país³⁶.

Foi Churchill ainda que, em 1947 (no ano seguinte ao discurso anteriormente referido), lançou no Reino Unido o *United Europe Movement*, que defendia uma maior interligação entre os governos europeus baseada no princípio da cooperação. É este o espírito que o guiará no Congresso sobre a Europa ocorrido em maio de 1948 em Haia no qual ficam reveladas as diversas facetas do europeísmo³⁷ principalmente o debate entre as correntes conhecidas como federalistas e unionistas, debate este posteriormente substituído pela dualidade federalistas *versus* funcionalistas³⁸.

Outros marcos importantes para a história da integração europeia, segundo PAPA, são dentre outros: a) o Pacto de Bruxelas de 1948, no qual foi criada a União Ocidental que visava à colaboração económica, política e militar³⁹; b) o *European Recovery Program*, também conhecido como Plano Marshall (1948), que, apesar de ter sido concebido e financiado pelos norte-americanos, segundo PAPA⁴⁰, serviu como um instrumento para a criação de uma solidariedade europeia por meio do reconhecimento pelos países europeus das origens comuns dos problemas económicos, também em função da gestão compartilhada, por meio da Organização Europeia de Cooperação Económica, responsável pela gerência dos recursos americanos que financiavam o Plano; e c) o Conselho da Europa, primeira assembleia política europeia com carácter eminentemente

³³ PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 81

³⁴ Esta afirmação consta da declaração da convenção de Hartestein, segundo PAPA (*Ibid*, p 85).

³⁵ *Ibid*, p 86

³⁶ *Ibid*, p 87

³⁷ *Ibid*, p 87

³⁸ *Ibid*, p 87

³⁹ *Ibid*, p 87

⁴⁰ *Ibid*, p 90

intergovernamental na medida em que se tratava de uma organização de cooperação internacional de tipo colaborativo⁴¹.

É, pois, diante deste quadro que nasce primeiramente a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA - , criada pelo Tratado de Paris em 18 de abril de 1951, bem como a Comunidade Económica Europeia – CEE – e a Comunidade Europeia da Energia Atómica – EURATOM – ambas constituídas pelo Tratado de Roma celebrado em 25 de março de 1957.

1.2. DAS COMUNIDADES EUROPEIAS À UNIÃO EUROPEIA

Um marco importantíssimo para o processo de integração europeia foi a celebração do Tratado de Paris no ano de 1951. Isso porque foi nesta data que nasceu a primeira organização supranacional que solidificou a aproximação franco-alemã e possibilitou o futuro desenvolvimento da integração europeia. O tratado acima referido teve origem no denominado Plano Schuman⁴².

Este Plano, criado por Robert Schuman (Ministro dos Negócios Estrangeiros Francês) e divulgado em 9 de maio de 1950, baseava-se numa posição intermédia à integração total da economia e à criação de uma federação de Estados e teve, para a sua concepção, o auxílio de Jean Monnet, que, numa visão pragmática, colocava sob uma autoridade internacional (Alta Autoridade), composta por personalidades independentes dos governos, o controlo da produção franco-alemã de aço e de carvão⁴³. Esta autoridade internacional, além de ser aberta ao demais países europeus, constituiria uma forma de, em concreto, desenvolver a solidariedade de facto entre os países e daria as bases para uma futura constituição de uma federação europeia que asseguraria a paz no continente⁴⁴.

Este Plano, que teve repercussão variada nos diversos países europeus⁴⁵, foi a base para que as negociações que deram origem à CECA fossem realizadas pouco depois. Foram elas orientadas por Jean Monnet, que habilmente conseguiu conduzir a criação de

⁴¹ PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 104/105

⁴² SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 62, 64. Para o conteúdo da declaração v. GORJÃO-HENRIQUES (GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *Direito da União – História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência*, 6ª ed., Almedina, Coimbra, 2010, p 42/43).

⁴³ PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 111

⁴⁴ SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 64/65 e PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 112/113

⁴⁵ Segundo ANTÓNIO MARTINS DA SILVA (*Ibid*, p 65/66), nos EUA, as declarações de Schuman foram muito bem aceites principalmente pelo facto político de aproximar França de Alemanha. Nos países do BENELUX, entretanto, a recepção deu-se de maneira menos calorosa na medida em que temia-se eventual dirigismo francês. Por seu turno, no Reino Unido, há uma preocupação dos efeitos negativos que podem incidir sobre a livre concorrência. Em França, há em largo espectro político e industrial aceitação. Por derradeiro, a URSS rejeita a proposta por vê-la como uma manobra americana.

uma organização com carácter institucional original⁴⁶ que deveria ter a duração de cinquenta anos.

Isso porque ela possuía uma estrutura baseada na Alta Autoridade (composta por nove personalidades sem qualquer dependência dos governos nacionais, apesar de serem designados pelos mesmos, com mandato de seis anos), detentora de poderes decisórios e executivos; no Conselho de Ministros (que fazia a ligação entre a Alta Autoridade e os governos e os sectores económicos ligados ao carvão e ao aço), com o poder de dar pareceres conformes e tomar decisões por unanimidade ou por maioria; na Assembleia Comum ou parlamentar (composta por membros dos Parlamentos Nacionais), possuidora de poderes consultivos e de controlo democrático; e no Tribunal de Justiça, cuja competência era assegurar o cumprimento do Tratado, bem como solucionar litígios que envolvessem os Estados-membros, como também entre a Alta Autoridade e os particulares⁴⁷.

Uma das particularidades desta organização decorria do facto de o seu financiamento dar-se por meio de um imposto pago pelas empresas do sector aço-carbonífero diretamente à Comunidade cujo valor era calculado com base em um percentual sobre o valor dos negócios⁴⁸.

Foi a esta organização internacional, à qual foram atribuídas características essencialmente supranacionais pelos Estados que celebraram o Tratado de Paris em 1951⁴⁹, que foi confiada a realização do mercado comum do carvão e do aço como um primeiro passo para a futura constituição de uma federação europeia nos termos defendidos por Schuman em sua declaração.

O Tratado de Paris entrou em vigor em 23 de julho de 1952 e Jean Monnet foi nomeado como presidente da Alta Autoridade. Entretanto, apesar do sucesso, este primeiro passo do processo de integração europeia, que estimulou que outros fossem dados, não significou que os seguintes se desenvolvessem pelos caminhos bem trilhados para criação da CECA.

⁴⁶ SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 66. Segundo PAPA (PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 117) a CECA é “prima struttura con riferimenti istituzionali di autentico spirito sovranazionale, coronamento dell’ambizioso Piano Schuman (...)”

⁴⁷ SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 66/67 e PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 117

⁴⁸ SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 67 e GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *op cit.*, p 46

⁴⁹ Quais sejam, Alemanha, Bélgica, França, Holanda, Itália e Luxemburgo.

Pois bem. Após a entrada em vigor do Tratado de Paris e na esteira do seu sucesso, foram colocados em marcha outros processos de integração sectorial⁵⁰ que, nos termos defendidos no Plano Schuman, deveriam conduzir a uma unidade política. Este é o caso da tentativa fracassada de constituição de um exército europeu que seria o corolário de uma política de defesa comum da Europa.

Esta integração no âmbito da defesa foi mais um empreendimento francês e teve como origem o Plano Pleven⁵¹. Tratava-se de mais uma iniciativa redigida por Jean Monnet que visava, na sua essência, à criação de um exército europeu no âmbito do que foi denominado de Comunidade Europeia de Defesa (CED) e que desenvolver-se-ia ao redor do “Plano Shuman alargado”⁵². O seu objectivo era o de colocar, sob a tutela de uma autoridade comum, os exércitos nacionais, de forma que ficassem asseguradas a defesa de Europa e a paz. A coordenação política realizar-se-ia por um Ministro Europeu dos Negócios Estrangeiros cuja responsabilidade dava-se perante o parlamento da CECA⁵³.

Em 27 de maio de 1954, após o processo negocial decorrente do Plano Pleven, foi criada a Comunidade Europeia de Defesa (CED) que, entretanto, não possuía as mesmas características da CECA, uma vez que naquela havia ocorrido uma clara diminuição do carácter supranacional, havendo uma prevalência da intergovernamentalidade⁵⁴. Isso porque, ao invés da criação do cargo de Ministro de Defesa Europeu, criou-se um Conselho de Ministros que decidiria por unanimidade as questões mais relevantes, bem como asseguraria um papel de importância aos ministros nacionais. Outras peculiaridades da CED eram que a sua administração ficaria sob responsabilidade de um Comissariado, cabendo a realização do controlo democrático à Assembleia da CECA e o controlo sobre a aplicação do Tratado ao Tribunal de Justiça⁵⁵.

Ainda durante o processo de ratificação do Tratado de criação da CED, os Estados-membros da CECA (que eram os mesmos que estavam a constituir a CED) encarregaram à Assembleia da CECA⁵⁶ a elaboração de um projeto para a criação de uma estrutura política

⁵⁰ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *op cit.*, p 46

⁵¹ Segundo PAPA (PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 122) “(...) il Piano Pleven fu un altro pilastro per sostenere il ponte ideale del passaggio da una politica per un’Europa della cooperazione a una politica per un’Europa dell’integrazione”.

⁵² SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 69

⁵³ *Ibid*, p 70

⁵⁴ *Ibid*, p 71

⁵⁵ *Ibid*, p 70

⁵⁶ Que recebe o nome de Assembleia *ad hoc* na medida em que era uma assembleia parlamentar com o escopo de elaborar um projeto institucional (cfr. PAPA, Emilio R., *op cit.*, 129).

federal, projeto este concluído em 10 de março de 1953⁵⁷. Nele ficava proposta a criação de um Parlamento bicameral (com representantes eleitos diretamente pelo povo e uma câmara composta por membros designados pelos parlamentos nacionais) com poder de legislar; um Poder Executivo, com poder de iniciativa e com poderes vinculativos a serem exercidos por um Conselho. Previa-se ainda um conselho de ministros nacionais que atuaria como “garantidor das soberanias” nacionais. Esta Comunidade Política Europeia absorveria tanto a CECA como a CED, criando um Estado federal europeu. A Comunidade Política, na área económica, deveria constituir um mercado comum que, entretanto, foi deixado para um segundo momento em virtude dos temores franceses⁵⁸.

A criação da Comunidade Política ficava condicionada à ratificação, pelos seis Estados-membros da CED na medida em que aquela absorveria esta. O tratado de criação da CED, que, apesar de já ter sido ratificado em Alemanha, Luxemburgo, Holanda, Bélgica e Itália, foi rejeitado liminarmente, por razões eminentemente internas, pela Assembleia Nacional francesa⁵⁹ o que fez com que, por primeiro, a velocidade do processo de integração, nos termos em que estava a ser realizado⁶⁰ fosse abrandada e, por segundo, que, em resposta ao falhanço da CED, os ingleses propusessem a criação da União da Europa Ocidental (UEO), que é reflexo da sua visão bifronte sobre o papel do Reino Unido na Europa.

Pois bem, com a finalidade de assegurar o principal aliado atlântico (os americanos), em consequência do abandono do projeto da CED, Anthony Eden, Ministro dos Negócios Estrangeiros, convoca para Londres uma conferência na qual propôs a criação da UEO a ser realizada por meio de uma ampliação do Pacto de Bruxelas (que criou a União Ocidental) para incluir a Alemanha Federal e a Itália. O Tratado foi celebrado entre sete países (os cinco antigos subscritores do Tratado de Bruxelas mais a Alemanha Federal e a Itália)⁶¹.

⁵⁷ SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 73

⁵⁸ *Ibid*, p 73

⁵⁹ *Ibid*, p 74 e PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 131

⁶⁰ Lembramos que a CECA possuía um forte carácter de supranacionalidade sendo que, como já referido no texto, a CED, por sua vez, possuía a característica da supranacionalidade mitigada na medida em que tinha fortes traços de intergovernamentalidade. Assim, quando nós nos referimos a “nos termo em que estava a ser realizado”, salientamos o facto de que até a celebração dos Tratados de Roma, as organizações de integração da Europa deixaram de possuir uma faceta supranacional e passaram a seguir mais o caminho da cooperação entre nações, ou seja, em termos tradicionais.

⁶¹ *Ibid*, p 138

A UEO possuía como característica o facto de os seus órgãos serem colocados no nível intergovernamental⁶². Esta organização que, nas palavras de ANTÓNIO MARTINS DA SILVA⁶³, não passa de um “nado-morto”, visto não ter “vontade nem força credíveis para fazer o que quer que fosse de eficácia perceptível como estratégia europeia de segurança e defesa”⁶⁴, pode ser considerada um marco do momento em que vivia o processo de integração europeia⁶⁵ que, entretanto, veio a ser fortemente retomado sob a liderança de Jean Monnet, Johan Willem Beyen e Paul-Henri Spaak.

Estes, cada um sob uma perspectiva diversa, acabam por dar novo impulso ao processo de integração.

Pois bem, Monnet defendia a integração sectorial no âmbito da energia atómica não para o uso de defesa ou segurança. Tratar-se-ia de uma Comunidade, nos moldes da CECA, com o fim de assegurar a utilização pacífica e para fins meramente económicos daquele tipo de energia⁶⁶.

Por seu turno, o belga Spaak advogava uma integração também do tipo sectorial. Entretanto, a sua abordagem vai no sentido de expandir a CECA aos sectores de energia, transportes e construção naval⁶⁷.

Por derradeiro, o Ministro dos Negócios Estrangeiros holandês Beyen, de carácter liberal, propunha uma abordagem diferente. Ele defendia não uma simples integração sectorial, mas sim uma horizontal da economia dos membros da CECA. Defendia, assim, a criação de um mercado comum na medida em que, no seu entender, era a melhor forma de se desenvolver a solidariedade europeia, uma vez que a integração meramente sectorial favorecia interesses particulares em detrimento daquele sentimento⁶⁸.

Foi imbuído deste espírito de integração que surgiu uma solução de consenso apresentada pelos membros do BENELUX aos demais membros da CECA em 20 de maio de 1955. Consistia ela num memorando (que veio a ficar conhecido como Plano Spaak)

⁶² PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 138 e SILVA, António Martins, *op cit.*, p 81

⁶³ SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 83

⁶⁴ *Ibid* p 83

⁶⁵ Podemos citar ainda outro facto que serve como barómetro do sentimento dos cidadãos e dos governos europeus no que toca ao europeísmo na época posterior à rejeição da CED (e que se reflete na estrutura organizacional da UEO): o facto de Jean Monnet, um dos mais fervorosos federalistas, demitir-se do cargo de presidente da Alta-Autoridade da CECA para criar o comité para os Estados Unidos da Europa (*in* PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 139 e SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 92). Para maior compreensão do ânimo da época, ver ANTÓNIO MARTINS DA SILVA (*Ibid*, p 85 a 90).

⁶⁶ SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 88 e PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 140 e 141

⁶⁷ SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 89 e PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 140

⁶⁸ SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 89 e PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 140

que vinculava as três ideias⁶⁹ de forma a assegurar que se atingisse um objectivo comum, qual seja, a unificação europeia realizada de forma pragmática, faseada e mais ou menos sectorial⁷⁰.

Este memorando foi debatido na cidade siciliana de Messina e constituiu o momento da retomada do processo de integração na medida em que os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos seis Estados-membros da CECA criaram um Comité de Relançamento cujo coordenador político seria Spaak⁷¹.

Em Messina, os debates revelaram-se, num primeiro momento, difíceis em razão da existência de posições que, entretanto, foram conciliadas. As posições às quais nos referimos são aquelas que aceitavam uma integração geral por meio da constituição de um mercado comum (defendida por Alemanha, Itália e Holanda) contra aqueles que defendiam que o processo de integração fosse realizado nos termos originalmente previstos, ou seja, de maneira sectorial (França). Ademais, a Alemanha advogava ainda um mercado comum sem qualquer tipo de constrangimento, enquanto que os demais entendiam que, para além deste, seria necessário assegurar uma harmonização fiscal, social e de requalificação dos trabalhadores (defendida pelos demais membros da CECA)⁷².

Numa posição de compromisso, entretanto, os seis chegaram a um acordo e emitiram um comunicado conhecido como Resolução de Messina. Este documento consistia numa listagem de objetivos a serem perseguidos. Dentre estes encontravam-se: o desenvolvimento da energia atômica para fins pacíficos; a criação de uma organização comum com a existência de um fundo de investimento a ser destinado principalmente às regiões menos favorecidas, o livre comércio entre os seus membros com a livre circulação de pessoas, mercadorias, serviços e capitais⁷³, o desenvolvimento de grandes vias de comunicação, bem como a harmonização social⁷⁴.

Uma característica importante, no que toca ao mercado comum, diz respeito à forma como este seria atingido. Deveria ser realizado de maneira gradual com a coordenação das políticas monetárias e da concorrência⁷⁵.

⁶⁹ PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 140/141 e SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 89/90

⁷⁰ SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 89

⁷¹ PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 143

⁷² SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 93 e PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 143

⁷³ MACHADO, Jónatas E. M., *Direito da União Europeia*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010, p 14

⁷⁴ PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 144 e SILVA, António Martins, *op cit.*, p 94.

⁷⁵ PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 144

Foi com base na Resolução de Messina que desenvolveram-se os trabalhos do Comité Spaak que deram origem aos Tratados de Roma (celebrados em 25 de março de 1957) os quais criavam a Comunidade Económica Europeia – CEE - e a Comunidade Europeia da Energia Atómica - EURATOM⁷⁶.

O Tratado que instituía a EURATOM deixava claro que as suas finalidades eram a criação de uma indústria nuclear de força para que ela pudesse ser utilizada para o desenvolvimento dos países signatários, bem como para as relações extracomunitárias. Aquele tratado, além de assegurar uma cooperação entre os Estados-membros, previa as formas de financiamento e eficiência e disciplinava questões relacionadas à pesquisa, à proteção sanitária e à segurança⁷⁷.

Por seu turno, o Tratado que instituía a CEE refletia claramente o faseamento⁷⁸ do processo de integração, nos termos acordados na reunião de Messina. Isso porque previa a criação de um mercado comum que passava pelas fases de desenvolvimento, período de transição e de consolidação⁷⁹, cada uma com duração de quatro anos, nos termos do artigo 8º.

Na primeira etapa, os países constituiriam uma união aduaneira e criariam uma tarifa externa comum a ser aplicada para as transações comerciais provenientes de países terceiros. Ficava assegurada, ainda, a livre circulação de trabalhadores⁸⁰, de capitais e de serviços assim como determinada a aproximação das políticas económicas e das legislações para possibilitar a concretização do mercado comum.

Para além destas competências que, dizemos, estavam diretamente ligadas à criação do mercado comum, foram atribuídas outras àquela Comunidade por meio do Tratado constitutivo. Segundo aquele documento, à CEE cabia ainda a instauração de uma política agrícola comum (PAC) no âmbito do mercado comum da agricultura, que tinha como finalidade os objetivos fixados no artigo 39º. O Tratado instituía uma política social⁸¹ e

⁷⁶ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *op cit.*, p 47/48

⁷⁷ PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 150

⁷⁸ MACHADO, Jónatas E. M., *op cit.*, p 14

⁷⁹ PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 154/155

⁸⁰ Findo o processo de transição, nos termos do art. 48º do Tratado CEE.

⁸¹ Cujas finalidades eram assegurar o desenvolvimento das condições de vida e de trabalho e das pessoas que seriam afetadas pelo mercado comum. Ajudaria a harmonização dos sistemas sociais, bem como por meio dos instrumentos previstos no Tratado (nomeadamente pelo Fundo Social Europeu) e da aproximação das legislações nacionais, nos termos dos números 1 e 2 do art. 117º do Tratado CEE.

criava o Fundo Social Europeu e o Banco Europeu de Investimento (BEI)⁸², que tinham como finalidade, respectivamente, assegurar a melhoria da possibilidade de emprego, bem como das condições de vida dos trabalhadores e, em grandes linhas, fomentar o desenvolvimento económico “harmonioso e equilibrado”⁸³ dos países membros da Comunidade.

Nota-se (e não poderia ser diferente) que o Tratado CEE visava a cobrir todos os aspectos da integração transversal da economia (conforme defendido por Beyen) sem, entretanto, deixar de se preocupar com aspectos sociais que acabassem por refletir sobre o âmbito da integração económica que tinha como objetivo último a criação do mercado comum.

Outra característica importante do Tratado CEE é que ele instituíra uma pessoa de direito internacional na medida em que lhe foram atribuídos os poderes de celebrar tratados internacionais. Era também um Tratado de duração ilimitada sem a previsão de denúncia e aberto à adesão de outros Estados⁸⁴. Ademais, foi consagrada no referido Tratado a teoria dos poderes implícitos⁸⁵ que, para os fins do presente trabalho, é de importância fulcral.

Por derradeiro, no que toca à arquitetura institucional das duas novas Comunidades, podemos dizer que ambas inspiraram-se na da CECA, havendo, ainda, instituições comuns para as três Comunidades, como é o caso do Tribunal de Justiça, da Assembleia Parlamentar e do Conselho Económico e Social.

Para além destas duas instituições, tanto a EURATOM como a CEE foram dotadas de um Conselho com poderes de decisão, tomada por maioria ponderada, ou seja, qualificada pelo peso de cada um dos votos. Havia, outrossim, uma Comissão constituída por membros nomeados pelo Conselho cuja função era, além de participar na elaboração e

⁸² Segundo MOURA RAMOS (RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura, *Das Comunidades à União Europeia – Estudos de Direito Comunitário*, 2ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 1999, p 187/188), a justificativa para a criação do BEI decorre do facto de que o Tratado de Roma não se limitava ao objetivo do estabelecimento de um mercado comum. Assim, para que o financiamento destes projetos, ficassem nas mãos de instituições de créditos nacionais ou internacionais (que, para a concessão de empréstimos, não estariam vinculadas às necessidades da então CEE) criaram os Estados-membros aquele banco. Todavia, a realidade demonstrou-se mais complexa o que fez com que fossem criadas novas e específicas formas de financiamento para o custeio das ações comunitárias. Ocorre, assim, a multiplicação e a especialização dos instrumentos financeiros para o financiamento dos projetos comunitários.

⁸³ MACHADO, Jónatas E. M., *op cit.*, p 14

⁸⁴ PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 154

⁸⁵ Segundo o artigo 235º: “Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend les dispositions appropriées”.

modificação dos atos do Conselho, dar-lhes execução e um Comité Económico e Social com finalidades consultivas⁸⁶.

Segundo ANTÓNIO MARTINS DA SILVA⁸⁷, ao ser adotada esta estrutura (denominada de “método comunitário”), há uma inovação no processo de integração, que o caracteriza até a presente data.

Isso porque visava-se a uma conciliação entre os modelos de governação até então aplicados: os que se baseavam na supranacionalidade (como era o caso da CECA, cujo poder de decisão estava concentrado na Alta Autoridade – instituição independente de qualquer um dos governos nacionais) e aqueles que se baseavam apenas na intergovernamentalidade ou no método da cooperação (como eram os casos da UEO e da OECE). Tanto na CEE como na EURATOM há uma instituição que se assentava na supranacionalidade (a Comissão que objetiva a defesa dos interesses das Comunidades) e o Conselho que tem um carácter intergovernamental, visto ser um foro onde os representantes dos Estados-membros se encontram para colocarem-se em acordo a fim de atingirem um objectivo comum.

Nota-se, ao se observar o percurso histórico até aqui desenvolvido, que estas duas Comunidades representam, por conseguinte, uma vitória do pragmatismo e do compromisso na construção da unificação europeia tendo em vista que fica patente que, para a sua constituição, foi necessário um balanceamento das perspectivas de integração e cooperação, assegurando-se uma “Europa possível”⁸⁸.

1.3. O DESENVOLVIMENTO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, A SUA FUSÃO, OS SEUS ALARGAMENTOS E O SEU RELANÇAMENTO COM O ATO ÚNICO EUROPEU

Após a celebração dos Tratados que criaram a CEE e a EURATOM, a integração europeia passa a uma fase de seu desenvolvimento, entendendo-se este termo como a execução dos passos necessários para que os objetivos firmados nos Tratados fossem atingidos.

Devemos ressaltar, por primeiro, que esta fase de desenvolvimento é caracterizada por algumas tentativas de reversão do processo de integração tanto no sentido de voltar a insistir-se no sistema intergovernamental, como no de haver a tentativa, também falhada, de se expandir as Comunidades para além dos seis Estados-membros fundadores, como

⁸⁶ PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 150

⁸⁷ SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 108/110

⁸⁸ *Ibid*, p 111/112

nos indicam o Plano Fouchet (que visava uma integração política com bases intergovernamentais⁸⁹) e o facto de o General de Gaulle haver vetado, por duas vezes, a entrada do Reino Unido nas Comunidades.

Entretanto, existem outras circunstâncias importantes a serem ressaltadas. A primeira é o papel de prevalência que a CEE assume. Outra é justamente a consequência desta: o pouco desenvolvimento tanto da CECA como da EURATOM. Isso decorre muito sinteticamente de dois motivos: a) a “construção” do mercado comum (no que toca principalmente à união aduaneira e à implementação da PAC) ter concentrado a atenção dos governos nacionais⁹⁰; b) no caso da CECA, de o ambiente económico internacional⁹¹ ser desfavorável ao seu desenvolvimento; e c) no caso da EURATOM, pelo facto de a energia nuclear deixar de ser tão atrativa durante a década de 1960 e em consequência das pretensões francesas de independência em matéria nuclear também deixarem esta Comunidade relegada a segundo plano⁹².

Ademais, é necessário mencionar que esta fase é ainda marcada pela fusão, numa única Comissão e num único Conselho, das antigas estruturas institucionais das três Comunidades, nos termos do Tratado de Bruxelas (também conhecido como Tratado de Fusão).

Superada esta segunda fase de integração e apesar dos percalços sofridos, o processo de integração passou por uma nova fase. Esta é marcada pelo relançamento⁹³, decorrente do Congresso de Haia de 1969, que estabeleceu as bases para a realização da primeira vaga de alargamento que, para os fins do presente trabalho, é de extrema

⁸⁹ SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 124 e PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 160

⁹⁰ Salientamos o facto de os Estados-membros terem se adiantado ao cronograma previsto no Tratado CEE sobre a constituição da união aduaneira. Também não podemos deixar de mencionar o grande desenvolvimento realizado no âmbito da PAC com a definição dos seus princípios norteadores, a periodicização das suas etapas (a primeira seria constituída por um sistema comum de taxas para a importação de produtos agrícolas extracomunitários e a concessão de subvenções para exportações; a segunda, em que seria estabelecido para além de um regime de preferências comunitárias e um sistema de preços de apoio com base em um fundo – FEOGA. Por fim, a terceira etapa seria constituída com base na aplicação a determinados produtos daquelas provisões - SILVA, António Martins, *op cit.*, p 141/142). Para uma visão crítica da estrutura dada ao FEOGA ver PAPA (PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 164/165).

⁹¹ Crise do mercado de aço e do carvão em decorrência da facilidade de importação do primeiro a preços mais baixos de países extracomunitários e a redução do consumo carbonífero que fora substituído pelo petróleo.

⁹² SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 142 a 144

⁹³ Pode-se sintetizar o relançamento, genericamente, nos seguintes termos: a) propõe-se, por primeiro, acabar com a constituição do mercado comum por meio da adoção de um regulamento e de um modo de financiamento da PAC; b) propõe-se, ainda, estabelecerem-se as bases para os alargamentos da Comunidade (ideia ínsita ao Proc. de integração); e c) aprofundar a unificação. (SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 151 e ss).

importância, vez que dá origem ao que depois veio a ser denominado de Política de Coesão na medida em que origina uma Europa mais heterogênea, fazendo-se necessária maior intervenção das Comunidades para a aproximação económica e social dos Estados-membros⁹⁴.

Como anteriormente mencionado, as tentativas para a expansão das Comunidades remontam a meados da década de 1960 com os pedidos (vetados por França) do Reino Unido de se integrar às Comunidades.

No início da década de 1970, têm início as negociações dos seis Estados-membros com o Reino Unido, Dinamarca, Irlanda e Noruega para a sua adesão à Comunidade. Passada a fase de negociação (tendo sido a mais difícil aquela realizada com o Reino Unido em função das suas especificidades económicas) e tendo a Noruega rejeitado, por referendo, a sua adesão às Comunidades, os três outros “aderentes” passaram a pertencer à então Europa dos Seis.

Diante desta primeira expansão, foi necessário, entretanto, que algumas políticas comunitárias se adequassem a esta nova realidade de uma Europa expandida e com maiores disparidades tanto no âmbito agrícola como na esfera do desenvolvimento económico, social e regional.

Na esfera agrícola, a posição do Reino Unido, enquanto um país com pequena produção na agricultura, mas com um Produto Nacional Bruto (PNB) alto, acabaria por contribuir em quantidade elevada para o financiamento da PAC. Ademais, ainda no que toca ao problema agrícola do Reino Unido, este sempre foi um grande importador de países extracomunitários, principalmente de membros do *Commonwealth*. Além disso, a inclusão de países com desenvolvimento social inferior àqueles da média comunitária da Europa dos Seis (que, diga-se, era caracterizada por certa homogeneidade em termos de desenvolvimento) tornava imperioso que medidas de ajuste fossem tomadas para assegurar o desenvolvimento harmonioso do mercado interno.

Foi como consequência disso que, em 1975, foi instituído, após reuniões do Conselho realizadas em Paris e em Copenhaga, e com base no artigo 235º do Tratado CEE, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)⁹⁵ com a finalidade de garantir a realização da união económica e monetária^{96/97}. Este, em associação com o Fundo Social

⁹⁴ SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 156

⁹⁵ Regulamento (CEE) 724/75

⁹⁶ Considerandos 2 e 6 do Regulamento (CEE) 724/75

Europeu (FSE), já previsto no Tratado CEE, marca o desenvolvimento das políticas comunitárias no sentido do que hoje é denominado de Política de Coesão, cabendo-nos ressaltar, ainda, que muitas das características das atuais intervenções dos Fundos Comunitários da Política de Coesão têm suas bases no Regulamento de criação do FEDER⁹⁸.

Quanto às características do FEDER à época, é imperioso mencionar que a sua estrutura de financiamento dava-se por meio da atribuição de quotas para cada um dos Estado-membros⁹⁹ e tinha como escopo, nos termos do artigo 1º do Regulamento (CEE) nº 724/75, diminuir os desequilíbrios regionais, nomeadamente de regiões muito dependentes da agricultura, marcadas por um subemprego estrutural e em mutação industrial. Para tanto, deveriam ser financiadas, sinteticamente, intervenções em produção e em infraestruturas¹⁰⁰ anualmente selecionadas pelos Estados-membros, sem quase influência dos níveis infranacional e supranacional,¹⁰¹ na medida em que o papel destinado à Comissão era limitado à análise da adequação dos programas elaborados pelos Estados-membros às condições fixadas no artigo 5º do Regulamento suprarreferido, bem como ao controlo da sua execução nos termos do artigo 9º do mesmo ato.

Após este primeiro alargamento em direção ao norte, foi realizado um segundo (em duas fases) para o sul o qual possuía uma série de elementos complicadores. Nomeadamente, em termos económicos, os países sulinos eram mais pobres, o que demandaria maiores ajudas financeiras para a diminuição das disparidades regionais¹⁰².

⁹⁷ É, portanto, num contexto de alargamento da Comunidade e, por consequência, do aumento das suas disparidades internas que dá-se a concepção e o desenvolvimento daquilo que será consagrado como Política de Coesão (MATEUS, Augusto, *25 Anos de Portugal Europeu – A economia, a sociedade e os fundos estruturais*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2013, p 440).

⁹⁸ Citamos, como exemplo da nossa posição, o facto de, no considerando número 11, haver já referência à adicionalidade dos recursos provenientes do FEDER, bem como o facto de, no considerando seguinte, ficar salientada a necessidade de colaboração entre a Comissão e os Estados-membros para assegurar a boa execução dos investimentos realizados pelo fundo, como também a realização de sua fiscalização. Ademais, nos termos do art. 2º, nota-se já existir uma dotação plurianual do fundo. Estas características ainda hoje são pilares essenciais da Política de Coesão. Salientamos, entretanto, que existem substanciais diferenças entre a regulamentação actual e de criação do FEDER remetendo o leitor para a obra de MOURA RAMOS (MOURA RAMOS, Rui Manuel Gens de, *op cit.*, p 186 a 188) para uma análise da sua evolução histórica.

⁹⁹ Art. 2º do Regulamento (CEE) 724/75

¹⁰⁰ Conforme art. 3º do Regulamento (CEE) 724/75

¹⁰¹ COMISSÃO EUROPEIA, Direção Geral da Política Regional, *A Política de Coesão da União Europeia*, Inforegio Panorama, nº 26, junho de 2008, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Bruxelas/Luxemburgo, 2008, p 8

¹⁰² Segundo a Comissão, por meio da sua Direção-Geral da Política Regional: “Após a adesão da Grécia em 1981 e de Portugal e Espanha em 1986, as disparidades regionais na então Comunidade Europeia de 12 Estados-Membros aumentaram significativamente. Antes da adesão, um em cada oito europeus tinha um rendimento anual 30% abaixo da média comunitária; depois da adesão, em 1986, passou a ser um em cada

Com relação à produção agrícola, ela era mais competitiva naqueles países, podendo influenciar o financiamento da PAC. Também havia o problema da livre circulação de pessoas¹⁰³. Em termos políticos, o aumento do número de Estados-membros seria um complicador nas tomadas de decisão por unanimidade, visto que a Comunidade dos Nove passaria a ser uma Comunidade de Doze¹⁰⁴. Apesar disso, no ano de 1981, integra-se à Comunidade a Grécia, e em 1986, ingressam em conjunto Portugal e Espanha.

No que concerne às consequências deste alargamento das Comunidades, no tocante à questão do que hoje está inserida na Política de Coesão, devemos salientar alguns factos decorrentes diretamente deste segundo alargamento.

Um primeiro aspecto a ser ressaltado é que, no ano de 1984, foi realizada uma reforma integral da regulamentação do FEDER, já que a sua eficácia começava a ser questionada¹⁰⁵. Devemos salientar que tanto este fundo como o FEOGA e FSE eram estruturados por seleções anuais¹⁰⁶ de projetos apresentados pelos Estados-membros sem que as suas respectivas intervenções fossem plenamente coordenadas entre si¹⁰⁷.

Foi a necessidade de assegurar maior coordenação e coerência das políticas desenvolvidas tanto no nível Comunitário (entre si e aquelas desenvolvidas pelos Estados-membros, cfr. considerando nº 4 do Regulamento (CEE) nº 1787/84 do Conselho e artigo 1º, primeiro travessão, e nº 2, primeiro parágrafo, do Regulamento) como no nível nacional (segundo travessão do artigo 1º do Regulamento) que motivou a reforma da regulamentação do FEDER. Ademais, esta traz a faculdade¹⁰⁸ de as regiões engajarem-se na elaboração dos programas, admitirem a cooperação transfronteiriça (que ficava, entretanto, ligada às relações bilaterais entre os Estados-membros), bem como elaborarem a previsão de programas comunitários. Por fim, note-se que fica neste regulamento

cinco” (COMISSÃO EUROPEIA, Direção Geral da Política Regional, *op cit.*, p 8).

¹⁰³ SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 162

¹⁰⁴ *Ibid*, p 163

¹⁰⁵ COMISSÃO EUROPEIA, Direção Geral da Política Regional, *op cit.*, p 8

¹⁰⁶ *Idem*

¹⁰⁷ Já existiam experiências de coordenação destes fundos a título experimental desde o ano de 1979 (cfr. *Ibid* p 9 e 10).

¹⁰⁸ Já no art. 2º, nº 2, alínea a, terceiro parágrafo fala-se em “Os programas de desenvolvimento regional têm natureza indicativa e estabelecem os objetivos e os meios operacionais de desenvolvimento da região. As autoridades regionais interessadas serão, *tanto quanto possível*, associadas à sua elaboração. (...)” – destaque nosso. Assim, concordamos com a posição de CHITI (CHITI, Mario P, *Regionalismo Comunitario e Regionalismo Interno: Due Modelli da Ricomporre*, Rivista italiana di diritto pubblico comunitario, ano II, nº 1, 1992, p 37/38) que as referências às regiões eram feitas de modo genérico e sem qualquer papel definitivo, deixando total liberdade aos Estados-membros para engajar as regiões no desenvolvimento da política regional.

salientado o caráter plurianual das intervenções, nos termos dos artigos 7º e 10º do Regulamento.

Para além da necessidade de readequação da regulamentação do FEDER, na medida em que já se configurava um aumento expressivo das transferências financeiras em direção aos Estados menos favorecidos¹⁰⁹, uma consequência direta da adesão dos países da Península Ibérica às Comunidades foi o desenvolvimento dos Programas Integrados Mediterrânicos (PIM).

São eles uma resposta das Comunidades à aceitação da entrada de Portugal e de Espanha¹¹⁰.

Após ficar acordado que estes dois países se juntariam à Europa dos Dez em 1 de janeiro de 1986, foi aprovado o Regulamento (CEE) nº 2088/85 do Conselho de 23 de julho de 1985, que estabelecia o PIM. Tratava-se de um programa com destinatários específicos (Grécia e zonas de França e de Itália a serem diretamente submetidas à competição dos países ibéricos¹¹¹) e com duração limitada¹¹². Os PIM eram, por conseguinte, um reforço da ação da CEE em regiões específicas que passavam a receber recursos, para além dos comumente previstos àqueles Estados-membros no âmbito do FEDER, do FEOGA-Orientação e do FSE. Este reforço da intervenção da Comunidade dava-se por meio dos Fundos já existentes e específicos para os Programas¹¹³, mas que seriam destinados a determinados sectores previstos no artigo 2º, nº 3, do Regulamento.

Algumas das características importantes destes programas são que eles: a) deveriam possuir uma programação plurianual de ações coerentes entre si e de acordo com as políticas comuns¹¹⁴; b) eram elaborados “ao nível geográfico pertinente pelas autoridades, regionais ou outras, designadas por cada Estado-membro interessado”¹¹⁵; e c) eram analisados pela Comissão e executados segundo um contrato-programa celebrado entre a

¹⁰⁹ SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 175

¹¹⁰ Como consta o considerando nº 1 e no art. 1º do Regulamento (CEE) 1787/84

¹¹¹ O anexo I do Regulamento enumera as regiões específicas de Itália e de França bem como deixa explicitados o âmbito territorial de aplicação do PIM em Grécia e a integralidade do seu território. Neste sentido, ainda afirma DELORS (DELORS, Jacques, *Memórias*, Quetzal, Lisboa, 2004, p 205).

¹¹² O art. 1º fixa o prazo de sete anos para a duração dos Programas. Por sua vez, o art. 19º do Regulamento afirma que o prazo máximo para autorizações de despesas a título dos PIM é do dia 31 de dezembro de 1993.

¹¹³ Art. 3º do Regulamento (CEE) 2088/85

¹¹⁴ Art. 2º, nº 1, do Regulamento (CEE) 2088/85

¹¹⁵ Art. 5º, nº 2, do Regulamento (CEE) 2088/85

Comissão, Estado-membro, autoridades regionais ou qualquer outra indicada pelo Estado¹¹⁶.

Os recursos, como já mencionado, eram adicionais àqueles normalmente previstos nos Fundos, sendo certo, entretanto, que tinham destinação específica a determinados sectores da economia¹¹⁷, mas que contribuiriam para os objetivos dos PIM (desenvolvimento, adaptação e apoio ao emprego e rendimentos, ou seja, nos termos mencionados no primeiro considerando do Regulamento “(...) melhoria das estruturas socioeconómicas das referidas regiões (...)”.

Estes Programas são de suma importância no quadro do desenvolvimento do que hoje é a Política de Coesão da União Europeia. O motivo pelo qual fazemos esta afirmação é o facto de que foi por meio da regulamentação destes Programas que muitas das características da atual Política de Coesão foram testadas e consagradas e, desta feita, podem ser consideradas como uma antecipação¹¹⁸ da forma pela qual a Comunidade veio a lidar com esta política e que veio a se refletir no direito originário com o Ato Único Europeu e no derivado por meio do Regulamento (CEE) nº 2052/88 do Conselho, de 24 de junho de 1988¹¹⁹.

A primeira inovação do PIM decorre do facto de que foi por meio do Regulamento (CEE) nº 2088/85 que, pela primeira vez, as divisões estaduais são reconhecidas no processo decisório da Comunidade Económica Europeia. Devemos rememorar que, conforme anteriormente citado, até a adoção do Regulamento que criou o PIM já existiam referências às regiões, mas sem que estas possuíssem qualquer papel decisivo. Neste aspecto, até então, a CEE era caracterizada como um organização internacional fundada em um Tratado entre Estados soberanos com exclusão de referências às entidades infraestatais¹²⁰, o que limitava o relacionamento da Comunidade apenas aos Estados-membros.

Assim, com a previsão constante do artigo. 5º, nº 2, do Regulamento 2088/85, as regiões aparecem, nas palavras de CHITI, “con posizioni e responsabilità di dignità pari

¹¹⁶ Art. 9º, parágrafo segundo, do Regulamento (CEE) 2088/85

¹¹⁷ Art. 2º, nº 3 e Anexo II do Regulamento (CEE) 2088/85

¹¹⁸ BONCINELLI, Vanni, CARETTI, Paolo, *Sviluppo Regionale*, Trattato di Diritto Amministrativo Europeo, Chiti, Mario P e Grecco, Guido, Giuffrè, Milão, 2007, p 2000/2001

¹¹⁹ Segundo DELORS (DELORS, Jacques, *op cit.*, p 294), os fundos social e regional possuíram impacto significativo mais limitado até o surgimento do Ato Único Europeu e o Pacote Delors I, que introduzem o conceito de coesão económica e social.

¹²⁰ CHITI, Mario P, *op cit.*, p 35

agli soggetti contraenti”^{121/122} na medida em que passam a ser a base tanto do planeamento como do controlo da execução¹²³ dos PIM, o que demonstra a viragem na abordagem da CEE no que toca à solução dos problemas regionais, no sentido de se consagrar o que posteriormente fica conhecido como princípio da parceria¹²⁴.

Ademais, além deste facto, devemos ressaltar que, no Regulamento que instituiu o PIM, ficam salientadas notas caracterizadoras que já vinham sendo delineadas nos Regulamentos do FEDER e que serão posteriormente devidamente consagradas (na reforma de 1988) para toda a Política de Coesão. São elas: o carácter plurianual das intervenções, a necessidade de coordenação na aplicação dos Fundos entre si¹²⁵, uma vez que neste programa eram aplicados em conjunto recursos provenientes de três Fundos distintos (FEDER, FEOGA-Orientação e FSE), bem como o carácter adicional dos recursos advindos dos fundos oriundos da Comunidade¹²⁶.

Para além do alargamento em direção ao sul, o ano de 1986 é ainda marcado pela realização do processo de ratificação do Tratado que recebeu o nome de Ato Único Europeu, o qual é de suma importância por diversos motivos e especialmente relevante no que concerne à questão da Política de Coesão.

