

MODELOS DE GOVERNAÇÃO DOS FUNDOS EUROPEUS

Ricardo Pedro¹

SUMÁRIO

1. Introdução; **2.** Regulamentos de Disposições Comuns; **2.1** Regulamento (UE) 1303/2013; **2.2** Regulamento (UE) 2021/1060; **3.** Modelo de Governação do “Portugal 2020”; **4.** Modelo de Governação do “Portugal 2030”; **4.1** Introdução; **4.2** Programas Operacionais; **4.3** Níveis de Governação; **5.** Alguns Aspetos Controvertidos dos Modelos de Governação; **5.1** Garantias Administrativas: *a) Curador do Beneficiário; b) Recurso Administrativo; c) Curador do Beneficiário, Recurso Administrativo e Direito de Queixa*; **5.2** Estruturas de Missão; **6.** Breves Conclusões.

¹ Doutor em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Investigador no Centro de Investigação de Direito Público (CIDP) da Faculdade de Direito de Lisboa.

1. Introdução

Os atuais Fundos Europeus, tal como os seus antecedentes¹, constituem uma manifestação das diversas políticas da União Europeia (UE ou União), contando, em regra, cada política com fundos próprios. A gestão da maioria dos fundos europeus tem-se feito através das autoridades nacionais em conjugação com os poderes de programação e de controlo da Comissão Europeia (CE ou Comissão), isto é, através de uma administração partilhada, mista² ou coadministração³ da CE e dos Estados-Membros (EM)⁴, que interatuam em distintas tarefas do procedimento administrativo de administração e controlo da concessão de apoios financeiros financiados por fundos europeus. Da perspetiva nacional, torna-se necessário identificar as entidades a que está atribuída a referida tarefa e, em particular, para o que a este estudo interessa, analisar como é que estas entidades estão organizadas e que funções assumem. Dito por outras palavras, importa estudar o Modelo de Governação adotado (internamente) para a concessão de apoios que sejam financiados por fundos europeus.

Não se trata de um tema novo entre nós uma vez que Portugal já beneficiou de vários quadros comunitários de apoio⁵ e para cada um dos referidos quadros foi previsto um regime jurídico relativo ao Modelo de Governação. Em traço muito lato tem-se verificado uma evolução dos regimes numa lógica de melhoramento sem que tenha, ao que se conhece, havido um corte radical. Por outro lado, o desenho do Modelo de Governação leva-nos para o tema da organização administrativa uma vez que a maior parte dos referidos fundos são administrados por entidades administrativas públicas nacionais. Por outro ainda, uma vez que estamos perante a concessão de fundos de origem europeia,

¹ Para uma abordagem histórica da configuração dos fundos europeus estruturais, cf. entre outros, Ordoñez Solís, David, *Fondos estructurales europeos: régimen jurídico y gestión administrativa*, Madrid, Marcial Pons, 1997, p. 17 e ss, e Andrew Evans, *The EU structural funds*, Oxford, University Press, 1999, pp. 2 e ss.

² Cf. Roque, Miguel Prata, *Direito processual administrativo europeu: a convergência dinâmica no espaço europeu de justiça administrativa*, Coimbra, Coimbra Editora, 2011, pp. 99-101.

³ Cf. Franchini, Claudio, *Amministrazione italiana e amministrazione comunitaria: la coamministrazione nei settori di interesse comunitario*, 2.^a ed., Padova, CEDAM, 1993, p. 174 e ss, e Chiti, Edoardo, et al., *Diritto amministrativo europeo: casi e material*, Milano, Dott. A. Giuffrè Editore, 2005, p. 160.

⁴ Cf. Mento, Sandro, “Poteri amministrativi della Commissione Europea in materia di fondi strutturali”, *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n.º 1, 2007, pp. 135-172; Bernard, Nick, *Multilevel governance in the European Union*, The Hague, Kluwer Law International, 2002, pp. 99-145.

⁵ Atualmente está em execução do sexto quadro de apoio financeiro: I Quadro Comunitário de Apoio (QCAI) para o período de programação 1989-1993; o II Quadro Comunitário de Apoio (QCAII) para o período de programação 1994-1999; III Quadro Comunitário de Apoio (QCAIII) para o período de programação 2000-2006; IV Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) para o período de programação 2007-2013, V “Portugal 2020” para o período de programação 2014-2020, VI “Portugal 2030” para o período de programação 2021-2027. Para além dos fundos europeus ordinários, são ainda de ter em conta os extraordinários cujo exemplo mais recente se pode recortar do Plano de Recuperação e Resiliência, sobre este, cf. o nosso, “Role of the Portuguese Audit Court in monitoring the Recovery and Resilience Plan: a piece of a hopeful puzzle?”, *Revista Catalana de Dret Públic*, 65, 2022, 163-178. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i65.2022.3787>

isto é, assentes em orçamento europeu verifica-se que o Modelo de Governação deve assegurar o equilíbrio entre a garantia da efetividade do Direito da União Europeia nesta matéria e, em particular, as obrigações que resultam dos Regulamentos de Disposições Comuns e a liberdade de organização institucional que tende a ser oferecida aos EM.

