

DIRECÇÃO-GERAL DE POLÍTICAS INTERNAS  
DEPARTAMENTO TEMÁTICO **B**  
POLÍTICAS ESTRUTURAIS E DE COESÃO



Agricultura e Desenvolvimento Rural



Cultura e Educação



Pescas



**Desenvolvimento Regional**



Transportes e Turismo



**O IMPACTO DO  
TRATADO DE LISBOA NA  
POLÍTICA REGIONAL**

NOTA





**DIRECÇÃO-GERAL DAS POLÍTICAS INTERNAS DA UNIÃO**  
**DEPARTAMENTO TEMÁTICO B: POLÍTICAS ESTRUTURAIS E DE**  
**COESÃO**

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

# **O IMPACTO DO TRATADO DE LISBOA NA** **POLÍTICA REGIONAL**

**NOTA**

O presente documento foi solicitado pela Comissão do Desenvolvimento Regional do Parlamento Europeu.

## **AUTOR**

Dr.<sup>a</sup> Esther KRAMER  
Departamento Temático das Políticas Estruturais e de Coesão  
Parlamento Europeu  
E-mail: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

## **VERSÕES LINGUÍSTICAS**

Original: EN.  
Tradução: BG, CS, DE, EL, ES, FR, HU, IT, LT, PL, PT, RO, SK.

## **SOBRE O EDITOR**

Para contactar o Departamento Temático, ou para assinar o respectivo boletim informativo mensal, escrever, por favor, para: [poldep-cohesion@europarl.europa.eu](mailto:poldep-cohesion@europarl.europa.eu)

Manuscrito concluído em Janeiro de 2010.  
Bruxelas, © Parlamento Europeu, 2010.

O presente documento está disponível na Internet em:  
<http://www.europarl.europa.eu/studies>

## **DECLARAÇÃO DE EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADE**

As opiniões expressas no presente documento são da exclusiva responsabilidade do autor e não representam necessariamente a posição oficial do Parlamento Europeu.

A reprodução e a tradução para fins não comerciais estão autorizadas, mediante menção da fonte e aviso prévio do editor, a quem deve ser enviada uma cópia.



**DIRECÇÃO-GERAL DAS POLÍTICAS INTERNAS DA UNIÃO**  
**DEPARTAMENTO TEMÁTICO B: POLÍTICAS ESTRUTURAIS E DE**  
**COESÃO**

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

**O IMPACTO DO TRATADO DE LISBOA NA**  
**POLÍTICA REGIONAL**

**NOTA**

**Resumo:**

A presente Nota descreve o impacto do Tratado de Lisboa na Política Regional.

O Tratado introduz novas disposições que afectam os processos legislativos, bem como o âmbito de aplicação e o sistema de governação da Política Regional. Essas disposições abrem novas possibilidades para os membros da Comissão do Desenvolvimento Regional verem aumentada a sua influência política em diversas fases do processo decisório da UE.



## ÍNDICE

<b>Introdução</b>	<b>5</b>
<b>1. Processo legislativo ordinário e "actos delegados"</b>	<b>5</b>
<b>2. Alargamento do âmbito da política regional e de coesão</b>	<b>7</b>
<b>3. Alargamento do princípio da subsidiariedade e autonomia local e regional</b>	<b>8</b>
<b>4. Controlo da subsidiariedade pelos parlamentos nacionais e regionais</b>	<b>10</b>
<b>5. Outras disposições do Tratado de Lisboa com potencial impacto na política regional</b>	<b>12</b>
5.1. Auxílios estatais e regiões ultraperiféricas	12
5.2. Serviços de interesse (económico) geral	12
5.3. "Cooperação reforçada"	14
5.4. Novo direito de iniciativa do Parlamento relativo à revisão dos Tratados	14
5.5. As novas competências do Parlamento em matéria orçamental e a futura política de coesão	15
<b>Conclusão</b>	<b>17</b>





## Introdução

A entrada em vigor do Tratado de Lisboa em 1 de Dezembro de 2009 veio pôr fim a quase uma década de discussões sobre a reforma do Tratado da União Europeia.

Ao mesmo tempo que preserva a base do equilíbrio institucional entre as Instituições comunitárias, o Tratado de Lisboa reforça o papel desempenhado pelo Parlamento Europeu como um dos dois ramos da autoridade legislativa e orçamental. Diversas disposições do novo Tratado poderão exercer um forte impacto sobre as actividades da Comissão do Desenvolvimento Regional. Afectam os processos legislativos, bem como o âmbito e o sistema de governação das políticas regional e de coesão. A perspectiva regional da governação europeia ganha importância em várias fases do processo decisório da UE.

## 1. Processo legislativo ordinário e "actos delegados"

Em primeiro lugar, o Tratado de Lisboa converteu o Parlamento Europeu num legislador em pé de igualdade com o Conselho no que se refere aos Fundos Estruturais e ao Fundo de Coesão. O artigo 177.º do TFUE estipula a aplicação geral do **processo legislativo ordinário** (co-decisão), substituindo o procedimento de parecer favorável anteriormente aplicável.