Nascido de uma iniciativa do Parlamento Europeu, o Ato Único Europeu procedeu uma reforma institucional na Comunidade Económica Europeia para assegurar a realização de uma União Europeia. Para tanto, fazia-se necessária a plena realização do mercado comum europeu (cuja formação havia se iniciado em 1958 e deveria ser concluída, segundo o mencionado Tratado, em 1 de janeiro de 1993), criando-se assim um mercado interno único no qual fossem asseguradas as conhecidas quatro liberdades: livre circulação de pessoas, mercadorias, capitais e serviços.

Para a consecução destes objetivos, entendeu-se necessária uma melhor arquitetura institucional reforçando a atuação do Parlamento (que passa a poder rejeitar decisões do Conselho, obrigando esta instituição a manifestar-se por unanimidade emendar, de maneira

¹²¹ CHITI, Mario P, *op cit.*, p p 38.

¹²² Devemos ressaltar que esta posição de destaque das entidades infraestaduais é percebida quando o art. 9º, segundo parágrafo, do Regulamento nº 2088/85 estabelece: “A realização dos PIM é objecto de contratos-programa entre as partes interessadas (Comissão, Estados-membros, autoridades regionais ou qualquer outra autoridade designada pelo Estado-membro), com indicação dos compromissos respectivos”. Neste sentido ainda BONCINELLI, Vanni, CARETTI, Paolo, *Sviluppo Regionale*, *op cit.* p 2003.

¹²³ *Ibid*, p 2002

¹²⁴ *Idem*

¹²⁵ SICO, Luigi, *I programmi integrati mediterranei*, *Il foro italiano*, CXII, nº 10, Outubro 1987

¹²⁶ BONCINELLI, Vanni, CARETTI, Paolo, *op cit.*, p 2002

limitada, as propostas da Comissão e ser consultada sobre tratados de adesão e de acordos de associação), modificando a forma de decisão do Conselho (que passa a deliberar, como regra, por maioria qualificada e não mais por unanimidade¹²⁷). Além disso, integra formalmente às instituições da CEE o Conselho Europeu (com poderes de coordenação, impulso e arbitragem), atribui à Comissão, como regra, os poderes de execução, bem como integra esta instituição na cooperação política. Por fim, no que toca à arquitetura institucional, fica criado o Tribunal de Primeira Instância^{128/129}.

Outro aspecto importante do Ato Único Europeu que, por não estar intrinsecamente ligado ao objeto do presente trabalho, será apenas mencionado superficialmente, está no facto de ele institucionalizar a cooperação política europeia tanto na institucionalização do Conselho Europeu, como na atribuição à Comunidade de competência sobre política estrangeira e de segurança comum.

Ademais, como já dito anteriormente, foi por este Tratado que fica estabelecido que o mercado interno deve ser realizado plenamente até o final do ano de 1992. Para assegurar que este objetivo fosse atingido de maneira a constituir a Europa dos Doze num espaço de livre circulação de mercadorias, de pessoas, de serviços e de capitais, era necessário alargarem-se as competências da CEE em direção a políticas comuns. Isso porque, segundo DELORS¹³⁰, não bastava a supressão de fronteiras para que o grande mercado fosse atingido. Era necessária a adoção de políticas de concorrência, de harmonização tributária, agrícola e regional para assegurar o seu funcionamento e acompanhamento. Havia, pois, a necessidade de que fossem potencializados os mecanismos de mercado, os meios de alocação de recursos e a coordenação macroeconómica¹³¹ para o seu funcionamento. Segundo o mencionado presidente da Comissão Europeia, a Comissão, por meio do Ato Único, “passava a dispor de uma ferramenta importante, não apenas para implementar o

¹²⁷ A deliberação por unanimidade é aplicada nos seguintes sectores referentes ao mercado comum: fiscalidade, livre circulação de pessoas e normas relativas a direitos laborais. Trata-se de um abrandamento, mas não do abandono do compromisso do Luxemburgo firmado em 1966 na medida em que o Ato Único mantém a possibilidade de se invocar o interesse nacional para que a matéria passa a ser deliberada pela unanimidade (PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 201).

¹²⁸ SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 207 e MACHADO, Jónatas E. M., *op cit.*, p 17.

¹²⁹ MOURA RAMOS (MOURA RAMOS, Rui Manuel Gens de, *op cit.*, p 192) afirma que o Ato Único Europeu serve de instrumento de coesão da entidade comunitária em dois níveis (horizontal e vertical). O primeiro está relacionado ao aumento das competências da CEE. O segundo, por seu turno, está ligado ao reforço da vertente comunitária por intermédio do reforço dos poderes de decisão naquele sentido, ou seja, dando maior relevo “às instâncias cuja actuação encontra no interesse comunitário globalmente considerado o critério fundamental da sua acção”.

¹³⁰ DELORS, Jacques, *op cit.*, p 184

¹³¹ PAPA, Emilio R., *op cit.*, p 205

mercado interno, mas também para aplicar políticas que conferissem à Comunidade a aparência real de um modelo de sociedade equilibrada, com uma boa solução de compromisso entre mercado e regulamentação, uma dialéctica subtil entre competição, cooperação e solidariedade”¹³².

Foi em função desta necessidade de se implementar o mercado comum que foram atribuídas novas competências à Comunidade Económica Europeia. O Ato Único Europeu conferiu à CEE competências em quatro novas áreas¹³³: na esfera do meio-ambiente (com a consagração do importante princípio da subsidiariedade); na esfera da política económica e monetária, por meio da instituição da cooperação nesta área com o fim de garantir a convergência das respectivas políticas pelos Estados-membros; na esfera da investigação e desenvolvimento tecnológico; e na esfera da coesão económica e social¹³⁴. Por fim, são realizadas, ainda, modificações na regulamentação da política social que já vinha consagrada no Tratado de Roma que institui a CEE¹³⁵.

Com relação à questão da coesão económica e social, objeto do presente trabalho, o Ato Único Europeu mostra-se de importância crucial por diversas razões¹³⁶. A primeira decorre do facto de que foi por meio deste Tratado que ela passa a ser expressamente

¹³² DELORS, Jacques, *op cit.*, p 209/210.

¹³³ Aumento da coesão no nível horizontal, segundo o critério adotado por MOURA RAMOS (MOURA RAMOS, Rui Manuel Gens de, *op cit.*, p 192).

¹³⁴ Ao comentar a filosofia que estava por detrás da nova política quando comparada com os PIM, DELORS (DELORS, Jacques, *op cit.*, p 205) afirma: “Agora, porém, tratava-se de satisfazer uma exigência mais geral: as diferentes nações e regiões não dispõem das mesmas armas face à perspectiva de uma competição acrescida. Algumas estão atrasadas, outras registam dificuldades estruturais. O mercado livre apela à solidariedade. Algo que tentei resumir na seguinte fórmula: competição que estimula, cooperação que reforça, solidariedade que une. Foi assim que encontramos uma redacção satisfatória, fazendo constar um fundamento de tipo novo: coesão económica e social”.

¹³⁵ Na perspectiva de DELORS (*Ibid*, p 293/294): “- O que estava previsto no Tratado de Roma do ponto de vista de políticas sociais? - Nessa época, a principal ambição dos seis países fundadores era a construção de um espaço de paz e de prosperidade, assente na cooperação política e económica. A legislação europeia ordenava-se então em torno de um objectivo: o mercado comum. E os objectivos sociais estavam limitados a três aspectos: mobilidade dos trabalhadores; formação profissional, considerada como um instrumento da realização desse mesmo mercado e da obtenção de um bom nível de vida; igualdade entre homens e mulheres, um fim em si mesmo, que colocava a Comunidade numa posição mais avançada do que a legislação e a prática correntes em cada país. Não que os Seis não sentissem a necessidade de uma política social; a verdade, porém, é que remetiam essa responsabilidade para a acção política de cada Estado-membro”.

¹³⁶ MOURA RAMOS (MOURA RAMOS, Rui Manuel Gens de, *op cit.*, p 189/190) faz interessante paralelo entre a evolução da atuação, da coordenação e da direção dos Fundos Estruturais com o momento vivido pelas Comunidades na altura do Ato Único Europeu. Segundo aquele autor, os fundos evoluíram no sentido do reconhecimento da sua complementariedade e coordenação (na medida em que reconhece-se a natural interação das ações promovidas entre eles superando o caráter unidimensional para o qual haviam sido originalmente pensados), bem como no do reforço da sua escala comunitária (na medida em que eles passaram a ter de refletir objetivos definidos e pensados no nível comunitário). Fenómeno semelhante dava-se, de acordo com MOURA RAMOS, na esfera comunitária na medida em que o Ato Único Europeu vai em direção do alargamento a atuação das Comunidades, assim como no “reforço da unidade da sua direcção”.

atribuída à Comunidade Económica Europeia. A segunda, de que por seu intermédio é que passa haver uma efetiva política global destinada a promover o desenvolvimento harmonioso com o objetivo de se conseguir a coesão económica e social no seio da Comunidade, deixando-se de lado a antiga abordagem baseada em políticas sectoriais (agrícola, social e regional) um tanto quanto desarticuladas e algumas (como a regional) com impacto limitado¹³⁷. Por fim, não se pode deixar de ressaltar que foi por meio do Ato Único Europeu que ficam consagrados os princípios orientadores desta Política.

Segundo as disposições do Ato Único, o objetivo da Política de Coesão¹³⁸ seria o de “promover um desenvolvimento harmonioso do conjunto da Comunidade” de forma a “reduzir as diferenças entre as diversas regiões e o atraso das regiões menos favorecidas”. Aquele Tratado determina, ainda, que este objetivo seja conseguido em conjunto com os Estados-membros que devem coordenar as suas políticas nacionais também para que se possa atingir os fins da Comunidade, sendo que esta os apoia por intermédio dos fundos com finalidades estruturais (FEDER, FSE e FEOGA-Orientação) e do Banco Europeu de Investimento. Percebe-se, assim, que ficam estabelecidas as linhas gerais dos princípios da complementaridade, da adicionalidade, da coordenação e da parceria que passam a ser estruturantes da Política de Coesão até a presente data.

Nota-se, desta feita, o motivo pelo qual a Comissão, por meio da Direção-Geral da Política Regional, afirma que “em 1986 alguns acontecimentos importantes provocaram o impulso de uma Política de Coesão « europeia » mais autêntica”¹³⁹, sendo certo que foi justamente em consequência direta do que era disposto pelo Ato Único Europeu que foi realizada, no ano de 1988, a primeira regulamentação global da Política de Coesão, que passamos a analisar.

Na esteira do determinado pelo Ato Único Europeu, em 1988 o Conselho adotou o Regulamento (CEE) n° 2052/88¹⁴⁰ que, pela primeira vez tratava globalmente da Política de Coesão. Estava ele inserido no que ficou conhecido com Pacote Delors I e que visava a concretizar, por meio das ações nele contidas, o que fora estabelecido no Ato Único. Assim, para além do regulamento de coordenação, foram adotados ainda os Regulamentos

¹³⁷ DELORS, Jacques, *op cit.*, p 294. Num sentido também crítico sobre a utilização do FEDER antes de 1988 referimos BONCINELLI, e CARETTI (BONCINELLI, Vanni, CARETTI, Paolo, *op cit.*, p 2000).

¹³⁸ Destacamos a posição de GORJÃO-HENRIQUES em torno da finalidade da política de coesão. Segundo este autor “este desiderato não corresponde apenas a mais uma política mas a um pressuposto essencial da realização dos objectivos económicos comunitários” (*in* GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *op cit.*, p 61).

¹³⁹ COMISSÃO EUROPEIA, Direção Geral da Política Regional, *op cit.*, p 8

¹⁴⁰ É referido como regulamento de coordenação.

(CEE) nº 4254/88, nº 4255/88 e nº 4256/88, referentes, respectivamente, ao FEDER, FSE e FEOGA-Orientação, assim como o Regulamento (CEE) nº 4253/88, que enumerava as normas de aplicação do regulamento de coordenação.

Foi seguindo as diretrizes fixadas pelo Ato Único que a política de Coesão foi regulamentada, de maneira global, pelo Regulamento (CEE) nº 2052/88. Constavam do regulamento geral os cinco objetivos nos quais deveria se concentrar a intervenção dos fundos. Para além disso, foram consagrados o planeamento e a execução plurianuais dos programas operacionais (dos quais faziam parte os planos de desenvolvimento ou planos nacionais) apresentados pelos Estados-membros à Comissão (que os adoptava por meio dos Quadros de Apoio Comunitário – QAC). Ficaram definitivamente consagrados os princípios da complementariedade (significando que os fundos atuam de maneira complementar à atuação nacional); da parceria (que determina que a Comunidade, os Estados-membros e as suas respectivas regiões ajam na persecução de objetivos comuns em todas as fases do processo – preparação, financiamento, acompanhamento e avaliações – tornando-se parceiros); e da adicionalidade (que significa que os Estados-membros devem manter as despesas com as suas respectivas políticas sociais e territoriais, sendo os valores provenientes dos fundos estruturais europeus considerados como uma mera mais-valia. Daí falar-se em cofinanciamento). Com relação a este último devemos salientar, entretanto, que ele está previsto de forma implícita no artigo 13º. O regulamento geral indica, ainda, as formas de intervenção dos fundos, salientando o seu carácter plurianual bem como determina que todos os parceiros realizem um acompanhamento para assegurar a execução efetiva de todos os compromissos assumidos.

Lembre-mo-nos, ainda, que, nos termos do que havia ficado acordado no Conselho Europeu de fevereiro de 1988, realizado na cidade de Bruxelas, houve um substancial aumento da dotação orçamental da CEE de maneira que o montante destinado aos Fundos estruturais fosse majorado possibilitando uma maior intervenção daquela Comunidade para a realização da Política de Coesão Económica e Social a ser desenvolvia na Europa alargada pela adesão de Portugal e Espanha.

No que toca especificamente ao que será objeto da terceira parte do presente trabalho, ou seja, a questão da responsabilidade do Estado-membro em decorrência da má-aplicação dos montantes destinados a um projeto cofinanciado pela União, devemos destacar que já constava do artigo 23º do Regulamento (CEE) nº 4253/88 disposição sobre

esta matéria. Entretanto, como a finalidade desta primeira parte é somente efetuar uma contextualização histórica do desenvolvimento da Política de Coesão bem como traçar as linhas gerais dos períodos de programação anterior, procederemos a esta análise apenas na terceira parte deste trabalho.

Esta nova regulamentação da Política de Coesão possibilitou uma inovação muito grande no que concerne ao estabelecimento de uma nova abordagem dos problemas económicos e sociais e consolidou-a no nível europeu. Apesar de algumas modificações, o que foi trazido por aquela regulamentação continua a ser aplicado até a presente data.

Neste interregno, entretanto, um fato importante deu-se no plano europeu: a celebração, em 1992, do Tratado de Maastricht, que criou a União Europeia referida no preâmbulo do Ato Único Europeu e já evocada em diversos documentos remontando à década de 1970¹⁴¹.

1.4. A CRIAÇÃO DA UNIÃO EUROPEIA POR MEIO DO TRATADO DE MAASTRICHT E SUAS MODIFICAÇÕES PELOS TRATADOS DE AMSTERDÃO, NICE E LISBOA – REFLEXOS NA POLÍTICA DE COESÃO

Firmado naquela cidade Holandesa, em de 7 de fevereiro de 1992, o Tratado de Maastricht é mais um passo decisivo no processo de integração europeia na medida em que dá-lhe novo impulso por meio da criação da União Europeia assim como pelo aumento das competências atribuídas à Comunidade Europeia, nova designação da Comunidade Económica Europeia.

Assente em três pilares¹⁴² (no Económico¹⁴³, Política Externa e de Segurança e Justiça e Assuntos Internos), visava, além de uma maior união política, também à criação de uma união económica e monetária a ser realizada faseadamente. A integração europeia, nesta nova etapa, acresce à perspectiva económica outras esferas (tais como cidadania, cultura, educação, saúde). Um facto que, por si só, no nosso ver, é indicativo desta mudança de perfil da integração é a troca do nome da Comunidade Económica Europeia para simplesmente Comunidade Europeia, já que esta passa a possuir competências que vão além daquelas tradicionalmente atribuídas à CEE.

¹⁴¹ ANTÓNIO MARTINS DA SILVA (SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 212) enumera do relatório de Tindemans (1975), as declarações de Estugarda (1983) e o Projeto Spinelli (1984).

¹⁴² Devemos ressaltar que cada um deles possuía um método de funcionamento próprio sendo certo que nos dois últimos pilares havia uma maior tónica intergovernamental até em função de serem assuntos de maior sensibilidade política.

¹⁴³ Assente nas Comunidades.

Afora realizar uma reforma institucional com o propósito de assegurar que estas gozassem de maior legitimidade democrática – a ser atingida, principalmente, por meio do reforço dos poderes do Parlamento Europeu ao qual são atribuídos, por exemplo, poderes de legislar em conjunto com o Conselho, poder de investir a Comissão e de nomear o Provedor de Justiça¹⁴⁴ -, bem como o de ampliar as matérias a serem objeto de deliberação por maioria qualificada, o Tratado de Maastricht é importante, com relação ao objeto do presente estudo, por instituir o Comité das Regiões, que denota a importância que a política regional passa a possuir, assim como alargar a aplicação do princípio da subsidiariedade para além da esfera do meio-ambiente e adotar o princípio da proporcionalidade.

Ademais, deve-se ressaltar ainda que o Tratado de Maastricht reforça a Política de Coesão Económica e Social, tendo em vista que, além de proceder o reforço dos Fundos Estruturais existentes¹⁴⁵, cria o Fundo de Coesão¹⁴⁶, cuja finalidade é dar apoio às políticas ambientais e de transportes em Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda, que possuíam PNB *per capita* inferior à 90% da média comunitária.

Além do mais, o artigo B daquele Tratado é expresso ao atribuir à União o objetivo de promover o “progresso económico e social equilibrado e sustentável, nomeadamente mediante a criação de um espaço sem fronteiras internas, o reforço da coesão económica e social e o estabelecimento de uma União Económica e Monetária, que incluirá, a prazo, a adopção de uma moeda única, de acordo com as disposições do presente Tratado”. É certo, ainda, que o artigo G, que procede alterações no Tratado CEE, determina ser uma das missões da Comunidade Europeia (nomeadamente por meio da política de coesão económica e social) a promoção do desenvolvimento harmónico e equilibrado “das actividades económicas, um crescimento sustentável e não inflacionista que respeite o

¹⁴⁴ SILVA, António Martins, da *op cit.*, p 219

¹⁴⁵ Para demonstrar a importância que a Política de Coesão adquiriu, o Conselho Europeu de Edimburgo, realizado em dezembro de 1992, destinou um terço do orçamento da União Europeia para a Política de Coesão Económica e Social (COMISSÃO EUROPEIA, Direção Geral da Política Regional, *op cit.*, p 14). Apenas para ter-se noção do que isso consistia, transcrevemos, *in verbis*, as conclusões daquele Conselho: “Estas autorizações representam cumulativamente cerca de 176 mil milhões de ecus para o período das novas perspectivas financeiras, em comparação com 67 mil milhões de ecus para os fundos estruturais, para o período das perspectivas financeiras ora em curso. Em média isso equivale a cerca de 25 mil milhões de ecus/ano de 1993 a 1999, em comparação com 13 mil milhões de ecus/ano, de 1988 a 1992 (todos os montantes se referem a preços constantes de 1992)” (COMISSÃO EUROPEIA, *Boletim da Comunidades Europeias*, nº 12, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Bruxelas/Luxemburgo, 1992, p 29.

¹⁴⁶ SILVA, António Martins da, *op cit.*, p 220/221

ambiente, um alto grau de convergência dos comportamentos das economias, um elevado nível de emprego e de protecção social, o aumento do nível e da qualidade de vida, a coesão económica e social e a solidariedade entre os Estados-membros”.

Desta feita, percebe-se a importância que esta política passa a ter visto ser uma das medidas estruturantes desta nova etapa do processo de integração (“um dos pilares da construção comunitária”¹⁴⁷ junto com o mercado interno e com a UEM¹⁴⁸) e essencial para que possa ser atingida a União Económica e Monetária na medida em que os Estados-membros com economia mais debilitada passariam por maiores pressões para atingir os critérios necessários para a adoção, em 1999, da moeda única¹⁴⁹, motivo pelo qual a Política de Coesão torna-se ainda mais relevante neste contexto.

Com relação à regulamentação da Política de Coesão Económica e Social, foi ela efetivada por meio de uma alteração do Regulamento (CEE) n° 2052/88, realizada pelo Regulamento (CEE) n° 2081/93, assim como pelo Regulamento (CE) n° 1164/94, que instituiu o Fundo de Coesão.

Uma primeira característica deste novo período de programação (cuja duração foi de 1994 a 1999) é que não se operou uma reforma na Política de Coesão nos termos em que havia sido realizada em 1988. O que se objetivou foi, essencialmente, um aperfeiçoamento em especial para que fosse assegurada maior transparência, eficácia e simplificação. Assim, tentou-se prover uma maior flexibilidade na execução dos projetos, bem como aumentar o âmbito da parceria com o envolvimento dos parceiros económicos e sociais a todas as fases da programação, fixando, em pormenor, as respectivas responsabilidades, sempre com o devido respeito ao princípio da subsidiariedade (que passa a constar expressamente do Tratado da Comunidade Europeia).

No que toca aos objetivos a serem perseguidos, devemos enfatizar que, para este novo período, não ocorrem maiores desdobramentos, sendo a maior novidade a afirmação da necessidade de coordenação entre aquelas intervenções e, principalmente, a do FEOGA-Orientação, como o Instrumento Financeiro de Orientação das Pescas (IFOP) no âmbito do objetivo número 5A. Também não podemos deixar de citar o facto de que ficou autorizada a apresentação pelos Estados-membros de planos globais (que reuniam o conjunto de suas

¹⁴⁷ De acordo com o COM/92/2000, p 4 e 21

¹⁴⁸ COM/97/2000, p 21

¹⁴⁹ COMISSÃO EUROPEIA, Direção-Geral da Política Regional, *op cit.*, p 7/8 e WEE, D. van der, *Maastricht e Coesão*, Inforgeo - Revista da Associação Portuguesa de Geógrafos, n° 7/8, 1994, p 100

regiões cujo nome é Documento de Programação Única) para a aprovação por parte de Comissão.

Não podemos deixar de mencionar, ainda, o facto de que, em decorrência dos percalços no processo de ratificação do Tratado que instituiu a União Europeia, foi necessária, ainda no âmbito da CEE, a criação de um Instrumento Financeiro Transitório de Coesão¹⁵⁰ destinado à Grécia, Portugal, Espanha e Irlanda para financiar os projetos referentes ao meio-ambiente e à rede transeuropeia de infraestrutura de transportes cuja regulamentação determinava ainda a sua coordenação com os demais meios de intervenção da Comunidade.

Com relação ao regulamento de execução, este também manteve-se o mesmo, tendo, entretanto, sido aperfeiçoado por intermédio do Regulamento (CEE) nº 2082/93, principalmente para se adequar à possibilidade de apresentação, por parte dos Estados-membros, de um documento único para aprovação da Comissão nos termos acima expostos, a fim de assegurar a coordenação dos Fundos Estruturais então englobados na Política de Coesão como o IFOP, garantir o respeito pleno ao princípio da subsidiariedade (fazendo com que a responsabilidade pela execução seja essencialmente realizada pelos Estados-membros ou pelas suas divisões internas), bem como consagrar expressamente o princípio da adicionalidade, fixando-se, também, os critérios para a sua verificação. Ademais, é realizada uma melhora na regulamentação da parceria de forma a ficarem asseguradas maior transparência e eficácia das intervenções da Comunidade, bem como para melhor determinadas as responsabilidades dos Estados-membros e da Comissão.

Estas são, no essencial, as modificações efetuadas pela nova regulamentação neste novo período de programação que tem no seu curso dois marcos importantes. São eles: a adesão de três novos países à União (Finlândia, Áustria e Suécia em 1 de janeiro de 1995) e a assinatura, em outubro de 1997, do Tratado de Amsterdão.

Quanto à questão da Política de Coesão, é imperioso mencionar que a adesão dos três novos países fez com que mais um objetivo fosse acrescentado àquela política. Tinha como ele como destinatários Finlândia e Suécia e visava ao desenvolvimento e ajustamento da região ártica daqueles novos Estados-membros.

No que concerne ao Tratado de Amsterdão, este, além de proceder uma reforma institucional, melhorara a Política Externa e de Segurança Comum e introduzira a hipótese

¹⁵⁰ Regulamento (CEE) 792/93

de cooperação reforçada (consagrando-se, assim, a ideia de uma integração *à la carte* em determinados domínios), inserira, no artigo 130º-A do Tratado CE, referência ao desenvolvimento das “ilhas menos favorecidas, incluindo as zonas rurais”. Também o citado Tratado passou a exigir que as políticas internas da União assegurassem o crescimento sustentável e o emprego, bem como a modernização dos sistemas de emprego e da condição de vida, acabando por influenciar também a Política de Coesão.

Um facto ligado à aprovação do Tratado de Amsterdão (e as suas limitações) é a adopção pela Comissão da “Agenda 2000: para uma União mais forte e mais ampla”¹⁵¹, que demonstra uma maior preocupação com os desafios que advirão da futura adesão à União dos países do leste europeu e que seriam recebedores líquidos dos fundos da União¹⁵². Sob esta perspectiva torna-se premente a necessidade de proceder nova reforma institucional, readequar e reforçar as políticas comunitárias e principalmente aquelas ligadas à Coesão Económica e Social¹⁵³ para possibilitarem que os futuros Estados-membros possam recebê-los bem como garantir uma aplicação eficaz dos mesmos para que atinjam seus fins sem a necessidade e um aumento substancial no seu financiamento¹⁵⁴. Para tanto, a Comissão salienta ser necessária uma simplificação ampla de toda a implementação da Política de Coesão (incluindo-se a diminuição do número de objetivos¹⁵⁵ e das iniciativas comunitárias¹⁵⁶, a fixação melhor das responsabilidades de todos os envolvidos¹⁵⁷), assim como a flexibilização e a descentralização na implementação em conformidade com as modernas técnicas de administração¹⁵⁸.

Ademais, na esteira do que determinava o Tratado de Amsterdão, era necessário que fossem adequadas a regulamentação da Política de Coesão de forma a assegurar que se observasse devidamente o direito primário. Em razão deste facto é que se procedeu, em junho de 1999, uma ampla reforma na regulamentação da Política de Coesão por parte do Conselho. Adotou-se o Regulamento (CE) nº 1260/1999, que procedeu a revogação tanto do Regulamento (CEE) nº 2052/88 como do Regulamento (CEE) nº 4253/88 (regulamento

¹⁵¹ COM/97/2000

¹⁵² *Ibid*, p 11

¹⁵³ Segundo a COMISSÃO (*Ibid*, p 21) *in verbis* “In fact, the prospect of enlargement to new countries with widely differing levels of development makes it still more essential. European solidarity will become more important than ever in achieving the major goal of reducing disparities in levels of development explicitly set by Article 130a”.

¹⁵⁴ *Ibid*, p 21

¹⁵⁵ *Ibid*, p 22

¹⁵⁶ *Ibid*, p 23

¹⁵⁷ *Ibid*, p 25

¹⁵⁸ *Ibid*, p 22

geral e de execução, respectivamente), que dispunham, em conjunto com os regulamentos específicos relativos a cada um dos fundos, sobre a Política de Coesão Económica e Social para assegurar “melhor transparência da legislação comunitária”¹⁵⁹.

No que concerne a esta nova abordagem (que regulamentava o período de programação de 2000 a 2006), salientamos os seguintes aspectos que consideramos mais relevantes. Na esteira da reforma dos Tratados realizada em Amsterdão e em linha do que a Comissão havia proposto na “Agenda 2000”, o Regulamento (CE) nº 1260/1999, por primeiro, procedeu a adequação dos objetivos da Política de Coesão às determinações do Tratado de Amsterdão principalmente quanto à questão da sustentabilidade ambiental e do fomento do emprego. Também reduziu o número de objetivos de seis, do período anterior, para três¹⁶⁰ e consagrou as iniciativas para a cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional. Ademais, para além de a nova regulamentação reafirmar os princípios basilares da Política de Coesão (complementaridade, adicionalidade, coerência e coordenação), procede um esclarecimento no que toca ao segundo e fixa regras claras e específicas para a sua verificação. Além disso, ainda no que concerne aos princípios orientadores, a nova regulamentação eleva a procura da eficácia a princípio da Política de Coesão, bem como, com o fim de aumentar a eficácia e transparência, procede uma definição das respectivas responsabilidades de todos os parceiros envolvidos nesta política.

No tema da parceria, devemos ressaltar que a nova regulamentação autoriza a inclusão da concertação de outros organismos (procedendo mais um alargamento nesta esfera) e ela ainda esclarece (em decorrência da aplicação do princípio da subsidiariedade) que as principais responsabilidades pela execução (que, como se sabe, é descentralizada) cabem ao Estados-membros, sendo certo que, na esfera da aplicação do princípio da boa gestão financeira dos Fundos, estes devem cooperar com a Comissão.

Ainda no que tange este tema, é digno de nota que o novo Regulamento demonstra maior preocupação com a disciplina do controlo financeiro para serem evitadas as irregularidades, estabelecendo as obrigações dos Estados-membros, enquanto “primeiros

¹⁵⁹ Considerando nº 2 do Regulamento (CE) 1260/1999

¹⁶⁰ Devemos rememorar, entretanto, que, na verdade, no período que vai de 1994 a 2000 até a adesão da Finlândia e da Suécia, existiam cinco objetivos sendo que o de número cinco desdobrava-se em dois. Assim, apesar de a DIREÇÃO REGIONAL DE POLÍTICA REGIONAL (*in* COMISSÃO EUROPEIA, Direção Geral da Política Regional, *op cit.*, p 19) referir-se a seis, na verdade eram sete os objetivos, conforme bem referencia a COMISSÃO no COM/97/2000, p 22.

responsáveis pelo controlo financeiro das intervenções¹⁶¹”, de assegurar a eficácia de intervenção da Comunidade.

Por derradeiro, não se pode olvidar que tentou-se proceder ainda uma maior simplificação na programação, consagrando-se a possibilidade da apresentação do documento único de programação, prevendo-se que o Estado-membro indique uma autoridade de gestão (pública ou privada) para gerir as intervenções na esfera da Política de Coesão, assim como unificar a duração do período de programação para sete anos.

Estas são, em linhas gerais, as principais inovações da nova regulamentação da Política de Coesão que vigoraram até o ano de 2007 quando a vigente regulamentação passa a ter efeito.

Foi durante o período de programação que durou de 2000 a 2006 que alguns factos relevantes se passaram no seio da União Europeia. A reforma dos Tratados realizada em Nice, que teve como principal objetivo adequar a arquitetura institucional e o processo de decisão à realidade de uma União expandida, o chumbo do Tratado Constitucional e a reforma dos Tratados procedida pelo Tratado de Lisboa, são factos que marcam a história mais recente do processo de integração.

Nesta derradeira fase, no que diz respeito à Política de Coesão, o que deve ser salientado é que, no que concerne ao direito primário, o Tratado de Lisboa procede a modificação da nomenclatura até então consagrada (Coesão Económica e Social) para Coesão Económica, Social e Territorial inserindo uma nova esfera de competência à União.

1.5. SOLIDARIEDADE

Um dos objetivos a que visamos com a realização do esforço histórico do processo de integração tendencialmente focado na Política de Coesão está ligado à necessidade de fundamentar o seu surgimento.

Se a instituição do FEDER tem como justificativa a diminuição das disparidades económicas regionais na então Comunidade dos Nove, a ideia que a subjaz está ligada, todavia, à noção de solidariedade que é ínsita no processo de integração¹⁶² e, atualmente,

¹⁶¹ Art. 38º, nº 1, Regulamento (CE) 1260/1999

¹⁶² Segundo BOUTAYAB (BOUTAYEB, Chahira, *La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne*, Éléments pour une théorie - La solidarité dans l'Union Européenne, Dalloz, Paris, 2011, p 7): “(...) même si elle (le principe de la solidarité) ne s'exprimera pas formellement dans les traités. Elle s'exprimera davantage dans la mise en œuvre des objectifs communautaires”. Devemos ressaltar ainda que constava da declaração Schuman “A Europa não se fará de uma só vez, nem numa construção de conjunto :

encontra-se expressa e consagrada em diversos dispositivos dos Tratados tendo, inclusive, sido reconhecida desde há muito pelo Tribunal de Justiça ao afirmar que “a solidariedade (...) encontra na base quer destas obrigações quer do conjunto do sistema comunitário em conformidade com o compromisso consagrado no artigo 5.º do Tratado (...)”¹⁶³.

No que toca especificamente à Política de Coesão, sintomático de que esta ideia lhe é subjacente extrai-se da própria modificação de nomenclatura ocorrida com o Ato Único Europeu. Isso porque, se até então utilizava-se a denominação de Política Regional, a adoção da nomenclatura Política de Coesão - que pressupõe a ideia de pertença a um todo, evoca solidariedade e o valor de viver em conjunto em um determinado território¹⁶⁴ -, indicia estar nas suas bases justamente este conceito.

Esta ideia que, segundo BOGDANDY¹⁶⁵, foi concebida sob uma perspectiva interestadual com a finalidade de diferenciar a União Europeia, por um lado, das organizações internacionais e, por outro, dos Estados federais, possui tanto reflexos institucionais (que fundamentam o cateter constitucional da solidariedade) como substanciais¹⁶⁶.

Neste segundo campo, no qual inserimos a política ora em estudo, a solidariedade apresenta uma configuração classificada por BOUTAYEB¹⁶⁷ como binária na medida em que pode decorrer tanto da necessidade de combater a ausência de políticas comunitárias portadoras de tal característica, assim como de ser expressão de um conflito nascido entre a lógica relativa ao interesse geral da comunidade e a lógica económica contida nos Tratados.

Diante do que explicamos anteriormente, podemos inserir a Política de Coesão na primeira categoria uma vez que ela constitui uma política por meio da qual, em decorrência dos seus objetivos, pretende a União dar uma resposta coletiva à necessidade ou aos desejos de solidariedade¹⁶⁸.

fas-se-á por meio de realizações concretas que criem primeiro uma solidariedade de facto (...)” (in GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *op cit.*, p 42).

¹⁶³ Proc. 6 e 11/69, nº 16

¹⁶⁴ OBERDORFF, Henri, *La cohésion économique, sociale et territoriale, instrument de la solidarité européenne*, Éléments pour une théorie - La solidarité dans l’Union Européenne, Dalloz, Paris, 2011, p 283

¹⁶⁵ BOGDANDY, Armin von., *Founding Principles*, Principles of European Constitutional, 2ª ed., Hart e Verlag CH Beck, Reino Unido e Alemanha, 2011, p 53

¹⁶⁶ BOUTAYEB, Chahira, *op cit.*, p 11

¹⁶⁷ *Ibid*, p 23/24

¹⁶⁸ *Ibid*, p 24/25

Constitui ela, assim, um instrumento de realização concreta deste conceito¹⁶⁹ não se podendo limitar, entretanto, uma redução desta política e da solidariedade que lhe dá fundamento à simples concretização dos projetos.

Isso porque, ela exige, segundo OBERDORFF¹⁷⁰, a adoção de comportamentos cada vez mais solidários visto pressupor um afinamento contínuo dos objetivos, uma adaptação constante dos meios e, ainda, uma avaliação dos resultados o que acaba também fazendo com que a solidariedade substancial que ela materializa acabe, também, se reflita refletir-se no campo institucional.

Na verdade, como poder-se-á constatar na parte seguinte do presente trabalho, a Política de Coesão exige um constante diálogo e uma concertação estreita entre todos os sujeitos nela envolvidos nas mais diversas fases o que pressupõe que mecanismos reguladores desta relação sejam criados para assegurar que os fundos sejam utilizados regular e corretamente.

Assim, diante desta necessidade de comportamentos solidários por parte dos envolvidos na Política de Coesão é que se faz proceder à análise de aspectos ligados justamente à sua estrutura organizacional, o que passamos a realizar na segunda parte deste trabalho.

¹⁶⁹ OBERDORFF, Henri, *op cit.*, p 284

¹⁷⁰ *Ibid*, p 285

SEGUNDA PARTE

A REGULAMENTAÇÃO ATUAL DA POLÍTICA DE COESÃO

INTRODUÇÃO

O esforço histórico realizado na primeira parte do presente trabalho objetivou inserir e contextualizar o nascimento e o desenvolvimento da Política de Coesão, que não estava prevista na redação dos Tratados originários, mas que fora atraída para a esfera de competência da União devido à imposição da realidade (um verdadeiro *spillover effect*¹⁷¹), uma vez que sem ela não se poderia atingir eficazmente o objetivo da criação do mercado único baseado em suas quatro liberdades, enquanto uma necessidade pragmática da União.

Ademais, tentou-se, na primeira parte do presente trabalho, demonstrar que a Política de Coesão, enquanto resultado da necessidade acima referida, foi desenvolvida e aperfeiçoada faseadamente com base nas experiências adquiridas tanto com a aplicação dos fundos estruturais de forma desarticulada (antes da sua coordenação consagrada com Ato Único Europeu), como com os programas específicos desenvolvidos pela União (tal como os PIM), e com as lições dos períodos de programação anteriores.

Ainda, tentou-se salientar que o princípio que subjaz a Política de Coesão (e que a fundamenta, portanto) é o da solidariedade, vez que ela visa a assegurar um *standard* mínimo de desenvolvimento de todos os Estados-membros da União, garantindo aos seus cidadãos um desenvolvimento económico e social equitativo assim como procedendo, ainda que de maneira limitada, certa redistribuição de renda em direção das economias mais periféricas perseguindo o equilíbrio económico em todo o território da União para mitigar os efeitos e as distorções que o mercado único possa causar.

Tendo estas ideias em mente é que passaremos a analisar, de forma mais detida, o Regulamento (CE) n° 1083/2006 do Conselho, de 11 de junho de 2006, para melhor

¹⁷¹ Segundo ANTÓNIO MARTINS DA SILVA (SILVA, António Martins, *Sistema Político da União Europeia Arquitetura, Funcionamento e Teorização*, Almedina, Coimbra, 2013, p 357) este efeito (também referido pelo autor como mecanismo de engrenagem) ocorre quando consiste na “realização de um determinado objetivo sectorial desencadeia, por efeito repercussivo de eficácia funcional, reações ou contágios noutros sectores, num processo cumulativo que, no limite, pode desembocar numa entidade política de natureza federal (...)”. Salientamos que esta unidade política está longe de ser atingida (se é que um dia será). Para uma análise das diversas teorias da integração, bem como para as críticas a estas teorias, remetemos o leitor para o Capítulo V da obra acima referenciada. Salientamos ainda que CANOTILHO (CANOTILHO, J. J. Gomes, *Brançosos e Inerconstitucionalidade Itinerários dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional*, 2ª ed., Almedina, Coimbra, 2012, p 257) também referencia este efeito de atração de atribuições para a União.

compreensão de como se dá o funcionamento atual da Política de Coesão, bem como dos reflexos que esta regulamentação possui sobre a estrutura organizacional interna dos Estados-Membros e sua eventual consequência na questão da responsabilidade destes pela má utilização dos montantes transferidos pela União para a utilização nos projetos por eles desenvolvidos, os quais se inserem na Política Comunitária de Coesão económica, social e territorial, nos termos do Título XVIII, da Parte III do TFUE.

Ademais, nesta segunda parte do trabalho, analisaremos algumas questões centrais que caracterizam o processo de integração europeia. Apenas a título de exemplo, enumeramos a estrutura reticular¹⁷² dos processos de decisão e execução da Política de Coesão, o seu carácter essencialmente multinível, as formas de relação entre as Administrações nacionais e a Europeia, bem como os reflexos que esta forma de governação acaba por possuir.

2.1. QUADRO REGULAMENTAR NO NÍVEL EUROPEU

Como já mencionado, a regulamentação da Política de Coesão da União Europeia para o período de programação 2007-2013 é realizada por meio de um conjunto de Regulamentos¹⁷³.

O mais importante deles, para os efeitos do presente trabalho, é o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho de 11 de Julho de 2006¹⁷⁴, que estabelece as disposições gerais acerca dos fundos europeus que integram hoje a referida política da União¹⁷⁵. São

¹⁷² Segundo CASSESE (CASSESE, Sabino, *Lo spazio giuridico globale*, 2ª reimpressão, Laterza, Roma, 2006, p. 21 a 25), o conceito de rede é equívoco, mas hoje muito utilizado. No sentido organizacional, este termo indica um conjunto de entidades ou de aparatos (o autor refere-se a órgãos públicos, entretanto, há doutrina que estende este conceito também a entidades particulares) pertencentes a entidades diversas que se relacionam segundo um modelo de colaboração ou de interdependência. Para além destes elementos necessários para a caracterização desta estrutura, é possível adicionarem-se outros qualificados como eventuais (a colaboração pode ser aberta ou fechada e a interdependência pode ser horizontal ou vertical). No essencial, entretanto, as estruturas reticulares possuem como característica o facto de haver uma divisão de tarefas entre os diversos intervenientes com a inexistência de hierarquia entre eles, havendo uma dependência recíproca entre elas. Dai falar-se em um sistema de *governance without government*.

¹⁷³ No seu total perfazem o número de cinco os Regulamentos que estão diretamente ligados à Política de Coesão. São eles: Regulamento (CE) 1083/2006; Regulamento (CE) 1080/2006; Regulamento (CE) 1081/2006; Regulamento (CE) 1084/2006; Regulamento (CE) 1082/2006. Para além destes, é importante referir ainda existir o Regulamento (CE) 1828/2006, da Comissão.

¹⁷⁴ Este Regulamento sofreu diversas alterações por meio dos seguintes atos normativos: Regulamento (CE) 1989/2006; Regulamento (CE) 1341/2008; Regulamento (CE) 284/2009; Regulamento (UE) 539/2010; Regulamento (UE) 1310/2011; Regulamento (UE) 1311/2011 e Regulamento (UE) 423/2012.

¹⁷⁵ Nos termos do Considerando n.º 7 do Regulamento (CE) n.º 1083/2006: “Os fundos que intervêm a título da política de coesão estão, por conseguinte, limitados ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), ao Fundo Social Europeu (FSE) e ao Fundo de Coesão. As regras aplicáveis a cada fundo devem ser especificadas em regulamentos de execução a aprovar em conformidade com os art.s 148º, 161º e 162º do Tratado”.

eles: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo de Coesão (FC)¹⁷⁶.

Trata-se, na verdade, de um Regulamento adoptado em consequência do determinado pelo próprio direito originário que, no artigo 161º do Tratado da Comunidade Europeia (atual artigo 177º do TFUE), especificava que o Conselho deveria fixar as regras gerais aplicáveis aos fundos de coesão, bem como definir as missões, os objectivos e a sua organização, podendo, inclusive, agrupá-los. Segundo o direito originário, caberia ao Conselho, ainda, estabelecer as normas que garantissem a eficácia e a coordenação dos fundos entre si e entre estes e os demais instrumentos de financiamento existentes. Em síntese, o direito originário determinava, na antiga redação do Tratado da Comunidade Europeia e determina, atualmente, no TFUE, que um ato jurídico da União estabelecesse, de forma mais concreta, alguns dos mais relevantes aspectos daquilo que se denomina de *governance* (em vernáculo, governança)¹⁷⁷ no âmbito da Política de Coesão¹⁷⁸ que, como é óbvio, sofre claras influências do direito originário.