Nesta sequência e no contexto nacional foi aprovado o Modelo de Governação do “Portugal 2020”⁶, para o período de financiamento de 2014-2020, e o Modelo de Governação do “Portugal 2030”⁷, para o período de financiamento de 2021-2027.

O presente brevíssimo estudo atualiza um estudo publicado anteriormente⁸, dando nota das principais linhas orientadoras relativas aos Modelos de Governação previstas nos Regulamentos de Disposições Comuns, anterior e atual (2); no regime do “Portugal 2020” (3); e no regime do “Portugal 2030” (4). Analisam-se ainda alguns aspetos controvertidos do Modelo de Governação do “Portugal 2020” e do “Portugal 2030” (5) e termina-se com umas breves conclusões (6).

2. Regulamentos de Disposições Comuns

As regras europeias de carácter secundário relativas aos fundos europeus estão previstas em vários regulamentos europeus reguladores dos vários fundos europeus⁹⁻¹⁰. Ou seja, ao nível europeu o *corpus* normativo dos fundos europeus é composto por um Regulamento de Disposições Comuns, que é posteriormente desenvolvido por normas mais precisas relativas a cada um dos fundos¹¹.

Por uma questão de economia e de relevância para o tema do Modelo de Governação, iremos apenas fazer referência ao Regulamento de Disposições Comuns conformador do “Portugal 2020” e ao Regulamento de Disposições Comuns conformador do “Portugal 2030”.

⁶ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro (com alterações).

⁷ Aprovado pelo Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro.

⁸ Cf. o nosso, *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento e Auxílios Públicos: Estudos de Direito Administrativo Nacional e Europeu*, Lisboa: Almedina, 2020, pp. 147-162.

⁹ Belicka, Daiana, “Unification and Simplification of European Structural and Investment Funds Management”, *European Structural and Investment Funds Journal*, 2/2014, pp. 116-125.

¹⁰ Sobre o direito europeu primário relativo aos fundos europeus, cf., o nosso, *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento...*, pp. 21-25.

¹¹ Cf. Cappello, Mauro, *Guida ai fondi strutturali europei 2014-2020*, Roma: Maggioli Editore, 2014, p. 62.

2.1 Regulamento (UE) 1303/2013

Para o período de financiamento de 2014-2020 foi aprovado pelo Regulamento (UE) n.º 1303/2013, do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu, de 17 de Dezembro de 2013, que estabelece as disposições comuns aplicáveis ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), ao Fundo Social Europeu (FSE) e ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), necessárias para assegurar a eficácia dos fundos europeus e a coordenação dos Fundos entre si e com os outros instrumentos da União¹².

Este regulamento - enquanto diploma europeu motivador e conformador do Modelo de Governação do “Portugal 2020” - estabelece regras importantes para a sua compreensão. Destaca-se o disposto nos artigos 47.º e ss que preveem regras sobre o comité de acompanhamento e nos artigos 123.º e ss dispõem regras para as autoridades de gestão e autoridades de controle. Estas regras devem ser cumpridas pelo EM e devem estar em conformidade com o quadro nacional, institucional, jurídico e financeiro.

Devem salientar-se que, de acordo com o Regulamento (UE) n.º 1303/2013, nos artigos 5.º e 47.º, se prevê que os EM dispõem de uma elevada margem de apreciação na escolha das estruturas administrativas mais adequadas (no âmbito nacional, institucional e jurídico) para serem responsáveis pela governação dos fundos europeus.

2.2 Regulamento (UE) 2021/1060

Para o período de financiamento de 2021-2027 foi aprovado o Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de junho de 2021 que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a

¹² Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 17 de dezembro de 2013, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho (OJ L 347, 20.12.2013, p. 320–469).

Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos¹³.

Este Regulamento de Disposições Comuns -, à semelhança do Regulamento de Disposições Comuns anterior, apresenta várias normas com impacto no Modelo de Governação do “Portugal 2030”. Destaca-se o disposto no (i) artigo 8.º, n.º 2, que pressupõe um modelo com vários níveis de governação, aí se dispondo que os EM devem envolver os parceiros na elaboração dos acordos de parceria e em todo o processo de elaboração e execução dos programas, incluindo através da sua participação nos comités de acompanhamento; no (ii) artigo 38.º, n.º 1, que impõe a criação de um comité de acompanhamento para acompanhar a execução no (iii) artigo 71.º, n.º 2, que dispõe que a Autoridade de Auditoria seja uma entidade pública; no (iv) artigo 73.º, que prevê importantes funções de execução dos fundos europeus às autoridades de gestão.

De referir ainda que um dos aspetos destacados pelo Regulamento de Disposições Comuns é o referente ao direito de queixa, prevendo o artigo 69.º, n.º 7 que os EM devem prever disposições para assegurar um exame eficaz das queixas relativas aos fundos europeus. Assim, o âmbito, as regras e os procedimentos relativos a essas disposições são da responsabilidade dos EM, em conformidade com os respetivos quadros institucionais e jurídicos. As queixas podem dizer respeito a qualquer litígio entre beneficiários potenciais e selecionados sobre uma operação proposta ou selecionada, assim como a qualquer litígio com terceiros sobre a execução de um programa ou suas operações, seja qual for a qualificação jurídica das vias de recurso previstas nos termos do direito nacional.

