



*Comissão dos Assuntos Jurídicos
O Presidente*

13.7.2017

Deputado David McAllister
Presidente
Comissão dos Assuntos Externos
BRUXELAS

Assunto: Parecer sobre a base jurídica da Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 230/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um instrumento para a estabilidade e a paz (COM(2016)447 - 2016/0207(COD))

Senhor Presidente,

Na reunião de coordenadores de 11 de julho de 2016, a Comissão dos Assuntos Jurídicos decidiu apreciar, por sua própria iniciativa, ao abrigo do disposto no artigo 39.º, n.º 3, do Regimento, a base jurídica da Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 230/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um instrumento para a estabilidade e a paz (COM(2016)447- 2016/0207). Além disso, por carta de 15 de novembro de 2016, o Presidente da Comissão do Desenvolvimento solicitou à Comissão dos Assuntos Jurídicos, nos termos do artigo 39.º do Regimento, que verificasse a base jurídica da referida proposta legislativa. A proposta tem por base os artigos 209.º, n.º 1, e 212.º, n.º 2, do TFUE sobre a adoção das medidas necessárias à execução da política de cooperação para o desenvolvimento e de cooperação económica, financeira e técnica com países terceiros que não sejam países em vias de desenvolvimento.

A comissão procedeu à análise do assunto supracitado na sua reunião de 13 de julho de 2017.

I – Contexto

O Regulamento (UE) n.º 230/2014 (a seguir designado «IEP»)¹ estabelece medidas de

¹ Regulamento (UE) n.º 230/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um instrumento para a estabilidade e a paz, JO L 77 de 15.3.2014, pp. 1-10.

assistência técnica e financeira, para prevenir e dar resposta a situações de crise e contribuir para a paz e a estabilidade. As alterações propostas ao IEP pretendem acrescentar um novo tipo de assistência da União especificamente concebido para reforçar a capacidade dos intervenientes militares nos países terceiros sempre que ocorrerem circunstâncias excecionais. A proposta da Comissão decorre de uma presumível **relação estreita entre a segurança e o desenvolvimento**, o que implica apoio aos sistemas de segurança dos países parceiros, no âmbito de um processo de reforma mais vasto, de molde a garantir uma segurança eficaz e responsável para o Estado e os cidadãos, contribuindo, assim, para os objetivos da UE de desenvolvimento inclusivo e sustentável e do Estado de Direito.

A correlação entre segurança e desenvolvimento surge, de facto, no Regulamento 1717/2006 que institui um Instrumento de Estabilidade (a seguir designado «IE»¹) e que é o antecessor do Instrumento para a Estabilidade e a Paz. O IE destinava-se a tomar medidas de cooperação para o desenvolvimento, bem como medidas de cooperação financeira, económica e técnica com países terceiros² e incluía inicialmente no seu âmbito de aplicação³ operações militares de monitorização e operações de manutenção da paz. A disposição pertinente – que foi posteriormente abandonada durante as negociações do Regulamento entre a Comissão, o Conselho e o Parlamento – figurava no artigo 2.º, alínea a):

“operações militares de monitorização e de manutenção ou apoio à paz (incluindo as operações com uma componente civil) levadas a efeito por organizações regionais e sub-regionais e por outras coligações de Estados que atuem sob os auspícios das Nações Unidas; medidas tendo em vista desenvolver a capacidade dessas organizações e dos seus membros para planificar, executar e assegurar o controlo político efetivo dessas operações;”

II – Os artigos pertinentes do Tratado

O artigo 209.º, n.º 1, do TFUE, em conjugação com o artigo 212.º, n.º 1, do TFUE, constantes do título V, intitulado «O espaço de liberdade, segurança e justiça», são apresentados como base jurídica na proposta da Comissão e têm a seguinte redação (sublinhado nosso):

Artigo 209.º do TFEU
(ex-artigo 179.º TCE)

*1. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o **processo legislativo ordinário**, adotam as medidas necessárias à execução da política de cooperação para o desenvolvimento, que podem dizer respeito a programas plurianuais de cooperação com países em desenvolvimento ou a programas com uma abordagem temática. [...]*

Artigo 212.º do TFEU
(ex-artigo 181.º-A TCE)

*2. O Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o **processo legislativo ordinário**, adotam as medidas necessárias à execução do n.º 1[...].*

¹ [2006] JO L 327/1.

² Artigo 1.º, n.º 1.