*"...o Parlamento Europeu e o Conselho, por meio de regulamentos adoptados de acordo com o processo legislativo ordinário e após consulta ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, definirão as missões, os objectivos prioritários e a organização dos fundos com finalidade estrutural, o que poderá implicar o agrupamento desses fundos. São igualmente definidas nos mesmos termos as regras gerais que lhes serão aplicáveis, bem como as disposições necessárias para garantir a sua eficácia e a coordenação dos fundos entre si e com os demais instrumentos financeiros existentes.*

*Um Fundo de Coesão, criado nos mesmos termos, contribuirá financeiramente para a realização de projectos nos domínios do ambiente e das redes transeuropeias em matéria de infra-estruturas de transportes."*

Isto aumenta consideravelmente a competência da Comissão do Desenvolvimento Regional, na medida em que permite que os seus membros apresentem alterações a todas as propostas da Comissão e/ou às posições comuns do Conselho.<sup>1</sup> O Parlamento e a comissão permanente estão em pé de igualdade com o Conselho em todas as fases do trabalho legislativo, desde a preparação até ao compromisso necessário em matéria de legislação, passando pela negociação. Concretamente, a **modificação do processo legislativo será particularmente importante para as próximas decisões** relativas ao **Regulamento Geral sobre os Fundos Estruturais após 2013** e à **implementação de um novo Fundo de Coesão**, mas também no que respeita a todos os outros regulamentos sobre os Fundos e o Agrupamento Europeu de cooperação territorial.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> O processo legislativo ordinário é estabelecido no artigo 294.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), que substituiu o artigo 251.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia (TCE).

<sup>2</sup> Já influenciou o trabalho relativo à proposta de regulamento do Conselho que altera o actual Regulamento sobre disposições gerais respeitantes à simplificação de determinados requisitos e determinadas disposições relativas à gestão financeira do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, do Fundo Social Europeu e do Fundo de Coesão (parte do 3.º pacote de simplificação relativo à implementação dos fundos com finalidade estrutural).

O papel legislativo do Parlamento e a totalidade dos processos decisórios das políticas Regional e de Coesão tornam-se dessa forma mais transparentes e democráticos.

Como agora acontece, **os regulamentos de aplicação relativos ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e todos os outros instrumentos das políticas regional e de coesão** passam a ser adoptados **por co-decisão** do Parlamento e do Conselho (artigo 178.º do TFUE).

Com o Tratado de Lisboa a co-decisão passa a ter outra denominação, mas o processo não sofre alterações consideráveis. Algumas modificações reforçam ainda mais a posição institucional do Parlamento Europeu. Nos termos do novo processo legislativo ordinário, o Parlamento – tal como o Conselho – passa a aprovar em primeira e segunda leitura uma "posição" e não apenas um "parecer", como acontecia anteriormente. Além disso, as bases para as negociações no processo de conciliação serão as posições respectivas do Parlamento e do Conselho em segunda leitura – e já não a posição comum do Conselho e as alterações do Parlamento em segunda leitura.

## Actos delegados e de execução

O Tratado de Lisboa implica um sistema completamente novo no que respeita aos antigos processos de comitologia, que são substituídos por "actos delegados" e "actos de execução", definidos pelos artigos 290.º-291.º do TFUE. No primeiro caso, o legislador pode delegar na Comissão o poder de adoptar actos não legislativos de alcance geral ou de alterar certos elementos não essenciais do acto legislativo, ao passo que no segundo caso o papel da Comissão é puramente executivo, uma vez que ela tem o direito – em caso de necessidade de condições uniformes de execução – de adoptar actos de execução.

Os **actos delegados** conferem ao legislador o direito de revogar a delegação de poder ou de levantar objecções ao acto delegado – **dois instrumentos importantíssimos de controlo legislativo para o Parlamento**. Por este motivo, são neste momento negociados entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão os pormenores da maneira exacta de pôr em prática estas disposições. O artigo 290.º do TFUE relativo aos actos delegados prevê a futura adopção de um regulamento no âmbito do processo legislativo ordinário. Mas, até esse regulamento entrar em vigor, são necessários um acordo interinstitucional provisório ou a elaboração de soluções *ad hoc* para actos legislativos que confirmem que os limites da delegação de poder estão bem definidos.

As negociações em curso revelam a existência de diferenças consideráveis entre as Instituições da União Europeia, as quais têm de ser resolvidas com vista à obtenção de uma base jurídica comum para o trabalho a realizar nos próximos meses. É do interesse do legislador encontrar soluções rápidas para estes problemas, a fim de poder prosseguir o trabalho legislativo. No entanto, a Comissão do Desenvolvimento Regional – juntamente com outras autoridades parlamentares – terá de acompanhar de perto as discussões em curso entre as instituições para manter integralmente o poder conferido aos órgãos parlamentares pelo Tratado de Lisboa. A execução do Tratado tem de ser entendida como um processo demorado, e um acordo celebrado à pressa poderá pôr em risco os novos poderes do Parlamento.

## 2. Alargamento do âmbito da política regional e de coesão

A segunda grande alteração do Tratado de Lisboa no domínio das políticas de coesão, paralelamente à modificação dos processos legislativos, reforça por outros meios a competência da Comissão do Desenvolvimento Regional: a UE reconhece agora explicitamente a "coesão territorial" como um objectivo político geral, juntamente com a coesão económica e social.

O n.º 3 do artigo 3.º do TUE declara que a UE "promove a **coesão** económica, social e **territorial**, e a solidariedade entre os Estados-Membros." Em conformidade com isso, o Título XVII da Parte IV do TFUE é agora dedicado à "**Coesão económica, social e territorial**", substituindo os artigos 174.º-178.º relativos às Políticas Regionais e Fundos Estruturais os antigos artigos 158.º-162.º do TCE.

Para além disso, todos os três aspectos da política de coesão são referidos como áreas de **competência partilhada** entre a União e os Estados-Membros (n.º 2, alínea c), do artigo 4.º do TFUE).