De destacar ainda que este regulamento europeu prevê vários princípios conformadores da organização e do funcionamento da execução dos fundos europeus, nomeadamente, relativos à transparência (artigo 47.º); gestão partilhada (artigo 7.º); igualdade (9.º).

3. Modelo de Governação do “Portugal 2020”

Ao nível nacional, o Modelo de Governação é definido no artigo 2.º, alínea n) do Decreto-Lei n.º 137/2014 como um “conjunto de políticas, estratégias de desenvolvimento, domínios de intervenção, objetivos temáticos e prioridades de investimento vertidas quer no Acordo de Parceria, quer nos PO e de desenvolvimento rural, quer ainda no regime jurídico que enquadra a aplicação dos FEER, no continente e nas regiões autónomas, entre 2014 e 2020”.

¹³ OJ L 231, 30.6.2021, p. 159–706.

Para uma melhor caracterização remetemos para um outro estudo sobre o tema¹⁴, deixando apenas a referência que este Modelo de Governação apresenta diferentes níveis de governação:

- (i) Coordenação política através da “CIC PT 2020”;
- (ii) Coordenação técnica (a) seja do “PT 2020”, (b) seja de cada FEEL;
- (iii) Gestão através das (a) Autoridades de Gestão e dos (b) Organismos Intermédios;
- (iv) Autoridades de certificação;
- (v) Pagamento;
- (vi) Autoridades de auditoria e de controlo;
- (vii) Comissões de acompanhamento;
- (viii) Articulação funcional através de “redes”;
- (ix) Curador do Beneficiário dos fundos europeus.

O MG é informado por vários princípios, alguns dos quais são expressamente admitidos no Decreto-Lei n.º 137/2014. Deve enfatizar-se que estamos no campo do Direito Administrativo, portanto, além dos princípios adiante mencionados, devemos levar em conta os princípios gerais desta área do direito. Assim – sem qualquer ordem de preferência – são de considerar os seguintes princípios:

- (i) O primeiro princípio a ter em conta é o princípio da legalidade, *recitus* juridicidade. Apesar de este princípio não estar expressamente elencado no Decreto-Lei n.º 137/2014, deve ter-se em conta que todas as entidades do Modelo de Governação devem agir de acordo com este princípio, pois é imposto, desde logo, pelo artigo 266, n.º 2 da Constituição da República Portuguesa. Para cumprir o princípio da juridicidade deve considerar-se o direito europeu primário, nomeadamente, os artigos 162.º, 174.º, 175.º, 176.º e 177.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE e o direito europeu secundário, com destaque para o Regulamento (UE) n.º 1303. Tal como no Direito Europeu, também no Direito Português existem muitos regimes com diferentes graus de vinculatividade a considerar na aplicação dos fundos europeus. Por exemplo, para além da *hard law* - em especial o Decreto-Lei n.º 137/2014, o Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro e as portarias de regulamentação (e em algumas matérias o Decreto-Lei n.º 6/2015, de 8 de janeiro e o Decreto-Lei n.º 191/2014, de 31 de dezembro), devem ter-se em conta a *soft law*, por exemplo, as Orientações das Comissões de Acompanhamento e os Avisos de Concurso.

¹⁴ Cf., o nosso, “Estruturas de missão, em particular, Autoridades de Gestão”, in *Novos modelos, novos actores da organização administrativa*, I, Carla Amado Gomes, Ana Fernanda Neves, Tiago Serrão (Coord.), AAFDL, Lisboa, 2018, pp. 865-891.

- (ii) O segundo princípio é o da governação multinível e da subsidiariedade. Trata-se de dois princípios que determinam que se promova a articulação entre os níveis de governação central, regional e local e se potencie a experiência e os conhecimentos técnicos dos intervenientes relevantes, no respeito pela lei e no pressuposto que as instituições, os agentes e as intervenções mais próximas dos problemas a superar e das oportunidades a realizar são os protagonistas e responsáveis mais eficientes e eficazes.
- (iii) O terceiro princípio é o princípio da igualdade. Trata-se de um princípio geral de foro constitucional, nacional e europeu, e está expressamente previsto no Regulamento (UE) n.º 1303. Este regulamento impõe não apenas a igualdade de género, mas também a obrigação de medidas adequadas para evitar a discriminação racial ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual durante a preparação e implementação dos programas. Em particular, a acessibilidade para pessoas com deficiência deve ser levada em consideração durante a preparação e implementação dos programas. Como referido, o Modelo de Governação admitiu expressamente o princípio da igualdade, no entanto está quase exclusivamente limitado à dimensão da igualdade entre homens e mulheres. Nesta dimensão, o princípio da igualdade impõe a integração na perspetiva de género, proibindo a discriminação relacionada com questões de género, desde logo, no recrutamento de recursos humanos, no acesso à informação e no financiamento através de fundos europeus.
- (iv) O quarto princípio a considerar é o princípio da transparência e prestação pública de contas. Este princípio impõe a prestação de informações públicas sobre o financiamento concedido e os resultados obtidos. Além disso, por exemplo, o princípio impõe a publicação prévia dos apoios que serão concedidos (Avisos de Concurso) e determina a aplicação à gestão dos fundos europeus das boas práticas de informação pública dos apoios concedidos e dos resultados obtidos.
- (v) O quinto princípio a ter em conta é o da participação. Este princípio visa, acima de tudo, garantir que todas as entidades que intervêm no Modelo de G promovam e garantam o amplo envolvimento e participação dos parceiros económicos e sociais e das organizações relevantes da sociedade civil. Este princípio impõe ainda a inclusão de um vasto conjunto de intervenientes nas comissões de acompanhamento [como prevê o artigo 49.º do Regulamento (UE) n.º 1303]. Mas também impõe a participação dos beneficiários no procedimento administrativo de concessão do incentivo, desde logo, assegurando a audiência prévia.