³ COM(2004) 630 final, «Proposta de regulamento do Conselho que institui um Instrumento de Estabilidade», Bruxelas, 29 de setembro de 2004, p. 15.

O artigo 212.º, n.º 1, do TFUE tem a seguinte redação (sublinhado nosso):

Artigo 212.º do TFUE
(ex-artigo 181.º-A TCE)

1. Sem prejuízo das restantes disposições dos Tratados, nomeadamente dos artigos 208.º a 211.º, a União desenvolve ações de cooperação económica, financeira e técnica, inclusive de assistência em especial no domínio financeiro, com países terceiros que não sejam países em desenvolvimento. Essas ações são coerentes com a política de desenvolvimento da União e são conduzidas de acordo com os princípios e objetivos da sua ação externa. As ações da União e dos Estados-Membros completam-se e reforçam-se mutuamente.

O artigo 208.º do TFUE, que define as bases em que podem ser adotadas medidas de cooperação para o desenvolvimento, tem a seguinte redação (sublinhado nosso):

Artigo 208.º do TFUE
(ex-artigo 177.º TCE)

1. A política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento é conduzida de acordo com os princípios e objetivos da ação externa da União. A política da União em matéria de cooperação para o desenvolvimento e as políticas dos Estados-Membros no mesmo domínio completam-se e reforçam-se mutuamente.

O objetivo principal da política da União neste domínio é a redução e, a prazo, a erradicação da pobreza. Na execução das políticas suscetíveis de afetar os países em desenvolvimento, a União tem em conta os objetivos da cooperação para o desenvolvimento. [...]

Por força da remissão para os princípios e objetivos da ação externa da União Europeia, cabe aqui examinar o artigo 21.º do TUE (sublinhado nosso):

Artigo 21.º do TUE:

1. A ação da União na cena internacional assenta nos princípios que presidiram à sua criação, desenvolvimento e alargamento, e que é seu objetivo promover em todo o mundo: democracia, Estado de Direito, universalidade e indivisibilidade dos direitos do Homem e das liberdades fundamentais, respeito pela dignidade humana, princípios da igualdade e solidariedade e respeito pelos princípios da Carta das Nações Unidas e do direito internacional. [...]

2. A União define e prossegue políticas comuns e ações e diligencia no sentido de assegurar um elevado grau de cooperação em todos os domínios das relações internacionais, a fim de:

- Salvaguardar os seus valores, interesses fundamentais, segurança, independência e integridade;
- Consolidar e apoiar a democracia, o Estado de direito, os direitos do Homem e os princípios do direito internacional;
- Preservar a paz, prevenir conflitos e reforçar a segurança internacional, em conformidade com os objetivos e os princípios da Carta das Nações Unidas, com os princípios da Ata Final de Helsínquia e com os objetivos da Carta de Paris, incluindo os respeitantes às fronteiras externas;

- d) Apoiar o desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objetivo erradicar a pobreza;
e) Incentivar a integração de todos os países na economia mundial, inclusivamente através da eliminação progressiva dos obstáculos ao comércio internacional;
f) Contribuir para o desenvolvimento de medidas internacionais para preservar e melhorar a qualidade do ambiente e a gestão sustentável dos recursos naturais à escala mundial, a fim de assegurar um desenvolvimento sustentável;
g) Prestar assistência a populações, países e regiões confrontados com catástrofes naturais ou de origem humana; e
h) Promover um sistema internacional baseado numa cooperação multilateral reforçada e uma boa governação ao nível mundial.

3. A União respeita os princípios e prossegue os objetivos enunciados nos n.ºs 1 e 2 no contexto da elaboração e execução da sua ação externa nos diferentes domínios abrangidos pelo presente título e pela Parte V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, bem como das suas outras políticas nos seus aspetos externos.

A União vela pela coerência entre os diferentes domínios da sua ação externa e entre estes e as suas outras políticas. O Conselho e a Comissão, assistidos pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, asseguram essa coerência e cooperam para o efeito.

O artigo 24.º, n.º 1, do TUE é também considerado pertinente para a análise e determinação da base jurídica adequada e tem a seguinte redação (sublinhado nosso):

Artigo 24.º do TUE:
(ex-artigo 11.º TUE)

1. A competência da União em matéria de política externa e de segurança comum abrange todos os domínios da política externa, bem como todas as questões relativas à segurança da União, incluindo a definição gradual de uma política comum de defesa que poderá conduzir a uma defesa comum.