¹⁷⁶ Para clarificação da nomenclatura que será utilizada no presente trabalho adoptamos aquela referida no art. 1º primeiro parágrafo do Regulamento (CE) 1083/2006 que utiliza a denominação “fundos estruturais” para referir-se ao FEDER e ao FSE, sendo referido nominalmente sempre o Fundo de Coesão. Salientamos, entretanto, que todos estes englobam a Política de Coesão da União Europeia.

¹⁷⁷ O conceito de governança é equívoco na medida em que há uma miríade de definições na doutrina conforme nos é referenciado por HOFMANN e TÜRK (HOFMANN, Herwig C. H., TÜRK, Alexander, H., *An introduction to EU administrative governance*, EU Administrative Governance, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido, Northampton, EUA, 2006, p 4). Ainda sobre a problemática da definição do termo *governance* podemos citar GONÇALVES (GONÇALVES, Pedro, *Ensaio sobre a boa governação da Administração Pública a partir do mote da “New Public Governance”*, O Governo da Administração Pública, Almedina, Coimbra, 2013, p 7/8) que qualifica aquele termo como “impreciso”. No presente trabalho o conceito de governança é aquele que nos é apresentado por VALE (VALE, Luís, *Responsividade no Estado de Direito Democrático e Social: um novo princípio informador da Administração Prestacional?*, Coimbra, 2011, p 191) e pela ONU (United Nations – Economic and Social Commission for Asia and the Pacific Macroeconomic Policy and Development Division, *What is Good Governance?*, 2011, p 1). Para estes, o conceito de *governance* é aplicado de maneira restrita limitando-se ao processo de tomada de decisão e ao processo por meio do qual as decisões são, eventualmente, implementadas. Para VALE, este processo pode compreender diversas “manifestações ou modalidades” sendo o governo apenas um dos possíveis atores. Ainda no que toca à questão da governação, não podemos deixar de salientar o conceito que nos é apresentado pela COMISSÃO no Livro Branco sobre Governança Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, COM(2001)428 final, p 8). Segundo aquela instituição europeia: “Governança designa o conjunto de regras, processos e práticas que dizem respeito à qualidade do exercício do poder a nível europeu, essencialmente no que se refere à responsabilidade, transparência, coerência, eficiência e eficácia”. Nota-se, por meio desta definição que o conceito por nós adotado de governança, como anteriormente mencionado, é mais amplo abrangendo apenas a primeira parte da definição da Comissão, ou seja, cinge-se à questão processual da tomada de decisão e a respectiva eventual implementação. Quando estivermos a nos referir ao conceito apresentado pela Comissão, utilizaremos a expressão adjetivada de *good governance* (em português boa governação ou bom governo) que engloba, para além da questão processual, os demais elementos que nos são apresentados pela Comissão. Neste sentido ainda CANOTILHO (CANOTILHO, J. J. Gomes, *op cit.*, p 325 a 334, principalmente p 329).

¹⁷⁸ Devemos ressaltar que não é possível falar em uma única forma de governança na União Europeia. Esta é variável consoante à fase do ciclo político bem como da política pública envolvida (HOFMANN, Herwig C.

Este Regulamento (que por força do seu conteúdo é referido como regulamento geral), na sua essência, traça as linhas mestras dos mais diversos aspectos da Política de Coesão, regulamentando-os tanto sob a perspectiva externa como sob a perspectiva interna¹⁷⁹, ou seja, no que toca às decisões administrativas que vinculam tanto as Administrações (da União e as nacionais envolvidas nesta política) e os particulares, assim como no tocante à coordenação e aos papéis estruturais que as Administrações possuem na Política de Coesão.

Isso porque é aquele regulamento que estabelece, para além das formas de intervenção e da relação entre os fundos que instrumentalizam esta política europeia, os seus objetivos, os montantes de recursos e eles destinados, os seus critérios de elegibilidade e de afetação, bem como a forma como as decisões referentes à Política de Coesão devem ser tomadas. Ademais, um elemento muito importante deste Regulamento é que nele acham-se fixados os princípios norteadores desta política, os quais, por conseguinte, orientam as condutas dos mais variados sujeitos intervenientes na Política de Coesão.

Além disto, o regulamento geral estabelece, ainda, as formas de atuação da Comunidade e dos Estados-membros na derradeira fase do *policy cycle*¹⁸⁰ da Política de Coesão, o que condiciona a forma como devem agir os Estados-membros e os entes infraestaduais envolvidos nesta política.

Nota-se, desta feita, que este regulamento geral possui como destinatários todos os intervenientes na Política de Coesão, tornando-se, desta maneira, o ato normativo central no que se refere à questão da Coesão Económica, Social e Territorial da União. Isso porque o regulamento regra, de maneira transversal, a atuação dos atores dos mais diversos níveis (supranacional, nacional e infranacional) envolvidos nesta política de forma a organizar

H., TÜRK, Alexander, H., *op cit.*, p 573). Observe-se, ainda, que os diversos tipos de estruturas de governança articulam-se e combinam-se. Assim, outras formas de governação não podem ser encaradas de maneira excludente, mas, sim, concorrentes (*Ibid*, p 76/77).

¹⁷⁹ *Ibid*, p 1/2

¹⁸⁰ Segundo HOFMANN e TÜRK (*Ibid*, p 1 e ss.) o processo de definição e criação de políticas públicas é constituído por três fases. Consistiriam elas na de fixação de agenda, na de formulação das políticas públicas e, por fim, na sua implementação. Na referida obra, diversas teorias são apresentadas para tentar explicar cada uma das fases mencionadas, bem como para fundamentar a sua aplicação no âmbito da União Europeia. Por não ser o escopo do presente trabalho realizar uma análise desta questões de forma a exaurir o tema, deixamos claro que as abordaremos no seu curso apenas no que for essencial para a compreensão do que aqui é estudado, remetendo o leitor à mencionada obra para um estudo mais específico e detalhado sobre esta questão.

distintos aspectos da governança desta rede multinível de atores que interagem constante e mutuamente para o alcance dos objetivos da Coesão Económica, Social e Territorial.

Ademais, não podemos olvidar que este Regulamento é importante na medida em que, como as Administrações nacionais possuem paralelamente¹⁸¹ com a União

¹⁸¹ O art. 4º do TFUE inclui dentre as competências partilhadas entre a União e os Estados-membros a coesão económica social e territorial. Aproveitamos este ensejo para tecer breves comentários sobre este tema central do Direito da União Europeia e justificar a utilização do termo paralelo ao invés do termo partilhado consagrado no TFUE. Por primeiro, devemos ressaltar o facto de que a regulamentação ora em análise foi realizada antes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa fazendo como que possamos utilizar a classificação de BOGDANDY e BAST (BOGDANDY, Armin von, BAST, Jürgen, *The Federal Order of Competences, Principles of European Constitutional Law*, 2ª ed., Hart e Verlag CH Beck, Reino Unido e Alemanha, 2011, p 294). Ademais, a despeito da modificação do direito originário, entendemos que, ainda diante do quadro regulamentar atual, devemos manter a classificação utilizada por aqueles autores. Pois bem, segundo eles (*Ibid*, p 278) a necessidade de determinação de competências decorre do facto de a União Europeia exercer poderes de autoridade, o que torna necessário que seja estabelecido um conjunto de regras que coordenem a adoção de atos jurídicos bem como o seu exercício. Isto porque os poderes de autoridade são utilizados em conjunto com os Estados-membros (*Ibid*, p 275). Ainda segundo estes autores (*Ibid*, p 278 e 279), a necessidade de um catálogo de competências decorre do princípio da legalidade constitucional que possui um aspecto negativo e outro positivo. O primeiro liga-se ao facto de que os atos a serem imputados à União deverem se adequar às normas e aos princípios constantes dos Tratados (o que acaba por hierarquizar as normas de Direito da União e atribuir um efeito constitucionalizador aos Tratados). Este aspecto pressupõe, assim, a pré-existência e a atribuição de um poder público à União e serve como um limite aos poderes que lhe foram conferidos. É sob a perspectiva da atribuição de poderes que nasce o princípio da legalidade constitucional positiva, conceito ao qual os autores limitam a ideia de competência (*Ibid*, p 283). Sob este ângulo, a União apenas pode agir nos termos e nos limites que lhe foram atribuídos. Consagrado no art. 5º, nº 1 do TUE, este é referido na doutrina (GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *op cit.*, p 375; MACHADO, Jónatas E. M., *op cit.*, p 88; FERREIRA DE ALMEIDA, Francisco *Direito Internacional Público*, 2ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2003, p 284/285; e BOGDANDY, Armin von, BAST, Jürgen, *op cit.*, p 280) como princípio da atribuição, atribuição limitada, especialidade, das competências, poderes atribuídos e princípio do *conferral*. Conforme nos é ensinado por GORJÃO-HENRIQUES (GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *op cit.*, p 375 e ss.), por seu turno, este também possui uma dupla dimensão: a positiva, que determina que cabe à União exercer a sua competência nos limites e nos termos nos quais os Estados-membros lhe tenham conferido e a negativa, que significa que, quando os Estados-membros não tenham conferido competência à União, esta continua na esfera de competência dos Estados-membros. Isso significa que a União não é dotada da *Kompetenz-Kompetenz*. Nota-se que, sob esta perspectiva, está-se diante de uma distinção vertical de poderes (entre a União e os Estados-membros) e não horizontal (entre as instituições) que, ainda segundo BOGDANDY e BAST (BOGDANDY, Armin von, BAST, Jürgen, *op cit.*, p 284), em Direito da União, muitas vezes não é bem nítida, na medida em que algumas vezes é necessário analisar as competências das instituições para chegar à competência da União. Ainda segundo estes autores (*Ibid*, p 285), ROBERT SCHÜTZE (SCHÜTZE, Robert, *Co-operative Federalism Constitutionalised: The Emergence of Complementary Competences in the EC legal order*, *European Law Review*, v. 31, nº 2, p 2) e PHILIPP DANN (DANN, Philipp, *The Political Institutions, Principles of European Constitutional Law*, 2ª ed., Hart e Verlag CH Beck, Reino Unido e Alemanha, 2011, p 244), devemos ter em mente, quando da análise da competência que regulamenta a interação entre Estados-membros e União (competências verticais) que, na União Europeia, esta assemelha-se mais ao modelo de federalismo cooperativo germânico e suíço – baseado em interconexões, interdependência e cooperação - e não ao estilo norte-americano, que se baseia na separação entre poderes da União e dos Estados. Utilizando-se do critério de como é influenciado o poder dos Estados-membros, a repartição de competências verticais pode ser distinguida em competências exclusivas e não exclusivas, sendo que dentre estas últimas há uma subdivisão em três espécies (BOGDANDY, Armin von, BAST, Jürgen, *op cit.*, p 288/289). São competências exclusivas aquelas atribuídas à União pelos Estados-membros que ficam, em consequência, impedidos (como regra) de atuar em determinadas áreas, nos termos do que é estipulado pelo art. 2º, nº 1, c.c. art. 3º do TFUE. Na esfera das competências não exclusivas, três são as suas subcategorias: concorrentes, paralelas e não regulatórias. Nas do primeiro tipo, a regra é que os Estados-membros permanecem com os poderes de regulamentar

competência legislativa para adotarem normas que podem se inserir na esfera da Política de Coesão (agindo ora como Administrações exclusivamente nacionais, ora como Administrações da União), a regulamentação europeia demonstra-se ainda mais importante, já que pode ser utilizada com critério de *discrimen* para a solução de eventuais problemas de responsabilidade por possibilitar que se defina se a Administração estadual está a agir como tal ou como defensora de interesses da União.

Apesar da referida centralidade que o Regulamento (CE) nº 1083/2006 possui, não é possível esquecer outros atos normativos essenciais para a compreensão daquela política.

determinadas áreas desde que a União não proceda a regulamentação e, em esta a realizando, os Estados-membros ficam circunscritos aos limites fixados por ela, ocorrendo o que é denominado de preempção. São classificadas como paralelas aquelas nas quais as competências da União e dos Estados-membros são mantidas, podendo estes adotar atos jurídicos vinculativos de forma paralela, ou seja, o exercício da competência em determinado campo por parte da União não exclui a possibilidade dos Estados-membros expedirem atos jurídicos vinculativos nestes mesmos campos. Este tipo de competência é, por isso, também conhecido como cumulativa-concorrente ou complementares. Nestas situações, presume-se que as medidas tomadas não estão em oposição umas com as outras, mas, sim, que reforçam-se mutuamente. Nestes casos, é necessário que sejam fixadas regras de coordenação para eventuais colisões de norma, sendo certo que o princípio do primado, nesta hipótese, deve ser considerado como uma norma geral de coordenação. Com relação à competência não regulatória (também conhecida como poderes complementares), a competência legislativa primária continua na esfera dos Estados-membros, cabendo às instituições da União apenas proceder incentivos, coordenar ou fazer recomendações com atos que possuam efeitos limitados. Por derradeiro, no que toca à questão até agora abordada, devemos ressaltar que, apesar de o Tratado de Lisboa haver procedido uma maior transparência quanto à questão da competência, há ainda pontos “críticos” (citando BOGDANDY e BAST – BOGDANDY, Armin von, BAST, Jürgen, *op cit.*, p 306) nesta seara. Como exemplo da maior transparência, os autores indicam estar atualmente claro que a regra de competência é do tipo não exclusiva. Exemplificando questões a serem solucionadas, os autores salientam que, a despeito de constarem do TFUE três tipos de competências (exclusivas, partilhadas e complementares), isso não significa, entretanto, que as distinções anteriormente mencionadas entre competências concorrentes e paralelas não possam ser utilizadas (*Ibid*, p 306). Isso porque, apesar de o TFUE utilizar o termo “partilhada” como sinónimo de concorrente (conforme se depreende da definição constante do art. 2º, nº 2 do TFUE, quando lemos o art. 4º, nº 3 do TFUE 8 (crf. BOGDANDY e BAST - *Ibid*, p 306 - e ROBERT SCHÜTZE - SCHÜTZE, Robert, *Lisbon and the Federal Order of Competences: A Prospective Analysis*, European Law Review v. 33, nº 5, 2008, p 5), nota-se que constam do nº 3 do art. 4º competências que devem ser classificadas como paralelas. Ademais, segundo estes autores, a definição constante do art. 2º, nº 2 do TFUE das competências denominadas partilhadas coincidiria com aquela. Com relação à política de coesão económica, social e territorial, está ela inserida no rol do art. 4º, nº 2º do TFUE, aparentando, num primeiro momento, ser, portanto, uma competência do tipo concorrente. Ocorre que, quando analisamos a regulamentação dada a esta política (Título XVIII, da Parte III do TFUE, principalmente pelo art. 175º) vê-se que os Estados-membros ainda mantêm a competência para legislar nesta área regulamentando a União a sua atuação em paralelo ao Estado-membro sem que haja qualquer efeito de preempção. Em razão disso é que preferimos utilizar esta denominação ao invés daquela consagrada pelo TFUE e que, como já referido, indicaria uma competência do tipo concorrente neste âmbito (criando um federalismo cooperativo nas palavras de ROBERT SCHÜTZE - SCHÜTZE, Robert, *op cit.*, 2006, p 11) e que pressupõe a ocorrência de preempção, o que nos faz concordar com o afirmado por BOGDANDY e BAST (BOGDANDY, Armin von, BAST, Jürgen, *op cit.*, p 306) de que a ideia de preempção constante da definição da competência partilhada do TFUE não é compatível sempre com outras disposições contidas naquele Tratado. Por derradeiro, no que concerne à questão da competência, não podemos olvidar que, no exercício dos poderes atribuídos à União do tipo partilhado, não se pode deixar de ter em mente os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade que têm, por conseguinte, também influência sobre a Política de Coesão Económica, Social e Territorial da UE.

Isso porque, além do regulamento geral e dos regulamentos específicos de cada um dos fundos¹⁸² (que disciplinam as regras e as condições específicas para que possam ser acedidos¹⁸³) a Comissão, com os poderes a ela atribuídos pela Decisão 1999/468/CE do Conselho, de 28 de junho de 1999, adotou o Regulamento (CE) nº 1828/2006, de 8 de Dezembro de 2006, que estabelece as normas de execução do regulamento geral.

Assim, fica fixado o quadro regulamentar básico da Política de Coesão referente ao período 2007-2013, deixando claro, entretanto, que estes atos normativos não esgotam todos aqueles aplicáveis a esta política.

Uma última consideração deve ser ainda realizada no que se refere ao quadro regulamentar acima. Cabe-nos, inicialmente, mencionar que este nasce - na esteira do determinado pela cláusula de reexame consagrada no artigo 55º do Regulamento (CE) nº 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999 - após uma série de negociações políticas nas quais intervieram na esfera europeia o Conselho Europeu (indiretamente), o Conselho, a Comissão, o Parlamento e os Comitês Económico e Social e o das Regiões, que caracterizam o método comunitário¹⁸⁴. Faz-se necessário mencionar que também interagiram representantes dos diversos Estados-membros e como resultado desta interação e deste debate é que “nasce” o Regulamento (CE) nº 1083/2006, de 11 de Julho de 2006.

É sobre esta “primeira etapa” da Política de Coesão que passamos a tecer considerações.

¹⁸² Regulamento (CE) 1080/2006, Regulamento (CE) 1081/2006 e Regulamento (CE) 1084/2006, respectivamente sobre o FEDER, FSE e Fundo de Coesão.

¹⁸³ Os regulamentos específicos sobre cada um dos fundos são denominados de “regulamentos de execução”. O Tratado da Comunidade Europeia e, atualmente, o TFUE, por seu turno, referem-se, respectivamente a “decisões de aplicação” e “regulamentos de aplicação” nos termos dos art.s 148º e 162º e dos art.s 164º e 178º, respectivamente, do Tratado da Comunidade Europeia e do TFUE. No presente trabalho, utilizaremos as expressões, com o fim de evitar qualquer espécie de confusão, nos termos definidos pelo direito primário referido-se aos regulamentos específicos de cada um dos fundos como regulamentos de aplicação e àquele feito pela Comissão como regulamento de execução.

¹⁸⁴ Por “método comunitário”, que tem por finalidade assegurar a diversidade e a eficácia da União, nos termos do Livro Branco sobre Governança Europeia (COMISSÃO EUROPEIA, COM(2001)428 final, p 8), entende-se aquele pelo qual, para a adoção de um ato legislativo no âmbito da União Europeia, é necessário que este passe por um duplo filtro: o da Comissão, que possui o poder de iniciativa de apresentar propostas legislativas e de política – representando o interesse geral da União e do Conselho e do Parlamento, que efetuam a “representação democrática europeia e nacional”.

2.2. CICLO POLÍTICO (POLICY CYCLE) DA POLÍTICA DE COESÃO

2.2.1. Teorias e a fase de fixação de agenda

Três são as teorias apresentadas por LARSSON e TRONDAL¹⁸⁵ para explicar os ciclos políticos: a *rational policy-making approach*, a *path-dependency approach* e a *garbage can approach*. Estas teorias comungam a ideia de serem três as fases integrantes do ciclo político, sendo elas: a *agenda setting* (fixação de agenda, na qual iniciam-se e preparam-se propostas para determinada política); a *formal policy-making phase* (formal fixação da política); e, por derradeiro, a implementação à administração da política adotada.

O que varia em cada uma das abordagens é, muito sinteticamente, o modo como estas fases inter-relacionam-se.

A primeira corrente baseia o seu entendimento defendendo uma clara separação e distinção entre cada uma das três fases do ciclo político. Para os que a advogam, a fase de fixação de agenda possui especial relevância na medida em que possui a capacidade de moldar todas as subsequentes. Ainda segundo os seus defensores (LARSSON e TRONDAL referenciam BACHRACH e BARATZ), este facto decorre da aptidão para estabelecer as questões a serem decididas, bem como das regras a serem aplicadas posteriormente, o que evidencia a relevância desta primeira fase.

Segundo esta perspectiva, no âmbito da União Europeia, cada uma das fases é regulamentada de maneira diversa (a fase de fixação de agenda seria menos regulamentada quando comparada às demais, principalmente pelo direito primário) sendo realizada, ainda, uma separação dicotómica entre o nível burocrático (Comissão) e o político (Conselho e Parlamento), havendo, em cada uma das fases, a preponderância de uma das instituições (na primeira e na terceira haveria uma prevalência da Comissão enquanto na segunda atuariam, de maneira mais significativa, o Conselho e o Parlamento Europeu).

A *path-dependency approach* é crítica à questão da suposta racionalidade do processo de tomada de decisão advogada pela teoria acima descrita. Segundo os seus defensores, o processo que engloba o ciclo político deve ser visto como um *continuum* histórico na medida em que as decisões de hoje são, como regra, consequências e influências das decisões anteriormente tomadas. Isso não impede, entretanto, que modificações dramáticas possam ser realizadas devido à influência de forças externas e

¹⁸⁵ LARSON, Torbjörn, TRONDAL, Jarle, *Agenda setting in the European Commission: how the European Commission structure and influence the EU agenda*, EU Administrative Governance, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido, Northampton, EUA, 2006, p 11 e ss

incontroláveis aptas a produzirem choques nas políticas. Na esteira do que foi mencionado, o ciclo político deve ser visto de maneira circular e integrada, uma vez que as três fases estariam integradas em um mecanismo de constante *feedback*.

Por derradeiro, há ainda a *garbage can approach*. Segundo esta corrente (crítica tanto da abordagem racional como da histórica), não é possível afirmar que o *policy-making process* é produto de um processo racional ou semelhante a um fluxo no qual um ato legislativo decorre da definição de um problema seguido da identificação e da discussão de todas as soluções ótimas para este. Para os defensores, o processo de tomada de decisão teria características “anárquicas”. As ambiguidades possuiriam um papel central no processo decisional caracterizado no constante fluxo de oportunidades, decisões, soluções, problemas e numa mudança constante de participantes.

Ressaltamos, entretanto, que existem autores¹⁸⁶ que inserem uma fase anterior àquela de fixação de agenda. Referimo-nos à fase de *framing* ou definição dos problemas. Segundo DAVITER, ela se constituiria no processo de selecionar, enfatizar e organizar aspectos de questões complexas segundo critérios analíticos. Para WEISS, a definição dos problemas consiste na organização de um conjunto de fatores, percepções e crenças, ou seja, na forma como pensa-se sobre uma determinada circunstância. Quer por uma quer por outra definição, acaba-se por notar a influência que este processo possui na fase de iniciação e preparação de propostas legislativas, orçamentárias e de programas, na medida em que este olhar sobre determinada realidade acaba por refletir nas opções a serem consagradas por meio de um ato normativo, constituindo, desta feita, um claro elemento condicionador das demais fases do ciclo político.

Sem nos filarmos a quaisquer das correntes acima explanadas, bem como por relacionarmos as fases de definições de problemas e de fixação de agenda quase que de forma única¹⁸⁷, passamos a analisar a maneira pela qual o Direito da União Europeia como

¹⁸⁶ CHRISTIANSEN, Thomas, *The European Commission: the European executive between continuity and change*, European Union Power and policy-making, 3ª ed., Routledge, Londre e Nova Iorque, 2006, p 100; DAVITER, Falk, *Policy Framing in the European Union*, Journal of European Public Policy, 14:4, Junho de 2007, p 654; e WEISS, Janet A., *The powers of problem definition: The case of government paperwork*, Policy Sciences, 22, 1997, p 118

¹⁸⁷ Segundo RICHARDSON (RICHARDSON, Jeremy, *Policy-making in the EU: Interests, ideas and garbage cans of primeval soup*, European Union Power and policy-making, 3ª ed., Routledge, Londre e Nova Iorque, 2006, p 6): “The very ‘messiness’ of the EU as a policy system, of course, makes it difficult to formulate reliable descriptions – let alone theoretical models – which will capture more than a few aspects of the policy process as a whole or which apply to all cases”. É como consequência desta constatação que utilizamos as fases do ciclo político apenas como um mapa para a nossa explanação sem que isso significasse a adoção de determinada corrente doutrinal.

um todo regulamenta o ciclo político da Política de Coesão Económica, Social e Territorial.

Conforme já mencionado na Primeira Parte do presente trabalho, desde o período de programação 1989-1993 (os seja, desde o primeiro período de programação concebido sob os moldes do que o direito originário – pós-Ato Único Europeu - consagrou como Política de Coesão) aquela política desenvolve-se efetivamente sob uma perspectiva plurianual, ou seja, englobando um período de tempo superior à anualidade comumente aplicada aos Fundos antes da sua agregação sob o guarda-chuvas daquela política¹⁸⁸. Devemos salientar que esta programação plurianual¹⁸⁹ acaba por possuir reflexos sobre o ciclo político visto que as principais discussões sobre a Política de Coesão tendem a concentrar-se¹⁹⁰ nos períodos mais próximos ao encerramento de um período de programação e o início de outro, quando procede-se o reexame do regulamento geral, nos termos da cláusula de revisão que tem vindo a constar de todos os regulamentos gerais desde o Regulamento (CEE) nº 2052/88.

Esta última instituição de carácter supranacional a quem os Tratados (tanto na sua contemporânea redação como nas passadas) conferem a responsabilidade para promover o interesse geral da União, executar o seu orçamento, gerir os seus programas, bem como tutelar o cumprimento dos Tratados possui um papel central quando do estabelecimento da agenda da Política de Coesão. Isso porque, nos termos do artigo 17º do TUE, tem ela, como regra, o poder de iniciativa do processo legislativo ordinário, possibilitando, desta feita, que nos dois primeiros momentos do ciclo político, todo o debate sobre a Política de Coesão concentre-se eminentemente dentre os seus limites, o que lhe confere amplos poderes para moldar e interferir, de maneira substancial na Política de Coesão¹⁹¹, passando

¹⁸⁸ Na feliz expressão da COMISSÃO, por meio da Direção-Geral da Política Regional (COMISSÃO EUROPEIA, Direção-Geral da Política Regional, *op cit.*, p 8) passou-se de uma perspectiva de projetos para o de programas.

¹⁸⁹ No âmbito do direito secundário, há previsibilidade do carácter plurianual no Regulamento (CEE) 2052/88 do Conselho (considerando 23 e art. 5º, nº 5). Ressaltamos que esta característica já estava prevista no Regulamento (CEE) 2088/85 do Conselho que instituiu e regulamentava os PIM (considerando 4 e art. 2º, nº 1) e que mantém-se até a presente data. O que variou ao longo do tempo foram os períodos de duração do programas: de 1989 a 1993, de 1994 a 1999, de 2000 a 2006 e de 2007 a 2013.

¹⁹⁰ Salientamos o facto de haver uma maior concentração dos debates sobre a Política de Coesão no fim dos seus ciclos sendo certo, entretanto, que os debates na esfera da Comissão, conforme será demonstrado a seguir, começam muito antes.

¹⁹¹ Utilizamos o processo para a definição do quadro regulamentar da Política de Coesão para o período 2014-2020 para ilustrar como é que este Proc. interno ocorre dentro da Comissão Europeia. Pois bem, o primeiro facto a ser ressaltado é que as propostas apresentadas pela Comissão decorrem, nas suas próprias palavras, de uma “ampla consulta junto das partes interessadas, incluindo os Estados-Membros, as regiões, os

o Parlamento e o Conselho a atuar de maneira mais ativa e ostensiva na fase da efetiva adoção daquela Política.

Isso não significa, contudo, que estas instituições, assim como o Conselho Europeu e os próprios Estados-membros, não possuam voz e influência nas fases iniciais do ciclo político, como iremos demonstrar a seguir¹⁹².

Por primeiro, analisaremos como é que, na nossa visão, dá-se a influência do Conselho Europeu. Como é de conhecimento, este, nos termos do artigo 15º, número 1, do TUE, não possui qualquer poder legislativo. Entretanto, é-lhe atribuída pelo Tratado, desde a criação desta instituição,¹⁹³ a relevante competência de dar o impulso necessário ao desenvolvimento da União assim como também estabelecer as suas orientações e prioridades gerais.

Estas *general guidelines* são, como regra, definidas nas duas sessões semestrais que esta instituição realiza e acabam justamente por poder influenciar e moldar a maneira como as demais atuam já que têm o dever de agir (nos termos do dever de cooperação leal na sua vertente horizontal previsto no artigo 13º, número 2) em cooperação e, por consequência, segundo as linhas mestras que o Conselho Europeu fixa. É imperioso ressaltar, ainda, que, com o Tratado de Lisboa, uma cooperação mais intensa passa a existir entre o Conselho

parceiros económicos e sociais, os especialistas académicos e as instituições internacionais”, bem como em pareceres e estudos de peritos que se congregavam no Grupo de Alto Nível ‘Futuro da Política de Coesão’” e uma “*Taskforce* ‘Condicionalidade’” - COM(2011)615, p 3. No início de 2010, a Comissão apresentou o seu programa de trabalho para aquele ano – COM(2010)135, p 7 -, sendo que dentre um dos seus itens, estava incluída a preparação para a revisão da Política de Coesão a ser desenvolvida com base no Quinto Relatório sobre a Política de Coesão. Nos fins daquele mesmo ano, ao apresentar o programa de trabalho para o ano de 2011 - COM(2010)623, p 10 -, aquela instituição estabelece que, no curso de 2011, deveria apresentar as comunicações e os relatórios. Em novembro de 2010, as conclusões sobre o Quinto Relatório foram adotadas pela Comissão e, de 12 de novembro de 2010 a 31 de janeiro de 2011, estiveram sob consulta pública tendo sido apresentado um relatório sobre esta SEC(2011)590. A elaboração dos projetos de regulamentos estiveram sob responsabilidade da DG-Regio com participação ainda da DG-Emprego, Assuntos Sociais e Igualdade de Oportunidades. Em 06 de outubro de 2011, a Comissão adotou as propostas legislativas para o período de programação 2014-2020 – COM(2011)607-612,614-615, por meio do procedimento por habilitação (art. 13º do Regulamento Interno da Comissão – C(2000)3614). Nota-se assim que esta primeira fase ocorre quase que inteiramente apenas dentro da esfera da Comissão. Ademais, ainda devemos salientar o que é referido por DAVITER (DAVITER, Falk, *op cit.*, p 655). Segundo este autor, este Proc. aberto se dá dentro da Comissão, a quem cabe, em função da sua prerrogativa, redigir e iniciar o Proc. legislativo, proceder o empacotamento desta miríade de ideias, interesses e informações em um único texto.

¹⁹² Segundo LARSON e TRONDAL (LARSON, Torbjörn, TRONDAL, Jarle, *Agenda setting in the European Commission: how the European Commission structure and influence the EU agenda, op cit.*, p 17): “EU agenda setting is characterized by the linking of 25 national agendas where each government’s control over the final EU agenda is limited by the agenda setting powers of the Commission, the bargaining process among Members States within the Council as well as the inter-institutional turf-battles between the Commission, the Council and the Parliament”.

¹⁹³ Desde a Declaração Solene sobre a União Europeia (ponto 2.1.2) consta da lista de poderes do Conselho Europeu o de dar ímpeto à União e fixar as linhas gerais de sua política.

Europeu e a Comissão. Isso decorre do facto de o Presidente da Comissão fazer parte do Conselho Europeu (nos termos do número 2 do artigo 15º do TUE). Tanto é assim que o artigo 2º, número 3, do Regulamento Interno do Conselho Europeu¹⁹⁴ determina que o seu Presidente deve estabelecer uma cooperação e uma coordenação desta instituição com a Comissão e o Conselho justamente no espírito de cooperação exigido pelo Tratado da União Europeia. Nota-se, assim, a existência de uma interdependência entre as duas instituições.

Ademais, deve-se mencionar ainda o facto de o Conselho Europeu poder determinar que o Presidente do Parlamento seja convidado a ser ouvido nas suas sessões, o que, no nosso ver, indica mais uma forma pela qual o Conselho Europeu pode influenciar a Política de Coesão ainda que, muitas vezes, mediada pelas outras instituições da União Europeia (nomeadamente o Conselho, visto que os seus integrantes fazem parte dos Governos dos Estados-membros e a quem cabe adotar, na próxima fase do ciclo político, o ato normativo que irá regulamentar a Política de Coesão)¹⁹⁵.

Assim, nota-se, por meio do diálogo interinstitucional e do exercício dos seus poderes, como o Conselho Europeu pode influenciar, desde as fases mais iniciais, o ciclo político da Política de Coesão^{196/197}.

¹⁹⁴ Decisão do Conselho Europeu 2009/882/UE

¹⁹⁵ DANN, Philipp, *op cit.*, p 264

¹⁹⁶ A título de exemplo, podemos citar a “Lisbonização” do período de programação vigente (na medida em que, pela primeira vez na história da Política de Coesão, os objetivos fixados pelo Conselho Europeu realizado em Lisboa no ano de 2000 tiveram de ser levados em conta pelos demais intervenientes naquela política), conforme MENDEZ (MENDEZ, Carlos, *The Lisbonization of EU Cohesion Policy: A Successful Case of Experimentalist Governance?*, *European Planning Studies*, v. 19, nº 3, Março 2011, p 519, 523). Devemos salientar, ainda, que esta “Lisbonização” da Política de Coesão também refletiu-se na sua própria estrutura de governação, conforme nos é referido por aquele autor. Ainda a título de exemplo, salientamos que, em relação ao próximo período de programação (2014-2020), este deverá observar as estratégias fixadas pelo COM(2010)2020, que estabelece a Estratégia Europa 2020 e que, *in verbis*, afirma: “3.2 A coesão económica, social e territorial permanecerá no cerne da estratégia Europa 2020, por forma a mobilizar todas as energias e capacidades ao serviço das prioridades da estratégia. A política de coesão e os fundos estruturais – já por si importantes – constituem mecanismos primordiais para atingir os objectivos prioritários de um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo a nível dos Estados-Membros e das regiões”. A Estratégia Europa 2020 foi adotada pelo Conselho Europeu (cfr. EUCO 13/10), que se manifesta nos seguintes termos no número 5: “É preciso que todas as políticas comuns, incluindo a política agrícola comum e a política de coesão, apoiem a estratégia. Um sector agrícola que seja sustentável, produtivo e competitivo constituirá um importante contributo para a nova estratégia, tendo em conta o potencial de crescimento e de emprego das zonas rurais, garantindo ao mesmo tempo uma concorrência leal. O Conselho Europeu salienta que importa promover a coesão económica, social e territorial, bem como o desenvolvimento de infra-estruturas, a fim de contribuir para o sucesso da nova estratégia”.

¹⁹⁷ Ainda no que toca à questão da influência do Conselho Europeu sobre a política de Coesão, podemos exemplificar com as considerações trazidas por JONAS TALLBERG (TALLBERG, Jonas, *Bargaining Power in the European Council*, *Journal of Commom Market Studies*, v. 46, nº 3, 2008, p 695/696) sobre a

Por seu turno, não se pode minorar o papel que o Conselho¹⁹⁸ possui nestas etapas do ciclo político (que culmina e encerra-se com a proposta de adoção de um ato normativo apresentado pela Comissão). O motivo para tal afirmação decorre do seguinte facto: é esta instituição que, seguindo as linhas mestras traçadas pelo Conselho Europeu e a proposta feita pela Comissão, acaba por efetivamente definir os termos nos quais as políticas europeias serão concretamente desenvolvidas, motivo pelo qual esta instituição (cuja composição é eminentemente política e reflete em muito os interesses dos Estados-membros), apesar de formalmente atuar apenas na fase de adoção formal de determinada política, desenvolve um papel relevante nas anteriores, uma vez o projeto legislativo elaborado pela Comissão tem de ser “vendável” ao Conselho a fim de que determinada política seja adotada. Para isto, é necessário que as suas eventuais posições sejam levadas em conta tanto na fase de definições de problemas como na de fixação de agenda, pois, para a adoção de determinada medida legislativa apresentada pela Comissão¹⁹⁹, é necessário haver um mínimo de bases comuns até para que eventuais novas discussões políticas possam ser realizadas. Sobre este aspecto não podemos deixar de mencionar uma frase de BAUER²⁰⁰, ilustrativa e sintetizadora deste facto: “(...) Commission simply cannot openly swim against the tide”.

ameaça da utilização do poder de veto por Espanha quando da análise dos orçamentos plurianuais nos finais de 1980 e 1990 para assegurar a continuação dos financiamentos da política regional.

¹⁹⁸ Sobre a influência do Conselho, DAVITER (DAVITER, Falk, *op cit.*, p 659) afirma que estudos sobre as deliberações desta instituição indicam que a formação de preferências dos Estados-membros é volátil e que a fase de formulações de políticas públicas na UE acaba por ser crucial para a atuação dos intervenientes nas próximas fases, o que corrobora a ideia de influência do Conselho nesta primeira fase. Ademais, ainda segundo o autor (*Ibid*, p 660): “(...) evidence indicates that Council majorities may be less rigidly aligned than assumed in standard accounts of EU legislative politics and are instead substantially more susceptible to the ways in which individual policy proposals are framed (...)”. Desta feita, é perceptível que o Conselho (ao atuar no processo legislativo ordinário como um colegiado de representantes dos Estados-membros que, em conjunto com o Parlamento, é o responsável pela aprovação dos atos legislativos) tem toda a possibilidade de influenciar a fase da fixação de agenda por meio indireto, uma vez que a Comissão deve levar em consideração eventuais posições dos membros do Conselho desde a definição dos problemas até a efetiva elaboração de uma proposta legislativa de maneira a tornar mais fácil a sua aprovação. No que toca à influência do Parlamento Europeu, aquele autor afirma (*Ibid*, p 660) que a atuação desta instituição na fase de fixação de agenda não está muito bem documentada e que os dados disponíveis podem ser classificados como enigmáticos. Após esta afirmação, todavia, salienta ser possível também que esta instituição influencie a fase de fixação de agenda. Ainda neste sentido afirma PHILIPP DANN (DANN, Philipp, *op cit.*, p 256/257).

¹⁹⁹ Nas palavras de THOMAS CRISTIANSEN: “(...) given that member state positions on policy proposals are rarely ever identical, the Council is not simply a – or even *the* – decision-making organ of the Union, but also the main forum for negotiation in the EU” (CRISTIANSEN, Thomas, *op cit.*, p 100).

²⁰⁰ BAUER, Michael W., *Limitations to agency control in the European Union Policy-Making: The Commission and the Poverty Programs*, Journal of Common Market Studies, v. 40, nº 3, setembro de 2002, p 118

Por esta mesma similitude de ideias é que não se pode minorar o papel dos Estados-membros nestas fases iniciais do processo do ciclo político. Como já mencionado, o Conselho, nas suas mais diversas composições (daí muitas vezes ser referenciado no plural²⁰¹), é sempre uma instituição que visa a defender os interesses dos Estados-membros. Assim, por este motivo, a Comissão, também nas fases iniciais, deve tentar ter em mente as posições dos Estados-membros de maneira que estes não obstem a adoção de determinada política desenvolvida pela União. Devemos ressaltar que, no nosso entender, na área da Política de Coesão, esta necessidade de a Comissão ter em mente a posição dos Estados-membros (aqui considerada em sentido mais amplo por envolver também atores infra-estatais que agem muitas vezes independentemente do estado central²⁰²) é ainda mais acentuada, uma vez que nesta vige o princípio da parceria, o que traz para dentro da própria Comissão um contacto direto entre os atores estaduais, regionais e locais e esta instituição.

Por fim, ao nos referirmos à regulamentação no nível do direito originário, devemos ressaltar que a atuação do Parlamento Europeu também dá-se mais acentuadamente na fase da efetiva adoção das políticas públicas em função da sua cotitularidade no processo legislativo ordinário. Uma primeira ressalva a ser feita é que, ao analisar especificamente a atuação do Parlamento na fase de *framing*, DAVITER²⁰³ afirma, num primeiro momento, que não estão bem documentados os efeitos que a definição de problemas pode possuir no Parlamento e que os poucos dados existentes são enigmáticos.

²⁰¹ CHRISTIANSEN, Thomas, *The Council of Ministers, European Union Power and policy-making*, 3ª ed., Routledge, Londre e Nova Iorque, 2006, p 149

²⁰² MICHEL KEATING e LIESBET HOOGHE (KEATING, Michel, HOOGHE, Liesbet, *Bypassing the nation-state: Regions and the EU policy-making*, European Union Power and policy-making, 3ª ed., Routledge, Londre e Nova Iorque, 2006, p 274) afirmam que o meio mais eficaz de as regiões dos diversos Estados-membros influenciarem a atuação da União é por intermédio dos governos centrais, sendo realizada, por conseguinte, de maneira indireta. Segundo eles, entretanto, não há como se realizar uma abordagem única no que toca aos meios de influência das regiões e das autoridades locais no nível Europeu. Isso porque há que se levar em conta, por primeiro, a grande variedade de tipos de organização interna dos Estados-membros (unitário e federal, por exemplo, existindo, ainda, uma diversidade dentre estes dos tipos de Estado) que influencia nos poderes que as regiões possuem para diretamente agir em defesa dos seus interesses junto à União Europeia. Ademais, aqueles autores ressaltam, ainda, que diversas estratégias são utilizadas pelos entes sub-estatais para tentar influenciar diretamente as instituições europeias, citando eles, designadamente: o acesso direto por meio da abertura de representações em Bruxelas; a atuação por meio de organizações que fazem lobby em favor dos interesses das regiões; e, por fim, por meio do Comité das Regiões que, enquanto órgão auxiliar das instituições com poderes deliberativos da União (Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão – cfr. GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *op cit.*, p 261 e 263), deve ser consultado quando as políticas europeias possuírem influência no nível regional.

²⁰³ DAVITER, Falk, *op cit.*, p 660

Por sua vez, PHILIPP DANN²⁰⁴, ao explicar as funções do Parlamento Europeu enquanto instituição que co-titulariza o processo legislativo ordinário que, como já indicado acima, é caracterizado pela necessidade de uma cooperação interinstitucional e de formação de consenso, dá a esta instituição um verdadeiro poder de moldar as políticas públicas, o que o torna um verdadeiro ator na fase de fixação de agenda.

Com efeito, já que para a adoção dos atos normativos que regulamentam a Política de Coesão é necessário que se observe aquele tipo de processo legislativo (na atual redação do TFUE este processo de codecisão é mais evidente, sendo certo que, entretanto, não varia substancialmente no da antiga regulamentação procedida pelo Tratado da Comunidade Europeia sobre o procedimento previsto na artigo 251º), a instituição pode influenciar as fases iniciais do ciclo político da Política de Coesão por meio do seu poder de “estabelecer a sua posição” sobre a proposta (nos termos da redação atual, antigamente “após o parecer do Parlamento”) obrigando a Comissão a também considerar as suas posições desde as mais remotas fases do ciclo político, uma vez que facilita a adoção de determinada medida política²⁰⁵.