- (vi) O sexto princípio é o da segregação de funções e visa prevenir conflitos. Este princípio impõe que, no Modelo de Governação, as funções de análise e decisão, certificação de pagamentos, auditoria e controlo, sejam separadas. A segregação de funções deve operar entre e dentro de cada entidade responsável pela gestão e controlo.
- (vii) O sétimo princípio é o da proporcionalidade e é um dos princípios fundamentais do Direito Público (europeu e nacional). A sua aplicação aos fundos europeus torna-se natural, especialmente no que diz respeito à adequação do financiamento a ser concedido. Este princípio determina que as regras de execução e utilização dos fundos europeus, em particular os recursos financeiros e administrativos necessários para a preparação e execução, relativamente à monitorização, comunicação de informação, avaliação, gestão e controlo, devem ser proporcionais à dimensão do financiamento a conceder, a fim de apoiar o âmbito geral de redução dos encargos administrativos dos beneficiários e dos entes públicos.
- (viii) O oitavo princípio a considerar é o da simplificação, que é um dos princípios mais populares nas recentes reformas do Direito Administrativo (incluindo em Portugal). A ideia de reduzir os custos procedimentais era algo que o legislador português do Modelo de Governação tinha em mente. Uma das implementações deste princípio é a obrigação de não solicitar informações sobre o beneficiário se a Administração Pública portuguesa já tiver acesso às mesmas.
- (ix) O nono princípio a ter em conta é o da racionalidade económica e da concentração. O princípio da racionalidade económica não é bem densificado no Decreto-Lei n.º 137/2014, mas, pelo menos, impõe que o financiamento a ser concedido no âmbito dos fundos europeus seja previamente ponderado do ponto de vista económico, social e ambiental. O princípio da concentração impõe que os fundos sejam distribuídos em número limitado de domínios temáticos, de forma a maximizar o seu próprio impacto nas dimensões económica, social, ambiental e territorial. Como resultado, o Modelo de Governação admitiu quatro domínios temáticos: (a) competitividade e internacionalização, (b) inclusão social e emprego, (c) capital humano e (d) sustentabilidade e eficiência na utilização dos recursos.
- (x) *Last but not least*, está previsto o princípio da sustentabilidade, que estabelece a disciplina financeira e o controlo orçamental e impõe a sustentabilidade financeira dos projetos públicos e a coerência entre a programação dos fundos europeus e o planeamento orçamental.

4. Modelo de Governação do “Portugal 2030”

4.1 Introdução

No ordenamento jurídico nacional é de destacar que foram recentemente aprovados dois diplomas relevantes em matéria de fundos europeus para o período de 2021-2027. Assim, posteriormente à aprovação do Acordo de Parceria¹⁵, foi aprovado o Decreto-Lei n.º 5/2023, de 25 de janeiro, que prevê o modelo de governação dos fundos europeus e o Decreto-Lei n.º 20-A/2023, de 22 de março, que estabelece o Regime Geral de Aplicação dos Fundos Europeus do Portugal 2030 e do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) para o período de programação de 2021-2027.

No que tange ao modelo de governação dos fundos europeus para o período de programação de 2021-2027, é de destacar que o diploma que o aprova tem como âmbito não apenas o “Portugal 2030” - que integra o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu Mais (FSE+), o Fundo de Coesão (FC), o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura (FEAMPA) e o Fundo para uma Transição Justa (FTJ) para o período de 2021 -2027 -, mas ainda o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) para o período de 2021-2027.

Mais:

- (i) prevê o modelo de governação do Plano Estratégico da Política Agrícola Comum para Portugal - PEPAC Portugal (PEPAC) para o período de 1 de janeiro de 2023 a 31 de dezembro de 2027;
- (ii) aplica-se, com as devidas adaptações, aos programas que contribuem para o objetivo de cooperação territorial europeia (Interreg);
- (iii) aplica-se supletivamente e com as necessárias adaptações a outros fundos europeus;
- (iv) aplica-se com as necessárias adaptações às Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, constando de regulamentação própria as dimensões de coordenação política regional e de gestão regional dos respetivos programas, sem prejuízo das competências das autoridades nacionais relativas a certificação, pagamentos, auditoria, monitorização e avaliação, comunicação, sistemas de informação e controlo.

A atenção será dedicada apenas ao Modelo de Governação do “Portugal 2030”.

¹⁵ Disponível em: <https://portugal2030.pt/documentos-e-recursos/> Acesso em 5 de abril de 2023.