*A política externa e de segurança comum está sujeita a regras e procedimentos específicos. **É definida e executada pelo Conselho Europeu e pelo Conselho, que deliberam por unanimidade**, salvo disposição em contrário dos Tratados. **Fica excluída a aprovação de actos legislativo**. Esta política é executada pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e pelos Estados-Membros, nos termos dos Tratados. **Os papéis específicos que cabem ao Parlamento Europeu e à Comissão neste domínio são definidos pelos Tratados. O Tribunal de Justiça da União Europeia não dispõe de competência no que diz respeito a estas disposições, com exceção da competência para verificar a observância do artigo 40.º do presente Tratado e fiscalizar a legalidade de determinadas decisões a que se refere o segundo parágrafo do artigo 275.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.** [...]*

O artigo 40.º do TFUE tem a seguinte redação:

Artigo 40.º do TUE:

A execução da política externa e de segurança comum não afeta a aplicação dos

procedimentos e o âmbito respetivo das atribuições das instituições previstos nos Tratados para o exercício das competências da União enumeradas nos artigos 3.º a 6.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

De igual modo, a execução das políticas a que se referem esses artigos também não afeta a aplicação dos procedimentos e o âmbito respetivo das atribuições das instituições previstos nos Tratados para o exercício das competências da União a título do presente capítulo.

III – A base jurídica proposta

A Comissão propôs o artigo 209.º, n.º 1, e o artigo 212.º, n.º 2, do TFUE como base jurídica adequada para a alteração do Regulamento (UE) n.º 230/2014. Ambas as disposições estão incluídas no Título III sobre «A cooperação com os países terceiros e a ajuda humanitária» no quadro da ação externa da União Europeia, que reuniu os antigos títulos XX (artigos 177.º-181 do TCE) e XXI (artigo 181.º-A do TCE) da Parte III do Tratado da Comunidade Europeia, permitindo à Comunidade Europeia (atualmente União) levar a cabo medidas de política de cooperação com os países em desenvolvimento (artigos 177.º-188.º do TCE) e os países desenvolvidos (artigo 188.º-A do TCE).

A escolha da base jurídica adequada tem sido um assunto recorrente no domínio da ação externa da UE, nomeadamente no que toca à relação entre Política Comum de Segurança e Defesa e políticas de desenvolvimento e cooperação económica, financeira e técnica. Tal fica a dever-se às diferenças jurídicas substanciais entre os conjuntos de disposições que regem estes domínios, bem como à estreita interação entre as políticas desenvolvidas pelas instituições da União. Mais especificamente, a cooperação para o desenvolvimento e nos domínios económico, financeiro e técnico segue o modelo de integração tradicional, nos termos do qual o Parlamento Europeu participa ativamente no processo decisório deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, na sequência de uma proposta da Comissão e sujeito à jurisdição do Tribunal de Justiça¹. Pelo contrário, no atinente à Política Comum de Segurança e Defesa, o Conselho adota medidas principalmente por unanimidade, limitando-se a manter o Parlamento informado, não dispondo o Tribunal de Justiça de qualquer competência nesta matéria².

Face a este contexto, a Comissão dos Assuntos Jurídicos decidiu analisar a base jurídica correta para a proposta de alteração do Regulamento n.º 230/2014. Deverá a União adotar a medida proposta, que abrange desde a cooperação para o desenvolvimento e a cooperação económica, financeira e técnica, até à política de segurança e defesa, nos termos das disposições que regem o primeiro domínio ou o segundo? A resposta a este problema de ordem jurídica permitiria definir não apenas o procedimento a seguir para a adoção da medida proposta, mas também as suas características e implicações jurídicas.

IV – Jurisprudência do TJUE relativa à escolha da base jurídica

Tradicionalmente, o Tribunal de Justiça tem encarado a escolha da base jurídica adequada como uma matéria de importância constitucional, garantindo o respeito pelo princípio da atribuição de competências (artigo 5.º do TUE) e determinando a natureza e o âmbito de

¹ Artigo 209.º, n.º 1, do TFUE.