Na sua definição de "política de coesão", o Tratado de Lisboa (artigo 174.º do TFUE) reafirma a "redução da disparidade entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões" e, o que é mais importante, fornece uma **definição mais precisa e exaustiva do que os anteriores Tratados das regiões que merecem medidas específicas no quadro da Política Regional:**

*"Entre as regiões em causa, é consagrada especial atenção às zonas rurais, às zonas afectadas pela transição industrial e às regiões com limitações naturais ou demográficas graves e permanentes, tais como as regiões mais setentrionais com densidade populacional muito baixa e as regiões insulares, transfronteiriças e de montanha."*

Significa isto que se considera que qualquer região que se encontre numa das condições supramencionadas tem por definição direito a beneficiar de investimentos da UE ao abrigo da política regional da União. Daí que as recentes **tendências de limitar as políticas regional e de coesão apenas às regiões mais pobres da UE devam ser consideradas incoerentes relativamente ao Tratado de Lisboa** – uma indicação importante para o debate polémico em curso sobre a Política de Coesão depois de 2013.

Embora o Tratado de Lisboa seja claro no que se refere ao largo âmbito de aplicação da política de coesão, **não aparece nele uma definição precisa do novo conceito de "coesão territorial"** – reconhecidamente, uma tarefa de grande complexidade. No entanto, essa definição é crucial para a execução das futuras políticas de coesão, a fim de se apurar o conceito e de se poder traduzi-lo em iniciativas políticas concretas e orientadas para fins específicos. O âmbito, o objectivo e a execução da "coesão territorial" dependem da vontade política de proceder à concepção e definição da mesma – tal como foi o caso da política de coesão económica e social.

Ter plenamente em conta as condições e os potenciais específicos de um território exige que a União Europeia atente nas implicações locais e regionais das suas principais políticas sectoriais. Isso representa, na realidade, um enorme passo em frente para os esforços da Comissão do Desenvolvimento Regional no sentido de **incluir sistematicamente em todas as políticas comunitárias o conceito de coesão**. Por um lado, deverá aumentar

a sua competência para avaliar o impacto de outras políticas na coesão económica, social e territorial em toda a União Europeia. Por outro lado, a relevância da política de coesão como elemento indispensável da coesão económica e social tornar-se-á mais evidente para os Estados-Membros que, conseqüentemente, deverão incluir muito mais as perspectivas de coesão territorial nos respectivos programas sectoriais e Quadros de Referência Estratégicos Nacionais.

É tarefa da Comissão do Desenvolvimento Regional defender e incentivar este novo conceito inclusivo de coesão perante as entidades europeias, nacionais e regionais. **É necessário explorar na prática política as oportunidades proporcionadas pelo Tratado de Lisboa para se produzirem efeitos positivos.** Deverá ocupar o lugar de maior relevo no quadro das preocupações da comissão parlamentar uma "avaliação analítica" das grandes iniciativas políticas em termos das conseqüências sobre a coesão. Ao mesmo tempo, seria útil que os deputados demonstrassem perante a opinião pública a forma como a política de coesão contribui para maximizar o impacto de outras prioridades da União Europeia e estimula a economia.

### **3. Alargamento do princípio da subsidiariedade e autonomia local e regional**

O Tratado de Lisboa não se limita a exigir que os governos nacionais reforcem os aspectos territoriais das suas políticas. O novo conceito de "coesão territorial" está associado à terceira novidade de base que afecta em particular a política regional, o aumento da consideração dos agentes regionais e locais na definição e execução da política de coesão. Esses agentes acolheram com grande entusiasmo esta modernização do sistema comunitário de multigovernança e esperam vê-lo implementado.

Para começar, o **princípio geral da subsidiariedade** definido no n.º 3 do artigo 5.º do TUE é agora **alargado ao nível regional e local**:

*"Em virtude do princípio da subsidiariedade, nos domínios que não sejam da sua competência exclusiva, a União intervém apenas se e na medida em que os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União."*

Esta ideia é apresentada em pormenor no **Protocolo (n.º 2)** ao Tratado de Lisboa "Relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade", que destaca o governo regional e local e realça, nomeadamente, que os projectos de actos legislativos têm de ter em conta o encargo "...de natureza financeira ou administrativa, que incumba à União, aos Governos nacionais, às **autoridades regionais ou locais**..." (artigo 5.º). Por conseqüência, a **avaliação do impacto** das propostas legislativas deve ter agora em conta todos os níveis de governo.

Para além disso – e, de novo, pela primeira vez – o Tratado de Lisboa reconhece explicitamente o princípio geral da **autonomia local e regional**. O n.º 2 do artigo 4.º do TUE especifica que a UE *"respeita a igualdade dos Estados-Membros perante os Tratados, bem como a respectiva identidade nacional, reflectida nas estruturas políticas e constitucionais fundamentais de cada um deles, incluindo no que se refere à autonomia local e regional"*.

O Tratado de Lisboa completa o papel institucional do **Comité das Regiões (CdR)**, conferindo-lhe o direito de **interpor recurso para o Tribunal de Justiça da UE** em duas circunstâncias específicas: em primeiro lugar, para proteger as suas próprias prerrogativas institucionais e, em segundo lugar, para solicitar a anulação de actos legislativos comunitários que considere que violam o princípio da subsidiariedade (artigo 263.º do TFUE). Este direito está consignado no artigo 8.º do "Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade" atrás referido:

*" O Tribunal de Justiça da União Europeia é competente para conhecer dos recursos com fundamento em violação do princípio da subsidiariedade por um acto legislativo (...) Nos termos do mesmo artigo, o Comité das Regiões pode igualmente interpor recursos desta natureza relativamente aos actos legislativos para cuja adopção o Tratado (...) determine que seja consultado."*

Além disso, o mandato do CdR foi prolongado de quatro para cinco anos e o mandato do seu Presidente de dois anos para dois anos e meio, colocando-o assim em sintonia com as outras instituições europeias e aumentando a sua capacidade de exercer impacto sobre decisões políticas. A **consulta do CdR é obrigatória relativamente à coesão económica, social e territorial e aos Fundos Estruturais** (artigos 175.º, 177.º e 178.º do TFUE). O Parlamento pode estabelecer um prazo para essa consulta.