É justamente em função desta necessidade de cooperação durante todo o processo legislativo, na medida em que nenhuma instituição concentra, como regra, todos os poderes necessários para adotar determinado ato legislativo, associado ao facto de o Parlamento Europeu possuir maior independência política quando comparado com os seus congéneres nacionais (por não estar de qualquer maneira subordinado à Comissão) e da sua própria estrutura organizacional²⁰⁶ que PHILIPP DANN²⁰⁷ descreve-o como uma *policy-shaping legislature* ao invés de *policy-making legislature*.

²⁰⁴ DANN, Philipp, *The Political Institutions*, Principles of European Constitutional Law, 2ª ed., Hart e Verlag CH Beck, Reino Unido e Alemanha, 2011, p 255 a 257

²⁰⁵ Outra forma de o Parlamento Europeu influenciar a fixação de agenda da União Europeia dá-se, no nosso ver, por meio da apresentação de declarações escritas durante o ato legislativo, que são referidas por MICHAEL SHACKLETON no artigo *The Politics of Codecision* (SHACKLETON, Michael, *The Politics of Codecision*, Journal of Common Market Studies, v. 38, nº 2, junho de 2000, p 329). Segundo ele, apesar de nunca ter havido previsão nos Tratados, esta é uma prática comum e que confere a oportunidade de uma interpretação conjunta de um texto legislativo ou possibilita que a Comissão ou o Conselho façam um compromisso para o futuro particularmente quando o Parlamento não está satisfeito com o ato normativo acordado. Segundo Michael Shackleton, este expediente tem tido um grande sucesso para incitar a Comissão a demonstrar o seu comprometimento com iniciativas legislativas futuras.

²⁰⁶ Neste sentido também KATRIN AUDEL e BERTHOLD RITTEBERGER (AUDEL, Katrin, RITTEBERGER, *Fluctuant nec merguntur: the European Parliament, national parliaments, and European integration*, European Union Power and policy-making, 3ª ed., Routledge, Londre e Nova Iorque, 2006, p125), que salientam a independência do Parlamento Europeu quando comparado com os seus congéneres nacionais. Estes autores, citando Scully, afirmam que o Parlamento Europeu deve ser inserido, portanto, numa elevada categoria de *policy influencer*.

2.2.2. Fase de tomada de decisão

Finda a fase de fixação de agenda, passa-se para aquela que a doutrina denomina de *decision-making*. Segundo NEUHOLD e RADULOVA²⁰⁸, ela se constituiria no processo de adoção de decisões obrigatórias que autorizam ou impedem que determinado ator político atue. Tendo como base esta definição, salientamos que, no caso específico da Política de Coesão, a decisão obrigatória referida consiste em um regulamento²⁰⁹ (ou melhor, em um pacote de regulamentos que, em conjunto, disciplinam diversos aspectos da Política de Coesão), sendo certo ainda que o processo acima referenciado tratar-se-ia do procedimento legislativo ordinário (antigamente conhecido como processo por codecisão²¹⁰) previsto no artigo 294º (ex-artigo 251º do TCE) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Salientamos, desde já, que não será procedida uma análise minuciosa do processo legislativo ordinário, sendo utilizada a presente explanação apenas para salientar alguns dos aspectos que este possui quando está-se diante da aprovação de atos legislativos²¹¹ referentes à Política de Coesão Económica, Social e Territorial da União Europeia.

²⁰⁷ DANN, Philipp, *The Political Institutions*, *op cit.*, p 256/257

²⁰⁸ NEUHOLD, Christine, RADULOVA, Elissaveta, *The involvement of administrative players in the EU decision making process*, EU Administrative Governance, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido, Northhampton, EUA, 2006, p 44

²⁰⁹ O tipo de ato normativo atualmente é fixado expressamente pelo TFUE. Assim, nos termos em que é referido por HERWIG HOFMANN (HOFMANN, Herwig, *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, European Law Journal, v. 15, nº 4, julho de 2009, p 486), em decorrência do princípio da atribuição, é tanto estabelecido o nível do ato (legislativo, delegado ou de execução) bem com a limitação a um determinado tipo, como no caso do disposto no art. 177º do TFUE. O Tratado da Comunidade Europeia era silente com relação ao tipo de ato normativo que deveria ser utilizado para a regulamentação da Política de Coesão. Entretanto, em razão de sua natureza sempre utilizou-se o regulamento.

²¹⁰ Conforme nos é referido por GORJÃO-HENRIQUES (GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *op cit.*, p 290 e 293) e AFONSO PATRÃO (PATRÃO, Afonso Nunes de Figueiredo, *O direito derivado da União Europeia à luz do Tratado de Lisboa*, Temas de Integração, nº 26, segundo semestre de 2008, p 147), o Proc. legislativo ordinário, inserido no TFUE pelo Tratado de Lisboa, corresponde ao antigo Proc. por codecisão, cujas origens remontam ao Tratado de Maastricht. Assim, no presente trabalho utilizaremos os termos como sinónimos. Neste mesmo sentido, AFONSO PATRÃO (*Ibid*, p 147).

²¹¹ Neste ensejo, aproveitamos para salientar um aspecto importante decorrente da modificação que nos foi trazida pelo Tratado de Lisboa, segundo GORJÃO-HENRIQUES (GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *op cit.*, p 289). Pois bem, a distinção entre ato legislativo e ato jurídico decorre, nos termos do art., 289º, nº 3, do TFUE, de os primeiros serem adotados de acordo com o processo legislativo ordinário ou os processos legislativos especiais. Assim, a nomenclatura do ato jurídico (regulamento, diretiva ou decisão) não é o determinante para se concluir se um determinado regulamento, diretiva ou decisão é ato legislativo. O que atribui a característica de ato legislativo a determinado tipo de ato jurídico é o facto de que, para a sua adoção, este foi submetido a um processo legislativo (ordinário ou especial) e que, como consequência, os atribui aquela característica específica. É o que AFONSO PATRÃO (PATRÃO, Afonso Nunes de Figueiredo, *op cit.*, p 146) qualifica de *iter* para determinar o valor hierárquico das normas pelo Tratado de Lisboa.

Pois bem. Como já visto no curso da presente explanação, a instituição que possui a titularidade para dar início ao processo legislativo ordinário é, como regra²¹², a Comissão Europeia. Como no caso específico da Política de Coesão os Tratados não possuem qualquer disposição em sentido contrário (que autorizaria o desvio da regra), é esta a instituição, nos termos do nº 2, do artigo 294º do TFUE, que deve apresentar a proposta ao Conselho e ao Parlamento (que co-titularizam o Poder Legislativo da União Europeia) para que se delibere acerca da referida proposta.

Este processo de codecisão (atualmente conhecido como processo legislativo ordinário), cujas origens remontam ao Tratado de Maastricht²¹³, caracteriza-se, nas palavras de PHILIPP DANN²¹⁴, por uma necessidade de cooperação entre as instituições nele envolvidas na medida em que, para a adoção de um ato legislativo, deve haver a aprovação por ambas.

Ainda segundo o mencionado autor, a necessidade de duas ou três leituras no Parlamento Europeu e no Conselho (com a possibilidade da existência de um Comité de Conciliação após a segunda leitura, nos termos dispostos no artigo 294º, número 10, *in fine*, do TFUE) para que o ato legislativo seja adotado obriga muitas vezes que a Comissão aja, para além de iniciadora do processo legislativo, como negociadora. Isto dá-se, principalmente, por meio de encontros informais realizados entre estas três instituições da União Europeia com a finalidade de se chegar a um consenso sobre determinada proposta de ato legislativo.

Estes encontros são referidos na doutrina²¹⁵ como “triálogo” e, apesar de não estarem presentes na regulamentação do processo legislativo ordinário (também não estavam previstos na antiga regulamentação sobre codecisão, mas desde então já eram utilizados) acabaram por se tornar um passo comum dentro daquele procedimento, institucionalizando-se, conforme nos é noticiado por FARRELL e ADRIENNE²¹⁶.

²¹² Como regra, na medida em que, como nos é salientado por GORJÃO-HENRIQUES (GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *op cit.*, p 291) os Tratados podem atribuir a legitimidade ativa a outras instituições.

²¹³ As sucessivas modificações daquele Tratado pelos Tratados de Amsterdão, de Nice e de Lisboa tiveram como consequência o aumento do campo da incidência do processo de codecisão.

²¹⁴ DANN, Philipp, *The Political Institutions*, *op cit.*, p 255

²¹⁵ NEUHOLD, Christine, RADULOVA, Elissaveta, *op cit.*, p 55; DANN, Philipp, *The Political Institutions*, *op cit.*, p 255; FARRELL, Henry, HÉRITIER, Adrienne, *Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution Building in Europe*, European Integration online Papers (EIoP), vol 6, nº 3, 2002, p 10 e SCHAKLETON, Michael, *op cit.*, p 333 a 336

²¹⁶ FARRELL, Henry, HÉRITIER, Adrienne, *op cit.*, p 9

Estes encontros informais (trilaterais²¹⁷ entre o Parlamento, o Conselho e a Comissão²¹⁸) facilitam a cooperação e fomentam a confiança entre as instituições, de modo que, por meio deste diálogo, uma posição comum seja atingida, possibilitando a adoção do ato normativo. Se por um lado estes encontros têm um aspecto positivo, não se pode deixar de mencionar que muito se tem discutido sobre as suas consequências. O que tem sido comumente referido é o facto de que eles tornaram o debate menos transparente, na medida em que ocorrem informalmente dificultando o escrutínio público²¹⁹. Denotam, no nosso entendimento com clareza, o facto de que há em todas as fases do ciclo político uma mútua dependência das três principais instituições da União Europeia, devendo, desta feita, sempre se falar em um maior destaque de determinada instituição em cada uma das fases do ciclo político.

Ainda no que concerne à fase de decisão no âmbito da Política de Coesão, mais especificamente no que diz respeito ao processo legislativo ordinário, neste âmbito devemos salientar que há a intervenção de três outros atores importantes: o Comité das Regiões, o Comité Económico e Social e o Tribunal de Contas.

Com efeito, conforme determina a redação atual dos Tratados (que, neste aspecto, não diverge das antigas disposições), é necessária, em sequência à apresentação do projeto de regulamento geral por parte da Comissão, a oitiva dos dois órgãos auxiliares das instituições europeias com poderes deliberativos anteriormente mencionados e que, nos termos do nº 4, do artigo 13º do TUE, possuem funções consultivas.

A manifestação do Comité das Regiões, no curso do processo legislativo ordinário, para a adoção do ato legislativo que consiste no regulamento geral da Política de Coesão, é determinada em decorrência da importância que as entidades territoriais sub-estatais desempenham nesta política.

Pois bem, um dos princípios norteadores da Política de Coesão é o da parceria que,

²¹⁷ MICHAEL SCHAKLETON (SCHAKLETON, Michael, *op cit.*, p 334) faz uma descrição do seu funcionamento nos seguintes termos: “These meetings bring together a reduced number of participants: the Parliament is normally represented by the chair of the responsible committee and the rapporteur for the proposal under discussion; the Council by the Deputy Permanent Representative from COREPER I (for only very few dossiers, notably in the financial field, are the Permanent Representatives involved); and the Commission by the Director-General or Director responsible for the draft legislation. Only four or five people speak with the bulk of the discussion taking place between Council and Parliament. All three institutions come with a number of officials, but normally the total does not exceed 25 and is often less”.

²¹⁸ O papel da Comissão é o de ajudar a conseguir um compromisso, apesar de esta não possuir um papel tão central como as outras duas instituições (*Ibid*, p 336).

²¹⁹ SETTEMBRI, Pierpaolo, *The surgery succeeded. Has the patient died?* Jean Monnet Working Paper 04/07, p 32 e 33

nos termos do artigo 11º do Regulamento (CE) nº 1083/2006, diz respeito à participação de múltiplos níveis territoriais (Comissão, Estados-membros, autoridades regionais, locais, urbanas ou outras autoridades públicas competentes), em conjunto com intervenção de parceiros económicos, sociais e ambientais, além de outros organismos representativos da sociedade civil, designadamente as organizações não governamentais, na realização dos fundos.

É esta parceria alargada, que abrange as fases de preparação, execução, acompanhamento e avaliação dos programas operacionais, que justifica a intervenção, na fase de adoção da Política de Coesão, do Comité das Regiões.

Este órgão comunitário que congrega “representantes das pessoas colectivas territoriais regionais e locais, quer titulares de um mandato eleitoral a nível regional ou local, quer politicamente responsáveis perante uma assembleia eleita”, nos termos do artigo 2º do Regimento do Comité das Regiões²²⁰, visa a assegurar, ainda que de forma limitada, (na medida em que o Comité apenas emite um parecer sobre a proposta de regulamento apresentada pela Comissão que, por conseguinte, não possui a capacidade de vincular nem o Parlamento nem o Conselho, havendo a possibilidade, entretanto, de influenciar politicamente aquelas instituições por meio das suas manifestações²²¹), que os entes locais e regionais, cuja afetação pela Política de Coesão é inevitável, sejam ouvidos e possam participar (aqui de forma institucionalizada e agindo no interesse da União, uma vez que elas podem utilizar-se de outras maneiras para influenciar os rumos da Política de Coesão²²²) do processo de definição desta política pública europeia.

É por uma identidade de motivo que os Tratados exigem, ainda que antes da efetiva deliberação por parte das instituições que titularizam o Poder Legislativo da União Europeia, a intervenção do Comité Económico e Social.

²²⁰ As anteriores redações eram da mesma maneira, sendo certo que no art. 300º, nº 3 do TFUE, há menção a “representantes das autarquias regionais e locais”.

²²¹ CHITI (CHITI, Mario P, *Diritto Amministrativo Europeo*, 4ª ed., Giuffrè, Milão, 2011, p 486), ao comentar sobre os pareceres administrativos, afirma que eles visam a dar maior luz para o exercício da atividade administrativa. Apesar de não estarmos diante de um parecer administrativo, achamos que há uma certa similitude neste aspecto. Tanto o parecer do Comité das Regiões como o do Conselho Económico e Social tem por meta assegurar que as instituições que cotitularizam o Poder Legislativo da União Europeia possam tomar uma decisão mais “iluminada”, nos termos em que é referido por aquele autor. Daí a sua possibilidade de influência sobre o Proc. legislativo.

²²² Para ver as formas como as regiões e autarquias locais podem agir para além da que aqui está sendo mencionada remetemos o leitor para o capítulo de título *Bypassing the nation-state? Regions and the EU policy process* de MICHAEL KEATING e LIESBET HOOGHE (KEATING, Michel, HOOGHE, Liesbet, *Bypassing the nation-state: Regions and the EU policy-making, op cit.*, p 269 e ss.

Com origens que remontam ao Tratado de Roma, que criou a Comunidade Económica Europeia, o Comité Económico e Social é um órgão instituído com a finalidade de assessorar a Comissão, o Conselho e o Parlamento Europeu, nos mesmos termos que o Comité das Regiões. Atualmente, integram o Comité (nos termos do artigo 300º, nº 2 do TFUE) “representantes das organizações de empregadores, de trabalhadores e de outros atores representativos da sociedade civil, em especial nos domínios socioeconómico, cívico, profissional e cultural”.

Na esteira do que foi dito acerca da influência que a Política de Coesão possui sobre as regiões e autarquias locais, o mesmo se pode dizer a respeito da economia e do mercado de trabalho. Ademais, não podemos deixar de salientar que, dentro da parceria alargada que atualmente informa aquela política, há necessidade de que estes futuros parceiros também sejam consultados antes de uma efetiva e definitiva adoção do regulamento que influenciará toda a fase de implementação da Política de Coesão representante dos futuros parceiros sociais.

Não podemos deixar, ainda, de fazer, referência à possibilidade de intervenção do Tribunal de Contas da União Europeia nesta fase de adoção dos regulamentos quanto à Política de Coesão.

Pois bem, a despeito do silêncio dos Tratados sobre a imperatividade de consulta daquela instituição antes da efetiva aprovação dos regulamentos referentes à Política de Coesão, esta tem sido uma prática adotada nos períodos de programação 2000-2006 e 2007-2013^{223/224}. Esta manifestação do Tribunal de Contas durante o processo legislativo tem ocorrido sempre em função de solicitação do Conselho (com fundamento no disposto no artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE - antigo artigo 248º do Tratado das Comunidades Europeias) em decorrência do impacto orçamentário que a Política de Coesão possui no Orçamento Geral da União Europeia, que representa, desde o período de programação de 1988-1992, aproximadamente trinta por cento das dotações orçamentárias²²⁵.

Assim, por ser uma das principais (e mais custosas) políticas da União - ao lado da Política Agrícola Comum (PAC), cuja dotação orçamental é ainda superior à da Política de

²²³ Pareceres nº 10/98 e 2/2005

²²⁴ Para o período de programação 2014-2020 também houve consulta do Tribunal de Contas Europeu (Pareceres nº 7/2011, 9/2012 e 2/2013).

²²⁵ MATEUS, Augusto, *op cit.*, p 444

Coesão²²⁶ - é que se tem fundamentado a intervenção do Tribunal de Contas da União Europeia, a pedido do Conselho, durante o processo legislativo, para a adoção do Regulamento Geral desta última política.

Ademais, não se podem olvidar ainda as relevantes consequências que o Regulamento Geral possui sobre questões envolvendo a gestão e o controlo financeiros dos recursos aportados pela União Europeia para o desenvolvimento daquela política, consistindo, desta feita, mais uma justificativa para que o Conselho adote a posição de consultar previamente aquela instituição para, apenas após as suas considerações, efetivamente deliberar, em conjunto com o Parlamento Europeu, os termos da efetiva regulamentação da Política de Coesão.

Em conclusão, superados todos estes passos e com a formal adoção do conjunto de regulamentos disciplinadores da Política de Coesão, passa-se para a fase derradeira do ciclo político: a de implementação daquela política que, no período que compreende os anos de 2007 a 2013, é feita pelo Regulamento (CE) nº 1083/2006, sobre o qual passaremos a nos debruçar a partir deste momento.

2.2.3. Fase de implementação e reflexos na organização da estrutura da Política de Coesão

Fase de implementação, essencial para o exercício do poder público por parte da União Europeia, consiste, nas palavras de HOFMANN e TÜRK²²⁷, numa vasta gama de atividades praticadas pelas instituições que vão desde decisões individuais e os seus respectivos atos preparatórios até modificações de atos. Ainda segundo estes autores, as medidas de implementação podem ser classificadas em: de interpretação, de definição, de aplicação e de avaliação de normas; de aprovação e de extensão de fundos; de novas especificações sobre o financiamento de programas, bem como de administração de informações.

Nota-se, tanto pelos exemplos trazidos pelos autores, como pela classificação efetuada, que, nesta derradeira fase do ciclo político, estaria abrangida uma série de

²²⁶ Segundo MANUEL PORTO (PORTO, Manuel, *O Orçamento da União Europeia, As perspectivas Financeiras para 2007-2013*, Almedina, Coimbra, 2006, p 45/47), a PAC correspondia a 45,5% das despesas da União. Por seu turno, as ações estruturais respondiam por 31,6%. Nota-se, assim, que em conjunto os montantes referentes a estas duas políticas de União correspondem a 77,1% das despesas da União. Segundo este autor, antes de 2006, a percentagem de gastos com estas duas políticas era ainda maior.

²²⁷ HOFMANN, Herwig C. H., TÜRK, Alexander H., *Policy implementation, op cit.*, p 74. Neste mesmo sentido HERWIG HOFMANN (HOFMANN, Herwig, *Seven Challenges for EU Administrative Law*, Review of European Administrative Law, v. 2, nº 2, 2008, p 39).

atividades a serem inseridas, com as respectivas adaptações à realidade específica da União Europeia²²⁸, no que VIEIRA DE ANDRADE²²⁹ classifica como função administrativa²³⁰.

Na esfera europeia, esta função de administração, de gestão de pessoal, dos meios materiais e dos recursos financeiros da União é atribuída maioritariamente à Comissão e exprime-se nos poderes que esta instituição possui para a realização dos importantes objetivos da UE (por exemplo: mercado interno e políticas comuns)²³¹. Isso não nos autoriza, apesar da sua clara dimensão executiva (que no âmbito do direito interno cabe ao Poder Executivo, ou seja, ao Governo), que a Comissão seja referida como o órgão executivo da União. Não nos custa ressaltar: a Comissão possui algumas das funções administrativas acima referidas sendo certo que, na sua grande maioria, como se verá adiante, concorrem com aquela instituição outros autores também dotados de poderes executivos²³².

Com efeito, conforme nos é ressaltado por GORJÃO-HENRIQUES²³³, o motivo pelo qual fica obstada a denominação da Comissão enquanto executivo da União decorre do facto de grande parte da atividade administrativa europeia ser realizada por entidades dos Estados-membros (agindo, muitas vezes, como entidades da União²³⁴). A existência de uma verdadeira concorrência de atores no exercício da atividade executiva impede que haja uma classificação da Comissão como o único órgão executivo da UE²³⁵.

²²⁸ SUZANA TAVARES DA SILVA (SILVA, Suzana Tavares da, *Direito Administrativo Europeu*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010, p 15) salienta que o Direito Administrativo Europeu possui uma aplicação definida segundo um critério funcional e não orgânico na medida em que este pode ser aplicado por diversos tipos de sujeitos (públicos, privados, públicos em forma privada desde que no exercício de uma “função administrativa europeia”. A autora afirma que o conceito não coincide com o utilizado pelos direitos internos dos diversos Estados-membros um vez que deve estar limitado às disposições dos Tratados “reportando-se, maioritariamente, às tarefas necessárias para a construção e o aprofundamento do mercado interno (art. 3º/3 TUE e art. 3º/1 do TFUE)”. Com relação a este último aspecto, ressaltamos a nossa concordância em parte, já que entendemos que devem ser ressaltados também os demais aspectos constantes no segundo e terceiro parágrafos do art. 3º do TUE e do art. 4º do TFUE.

²²⁹ ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, 2ª ed., Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2011, p 31

²³⁰ No presente trabalho, utilizaremos as expressões função administrativa e executiva de forma sinónima ressaltando o nosso conhecimento sobre o debate doutrinário acerca das diferenças entre os dois termos cfr. CHITI (CHITI, Mario P Chiti, *op cit.*, p 233/234).

²³¹ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *op cit.*, p 216/217

²³² Daí observarem SUZANA TAVARES DA SILVA (SILVA, Suzana Tavares da, *op cit.*, p 15) e HOFMANN (HOFMANN, Herwig, *op cit.*, p 39) que o Direito Administrativo da União adota um critério funcional e não organizacional, apesar de o segundo inserir elementos organizacionais e procedimentais para definir o Direito Administrativo de União Europeia.

²³³ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *op cit.*, p 215 a 218

²³⁴ SILVA, Suzana Tavares da, *op cit.*, p 10

²³⁵ Aqui cabe-nos fazer uma ressalva importante acerca do debate sobre os efeitos do Tratado de Lisboa sobre a matéria dos poderes executivos da Comissão. Com efeito, antesdo Tratado de Lisboa, a doutrina entendia

Em razão desta última característica, ou seja, de que grande parte da atividade administrativa europeia é realizada por outros autores²³⁶, é que preferimos inserir a Comissão como uma²³⁷ das “instâncias” alocadas no “corpus da organização administrativa europeia”.

Esta nomenclatura, trazida por SUSANA TAVARES DA SILVA²³⁸, é, no nosso entender, a mais precisa para indicar a realidade europeia na medida em que deixa clara a multiplicidade de atores que, por meio de relações verticais (atos emanados pela União) e horizontais (atos emanados pelos Estados-membros), exercem os poderes de autoridade²³⁹

que a titularidade dos poderes de execução era, como regra, do Conselho, possuindo esta instituição a faculdade de delegá-la à Comissão. Segundo AFONSO PATRÃO (PATRÃO, Afonso Nunes de Figueiredo, *op cit.*, p 160/161), com o Tratado de Lisboa (cfr. art. 291º, nº 2 do TFUE) a Comissão passa a possuir, como regra, a titularidade da competência para a execução dos atos europeus “sempre que esta deva ser exercida pela União e não pelos Estados”. Por sua vez, GORJÃO-HENRIQUES (GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *op cit.*, p 215/216) afirma ainda que “à Comissão incumbem ainda tarefas executivas na União Europeia”. Sem adentrar neste debate e, apesar desta modificação operada pelo Tratado de Lisboa no sentido de, nas palavras de CHITI (CHITI, Mario P Chiti, *op cit.*, p 299/300), dar à Comissão uma maior configuração executiva, no nosso entender ainda não é possível que esta instituição seja já qualificada como aquela que titulariza o poder executivo da União em função da partilha de poderes que continua a existir em grande parte das suas competências com os Estados-membros.

²³⁶ Devemos fazer ainda mais uma ressalva. Atualmente não se pode falar que as funções administrativas decorrentes do Direito da União Europeia são realizadas dicotomicamente ou pela União ou pelos Estados-membros. Na verdade, existem diversos outros atores (sujeitos públicos, sujeitos públicos em forma privada e, inclusivamente, sujeitos privados) que exercem a função administrativa, conforme aduz SUZANA TAVARES DA SILVA (SILVA, Suzana Tavares da, *op cit.*, p 15). Como exemplo, podemos enumerar as agências e os comités (cfr. CHITI, Mario P Chiti, *op cit.*, p 234).

²³⁷ Talvez a mais importante, uma vez que ela pode ser considerada como o “centro” da administração europeia composta por órgãos e organismos comunitários e também das administrações nacionais que participam das políticas comunitárias (*Ibid*, p 236).

²³⁸ SILVA, Suzana Tavares da, *op cit.*, p 10. Ressaltamos que segundo a autora o Direito Administrativo Europeu é caracterizado pela “inexistência de um ‘corpus administrativo europeu’ *tal qual*”, ou seja, segundo um caráter orgânico. Daí falar-se em organização administrativa europeia e não Administração Europeia.

²³⁹ Abrimos aqui um pequeno parêntesis para salientar um aspecto que, no nosso ver, é de suma importância. Seguindo as lições de CANOTILHO (CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª ed., Almedina, Coimbra, 2003), como sabe-se, no direito constitucional atual, ao se falar de separação/repartição de Poderes, está a ser feita referência à atribuição horizontal de competências entre os órgãos de soberania. A estes são fixados determinados tipos de funções (administrativa, legislativa/política e jurisdicional) que, entretanto, não são atribuídas a determinado órgão de maneira exclusiva. Na verdade, segundo o mencionado autor (CANOTILHO, J. J. Gomes, *op cit.*, p 557/558), “não há uma equivalência total entre actividade orgânica e função, mas sim que a um órgão deve ser atribuída *principal ou prevalentemente* um determinada função”. Apesar desta ressalva e na esteira do que é mencionado por CHITI (CHITI, Mario P Chiti, *op cit.*, p 292), bem como pela crítica que este autor faz sobre a utilização do termo “executivo” ao invés de administrativo (CHITI, Mario P Chiti, *op cit.*, p 292 - para esta discussão sobre esta temática no direito português v. FREITAS DO AMARAL – FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, v. II, 2ª ed., Almedina, Coimbra, 2013, p 23) quando discute o problema da nomenclatura durante a vigência do Tratado de Roma para, ao cabo de sua explanação, chegar à conclusão de que o Tratado Constitucional contribuía para a configuração “executiva” da Comissão (quadro que não foi alterado pelo Tratado de Lisboa – CHITI, Mario P Chiti, *op cit.*, p 299/300), salientamos que, no nosso entender, ainda assim não é suficiente para que ela seja considerada como o órgão executivo da União justamente por faltar aquela prevalência referida por CANOTILHO, principalmente por ser quase a regra na esfera europeia a concorrência de outros sujeitos no exercício da função administrativa.

formando um corpo organizativo baseado em um sistema legal composto que é o Direito da União Europeia²⁴⁰.

Ainda com relação a esta questão dos poderes de autoridade, devemos salientar que, justamente por existirem diversos sujeitos da organização administrativa europeia com competência para exercê-los, é necessário que sejam estabelecidos e regulados esquemas que organizam a relação destes múltiplos atores. Estes esquemas, variáveis e adaptáveis às diversas áreas de atuação, possuíram desenvolvimento paulatino e foram sendo concebidos para garantir uma maior eficácia e eficiência da atuação da União. Assim, passaremos, agora, a analisar alguns dos esquemas trazidos pela doutrina para, posteriormente, pela análise dos aspectos mais relevantes do Regulamento (CE) n° 1083/2006, tentar determinar em qual deles pode-se enquadrar o da Política de Coesão.

Como anteriormente mencionado, no âmbito da União Europeia existem diversos tipos de esquemas que regulamentam o exercício do poder de atuação das atividades desenvolvidas pela União. Num primeiro momento, a administração europeia era baseada no modelo que costuma ser referido como administração indireta, cujas origens remontam às ideias de JEAN MONNET, que, em suas *Mémoires*²⁴¹, afirmou:

A la vérité je n'avais pas fait des plans pour une installation durable et nombreuse, car j'avais encore (en 1952) l'espoir ... d'établir bientôt les institutions de l'Europe dans un district ayant sa souveraineté propre, et j'étais en tout état de cause déterminé de faire de la Haute Autorité un appareil aussi léger que possible ... Ce premier noyau se grossirait par cooptation à mesure que les tâches se dessineraient ... Mais il devrait garder sa structure de

²⁴⁰ Neste ensejo aproveitamos para transcrever a passagem de INGOLF PERNICE (PERNICE, Ingolf, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited*, Common Market Law Review, n° 36, 1999, p 724/725) sobre este assunto e que é, no nosso ver, extremamente elucidativa: “The symbiosis – or indeed, unity in substance of Community and national law forming on composite legal system – has its institutional corollary in the structure of the judicial, administrative and legislative powers of the Union. Just as the Court of Justice of the Community is accepted as an integral part of the judicial system of the Member States, the national courts are, no less than the Court of Justice, Community Courts. It has also been widely recognized that national administrative bodies are in an ‘agency-situation’ regarding the transposition and application of Community law. In fact, they are part of the European executive and exercise European authority, subjected, in so doing, like the courts, of European loyalty commitments under Article 10 (ex 5) EC as well as to Community fundamental rights. The Protocol to the Treaty of Amsterdam on the application of the principles of subsidiarity and proportionality stresses the principle the administrative application of Community law is a matter for the Member States, in accordance with their respective constitutional provisions. This vertical division of (legislative and executive) powers seems to confirm the functional complementarity of the two relevant levels of government, being two elements of one system. Similarly, national legislatures, when transposing Community directives into national law – insofar as the Community provisions leave no legislative choice – act as an executive body of the Community”.

²⁴¹ MONNET, Jean, *Mémoires*, Le Livre de Poche, Paris, 2007, p 544/545

noyau, et ses fonctions que sont d'organisation et d'animation ... Nous avons fourni la preuve avec le plan français que l'autorité s'exerçait mieux avec des instruments légers. Lorsqu'ils voient que vous ne cherchez pas à prendre leur place ni à les supplanter les gens vous offrent volontiers leur collaboration.

O esquema de administração indireta é, pois, uma consequência do modelo de federalismo executivo (que se contrapõe ao federalismo dual²⁴²) sobre o qual foi moldada a União pelos seus pais fundadores. Segundo PHILLIPP DANN ²⁴³, ele tem três características. São elas: 1) possuir raízes na estrutura vertical de competências que se entrelaçam, significando que as normas da UE são criadas no nível supranacional, mas aplicadas pelos Estados-membros, como expresso no artigos 4º, nº 3, segundo parágrafo do TUE e 291º, nº 1, TFUE. Este esquema exige, de acordo com o autor, uma intensa cooperação tanto no nível vertical (ou seja, UE – Estados-membros) como no horizontal (Estados-membros – Estados-membros), o que inclusive justificaria a ampla participação destes últimos nas diversas fases do ciclo político, conforme já mencionado; 2) possuir uma instituição que fomente e possibilite a cooperação (que na União é desenvolvida pelo Conselho); e 3) possuir um modelo de tomada de decisão por consenso para que seja facilitada a cooperação. A primeira delas, segundo o autor, caracteriza todo o processo de implementação²⁴⁴, sendo, por conseguinte, aquela em que devemos nos concentrar.

Este esquema da regulamentação intersubjetiva binário, baseado na bipolaridade da administração direta (que, originariamente, era uma verdadeira exceção ²⁴⁵) *versus* administração indireta, em que a Administração europeia acabava por atuar em grande parte das suas competências como mera Administração de “animação” nas palavras de

²⁴² PHILLIPP DANN (DANN, Philipp, *The Political Institutions*, *op cit.*, p 244) afirma que o *dual federalism* é caracterizado pela existência de vários atores que em níveis diferentes possuem poderes para, autonomamente, fazer e implementar leis. Como exemplo, o autor cita o federalismo norte-americano no qual, diferentemente do federalismo executivo, não há necessidade de uma cooperação entre os diferentes níveis. Ainda segundo este doutrinador, não é possível afirmar que este esquema de organização da UE seja único. Segundo ele é uma expressão dos esquemas de relacionamento entre níveis diversos que existem na Europa continental, principalmente na Alemanha, na Suíça e na Áustria. Para maiores desenvolvimentos ver DANN, Philipp, *Looking through the federal lens: The Semi-parliamentary Democracy of the EU*, Jean Monnet Working Paper 5/02, p 4 a 14.

²⁴³ DANN, Philipp, *The Political Institutions*, *op cit.*, p 243/244

²⁴⁴ DANN, Philipp, *Looking through the federal lens: The Semi-parliamentary Democracy of the EU Looking through*, *op. cit.*, p 6

²⁴⁵ Segundo CANANEA (CANANEA, Giacinto dela, *L'Amministrazione Europea*, Trattato di Diritto Amministrativo, Tomo Secondo, Giuffrè, Milão, 2000, p 1515), o Tratado de Roma da Comunidade Económica Europeia já atribuía algumas competências de administração direta de natureza instrumental (orçamento e gestão de pessoal) e de natureza final (para assegurar o respeito pelas empresas de regras antitruste e antidumping).

JEAN MONNET²⁴⁶ ou, nas palavras de CANANEA²⁴⁷, uma Administração de missão, não é suficiente para explicar a atual situação da União Europeia²⁴⁸.

Com efeito, ao longo dos anos, em decorrência da transferência de funções do nível nacional para o supranacional e com o reforço progressivo do processo de integração²⁴⁹ (principalmente após o Ato Único Europeu, conforme já abordado na primeira parte do presente trabalho), houve uma acentuada difusão de novas formas de atuação/execução das decisões comunitárias na medida em que o antigo esquema, baseado essencialmente na administração indireta, não se demonstrava suficiente para regulamentar as relações entre os diversos atores envolvidos nos novos “domínios” de atuação da Comunidade/União, o que fez com que houvesse um desenvolvimento do processo de integração também na esfera da administração (o que FRANCHINI denomina de integração administrativa²⁵⁰).

Tendo em mente a superação da dicotomia administração direta, administração indireta e o nascimento de outros esquemas de regulação da relação intersubjetiva no âmbito da União Europeia, passaremos agora a analisar a regulamentação da Política de Coesão para determinar em qual destes insere-se aquela política.

Com relação a esta, devemos ter em mente que, pelo que consta da primeira parte do presente trabalho, a configuração da Política de Coesão situa-se, justamente, nos novos domínios de atuação da União referidos por FRANCHINI e que foram uma das causas da superação do esquema do federalismo executivo, que era a forma típica de relacionamento dos diversos atores integrantes da Administração Pública Europeia. Assim, este estudo da configuração da fase de implementação da Política de Coesão, para além dos objetivos do presente trabalho, tem importância visto constituir um dos momentos fulcrais no que toca à questão do Direito Administrativo Europeu e do próprio processo de integração conforme parte da doutrina salienta.

De acordo com o Regulamento Geral, a fase de implementação da Política de

²⁴⁶ MONNET, Jean, *Mémoires, op cit.*, p 545

²⁴⁷ CANANEA, Giacinto dela, *op cit.*, p 1514

²⁴⁸ Ainda sobre a questão da administração indireta não podemos deixar de salientar a posição de CASSESE (CASSESE, Sabino, *Il Sistema amministrativo europeo e la sua evoluzione*, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, nº 3, 1991, p 770). Segundo ele, neste esquema havia um fenômeno de coadministração no qual os organismos comunitários desenvolviam funções que se colocam na fase precedente e sucessiva da execução na medida em que adotavam os atos e desenvolviam a atividade de supervisão, inspeção e controlo não a executando diretamente.

²⁴⁹ FRANCHINI, Claudio, *I principi dell'organizzazione amministrativa comunitaria*, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, nº 3, 2002, p 655

²⁵⁰ *Ibid*, p 656

Coesão da União Europeia tem início com a adoção²⁵¹, pelo Conselho, das orientações estratégicas da União²⁵². Este quadro estratégico, elaborado “em estreita cooperação com os Estados-Membros”²⁵³ (um dos afloramentos do princípio da parceria), contém um quadro indicativo de intervenção dos fundos e deve levar em conta as demais políticas públicas desenvolvidas pela União (trata-se aqui de uma clara manifestação do princípio da coerência). Estas orientações estratégicas da União servem de baliza para que os Estados-membros elaborem os seus Quadros de Referência Estratégicos Nacionais (QREN), fazendo as vezes de uma “autorização” para que os Estados-membros iniciem a realização das tarefas determinadas pelo Regulamento Geral.

O QREN, elaborado pelos Estados-membros em cooperação com os seus diversos parceiros (autoridades regionais e locais, parceiros económicos, sociais e ambientais, outros organismos de representação da sociedade civil e organizações não-governamentais²⁵⁴) e em concertação com a Comissão, serve de referência para a preparação da programação dos fundos estruturais e de coesão por todo o período de vigência da Política de Coesão. Ele deve assegurar a coerência²⁵⁵ das intervenções com as orientações estratégicas fixadas no nível da União por um lado, com os programas a serem desenvolvidos pelos Estados-membros por outro. O seu conteúdo, fixado pelo nº 4 do artigo 27º, visa, essencialmente, a apresentar a estratégia nacional (por meio da apresentação das opções dos Estados-membros para a execução dos Fundos²⁵⁶) e indicar as áreas prioritárias para as suas respectivas intervenções.

Outro documento a ser apresentado (concomitantemente com o QREN ou, posteriormente, mas sempre no prazo máximo de cinco meses a contar da aprovação das orientações estratégicas da Comunidade em matéria de Coesão²⁵⁷) são os programas operacionais. Estes, que definem “uma estratégia de desenvolvimento com um conjunto coerente de prioridades”²⁵⁸, cujas bases nacionais são fixadas nos QREN²⁵⁹ e que devem

²⁵¹ A adoção referente ao período de programação 2007-2013 deu-se, nos termos do art. 26º do Regulamento (CE) nº 1083/2006, por meio do processo por co-decisão que, como já mencionado, hodiernamente é o processo legislativo ordinário.

²⁵² Decisão do Conselho 2006/702/CE

²⁵³ Art. 26º, primeiro parágrafo, do Regulamento 1083/2006

²⁵⁴ Nos termos do art. 11º, nº 1, do Regulamento 1083/2006

²⁵⁵ Manifestação do princípio da coerência que consta do art. 9º, nº 2, do Regulamento Geral.

²⁵⁶ SILVEIRA, João Tiago, *Governança de fundos comunitários em Portugal*, O Governo da Administração Pública, Almedina, Coimbra, 2013, p 323

²⁵⁷ Cfr art. 28º, nº 2, segundo parágrafo e 32º, todos do Regulamento Geral.

²⁵⁸ Art. 2º, nº 1 do Regulamento Geral.

também espelhar as orientações estratégicas da Comunidade, têm a finalidade de operacionalizar a ação dos fundos nos Estados-membros.

Eles contêm uma programação plurianual e podem ser elaborados tanto pelos Estados-membros como por qualquer autoridade designada por estes, em ambas as hipóteses havendo a cooperação dos parceiros acima referidos e que também concorreram para a elaboração do QREN. Estes programas operacionais são elaborados no nível geográfico adequado que varia consoante o objetivo²⁶⁰ e os fundos a serem utilizados²⁶¹,

²⁵⁹ COMISSÃO EUROPEIA, *Política de Coesão 2007-2013 – Comentários e textos oficiais*, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeia, Luxemburgo, 2007, p 32

²⁶⁰ De acordo com as alíneas do art. 3º, nº 2, do Regulamento (CE) 1083/2006 são três os objetivos dos fundos estruturais: “Convergência”, “Competitividade Regional e Emprego” e “Cooperação Territorial Europeia”. O primeiro objetivo tem como destinatário os Estados-membros (“aqueles cujo rendimento nacional bruto (RNB) *per capita*, medido em paridades de poder de compra e calculado a partir dos dados comunitários relativos ao período de 2001-2003, seja inferior a 90 % do RNB médio da UE-25, e que tenham um programa de cumprimento das condições de convergência económica a que se refere o art. 104º do Tratado”, conforme dispõe o art. 5º, nº 1, do Regulamento Geral) e as regiões menos desenvolvidas (nos termos do art. 5º, nº 1 do Regulamento Geral, são aquelas correspondentes ao nível NUTS 2, com Produto Interno Bruto, *per capita*, em termos de paridade de poder de compra calculado pelos dados comunitários do período 2000-2002, inferior a 75% do PIB médio da UE-25 naquele mesmo período) e visa a assegurar a convergência destes “melhorando as condições de crescimento e de emprego através do aumento e melhoria da qualidade do investimento em capital físico e humano, do desenvolvimento da inovação e da sociedade baseada no conhecimento, da capacidade de adaptação às mudanças económicas e sociais, da protecção e melhoria do ambiente, e da eficácia administrativa” (conforme alínea a), do art. 3º). Para este objetivo podem ser utilizados o FEDER, o FSE e o Fundo de Coesão. O objetivo “Competitividade Regional e Emprego” abrange todas as regiões da UE que não sejam elegíveis para o objetivo “Convergência” (ou seja, aquela que em decorrência dos critérios suprarreferidos, não se enquadram no conceito de “regiões menos desenvolvidas”) e nem estejam abrangidas pelo apoio transitório previsto no art. 8º, nº 1 e 2 e visa a “reforçar a competitividade e a capacidade de atracção das regiões, bem como o emprego, antecipando-se às mudanças económicas e sociais, incluindo as relacionadas com a abertura do comércio, através do aumento e melhoria da qualidade do investimento em capital humano, da inovação e da promoção da sociedade baseada no conhecimento, do espírito empresarial, da protecção e melhoria do ambiente, da melhoria da acessibilidade, da adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas, bem como da criação de mercados de trabalho inclusivos” (conforme alínea b), do dispositivo referido). Para este objetivo podem ser utilizados o FEDER e FSE. Por fim, o objetivo “Cooperação Territorial Europeia” tem por finalidade o reforço da cooperação transfronteiriça por intermédio de iniciativas regionais e locais (nos termos do fixado no nº 1 do art. 7º) conjuntas, bem como assegurar uma maior cooperação “transnacional mediante acções em matéria de desenvolvimento territorial integrado relacionado com as prioridades da Comunidade, e a reforçar a cooperação inter-regional e o intercâmbio de experiências ao nível territorial adequado” (alínea c) do nº 2 do art. 3º). Para este objetivo o fundo a ser utilizado é o FEDER.