² Artigo 24.º, n.º1, segundo parágrafo do TUE e artigo 275.º do TFUE.

competências da União.¹ De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, «a escolha da base jurídica de um ato comunitário deve assentar em elementos objetivos suscetíveis de controlo jurisdicional, entre os quais figuram, nomeadamente, a finalidade e o conteúdo do ato».² A escolha de uma base jurídica incorreta pode, por conseguinte, justificar a anulação do ato em causa. Neste contexto, a pretensão de uma instituição de participar de forma mais ativa na adoção de um determinado ato, as circunstâncias da adoção do ato ou o trabalho efetuado a outro título no domínio de ação em que o ato se insere não têm qualquer influência na identificação da base jurídica correta.³

Se o exame desse ato demonstrar que este prossegue uma dupla finalidade ou tem duas componentes, e se uma destas for identificável como principal ou preponderante, sendo a outra apenas acessória, o ato deverá ter por fundamento uma base jurídica única, a exigida pela finalidade ou componente principal ou preponderante.⁴ Não obstante, quando um ato tiver diversos objetivos ou componentes concomitantes que se encontram ligados de forma indissociável, sem que um seja secundário e indireto em relação ao outro, esse ato deverá assentar nas diferentes bases jurídicas correspondentes, se os procedimentos previstos para as respetivas bases jurídicas⁵ não forem incompatíveis com o direito do Parlamento Europeu e não o colocarem em causa.⁶

V – Finalidade e conteúdo do ato proposto

A proposta visa, tal como afirmado pela Comissão na sua exposição de motivos, «a inserção de um novo artigo no título II do Regulamento (UE) n.º 230/2014 a fim de alargar a assistência da União em circunstâncias excecionais de modo a reforçar a capacidade das forças militares nos países parceiros, **com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento sustentável e, em especial, a consecução de sociedades pacíficas e inclusivas**».⁷ De acordo com a avaliação de impacto que acompanha a proposta da Comissão, esta tem uma dupla finalidade: garantir, por um lado, que as situações de instabilidade e de conflito não comprometem a ajuda ao desenvolvimento da UE aos países em desenvolvimento mais frágeis, permitindo que todos os intervenientes no domínio da segurança, mormente os militares, possam garantir a estabilidade, a paz e a ordem pública e, por outro lado, apoiar o desenvolvimento sustentável nos planos económico, social e ambiental dos países em desenvolvimento, tendo como principal objetivo erradicar a pobreza.⁸

Neste contexto, afirma-se no considerando 3 que o apoio aos intervenientes do setor da segurança, inclusive as forças militares em circunstâncias excecionais, na prevenção de conflitos, na gestão de crises ou num contexto de estabilização, é essencial para assegurar as condições adequadas para a erradicação da pobreza e o desenvolvimento. É igualmente

¹ Parecer 2/00, [2001], Coletânea de Jurisprudência, I-9713, ponto 5.

² Processo C-45/86, *Comissão/ Conselho* (Preferências pautais generalizadas), [1987] Coletânea de Jurisprudência I-1439, ponto 5; Processo C-411/06, *Comissão/ Parlamento e Conselho*, [2009] Coletânea de Jurisprudência I-7585.

³ Processo C-269/97, *Comissão/Conselho*, [2000] Coletânea de Jurisprudência I-2257, ponto 44.

⁴ Processo C-137/12, *Comissão/Conselho*, EU:C:2013:675, ponto 53; Processo C-490/10, *Parlamento/Conselho*, EU:C:2012:525, ponto 45; Processo C-155/07, *Parlamento/Conselho*, [2008] Coletânea de Jurisprudência, I-08103, ponto 34.

⁵ Processo C-211/01, *Comissão/Conselho*, [2003] Coletânea de Jurisprudência I-08913, ponto 40; Processo C-178/03, *Comissão/Parlamento Europeu e Conselho*, [2006] Coletânea de Jurisprudência I-107, pontos 43-56.

⁶ Processo C-300/89, *Comissão/Conselho* («Dióxido de titânio»), [1991] Coletânea de Jurisprudência I-2867, pontos 17-25; Processo C-268/94, *Portugal/Conselho*, [1996] Coletânea de Jurisprudência, I-6177.

⁷ COM(2016)447 final, p. 2.

⁸ SWD(2016) 222 final, p. 16.

salientado que essas ações são especialmente necessárias para assegurar a proteção das populações civis nas zonas afetadas por conflitos e em situações de crise ou de fragilidade e contribuem para a boa governação, um controlo democrático eficaz, bem como para o respeito dos direitos humanos e do Estado de Direito. Os considerandos 2, 4 e 5, reiteram o forte nexo entre segurança e desenvolvimento sustentável, fazendo referência, para o efeito, à Agenda 2010 das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável¹, às Conclusões do Conselho Europeu de 19/20 de dezembro de 2013, bem como à Comunicação Conjunta intitulada «Desenvolver as capacidades para promover a segurança e o desenvolvimento — Capacitar os parceiros para a prevenção e a gestão das crises»².