Há que assinalar, porém, que as disposições constitucionais dos Estados-Membros e a sua distribuição de competências a nível territorial não são directamente afectadas pelo Tratado. A este respeito, as implicações concretas das supramencionadas referências a autoridades regionais e locais continuam a ser declarações políticas.

As disposições relativas às entidades locais e regionais na tomada de decisões em matéria de política comunitária exigem uma **estreita cooperação entre o Parlamento Europeu – em especial a Comissão do Desenvolvimento Regional – e o CdR** para garantir uma consulta contínua e eficaz do governo local e regional. A fim de se fazer uma utilização tão completa quanto possível da prática da participação regional plena, há que intensificar significativamente o diálogo a vários níveis.

Neste quadro, a comissão parlamentar também pode prestar um aconselhamento valioso na perspectiva da criação de uma **nova política da UE para as cidades** que tenham passado a ser parceiros formalmente importantes na procura de soluções para muitos desafios da política regional. Na sua audição perante a Comissão do Desenvolvimento Regional, o Comissário indigitado para a Política Regional, Johannes Hahn, referiu uma nova política para as cidades como sendo uma das três prioridades políticas fundamentais do seu mandato.

## 4. Controlo da subsidiariedade pelos parlamentos nacionais e regionais

A fim de acompanhar formalmente a aplicação deste princípio da subsidiariedade alargado, o Tratado de Lisboa instituiu um **sistema de alerta precoce para os parlamentos nacionais** (artigo 12.º do TUE) que poderá influenciar o trabalho prático da Comissão do Desenvolvimento Regional. O Protocolo n.º 1 "Relativo ao Papel dos Parlamentos Nacionais na União Europeia", bem como os artigos 6.º e 7.º do Protocolo n.º 2 relativo à subsidiariedade e à proporcionalidade estabelecem as regras detalhadas deste novo processo de acompanhamento *ex ante*.

Nos termos destas regras, os parlamentos nacionais devem receber projectos de actos legislativos ao mesmo tempo que o Parlamento Europeu e o Conselho. Em seguida, normalmente dentro de 8 semanas a contar da data de envio de uma proposta legislativa, os parlamentos nacionais – **ou qualquer câmara de um parlamento nacional** – podem emitir um parecer fundamentado se considerarem que um projecto de legislação não obedece ao princípio da subsidiariedade. Só em "casos urgentes devidamente fundamentados" é que o Conselho pode tomar uma decisão sobre um projecto de legislação no prazo de dez dias (artigo 4.º do Protocolo n.º 1).

**Deste modo, pela primeira vez, os órgãos parlamentares nacionais terão oportunidade de se pronunciar sobre projectos de legislação europeus, independentemente dos respectivos governos.**

Cada parlamento nacional dispõe de dois votos. Nos sistemas parlamentares bicamerais, cada uma das duas câmaras dispõe de um voto. Neste quadro, **os parlamentos regionais** com competências legislativas podem passar a ter um papel activo no processo decisório da UE. Isso é possível se o parlamento nacional em causa considerar adequado consultá-los e integrá-los no processo.

Se a obediência ao princípio da subsidiariedade por parte de um projecto de acto legislativo for contestada por um terço dos votos atribuídos aos parlamentos nacionais (uma maioria simples relativamente a propostas que se inscrevem no âmbito do processo legislativo ordinário), a proposta tem de ser reanalisada.<sup>3</sup> O Parlamento Europeu receberá não apenas o parecer fundamentado dos parlamentos nacionais, mas também a reacção da Comissão Europeia. Se, com base nesses documentos, ao abrigo do processo legislativo ordinário, o Parlamento, por maioria simples dos seus deputados (e o Conselho, por uma maioria de 55 % dos seus membros), considerar que a proposta não é de facto compatível com o princípio da subsidiariedade, a mesma é abandonada.

À semelhança do que sucede com outras disposições novas do Tratado, impõe-se ainda determinar exactamente como funcionam em pormenor as relações entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais. Por exemplo, os prazos e as regras processuais para os pareceres fundamentados de 27 parlamentos nacionais terão, provavelmente, de ser estipulados, em especial tendo em conta o calendário definido pelo Tratado de Lisboa. A Comissão do Desenvolvimento Regional poderá ter necessidade de estabelecer com mais rigor do que antes um calendário para cada dossiê legislativo e de o comunicar aos parlamentos nacionais o mais rapidamente possível. Para se conseguir um diálogo legislativo a este nível, será necessário um fluxo de informação constante.