²⁶¹ No objetivo “Convergência”, o nível geográfico é no mínimo o do NUTS 2. Se houver participação do Fundo de Coesão, o nível geográfico é o nacional. Por sua vez, para o objetivo “Competitividade Regional e Emprego”, o nível geográfico é o NUTS 1 ou 2 (de acordo com o sistema institucional de cada Estado-membro) quando o financiamento for feito pelo FEDER. Neste caso, ainda, é possível que haja acordo entre Estado-membro e Comissão que derogue esta norma. Caso este objetivo seja financiado pelo FSE, os programas são elaborados no nível adequado. Por fim, os programas operacionais para o objetivo “Cooperação Territorial Europeia” podem possuir como âmbito geográfico um agrupamento no nível NUTS 3 para a cooperação transfronteiriça; para a cooperação transnacional, o nível é cada zona de cooperação e, para a cooperação inter-regional e de intercâmbio de experiências o âmbito geográfico é a totalidade do território da UE.

nos termos do que se depreende do artigo 35º²⁶². A generalidade do âmbito geográfico justifica-se em razão de necessidade de se levar em conta os diversos arranjos internos dos Estados-membros.

Destes programas operacionais deve constar, nos termos do artigo 37º, uma série de requisitos que abrangem as mais diversas áreas. Em grandes linhas, os principais pontos que devem fazer dos programas operacionais relacionados aos objetivos “Convergência” e “Competitividade Regional e Emprego” são: análise dos pontos fortes e fracos dos sectores ou das zonas elegíveis, assim como da estratégia adotada para dar resposta àquela avaliação; justificação para as escolhas realizadas (levando-se em conta as orientações estratégicas da União, o QREN e as avaliações *ex ante*²⁶³, realizadas pelos Estados-Membros²⁶⁴ com o objetivo de melhorar a atribuição dos recursos destinados aos programas operacionais e assegurar uma melhor qualidade da programação²⁶⁵ por meio da análise global dos elementos constantes do artigo 48º, nº 2, parágrafo 5, do Regulamento;

²⁶² No caso específico de Portugal, os Programas Operacionais são de três tipos. Os temáticos, Programa Operacional “Potencial Humano”, financiado pelo FSE; Programa Operacional “Fatores de Competitividade” pelo FEDER; e Programa Operacional “Valorização do Território” financiado tanto pelo FEDER como pelo Fundo de Coesão (conforme a Resolução do Conselho de Ministros nº 86/2007, de 28 e junho e art. 29º do Decreto-Lei nº 317/2007, de 17 de setembro, republicado pelo Decreto-Lei nº 74/2008, de 22 de abril); os regionais (elaborados geograficamente no nível NUTs 2, para o Continente, todos são financiados pelo FEDER e, para as Regiões Autónomas, os financiamentos são realizados pelo FEDER e pelo FSE); os de assistência técnica (financiado pelo FEDER e FSE) e os de cooperação territorial (financiado pelo FEDER).

²⁶³ Nos termos do que dispõe o art. 47º do Regulamento 1083/2006, as avaliações podem ser realizadas tanto por iniciativa dos Estados-Membros como pela Comissão. Estas são financiadas por intermédio do orçamento para despesas técnicas e são realizadas por peritos e organismos independentes internos ou externos das autoridades de certificação e de auditoria. A finalidade das avaliações, nos termos do nº 1 do art. anteriormente referido, visa *in verbis* a “melhorar a qualidade, a eficácia e a coerência da intervenção dos fundos e a estratégia e execução dos programas operacionais no que respeita aos problemas estruturais específicos que afectam os Estados-Membros e as regiões em causa, tendo em conta o objectivo do desenvolvimento sustentável e a legislação comunitária pertinente em matéria de impacto ambiental e de avaliação ambiental estratégica”. As avaliações podem ser levadas a qualquer tempo durante o período de programação e podem ser de dois tipos: de natureza estratégica, que examina a evolução dos programas ou grupo de programas face às prioridades nacionais e da União, e de natureza operacional, que faz o acompanhamento de determinado programa operacional. As primeiras são realizadas *ex ante* ou *ex post*. Aquelas são de competência dos Estados-membros, nos termos do art. 48º. Elas têm regulamentação diferente consoante o programa operacional insira-se no Objetivo da Convergência (no qual, como regra, cada programa deve ser individualmente analisado) ou no Objetivo da Competitividade Regional e do Emprego (no qual o Estado-Membro possui a faculdade de, alternativamente, efetuar uma avaliação que cobra a generalidade dos programas operacionais, ou uma avaliação para cada Fundo, ou uma relativa a cada eixo prioritário ou, por fim, para cada um dos programas operacionais), nos termos do nº 2 do art. 48º. As *ex post* são de competência da Comissão em cooperação com os Estados-membros e é realizada já findo o programa operacional e tem a finalidade de avaliar todo o programa operacional no âmbito de cada objetivo e analisar a utilização dos recursos, a eficácia e eficiência da programação e o seu impacto sócio económico. As avaliações de natureza operacional ocorrem no curso do programa operacional e podem ser desenvolvidas tanto pelos Estados-membros como pela Comissão.

²⁶⁴ Art. 48º, nº 2, parágrafos primeiro e segundo do Regulamento 1083/2006

²⁶⁵ Art. 48º, nº 2, parágrafo quinto do Regulamento 1083/2006

repartição indicativa por categoria da utilização do fundo no programa operacional (de acordo com o artigo 11º do Regulamento (CE) nº 1828/2006 da Comissão – Regulamento de execução); plano de financiamento; informações sobre a complementariedade com as ações financiadas pelo FEADER e FEP e disposições acerca da execução do programa operacional que abrange aspectos relacionados à governança e aos procedimentos que operacionalizam a Política de Coesão.

Com relação ao primeiro, devemos salientar a necessidade de indicação, por parte do Estado-membro, das autoridades de gestão²⁶⁶, de certificação²⁶⁷ e de auditoria²⁶⁸ (que podem ser designadas para uma multiplicidade de programas operacionais), podendo ainda serem indicados organismos intermédios²⁶⁹ que realizam integral ou parcialmente as tarefas das últimas duas autoridades, sob sua responsabilidade. Ainda no tocante às autoridades deve o Estado-membro estabelecer (ainda que não no programa operacional) as regras que regem as relações entre estas e o Estado-membro, bem como com a Comissão. Por segundo, será uma descrição dos sistemas de acompanhamento e avaliação.

No que concerne ao aspecto procedimental, precisam constar do programa operacional, ainda, a descrição dos sistemas de acompanhamento e avaliação; informações sobre o organismo a quem é atribuída a competência para receber os valores transferidos

²⁶⁶ Nos termos do art. 59º, nº 1, alínea a), a autoridade de gestão é “uma autoridade pública nacional, regional ou local ou um organismo público ou privado designado pelo Estado-Membro para gerir o programa operacional”. Esta autoridade tem a responsabilidade de assegurar a gestão e execução do programa operacional de acordo com o princípio da boa gestão financeira (crf. art. 60º do Regulamento Geral e arts. 13º a 15º, 19º, 22º do Regulamento de Execução). No âmbito interno, foi atribuída a função de autoridade de gestão com natureza de estrutura de missão, na forma do disposto no art. 44º, nº 1 do Decreto-Lei 312/2007 para os programas operacionais temáticos e regionais do continente. Os programas operacionais das Regiões Autónomas são definidos pelos Governos Regionais, tal como dispõe o art. 54º daquele Decreto-Lei.

²⁶⁷ Nos termos do art. 59º, nº 1, alínea b), autoridade de certificação é “uma autoridade pública ou um organismo público nacional, regional ou local designado pelo Estado-Membro para certificar as declarações de despesas e os pedidos de pagamento antes de os mesmos serem enviados à Comissão” (agindo conforme o disposto no art. 61º do Regulamento Geral e art. 20º do Regulamento de Execução). Em Portugal, a função de certificação foi atribuída ao Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional e ao Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu.

²⁶⁸ De acordo com o art. 59º, nº 1, alínea c), autoridade de auditoria é “uma autoridade pública ou um organismo público nacional, regional ou local, funcionalmente independente da autoridade de gestão e da autoridade de certificação, designado pelo Estado-Membro para cada programa operacional, responsável pela verificação do bom funcionamento do sistema de gestão e controlo” (conforme art. 62º do Regulamento Geral e arts. 16º a 18º e 23º do Regulamento de Execução). Internamente a atividade de auditoria foi atribuída à Inspeção-Geral de Finanças (para as auditorias globais do programas operacionais) e às estruturas de auditoria segregadas inseridas no IFDR I.P para o FEDER e no IGFSE I.P para do FSE e Fundo de Coesão. As funções de cada uma são definidas, respectivamente, nos arts. 21º, nº 1 e art. 22º, nº 3, do Decreto-Lei 312/2007. Têm ainda um conjunto comum de objetivos previstos no art. 19º do referido diploma legal.

²⁶⁹ Cujas definições encontra-se no nº 6, do art. 2º do Regulamento (CE) 1083/2006.

pela Comissão assim como aquele responsável pelo pagamento dos beneficiários²⁷⁰; definição dos procedimentos que assegurem a transparência e a circulação dos fluxos financeiros; informações sobre como serão exercidas a publicidade e as informações dos programas operacionais ao público em geral²⁷¹; e descrição dos procedimentos de intercâmbio de dados de pagamento, acompanhamento e avaliação acordados entre a Comissão e os Estados-membros.

Nota-se, por esta sucinta descrição do objeto do programa operacional, a centralidade que este documento possui para a Política de Coesão na medida em que é por seu intermédio que as disposições que constam do Regulamento Geral e do de Execução se concretizam. Assim, apresentado o programa operacional à Comissão, esta instituição aprecia a proposta apresentada pelo Estado-membro, analisando este documento sob a perspectiva das orientações estratégicas da União e do QREN (que já deve ter sido aprovado pela Comissão). Cada programa operacional é adotado por meio de uma decisão da Comissão.

Com esta adoção dos planos operacionais por parte da Comissão, as entidades responsáveis por colocar em prática a Política de Coesão (a autoridade de gestão²⁷², de certificação e de auditoria) começam a exercer as suas atividades e podem ter início, por meio dos beneficiários²⁷³, as operações²⁷⁴.

Vê-se, pela existência de múltiplas autoridades que exercem essencialmente funções, nos termos do Regulamento (CE) n° 1083/2006, de acompanhamento, fiscalização e gestão, que a realização de atividades que podem ser classificadas de supervisão e de controlo é uma importante característica de Política de Coesão. Estas atividades,

²⁷⁰ Internamente foi atribuída esta função ao IFDR I.P e ao IGFSE I.P Para tanto, devem criar uma conta bancária específica para cada fundo junto ao Instituto de Gestão da Tesouraria e do Crédito Público I.P, nos termos do art. 16° do Decreto-Lei 312/2007.

²⁷¹ Regulamentada pelos arts. 2° a 9° do Regulamento de Execução

²⁷² Esta é auxiliada por um Comité de acompanhamento, nos termos dos art. 63° e ss. do Regulamento Geral. Este comité que tem a finalidade, segundo ANDREW CARWRIGH e AGNES BATORY (CARWRIGH, Andrew, BATORY, AGNES, *Monitoring Committees in Cohesion Policy: Overseeing the Distribution of Structural Funds in Hungary and Slovakia*, *Journal of European Integration*, v. 34, n° 4, 2012, p 324), de supervisionar e de aconselhar a implementação dos programas operacionais, possui participação nos termos definidos pelos Estados-membros com acordo da autoridade de gestão e pode ter um representante da Comissão com finalidade de aconselhamento. Nota-se que, a despeito da sua plasticidade, deve constituir de um órgão colegiado cuja finalidade é garantir a eficácia e a eficiência da execução do programa operacional. Segundo os mencionados autores, o poder de controlo primário dos programas operacionais é de responsabilidade das autoridades de gestão.

²⁷³ Na definição do art. 3°, n° 4 do Regulamento (CE) 1083/2007, beneficiário é “um operador, organismo ou empresa, do sector público ou privado, responsável pelo arranque ou pelo arranque e execução das operações”.

²⁷⁴ Definida no art. 2°, n° 3 do Regulamento Geral.

desenvolvidas tanto no plano nacional²⁷⁵ como no comunitário²⁷⁶ com uma verdadeira redundância de sujeitos que, ainda que com diferentes funções, desempenham papéis que podem ser inseridos no conceito de controlo e supervisão, decorrem do facto de os valores envolvidos na política de coesão serem avultados²⁷⁷. Ademais, não podemos deixar de ressaltar o facto de já existirem, nos períodos de programação anteriores, históricos de má aplicação dos fundos²⁷⁸.

Este controlo multinível é operacionalizado por meio de fiscalizações realizadas pelas autoridades que devem transmitir os relatórios para a Comissão (a periodicidade e os prazos variam consoante tratar-se de atividade de gestão, certificação e auditoria, conforme, respectivamente, a alínea i), do artigo 60º, a), do artigo 61º e d) do artigo 62º). Com relação aos relatórios apresentados pela autoridade de gestão, são eles analisados pela Comissão, que tece as suas considerações comunicando-as ao Estado-membro e àquela autoridade. Nota-se, assim, que a gestão da Política de Coesão baseia-se em um permanente fluxo de informações em ambos os sentidos (dos níveis infranacionais para os supranacionais, bem como destes para aqueles) que envolvem os diversos sujeitos nela envolvidos em um constante procedimento desenvolvido pelos vários atores que concorrem para a realização da Política de Coesão.

Por esta descrição, é possível retirarmos algumas das principais características da Política de Coesão.

A primeira a ser salientada é o facto de ela ser desenvolvida por um conjunto de sujeitos que, em um espírito de parceria, estabelecem uma concertação estrita uns com os outros para que, mediante esta colaboração, atinjam-se os objetivos comuns²⁷⁹.

Esta parceria, que engloba as fases de preparação, financiamento, execução e avaliação (todas as fases da Política de Coesão), visa a assegurar que a ação da União seja

²⁷⁵ Neste plano pelas autoridades já referidas e pelo comitê de acompanhamento, cabendo o controlo primário segundo ANDREW CARWRIGH e AGNES BATORY (*Ibid*, p 324) às autoridade de gestão.

²⁷⁶ Pela Comissão, Tribunal de Contas e Parlamento Europeu.

²⁷⁷ Ainda segundo ANDREW CARWRIGH e AGNES BATORY (CARWRIGH, Andrew, BATORY, AGNES, *op cit.*, p 324), o motivo pelo qual foi criado um sistema “elaborado” de supervisão decorre do facto de a Política de Coesão envolver uma grande quantidade de fundos que segundo eles, têm uma natureza redistributiva. Com relação ao aspecto redistributivo, salientamos existir divergência doutrinária sobre este como nos é indicado por MARTIN BULL e JOERG BAUDNER (BULL, Martin, BAUDNER, Joerg, *Europeanization an Italian policy for the Mezzogiorno*, *Jornal of European Public Policy*, v. 11, nº 6, 2004, p 1058/1076).

²⁷⁸ Por exemplo, MARTIN BULL e JOERG BAUDNER (*Ibid*, p 1066)

²⁷⁹ CÉLIMÈNE, Fred, *La réforme de l'action des fonds structurels européens*, AJDA, nº 4, abril de 1991, p 252.

efetuada de maneira eficaz e mais adaptada à realidade de cada Estado-membro. Nota-se, portanto, que a abordagem descentralizada tem por propósito certificar-se de que a *expertise* dos demais envolvidos seja utilizada para que os objetivos (que são tanto nacionais como supranacionais) possam ser atingidos.

Também é possível extrair da descrição realizada que a Política de Coesão é desenvolvida pelo que a doutrina tem denominado de procedimento administrativo composto²⁸⁰. Partindo da definição de procedimento administrativo apresentada por FREITAS DO AMARAL²⁸¹, segundo a qual “‘procedimento administrativo’ é a *sequência juridicamente ordenada de actos e formalidades tendentes à preparação da prática de um acto da Administração ou à sua execução*”, e considerando, que no âmbito do Direito da União Europeia, são sujeitos de direito tanto os Estados-membros como os particulares, nota-se, desde as suas fases mais iniciais²⁸² até o encerramento do período de programação²⁸³, que há o desenvolvimento de atos tanto na esfera dos Estados-membros como na Comunitária que, interdependentemente, possuem a finalidade de assegurar provimentos para a realização daquela política. Assim, percebe-se estarem presentes os elementos que caracterizam o procedimento administrativo composto nos termos defendidos pela doutrina²⁸⁴ na medida em que há a intervenção de dois níveis de administração que concorrem para a efetivação de determinada política.

²⁸⁰ Devemos trazer neste momento uma distinção, realizada por CHITI (CHITI, Mario P Chiti, *op cit.*, p 455) entre procedimento comunitário (expressão da execução direta), procedimento nacional com relevância comunitária (expressão da execução indireta) e procedimento composto (expressão da integração funcional das administrações nacionais e comunitárias).

²⁸¹ FREITAS DO AMARAL, Diogo, *op cit.*, p 323

²⁸² Como exemplo, referenciamos a adoção por parte da Comissão do QREN e dos programas operacionais. Com efeito, estes documentos são elaborados pelo nível estadual (nos termos, respectivamente, dos art.s 28º, nº 1 e 32º, nº 2, do Regulamento Geral) com a participação de todos os entes já referidos e que integram o conceito de parceria alargada e são apresentados à Comissão para que esta manifeste o seu acordo por meio de decisões. Ademais, podemos apresentar como exemplo, ainda, as atividades de gestão, certificação e controlo desenvolvidas pelas autoridades indicadas pelos Estados-membros no plano operacional. Elas devem remeter os seus relatórios à Comissão para que esta possa exercer as suas competências. Nota-se, desta feita, que em ambos os casos trata-se de um procedimento administrativo que não se resolve nem apenas na esfera nacional nem somente na comunitária. Há, na verdade, uma necessidade de concorrência de ambas as esferas para que, neste caso, ocorra um provimento final expedido pela esfera comunitária, o que caracteriza o procedimento composto.

²⁸³ O encerramento é marcado com a transmissão à Comissão da declaração de encerramento por parte da autoridade de auditoria e do relatório final sobre a execução do plano operacional por parte da autoridade de gestão. O prazo estipulado no Regulamento (CE) 1083/2006 é o último dia do mês de março de 2017. A Comissão deve manifestar a sua concordância (expressa ou tácita) nos termos do disposto no art. 89º, nº 3, daquele Regulamento.

²⁸⁴ Segundo CHITI (CHITI, Mario P, *op cit.*, p 469): “(...) con tale termine (procedimenti composti) si allude ai procedimenti che non si risolvono in una delle sfere comunitaria o nazionale, ma si articolano in fasi che si svolgono nell’ambito comunitario ed in altre che si realizzano nell’ambito nazionale; che sono aperti a varie

Partindo, portanto, deste pressuposto, ou seja, de que estamos diante de um procedimento administrativo composto, a conclusão a que se chega é que, para se determinar em qual dos diversos esquemas relacionais possíveis para regulamentar a relação entre órgãos, organismos e instituições da União e seus congéneres no nível nacional (Administrações Públicas), o que é aplicável na Política de Coesão é aquele conhecido como administração partilhada²⁸⁵, coadministração²⁸⁶, execução conjunta²⁸⁷ ou, ainda, coadministração em sentido estrito²⁸⁸.

Este tipo de administração, que não encontra definição na legislação da União Europeia, tornou-se o prevalente²⁸⁹, mas o seu conceito decorre de algumas características extraídas dos diversos regulamentos que, ao estabelecerem as funções dos Estados-membros, por um lado, e da Comissão, por outro, deixam patente ser a sua intenção de que, para a aplicação de determinada política, devem concorrer em atividades diversos sujeitos.

Por inexistir um conceito legal de coadministração, transcrevemos uma definição de administração partilhada efetuada pelo Comité de Peritos Independentes constituído para propor a Reforma da Comissão na esteira dos escândalos que levaram à renúncia da Comissão Santer. Segundo este documento:

(...) deverá ser entendido por gestão partilhada a gestão de programas comunitários em que a Comissão e os Estados-

combinazioni e si concludono con provvedimenti finali in certi casi comunitari e in altri casi nazionali”.

Segundo SUZANA TAVARES DA SILVA (SILVA, Suzana Tavares da, *op cit.*, p 80) os procedimentos administrativos compostos são aqueles nos quais há a intervenção de dois níveis de Administração (europeia e nacional) podendo esta ser de dois tipos *top-down*, quando a política é definida no nível europeu e executada no nível nacional ou *bottom-up*, quando a política é fixada no nível nacional para posteriormente ser complementada por decisões no nível europeu. Neste mesmo sentido, ainda, LORENZO SALTARI (SALTARI, Lorenzo, *I Procedimenti Comunitari Composti: Il caso delle Telecomunicazioni*, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, nº 2, 2005, p 389 a 433). Neste sentido, ainda, HERWIG HOFMANN (HOFMANN, Herwig, *op cit.*, p 52): “(...) Composite procedures are multiple-step procedures with input from administrative actors from different jurisdictions. These cooperate either vertically (between EU institutions and bodies, on one hand, and Member States’ institutions and bodies, on the other hand), horizontally (between various Member State institutions and bodies) or in triangular procedures (in which institutions from various Member States’ as well as EU institutions and bodies are involved). The final acts or decisions emanating from such procedures are issued by a Member State body or an EU institution or body”.

²⁸⁵ COMITÉ DE PERITOS INDEPENDENTES, Segundo Relatório sobre Reforma da Comissão, volume I, 10 de setembro de 1999

²⁸⁶ SILVA, Suzana Tavares da, *op cit.*, p 80, e FRANCHINI, Claudio, *La Commissione delle Comunità Europee e le Amministrazioni Nazionali: dalla ausiliariedade alla coamministrazione*, Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, nº 3, 1992

²⁸⁷ CHITI, Mario P Chiti, *op cit.*, p 240

²⁸⁸ CRAIG, Paul P, *Shared Administration, Disbursement of Community Funds and the Regulatory State*, Legal Research Paper Series, Paper nº 22/2009

²⁸⁹ CHITI, Mario P Chiti, *op cit.*, p 125

Membros remetem para atribuições administrativas distintas, mas interdependentes e estabelecidas na legislação, e relativamente às quais, tanto a Comissão como as administrações nacionais têm que cumprir as respectivas tarefas a fim de que as políticas comunitárias sejam implementadas com sucesso. Em contrapartida, a gestão directa é aquela em que a Comissão gere directamente os programas, sem a participação necessária das administrações dos Estados-Membros.

Desta definição extrai-se que o que caracteriza este tipo de relacionamento é o facto de a titularidade da função administrativa ser partilhada entre os diversos integrantes do corpus administrativo europeu. Neste caso, a função permanece única, mas multiplicam-se, para os fins de sua realização, os sujeitos (daí haver uma cotitularidade de funções). Por isso é que pode se dizer que os sujeitos envolvidos estão “incindivelmente conectados”²⁹⁰ na medida em que a função só pode ser exercida com o concurso de todos os sujeitos a quem foi atribuída²⁹¹. Ainda segundo FRANCHINI²⁹², o motivo para esta cotitularidade decorre da exigência de se conseguir um fim unitário que compreenda tanto os interesses dos Estados-membros como os da União.

É justamente em função destas características da cotitularidade que o âmbito de aplicação por excelência da coadministração são aquelas matérias elencadas no artigo 4º, nº 2 do TFUE²⁹³ e cuja competência é, portanto, partilhada pela União com os Estados-membros, exercendo a entidade internacional a sua segundo o princípio da subsidiariedade²⁹⁴ e da proporcionalidade²⁹⁵.

²⁹⁰ FRANCHINI, Claudio, *op cit.*, p 676

²⁹¹ *Ibid*, p 675

²⁹² *Ibid*, p 676/677

²⁹³ SILVA, Suzana Tavares da, *op cit.*, p 80

²⁹⁴ Segundo o art. 5º do TUE, para que a União passe a exercer os poderes, devem estar presentes alguns requisitos que justificariam que a atuação deixasse de se dar no nível dos Estados-Membros e passasse para a esfera da União. O primeiro, que a doutrina (DUARTE, Maria Luísa, *A aplicação jurisdicional do princípio da subsidiariedade no direito comunitário – Pressupostos e limites*. Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Professor João Lumbrales, Lisboa, 2000, p 800) tem denominado de “critério da suficiência”, exige que se afira se os meios disponíveis de atuação estadual (em todos os seus níveis, ou seja, central, regional ou local - crf MACHADO, Jónatas E. M., *op cit.*, p 89) seriam ou não suficientes à consecução dos fins almejados pela medida. Caso este juízo de ponderação (que deve levar em conta os mais diversos factores, tais como financeiros, económicos e sociais) conclua pela sua insuficiência para a prossecução dos objetivos é que então haveria a justificativa para que a atuação deixasse o nível estadual e passasse para o Europeu (cfr VILHENA, Maria do Rosário, *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário*, Almedina, Coimbra, 2002, p 129 a 131). O segundo requisito, por sua vez, é denominado pela doutrina como “critério da eficiência” (DUARTE, Maria Luísa, *op cit.*, p 800), que exige a comprovação de que a atuação no nível da União Europeia se demonstra mais adequada e mais eficaz para que se atinjam os objetivos em causa. Desta maneira, segundo este critério, faz-se necessário, para justificar a atuação da União, que, depois de se comparar a eficiência das duas atuações, chegue-se à conclusão de que a

Por fim, devemos salientar um aspecto fulcral da regulamentação efetuada pela UE para a Política de Coesão e que podemos extrair do que foi anteriormente dito. É o facto de a regulamentação não se contentar em regrar um simples processo de decisão e de implementação daquela política pública da União Europeia.

Na verdade, o objetivo daquela regulamentação é estabelecer um *plus* na medida em que se objeta instituir uma *good governance*, ou seja, uma boa governação daquela política. Isso porque, pela análise efetuada daquele Regulamento, nota-se que ele não estipula um simples modo de exercício dos poderes de decisão e implementação daquela política.

Sua intenção, na verdade, é assegurar que ela se desenvolva segundo os princípios da abertura (que busca uma maior transparência na forma de atuação tanto das instituições europeias como dos outros atores envolvidos; daí a necessidade de constar dos programas operacionais a questão da publicidade); da participação (na medida em que é assegurada a parceria ampliada nos mais diversos momentos da Política de Coesão); da responsabilização (na medida em que tenta fixar as responsabilidades dos diversos envolvidos); da eficácia (na medida em que procura-se sempre certificar-se de que a atuação dos envolvidos atinja os objetivos fixados no QREN e nos planos operacionais, por meio do sistema de múltiplos controlos estabelecidos); e da coerência (na medida em que

ação no nível europeu se demonstra mais apta a atingir os fins visados. Este critério que, segundo Maria Luísa Duarte, seria utilitarista, ao exigir uma “máxima rentabilização dos recursos”, passaria justamente pela análise de uma dupla dimensão (suficiência e eficiência) para se justificar a atuação no nível da União Europeia em detrimento da atuação no âmbito dos Estados-membros (DUARTE, Maria Luísa, *op cit.*, p 801 e 802). É justamente em função do acima explanado que se justifica que o critério da eficiência também seja conhecido como “teste do valor acrescentado”, na medida em que exige, como fundamento da ação europeia que ela se demonstre como um *plus* face à atuação dos Estados-membros.

²⁹⁵ Segundo este princípio, a atuação da União deve dar-se segundo a tríade adequação, necessidade e proibição de excesso (cfr. GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *op cit.*, p 387), de maneira que sempre seja efetuada uma análise da relação entre fins e meios quando da atuação da União Europeia. Por adequação, sinteticamente, devemos entender a exigência de que, no seu atuar, a União sempre escolha os meios mais idóneos e eficazes para atingir os fins pretendidos (MACHADO, Jónatas E. M., *op cit.*, p 90). Por sua vez, a necessidade implica a realização de uma ponderação de onerosidade (financeira e do ponto de vista de ingerência na soberania dos Estados-Membros) da medida a ser praticada (*Ibid*, p 90) ou seja, a medida deve ser a menos onerosa possível para as posições jurídicas envolvidas (Henriques, GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *op cit.*, p 388). Neste sentido, não deixa de se tornar uma forma de salvaguarda da soberania estadual, uma vez que possibilita aos estados a manutenção de margem de manobra para a sua atuação (MACHADO, Jónatas E. M., *op cit.*, p 90). A última vertente do princípio da proporcionalidade (a proibição de excessos) exige que “sejam evitadas todas as medidas comunitárias que possam ter mais custos do que benefícios” (MACHADO, Jónatas E. M., *op cit.*, p 90 e 91). Nota-se, assim, que a proporcionalidade está ligada à ideia de intensidade da atuação da União, característica esta que a diferencia da subsidiariedade, que tem como base a necessidade de uma ação no nível da União Europeia (DUARTE, Maria Luísa, *op cit.*, p 793)

²⁹⁵ GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *op cit.*, p 38

tenta-se coordenar tanto os objetivos dos Estados-membros com os da União, bem como assegurar a coordenação da Política de Coesão com as demais desenvolvidas pela União).

Nota-se, assim, que por estarem presentes os princípios nos quais, segundo “Governança Europeia – Um livro branco”²⁹⁶, baseia-se a boa governança é que podemos adjetivar a Política de Coesão como deste tipo.

Ademais, como a tal boa governação é exercida por diversos atores em diversos níveis distintos é que devemos classificá-la como uma governança multinível, em inglês, *multi-level governance*.

Tendo todos estes conceitos em mente é que passamos a deter-nos no âmbito mais preciso do presente trabalho, que está justamente ligado à ideia da responsabilização, uma característica da *good governance*.

²⁹⁶ COM(2001) 428 final – Comissão das Comunidade Europeias, p 11

TERCEIRA PARTE

A RESPONSABILIDADE DO ESTADO-MEMBRO

INTRODUÇÃO

Em uma apertada síntese acerca do que consideramos ser o mais relevante da parte anterior, gostaríamos de salientar, neste momento, algumas das principais características da Política de Coesão, cujos reflexos são importantes para o estudo da responsabilidade do Estado-membro decorrente da má-aplicação dos Fundos Estruturais e do de Coesão, nos termos previstos no artigo 70º, nº 2, do Regulamento (CE) nº 1083/2006.

Conforme demonstrado na parte precedente, a Política de Coesão é um reflexo da interação realizada, por um lado, pelas instituições e organismos da União Europeia e, por outro, pelos Estados-membros que, durante as duas fases iniciais do ciclo político, ou seja, até a da efetiva adoção do Regulamento Geral e dos Específicos – por meio do processo de codecisão - acabam por regulamentar amplamente os principais aspectos daquela política.

Um dos focos centrais dos regulamentos (que regram, durante todo o período de programação, os mais diversos aspectos da fase de implementação da Política de Coesão da União Europeia) é o estabelecimento do conjunto de normas que disciplinam a forma de relacionamento e de interação entre os múltiplos sujeitos que, concorrentemente e em diversos níveis – europeu, nacional e infranacional –, integram a parceria alargada e agem para a efetivação dos objetivos europeus e nacionais concretizados pelo QREN e pelos programas-operacionais.

Ademais, aquele conjunto de normas tenta regulamentar a atribuição e o exercício das respectivas competências dos diversos atores envolvidos, ainda que, em consequência da necessidade de respeito da autonomia organizacional interna (consagrada atualmente no artigo 4º, nº 2 do TUE), deixem grande margem de manobra para que os Estados-membros façam as devidas adequações consoante a sua estrutura e as suas normas nacionais.

Extrai-se, assim, que decorrem do princípio da parceria a estrutura reticular daquela política (na medida em que envolve entes diversos que colaboram interdependentemente entre si para a sua realização) bem como a sua característica multinível (por envolver uma miríade de sujeitos que, verticalmente, passa do nível infra-estadual para o supranacional).

Além disso, conforme demonstrado anteriormente, podemos retirar da regulamentação da Política de Coesão o facto de ela se desenvolver segundo um esquema

denominado de coadministração ou administração partilhada, ou seja, a existência de uma cotitularidade da função administrativa entre os diversos sujeitos que, inseridos no *corpus* da organização administrativa europeia, devem exercer poderes em conjunto para que seja possível atingir as finalidades fixadas que englobam e refletem interesses de todos os intervenientes.

Por derradeiro, outra característica de suma importância daquela política está relacionada à ideia da sua *governance*, nos termos definidos na parte anterior.

Como mencionado, nota-se que aquela regulamentação pretende que a Política de Coesão desenvolva-se sob a perspectiva de uma boa governação, ou seja, que seja norteadada pelos princípios da abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência, trazendo o Regulamento Geral uma série de dispositivos que justamente visam a assegurar que a Política de Coesão se realize sob esta perspectiva.

Assim, articulando o sistema de coadministração multinível em rede com a necessidade de que ele observe os princípios da *good governance*, chega-se à conclusão de que um dos principais desafios que aquele sistema traz está justamente ligado às exigências de responsabilização que a boa governança pressupõe. Isso porque a concorrência de diversos atores no exercício de uma determinada função torna mais complexa, em algumas situações, fixar as devidas responsabilidades.

É justamente sobre este aspecto que nos debruçaremos na presente parte.

Assim, tendo em mente o anteriormente exposto, estruturamos o presente capítulo da seguinte maneira: abordaremos, por primeiro, a questão terminológica sobre a que fenómeno estamos a nos referir ao utilizar a expressão “má utilização dos fundos estruturais”, posteriormente analisaremos a tutela dos interesses financeiros e o seu reflexo sobre a responsabilidade.

Por fim, analisaremos questões específicas sobre a responsabilidade financeira do Estado-membro, nos termos previstos no artigo 70º, nº 2, do Regulamento (CE) nº 1083/2006, bem como os seus fundamentos.

3.1. RESPONSABILIDADE DO ESTADO-MEMBRO PELA MÁ UTILIZAÇÃO DOS FUNDOS – DELIMITAÇÃO DA EXPRESSÃO

Conforme temos nos manifestado no transcurso deste trabalho, o que iremos analisar nesta derradeira parte é o que temos chamado de “responsabilidade do Estado-membro pela má

utilização dos fundos”, expressão consagrada no artigo 70º, nº 2, do Regulamento (CE) nº 1083/2006, que estabelece a obrigação de o Estado-membro reembolsar ao Orçamento Geral da União os montantes pagos indevidamente aos beneficiários que não possam ser recuperados.

Neste momento, primeiramente, iremos fazer uma referência à abrangência da expressão acima utilizada. Reconhecemos que ela não corresponde integralmente à fenomenologia à qual nos reportamos quando a utilizamos e aquela que está plasmada no dispositivo legal acima referido.

A expressão “responsabilidade do Estado-membro pela má utilização dos fundos” pode dar a ideia (equivocada) de que, na sequência da realização de um pagamento a um beneficiário e em se constatando que ele agiu de alguma forma em desacordo com as disposições de Direito Comunitário, incorreria o Estado-membro, indistintamente, numa situação que implicaria sua responsabilização.

Todavia, não é isso o que estabelece o Direito da União Europeia, conforme se extrai da leitura do nº 2, do artigo 70º, do Regulamento (CE) nº 1083/2006, que transcrevemos a seguir:

“Sempre que os montantes indevidamente pagos a um beneficiário não possam ser recuperados, o Estado-Membro é responsável pelo reembolso dos montantes perdidos ao Orçamento Geral da União Europeia, sempre que se prove que o prejuízo sofrido resultou de erro ou negligência da sua parte”.

Como é perceptível pelo dispositivo acima transcrito, para que surja a responsabilidade do Estado-membro em proceder o reembolso ao Orçamento Geral da União Europeia, é necessário que os montantes indevidamente pagos a um beneficiário não possam ser recuperados e que esta impossibilidade decorra de um erro ou negligência por parte do Estado-membro. Também segundo este dispositivo, é necessário que o prejuízo sofrido pela União decorra de uma conduta daquele tipo imputável ao Estado, sendo que, presentes todos estes requisitos, pode haver o nascimento da obrigação de reembolso por parte do Estado-membro à União.

Assim, nos termos referidos pela normatização europeia, apenas e tão somente aqueles valores pagos indevidamente a um beneficiário e que não puderam ser recuperados em consequência de uma conduta viciada por erro ou negligência imputável ao Estado-membro é que fazem com que haja o reembolso ao Orçamento Geral da União a título

próprio, sendo este o sentido a que nos reportamos quando utilizamos aquela expressão.

Efetuada, portanto, esta delimitação acerca da terminologia, passamos agora à análise de questões ligadas à tutela dos interesses financeiros da União e que são de suma importância para o presente caso, na medida em que a responsabilidade a que estamos a nos referir (denominada pelo Tribunal de Justiça no Acórdão ROM-projecten²⁹⁷ de responsabilidade financeira) será fixada, muito provavelmente, na sequência da apuração de uma irregularidade/fraude, conceitos relacionados às finanças públicas de União Europeia.

3.2. A TUTELA DOS INTERESSES FINANCEIROS DA UNIÃO

Conforme já mencionado, o princípio que pode ser considerado como estruturante da Política de Coesão é aquele que sempre foi referido como princípio da parceria. Segundo o artigo 11º, do Regulamento (CE) nº 1083/2006, ele deve ser entendido como a necessidade de que, em todas as fases de programação (negociações sobre a utilização dos fundos, execução/gestão, acompanhamento e avaliação), haja a concorrência da Comissão, dos Estados-membros, das regiões ou de outras autoridades locais, bem como de órgãos e entidades representativos da sociedade civil.

Em decorrência deste imperativo é que todo o desenvolvimento da Política de Coesão é realizado sob uma perspectiva de cotitularidade no exercício das funções necessárias para a sua boa execução. Isso porque os diversos sujeitos devem desenvolver, cada um nas suas respectivas competências, as atividades que lhes são atribuídas para, conjuntamente, atingirem os objetivos da Política de Coesão que lhes são comuns, ou seja, que não podem ser considerados como exclusivamente da União nem dos demais intervenientes²⁹⁸.

Justamente em consequência de o princípio da parceria abranger todas as fases de programação é que se tem afirmado (pelo próprio direito derivado) que, no que concerne à atividade de execução financeira²⁹⁹ dos recursos atribuídos àquela Política (e que, para os fins do presente estudo, são centrais na medida em que a eventual responsabilização do Estado-membro, nos termos do artigo 70º, nº 2, do Regulamento (CE) nº 1083/2006

²⁹⁷ Proc. C-158/06, nº 33

²⁹⁸ FREITAS, Lourenço Vilhena de, *Os Contratos de Direito Público na União Europeia no quadro do Direito Administrativo Europeu*, Volume I, Coimbra Editora, Coimbra, 2012, p 283

²⁹⁹ Segundo GIUSEPPE COGLIANDRO (COGLIANDRO, Giuseppe, *I Controlli nell Sistema Comunitario*, Trattato di Diritto Amministrativo Europeo, Tomo II, segunda ed., Giuffrè Editore, Milão, 2007, p 544), deve-se entender por gestão financeira a atividade de execução do orçamento, nomeadamente a atividade de arrecadação e utilização dos recursos financeiros para que se atinjam os fins institucionais.

decorre da impossibilidade de recuperação dos montantes indevidamente pagos a determinado “operador, organismo ou empresa do sector público ou privado”³⁰⁰), ela desenvolve-se segundo a modalidade de gestão partilhada que exige que os Estados-membros sejam os primeiros a garantir a ampla regularidade na utilização dos dinheiros europeus, bem como defender os interesses financeiros da União Europeia.

No que toca à questão orçamentária, que é de suma importância quando se está a estudar a Política de Coesão³⁰¹, temos que ter em mente que, de acordo com o artigo 317º, do TFUE (ex-artigo 274º do TCE), os Tratados atribuem à Comissão a tarefa de execução do orçamento da União, devendo fazê-la, nos termos daquele dispositivo, “sob sua própria responsabilidade”. Ele determina, ainda, que a execução da “lei orçamental” da União Europeia deva dar-se segundo o princípio da boa gestão financeira, sendo certo que outros princípios são extraídos de outros dispositivos do TFUE e acabam por ser densificados e especificados pelo Regulamento Financeiro³⁰².

Com relação ao dever de boa gestão, devemos salientar que este é “concretizado” pelo artigo 27º, do Regulamento Financeiro de 2002 e pelo artigo 30º do atual³⁰³, que determina que há boa gestão financeira segundo BECKERS³⁰⁴ quando esta esteja em conformidade com três E’s, ou seja, “com os princípios da economia, da eficiência e da eficácia”.

O princípio da economia estabelece que devem ser disponibilizados em tempo útil, nas quantidades e qualidades adequadas e ao melhor preço, os meios utilizados para os exercícios das funções. Visa assegurar, em uma palavra, a sobriedade nos gastos públicos.

Por sua vez, o princípio da eficiência objetiva o estabelecimento de uma boa relação entre os valores atribuídos para o desenvolvimento de determinada política e os resultados a serem obtidos.

Diante do facto de que tanto nos Estados-membros como na União Europeia os recursos públicos que financiam as suas atividades têm origem fiscal, há uma demanda da

³⁰⁰ Art. 2º, nº 4, do Regulamento Geral

³⁰¹ Devemos rememorar que, como já mencionado, é sob esta rubrica que estão inseridas dotações orçamentais que remontam, aproximadamente, a um terço de todas as despesas da União, conforme nos é referido por AUGUSTO MATEUS (MATEUS, Augusto, *op cit.*, p 443) e MANUEL PORTO (PORTO, Manuel, *op cit.*, p 47).

³⁰² Segundo MANUEL PORTO (*Ibid*, p 17 e ss), para além do princípio da boa gestão financeira, os princípios orçamentais são os seguintes: unicidade; verdade orçamental; anualidade; equilíbrio; universalidade; não consignação; especificação; e transparência.

³⁰³ Regulamento (UE Euratom) 966/2012

³⁰⁴ BECKERS, J., *O controlo da eficácia por Tribunais de Contas*, p 90, Revista do Tribunal de Contas, nº 28, Julho/Dezembro de 1997

sociedade (e no caso da União também dos próprios Estados-membros, como a história indica) no sentido de que todas as atividades desenvolvidas sejam realizadas com a menor afetação possível dos recursos públicos³⁰⁵, evitando-se assim a necessidade de aumento da “carga fiscal”. É justamente por isso que este princípio, que tem por meta assegurar esta correlação entre meios e fins, está intimamente ligado àquele da eficácia, na medida em que se destina a garantir que os objetivos de determinada política sejam efetivamente alcançados com a melhor utilização possível dos fundos públicos, ou seja, sem a necessidade de um constante aumento dos valores necessários para o seu financiamento.

Por sua vez, o princípio da eficácia determina o estabelecimento de objetivos específicos (“mensuráveis, realizáveis, pertinentes e datados”, nas palavras do nº 3, do artigo 27º do Regulamento Financeiro de 2002 e no mesmo número do artigo 30º do atual Regulamento Financeiro) bem como a fixação dos resultados esperados para determinada política de maneira que possam ser aferidos (por meio de avaliações *ex ante* e *ex post*). Nota-se que, por este princípio, quer-se certificar que os *outputs* de determinada política sejam efetivamente atingidos, justificando, desta feita, a utilização dos recursos nela despendidos.