Especificamente, a proposta prevê que a assistência da União aos intervenientes no setor da segurança poderá incluir as forças militares em circunstâncias excecionais, no contexto de um processo de reforma mais vasto do setor da segurança, em consonância com o **objetivo abrangente de alcançar um desenvolvimento sustentável** (novo artigo 1.º, n.º 2,). O artigo 3.º-A, no seu primeiro parágrafo, reitera o objetivo de contribuir para o desenvolvimento sustentável e, em particular, para a consecução de sociedades estáveis, pacíficas e inclusivas, através da assistência da União, em circunstâncias excecionais, para reforçar a capacidade das forças militares nos países parceiros. O n.º 2 refere que a assistência da União para esse efeito deve revestir a forma de programas de reforço das capacidades em prol da segurança e do desenvolvimento, incluindo formação, orientação e aconselhamento, bem como fornecimento de equipamento, melhoria das infraestruturas e prestação de outros serviços. Esta forma de assistência deve ser utilizada **em último caso**, sempre que o recurso a intervenientes não militares não possa garantir de forma adequada a consecução de sociedades estáveis, pacíficas e inclusivas. Tal verifica-se sempre que se registem ameaças graves à existência de instituições estatais que funcionem de modo adequado, bem como à proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais ou que as instituições do Estado tenham deixado de poder fazer face a esta ameaça ou ainda nos casos em que exista um consenso entre o país em causa e a comunidade internacional e/ou a União Europeia de que o setor da segurança e, em especial, o setor militar são essenciais para a estabilidade, a paz e o desenvolvimento, particularmente em situações de crise e contextos de fragilidade. O n.º 4 limita o âmbito de aplicação da assistência militar, ao prever que esta não deverá ser utilizada para financiar as despesas militares correntes, a aquisição de armas e munições ou a formação exclusivamente destinada a contribuir para a capacidade de combate das forças armadas. Por último, o n.º 5 reafirma que a assistência militar deve ainda promover a apropriação pelo país parceiro e o desenvolvimento dos elementos e das boas práticas necessárias para assegurar a sustentabilidade a médio e a longo prazo, bem como para promover o Estado de Direito e os princípios do Direito internacional estabelecidos.

Outras alterações menores aos artigos 7.º, n.º 1, 8.º, n.º 1, e 10.º, n.º 1, do IEP visam a introdução de uma referência cruzada ao novo artigo 3.º, alínea a). Por fim, o artigo 13.º, n.º 1, é alterado de modo a aumentar a dotação financeira para a execução do regulamento em 100 000 000 de euros.

V – Análise e determinação da base jurídica adequada

A Comissão propôs o artigo 209.º, n.º 1, e o artigo 212.º, n.º 2, do TFUE como base jurídica adequada para a alteração do Regulamento (UE) n.º 230/2014. Nos termos do artigo 209.º, n.º

¹ Nações Unidas, A/RES/70/1, Resolução adotada pela Assembleia-Geral em 25 de setembro de 2015.

² JOIN(2015) 17 final, de 28 de abril de 2015.

1, do TFUE, os legisladores da União, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam as medidas necessárias à execução da política de cooperação para o desenvolvimento, a qual, nos termos do artigo 208.º, n.º 1, do TFUE, é conduzida de acordo com os princípios e objetivos da ação externa da União, cujo principal objetivo é a redução da pobreza e, a longo prazo, a sua erradicação. A erradicação da pobreza constitui um escopo também previsto no artigo 21.º, n.º 2, do TUE – as disposições gerais relativas à ação externa da União. Ao que parece, ao destacar este objetivo, o artigo 208.º, n.º 1, do TFUE, sugere que os demais objetivos estabelecidos no artigo 21.º, n.º 2, do TUE podem ser levados a cabo por medidas de cooperação para o desenvolvimento, desde que revistam um caráter secundário¹.