De uma forma geral, o desenvolvimento de um processo de consulta entre os **parlamentos regionais e nacionais e o Parlamento Europeu** que permita o cumprimento das disposições do Tratado de Lisboa constituirá um desafio. Além disso, experiências anteriores demonstraram que muitos parlamentos gostariam de dar o seu parecer, não apenas sobre a questão da subsidiariedade, mas também sobre o conteúdo das propostas legislativas. Por conseguinte, surgem outras dificuldades, a saber, distinguir os pareceres relacionados com a subsidiariedade dos comentários sobre o conteúdo das propostas e decidir como avaliar esses ditos comentários. Mesmo que o Tratado de Lisboa não mencione claramente este aspecto, o trabalho político deverá promover esta prática com vista à elaboração de legislação. Em todo o caso, um conhecimento inicial das considerações dos parlamentos nacionais será vantajoso, se não mesmo decisivo, para a futura legislação.<sup>4</sup>

A **Comissão do Desenvolvimento Regional**, responsável pelas relações com as regiões em nome do Parlamento Europeu, poderá contribuir para este processo, intensificando a sua cooperação com os políticos regionais e locais, bem como nacionais, e, caso se justifique, comunicando os resultados a outras comissões e autoridades do Parlamento Europeu. Com efeito, a sua experiência e trabalho em rede permitirão auxiliar outras comissões que, até à data, poderão não ter dado atenção ao impacto regional das suas políticas. Obviamente que, para o fazer, a afectação de recursos humanos, administrativos e financeiros dos serviços parlamentares terá de ser adaptada.

Por último, para além do alargamento de competências do Parlamento Europeu no âmbito das políticas regionais, a Comissão do Desenvolvimento Regional pode também **apoiar os parlamentos dos Estados-Membros nos seus esforços para controlar melhor a gestão dos Fundos Estruturais por parte dos seus governos**. Esta tem sido, até agora, uma questão difícil para os ditos parlamentos, uma vez que não dispõem de informação e conhecimentos especializados sobre a matéria.

Em termos mais gerais, dir-se-á que, num esforço para melhorar a implementação e eficácia da política regional, a **sinergia das políticas nacionais e europeias tem de ser reforçada**. Com base nos requisitos da multigovernança prevista no Tratado de Lisboa, a ideia de organizar **debates conjuntos sobre prioridades políticas (e orçamentais) entre os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu** poderá ser apresentada pela Comissão do Desenvolvimento Regional.

---

<sup>3</sup> O limiar é um quarto dos votos dos parlamentos nacionais para propostas relativas às orientações estratégicas no espaço de liberdade, segurança e justiça, em conformidade com o artigo 68.º do TFUE.

<sup>4</sup> A resolução (T6-0388/2009) do Parlamento Europeu sobre o "Desenvolvimento das relações entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais no quadro do Tratado de Lisboa", 7.5.2009, também propõe um acompanhamento sistemático do diálogo pré-legislativo entre os parlamentos nacionais e a Comissão (a denominada "Iniciativa Barroso").

## 5. Outras disposições do Tratado de Lisboa com potencial impacto na política regional

Existem várias outras disposições do Tratado de Lisboa com potencial impacto na política regional. Os membros da Comissão do Desenvolvimento Regional serão eminentemente responsáveis por acompanhar as questões sensíveis a seguir mencionadas e por verificar a sua adequação a nível local, regional e nacional.

### 5.1. Auxílios estatais e regiões ultraperiféricas

O Tratado de Lisboa prevê novas disposições para **a ajuda regional concedida pelos Estados-Membros**. O antigo Tratado CE isentava os auxílios concedidos à economia de certas regiões da República Federal afectadas pela divisão da Alemanha. A alínea c) do n.º 2 do Artigo 107.º do TFUE altera esta cláusula, prevendo a possibilidade de revogação:

*"Cinco anos após a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode adoptar uma decisão que revogue a presente alínea."*

Na generalidade, o estatuto especial das **regiões ultraperiféricas** tem sido defendido pela Comissão do Desenvolvimento Regional. Isto está confirmado pelos artigos 349.º e 355.º do Tratado TFUE.

Para além disso, as regiões ultraperiféricas são agora explicitamente mencionadas nas disposições relativas aos auxílios estatais. O antigo Tratado foi reforçado, na sequência das várias recomendações do Parlamento Europeu, sendo que a alínea a) do n.º 3 do artigo 107.º do TFUE permite agora *"auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões em que o nível de vida seja anormalmente baixo ou em que exista grave situação de subemprego, bem como o desenvolvimento das regiões referidas no artigo 349.º,<sup>5</sup> tendo em conta a sua situação estrutural, económica e social."*

Tendo em conta o debate sobre o estatuto e a muito discutida classificação das regiões ultraperiféricas no Quadro Geral da Política de Coesão Europeia, estas referências são significativas na medida em que reiteram a sua necessidade de mecanismos políticos específicos, independentemente de estimativas e considerações puramente económicas.

### 5.2. Serviços de interesse (económico) geral

Um outro aspecto que ganha cada vez mais importância nas políticas europeias em geral e nas políticas regionais em particular prende-se com a relevância dos **serviços de interesse económico geral** para a coesão económica, social e territorial da UE. O artigo 14.º do TFUE salienta "o papel que desempenham na promoção da coesão social e territorial". De acordo com o Tratado, a responsabilidade pelos serviços de interesse económico geral é partilhada entre a UE e os Estados-Membros, sendo que as autoridades regionais e locais desempenham um papel na identificação das suas necessidades, bem como no respectivo planeamento, pagamento e acompanhamento.

---

<sup>5</sup> Guadalupe, Guiana Francesa, Martinica, Açores, Reunião, Madeira e Ilhas Canárias.



Recentemente, ao abrigo do Tratado de Lisboa, a regulamentação que estabelece os princípios e as condições para prestar, mandar executar e financiar serviços de interesse económico geral deverá ser determinada – sem prejuízo da competência dos Estados-Membros – de acordo com o **processo legislativo ordinário**.