4.2 Programas Operacionais

Os diferentes níveis de governação do “Portugal 2030” que a seguir se adiantarão devem ainda ser compreendidos ao abrigo dos vários Programas Operacionais previstos no Acordo de Parceria. Assim, à luz do disposto no artigo 4.º, referente à estruturação operacional do Portugal 2030, os programas que integram o “Portugal 2030” têm natureza temática, regional, de assistência técnica e de cooperação territorial europeia.

Estão previstos quatro programas temáticos: **(i)** Demografia, Qualificações e Inclusão; **(ii)** Inovação e Transição Digital; **(iii)** Ação Climática e Sustentabilidade; **(iv)** Mar.

Estão previstos cinco programas regionais no continente, correspondentes ao território de cada NUTS II: **(i)** Norte; **(ii)** Centro; **(iii)** Lisboa; **(iv)** Alentejo; **(v)** Algarve.

Estão previstos **(i)** dois programas regionais nas Regiões Autónomas, dos Açores e da Madeira; **(ii)** um programa de assistência técnica; e os **(iii)** programas do objetivo cooperação territorial europeia resultantes de processos negociais com outros EM e aprovados pela Comissão.

4.3 Níveis de Governação

A governação do “Portugal 2030”, tal como o anterior, continua a ser multinível, e que se encontram elencados em geral no artigo 6.º, e que são:

- (i)** Coordenação política assegurada pela CIC Portugal 2030;
- (ii)** Coordenação técnica assegurada pela Agência, I.P.¹⁶ e pelo PO Mar;
- (iii)** Gestão assegurada pelas Autoridades de Gestão e pelos Organismos Intermédios;
- (iv)** Acompanhamento assegurado pelos Comitês de Acompanhamento;
- (v)** Certificação assegurada pelas Autoridades de Certificação;
- (vi)** Pagamento assegurado pelos Organismos Pagadores;
- (vii)** Auditoria assegurada pelos Órgãos de Auditoria;
- (viii)** Acompanhamento das dinâmicas regionais assegurado pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional; e
- (ix)** Articulação funcional que funcionará através de redes.

¹⁶ Cf. Decreto-Lei n.º 140/2013, de 18 de outubro, que cria a Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. e extingue o Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, I.P., o Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu, I.P. e a Estrutura de Missão Observatório do QREN.

Da comparação do Modelo de Governação do “Portugal 2020” com o Modelo de Governação do “Portugal 2030”, a grande alteração daí resultante é a relativa à figura do Curador do Beneficiário. Isto é, a sua extinção do Modelo de Governação do “Portugal 2030”.

4.4 Princípios Gerais de Governação

Seguindo a previsão do anterior Modelo de Governação, o atual, prevê no artigo 2.º, vários princípios orientadores gerais. Trata-se de princípios gerais da governação, a que devem acrescer os princípios gerais do direito administrativo, com destaque para o *princípio da juridicidade* que, apesar de não expressamente referido, não deixa de encontrar uma concretização disciplinadora no artigo 3.º, n.º 1, ao prever que a governação do “Portugal 2030” é efetuada em conformidade com a legislação nacional, com as diretivas e os regulamentos da União Europeia, com o Acordo de Parceria que aprova o “Portugal 2030”, com as decisões da Comissão Europeia que aprovam os programas, com o conteúdo dos programas aprovados e com a regulamentação específica, bem como com os regulamentos e as orientações emitidas pelos órgãos responsáveis pela coordenação e gestão.

Os princípios orientadores a ter em conta são: **(i)** concentração; **(ii)** simplificação; **(iii)** orientação para resultados; **(iv)** abertura à inovação; **(v)** transparência e prestação de contas; **(vi)** subsidiariedade; **(vii)** segregação das funções de gestão e de prevenção de conflitos de interesse; **(viii)** sinergias entre fontes de financiamento nacionais e europeias.

Alguns destes princípios são comuns ao Modelo de Governação do “Portugal 2020”, nomeadamente, **(i)** o princípio da transparência e prestação de contas; **(ii)** os princípios da segregação das funções de gestão e da prevenção de conflitos de interesse; **(iii)** o princípio da simplificação; **(iv)** o princípio da concentração; **(v)** os princípios da transparência e prestação de contas.

Outros princípios surgem de forma inovadora, ou pelo menos, com uma nova roupagem, como acontece com a **(i)** abertura à inovação, através da experimentação de projetos-piloto e abordagens territoriais inovadoras em domínios financiados pelos fundos europeus, demonstrando resultados de eficiência e eficácia nas políticas públicas; e o relativo às **(ii)** sinergias entre fontes de financiamento nacionais e europeias, que impõe que se assegure, quer na dimensão de programação estratégica e orçamental, quer na vertente de acompanhamento e avaliação, uma visão global dos recursos mobilizados ao serviço da estratégia.

Por fim, alguns dos princípios que constavam do Modelo de Governação do “Portugal 2020” não constam do Modelo de Governação atual, como acontece, em certa medida, com o **(i)** princípio da

governança a vários níveis; **(ii)** princípio da igualdade entre mulheres e homens; **(iii)** princípio da participação;**(iv)** princípio da proporcionalidade; **(v)** princípio da racionalidade económica; **(vi)** princípios da disciplina financeira e da integração orçamental.