O acórdão Portugal/Conselho confirma a definição muito ampla da União Europeia no atinente à sua política de cooperação para o desenvolvimento em matéria de acordos de cooperação para o desenvolvimento, entendendo o Tribunal de Justiça o seguinte (sublinhado nosso):²

*«Por conseguinte, há que considerar que a inclusão, num acordo de cooperação para o desenvolvimento, de cláusulas relativas a diferentes matérias específicas não pode modificar a qualificação do acordo que **deve ser feita em consideração do objeto essencial do mesmo e não em função das cláusulas especiais, desde que estas cláusulas não comportem obrigações de tal alcance** nas matérias específicas previstas **que as mesmas constituam na realidade objetivos distintos dos da cooperação para o desenvolvimento.**»*

No processo C-403/05 *Parlamento/Comissão*, o Tribunal de Justiça reafirmou que a cooperação para o desenvolvimento visa (sublinhado nosso)³:

*«**não só o desenvolvimento económico e social sustentável desses países, a sua inserção harmoniosa e progressiva na economia mundial, bem como a luta contra a pobreza, mas também o desenvolvimento e a consolidação da democracia e do Estado de Direito assim como o respeito dos Direitos do Homem e das liberdades fundamentais** respeitando, ao mesmo tempo, os compromissos assumidos no quadro das Nações Unidas e das outras organizações internacionais.»*

De acordo com a nota de 2004 elaborada pelo Serviço Jurídico do Parlamento Europeu sobre a escolha da base jurídica do antecessor do IEP, que, inicialmente continha uma disposição semelhante em matéria de capacidades militares em circunstâncias excecionais⁴,

as medidas relativas a operações de manutenção da paz e de apoio à paz podem ser claramente consideradas como contributo para o objetivo de desenvolver a democracia e o Estado de Direito. A redação do artigo 179.º do TCE, (atualmente artigo 209.º, n.º 1, do TFUE) e do artigo 181.º-A do TCE (atualmente 212.º, n.º 2, do TFUE) não exclui o financiamento de operações de manutenção da paz para cumprir

¹ Cf. Processo C-91/05, *Comissão/ Conselho, (ECOWAS)* [2008] Coletânea de Jurisprudência I-3651, ponto 73. Cf. também Processo C-377/12, *Comissão/Conselho*, [2014] ECLI:EU:C:2014:1903, ponto 37. P. Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy* (2013, OUP, pp. 211-212.

² Processo C-268/94, *República Portuguesa/Conselho da União Europeia*, 1996, Coletânea de Jurisprudência I-6177, ponto 39.

³ Processo C-403/05, *Parlamento/Comissão*, [2007] Coletânea de Jurisprudência I-9045, ponto 56.

⁴ SJ-0746/04, p.7.

*os seus objetivos. Além disso, a jurisprudência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias determinou que a política de desenvolvimento da União deve ser interpretada em sentido lato*¹.

Na sua nota de 6 de janeiro de 2017, o Serviço Jurídico do Parlamento confirmou que as circunstâncias excepcionais que justificam medidas de reforço das capacidades para favorecer a segurança e o desenvolvimento a título da nova versão do IEP poderão permitir uma interpretação alternativa, segundo a qual a componente militar referida no artigo 3.º-A é, simultaneamente, acessória e necessária. Esta situação é ainda confirmada pela exclusão do apoio de natureza estritamente militar em conformidade com o artigo 3.º-A, n.º 4, que poderá ser ainda reforçada associando este instrumento de forma mais explícita e estreita à política de cooperação para o desenvolvimento da União². Tal como confirmado na nota de 2 de fevereiro de 2017 dos serviços da Comissão sobre a base jurídica no âmbito do processo 2016/0207 (COD) elaborada a pedido da Comissão dos Assuntos Jurídicos, a proposta tem em vista o desenvolvimento através de um outro interveniente envolvido – as forças militares – em circunstâncias limitadas, nas quais o interveniente não atua na sua capacidade militar, mas visa exclusivamente objetivos civis³.