Assim, percebe-se que o que a boa gestão financeira objetiva, de forma muito sintética, é tornar seguro que os recursos sejam utilizados de forma a evitarem-se desperdícios (princípio da economia); que haja uma correlação entre os resultados a serem atingidos e os meios empregados para o desenvolvimento de determinada política (princípio da eficiência); e, por fim, que a política seja desenvolvida de maneira que os seus objetivos tenham sido efetivamente atingidos (princípio da eficácia).

Todos estes “subprincípios” que compõem o princípio da boa gestão financeira devem ser observados tanto pela Comissão, a quem, por um lado, foi atribuída a responsabilidade pela devida execução da peça orçamental aprovada pelo Conselho e pelo Parlamento (por isso são referidos na doutrina³⁰⁶ como as “autoridades orçamentais da

³⁰⁵ FIGUEIREDO, João, *Contributos para a determinação do âmbito da fiscalização prévia do Tribunal de Contas*, Revista do Tribunal de Contas, nº 51, Janeiro/Julho 2009, p 56/57 e 59

³⁰⁶ Segundo CHITI (CHITI, Mario P, *op cit.*, p 387), até a presente reforma dos Tratados, a doutrina tradicionalmente utilizava aquela expressão para referir-se ao Parlamento e ao Conselho. Segundo ele, em decorrência da importância que a Comissão possui tanto na fase de elaboração da peça orçamental como na sua fase de execução esta deveria ser entendida como integrante da autoridade orçamental principalmente em consequência das novas disposições do TFUE. JOÃO RICARDO CATARINO (CATARINO, João Ricardo, *O orçamento da União Europeia*, Finanças Públicas da União Europeia, Almeida, Coimbra, 2012, p 112) afirma que “o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia constituem a autoridade orçamental da União Europeia”, havendo manifestação neste mesmo sentido por GABRIELE CIPRIANI (CIPRIANI,

União”), como pelos Estados-membros, a quem o artigo 317º do TFUE estabelece também a obrigação de cooperação para que a instituição exerça o seu mister de executora do orçamento comunitário segundo aquele princípio.

Em decorrência desta disposição dos Tratados sobre a execução do orçamento (ao determinar que o sistema de execução envolve tanto a instituição supranacional como os Estados-membros, estabelecendo, desta feita, o princípio da execução não centralizada do orçamento³⁰⁷) é que os artigos 53º e seguintes do Regulamento Financeiro³⁰⁸ vêm estipular as diferentes formas ou modalidades³⁰⁹ de gestão.

Devemos salientar, no que diz respeito à opção pela adoção de uma determinada modalidade de execução, que esta tarefa é incumbida à “autoridade orçamental” que, para tanto, deve considerar a política a ser desenvolvida³¹⁰ tendo em mente as especificidades da regulamentação sectorial, as quais refletem, por sua vez, as peculiaridades de cada uma delas.

Assim, de acordo com os dispositivos do Regulamento Financeiro supramencionados, a execução do orçamento pela Comissão pode dar-se segundo uma das seguintes modalidades: execução centralizada, gestão partilhada ou descentralizada, e, por fim, gestão conjunta.

A modalidade de execução centralizada caracteriza-se pelo facto de as atividades de execução orçamentais serem realizadas tanto diretamente pelos serviços próprios ou pelas delegações da Comissão, como indiretamente, ou seja, operando-se uma delegação pela Comissão da função executiva ou a organismos de direito comunitário, ou de direito público nacional ou, ainda, a entidades privadas investidas de uma missão de serviço público.

Gabriele, *The EU Budget – Responsibility without accountability*, Center for European Policy Studies, Bruxelas, 2010, p 26).

³⁰⁷ O art. 317º do TFUE (e antigamente o art. 274º do Tratado CE) estabelece este princípio ao determinar um dever de cooperação entre os Estados-membros e a Comissão para a execução do orçamento europeu de acordo com o princípio da boa gestão financeira. Segundo JOÃO RICARDO CATARINO (CATARINO, João Ricardo, *op cit.*, p 137), a Comissão Europeia gere apenas pequena parte do orçamento comunitário.

³⁰⁸ Regulamento (CE, Euratom) 1605/2002 do Conselho, que estabelece as regras gerais sobre elaboração, execução e prestação de auditoria e contas.

³⁰⁹ As modalidades de gestão orçamental foram modificadas pelo Regulamento (UE, Euratom) 966/2012. Entretanto, em função da derrogação que consta do seu art. 212º, alínea a), *in verbis*: O Regulamento (CE, Euratom) 1605/2002 é revogado com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2013, com exceção dos seguintes art.s: a) 53º a 57º, que continuam a aplicar-se a todas as autorizações concedidas até 31 de dezembro de 2013;) continuamos a fazer referência ao Regulamento Financeiro de 2002.

³¹⁰ CIPRIANI, Gabriele, *op cit.*, p 18

Há, por seu turno, gestão conjunta quando a execução orçamental é atribuída, por meio de um acordo, a uma organização internacional.

Por derradeiro, no que toca às modalidades de execução orçamental, estabelece a alínea b), do artigo 53º, do Regulamento Financeiro que elas podem dar-se de maneira descentralizada, quando a atividade de execução orçamental é atribuída a países terceiros através de acordos (muitas vezes completados por um memorando de entendimento)³¹¹ ou, ainda, partilhada.

Existe esta última modalidade de gestão orçamental quando um ato normativo delega aos Estados-membros as atividades de execução do orçamento. Segundo GABRIELE CIPRIANI³¹², esta forma de implementação do orçamento possui três características principais. São elas:

- ficar estabelecido um sistema de níveis no qual a delegação realizada pelo legislador comunitário opera a atribuição aos diferentes níveis atividades diversas, de carácter complementar. Sublinha a autora que as competências são distribuídas pelos intervenientes sem que haja uma hierarquia entre a Comissão e os órgãos estaduais responsáveis pela execução orçamental local, estando estes diretamente ligados aos Estados-membros, que respondem, no nível europeu, por todos os atos que não estão em conformidade com as normas de execução fixadas pela União;
- caber aos Estados-membros as principais atividades de execução orçamental, principalmente no que diz respeito à administração e ao controlo das despesas da União. Assim, o dia-a-dia das atividades operacionais deve ser conduzido pelos Estados-membros, a quem fica incumbida a maior parte das tarefas para assegurar que as ações financiadas por fundos orçamentários europeus sejam aplicadas corretamente;
- ter como papel a Comissão colocar em prática as condições necessárias para a implementação as quais, muitas vezes, já estão predeterminadas no orçamento plurianual.

Com as características acima mencionadas em mente, podemos extrair algumas conclusões sobre este tipo de modalidade de execução orçamental.

³¹¹ CIPRIANI, Gabriele, *op cit.*, p 21

³¹² *Ibid*, p 19

A primeira, decorrente da própria literalidade do artigo 53^a-B do Regulamento Financeiro, é que esta é aplicada na esfera da Política de Coesão que, junto com a PAC, constituem os campos em que, por excelência, a gestão partilhada do orçamento da União é adotada.

No que toca àquela que é o objeto do presente trabalho, devemos salientar que, em consequência de o princípio da parceria estender-se, como já afirmado por diversas vezes, a todas as fases de programação, englobando, por conseguinte, a de execução no seu sentido mais lato, ou seja, incluindo também atos de gestão financeira atribuídos primariamente³¹³ à autoridade de gestão (conforme constam dos artigos 60º e 67º, nº 1, do Regulamento Geral), há o estabelecimento de uma correlação entre a coadministração nos termos definidos na parte antecedente e a gestão partilhada do orçamento.

Isso porque, neste caso, são atribuídas funções tanto aos Estados-membros (essencialmente funções de gerenciamento do dia a dia) como à Comissão (funções de implementação financeira³¹⁴ e supervisão) que pressupõem a atuação em conjunto de todos os envolvidos na medida em que para a execução de determinado ato por parte de um dos sujeitos fica-se na dependência da prática de atos por outros. Sendo justamente esta interdependência de funções, para que os objetivos da Política de Coesão sejam devidamente atingidos, o traço essencial do sistema de coadministração, é que chegamos a esta conclusão.

Desta afirmação e das características acima referidas, podemos retirar ainda outra conclusão.

Como as atividades de gestão diária dos fundos acaba por desenvolver-se no âmbito dos Estados-membros (cabendo a eles pautarem-se segundo o princípio da legalidade e assegurando-se de que todas as operações sejam desenvolvidas de forma regular), é necessário o estabelecimento de mecanismos que garantam que as atividades desenvolvidas no nível nacional e local sejam devidamente informadas à Comissão para que, além de ela poder exercer a sua função financeira, também não seja colocada em causa a função daquela instituição de executora e de última responsável pela devida

³¹³ Salientamos o facto de a gestão financeira abranger também as atividades de auditoria e de certificação cujas atividades são realizadas por outras autoridades. Assim, ao afirmarmos que a gestão financeira cabe primariamente à autoridade de gestão, queremos dizer que esta é que exerce, no nível mais próximo dos beneficiários, atos de efetiva implementação, ficando atribuída a ela, por consequência, a tarefa de, numa primeira linha, defender os interesses financeiros da União.

³¹⁴ CIPRIANI, Gabriele, *op cit.*, p 47

realização do orçamento comunitário (tutelando, desta maneira, os interesses financeiros da União contra eventuais irregularidades) que, em última instância, reflete o facto de ter-lhe sido atribuída a função de “guardiã” do Direito Comunitário³¹⁵.

Explicando. Apesar de nesta modalidade de execução ocorrer uma delegação das atividades de gestão do dia-a-dia do orçamento aos Estados-membros, que passam a ser os principais e primeiros responsáveis pela realização das tarefas de execução e de controlo³¹⁶ orçamental, isso não se traduz (e nem poderia) numa atitude desinteressada da Comissão pelo que se passa em sede de execução orçamental no nível nacional.

Na verdade, em decorrência do que é determinado pelo direito originário, a Comissão, enquanto colegiado, em quaisquer das modalidades de execução do orçamento, continua a responder, no mínimo politicamente³¹⁷, perante a autoridade orçamental da União Europeia, a quem tem o dever de prestar anualmente contas do orçamento para que, após a manifestação do Tribunal de Contas, seja dada quitação.

Atuando o Tribunal de Contas Europeu enquanto instituição que tem como principal função a de auxiliar a tutela das contas da União por meio do exercício do poder de controlo externo (cuja principal finalidade é, justamente, a de promover a *accountability*³¹⁸ dos atos praticados pela Comissão, ou seja, assegurar que esta instituição cumpra as tarefas que lhe foram atribuídas pelas normas de Direito da União Europeia),

³¹⁵ CHITI, Mario P, *op cit.*, p 394

³¹⁶ Segundo MARC SIMMONY (SIMMONY, Marc, *De nouvelles orientations dans le domaine des contrôles des fonds structurels européens (leur mise en œuvre en région Aquitaine)*, Revue Française de Finances Publiques, nº 74, abril 2001, p 87), o conceito de controlo é alargado na medida em que não se limita ao de regularidade na utilização dos valores; estende-se ao de qualidade e eficácia das modalidades de programação, de monitoramento e avaliação adotados e que atestam a boa gestão financeira.

³¹⁷ Os seus agentes podem responder pessoalmente em decorrência das irregularidades financeiras, nos termos definidos pelo art. 74º do Regulamento (CE, Euratom) 2342/2002. Nesta hipótese, a responsabilidade do agente envolvido pode dar-se tanto na esfera administrativa – disciplinar e pecuniária, nos termos definidos nos art.s 86º e 22º do Estatuto dos Funcionários da União - como na penal, (conforme art. 65º do Regulamento Financeiro de 2002 e art. 72º do atual – Regulamento (UE, EURATOM) 966/2012). Para maiores desenvolvimentos, v. HELENA MARIA MATEUS DE VASCONCELOS ABREU LOPES (LOPES, Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu, *As responsabilidades inerentes à atividade financeira*, Finanças Públicas da União Europeia, Almedina, Coimbra, 2012, p 238 a 243).

³¹⁸ Aproveitamos este ensejo para trazer à tona a distinção entre *responsibility* e *accountability*, que nos é trazida por GABRIELE CIPRIANI (CIPRIANI, Gabriele, *op cit.*, p 3). Segundo esta autora, “The difference between ‘giving account’ and ‘holding account’ sheds light on the difference between ‘responsibility’ and ‘accountability’ two words that are often used interchangeably due to some conceptual overlap. In essence, ‘responsibility’ refers to holding a specific office or duty and it is about working within prescribed tasks, frameworks and standards. Accountability is about ensuring that responsibilities are actually carried out (one cannot expect rules and requirements to be self-enforcing!) and that action is taken where they are not. Therefore, accountability trumps responsibility”. No dizer da autora (*Ibid*, p 4) cabe, na esfera europeia, ao Tribunal de Contas a função de assegurar a *accountability* e a transparência, assistindo ao Conselho e ao Parlamento na tarefa de fiscalizar a implementação do orçamento.

cabe a ele apresentar um parecer sobre as contas prestadas pela Comissão para que possam manifestar-se o Conselho (mediante uma recomendação) e o Parlamento Europeu, a quem cabe dar a quitação das contas, ato este que possui uma dupla dimensão³¹⁹: uma técnica e outra política.

A primeira dimensão está ligada à ideia de encerramento de contas e de certificação de boa conduta por parte da Comissão com a consequente extinção da sua responsabilidade pelo gerenciamento do orçamento. A segunda, por sua vez, recai sobre um juízo político acerca dos meios de gerenciamento e das melhorias na gestão orçamentária aplicadas pela Comissão e que possibilitaram que se obtivesse a quitação³²⁰.

É justamente em função desta responsabilidade última da Comissão que, quando da utilização do método de gestão partilhada, torna-se de suma importância a implementação de meios de controlo eficazes e eficientes tanto por parte da própria Comissão como, principalmente, por parte dos Estados-membros. É necessário, ainda, que os meios de controlo instituídos sejam minimamente padronizados para que fique assegurado que este fluxo de informações que tramita em ambas as direções possa ser compreendido por todos os envolvidos neste processo conjunto.

É, por consequência, através do estabelecimento de procedimentos compostos³²¹, nos termos já definidos na parte anterior, que se operacionaliza o desenvolvimento das atividades administrativas necessárias para assegurar o respeito ao princípio do controlo interno eficaz e eficiente (previsto no artigo 28º-A do Regulamento Financeiro e que visa a proporcionar uma garantia razoável de atingir os seguintes objetivos: eficácia, eficiência e economia das operações - boa gestão financeira, por conseguinte - ; fiabilidade das informações; preservação dos ativos e das informações; prevenção e deteção da fraude e outras irregularidades; e gestão apropriada de riscos relativos à legalidade e regularidade das relações subjacentes³²²) que, em último grau possibilita que, num sistema com diversos atores, a Comissão possa assumir as suas responsabilidades perante a autoridade orçamental da União Europeia.

³¹⁹ V. CIPRIANI, Gabriele, *op cit.*, p 62, e CALDEIRA, Vitor, *O controlo das finanças públicas europeias*, Finanças Públicas da União Europeia, Almedina, Coimbra, 2012, p 195

³²⁰ Esta dupla dimensão é claramente perceptível pelo que consta das alíneas a), b), e c), do nº 1, do art. 3º do Anexo VI, do Regulamento Interno do Parlamento Europeu.

³²¹ CHITI, Mario P, *op cit.*, p 394

³²² CATARINAO, João Ricardo, *op cit.*, p 142

É justamente em função de a execução do orçamento comunitário no modelo de gestão partilhada pressupor um contínuo processo de avaliação de todas as ações empreendidas (de forma a ficar assegurada a boa gestão financeira) que, na esfera da Política de Coesão, os Regulamentos (CE) nº 1083/2006 e nº 1828/2006 especificam as obrigações dos Estados-membros de informar à Comissão tanto os aspectos organizacionais como aqueles ligados aos procedimentos de acompanhamento, avaliação, auditoria e controlo por eles adotados nas atividades sob sua responsabilidade, de forma a possibilitar que a instituição comunitária participe, ainda que à distância, da execução orçamental, resguardando as suas funções e competências neste quadro de gestão partilhada.

Nota-se, assim, que se, por um lado, é assegurada uma vasta liberdade aos Estados-membros para que escolham dentre as melhores práticas organizacionais e de gestão (desde que observadas as disposições mínimas fixadas pela regulamentação - geral e específica da Política de Coesão – estabelecida pelo Direito Comunitário³²³), por outro é necessária, para além da definição das competências de cada um dos diferentes intervenientes, a implementação de sistemas padronizados de trabalho, de controlo e de *feedback*³²⁴, possibilitando que as diversas entidades envolvidas nas atividades (tanto no nível nacional como no europeu) desempenhem as suas funções de maneira eficaz.

Para tanto, justifica-se a adoção, na esfera da Política de Coesão, de um “modelo de auditoria única”, que tem como característica a criação de uma só cadeia de controlo na qual as funções de cada um dos participantes baseiam-se nas atividades previamente exercidas, diminuindo-se, assim, os custos envolvidos e atribuindo à Comissão funções de supervisão³²⁵ sobre as desenvolvidas pelos Estados-membros³²⁶.

A estes, neste esquema de gestão partilhada, cabe o papel de serem os primeiros e principais defensores dos interesses financeiros da União Europeia, na medida em que são eles que devem assegurar a plena regularidade na observância de todos os aspectos definidos para a utilização dos dinheiros provenientes da União incumbindo-lhes ainda, num primeiro momento, prevenir, detetar, corrigir e recuperar valores pagos aos

³²³ Sendo este, no nosso entender, um claro exemplo de “contaminação” do Direito Nacional por parte do Direito da União.

³²⁴ CIPRIANI, Gabriele, *op cit.*, p 28

³²⁵ Conforme podemos extrair do conteúdo das alíneas do art. 14º, do Regulamento (CE) 1083/2006.

³²⁶ CIPRIANI, Gabriele, *op cit.*, p 26 a 30 e COMISSÃO EUROPEIA, Direcção-geral da Política Regional, *Sistema de Controlo da Política de Coesão – Funcionamento durante o período do programação 2007-13*, Serviço da Publicações Oficiais das Comunidade Europeias, Bruxelas, 2009, p 9

beneficiários na sequência de uma situação classificada como irregularidade financeira por parte destes sob pena de, em determinadas hipóteses e na presença das condições regulamentares exigidas, poderem ser os Estados-membros responsabilizados a proceder o reembolso ao Orçamento Geral da União.

Desta feita, nota-se a importância que o conceito de irregularidade possui no presente estudo, tema este que passamos a abordar.

Em consequência da necessidade de definir quais atividades poderiam ser classificadas como fraudulentas ou irregulares e como tal atingissem os interesses financeiros da União, uma série de regulamentos sectoriais trazia previsões sobre o conceito de irregularidade, bem como previa medidas e sanções administrativas a serem aplicadas quando esta fosse detetada. Como já mencionado anteriormente, elas variavam consoante as diversas políticas comunitárias a serem desenvolvidas, sendo certo, entretanto, que em 1995, por meio do Regulamento (CE, EURATOM) nº 2988/95 do Conselho, foi estabelecido, num quadro jurídico único, um conjunto de regras gerais cujo objetivo principal era justamente o de assegurar uma proteção adequada e uniforme aos interesses financeiros da União, assim como assegurar a eficácia da luta antifraude a ser desenvolvida tanto pela União como pelos Estados-membros.

Para tanto, para além de trazer disposições sobre medidas e sanções administrativas decorrentes da prática de um ilícito, prazos prescricionais e disposições acerca do âmbito subjetivo e dos controlos necessários, o Regulamento supramencionado trouxe, no nº 2 do artigo 1º, um conceito de irregularidade, *in verbis*:

“2. Constitui irregularidade qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um acto ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas directamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida.”

Podemos perceber, pela análise deste dispositivo, que o conceito de irregularidade nele contido é abrangente³²⁷. Nota-se que constitui uma irregularidade todo e qualquer

³²⁷ Nas palavras da advogada-geral JULIANE KOKOTT, proferida no Proc. C-367/09, nº 39: “Aplicando-se os critérios de clareza e precisão aos art.s 5º e 7º do Regulamento nº 2988/95, verifica-se antes de mais, que o facto constitutivo de uma irregularidade definido no art. 1.º, nº 2, do Regulamento nº 2988/95, ao qual se faz referência nos art.s 5º e 7º, não é exaustivo, necessitando, por isso mesmo, de ser preenchido”.

comportamento comissivo ou omissivo, doloso ou não³²⁸, praticado por um agente económico nos termos definidos no artigo 7º daquele Regulamento, ou seja, qualquer pessoa singular ou coletiva, bem como outras entidades a quem o direito nacional reconheça capacidade jurídica.

Primeiramente, fazemos uma ressalva no que diz respeito ao âmbito subjetivo que é delimitado pelo conceito de agente económico acima referido. Segundo o entendimento da instituição jurisdicional europeia, o artigo 7º do Regulamento não determina de forma precisa “a categoria de actores que deve ser objecto de tal sanção”³²⁹, motivo pelo qual o Tribunal reconheceu não ter aquela parte do Regulamento (bem como o artigo 5º) efeito direito para servir “como base jurídica autónoma para a aplicação de uma sanção”³³⁰.

Assim, o Regulamento (CE, EURATOM) nº 2988/95 é considerado um “texto-quadro”³³¹, sendo necessário, diante do facto da falta de aplicabilidade direta, que outro ato normativo concretize as sanções administrativas previstas no artigo 5º, bem como especifique quais os atores que, ao praticarem determinada irregularidade, poderão vir a sofrer as sanções cuja base jurídica, para a sua aplicabilidade, constituirá as disposições específicas e não o referido “texto-quadro”.

Isto porque, com o entendimento diverso, atentar-se-ia contra o princípio da segurança jurídica (princípio fundamental de Direito Comunitário³³²), na medida em que impede que os sujeitos possam conhecer os seus direitos e obrigações determinando, desta maneira, a sua conduta.

No que toca às normas às quais nos referimos nos parágrafos anteriores, afirma o Tribunal de Justiça³³³ que duas podem ser as suas origens que densificam aqueles aspectos do Regulamento nº 2988/95: a União ou os Estados-membros.

A União pode efetuar, por meio da regulamentação sectorial específica, as definições das sanções aplicáveis bem como os agentes económicos que praticam os atos irregulares e que respondem pelas consequências daquele ilícito. Na falta da União proceder tal atividade regulamentar, ela pode, ainda, ser exercida pelos Estados-membros,

³²⁸ COMISSÃO EUROPEIA, OLAF, *Documento de Trabalho: Obrigações de comunicação das irregularidades: Modalidades Práticas*, 19º CoCoLaf, 2002, p 4

³²⁹ Proc. C-367/09, nº 36

³³⁰ Conclusões da advogada-geral JULIANE KOKOTT, Proc. C-367/09, nº 42

³³¹ *Ibid*, nº 43

³³² Citamos, por exemplo, os Proc. C-308/06, C-169/80 e C-143/93

³³³ Proc. C-367/09

devido estes, nesta hipótese, proceder à observância dos parâmetros comunitários fixados naquele regulamento.

O direito originário (nomeadamente o artigo 325º do TFUE) determina a obrigação concorrente de os Estados-membros auxiliarem a Comissão no exercício da luta antifraude de forma que, assim, fique assegurada a devida tutela dos interesses financeiros da União. Como consequência deste dispositivo legal, entende o Tribunal de Justiça que, na ausência de uma regulamentação comunitária que possibilite que as disposições constantes do “texto-quadro” sejam concretizadas, poderia haver um problema de efetividade na luta antifraude contra os interesses financeiros da União, motivo pelo qual, neste caso de omissão legislativa por parte da União, é possível que os Estados-membros atuem positivamente para resguardar que os interesses financeiros da União sejam efetivamente tutelados.

Na verdade, esta possibilidade é ainda aplicável quando, a despeito da existência de uma regulamentação no nível da União, esta não preveja qualquer densificação acerca de quais sujeitos integrariam o conceito de agentes económicos e/ou das sanções a que estes podem ser submetidos em decorrência da prática de um ato ou de uma omissão definidos pela legislação europeia como irregularidade. Segundo o Tribunal de Justiça, o fundamento para este poder é o princípio da cooperação leal previsto no artigo 4º, nº 3 do Tratado da União Europeia.

Assim, a título de síntese, para que se estabeleça se determinado sujeito insere-se ou não no conceito de agente económico previsto no texto-quadro, devemos, por primeiro, analisar a legislação europeia de determinado sector para, consoante o caso, inexistindo ou existindo esta, não fazer uma referência aos sujeitos e analisar a legislação nacional do Estado-membro onde a ação ou omissão foi praticada para conseguir determinar tanto o âmbito subjetivo como as sanções a serem aplicadas à hipótese em concreto.

Por sua vez, com relação à abrangência do conceito de irregularidade, fica em evidência, pela reiterada interpretação realizada pelo Tribunal de Justiça da União Europeia³³⁴, a desnecessidade, para a configuração de uma irregularidade, de um “preciso impacto financeiro”³³⁵ por meio da conduta ou omissão do agente económico.

No entender do órgão jurisdicional comunitário, para a caracterização de uma irregularidade, é necessária a prática, pelo agente económico, de um ato ou omissão

³³⁴ Proc. C-199/03, nº 31 e C-465/10, C-669/11

³³⁵ Proc. C-199/03, nº 31

contrários a uma disposição de Direito da União que, de forma séria, atente contra os seus interesses financeiros. Extrai-se disso, por conseguinte, ser suficiente, para a caracterização de uma irregularidade a mera potencialidade de lesão ao orçamento³³⁶ sendo dispensável a existência de uma lesão direta a este.

Diante do exposto, passamos agora a analisar especificamente as disposições referentes ao sector da Política de Coesão.

Conforme consta do considerando nº 5 do Regulamento (CE, EURATOM) nº 2988/95, os comportamentos considerados como irregularidades, assim como as medidas e sanções administrativas a serem aplicadas em decorrência da prática de uma ação ou omissão que se subsuma àquele conceito, estão previstos nos regulamentos sectoriais.

No que se refere à Política de Coesão, as medidas decorrentes das irregularidades financeiras no seu âmbito remontam à própria origem daquela política, na medida em que são previstas desde o ano de 1988, bem antes, portanto, da adoção do Regulamento nº 2988/95. A primeira norma de Direito Europeu que trazia previsões acerca desta matéria foi o artigo 23º do Regulamento (CEE) nº 4253/88. No ano de 1993, ele foi alterado por meio do Regulamento (CEE) nº 2082/93 e, em decorrência do que estava previsto no terceiro parágrafo do nº 1, do artigo 23º, foi adotado pela Comissão o Regulamento (CE) nº 1681/94,³³⁷ que efetuou a regulamentação sobre a questão das irregularidades e a sua recuperação quando da aplicação de quantias monetárias com origem nos fundos utilizados à época para a Política de Coesão.

Ainda no ano de 1994, o Fundo de Coesão foi instituído pelo Regulamento (CE) nº 1164/94, o qual já trazia, no artigo 12º, disposições sobre a tutela dos interesses financeiros da União. Na esteira da criação deste novo Fundo, e em consequência do que determinava o artigo 12º, nº 5, do regulamento que o instituiu, foi adotado o Regulamento (CE) nº 1831/94, que trazia a normatização sobre as irregularidades e a forma de recuperação dos dinheiros mal aplicados e que tiveram origem específica naquele fundo.

Foi esta a regulamentação que esteve em vigência até o período de programação 2007-2013.

³³⁶ Proc. C-669/11, nº 37 e 38

³³⁷ O Regulamento (CE) 2035/2005 da Comissão procedeu algumas alterações neste regulamento tendo inserido modificações importantes como, por exemplo, efetuado a inserção dos conceitos de irregularidade, operador económico dentre outros aspectos.

Neste novo período e com o objetivo de simplificação da Política de Coesão, como já mencionado nas anteriores partes do presente trabalho, adotou-se o do Regulamento (CE) nº 1083/2006 do Conselho e, posteriormente, com fundamento na Decisão 1999/468/CE do Conselho (que regulamenta o exercício dos poderes de execução delegado à Comissão), a Comissão elaborou e adotou o Regulamento (CE) nº 1828/2006 (que prevê as normas de execução do Regulamento Geral), que são os atos normativos que, hodiernamente, regem a tutela dos interesses financeiros da União no âmbito da Política de Coesão. Passamos, assim, a analisar estas normas.

Como já mencionado anteriormente, a primeira linha de defesa dos interesses financeiros da União, quando é adotada a modalidade de gestão partilhada do orçamento da União, é realizada pelos Estados-membros. Em consequência disto é que, na esfera da Política de Coesão, os atos normativos que a regulam estabelecem diversas obrigações aos Estados-membros no sentido de assegurar que estes consigam, com eficácia e eficiência, que os montantes despendidos pelos fundos estruturais e pelo Fundo de Coesão sejam aplicados em consonância, para além dos princípios específicos da Política de Coesão³³⁸, com o princípio da boa gestão financeira, nos termos acima referidos.

Para tanto, uma das principais obrigações imputadas aos Estados-membros é a de instituir instrumentos e modalidades eficientes de gestão e de controlo dos programas operacionais.

Explicando. Como já se sabe, o Regulamento Geral determina que os Estados-membros designem três autoridades (de gestão, de certificação e de auditoria) que, cada uma na sua respectiva área, acabam por tentar garantir que, por meio do exercício de múltiplos controlos, estejam sendo observadas todas as normas aplicáveis à Política de Coesão, de forma a ficar assegurada a legalidade das intervenções cofinanciadas pelos fundos estruturais e de Coesão da União Europeia, bem como que as mesmas estejam sendo realizadas sem qualquer tipo de irregularidade ou fraude.

É justamente com o intuito de garantir a efetividade do sistema de gestão e controlo definido por cada um dos Estados-membros que o artigo 58º do Regulamento nº 1083/2006 estabelece os requisitos mínimos que aqueles sistemas devem prever.

Para além de outros aspectos organizacionais das três autoridades, devem, obrigatoriamente, ser observados os princípios da separação de funções entre os

³³⁸ Principalmente com os da complementariedade, da coerência e da adicionalidade.

respectivos organismos bem como no seu interior. Ainda segundo aquele dispositivo, os sistemas de gestão e de controlo precisam prever os procedimentos necessários para que fique devidamente assegurada a “correção e regularidade das despesas declaradas no âmbito do programa operacional”; o sistema informatizado de contabilidade, acompanhamento e de informação financeira que deve, obrigatoriamente, tornar segura a fiabilidade daquelas informações; disposições que garantam a verificação e o funcionamento dos sistemas; a “pista de auditoria”, para que ela possa estar assegurada pelos sistemas anteriormente referidos; e, por fim, aqueles procedimentos que garantam informações e acompanhamento de situações caracterizadas como irregularidades bem como referentes à recuperação dos valores despendidos de maneira indevida.

Estes requisitos fixados pelos Estados-membros sofrem uma “avaliação” por parte da Comissão quando apresentam (no prazo de doze meses a contar da aprovação pela Comissão dos programas-operacionais ou antes da apresentação do primeiro pedido de pagamento, nos termos previstos no n° 1 do artigo 71° do Regulamento Geral) uma descrição dos sistemas de gestão e controlo³³⁹.

Juntamente com este documento, os Estados-membros devem apresentar, nos termos do n° 2 do dispositivo legal já referido, um relatório contendo tanto os resultados da avaliação dos sistemas criados, como um parecer sobre a sua adequação às regras contidas nos artigos 58° a 62° do Regulamento Geral. O relatório e o parecer são elaborados pela autoridade de auditoria ou outro organismo público ou privado que independa das autoridades de gestão e certificação.

Sua elaboração dar-se-á, nos termos do disposto pelo artigo 25° do Regulamento (CE) n° 1828/2006, com base na análise da descrição dos sistemas e de documentos a eles relativos, do sistema de registos contabilísticos e de dados sobre a execução das operações. Ainda segundo aquele dispositivo, a entidade encarregada da elaboração daquele relatório (que pode ou não ser a autoridade de auditoria) pode efetuar entrevistas com o “pessoal dos principais organismos considerados relevantes” para que sejam completadas, clarificadas ou verificadas as informações constantes dos documentos já citados.

³³⁹ Este relatório deve conter, além dos aspectos relativos à organização e aos procedimentos das autoridades de gestão e de certificação (além dos organismos intermédios caso estes existam), os requisitos fixados no art. 22° do Regulamento (CE) 1828/2006. No que toca à autoridade de auditoria ou dos outros organismos encarregados desta atividade, deve o relatório ainda conter as informações previstas no art. 23° do Regulamento de Execução.

Com base nestas informações é que o parecer deve indicar a adequação ou inadequação do sistema de gestão e controlo criado pelo Estado-membro, sendo que, em se constatando a segunda hipótese, o relatório deverá indicar as deficiências detetadas, a sua importância e se elas abrangem ou não a totalidade do programa.

Diante destas informações, os Estados-membros têm a obrigação de relatar àquela instituição europeia as medidas corretivas a serem adotadas e sua calendarização para que, posteriormente, possa se realizar uma nova análise acerca da adequação destes sistemas aos parâmetros fixados pelo Regulamento Geral.

É sobre o relatório apresentado pelos Estados-membros que a Comissão certificará a adequação dos sistemas de gestão e de controlo adotados pelos Estados-membros ao qual sucederão os relatórios anuais de controlo e os pareceres anuais da autoridade de auditoria que visam justamente a assegurar e controlar que os sistemas por eles implementados continuem a ser eficientes e eficazes na tutela do interesse financeiro da União durante todo o curso da execução dos programas operacionais, podendo, ainda, a Comissão efetuar controlos por meio de seus próprios funcionários ou representantes autorizados pela instituição para este efeito.

Por ser de competência exclusiva dos Estados-membros tanto a definição das características organizacionais específicas como o sistema de gestão e de controlo da Política de Coesão é que o artigo 70º, nº 1, do Regulamento (CE) nº 1083/2006 afirma serem eles os responsáveis pela gestão e pelo controlo dos programas operacionais, na medida em que, ainda segundo a alínea a) daquele dispositivo, deve o Estado-membro assegurar a eficácia do sistema por ele escolhido e implantado.

Constata-se, assim, que esta norma ressalta o facto de não bastar a implementação de um tipo qualquer de sistema de gestão e de controlo. A regulamentação comunitária (na esteira do que determina o direito originário, pelo acordo sobre os interesses financeiros da União, bem como do Regulamento (CE, EURATOM) nº 2988/95), impõe ao Estado-membro a obrigação de que o sistema por ele escolhido seja eficaz, ou seja, que garanta uma boa forma de funcionamento para que se possa aferir a adequação dos fundos às disposições comunitárias, de maneira a possibilitar que ele cumpra com as obrigações que lhes são impostas em decorrência da aplicação do princípio da subsidiariedade³⁴⁰, que são:

³⁴⁰ Proc. C-271/01

prevenir, detectar, corrigir eventuais irregularidades e recuperar montantes eventualmente pagos aos quais devem ser acrescidos juros moratórios.

Nota-se, assim, que o conceito de irregularidade é central para o objeto do presente estudo (bem como para todo e qualquer um relacionado com os interesses financeiros da União), na medida em que na sequência desta obrigação de o Estado-membro proceder a sua recuperação dos fundos, não sendo esta possível em decorrência de uma conduta classificada com erro ou negligência, poderá ser o Estado-membro o responsável a proceder o reembolso ao Orçamento da União diante do facto de que, em consequência do desrespeito de uma obrigação que lhe foi imposta, haver causado um prejuízo à União Europeia.

Em decorrência da sua essencialidade é que o Regulamento Geral, no n° 7 do artigo 2º, define irregularidade nos seguintes termos: “qualquer violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um acto ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o Orçamento Geral da União Europeia através da imputação de uma despesa indevida ao Orçamento Geral”.

Uma primeira característica que podemos extrair da comparação deste conceito com aquele trazido pelo Regulamento (CE, EURATOM) n° 2988/95 é que o primeiro é mais específico do que o segundo na medida em que, na parte final, limita o conceito de irregularidade à imputação indevida de despesa ao Orçamento Geral. No nosso entender, nem poderia ser diferente a abordagem adotada, visto que não são aplicáveis à Política de Coesão as condutas ou omissões de supressão ou diminuição de receitas próprias.

Assim, para efeitos da Política de Coesão, há irregularidade nesta esfera quando um agente económico pratica uma conduta comissiva ou omissiva, dolosa ou não, que lesa ou que possui a potencialidade de gerar dano ao Orçamento Geral da União Europeias por meio de uma criação de despesas, ou seja, gerando ou possibilitando o surgimento de situação em que haja desembolso de um valor por parte de um dos fundos financiadores daquela política e que não esteja em conformidade com a normatização comunitária, entendendo-se esta em um sentido lato, ou seja, englobando a violação de qualquer norma substancial (como, por exemplo, de elegibilidade dos fundos) ou procedimental, não se limitando aos desacordos com os atos legislativos da União, mas a todo e qualquer tipo de ato juridicamente vinculativo, bem como normas nacionais necessárias para que o Direito

da União produza efeitos e que, em consequência disso, devem ser consideradas como tuteladoras dos interesses financeiros da União³⁴¹.

Ademais, não podemos deixar de mencionar que, segundo o órgão jurisdicional da União, ao lado das obrigações de execução material do projeto propriamente ditas, os beneficiários devem respeitar, ainda, as condições de financiamento estipuladas que representam um pressuposto para o contributo financeiro comunitário³⁴².

Cabe-nos salientar, ainda, que tem-se realizado uma divisão dentro da categoria de irregularidade. Como já referimos, este conceito é amplo, uma vez que abarca todo o tipo de conduta que, sinteticamente, não obedeça as regras ou condições relativas ao financiamento, implicando, em princípio, na sua inelegibilidade³⁴³. Inseridas neste conceito estão, ainda, condutas que são classificadas como fraudes.

Segundo a Comissão³⁴⁴, na esteira do que consta do artigo 1º, nº 1, alínea a), da Convenção relativa à proteção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, de 26 de julho de 1995, “fraude é uma irregularidade cometida intencionalmente, com o intuito de obter lucro ilícito, e que constitui uma infracção penal”. Nota-se, assim, que este conceito insere-se naquele, sendo certo, entretanto, que em ambas as hipóteses os Estados-membros têm o dever de agir tanto preventiva como repressivamente, nos termos definidos na regulamentação comunitária, devendo ainda proceder as comunicações estabelecidas no Regulamento de execução.

Como exemplo de condutas já reconhecidas como irregulares em sentido amplo, enumeramos algumas extraídas da jurisprudência do Tribunal Geral: a) realização de trabalhos e de aquisições pela beneficiária antes da recepção dos pedidos de participação pela Comissão nos termos previstos em regulamento³⁴⁵; b) falsificação do contrato de aquisição de maquinário para ocultar o facto de este já estar instalado no estabelecimento da beneficiária³⁴⁶; c) ausência de documentos justificativos a comprovar uma despesa³⁴⁷; d)

³⁴¹ COMISSÃO EUROPEIA, OLAF, *op cit.*, p 5. Neste documento há referência específica à Política de Coesão nos seguintes termos: “No quadro do co-financiamento, por exemplo, dos Fundos Estruturais e do Fundo de Coesão, são aplicáveis as disposições nacionais em matéria de gestão orçamental ou de controlo financeiro. Essas disposições devem, por conseguinte, ser consideradas como fazendo parte do dispositivo destinado à protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias na aceção do Regulamento nº 2988/95”.

³⁴² Proc. C-240/03 e T-388/07

³⁴³ COMISSÃO EUROPEIA, Direcção-geral da Política Regional, *op cit.*, p 14

³⁴⁴ COM (2011) 595 final, p 8.

³⁴⁵ Proc. T- 216/96

³⁴⁶ Proc. T- 216/96

³⁴⁷ Proc. T- 388/07 e T- 340/00

despesas realizadas fora da data limite fixada³⁴⁸; e) subcontratação de pessoas singulares e coletivas praticada no âmbito da execução de projetos que deem lugar à emissão de facturas cuja contrapartida económica, correspondente a fundos comunitários, não possa ser demonstrada e que reverteram indevidamente a favor de uma beneficiária anulando o encargo da sua obrigação de cofinanciamento³⁴⁹; e f) inobservância de regras de adjudicação de contratos públicos prevista na Diretiva 92/50³⁵⁰.

Ademais, na sequência do que dissemos sobre o entendimento do Tribunal de Justiça acerca da necessidade de se proceder a especificação do conceito de agente económico, no âmbito da Política de Coesão, este conceito nos é trazido pelo Regulamento de Execução (artigo 27º), cabendo-nos fazer uma ressalva a respeito da nomenclatura por ele utilizada.

Seguindo o que consta do Regulamento Geral, temos utilizado a expressão “agente económico” para nos referirmos às pessoas que podem praticar atos irregulares e que, como consequência disso, podem vir a sofrer as sanções impostas em decorrência dos atos praticados e que se subsumam àquele conceito. Quando analisamos o artigo 27º, alínea a), do Regulamento (CE) nº 1828/2006, encontramos referência a uma definição acerca de “operador económico”, o que nos faz indagar se há uma coincidência entre este termo e o de “agente económico” ou se tratar-se-iam de conceitos diferentes.

Para dirirmos esta dúvida temos de nos socorrer ao método tradicional de interpretação de normas de Direito Internacional Público, também aplicado no Direito Europeu. Assim, comparando as expressões anteriormente referidas nas versões em língua inglesa, francesa, italiana e espanhola dos Regulamentos (CE) nº 1083/2006 e nº 1828/2006 chegamos à conclusão de que as expressões são coincidentes.

Com efeito, no artigo que enumera as definições a serem aplicadas ao Regulamento Geral (artigo 2º, no número 7), ao definir “irregularidade”, as versões em inglês, francês, italiano e espanhol fazem referência, respectivamente, a *economic operator*, *opérateur économique*, *operatore economico* e *agente económico*.

Por sua vez, na alínea a), do artigo 27º, do Regulamento de Execução, nos quatro idiomas anteriormente mencionados, encontramos uma equivalência entre as expressões

³⁴⁸ Proc. T- 388/07

³⁴⁹ Proc. T-141/99

³⁵⁰ Proc. C-465/10

utilizadas na definição do conceito de “irregularidade” com a que consta do referido dispositivo do Regulamento de Execução. Assim, chegamos à conclusão de que há a utilização da expressão “operador económico” em dissonância com a definição de irregularidade do Regulamento Geral apenas na versão portuguesa do Regulamento de Execução.

Diante deste facto, para nós fica evidente que a referência ao “operador económico” constante da sessão de definições do Regulamento de Execução na verdade está a referir-se ao conceito de “agente económico” necessário para determinar o âmbito dos sujeitos ativos das irregularidades, cuja definição é realizada pelo nº 7, do artigo 2º, do Regulamento (CE) nº 1083/2006. Assim, para deixar explicitado, no nosso entender é um conceito único com a utilização de uma dupla nomenclatura³⁵¹.