É importante notar que o Tratado refere os serviços de interesse *económico* geral, ao passo que um **Protocolo** adicional **n.º 26** ao Tratado de Lisboa é dedicado ao conceito mais alargado dos serviços de interesse geral. **Nem o Tratado nem o Protocolo oferecem uma definição** sobre o que são exactamente uns e outros – deixando em aberto uma questão política bastante debatida e com amplas consequências, em especial no que toca ao nível local e regional onde os serviços são prestados. Seria de todo o interesse da Comissão do Desenvolvimento Regional empenhar-se na clarificação desta questão a fim de fundamentar as perspectivas das actividades públicas e privadas neste sector de crescente importância.

O Protocolo n.º 26 salienta o papel central *"das autoridades nacionais, regionais e locais para prestar, mandar executar e financiar serviços de interesse económico geral de uma forma que atenda tanto quanto possível às necessidades dos utilizadores"* (artigo 1.º). Estas disposições são complementadas pela **Carta dos Direitos Fundamentais**, que não está incluída no Tratado de Lisboa, mas que, por força do n.º 1 do artigo 6.º do TUE, tem o mesmo valor jurídico que o Tratado. Além disso, reconhecendo a importância das entidades regionais e locais (preâmbulo), insiste na importância geral de um acesso alargado a **serviços de interesse económico geral** como um objectivo fundamental de cada política específica da UE.

Reflectindo a crescente importância – e carácter controverso – desta matéria e a sua correlação directa com as políticas regionais, o **Departamento Temático B** do Parlamento Europeu encomendou um **estudo** aprofundado sobre este tópico, na sequência de um pedido da Comissão do Desenvolvimento Regional. Prevê-se que o estudo intitulado *The Inter-Relationship between the Structural Funds and the Provision of Services of General Interest and Services of General Economic Interest, and the Potential for Cross-Border Delivery* (A inter-relação entre os Fundos Estruturais e a prestação de serviços de interesse geral e serviços de interesse económico geral, bem como a potencial prestação transfronteiriça) seja concluído e apresentado aos membros da Comissão do Desenvolvimento Regional no Verão de 2010.<sup>6</sup>

Este estudo faz uma análise da definição, financiamento e prestação de serviços de interesse geral em todos os 27 Estados-Membros e deverá demonstrar até que ponto os Fundos Estruturais estão a ser utilizados na execução do seu investimento, incluindo fundos para a cooperação transfronteiras neste domínio.

---

<sup>6</sup> O estudo foi adjudicado na sequência de um concurso público gerido pelo Departamento Temático B.

### 5.3. "Cooperação reforçada"

O Tratado de Lisboa altera as condições de uma **cooperação reforçada** entre os Estados-Membros da UE no caso de alguns Estados-Membros, mas não todos, desejarem estabelecer uma cooperação num determinado domínio político (n.º 2 do artigo 20.º do TUE e artigos 326.º-334.º do TFUE). São necessários pelo menos nove Estados-Membros. Além do mais, regra geral, os antecedentes ao nível da coesão territorial têm de ser tomados em conta antes de se instituir uma cooperação reforçada, tal como o Tratado sublinha: "Tais cooperações **não podem prejudicar... nem a coesão económica, social e territorial** (artigo 326.º do TFUE).

Esta condição reflecte o novo entendimento de "coesão territorial" como objectivo geral da UE e como conceito horizontal que se repercute em muitas políticas sectoriais. Note-se que não tem de ser considerada apenas no processo decisório relativo, concretamente, a medidas políticas; tem também de ser vista sob a forma da cooperação que os Estados-Membros optam por aplicar.

Em teoria, os elementos das políticas regional e de coesão poderão ser úteis para uma cooperação reforçada entre certos grupos de Estados-Membros, por exemplo aqueles que trabalham com o Fundo de Coesão. De igual modo, a perspectiva de futuros alargamentos e a reforma geral das políticas de coesão poderão favorecer uma maior reflexão sobre uma abordagem mais flexível da política de cooperação.

Contudo, uma diferenciação acentuada entre Estados-Membros no domínio da política regional em resultado da cooperação reforçada seria contrária ao próprio conceito de coesão económica, social e territorial. Assim, **no caso de a cooperação reforçada ser tomada em consideração, a garantia do equilíbrio certo entre a coesão para todos e a cooperação de alguns seria uma tarefa indispensável da Comissão do Desenvolvimento Regional** – comparável à necessidade que existe de garantir o equilíbrio certo entre coesão territorial e social, por um lado, e crescimento económico e competitividade por outro.

### 5.4. Novo direito de iniciativa do Parlamento relativo à revisão dos Tratados

O artigo 48.º do Tratado de Lisboa estende o direito de iniciativa relativamente a futuras revisões do Tratado ao Parlamento Europeu e reconhece o seu direito de participar na Convenção que será incumbida de analisar as propostas de revisão. No caso de o Conselho decidir que não há necessidade de convocar uma convenção e proceder à revisão do Tratado no quadro de uma Conferência Intergovernamental, o Parlamento tem igualmente de dar a sua aprovação a esta decisão.