Segundo a Comunicação Conjunta da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de 28 de abril de 2015, intitulada «Desenvolver as capacidades para promover a segurança e o desenvolvimento de capacidades no setor da segurança»⁴, o desenvolvimento de capacidades no setor da segurança pode centrar-se nas forças civis e/ou policiais, mas também nas forças militares. A Estratégia Europeia de Segurança de 2003 prevê que a segurança é uma condição prévia para o desenvolvimento, uma vez que os conflitos destroem a infraestrutura, inclusive de carácter social, mas também incentivam a criminalidade, desencorajam o investimento e tornam impossível a manutenção de uma atividade económica normal⁵. Por último, de acordo com o Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, «o objetivo essencial da cooperação para o desenvolvimento é a erradicação da pobreza no contexto do desenvolvimento sustentável, englobando este último **a boa governação e os direitos humanos, bem como vertentes políticas, económicas, sociais e ambientais**»⁶. Além disso, o Consenso Europeu, «[s]ervirá de orientação ao planeamento e implementação da componente de ajuda ao desenvolvimento de todos os instrumentos e estratégias comunitárias de cooperação com países terceiros» – entendendo-se por «ajuda ao desenvolvimento [...] qualquer tipo de ajuda pública ao desenvolvimento (APD) aprovada pelo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE». ⁷ De acordo com a revisão das diretivas em matéria de APD, o financiamento das forças militares dos países parceiros só é possível sempre que circunstâncias excepcionais exijam a prestação de serviços de desenvolvimento às forças militares no âmbito da sua missão de restabelecer o Estado de Direito. Em contrapartida, está excluída a concessão de ajuda às despesas militares⁸. Em consequência, as situações em que os poderes públicos se revelam

¹ Cf. Processo C-268/94, *Comissão/Conselho*, [1996] Coletânea de Jurisprudência I-6177, ponto 37.

² SJ-0729/16, p.10.

³ Sji (2017)303958, p.2.

⁴ Cf. SEC(2015) 17 final.

⁵ Cf. *A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy*, Bruxelas, 12 de dezembro de 2003, pp. 11-13.

⁶ JO C 2006, C 46/1, n.ºs 5, 7 e 42. Cf. também Processo C-377/12, *Conclusões do Advogado-geral Mengozzi* (2014), ponto 40.

⁷ JO C 2006, de 46/1, n.º 8.

⁸ Cf. *Reporting Directives of 17 February 2016, OECD document DCD/DAC(2016)3/FINAL*, de 8 de abril de 2016, pontos 96-98.

impotentes para a consecução de sociedades pacíficas e inclusivas não estão abrangidas pelo âmbito de aplicação das diretivas revistas em matéria de APD e a proposta de regulamento considera que é possível ir para além da ajuda pública ao desenvolvimento recorrendo às forças militares para a prestação de serviços nesta matéria¹. De um ponto de vista jurídico, as diretivas APD não impõem, enquanto tais, limites juridicamente vinculativos ao âmbito de aplicação do artigo 208.º TFUE e o Regulamento IEP não sujeita a sua aplicação à condicionalidade em matéria de APD².

Todavia, como reconhecido na avaliação de impacto que acompanha a proposta, a construção de capacidades militares e de defesa para fins não relacionados com a cooperação para o desenvolvimento interferiria, de facto, na missão da PESC, violando também o artigo 40.º do TUE, que introduziu o princípio da «**não-afetação mútua**» entre as ações externas da União³ no âmbito da PESC e as não ligadas à PESC. Do mesmo modo, uma medida que incida, essencialmente, sobre o financiamento das forças militares de países terceiros para fins relacionados com a defesa deve ser conforme à PESC da União e não pode ser combinada com uma base jurídica não relacionada com a PESC. Isto mesmo foi confirmado pelo Tribunal no Processo C-263/14, Parlamento/Conselho

*«Quanto aos atos adotados com base numa disposição relativa à PESC, incumbe ao Tribunal de Justiça assegurar, nomeadamente, a título do artigo 275.º, segundo parágrafo, primeiro membro de frase, TFUE e do artigo 40.º TUE, que a execução desta política não afeta a aplicação dos procedimentos e o âmbito respetivo das atribuições das instituições previstos nos Tratados para o exercício das competências da União a título do Tratado FUE. A escolha da base jurídica adequada de um ato da União reveste uma importância de natureza constitucional, uma vez que o recurso a uma base jurídica errada é suscetível de invalidar esse ato, nomeadamente, quando a base jurídica adequada prevê um processo de adoção de atos que é diferente do que foi efetivamente seguido. Segundo jurisprudência constante, a escolha da base jurídica de um ato da União [...] deve fundar-se em elementos objetivos suscetíveis de fiscalização jurisdicional, entre os quais figuram a finalidade e o conteúdo desse ato».*⁴