A diferença assinalada da consagração dos vários princípios nos dois Modelos de Governança crê-se que não terá qualquer significado jurídico, uma vez que, para além do carácter principiológico dos mesmos, muitos dos referidos princípios, por exemplo, ausentes do elenco do atual Modelo de Governança já resultam de vários normativos europeus, seja de direito primário, seja de direito secundário e do direito nacional, seja de um entendimento sistemático do Modelo de Governança atual, seja do Regime Geral de Aplicação dos Fundos Europeus do Portugal 2030, seja de princípios gerais do direito administrativo, seja de outros normativos que na execução dos fundos deverão ser cumpridos, desde logo, ao nível financeiro.

5. Alguns Aspectos Controvertidos dos Modelos de Governança

5.1 Garantias Administrativas

a) Curador do Beneficiário

Um destes aspetos é relativo à figura do Curador do Beneficiário inovatoriamente introduzida no Modelo de Governança do “Portugal 2020”. O Curador do Beneficiário era designado pelo Conselho de Ministros, sob proposta do membro do Governo responsável pela área do desenvolvimento regional, de entre personalidades de reconhecido mérito profissional, credibilidade e integridade pessoal e gozava de independência face aos demais órgãos de governança e o seu regime estava, na generalidade, previsto nos artigos 62.º e 63.º do Modelo de Governança do “Portugal 2020”. Tratava-se, como acima se referiu, de uma novidade no contexto da gestão de fundos europeus, seja na melhoria da garantia do bom funcionamento do sistema, seja na promoção da proteção dos direitos dos beneficiários. A compreensão desta figura percebia-se melhor a partir das suas competências e que eram:

- (i)** Receber e apreciar as queixas, apresentadas pelos beneficiários dos fundos europeus, diretamente relacionadas com atos ou omissões dos órgãos de governança, e emitir recomendações sobre elas. Previamente à adoção destas recomendações o Curador do Beneficiário devia ouvir o órgão de governança visado na queixa. No final, caso se mantivessem as razões para emitir as recomendações, estas eram comunicadas ao órgão visado pela queixa e publicitadas no Balcão Portugal 2020;

- (ii) Propor a adoção de medidas que contribuíssem para a melhoria da qualidade do serviço prestado pelos órgãos de governação;
- (iii) Elaborar um relatório anual sobre a sua atividade, a publicitar no Balcão Portugal 2020;
- (iv) Recomendar a revogação pela Autoridade de Gestão ou pela “CIC Portugal 2020” de atos decisórios proferidos pelas Autoridades de Gestão¹⁷.
- (v) Por fim, para o correto exercício das competências do Curador do Beneficiário, os demais órgãos de governação deviam colaborar com este, designadamente através da prestação e da entrega célere e pontual das informações e dos documentos solicitados, sem prejuízo da salvaguarda do dever de sigilo a que estejam obrigados.
- (vi) Deve esclarecer-se que, da consulta do sítio do Curador do Beneficiário, constatava-se que este apenas apresentava atividade até ao final do primeiro trimestre de 2016. Centrando a discussão apenas no plano jurídico (organizacional e funcional) deve destacar-se que, para além de ser necessário um elevado ativismo funcional desta figura, a justificar a sua existência, também a sua independência deve ser devidamente assegurada, tendo em conta as entidades que o propõem e o nomeiam. A figura do Curador do Beneficiário apresenta algumas semelhanças com o Provedor de Justiça¹⁸, embora aquele seja funcionalmente orientado para a garantia do bom funcionamento do sistema de gestão dos fundos europeus e para a promoção da proteção dos direitos dos beneficiários dos fundos europeus.
- (vii) Partindo de uma ideia que nos parece correta e que é a de que a inclusão de figuras jurídicas no ordenamento jurídico, nomeadamente, na organização administrativa deve, por um lado, ter uma justificação válida e, por outro, apenas se devem abandonar as figuras positivadas caso haja uma avaliação negativa da *performance* das mesmas¹⁹, somos, até novos dados, levados a defender que a opção pela manutenção ou pela não consagração da figura do Curador do Beneficiário do Modelo de Governação deveria ser objeto de avaliação extrajurídica que ponderasse devidamente a sua extinção ou manutenção. Apesar de não se conhecer a referida avaliação, a verdade é que o atual

¹⁷ Esta competência foi aditada pelo artigo 32.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de Outubro, que estabelece as regras gerais de aplicação dos Programas Operacionais e dos Programas de Desenvolvimento Rural financiados pelos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI), para o período de programação 2014-2020 (alterado).

¹⁸ Sobre esta figura, por todos, Neves, Ana Fernanda, “O Provedor de Justiça e a administração pública”, *in Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Joaquim Moreira da Silva Cunha*, coordenação de Jorge Miranda, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, Coimbra Editora, 2005, pp. 51-92.

¹⁹ Chamando à atenção para que, em geral, não tem lugar, na nossa prática, a fase da *avaliação das políticas públicas implementadas*, cf. Tavares, António, *Administração Pública Portuguesa*, Lisboa, FFMS, 2019, p. 93.