Superada a questão de nomenclatura, passamos a analisar o conceito de agente económico para os fins da Política de Coesão. Conforme já mencionamos quando da abordagem da questão de nomenclatura, o artigo 27º, alínea a), do Regulamento (CE) nº 1828/2006 efetua a definição daquele conceito. Esta é realizada nos seguintes termos: “qualquer pessoa singular ou colectiva, bem como as outras entidades que participem na realização da intervenção dos fundos, à excepção dos Estados-Membros no exercício das suas prerrogativas de poder público”.

Esta expressão, também consagrada no direito originário no artigo 51º (antigo artigo 45º TCE) com a expressão “exercício de autoridade pública”, significa que o Estado-membro pode ser considerado como agente económico quando atue em condições semelhantes àsquelas dos particulares, ou seja, quando atue desprovido dos poderes de agir independentemente da vontade dos outros podendo, inclusive, submeter os demais contra a sua vontade. Nota-se, assim, que o Tribunal de Justiça³⁵² conceitua aquela expressão por meio do exercício de poder para impor obrigações, ou seja, por intermédio do poder de coerção.

Nesta esteira do que foi dito é que a OLAF³⁵³ traz dois exemplos sobre quando o Estado-membro pode ser considerado como agente económico no âmbito da Política de

³⁵¹ No nosso ver, duas são as hipóteses para isso: ou decorre de um equívoco de tradução, ou em consequência de a expressão “operador económico” constar do art. 1º-A do Regulamento (CE) 1681/94, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) 2035/2005, tendo sido esta utilizada por um lapso na nova regulamentação de execução da Política de Coesão.

³⁵² Proc. C-114/97, nº 37

³⁵³ COMISSÃO EUROPEIA, OLAF, *op cit.*, p 5

Coesão. Segundo aquele organismo, quando o Estado-membro organiza curso de formação em um programa financiado pelo FSE ou ainda quando procede a melhoria de infraestrutura rodoviária financiado pelo FEDER não age ele com as prerrogativas de poder público na medida em que não está a utilizar-se do poder coercitivo. Desta maneira, estão as atividades referidas a serem praticadas pelos Estados-membros enquanto agente económico e, como tal, podendo praticar irregularidades nos termos definidos na regulamentação geral e sectorial.

Ainda no que se relaciona à definição do âmbito subjetivo, devemos ter em mente que o Regulamento Geral, ao fazer as definições dos termos por ele utilizados, elenca no n° 4, do artigo 2º, a de beneficiário, fazendo-o nos seguintes termos: “um operador, organismo ou empresa, do sector público ou privado, responsável pelo arranque ou pelo arranque e execução das operações. No contexto dos regimes de auxílios na acepção do artigo 87º do Tratado, os beneficiários são empresas públicas ou privadas que realizam projectos individuais e recebem um auxílio estatal”.

Da coordenação destes dois conceitos é que podemos chegar à seguinte conclusão: as pessoas singulares ou coletivas, de direito privado ou público (com exceção dos Estados-membros ao agirem no exercício das suas prerrogativas de poder público), responsáveis apenas pelo arranque ou, ainda, por este e pela execução de operações e que pratiquem uma ação ou omissão que, potencial ou efetivamente, imputem uma despesa indevida ao Orçamento Geral da União, em desacordo com os mais variados aspectos da regulamentação, são responsáveis pela prática de uma irregularidade e, como tal, acham-se sujeitas às sanções (de cunho administrativo e civil impostas pelo direito da União Europeia ou pelo dos Estados-membros e sanções penais previstas nas legislações dos Estado-membros) bem como ao dever de restituir os valores indevidamente recebidos.

Esta atividade de investigação (que se procede segundo as normas nacionais) sobre a ocorrência de eventuais irregularidades, assim como as medidas a serem tomadas na sequência da detecção de uma alteração significativa que afete tanto a natureza como os termos de execução ou controlo das operações ou dos programas operacionais, bem como eventuais correções financeiras³⁵⁴, é atribuída, pelo n° 1 do, artigo 98º, do Regulamento

³⁵⁴ Segundo o n° 2, do art. 98º, do Regulamento (CE) n° 1083/06, havendo a detecção de irregularidades (pontuais ou sistemáticas em uma operação ou em um programa operacional), incumbe aos Estados-membros efetuar correção financeira que consiste na anulação total ou parcial da participação pública no programa. Seguindo um critério de proporcionalidade, este dispositivo determina, ainda que as correções devam observar a natureza e a gravidade das irregularidades, bem como os prejuízos financeiros resultantes para os

Geral, “em primeiro lugar”, ao Estado-membro e realiza-se nos termos da legislação nacional e perante os órgãos jurisdicionais ou administrativos nacionais conforme a organização interna de cada Estado-membro.

Tendo em mente os conceitos acima explanados e decorrentes da necessidade da tutela dos interesses financeiros da União Europeia, passamos agora a analisar os fundamentos para a responsabilidade do Estado-membro para, posteriormente, debruçarmo-nos sobre os requisitos exigidos para que haja a responsabilidade do Estado-membro na hipótese prevista no artigo 70º, nº 2 do Regulamento (CE) nº 1083/2006.

3.3. FUNDAMENTO PARA A RESPONSABILIDADE DO ESTADO-MEMBRO

Conforme nos é referido por VALE³⁵⁵, apesar de a temática da responsabilidade ser central no estudo da ciência jurídica, ela ainda não está estabilizada e nem consolidada. Por isso, este tema tem sido incessantemente debatido pela doutrina sob os mais diversos aspectos (estritamente jurídicos e jurídico-filosóficos, por exemplo). Trata-se, entretanto, de um tema transversal aos diversos ramos da dogmática jurídica³⁵⁶, cujas ideias são antiquíssimas³⁵⁷.

Apesar das discussões referidas, podemos, todavia, trazer dois conceitos de responsabilidade dos quais conseguimos extrair algumas de suas características fundamentais.

Segundo CABRAL³⁵⁸, responsabilidade pode ser conceituada como a capacidade e a obrigação de responder ou prestar contas pela prática de atos ou omissões, aceitando os

fundos para determinar qual tipo de correção deve ser realizada. Devemos ressaltar, ainda que, durante a vigência do Regulamento (CEE) nº 4253/88, o Tribunal de Justiça (Proc. nº C-271/01) entendeu, diante da falta de previsão de um dispositivo nos termos do art. 98º e ainda que houvesse apenas previsão de a Comissão realizar correções financeiras (art. 24º) (MESQUITA, Maria José Rangel de, *O poder sancionatório da União e da Comunidades Europeias sobre os Estados Membros*, Almedina, Coimbra, 2006, p 373/374, nota nº 1053 - classifica como uma sanção aos Estados-membros de caráter condicional e restrito. Atualmente, há previsão das correções financeiras mencionadas pela autora nos art.s 99º e 100º do Regulamento Geral, sendo que este último efetua previsões de caráter procedimental. Para maiores informações sobre este aspecto sancionar das correções financeiras remetemos o leitor para a publicação da Comissão Europeia, Direção-geral da Política Regional denominado Sistema de Controlo da Política de Coesão) que havia a possibilidade deles efetuarem correções financeiras, ou seja, de revogar e suspender uma contribuição financeira sob pena de privar de efeito útil os deveres de controlo, de fiscalização e de combate às irregularidades.

³⁵⁵ VALE, Luís, *op cit.*, p 147.

³⁵⁶ BRONZE, Fernando José, *A responsabilidade, hoje (algumas considerações introdutórias)*, Boletim da Faculdade de Direito, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, volume I, Studia Iuridica, 102, Coimbra Editora, Coimbra, 2012, p 195.

³⁵⁷ VALE, Luís, *op cit.*, p 147.

³⁵⁸ CABRAL, Roque, *Logos: enciclopédia luso-brasileira de filosofia*, volume 4, Verbo, Lisboa/São Paulo, 2000, p 723/726

seus efeitos e consequências.

Para BRONZE³⁵⁹, por seu turno, a responsabilidade tem origem no ponto de encontro entre a liberdade (enquanto um espaço de ação disponibilizado às pessoas) e o dever (critérios orientadores da ação). É como consequência do desrespeito daqueles critérios de ação que nasce a responsabilidade como uma resposta a corrigir as consequências decorrentes da liberdade exercida em desacordo com os deveres impostos.

Das ideias acima referidas e do facto de estarmos a utilizar este termo no sentido relacional o qual, segundo DOWKIN³⁶⁰, está ligado à ideia de responsabilidade enquanto uma relação entre pessoas e eventos (no sentido de alguém ser ou não responsabilizado por determinado evento ou consequência não se aplicando, no presente caso, a definição de responsabilidade enquanto virtude, nos termos em que aquele autor a refere), podemos extrair algumas características.

A primeira é o facto de a responsabilidade pressupor uma relação intersubjetiva na medida em que esta exige um conjunto de deveres que devem ser respeitados sob pena de, em sendo preteridos, dar origem à responsabilidade³⁶¹ de responder a alguém por alguma conduta³⁶².

Outro traço comum no nosso ver das manifestações da responsabilidade nos diversos ramos da ciência jurídica é a ideia subjacente de culpa³⁶³ (enquanto um juízo ético pelo não cumprimento de um dever prescrito – manifestação do princípio *alterum non laedere*) que lhe é ínsita, ainda quando esta é qualificada como objetiva³⁶⁴ e que é

³⁵⁹ BRONZE, Fernando José, *op cit.*, p 189/190.

³⁶⁰ DOWKIN, Ronald, *Justice for Hedgehogs*, Belknap Press of Harvard University Press, Estados Unidos, 2013, p 102

³⁶¹ BARBOSA, Mafalda Miranda, *A participação da dimensão de futuro na responsabilidade extracontratual*. Boletim da Faculdade de Direito, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, volume I, Studia Iuridica, 102, Coimbra Editora, Coimbra, p 122

³⁶² BRONZE, Fernando José, *op cit.*, p 192.

³⁶³ Conforme VIERA DE ANDRADE (ANDRADE, José Carlos Vieira de, *A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de Direito, Estado Fiscal e Estado Social*, Boletim da Faculdade de Direito, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, volume I, Studia Iuridica, 102, Coimbra Editora, Coimbra, 2012, p 62).

³⁶⁴ Apesar de em diversas áreas da ciência do Direito (Administrativo e Comunitário – cfr. MARCÍLIO TOSCANO FRANCA FILHO – FRANCA FILHO, Marcílio Toscano, *O silêncio eloquente: A responsabilidade do Estado por omissões do legislador e a transposição de diretivas na Comunidade Europeia e de diretrizes no MERCOSUL*, Coimbra, 2004, p 256 e 257) qualificarem a responsabilidade como do tipo objetiva esta não vai contra a noção de culpabilidade. Ao falar-se em responsabilidade de tal tipo, está salientando-se o facto de não ser necessária a comprovação do elemento anímico – culpa (ANDRADE, José Carlos Vieira de, *op cit.*, p 62) - do agente causador da lesão, bastando nestas hipóteses que, para além da prática de uma conduta comissiva ou omissiva contrária ao direito (ilícita, portanto), fique estabelecido o nexó de causalidade entre esta e o dano para que surja o dever de reparação. Isso não significa segundo VIERA DE ANDRADE (ANDRADE, José Carlos Vieira de, *op cit.*, p 62) , entretanto, que “juízos de

importante para a caracterização da ilicitude.

A esta característica adicionamos aquela de ser um instituto cujo conteúdo é tradicionalmente repressivo no sentido de a obrigação de reparação pressupor e ter como limite um evento lesivo³⁶⁵, não bastando, entretanto, apenas este para que a eventual pretensão indemnizatória seja procedente.

Pois bem. Os Estados-membros, ao voluntariamente aderirem a uma “comunidade que possui autoridade para legislar de forma vinculativa em relação aos Estados-Membros (...)”³⁶⁶, estabelecem relações estreitas entre estes e este novo sujeito, que é a União Europeia.

Por possuir, como acima referido, autoridade de vincular a atuação dos Estados-membros, há uma subordinação destes a esta nova normatização estabelecida pela autoridade supranacional, que passa a constituir, por conseguinte, um novo patamar de limitação à sua possibilidade de ação na medida em que tem o dever de adequar as suas condutas para além das normas de Direito Internacional Público e de Direito Nacional (principalmente o Constitucional e o Administrativo que, tradicionalmente, constituem as balizas de ação estadual), também às normas estabelecidas pelo Direito da União Europeia³⁶⁷.

Constituindo este novo direito, portanto, uma nova fonte de direitos e de obrigações para os Estados-membros, estes passam a ter, por conseguinte, o dever de respeitar as obrigações que lhes são impostas pela nova normatividade, sob pena de, em não o fazendo em determinadas situações, a violação a estas normas de conduta causar danos à União, ocasionando o surgimento do dever de reparação.

Assim, sob esta perspectiva, é que concluímos no sentido acima exposto, cabendo-nos, neste momento, passar a determinar quais as normas de conduta cuja violação acarretaria o nascimento da responsabilidade do Estado-membro na hipótese em estudo, ou

censura comportamental” não possam ser efetuados para fins de relevância do montante da indemnização, citando o referido autor exemplos da jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia que corroborariam a sua opinião: o carácter intencional da infracção, a escusabilidade do erro de direito cometido, o ‘grau de clareza e precisão da norma violada’, a complexidade das situações reguladas ou da existência de comportamento de órgãos europeu que tenha favorecido o erro.

³⁶⁵ BARBOSA, Mafalda Miranda, *op cit.*, p 119 e 120

³⁶⁶ HABERMAS, Jurgen, *Um ensaio sobre a Constituição da Europa*, edições 70, Coimbra, 2012, p 89

³⁶⁷ Daí JONATAS MACHADO falar que “o direito comunitário encontra-se paredes meias com o direito internacional e o direito constitucional” (MACHADO, Jónatas E. M., *Direito Internacional do Paradigma Clássico ao Pós-11 de setembro*, 3ª ed., Coimbra Editora, Coimbra, 2006, p 699.

seja, de ele ter de efetuar o reembolso dos montantes perdidos à União na sequência de uma irregularidade.

No plano do direito primário, poderíamos fundamentar a responsabilidade do Estado-membro na hipótese acima descrita como uma consequência da violação do princípio da cooperação leal (atualmente previsto no artigo 4º, nº 3, do TUE), nos termos reconhecidos pelo Tribunal de Justiça da União Europeia no caso *Milchkontor*³⁶⁸, uma vez que haveria o inadimplemento da obrigação que lhe foi imposta pelo Direito da União Europeia.

Explicando. Nos termos já referidos, tendo sido atribuídas, principal e primordialmente, as atividades de controlo e de gestão aos Estados-membros - no nível mais adequado consoante a sua organização interna (reflexo do princípio da subsidiariedade^{369/370}) - passam estes a possuir duas obrigações: a de assegurar e agir com estrita regularidade no respeito à regulamentação sectorial referente à Política de Coesão, bem com a de combater a ocorrência de irregularidades e fraudes praticadas pelos agentes económicos³⁷¹, tomando, em uma primeira linha de ação, todas as medidas preventivas destinadas a este fim.

Nesta segunda hipótese, em não funcionando as medidas de prevenção e, como consequência, ocorrendo uma irregularidade ou fraude, ao serem estas detetadas, passa o Estado-membro a ter o dever de proceder às suas correções bem como, em sendo o caso, de recuperar os montantes indevidamente pagos, aos quais devem ser acrescidos juros moratórios, nos termos da alínea b), do nº 1, do artigo 70º, do Regulamento (CE) nº 1083/2006.

A recuperação dos valores indevidamente pagos aos beneficiários, cuja jurisprudência o Tribunal de Justiça reconheceu ser um verdadeiro dever imposto ao Estado-membro (não tendo este, portanto, um poder discricionário de fazê-lo ou não), na

³⁶⁸ Proc. C-205 a 215/82, nº 17, 18 e 43

³⁶⁹ Proc. C-271/01 nº 40, C-383/06

³⁷⁰ Daí falar-se que a ação desenvolvida pela Comissão no que toca à atividade de fiscalização e controlo ser concebida como complementar daquelas efetuadas na esfera nacional cfr. Proc. C-271/01 nº 44

³⁷¹ Justamente por caber primariamente a atividades de fiscalização, de controlo e de combate às irregularidades aos Estados-membros e fazendo com que a Comissão desenvolva papel residual é que estabelece o Regulamento de Execução a obrigação daqueles de informar àquela instituição europeia “nos dois meses seguintes ao termo de cada trimestre” a ocorrência de eventuais irregularidades que com base em fatos concretos foram constatadas tanto por autoridades administrativas como judiciais podendo ainda, em casos urgentes (quando puderem repercutir rapidamente fora do território do Estado-membro onde estão a ocorrer ou quando revelem-se uma nova forma de ação ou omissão), proceder a comunicação imediata à Comissão.

medida em que não possui “um poder de apreciação quanto à oportunidade de exigir ou não a restituição dos fundos”³⁷², é realizada no plano nacional perante os seus órgãos competentes (administrativos ou judiciais de acordo com a organização interna de cada Estado), aplicando-se a legislação nacional respectiva³⁷³ (que, entretanto, conforme reconhecido pelo Tribunal do Luxemburgo³⁷⁴, deve respeitar as especificidades do Direito da União Europeia).

Nota-se assim, por conseguinte, que ao se atribuir ao Estado-membro estas tarefas e ele não as realizando de maneira adequada, inadimplindo, portanto, a obrigação que lhe é imposta, poderia acabar por caracterizar uma violação daquela obrigação de direito primário de o Estado-membro tomar todas as medidas adequadas de forma a garantir a execução das obrigações exigidas pelos Tratados ou por outros atos das instituições da União caracterizando, por conseguinte, uma violação do princípio da cooperação leal na sua vertente positiva.

Entretanto, no nosso entender, à violação ao princípio da cooperação leal (princípio que fundamenta toda a relação desenvolvida entre a União e os Estados-membros) podemos ainda acrescentar o desrespeito ao dever imposto aos Estados-membros de engajarem-se na luta contra a fraude e contra quaisquer outras atividades ilegais lesivas aos interesses financeiros da União, nos termos previstos no artigo 310º, nº 6, e no artigo 325º, ambos do TFUE.

Pois bem. A União possui uma grande preocupação com o desenvolver regular da atividade financeira em decorrência, essencialmente, do facto de que apenas em se assegurando a ampla regularidade de todos os aspectos regulamentares da Política de

³⁷² Proc. C-383/06, nº 38 e C-465/10, nº 34 e 35

³⁷³ O art. 30º do Regulamento Geral do FEDER e do Fundo de Coesão, traz, por exemplo, as disposições sobre como o reembolso deve ser realizado em Portugal.

³⁷⁴ Acórdão do Proc. C-383/06, nº 49, *in verbis*: “Da mesma forma, o exercício, pelo Estado-Membro, de um poder de apreciação quanto à oportunidade de exigir ou não a restituição dos fundos comunitários indevida ou irregularmente concedidos seria incompatível com a obrigação que o art. 23º, nº 1, primeiro parágrafo, do Regulamento nº 4253/88 impõe às Administrações nacionais de recuperar os fundos indevida ou irregularmente pagos [v., por analogia, no tocante ao art. 8º, nº 1, do Regulamento (CEE) n.º 729/70 do Conselho, de 21 de Abril de 1970, relativo ao financiamento da política agrícola comum (JO L 94, p 13; EE 03 F3 p 220), acórdão de 21 de Setembro de 1983, Deutsche Milchkontor e o., 205/82 a 215/82, Recueil, p 2633, n.º 22]”. No nº 40 o TJ salienta, ainda, que fica criada uma obrigação de os Estados-membros recuperarem os fundos na sequência de abuso ou negligência sem haver necessidade de o direito nacional atribuir tal competência. No mesmo aresto, no nº 58, o Tribunal manifesta-se nos seguintes termos: “Além disso, resulta das observações do Governo neerlandês e da Comissão na audiência que os fundos irregularmente concedidos foram reembolsados à Comunidade. No entanto, **criando o art. 23º, nº 1, do Regulamento nº 4253/88 a obrigação, para os Estados-Membros, de recuperarem os fundos perdidos na sequência de abuso ou de negligência**, o facto de a Comunidade ter sido reembolsada pelo Estado-Membro não dispensa, em si, de proceder à recuperação dos referidos fundos”. – destaque nosso.

Coesão é que se assegura que os seus objetivos estejam a ser atendidos e como tal justifiquem o desembolso de valores cuja origem remonta, ainda que indiretamente, a tributos^{375/376} e que, por isso, devem ser submetidos a um forte controlo na sua utilização.

Não podemos deixar de fazer referência, ainda, ao facto de que, no modelo de gestão financeira partilhada (na qual há uma delegação dos poderes de execução aos Estados-membros e que, na Política de Coesão, encontra-se inserida dentro do conceito da parceria), há grande relevância no papel desenvolvido pelos Estados-membros no que toca à execução orçamental, cabendo a eles, em respeito ao princípio da subsidiariedade, efetuar as principais atividades de gestão e de controlo de despesas.

Desta feita, no nosso entender, havendo uma irregularidade ou fraude e na impossibilidade da recuperação dos fundos na sua sequência devido a um erro ou uma negligência no processo de recuperação, acresce à violação do princípio da cooperação leal a violação ao dever de tutelar os interesses financeiros da União como fundamento jurídico para eventual responsabilização do Estado-membro na hipótese de ser impossível realizar a recuperação dos fundos perdidos diretamente pelos beneficiários. Isso porque, há uma conduta (viciada de negligência ou de erro) imputável ao Estado-membro que está a repercutir danosamente na esfera jurídica da União, justificando, assim, o nascimento do dever de reembolsá-la.

Assim, no nosso ver, em grande parte das situações, para além de a conduta negligente ou errónea do Estado-membro violar o dever de cooperação leal, em ocorrendo uma fraude ou irregularidade por parte do beneficiário também deve ser a responsabilidade do Estado-membro fundamentada na violação daquele dever de lutar contra fraudes e irregularidades previsto no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

³⁷⁵ CHITI, Mario P, *op cit.*, p 376

³⁷⁶ O sistema de financiamento da União é diferente daquele normalmente aplicado às organizações internacionais. Como é de conhecimento, nestas, como regra, há a entrega de recursos financeiros pelos seus integrantes. No sistema comunitário, desde há muito tempo, o mecanismo de financiamento é estruturado sobre o conceito de recursos próprios. Atualmente, a maior parte do financiamento da União Europeia dá-se por meio de direitos cobrados pela importação dos produtos provenientes de países terceiros, de recursos baseados nos Impostos sobre Valor Acrescentado (IVA) e pela aplicação de uma percentagem uniforme aplicada sobre o Rendimento Nacional Bruto (RNB) de cada Estado-membro. Segundo a publicação da Comissão Europeia denominada “O orçamento da União Europeia num relance” (p 6), os recursos decorrentes de importação correspondem a 12% das receitas totais, os recursos do IVA constituem 11% das receitas e o com base no RNB constituem 76% do montante total das receitas. O 1% restante, segundo a Comissão, decorre de diversas receitas tais como coimas aplicadas em decorrência do desrespeito da legislação europeia (ex. concorrência), impostos pagos pelo pessoal da União que incidem sobre os seus salários, contribuições de Estados terceiros a determinados programas.

3.4. REQUISITOS PARA A RESPONSABILIDADE DO ESTADO-MEMBRO

Pela leitura do dispositivo legal acima referido e já transcrito, fica evidente ser necessária a presença dos seguintes requisitos para que nasça o dever de restituição por parte do Estado-membro: 1) que haja uma conduta sua; 2) que ocorra um prejuízo ao Orçamento Geral da União; 3) que este decorra de erro ou negligência por parte do Estado-membro; e, por fim, 4) que haja uma ligação entre a conduta e o prejuízo sofrido. Apenas com a presença cumulativa destes requisitos substantivos é que se pode fazer com que o Estado-membro proceda a reparação do dano.

Estas exigências remetem-nos claramente aos pressupostos da responsabilidade civil por ato ilícito³⁷⁷, cujas origens remontam à responsabilidade financeira³⁷⁸, categoria

³⁷⁷ Apesar das diferenças existentes nos diversos ordenamentos jurídicos, podem ser extraídas, todavia, algumas características que são transversais à temática da responsabilidade civil. Dentre estas inserimos os requisitos para o seu surgimento sendo certo, entretanto, que os respectivos conteúdos podem variar. Assim, na generalidade dos ordenamentos jurídicos exige-se para a responsabilização de uma pessoa uma conduta positiva ou negativa (ação ou omissão), ilicitude,nexo de causalidade e dano. Estes requisitos podem ser encontrados em diversos ordenamentos jurídicos nacionais (para tanto remetemos o leitor à obra de VAN GERVEN (VAN, GERVEN; Walter, *Tort Law*, Hart Publishing, Oxford e Portland, Oregon, 2000), na qual ele procede uma análise comparativa de diversos ordenamentos jurídicos. Na área do Direito Internacional encontramos a necessidade dos requisitos acima referidos tanto nos Art.s sobre Responsabilidade Internacional do Estado como no Projeto de Art.s sobre a Responsabilidade Internacional das Organizações internacionais. Não podemos deixar ainda de mencionar que no âmbito do Direito da União Europeia, na esfera da responsabilidade extracontratual da União Europeia também já foram reconhecidos os mencionados requisitos como sendo necessários para que a União possa ser responsabilizada (conforme podemos extrair das obras de PATRÃO, Afonso Nunes de Figueiredo, *Responsabilidade Extracontratual da Comunidade Europeia*, Almedina, Coimbra, 2008 e FINE, Francette, *Étude de la Responsabilité Extracontractuelle de la Communauté Économique Européenne*, LGDJ, Paris, 1990).

³⁷⁸ Aproveitamos este ensejo para realizar algumas considerações sobre o tipo de responsabilidade previsto no art. 70º, nº 2, do Regulamento (CE) 1083/2006. Como já transcrito no curso do presente trabalho, o referido dispositivo é exposto ao determinar, *in verbis*: “(...) o Estado-Membro é responsável pelo reembolso dos montantes perdidos ao Orçamento Geral da União Europeia (...)”. Por seu turno, no número 33 do acórdão proferido no Proc. de reenvio prejudicial nº C-158/06 (Acórdão ROM-Projecten), o Tribunal de Justiça da União Europeia refere-se “que o Estado-Membro em causa pode ser considerado financeiramente responsável pelas somas não recuperadas para tornar efectivo o direito da Comunidade a obter o reembolso do montante da contribuição”. É com inspiração nesta afirmação que entendemos ser possível qualificar a responsabilidade ora em estudo como similar àquela que a doutrina portuguesa tem denominado de responsabilidade financeira. Temos conhecimento, todavia, de que, segundo a referida doutrina (citamos a título de exemplo CLUNY – CLUNY, António, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – Contributos para um reflexão necessária*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011), existem algumas especificidades para a automização do conceito de responsabilidade financeira face à civil, penal e administrativa (mencionamos o requisito referido por aquele doutrinador sobre a necessidade da existência de uma jurisdição financeira, entendendo-se esta expressão como a existência de um órgão jurisdicional independente e imparcial com competência para fiscalizar e julgar a atuação daqueles que têm por função gerir o dinheiro público), sendo discutível a sua presença no caso em estudo. Todavia, não podemos deixar de ressaltar a existência, no nosso ver, de alguns pontos de contato entre a responsabilidade ora em análise e aquela que, em direito português, é conhecida como responsabilidade financeira em sentido estrito ou reintegratória os quais suscitam questionamentos que, num futuro estudo acerca desta temática, podem ser de relevo. Com efeito, este tipo de responsabilidade financeira tem como um dos elementos centrais o facto de a sua origem residir na violação de “um delimitado grupo de infracções financeiras tipificadas em lei” (*Ibid*, p 150). Segundo CLUNY, ao comentar as evoluções sofridas por este tipo de responsabilidade em Portugal, de

jurídica que entendemos ser a mais similar àquela tipificada no artigo 70º, nº 2, do Regulamento (CE) nº 1083/2006³⁷⁹.

Nota-se, pela redação do dispositivo legal mencionado no parágrafo anterior, que, para que o Estado-membro seja o responsável pelo reembolso dos valores perdidos ao

maneira muito sintética, num primeiro momento, a responsabilidade financeira reintegratória poderia ser baseada em um “(...) elenco restrito de situações típicas – *o desvio, o alcance, os pagamentos indevidos e a não arrecadação de receitas* – que havia sido pensado, precisamente, para os *ordenadores e exactores* da fazenda e para a administração pública (...)” (*Ibid*, p 154). Assim, segundo o referido autor, remetendo à lição de João Franco do Carmo, nesta fase a responsabilidade financeira reintegratória estava intrinsecamente ligada à ideia de responsabilidade interna dos funcionários, o que fazia com que possuísse natureza obrigacional na medida em que pressupunha a violação de deveres inerentes funcionais. Todavia, conforme o referido autor, atualmente esta responsabilidade é “cada vez menos (...) uma responsabilidade interna dos gerentes funcionários e agentes do Estado (...)” (*Idem*), uma vez que os modelos de gestão pública hodiernos ultrapassam aqueles tradicionais que caracterizavam as obrigações funcionais. Como reflexo desta situação na tipicidade e diante do facto de haver uma “(...) crescente e assumida função sancionatória da própria reposição” (*Ibid*, p 152) é que ele entende a necessidade de a responsabilidade financeira reintegratória resultar “*apenas de um conjunto de acções tipificadas na lei susceptíveis de causar danos patrimoniais numa esfera pública*” (*Ibid*, p 155). Efetuadas estas considerações, passamos agora a trazê-las para o caso em estudo. Pois bem. Uma primeira questão que, no nosso ver, estas lições trazem diz respeito à qualificação de a responsabilidade prevista no art. 70º, nº 2, do Regulamento (CE) 1083/2006 pressupor ou não a existência de uma relação prévia similar àquela referida por CLUNY. Se, por um lado, pode-se identificar um claro conteúdo negocial tanto na elaboração do QREN como no dos Programas Operacionais (conforme nos é explicitamente referido por VILHERNA DE FREITAS ao afirmar, em nota de rodapé, *in verbis*: “(...) emergência do modelo contratual em especial no quadro das parcerias para a gestão dos fundos estruturais” – FREITAS, Lourenço Vilherna, *Os Contratos de direito público da União Europeia no quadro do Direito Administrativo Europeu*, volume I, 1ª ed., Coimbra Editora, Coimbra p 281 – e pela nomenclatura “Contrato de Parceria” utilizada para o período de programação 2014-2020), é certo que também a boa gestão dos recursos oriundos do Orçamento Geral da União e utilizados pelos Estados-membros é uma decorrência dos Tratados, o que, na nossa visão, pode afastar o entendimento anteriormente referido com consequências na determinação da natureza jurídica daquela responsabilidade. Ademais, ainda na esteira do que foi lecionado por CLUNY, outro questionamento relevante é passível de ser realizado: se o reembolso determinado possui apenas natureza idemnizatória (posição esta que nos parece mais correta diante do facto de haver uma clara distinção entre as condutas sancionatórias e a reintegratória no direito derivado) ou se também possuiria um carácter sancionador, conforme nos é referido por RANGEL DE MESQUITA (MESQUITA, Maria José Rangel de, *O poder sancionatório da União e das Comunidades Europeias sobre os Estados Membros*, Almedina, Coimbra, 2006, p 371/374), que junto com as correções financeiras enumera do art. 23º, nº 1, do Regulamento (CEE) nº 4253/88 como uma hipótese de sanção.

³⁷⁹ Sobre as origens da responsabilidade financeira ressaltamos as posições de CARMO (CARMO, João Francisco, *As responsabilidades financeiras no âmbito da gestão pública*, Revista do Tribunal de Contas, nº 35, janeiro-junho, 2001, Lisboa, p 87) que afirma que a responsabilidade financeira brotava da responsabilidade civil dos funcionários da Administração. Segundo CLUNY (CLUNY, António, *Responsabilidade Financeira Reintegratória e Responsabilidade Civil Delitual de Titulares de Cargos Políticos, Funcionários e Agentes do Estado*, Revista do Tribunal de Contas, nº 32, Lisboa, junho/dezembro de 1999, p 108) ao analisar a Lei nº 98/97 de 26 de agosto: “(...) hoje existe, muito claramente, como resultante directa da lei, uma relação de coincidência conceptual cada vez maior entre o instituto da responsabilidade financeira reintegratória e o da responsabilidade civil dos titulares de órgãos, funcionários e agentes do Estado, perante este”. Ainda segundo o referido autor (p 109) o que diferencia e especializa a responsabilidade financeira reintegratória face à responsabilidade civil extracontratual é, no essencial, a “*tipicidade das infracções*, dos ilícitos, que a determinam e não, assim, a natureza do dano”. Apesar de estes dois doutrinadores estarem a se referir ao âmbito interno as lições por eles mencionadas podem ser aplicadas no âmbito da União Europeia em razão da similitude dos requisitos exigidos pela lei nacional e por aqueles fixados pelo Regulamento (CE) nº 1083/2006. Ademais, não podemos deixar de ressaltar que no acórdão ROM-projecten (Proc. C-158/ 2006) há expressa menção que “o Estado-Membro em causa pode ser considerado financeiramente responsável pelas somas não recuperadas (...)”.

Orçamento Geral da União, é necessário que ele tenha praticado um facto positivo (ação) ou negativo (omissão)³⁸⁰, negligente ou erróneo e que, em decorrência disso, impeça que a recuperação dos valores possa ser realizada junto do próprio beneficiário. Na sequência disso é que surge o dever de reembolso ao Orçamento Geral por parte do Estado-membro, que consiste na reposição ao erário público europeu dos valores perdidos decorrentes de factos positivos ou negativos a ele imputados.

Como exemplo de condutas que podem dar ensejo à responsabilização financeira por parte do Estado, podemos citar, na esteira do que é referenciado por HELENA DE VASCONCELOS ABREU LOPES³⁸¹, a ocorrência de prescrição, a inatividade dos procedimentos de recuperação, a existência de dificuldade de cálculo do montante da irregularidade em consequência da inobservância das regras estabelecidas pela regulamentação comunitária para este fim, bem como a presença de qualquer outra espécie de problema nos processos de recuperação junto dos beneficiários.

Apesar de as hipóteses acima referidas parecerem indicar que as condutas positivas ou negativas possam apenas ocorrer na fase de cobrança na sequência de uma irregularidade, encontramos, na parca jurisprudência existente no Tribunal de Justiça da União Europeia acerca da questão da responsabilidade financeira do Estado-membro no âmbito da Política de Coesão, referência³⁸² sobre a hipótese de que, se, em consequência da aplicação do princípio da segurança jurídica, não houver a possibilidade de o reembolso indevidamente pago ao beneficiário ser por ele realizado, na medida em que as condições da concessão da contribuição financeira não lhe terem sido devidamente comunicadas nem sido objeto de publicação, podem tais condutas ser imputadas ao Estado-membro.

Assim, diante disso, podemos afirmar que a conduta omissiva ou comissiva por

³⁸⁰ Estamos aqui utilizando a nomenclatura usada por ANTUNES VARELA (VARELA, João de Matos Antunes, *Das Obrigações em Geral*, v. I, 10ª ed., Almedina, Coimbra, 2010, p 526 e 527) sobre responsabilidade civil extracontratual. Segundo o renomado tratadista, a prática de um facto positivo (ação) ou negativo (omissão) que acabe por repercutir na esfera jurídica de um sujeito dá ensejo à responsabilidade. Ainda segundo ele, a ação é o facto que, por excelência, tem a aptidão de fazer nascer (quando presentes os demais requisitos) o dever de indemnizar, na medida em que a omissão pressupõe, nas palavras daquele doutrinador, um dever jurídico especial na prática de uma ação que, possivelmente, poderia impedir que houvesse uma interferência no âmbito dos direitos de outrem. No nosso ver, esta referência pode ser aplicada com as devidas adaptações à hipótese ora em estudo, visto que, no que concerne a questões de responsabilidade civil, apesar da diversidade de tratamento dado à matéria nos diversos ordenamentos jurídicos (nacionais, europeu e internacional), elas possuem traços característicos semelhantes, o que em alguns aspectos possibilita a utilização de conceitos de uns para a análise dos outros. A diversidade a que nos referimos pode ser constatada na obra de VAN GERVEN (VAN GERVEN, Walter, *op cit.*).

³⁸¹ LOPES, Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu, *op cit.*, p 250.

³⁸² cfr. Acórdão ROM-projecten.

parte do Estado-membro e que obsta a realização do reembolso pelo beneficiário, dando, por conseguinte, ensejo à responsabilização financeira do Estado-membro pode dar-se em diversos momentos e não somente na fase de apuração da fraude ou irregularidade ou na de efetiva cobrança dos valores indevidamente pagos.

Entretanto, deve-se ressaltar que muito provavelmente será no transcurso destas últimas que dar-se-á uma análise sobre a conduta estadual bem como o valor a ser considerado como perdido, o qual, posteriormente, poderá ser imputado ao Estado-membro pela Comissão.

Explicando. Tendo ocorrido, como no caso que deu origem ao processo de questões prejudiciais ROM-projecten, uma negligência por parte da Administração Pública nacional ainda na fase de concessão dos valores (que desrespeitavam uma condição imposta pela Comunidade), houve na sequência das fiscalizações realizadas a imputação de uma irregularidade ao beneficiário, uma vez que o desrespeito ao limite temporal fixado para a realização da ação constituiria uma “violação de uma disposição de direito comunitário que resulte de um acto ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o Orçamento Geral da União Europeia através da imputação de uma despesa indevida ao Orçamento Geral”, consistindo, portanto, em uma irregularidade.

Entretanto, em decorrência da ocorrência da irregularidade ter tido origem em uma omissão negligente do Estado-membro (ao não comunicar as condições temporais para a realização da operação) que, em se adicionando outras especificidades do caso concreto (por exemplo, boa-fé do beneficiário) que tornaram impossível ser o agente económico (apesar das irregularidades) a proceder ao reembolso, entendeu o Tribunal que deveria ser considerado o Estado-membro como responsável financeiro e como tal ser ele, a título próprio, a vir a efetuar o reembolso.

Entretanto, não basta que o Estado-membro pratique uma ação ou omissão que cause a impossibilidade de que o reembolso por parte do beneficiário seja realizado e que, por conseguinte, acarrete uma diminuição patrimonial da União, para que este seja responsabilizado financeiramente. É necessário que a perda decorra de condutas a serem qualificadas como daqueles tipos para que surja o dever de reembolso, nos termos do que consta do nº 2, do artigo 70º, do Regulamento Geral.

Pois bem. Uma primeira consideração a ser feita sobre este elemento subjetivo é que, como se sabe, esta é uma característica que apenas pode ser exigida das pessoas

singulares. Em consequência disso é que, para as pessoas colectivas, é necessário que a conduta ou omissão do tipo negligente ou errónea tenha sido praticada por uma pessoa singular cuja imputabilidade possa ser atribuída ao Estado-membro, nos termos em que nos é referido por FREITAS DO AMARAL^{383/384}.

³⁸³ AMARAL, Diogo Freitas do, *op cit.*, p 721.

³⁸⁴ Um dos pressupostos da responsabilidade civil mais difíceis de serem analisados é a antijuridicidade. Segundo AFONSO PATRÃO (PATRÃO, Afonso Nunes de Figueiredo, *op cit.*, p 247/248), isso decorre do facto de este conceito divergir nos direitos nacionais dos diversos Estados-membros da União Europeia, o que faz com que, também em Direito da União, haja debate sobre no que constitui este pressuposto. Como é de conhecimento, no sistema continental de responsabilidade civil dois são os entendimentos existentes acerca do conceito de antijuridicidade: aqueles que remontam à ideia de *faute*, de origem francesa, e aqueles que se baseiam na ideia de ilicitude, de inspiração germânica. No sistema gaulês, a antijuridicidade ligava-se ao conceito de *faute*. Tradicionalmente, esta era entendida como a necessidade de o agente ter praticado a conduta geradora da responsabilidade com dolo ou negligência (conceitos não definidos em lei, conforme nos refere TROIANO – TROIANO, Stefano, “*EC Tort Law*” and the Romanic Legal Family, Tort Law of the European Community, Springer-Verlag, Viena, 2008, p 399), exigindo, desta feita, uma análise do estado anímico do agente para determinar se este havia agido de uma daquelas formas, o que tornava censurável a sua conduta. O conceito mencionado (com origem no direito privado), ao ser transposto para o direito público, trouxe uma série de problemas diante da dificuldade de se determinar o estado anímico das pessoas colectivas. Assim, o direito público francês acabou por fixar o conceito de *faute du service* para superar as dificuldades referidas. Segundo AFONSO PATRÃO (PATRÃO, Afonso Nunes de Figueiredo, *op cit.*, p 252), a culpa na *faute du service* é um juízo ético jurídico sobre a atividade da Administração, aferida pelo que seria exigível de um serviço razoavelmente diligente. Ocorre, desta feita, uma objetivação deste requisito na medida em que passa-se a exigir, para a determinação do elemento subjetivo, que este seja analisado segundo um critério objetivo. Devemos ressaltar que, mesmo no âmbito do direito privado gaulês, este fenómeno passa a ocorrer. Nas palavras de TROIANO (TROIANO, Stefano, *op cit.*, p 399): “(...) the Romanic legal systems have definitely abandoned the original subjective and psychological concept of negligence and replaced with an objectified approach. The overall criterion is whether the tortfeasor has acted in a way that – objectively – differs from the required standard of care, regardless whether he was aware of causing damage to other or not. According to this new understanding, the negligence of a conduct has to be assessed with reference to objective criteria, like the ‘good father’s’ standard of conduct, that is, the standard of an ordinary reasonable person acting in the specific area”. No direito germânico, por seu turno, a antijuridicidade está ligada exclusivamente à ideia de ilicitude de determinado ato. Este é entendido, em linhas amplas, como um juízo de ilegalidade, ou seja, contrariedade, desconformidade do ato com o direito positivo. Assim, se no direito francês havia uma confusão entre os elementos subjetivos e objetivos, ao ser realizada uma análise conjunta dos dois elementos, no sistema germânico, ao lado da análise da culpa (enquanto elemento subjetivo pressuposto da responsabilidade civil), é observado se o comportamento para além de culposo também é contrário ao direito (ilícito, portanto). Não podemos, entretanto, ao fazer referência a esta temática, deixar de mencionar uma ressalva de suma importância realizada por BARBOSA (BARBOSA, Mafalda Miranda, *Liberdade vs. Responsabilidade – A precaução como fundamento da imputação delitual?*, Almedina, Coimbra, 2006, p 143) e AFONSO PATRÃO (PATRÃO, Afonso Nunes de Figueiredo, *op cit.*, p 282) no sentido de que há uma aproximação da ideia de *faute* do sistema francês com aquela de ilicitude do sistema germânico. Transpondo o que acima referimos para o caso em apreço, nota-se que o art. 70º, nº 2, do Regulamento (CE) nº 1983/2006 apenas referencia “erro ou negligência” por parte do Estado-membro, o que parece indicar uma maior similitude com o sistema francês, no qual a ilicitude da conduta é analisada junto com o elemento subjetivo. Pela análise do Acórdão ROM-projecten, vê-se que a Corte da União Europeia acaba por efetuar análise sobre a contrariedade da conduta face ao parâmetro de conduta estadual fixado no art. 4º, nº 3º, do TUE (princípio da cooperação leal). Pois bem, no mencionado aresto, depois de analisar os factos praticados pela Administração dos Países Baixos, conclui a Corte que, como o reembolso dos valores concedidos ao beneficiário não poderiam ser devolvidos em decorrência de negligência da autoridade nacional, como consequência do princípio incutido na disposição anteriormente referida, poderia ser considerado o Estado-membro financeiramente responsável. É possível extrair assim que, a despeito do silêncio da norma referida, é necessário que se efetue também um juízo acerca da ilicitude da conduta que dá ensejo à responsabilidade segundo o parâmetro fixado hodiernamente no art. 4º, nº 3º, do

Ainda com relação a este relevante aspecto, devemos salientar o entendimento do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre o direito aplicável para a obtenção desta qualificação.