Uma vez que a integração europeia é um processo dinâmico e que o debate fundamental sobre a política de coesão após 2013 já está em curso, as futuras revisões do Tratado de Lisboa poderão influenciar as políticas regionais, pelo que devem ser cuidadosamente acompanhadas pela Comissão do Desenvolvimento Regional. **Os novos processos de revisão conferem aos deputados do Parlamento um papel mais activo, o qual deverá ser plenamente exercido, a fim de garantir os elementos centrais da política de coesão moderna, em conformidade com o previsto no Tratado de Lisboa.**

## 5.5. As novas competências do Parlamento em matéria orçamental e a futura política de coesão

Por último, mas não menos importante, o **novo processo orçamental** introduzido pelo Tratado de Lisboa confere ao Parlamento competências relativamente a todos os aspectos do orçamento da UE (artigos 313.º-316.º do TFUE). O Conselho e o Parlamento têm de acordar, dentro do limite dos seus próprios recursos, a programação das despesas, que passa a ser juridicamente vinculativa. A distinção entre despesas obrigatórias e não obrigatórias é abolida e o orçamento no seu conjunto tem de ser aprovado tanto pelo Parlamento como pelo Conselho.

O processo orçamental simplificado terá uma leitura única em cada instituição, após a qual, caso Parlamento e Conselho não cheguem a acordo, é criado um Comité de Conciliação que terá de encontrar um compromisso. Concretamente, a convocação deste **Comité de Conciliação abre a possibilidade de as comissões parlamentares usarem de um poder de negociação proactivo.**

Tendo em conta o **grande peso da política de coesão no orçamento da UE**, esta é uma área fundamental em que a Comissão do Desenvolvimento Regional deverá intensificar a sua influência através de uma cooperação mais estreita com a Comissão dos Orçamentos – porventura através de reuniões conjuntas – e de uma representação adequada nas reuniões do Comité de Conciliação. A formação da delegação do Parlamento para estas reuniões deverá ser atentamente acompanhada pela comissão – assim como a informação relevante e a consulta aos seus membros sobre o estado das negociações – atendendo a que, com o novo processo, estas terão lugar à porta fechada (no Comité de Conciliação) e não usando de toda a transparência como acontecia com a primeira e segunda leituras. De uma forma geral, perante a necessidade de chegar a um acordo sobre o orçamento após uma leitura, o Tratado de Lisboa favorece uma cooperação mais estreita entre os actores dos processos legislativo e orçamental, uma tendência que poderá reforçar a influência do Parlamento em matéria da definição das prioridades políticas de acordo com aspectos orçamentais. O Tratado regula o novo processo para o orçamento anual, mas deverá também ser aplicado a orçamentos rectificativos e transferências através de disposições no novo Acordo Interinstitucional.<sup>7</sup>

As alterações do processo orçamental exigem a **adaptação do Regulamento Financeiro**, especificando a forma de aprovação e implementação do orçamento. O Tratado de Lisboa estipula que isto se processará de acordo com o **processo legislativo ordinário** (artigo 322.º do TFUE). As Instituições da UE e os Estados-Membros têm de cooperar no que respeita ao Regulamento Financeiro a fim de **garantir a aplicação responsável do dinheiro dos contribuintes**. Tendo em conta os problemas relativos ao controlo da aplicação dos Fundos Estruturais em vários Estados-Membros, a Comissão do Desenvolvimento Regional deverá procurar estabelecer regras tendentes a racionalizar os métodos de auditoria e gestão financeira. Além disso, as passagens desactualizadas do actual Regulamento Financeiro podem ser adaptadas à regulamentação em matéria de Fundos Estruturais que tenha sido aprovada nos últimos anos e que já garante uma gestão financeira mais simples e mais bem coordenada.

<sup>7</sup> Para além disso, o Parlamento Europeu requereu "Orientações processuais transitórias em matéria orçamental na perspectiva da entrada em vigor do Tratado de Lisboa " (resolução T7-0067/2009, 12.11.2009) até o Acordo entrar em vigor.

Para além disso, com o Tratado de Lisboa, o **Quadro Financeiro Plurianual torna-se juridicamente vinculativo**. Será aprovado pelo Conselho (deliberando por unanimidade), após a **aprovação do Parlamento Europeu** (pronunciando-se por maioria dos membros que o compõem - artigo 312.º do TFUE); cada orçamento anual terá de o respeitar. Neste caso, tendo em conta o processo de aprovação, a Comissão do Desenvolvimento Regional deverá concentrar-se ainda mais na revisão do Regulamento Financeiro, tendo em vista a introdução de melhores regras em matéria de política de coesão, na medida em que o Parlamento detém uma posição mais forte no processo de co-decisão. Aliás, as coisas já se processam assim, antes mesmo de haver um acordo sobre o próximo Quadro Financeiro.

O Quadro Financeiro Plurianual vinculativo reduz o poder dos que defendem a flexibilidade orçamental. Poderá recuperar-se alguma flexibilidade em matéria orçamental, aumentando a flexibilidade entre as rubricas do plano orçamental plurianual e reduzindo a duração do Quadro Financeiro. O Parlamento já solicitou intervalos de cinco anos em vez de sete anos para planeamento.<sup>8</sup>

Por último, o debate sobre o **orçamento da UE após 2013** terá, obviamente, uma influência decisiva no futuro das políticas de coesão. As disposições do Tratado de Lisboa relativas às novas competências europeias em domínios como as políticas externas e de segurança comum ou as alterações climáticas irão exigir uma transferência significativa de recursos financeiros para as mesmas.

Tendo em conta os graves défices orçamentais de muitos Estados-Membros, não é provável que o orçamento global da UE possa vir a aumentar num futuro próximo. Este será, pois, reestruturado, possivelmente com modificações assinaláveis na divisão dos recursos presentemente atribuídos às diferentes políticas. Neste contexto, a necessidade de a Comissão do Desenvolvimento Regional actuar com determinação para defender a política de coesão e os seus recursos financeiros ganhará ainda mais força. Ao promover o conceito alargado de política de coesão, o Tratado de Lisboa oferece vários argumentos legais para a preservação da parte que esta ocupa actualmente no orçamento da UE.