Modelo de Governação não consagra a figura do Curador de Beneficiário nem uma figura análoga.

b) Recurso Administrativo

Outra das alterações do Modelo de Governação do “Portugal 2020” foi a eliminação da figura do recurso administrativo dos atos da entidade competente para a decisão de concessão dos apoios financiados por fundos europeus, nos termos do disposto no n.º 7 do artigo 19.º, que previa que: “Dos atos praticados pela autoridade de gestão não cabe recurso hierárquico”. Quer isto significar que, face à referida opção, seria de concluir que, por um lado, se aplicava o procedimento administrativo geral (de segundo grau) no que tange à reclamação, já não se aplicando, no que toca ao recurso hierárquico e, por outro, o procedimento administrativo de controlo para um órgão diferente do autor do ato apenas teria lugar caso a “CIC Portugal 2020” (ou a “sub CIC temática”) optasse pela sua revogação em virtude de recomendação do Curador do Beneficiário.

No âmbito das garantias dos administrados devia ter-se em conta que, da análise das funções do Curador do Beneficiário, este fica muito aquém do nível de garantia que um recurso administrativo pode permitir (desde logo, pela sua diferente natureza, estrutura e função)²⁰. Acresce que, será ainda de ter em conta que o Regulamento (UE) n.º 1303, no n.º 1 do artigo 59.º e no n.º 3 do artigo 72.º, insiste que os EM devem assegurar a existência de medidas eficazes para a apreciação de litígios relacionados com os fundos europeus – ficando o Curador do Beneficiário também fora da satisfação desta necessidade. Necessidade, sublinhe-se, urgente de resolver quando os meios para a apreciação de litígios postos à disposição do beneficiário se revelam, em regra, morosos. A considerar-se de grande utilidade a figura do Curador do Beneficiário será de reavaliar a sua consideração não enquanto alternativa ao recurso hierárquico, que, verdadeiramente, não é, mas como um mecanismo de complementaridade, tal como acontece na relação da figura do Provedor de Justiça com a garantia administrativa que representa o recurso administrativo.

Por fim, numa apreciação global dos meios de defesa dos administrados (administrativos e jurisdicionais) verifica-se que os meios de defesa jurisdicionais têm revelado (e o cenário tende a não se alterar a curto prazo) o conhecido problema da morosidade da justiça administrativa²¹, o que tende

²⁰ Sobre o recurso hierárquico, cf. Amaral, Diogo Freitas do, *Conceito e natureza do recurso hierárquico*, I, 1.ª ed., Coimbra, Atlântida Editora, 1981, pp. 40 e ss; Amaral, Diogo Freitas do (com a colaboração de Pedro Machete e Lino Torgal), *Curso de direito administrativo*, II, 3.ª ed., Coimbra, Almedina, 2016, pp. 622 e ss.

²¹ Cf., a título de exemplo, o relativamente recente estudo “Justiça e eficiência – O Caso dos Tribunais Administrativos e Fiscais”, fevereiro de 2017, Observatório Permanente de Justiça, coordenação de Conceição Gomes e elaboração de Paula Fernando. Disponível em <http://opj.ces.uc.pt/site/novo/?id=8795&pag=17285> e consultado a 7 de junho de 2017.

a provocar a falta de efetividade deste meio de defesa, que se expressa através do jargão *justiça retardada é justiça denegada*. Neste contexto de déficit de proteção jurisdicional assumia maior gravidade a eliminação da figura do recurso hierárquico, pelo que seria de reavaliar a reposição do recurso hierárquico enquanto garantia dos direitos dos administrados.

No diapasão defendido²², o Modelo de Governação do “Portugal 2030” veio repor a figura do recurso administrativo, ao prever no artigo 15.º, n.º 7, que determina que “[d]os atos praticados pela autoridade de gestão cabe recurso administrativo facultativo para o membro do Governo responsável pela coordenação política específica do respetivo programa, respondendo a respetiva área governativa em juízo, em caso de impugnação judicial”.

c) Curador do Beneficiário, Recurso Administrativo e Direito de Queixa

Ambas as figuras procuram dar resposta ao tema do direito de queixa previsto pelo atual Regulamento de Disposições Comuns. De algum modo a opção do Modelo de Governação previsto para o período de 2014-2020 ao eliminar a figura do recurso administrativo e ao prever a figura do Curador do Beneficiário daria a entender que se estava perante um *trade-off* entre estas duas figuras, embora não se tratasse de meios equivalentes. A mesma opção parece ter ocorrido agora, mas no sentido inverso, ou seja, pela reposição do recurso administrativo e pela eliminação do Curador do Beneficiário.

Adicionalmente, no contexto do direito de queixa, o artigo 15.º, n.º 1, alínea qq) do diploma que prevê o Modelo de Governação do “Portugal 2030” vem prever que compete às autoridades de gestão dos programas temáticos, regionais do continente e de assistência técnica, apreciar as queixas, reclamações e relatórios relacionados com o eventual incumprimento da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia²³ e da CNUDPD no âmbito de operações apoiadas pelos fundos europeus, em articulação com a Direção-Geral da Política de Justiça e o Instituto Nacional para a Reabilitação, I.P., respetivamente, e manter informado o respetivo comité de acompanhamento sobre as mesmas. No entanto, esta novas preocupações com o direito de queixa prendem-se com a necessidade de garantia dos direitos fundamentais, já que nas restantes matérias de proteção dos direitos dos administrados no contexto dos fundos europeus valem as garantias administrativas gerais, assim como as garantias judiciais.