Em julgados referentes à qualificação da conduta negligente por parte do Estado quando da perda de valores provenientes do Fundo Europeu de Orientação e Garantia Agrícolas - Secção Garantia (não se referindo, portanto, à Política de Coesão, mas cuja analogia é possível na medida em que trata-se de disposições similares³⁸⁵, tendo este recurso interpretativo sido, inclusive, reconhecido e aplicado pelo próprio Tribunal do Luxemburgo), a instituição jurisdicional da União Europeia salientou que esta qualificação não pode depender dos direitos nacionais.

Essencialmente, no seu entender, isso decorria do facto de que, ao lado de regulamentar a relação existente entre os organismos estaduais e os beneficiários (no primeiro número do artigo 8º, do Regulamento (CEE) nº 729/70) que regem-se pelas leis nacionais, também efetua aquele ato normativo o regramento da relação entre a Comissão e os Estados-membros e, em decorrência das influências que esta relação pode possuir sobre o orçamento comunitário, se justifica que esta relação seja regulamentada pelo Direito da União Europeia.

Decorrente desta distinção efetuada, conclui o Tribunal de Justiça³⁸⁶:

“Segue-se que a responsabilidade pelas negligências na acepção do artigo 8º, nº 2, do Regulamento nº 729/70, no âmbito das relações entre Estados-membros e a Comissão, deve ser determinada pelo direito comunitário. Esse direito implica, no que se refere às regulamentações susceptíveis de implicar consequências financeiras, diversas consequências para os Estados-membros e a Comissão”

No âmbito da Política de Coesão, também o Tribunal do Luxemburgo já teve a oportunidade de manifestar-se sobre os direitos aplicados.

Como já referimos anteriormente por diversas vezes, aquela instituição manifestou-se no sentido de que o processo de recuperação dos fundos junto aos beneficiários deve proceder conforme o direito nacional, observando-se, entretanto, os interesses da União³⁸⁷

TUE. Assim, diante disso, no nosso ver, há necessidade da realização também de um juízo acerca da ilicitude da conduta estadual, sendo entretanto, difícil nos posicionar sobre qual dos sistemas, neste caso específico, o Direito da União Europeia adotou.

³⁸⁵ O art. 8º, do Regulamento (CEE) 729/70

³⁸⁶ Proc. C-34/89, nº 11

³⁸⁷ Proc. C-336/00, nº 57

bem como respeitando-se os princípios da equivalência e da efetividade. Diante desta informação podemos perceber que, em paralelo com o que o Tribunal tem aplicado à PAC, tem a corte utilizado, nas poucas hipóteses que lhe foram submetidas no âmbito da Política de Coesão, a mesma distinção entre as relações existentes entre Estado-membro e beneficiário (cujo processo de recuperação dar-se-á por meio da aplicação do direito nacional) e aquela entre a Comissão e o Estado-membro que deverá ser regulamentada por meio do Direito da União.

Diante disso, passamos a discorrer sobre algumas hipóteses nas quais já houve o reconhecimento do caso de negligência por parte do Estado-membro, sendo-lhe, em consequência, disso, imputada a responsabilidade financeira.

No âmbito da Política de Coesão, o Tribunal de Justiça já reconheceu que, na situação de ser impossível se proceder o reembolso por parte do beneficiário em função do princípio da segurança jurídica, na medida em que o Estado-membro não procedeu a devida comunicação das condições exigidas para a concessão dos valores, esta conduta pode ser classificada como uma negligência por parte das autoridades nacionais. Assim, segundo o órgão jurisdicional “resulta do princípio de cooperação enunciado no artigo 10.º CE que o Estado-Membro em causa pode ser considerado financeiramente responsável pelas somas não recuperadas para tornar efectivo o direito da Comunidade a obter o reembolso do montante da contribuição”³⁸⁸.

Por sua vez, pela análise de julgados relativos à PAC, nota-se também que geralmente o Tribunal de Justiça da União Europeia acaba por fundamentar a qualificação da conduta ou da omissão como dos tipos exigidos pela regulamentação comunitária, tomando como parâmetro para a análise da conduta o dever de cooperação leal atualmente prevista no artigo 4º, nº 3 do Tratado da União Europeia.

Neste julgados o Tribunal de Justiça da União Europeia salienta que a obrigação de recuperação é uma especificação do dever de diligência geral previsto no dispositivo referido no parágrafo anterior, cabendo, em decorrência deste, exigir que o Estado-membro prontamente adote todas as medidas necessárias para remediar a irregularidade, agindo celeremente para este fim.

Em razão disso é que, na esfera da PAC,³⁸⁹ o Tribunal Geral reconheceu que se o

³⁸⁸ Acórdão ROM-projecten já referido.

³⁸⁹ Proc. T-394/06. No nosso ver, este dever de celeridade também deve ser aplicado na Política de Coesão, na medida em que, segundo o advogado-geral ALBER (Proc. nº C-271/01), “é do interesse da Comunidade e

Estado-membro não agir prontamente para aquele fim cabe a ele suportar as perdas decorrentes da sua inatividade.

Nota-se, portanto, que o conceito de erro e de negligência é utilizado de forma abrangente, ou seja, sempre que exista uma violação das mais diversas regras por parte do Estado-membro, que esta conduta ou omissão vá contra o dever de os Estados-membros tomarem “todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes dos actos das instituições da União”.

Assim, para determinar se há uma conduta positiva ou negativa errónea ou negligente por parte do Estado-membro, deve-se proceder à análise da ação ou omissão do Estado-membro à luz dos deveres impingidos tanto pela regulamentação comunitária (particularmente severos) como pelo princípio da cooperação leal para realização do juízo acerca da diligência ou não da conduta do Estado-membro.

Não respeitando o facto omissivo ou comissivo aquele *standard* comportamental fixado pelo princípio da cooperação leal em conjugação com as obrigações sectoriais, há a prática de conduta antijurídica por parte do Estado-membro a ser classificada como errónea ou negligente, o que pode implicar a sua responsabilização.

O que fica patente é que a conduta dos Estados-membros encontra-se sempre sob intenso escrutínio da Comissão, que utilizará todas as informações disponibilizadas por eles para, após a devida apuração, efetuar a qualificação da conduta do Estado-membro, sendo certo que a Comissão, na esteira do decidido pelo Tribunal de Justiça,³⁹⁰ é extremamente exigente na análise da diligência da conduta do Estado-membro em razão das consequências financeiras que dela podem advir.

Outro requisito essencial para o surgimento deste tipo de responsabilidade do Estado-membro é a ocorrência de um dano ao património da União. Como podemos extrair da redação do artigo 70º, nº 2º, do Regulamento Geral, surge o dever de o Estado-membro reintegrar ao Orçamento Geral da União Europeia os valores “perdidos” em decorrência de

isso corresponde aos objectivos do Regulamento nº 4253/88 que o Estado-Membro, em caso de irregularidade, actue de imediato”.

³⁹⁰ Segundo o Tribunal de Justiça (Proc. C-34/89, nº 14), *in verbis*: “O carácter certo e previsível das relações financeiras entre a Comissão e os Estados-membros constitui, de acordo com jurisprudência constante (ver, em último lugar, acórdão de 27 de Março de 1990, Itália/Comissão, C-10/88, Colect., p 1-1229), uma segunda exigência. Se a Comissão conta atribuir efeitos financeiros à inércia ou à omissão das autoridades nacionais quando da execução das suas obrigações comunitárias, como as impostas pelo art. 8º do Regulamento nº 729/70, a certeza e a previsibilidade das relações financeiras exigem que a Comissão lhes indique claramente de que as acusa e que apenas retire consequências financeiras do seu incumprimento após um período de tempo razoável”.

uma conduta positiva ou negativa por parte do Estado-membro.

Nota-se, desta feita, que há necessidade de um dano (no caso patrimonial) ao Orçamento Geral da União Europeia. Este consiste na diminuição patrimonial que a União sofre em consequência da atividade do Estado que obstou que o reembolso fosse realizado por parte do beneficiário.

Assim, o montante a ser pago pelo Estado-membro, em se comprovando os requisitos anteriormente analisados, deve constituir em todas as perdas decorrentes da ação ou da omissão do Estado-membro, de maneira que o património da União Europeia seja devidamente recomposto³⁹¹.

Por fim, faz-se necessária ainda a existência de umnexo causal entre a conduta e o dano, a qual é extraída da própria literalidade do dispositivo legal ora em estudo quando este afirma a necessidade de que o prejuízo tenha resultado de erro ou negligência por parte do Estado-membro, o que dá claramente a ideia sobre a imperiosidade de uma relação de causalidade adequada entre a conduta praticada e o dano sofrido.

3.5. RESPONSABILIDADE DO TIPO SUBSIDIÁRIA

Pela análise do dispositivo legal ora em estudo, é possível chegar, ainda, à conclusão de que, a despeito do silêncio da disposição normativa, a responsabilidade do Estado-membro em proceder o reembolso dos valores perdidos ao Orçamento Geral da União consagrado no nº 2 do Regulamento Geral é do tipo subsidiária.

A atribuição da responsabilidade primária pela investigação de eventuais irregularidades bem como, para além desta, do dever de prevenir, detetar e corrigi-las

³⁹¹ No nosso ver a própria literalidade do art. 70º, nº 2, do Regulamento (CE) 1082/2006 indica que a teoria adotada é aquela conhecida como da diferença, referida por AFONS PATRÃO (PATRÃO, Afonso Nunes de Figueiredo, *op cit.*, p 526) e VARELA (VARELA, João de Matos Antunes, *op cit.*, p 907). Segundo esta, o dano patrimonial é analisado segundo a diferença entre a situação hipotética na qual se encontraria o património do lesado (no caso a União) e o valor no qual ele encontra-se em virtude a conduta do lesante (Estado-membro). No nosso entender, como a questão em análise limita-se à diferença pecuniária ante as obrigação em questão e diante do facto de ser imperativo o dever de recuperação por parte do Estado-membro, o juízo de prognose a ser realizado para caracterização do dano não reveste-se de muitas complicações na medida em que, fazendo nossas as palavras do primeiro doutrinador (p 528), afirma que o juízo de prognose será conclusivo quando “(...) a acção (...) não revestir grande margem de discricionariedade, já que nesses casos é possível identificar qual o comportamento lícito alternativo (...)”. Ademais, no nosso ver, o reembolso referido no regulamento tem claro carácter indemnizatório na medida em que visa a recomposição do património da União segundo a modalidade de *restitutio in integrum*, ou reparação integral. Esta consiste na colocação do lesado na situação em que se encontraria hipoteticamente antes do facto lesivo. No caso em debate, como trata-se de perda em dinheiro, a reconstituição da situação anterior dá-se por meio da entrega de pecúnia em montante equivalente àquele cofinanciado pela União e perdido em decorrência da conduta estadual. Devemos ainda ressaltar que o carácter indemnizatório da restituição no âmbito do direito interno é salientado por CLUNY (p 109).

procedendo, ainda, a recuperação dos valores pagos aos beneficiários de forma indevida é atribuída (desde os períodos de programação anteriores) aos Estados-membros, a quem cabe, também, informar a Comissão sobre as medidas tomadas e o andamento dos processos administrativos e judiciais³⁹².

Além destes deveres, a regulamentação anterior da Política de Coesão sempre determinou que caberia aos Estados-membros o reembolso ao Orçamento Geral das importâncias indevidamente pagas, sendo certo, entretanto, que era expressa que estes respondiam de forma subsidiária quando ficasse comprovado que o abuso ou negligência que deu origem ao processo de recuperação dos fundos não fosse imputado ao promotor e/ou ao intermediário e/ou ao Estado-membro.

No atual Regulamento Geral, como transcrito, houve uma modificação da redação que, no nosso entender, entretanto, não retira o caráter subsidiário. Chegamos a esta conclusão por dois motivos.

O primeiro decorre desta, tanto segundo a jurisprudência do Tribunal de Justiça³⁹³ como o Tribunal Geral³⁹⁴, ser um dos reflexos da concertação estreita estabelecida entre a Comissão, os Estados-membros, as autoridades e os organismos competentes desses Estados. Nas palavras daquelas cortes que compõem o Tribunal de Justiça da União Europeia, a responsabilidade residual dos Estados-Membros face à Comunidade nos casos de perda de quantias provenientes dos fundos estruturais decorre do facto de serem atribuídas a eles as principais competências em matéria de controlo e de gestão, agindo a Comissão apenas de forma supletiva no âmbito da parceria.

Assim, o facto de a responsabilidade residual ser um reflexo da parceria que continua sendo uma característica estruturante da Política de Coesão até a presente data nos autoriza, a despeito do silêncio da regulamentação sectorial sobre este caráter, a entender que o Estado-membro apenas deve ser responsabilizado pelo reembolso naqueles termos.

³⁹² Nos termos do Regulamento (CE) 1828/2006, art. 28º, os Estados-membros devem informar à Comissão, nos dois meses seguintes ao final de cada trimestre, eventuais irregularidades que tenham sido objeto de um primeiro auto administrativo ou judicial. Este relatório deverá conter os elementos referidos nas alíneas do segundo parágrafo do nº 1. Devemos ressaltar que nem toda irregularidade deve ser comunicada à Comissão. Como dispõe o art. 36º, nº 1, do Regulamento de Execução, apenas são de comunicação obrigatória àquela instituição as irregularidades que incidam sobre montantes superiores a 10.000,00 € a cargo do Orçamento Geral da União Europeia. Os demais valores apenas têm de ser notificados se a instituição solicitar expressamente.

³⁹³ Proc. C-383/06, nº 54

³⁹⁴ Proc. T-70/09, nº 47

Ademais, conforme já afirmado anteriormente, pode-se extrair esta característica da própria literalidade do dispositivo que a estabelece. Segundo o n.º 2, do artigo 70.º, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006, o Estado-membro passa a ter o dever de reembolsar a União quando os montantes pagos a um beneficiário não possam ser mais recuperados (daí falar a regulamentação em perdido). Nota-se, assim, que deve-se tentar, num primeiro momento, que a recuperação dos valores pagos indevidamente seja procedida diretamente com o beneficiário e, em sendo impossível esta medida devido a uma ação ou omissão negligente ou errónea por parte do Estado-membro é que este passa a ter o dever de proceder o reembolso.

Desta feita, poderíamos inserir este dever de devolução imposto ao Estado como uma verdadeira medida de *ultima ratio* (e com os fins de evitar o prejuízo ao Orçamento Geral da Comunidade), o que deixa patente o carácter subsidiário desta obrigação uma vez que posiciona o Estado-membro como um garante de que a União não sofrerá quaisquer prejuízos financeiros.

NOTAS CONCLUSIVAS

No presente trabalho, procedemos, na primeira parte, uma análise histórica do processo de integração europeia com dois objetivos. O primeiro foi o de contextualizar o surgimento do que hodiernamente é consagrado no TFUE como Política de Coesão Económica, Social e Territorial da União Europeia. O segundo, por seu turno, visava fundar esta política na ideia de solidariedade que lhe é subjacente.

Com efeito, e muito sinteticamente, a Política de Coesão nasce em decorrência da constatação de que o alargamento da então Comunidade Económica Europeia acabava por acentuar as disparidades entre os Estados-membros. Em resposta a esta situação é que foi criado o FEDER, que constitui a primeira resposta comunitária àquela necessidade. Constata-se, assim, que a Política de Coesão foi atraída às competências da então CEE, em decorrência de uma necessidade pragmática. Foi, na sequência das lições extraídas da sua aplicação, bem como da experiência adquirida com os PIM, que, no ano de 1986, por meio do Ato Único Europeu, houve a consagração da Política de Coesão Económica e Social da União Europeia, sendo certo que muitos dos principais princípios e características que a norteiam foram-lhe atribuídos desde aquela data, tendo sido aperfeiçoados por meio do conjunto de Regulamentos que efetuam o seu regramento.

Nota-se, assim, que a atual configuração da Política de Coesão da União Europeia tem origem em uma construção histórica e baseada nas experiências concretas dos períodos de programação anteriores, que têm servido para a realização de um constante aperfeiçoamento na sua regulamentação no sentido sempre de uma maior efetividade e simplificação na sua aplicação.

Por meio da abordagem histórica realizada, também visamos, como acima referimos, fundar a Política de Coesão na solidariedade.

Na dupla vertente que aquele princípio possui, inserimo-la no âmbito substancial na medida em que ela é efetivada por intermédio de ações concretas desenvolvidas em uma parceria estreita entre Estados-membros (no nível territorial mais adequado e com o envolvimento dos demais parceiros sociais). Entretanto, como mencionamos em nossa análise, não podemos reduzir a solidariedade ínsita da Política de Coesão apenas às realizações materiais.

Junto a esta, as disposições europeias acerca do tema implicam, ainda, comportamentos solidários tanto por parte dos Estados-membros como por parte das

instituições, órgãos e organismos da União envolvidos que acarretam, a nosso ver, reflexos em diversos níveis.

São justamente estes aspectos que abordamos na segunda parte. Numa primeira reflexão, tentamos demonstrar como esta solidariedade se reflete nas fases iniciais do ciclo político que se desenvolve no nível europeu.

Assim, por meio da análise do ciclo político, buscou-se demonstrar como, na esfera da União Europeia, é adotado o conjunto de Regulamentos que rege aquela política nos seus mais diversos aspectos, sendo certo que, dentre estes, um dos mais relevantes é a questão de especificação de como se dá o relacionamento dos múltiplos atores envolvidos na Política de Coesão na última fase daquele ciclo que é, justamente, a de implementação efetiva daquela política.

No que concerne à regulamentação comunitária sobre esta última fase do ciclo político, o aspecto central abordado em nossa análise consiste justamente nos termos em que a relação é desenvolvida.

Dentre os diversos esquemas relacionais existentes classificamos aquele aplicado à Política de Coesão como sendo do tipo coadministração ou administração partilhada, na medida em que diversos são os titulares da função administrativa, sendo necessário, para a sua devida implementação, a existência de um fluxo constante de informações e de um diálogo para que, por intermédio de procedimentos administrativos compostos, os sujeitos envolvidos, cada um nas suas respectivas competências, acabem por possibilitar a realização das tarefas que lhes são incumbidas a fim de possibilitar a implementação da Política de Coesão nos termos estabelecidos tanto pelo direito originário como pelo derivado.

No que diz respeito ao conjunto de Regulamentos que efetua o regramento da Política de Coesão, em nossa análise chegamos à conclusão de que estes (e principalmente o Regulamento Geral) não se limitam a estabelecer a *governance* daquela política. A nosso ver, o que toda a normatização da União Europeia exige é que a Política de Coesão seja realizada segundo os preceitos determinados pela boa governação, ou seja, que a política em estudo obedeça aos parâmetros de abertura, participação, eficácia, coerência e responsabilização, tema este sobre o qual nos debruçamos na terceira e última parte do nosso trabalho.

Nesta, primeiramente efetuamos uma delimitação da expressão “responsabilidade do Estado-membro pela má utilização dos Fundos Estruturais e de Coesão”, limitando-a à hipótese prevista no artigo 70º, nº 2, do Regulamento (CE) nº 1083/2006.

Depois de alocarmos a gestão orçamental partilhada dentro do conceito de parceria (princípio estruturante da Política de Coesão), concluímos que compete ao Estado-membro defender, numa primeira linha de frente, os interesses financeiros da União em decorrência da aplicação do princípio da subsidiariedade e do facto de que, em sede de gestão orçamental partilhada, compete a eles garantir a boa gestão financeira e o combate às irregularidade e fraudes.

Assim, após a análise do que se entende por boa gestão financeira, delimitamos o conceito de irregularidade e o seu âmbito subjetivo, bem como as competências e os meios instituídos pela regulamentação comunitária para que se evite a ocorrência de uma situação a ser qualificada como irregularidade ou fraude e o modo como os Estados-membros devem proceder na sequência de um tal facto. Delimitamos, outrossim, o fundamento para a responsabilidade do Estado-membro na hipótese prevista no artigo 70º, nº 2, do Regulamento (CE) nº 1083/2006.

No que toca a este aspecto, primeiramente tecemos considerações gerais sobre os fundamentos da responsabilidade para, especificamente no caso em apreço, baseá-la na inobservância do dever de cooperação leal previsto no artigo 4º, nº 3, do TUE, assim como da violação por parte do Estado-membro das obrigações que lhe são impingidas pelos Tratados (artigo 310º, nº 6, e no artigo 325º, ambos do TFUE) de engajarem-se na luta contra a fraude e quaisquer outras atividades ilegais lesivas aos interesses financeiros da União.

Ainda no que diz respeito à responsabilidade prevista no artigo 70º, nº 2, do Regulamento (CE) nº 1083/2006, após efetuarmos a análise dos requisitos no referido dispositivo legal, chegamos à conclusão de que se trata de uma hipótese de responsabilidade similar àquela financeira do direito interno.

Ademais, com o exame dos pressupostos fixados naquele dispositivo, concluímos que, a despeito do seu silêncio, trata-se de uma responsabilidade que podemos classificar como do tipo subsidiária, na medida em que pressupõe uma impossibilidade de que a recuperação dos valores seja realizada por parte do beneficiário para que, presentes os demais requisitos, caiba ao Estado-membro proceder o reembolso a título próprio dos

montantes perdidos devido à impossibilidade de a recuperação ser realizada pelo beneficiário.

Assim, na sequência de tudo o que expusemos até o momento, encerramos o presente trabalho com uma ponderação acerca do motivo, no nosso entender, da relevância do estudo da Política de Coesão no âmbito do Direito da União Europeia.

Tratando-se de uma das mais próximas e dispendiosas políticas desenvolvidas pela União, em um contexto como o atual (marcado por uma grave restrição orçamentária), as consequências que podem advir da inobservância do seu regramento podem possuir caráter ainda mais gravosos para os Estados-membros. Desta feita, é imperioso que estudos sejam realizados sobre os mais diversos aspectos nela envolvidos, visto que apenas desta forma pode-se assegurar o seu amplo respeito, evitando-se as consequências deletérias que dela podem advir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. LIVROS, ARTIGOS E REVISTAS

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *A responsabilidade indemnizatória dos poderes públicos em 3D: Estado de Direito, Estado Fiscal e Estado Social*, Boletim da Faculdade de Direito, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, volume I, Studia Iuridica, 102, Coimbra Editora, Coimbra, 2012

ANDRADE, José Carlos Vieira de, *Lições de Direito Administrativo*, 2ª edição, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2011

AUEL, Katrin, RITTEBERGE, *Fluctuant nec merguntur: the European Parliament, national parliaments, and European integration*, European Union Power and policy-making, 3ª edição, Routledge, Londres e Nova Iorque, 2006

BARBOSA, Mafalda Miranda, *Liberdade vs. Responsabilidade – A precaução como fundamento da imputação delitual?*, Almedina, Coimbra, 2006

BARBOSA, Mafalda Miranda, *A participação da dimensão de futuro na responsabilidade extracontratual*. Boletim da Faculdade de Direito, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor José Joaquim Gomes Canotilho, volume I, Studia Iuridica, 102, Coimbra Editora, Coimbra

BAUER, Michael W., *Limitations to agency control in the European Union Policy-Making: The Commission and the Poverty Programs*, Journal of Common Market Studies, vol. 40, nº 3, setembro de 2002

BECKERS, J., *O controlo da eficácia por Tribunais de Contas*, p. 90, Revista do Tribunal de Contas, nº 28, Julho/Dezembro de 1997

BOGDANDY, Armin von, BAST, Jürgen, *The Federal Order of Competences*, Principles of European Constitutional Law, 2ª edição, Hart e Verlag CH Beck, Reino Unido e Alemanha, 2011

BOGDANDY, Armin von., *Founding Principles*, Principles of European Constitutional Law, Hart, 2011

BONCINELLI, Vanni, CARETTI, Paolo, *Sviluppo Regionale*, Trattato di Diritto Amministrativo Europeo, Chiti, Mario P. e Grecco, Guido, Giuffrè, Milão, 2007

BOUTAYEB, Chahira, *La solidarité, un principe immanent au droit de l'Union européenne*, Éléments pour une théorie - La solidarité dans l'Union Européenne, Dalloz, Paris, 2011

BRONZE, Fernando José, *A responsabilidade, hoje (algumas considerações introdutórias)*, Boletim da Faculdade de Direito, Estudos em Homenagem ao Prof. Doutor

- José Joaquim Gomes Canotilho, volume I, *Studia Iuridica*, 102, Coimbra Editora, Coimbra, 2012
- BULL, Martin, BAUDNER, Joerg, *Europeanization an Italian policy for the Mezzogiorno*, *Jornal of European Public Policy*, vol. 11, nº 6, 2004
- CABRAL, Roque, *Logos: enciclopédia luso-brasileira de filosofia*, volume 4, Verbo, Lisboa/São Paulo, 2000
- CALDEIRA, Vitor, *O controlo das finanças públicas europeias*, *Finanças Públicas da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2012
- CAMPOS, João Mota de/CAMPOS, João Luiz Mote de, *Manual de Direito Europeu*, 6ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2010
- CANANEA, Giacinto dela, *L'Amministrazione Europea*, *Trattado di Diritto Amministrativo*, Tomo Secondo, Giuffrè, Milão, 2000
- CANOTILHO, J. J. Gomes, *Brançosos e Inerconstitucionalidade Itinerários dos Discursos sobre a Historicidade Constitucional*, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2012
- CANOTILHO, J. J. Gomes, *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 7ª edição, Almedina, Coimbra, 2003
- CARMO, João Francisco, *As responsabilidades financeiras no âmbito da gestão pública*, *Revista do Tribunal de Contas*, nº 35, janeiro-junho, 2001, Lisboa
- CARWRIGH, Andrew, BATORY, AGNES, *Monitoring Committees in Cohesion Policy: Overseeing the Distribution of Structural Funds in Hungary and Slovakia*, *Jouran of European Integration*, vol. 34, nº 4, 2012
- CASSESE, Sabino, *Il Sistema amministrativo europeo e la sua evoluzione*, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, nº 3, 1991
- CASSESE, Sabino, *Lo spazio giuridico globale*, 2ª reimpressão, Laterza, Roma, 2006
- CATARINO, João Ricardo, *O orçamento da União Europeia*, *Finanças Públicas da União Europeia*, Almedina, Coimbra, 2012
- CÉLIMÈNE, Fred, *La reforme de l'action des fonds structurels européens*, *AJDA*, nº 4, abril de 1991
- CHITI, Mario P., *Diritto Amministrativo Europeo*, 4ª edição, Giuffrè, Milão, 2011
- CHITI, Mario P., *Regionalismo Comunitario e Regionalismo Interno: Due Modelli da Ricomporre*, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitário*, ano II, nº 1, 1992

CHRISTIANSEN, Thomas, *The European Commission: the European executive between continuity and change*, European Union Power and policy-making, 3ª edição, Routledge, Londre e Nova Iorque, 2006

CIPRIANI, Gabriele, *The EU Budget – Responsibility without accountability*, Center for European Policy Studies, Bruxelas, 2010

CLUNY, António, *Responsabilidade Financeira Reintegratória e Responsabilidade Civil Delitual de Titulares de Cargos Políticos, Funcionários e Agentes do Estado*, Revista do Tribunal de Contas, nº 32, Liboa, junho/dezembro de 1999

CLUNY, António, *Responsabilidade Financeira e Tribunal de Contas – Contributos para um reflexão necessária*, Coimbra Editora, Coimbra, 2011

COGLIANDRO, Giuseppe, *I Controlli nell Sistema Comunitario*, Trattato di Diritto Amministrativo Europeo, Tomo II, segunda edição, Giuffrè Editore, Milão, 2007

COMISSÃO EUROPEIA, *Boletim da Comunidades Europeias*, nº 12, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Bruxelas/Luxemburgo, 1992

COMISSÃO EUROPEIA, Direção Geral da Política Regional, *A Política de Coesão da União Europeia*, Inforegio Panorama, nº 26, junho de 2008, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, Bruxelas/Luxemburgo, 2008

COMISSÃO EUROPEIA, Direcção-geral da Política Regional, *Sistema de Controlo da Política de Coesão – Funcionamento durante o período do programação 2007-13*, Serviço da Publicações Oficiais das Comunidade Europeias, Bruxelas, 2009

COMISSÃO EUROPEIA, OLAF, *Documento de Trabalho: Obrigações de comunicação das irregularidades: Modalidades Práticas*, 19º CoCoLaf, 2002

CRAIG, Paul P., *Shared Administration, Disbursement of Community Funds and the Regulatory State*, Legal Research Paper Series, Paper nº 22/2009

DANN, Philipp, *Looking through the federal lens: The Semi-parliamentary Democracy of the EU*, Jean Monnet Working Paper 5/02

DANN, Philipp, *The Political Institutions*, Principles of European Constitutional Law, 2ª edição, Hart e Verlag CH Beck, Reino Unido e Alemanha, 2011

DAVITER, Falk, *Policy Framing in the European Union*, Journal of European Public Policy, 14:4, Junho de 2007

DELORS, Jacques, *Memórias*, Quetzal, Lisboa, 2004

DOWKIN, Ronald, *Justice for Hedgehogs*, Belknap Press of Harvard University Press, Estados Unidos, 2013

- DUARTE, Maria Luísa, *A aplicação jurisdicional do princípio da subsidiariedade no direito comunitário – Pressupostos e limites*. Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Professor João Lumbrales, Lisboa, 2000
- EVERLING, Ulrich *The european Union as a Federal Associatin of States and Citizens*, Principles of European Constitutional Law, 2ª edição, Hart e Verlag CH Beck, Reino Unido e Alemanha, 2011
- FARRELL, Henry, HÉRITIER, Adrienne, *Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution Building in Europe*, European Integration online Papers (EIoP), vol 6, nº 3, 2002
- FERREIRA DE ALMEIDA, Francisco *Direito Internacional Público*, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2003
- FIGUEIREDO, João, *Contributos para a determinação do âmbito da fiscalização prévia do Tribunal de Contas*, Revista do Tribunal de Contas, nº 51, Janeiro/Julho 2009
- FINE, Francette, *Étude de la Responsabilité Extracontractuelle de la Communauté Économique Européenne*, LGDJ, Paris, 1990
- FRANCHINI, Claudio, *I principi dell'organizzazione amministrativa comunitaria*, Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico, nº 3, 2002
- FRANCHINI, Claudio, *La Commissione dele Comunità Europee e le Amministrazioni Nazionali: dalla ausiliarietà alla coamministrazione*, Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, nº 3, 1992
- FREITAS DO AMARAL, Diogo, *Curso de Direito Administrativo*, vol. II, 2ª edição, Almedina, Coimbra, 2013
- FREITAS, Lourenço Vilhena de, *Os Contratos de Direito Público na União Europeia no quadro do Direito Administrativo Europeu*, Volume I, Coimbra Editora, Coimbra, 2012
- GONÇALVES, Pedro, *Ensaio sobre a boa governação da Administração Pública a partir do mote da “New Public Governance”*, O Governo da Administração Pública, Almedina, Coimbra, 2013
- GORJÃO-HENRIQUES, Miguel, *Direito da União – História, Direito, Cidadania, Mercado Interno e Concorrência*, 6ª edição, Almedina, Coimbra, 2010
- HABERMAS, Jurgen, *Um ensaio sobre a Constituição da Europa*, edições 70, Coimbra, 2012
- HOFMANN, Herwig C. H., TÜRK, Alexander, H., *An introduction to EU adminsitrative governance*, EU Administrative Governance, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido, Northhampton, EUA, 2006

- HOFMANN, Herwig, *Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality*, European Law Journal, vol. 15, n° 4, julho de 2009
- HOFMANN, Herwig, *Seven Challenges for EU Administrative Law*, Review of European Administrative Law, vol. 2, n° 2, 2008
- KEATING, Michel, HOOGHE, Liesbet, *Bypassing the nation-state: Regions and the EU policy-making*, European Union Power and policy-making, 3ª edição, Routledge, Londre e Nova Iorque, 2006
- LARSON, Torbjörn, TRONDAL, Jarle, *Agenda setting in the European Commission: how the European Commission structure and influence the EU agenda*, EU Administrative Governance, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido, Northampton, EUA, 2006
- LOPES, Helena Maria Mateus de Vasconcelos Abreu, *As responsabilidades inerentes à atividade financeira*, Finanças Públicas da União Europeia, Almedina, Coimbra, 2012
- MACHADO, Jónatas E. M., *Direito Internacional do Paradigma Clássico ao Pós-11 de setembro*, 3ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 2006
- MACHADO, Jónatas E. M., *Direito da União Europeia*, Coimbra Editora, Coimbra, 2010
- MATEUS, Augusto, *25 Anos de Portugal Europeu – A economia, a sociedade e os fundos estruturais*, Fundação Francisco Manuel dos Santos, Lisboa, 2013
- MENDEZ, Carlos, *The Lisbonization of EU Cohesion Policy: A Successful Case of Experimentalist Governance?*, European Planning Studies, vol. 19, n° 3, Março 2011
- MONNET, Jean, *Mémoires*, Le Livre de Poche, Paris, 2007
- NEUHOLD, Christine, RADULOVA, Elissaveta, *The involvement of administrative players in the EU decision making process*, EU Administrative Governance, Edward Elgar, Cheltenham, Reino Unido, Northampton, EUA, 2006
- OBERDORFF, Henri, *La cohésion économique, sociale et territoriale, instrument de la solidarité européenne*, Éléments pour une théorie - La solidarité dans l'Union Européenne, Dalloz, Paris, 2011
- PAPA, Emilio R., *Storia Dell'Unificazione Europea – Dall'ideia di Europa al Trattato per una nuova Costituzione europea*, 1ª edição, Bompiani, Milão
- PATRÃO, Afonso Nunes de Figueiredo, *O direito derivado da União Europeia à luz do Tratado de Lisboa*, Temas de Integração, n° 26, segundo semestre de 2008
- PATRÃO, Afonso Nunes de Figueiredo, *Responsabilidade Extracontratual da Comunidade Europeia*, Almedina, Coimbra, 2008

- PERNICE, Ingolf, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited*, *Common Market Law Review*, nº 36, 1999
- PORTO, Manuel, *O Orçamento da União Europeia, As perspectivas Financeiras para 2007-2013*, Almedina, Coimbra, 2006
- RAMOS, Rui Manuel Gens de Moura, *Das Comunidades à União Europeia – Estudos de Direito Comunitário*, 2ª edição, Coimbra Editora, Coimbra, 1999
- RICHARDSON, Jeremy, *Policy-making in the EU: Interests, ideas and garbage cans of primeval soup*, *European Union Power and policy-making*, 3ª edição, Routledge, Londre e Nova Iorque, 2006
- SALTARI, Lorenzo, *I Procedimenti Comunitari Composti: Il caso delle Telecomunicazioni*, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, nº 2, 2005
- SCHÜTZE, Robert, *Co-operative Federalism Constitutionalised: The Emergence of Complementary Competences in the EC legal order*, *European Law Review*, vol. 31, nº 2
- SCHÜTZE, Robert, *Lisbon and the Federal Order of Competences: A Prospective Analysis*, *European Law Review* vol. 33, nº 5, 2008
- SETTEMBRI, Pierpaolo, *The surgery succeeded. Has the patient died?* Jean Monnet Working Paper 04/07
- SHACKLETON, Michael, *The Politics of Codecision*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, nº 2, junho de 2000
- SICO, Luigi, *I programmi integrati mediterranei*, *Il foro italiano*, CXII, nº 10, Outubro 1987
- SILVA, António Martins da, *História da Unificação Europeia – A integração comunitária (1945-2010)*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010
- SILVA, António Martins da, *Sistema Político da União Europeia Arquitetura, Funcionamento e Teorização*, Almedina, Coimbra, 2013
- SILVA, Suzana Tavares da, *Direito Administrativo Europeu*, Imprensa da Universidade de Coimbra, Coimbra, 2010
- SILVEIRA, João Tiago, *Governança de fundos comunitários em Portugal*, O Governo da Administração Pública, Almedina, Coimbra, 2013
- SIMMONY, Marc, *De nouvelles orientations dans le domaine des contrôles des fonds structurels européens (leur mise en œuvre en région Aquitaine)*, *Revue Française de Finances Publiques*, nº 74, abril 2001
- TALLBERG, Jonas, *Bargaining Power in the European Council*, *Journal of Common Market Studies*, vol. 46, nº 3, 2008

TOSCANO, Marcílio, *O silêncio eloquente: A responsabilidade do Estado por omissões do legislador e a transposição de diretivas na Comunidade Europeia e de diretrizes no MERCOSUL*, Coimbra, 2004

TROIANO, Stefano, *“EC Tort Law” and the Romanic Legal Family*, Tort Law of the European Community, Springer-Verlag, Viena, 2008,

UNITED NATIONS – Economic and Social Commission for Asia and the Pacific Macroeconomic Policy and Development Division, *What is Good Governance?*, 2011

VALE, Luís, *Responsividade no Estado de Direito Democrático e Social: um novo princípio informador da Administração Prestacional?*, Coimbra, 2011

VAN, GERVEN; Walter, *Tort Law*, Hart Publishing, Oxford e Portland, Oregon, 2000

VARELA, João de Matos Antunes, *Das Obrigações em Geral*, vol. I, 10ª edição, Almedina, Coimbra, 2010

VILHENA, Maria do Rosário, *O princípio da subsidiariedade no Direito Comunitário*, Almedina, Coimbra, 2002

WEE, D. van der, *Maastricht e Coesão*, Inforgeo - Revista da Associação Portuguesa de Geógrafos, nº 7/8, 1994

WEISS, Janet A., *The powers of problem definition: The case of government paperwork*, Policy Sciences, 22, 1997

2. PUBLICAÇÕES OFICIAIS

Comissão Europeia, COM/92/2000

Comissão Europeia, COM/97/2000

Comissão Europeia, COM(2001)428

Comissão Europeia, COM(2010)135

Comissão Europeia, COM(2010)623

Comissão Europeia, SEC(2011)590

Comissão Europeia, COM (2011)595

Comissão Europeia, COM(2011)607-612,614-615

Decisão do Conselho Europeu 2006/702/CE

Decisão do Conselho Europeu 2009/882/UE

Conclusão do Conselho Europeu EUCO 13/10

Tribunal de Contas da União Europeia, Parecer n° 10/98

Tribunal de Contas da União Europeia, Parecer n° 2/2005

Tribunal de Contas da União Europeia, Pareceres n° 7/2011

Tribunal de Contas da União Europeia, Parecer n° 9/2012

Tribunal de Contas da União Europeia, Parecer n° 2/2013

3. LEGISLAÇÃO

Regulamento (CEE) n° 729/70

Regulamento (CEE) n° 724/75

Regulamento (CEE) n° 1787/84

Regulamento (CEE) n° 2088/85

Regulamento (CEE) n° 2052/88

Regulamento (CEE) n° 4253/88

Regulamento (CEE) n° 792/93

Regulamento (CEE) n° 2081/93

Regulamento (CEE) n° 2082/93

Regulamento (CE) n° 1164/94

Regulamento (CE) n° 1681/94

Regulamento (CE) n° 1260/1999

Regulamento Interno da Comissão C(2000)3614

Regulamento (CE) n° 2035/2005

Regulamento (CE) n° 1080/2006

Regulamento (CE) n° 1081/2006

Regulamento (CE) n° 1082/2006

Regulamento (CE) n° 1083/2006

Regulamento (CE) n° 1084/2006

Regulamento (CE) n° 1828/2006

Regulamento (CE) n° 1989/2006

Regulamento (CE) n 1341/2008

Regulamento (CE) n° 284/2009

Regulamento (UE) n° 539/2010

Regulamento (UE) n° 1310/2011

Regulamento (UE) n° 1311/2011

Regulamento (UE) n° 423/2012

Regulamento (UE Euratom) n° 966/2012

Regulamento (CE, Euratom) n° 2342/2002

4. JURISPRUDÊNCIA

Processos C-6 a 11/69, Comissão das Comunidades Europeias contra República Francesa.

Processo C-169/80, Administration des douanes contra Société anonyme Gondrand Frères e Société anonyme Garancini.

Processos C-205 a 215/82, Deutsche Milchkontor GmbH e outros contra República Federal da Alemanha.

Processo C-34/89, República Italiana contra Comissão das Comunidades Europeias.

Processo C-143/93, Gebroeders van Es Douane Agenten BV contra Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen.

Processo T- 216/96, Conserve Italia Soc. Coop. arl anteriormente Massalombarda Colombani SpA contra Comissão das Comunidades Europeias.

Processo C-114/97, Comissão das Comunidades Europeias contra Reino de Espanha.

Processo T-141/99, Vela Srl e Tecnagrind SL contra Comissão das Comunidades Europeias.

Processo C-3/00, Reino da Dinamarca contra Comissão das Comunidades Europeias.

Processo C-336/00, Republik Österreich contra Martin Huber.

Processo T- 340/00, Comunità montana della Valnerina contra Comissão das Comunidades Europeias.

Processo C-271/01, Ministero delle Politiche Agricole e Forestali contra Consorzio Produttori Pompelmo Italiano Soc. Coop. arl. (COPPI).

Processo C-199/03, Irlanda contra Comissão das Comunidades Europeias.

Processo C-240/03, Comunità montana della Valnerina contra Comissão das Comunidades Europeias.

Processo T-154/06, República Italiana contra Comissão das Comunidades Europeias.

Processo C-158/06, Stichting ROM-projecten contra Staatssecretaris van Economische Zaken.

Processo C-308/06, The Queen, a pedido de International Association of Independent Tanker Owners (Intertanko) e outros contra Secretary of State for Transport.

Processo C-383/06, Vereniging Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (C-383/06) e Gemeente Rotterdam (C-384/06) contra Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid e Sociaal Economische Samenwerking West-Brabant (C-385/06) contra Algemene Directie voor de Arbeidsvoorziening.

Processo T-394/06, República Italiana contra Comissão Europeia.

Processo T- 388/07, Comune di Napoli contra Comissão Europeia.

Processo T-70/09, Reino dos Países Baixos contra Comissão Europeia.

Processo C-367/09, Belgisch Interventie- en Restitutiebureau contra SGS Belgium NV e outros.

Processo C-465/10, Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration contra Chambre de commerce et d'industrie de l'Indre.

Processo C-669/11, ED&F Man Alcohols Ltd contra Office national interprofessionnel des fruits, des légumes, des vins et de l'horticulture (Viniflhor).