---

<sup>8</sup> O Parlamento também defendeu a possibilidade de prolongar e ajustar o actual Quadro Financeiro até 2015-2016 a fim de permitir uma transição tranquila para um sistema com a duração de 5 anos e de ter em consideração a avaliação intercalar dos programas legislativos em curso em 2010-2011.

## Conclusão

O Tratado de Lisboa tem o potencial de se traduzir num progresso substancial para a Política Regional Europeia e coloca o Parlamento Europeu – e, por conseguinte, a Comissão do Desenvolvimento Regional – num lugar de protagonista enquanto **co-legislador de pleno direito**. O Tratado abre várias possibilidades aos membros da comissão nas várias fases do processo decisório da UE – desde a concepção inicial na fase de negociação até aos processos legislativos decisivos. Estes deverão aproveitar estas novas oportunidades para aprovar legislação no futuro e influenciar as decisões políticas e orçamentais logo desde o início.

Existem vários aspectos fundamentais do Tratado que implicam um papel crucial da política regional na integração europeia. O novo **conceito horizontal de "coesão territorial"** deverá ser desenvolvido com firmeza pelos membros da comissão. A política de coesão é o principal instrumento de que a UE dispõe para identificar e mobilizar os potenciais territoriais e dar resposta a impactos territoriais gerados pela integração europeia. Contudo, para ser tão influente como o Tratado de Lisboa a concebe, a política regional tem de ser eficaz e as suas prioridades políticas deverão estar intimamente ligadas à estratégia da UE para 2020.

Ao ter mais em consideração o papel dos actores regionais e locais, o Tratado de Lisboa atende a uma necessidade política e democrática e coloca a UE mais **próxima dos cidadãos**.<sup>9</sup> Tendo presentes os acontecimentos que conduziram à entrada em vigor do Tratado de Lisboa – em especial o perigo de falta de legitimidade democrática –, o sistema multigovernamental e mais transparente do Tratado de Lisboa, com um Parlamento Europeu mais forte, é indispensável para o sucesso do desenvolvimento da UE em geral, a médio e a longo prazo, e para a definição e implementação das políticas regionais em particular.

A Comissão do Desenvolvimento Regional assume um papel de liderança neste contexto, tanto promovendo o conceito inclusivo de coesão, como representando o Parlamento Europeu a nível local, regional, nacional e europeu. Esta posição especial deverá ser valorizada mediante a intensificação das suas relações com as entidades governamentais regionais e locais e a prestação de assistência, caso se justifique, a outros órgãos parlamentares neste domínio. Concretamente, é importante que os membros da Comissão Regional – em especial relatores e relatores-sombra – estejam bem informados sobre os debates que estão em curso nos parlamentos nacionais, bem como no seio das entidades governamentais locais e regionais, a fim de avaliar correcta e atempadamente os contributos que estas entidades poderão estar em posição de dar. Uma cooperação multinível eficaz será decisiva para prevenir atrasos ou mesmo bloqueios da legislação da UE.

---

<sup>9</sup> Esta questão é igualmente confirmada pela introdução da iniciativa "cidadãos" (n.º 4 do artigo 11.º do TUE) que dá a um milhão, pelo menos, de cidadãos da União, nacionais de um número significativo de Estados-Membros, o poder de tomar a iniciativa de convidar a Comissão Europeia a, no âmbito das suas atribuições, apresentar uma proposta adequada em matérias sobre as quais esses cidadãos considerem necessário um acto jurídico da União para aplicar os Tratados.

**Respeitar o Tratado de Lisboa denota uma intensificação dos esforços no domínio da política de coesão, e não a sua redução.** A implementação do novo Tratado ainda mal começou e irá levar o seu tempo. A bem de uma política regional democrática e eficaz, a Comissão do Desenvolvimento Regional deverá confirmar a sua posição formal e o âmbito alargado das suas responsabilidades nas negociações em curso sobre a implementação do Tratado e sobre o Regimento do Parlamento Europeu.<sup>10</sup> Na prática, deverá estabelecer uma sólida parceria com todos os actores da política regional e apoiar uma coordenação política integrada e multinível como um catalisador da agenda da UE para 2020. A meta global deverá ser assegurar que os objectivos das políticas regionais e de coesão são devidamente tomados em consideração pelas outras principais políticas da UE.

---

<sup>10</sup> Para o efeito, pode concentrar-se nas prioridades expostas na resolução não-legislativa "sobre as novas competências e responsabilidades do Parlamento na aplicação do Tratado de Lisboa ", 7.5.2009 (com base no parecer da Comissão do Desenvolvimento Regional – A6-0145/2009).



DIRECÇÃO-GERAL DE POLÍTICAS INTERNAS

## DEPARTAMENTO TEMÁTICO B POLÍTICAS ESTRUTURAIS E DE COESÃO

### Missão

Os Departamentos Temáticos são unidades que prestam assessoria especializada às comissões, às delegações interparlamentares e a outros órgãos parlamentares.

### Políticas

- Agricultura e Desenvolvimento Rural
- Cultura e Educação
- Pescas
- Desenvolvimento Regional
- Transportes e Turismo

### Documentos

Visite o sítio web do Parlamento Europeu: <http://www.europarl.europa.eu/studies>

IMAGEM CEDIDA POR: iStock International Inc., Photodisk, Phovoir