²² Cf., o nosso, *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento...*, p. 161.

²³ Sobre a importância do cumprimento da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia na aplicação dos fundos europeus, cf., o nosso, “A Progressiva Relevância dos Direitos Fundamentais na Administração dos Fundos Europeus”, no prelo.

5.2 Estruturas de Missão

Uma das principais entidades do Modelo de Governação anterior era e é, sem dúvida alguma, a Autoridade de Gestão, uma vez que era responsável pela gestão, acompanhamento e execução do Programa Operacional. À luz do quadro europeu de apoio anterior as Autoridade de Gestão eram entidades temporárias (*maxime*, estruturas de missão) para o período 2014-2020. O Modelo de Governação não apresentava uma noção legal de Autoridade de Gestão; no entanto, o disposto no n.º 1 do artigo 19.º esclarecia que esta era a entidade responsável pela gestão, acompanhamento e execução do respetivo Programa Operacional.

Sendo estruturas de missão seguem o regime previsto na Lei n.º 4/2004, de 15 de janeiro e, em particular, o disposto no artigo 28.º que prevê a admissão de tais estruturas de missão para a prossecução de tarefas ou missões temporárias, ou seja, as tarefas que lhe forem atribuídas não assumem a característica de permanência. Por outro lado, a sua criação está dependente de tais tarefas não poderem ser prosseguidas pelos serviços já existentes. Da perspetiva da teoria geral da organização administrativa estamos perante um ente público que integra a administração direta do Estado de modo temporário. Tal resulta, desde logo, da referida inclusão formal num diploma dedicado à administração direta. É de sublinhar que, a este propósito, alguma jurisprudência administrativa, ressaltando a particularidade resultante do seu carácter temporário, decide no sentido de que “a estrutura de missão pertence, em sentido material e orgânico, à administração direta do Estado”²⁴.

Do confronto do resultado da breve caracterização das Autoridades de Gestão enquanto estruturas de missão²⁵ com (i) o carácter contínuo e reiterado de programas de apoio, (ii) o período de 7 anos de duração de cada programa de apoio, (iii) a complexidade que resulta da gestão dos fundos europeus e (iv) ainda as complexas relações jurídicas internas que se estabelecem, impunha e impõe que se questione se o *carácter temporário* das Autoridades de Gestão é a solução mais adequada (ponderação imposta pelo *princípio da proporcionalidade* no contexto da organização administrativa), desde logo, (i) do ponto de vista da boa administração (eficaz e eficiente) dos fundos europeus, (ii) do ponto de vista das relações institucionais e hierárquicas, e (iii) da perspetiva da gestão interna, nomeadamente, face à instabilidade que se cria sempre que se avizinha um novo quadro europeu de apoio.

²⁴ Cf., entre outros, acórdãos do Supremo Tribunal Administrativo, de 4.06.2003, P. 0905/02; de 6.7.2004, P. 01340/03, e acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, de 28.05.2015, P. 12072/15.

²⁵ Para outros desenvolvimentos, cf., o nosso, “Estruturas de missão...”, pp. 865-891.

Apesar do referido e da relevância que os Regulamentos de Disposições Comuns atribuem às Autoridades de Gestão, constata-se que as mesmas continuam a assumir a natureza jurídica de estrutura de missão.

6. Breves Conclusões

A análise do Modelo de Governação do “Portugal 2020” em confronto com o Modelo de Governação do “Portugal 2030” revela em geral uma tendência de continuidade no que tange à organização das entidades envolvidas e respetivas funções.

Apesar dessa tendência, identificam-se algumas alterações com particular destaque para a eliminação da figura do Curador do Beneficiário. Ainda que estivesse em causa uma entidade com poderes apenas recomendatórios, não se deve deixar de reconhecer a sua valia na melhoria da garantia do bom funcionamento do sistema, na promoção da proteção dos direitos dos beneficiários e como um *plus* na concretização do direito de queixa imposto ao nível dos Regulamentos de Disposições Comuns.

Outra das alterações resulta na reconsagração – uma vez que tinha sido eliminado do Modelo de Governação do “Portugal 2020” – do recurso administrativo dos atos praticados pela autoridade de gestão. Esta opção representa um reforço das garantias dos administrados dos fundos europeus e ao mesmo tempo uma musculação da garantia nacional do direito de queixa referido.

É ainda de sublinhar que o direito de queixa sai reforçado ao nível da proteção dos direitos fundamentais com a concretização da apreciação das queixas envolvendo várias entidades públicas, além da Autoridade de Gestão.

Ainda de destacar que no que tange às Autoridades de Gestão, mantém-se a sua natureza de estrutura de missão; apesar dos vários argumentos a favor do reforço desta entidade.

Para terminar, é ainda de sublinhar que a comparação do elenco dos princípios gerais de governação nos dois modelos, revela algumas diferenças; no entanto, não parece que tal opção resulte em qualquer significado jurídico, uma vez que, para além do carácter principiológico dos mesmos, tais princípios acabam por se impor à luz do vasto quadro normativo a que os fundos estão sujeitos.