Neste sentido, a componente militar do regulamento proposto deve ser encarada no contexto mais amplo dos objetivos e do conteúdo do IEP. Com esse fim em vista, devem ser tidos em conta o caráter de «último recurso» da reforma proposta e a delimitação rigorosa das ocasiões em que o recurso à assistência militar pode ser considerado o único meio eficaz para contribuir para a consecução de sociedades pacíficas e inclusivas. Além disso, a proposta proíbe a assistência da União ao financiamento da formação militar exclusivamente destinada a contribuir para a capacidade de combate das forças armadas e as despesas militares correntes, a aquisição de armas e munições, pelo que se pode argumentar que se trata de uma indicação do objetivo da proposta no sentido de contribuir para a proteção e a segurança das populações civis em países terceiros⁵. Esta possibilidade é ainda limitada pela obrigação que

¹ Cf. Sj.i(2017)303958, p.3.

² SJ-0729/16, p.7-8.

³ Cf. van Elsuwege, «EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: in Search of a new Balance between Delimitation and Consistency», 47 *Common Market Law Review*, 2010, p. 1002.

⁴ Acórdão de 14 de junho de 2016, *Parlamento/ Conselho*, C-263/14, ECLI:EU:C:2016:435, pontos 42-43.

⁵ Veja-se argumentação análoga do Serviço Jurídico do Parlamento no âmbito do IE, antecessor do Instrumento para a Estabilidade e a Paz: SJ-0746/04, p.7.

incumbe à Comissão de definir uma avaliação de riscos adequada, procedimentos de monitorização e avaliação de medidas (n.º 6 da mesma disposição). As modalidades de acompanhamento e de avaliação estão estabelecidas nos artigos 12.º e 13.º do Regulamento (UE) n.º 236/2014, que é aplicável a todos os instrumentos de financiamento externo da UE, incluindo o IEP.

Tendo em conta o que precede, pode argumentar-se que o regulamento proposto visa contribuir para o desenvolvimento sustentável e a consecução de sociedades estáveis, pacíficas e inclusivas através de uma boa governação da administração pública, designadamente os ministérios da defesa e forças armadas – parte integrante do poder executivo – embora sob controlo civil e em circunstâncias excecionais, sempre que o desenvolvimento sustentável não possa ser alcançado apenas recorrendo a intervenientes não militares.

VII – Conclusão e recomendação

Face ao exposto, embora a proposta da Comissão introduza obrigações que visam o desenvolvimento e a consolidação do Estado de Direito e da boa governação através do reforço da supervisão e do controlo civil das forças militares em países terceiros, estando, por isso, ligada à PESC e à PCSD, prossegue, não obstante, os objetivos principais e predominantes de desenvolvimento e de cooperação económica, financeira e técnica de políticas centradas no contributo para sociedades pacíficas e inclusivas, o que é indispensável para a consecução do desenvolvimento sustentável. Uma vez que estes objetivos primários estão ligados de forma indissociável, sem que um seja secundário e indireto em relação ao outro,¹ o artigo 209.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 212.º, n.º 2, do TFUE, devem constituir a base jurídica adequada da proposta.

Assim, na sua reunião de 13 de julho de 2017, a Comissão dos Assuntos Jurídicos decidiu, por 10 votos a favor, 7 contra e 6 abstenções², recomendar os artigos 209.º, n.º 1 e 212.º, n.º 2, do TFUE como base jurídica correta da Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) n.º 230/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014, que cria um instrumento para a estabilidade e a paz.

Aproveito a oportunidade para reiterar a V. Ex.^a os protestos da minha elevada consideração.

Pavel Svoboda

¹ Cf. Processo C-411/06, *Comissão/ Parlamento e Conselho*, [2009] Coletânea de Jurisprudência I-7585.

² Encontravam-se presentes no momento da votação final: Pavel Svoboda (Presidente), Jean-Marie Cavada (Vice-presidente, relator), Mady Delvaux (Vice-Presidente), Lidia Joanna Geringer de Oedenberg (Vice-Presidente), Axel Voss (Vice-Presidente), Isabella Adinolfi, Max Andersson, Joëlle Bergeron, Marie-Christine Boutonnet, Lynn Boylan, Daniel Buda, Angel Dzhambazki, Kostas Chrysogonos, Rosa Estaràs Ferragut, Heidi Hautala, Mary Honeyball, Sylvia-Yvonne Kaufmann, Gilles Lebreton, António Marinho e Pinto, Angelika Niebler, Evelyn Regner, Tiemo Wölken, Tadeusz Zwiefka.