



Coletânea da Jurisprudência

CONCLUSÕES DO ADVOGADO-GERAL
NIILO JÄÄSKINEN
apresentadas em 13 de março de 2014¹

Processo C-562/12

MTÜ Liivimaa Lihaveis
contra
Eesti-Läti programmi 2007-2013 Seirekomitee

[pedido de decisão prejudicial apresentado pelo Tartu Ringkonnakohus (Estónia)]

«Regulamento (CE) n.º 1083/2006 — Regulamento (CE) n.º 1080/2006 — Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional — Poderes do comité de acompanhamento de um programa operacional de promoção da cooperação territorial europeia — Programa conjunto de dois Estados-Membros — Repartição de tarefas entre o comité de acompanhamento e a autoridade de gestão do programa — Proibição de fiscalização jurisdicional das decisões do comité de acompanhamento — Artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia — Conceito de aplicação do direito da União Europeia — Atos de órgãos, instituições ou outros organismos da União na aceção do artigo 263.º TFUE — Atos passíveis de fiscalização jurisdicional — Autonomia processual nacional — Princípios da efetividade e da equivalência»

I – Introdução

1. O Programa Estónia-Letónia para 2007-2013 é um programa de cooperação transfronteiriça desenvolvido sob o auspício da cooperação territorial europeia. O Tartu Ringkonnakohus (tribunal regional de Tartu, Estónia) pretende saber se a proibição absoluta de fiscalização jurisdicional de uma decisão que recusa o financiamento de um projeto, adotada pelo comité de acompanhamento do programa (a seguir «comité de acompanhamento») é compatível com o direito da União Europeia. O manual do programa do comité (a seguir «manual do programa») exclui toda e qualquer possibilidade de recurso jurisdicional contra as suas decisões. O programa é gerido em conformidade com um contrato administrativo celebrado entre os dois Estados-Membros, a Estónia e a Letónia, juntamente com o Ministério da Administração Interna da Estónia.

¹ — Língua original: inglês.

2. Em particular, as dúvidas do órgão jurisdicional nacional incidem sobre a conformidade da referida proibição com o artigo 63.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999², em conjugação com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (a seguir «Carta»), que protege o direito a uma ação perante um tribunal e a um tribunal imparcial.

3. O órgão jurisdicional nacional também pretende saber se o Tribunal Geral da União Europeia ou um órgão jurisdicional nacional são competentes para decidir recursos interpostos das decisões do Comité de acompanhamento. Esta questão está estreitamente relacionada com a apreciação sobre se a decisão do comité de acompanhamento pode ser considerada um ato de um órgão, de uma instituição ou de um organismo da União Europeia para efeitos do artigo 263.º TFUE.

4. O caso em apreço é complicado dada a natureza multifásica da concessão de ajuda ao abrigo da cooperação territorial europeia. Do pedido de decisão prejudicial não resulta claro se, nos termos da lei da Estónia, a decisão do comité de acompanhamento que indefere o pedido da MTÜ Liivimaa Lihaveis é uma decisão juridicamente vinculativa sujeita a fiscalização jurisdicional ou se uma decisão deste tipo apenas é adotada numa fase posterior do processo, por exemplo, pela autoridade de gestão do programa. Além disso, embora o Programa Estónia-Letónia para 2007-2013 seja um programa da União Europeia, há inevitavelmente diferenças entre os regimes de fiscalização jurisdicional aplicáveis à sua implementação em cada Estado-Membro.

5. Não obstante estas complexidades, é um princípio fundamental de direito da União que, embora, por norma, caiba ao direito nacional determinar a qualidade e o interesse do litigante em agir judicialmente, o direito da União exige que a legislação nacional não afete o direito a proteção jurisdicional efetiva³. Incumbe aos Estados-Membros prever um sistema de vias de recurso e procedimentos que permitam assegurar o respeito deste direito⁴. É no contexto destes imperativos que apreciarei as questões submetidas pelo Tartu Ringkonnakohus.

II – Quadro jurídico, processo principal e questões prejudiciais

A – Programa Estónia-Letónia, a legislação pertinente da UE e a legislação da Estónia

1. Introdução

6. O Programa Estónia-Letónia é um «programa operacional» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006. Além disso, sendo um projeto de cooperação territorial que envolve mais de um Estado-Membro, também se rege pelo Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1783/1999⁵.

2 — JO 2006, L 210, p. 25. O Regulamento n.º 1083/2006 foi revogado pelo 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 (JO L 347, p. 320). Todavia, o Regulamento (CE) n.º 1083/2006 é aplicável *ratione temporis* ao caso vertente.

3 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 13 de março de 2007, Unibet (C-432/05, p. I-2271, n.º 42 e jurisprudência referida).

4 — *Ibidem*.

5 — JO L 210, p. 1. A Comissão Europeia salientou, na audiência, que se trata de uma *lex specialis* para programas europeus de cooperação territorial. O Regulamento n.º 1080/2006 foi revogado com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2014 pelo artigo 15.º do Regulamento (UE) n.º 1301/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro de 2013, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de investimento no crescimento e no emprego, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1080/2006. Todavia, o Regulamento (CE) n.º 1080/2006 é aplicável *ratione temporis* ao caso vertente.

2. Quadro jurídico

7. O programa operacional foi aprovado pela Decisão C(2007) 6603 final da Comissão de 21 de dezembro de 2007⁶ e foi elaborado com o objetivo de promover a cooperação territorial europeia. O referido programa recebeu ajudas comunitárias do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (a seguir, «FEDER»).

8. O artigo 59.º, n.º 1, do Regulamento 1083/2006 estabelece a estrutura básica de gestão dos programas dos fundos do Desenvolvimento Regional Europeu, determinando que, em relação a cada programa operacional, o Estado-Membro designa uma autoridade de gestão, uma autoridade de certificação e uma autoridade de auditoria. No entanto, o artigo 59.º, n.º 5, do Regulamento 1083/2006 dispõe que o Regulamento (CE) n.º 1080/2006 fixa as regras específicas de gestão e controlo para os programas operacionais no âmbito do objetivo da cooperação territorial europeia.

9. O artigo 60.º do Regulamento n.º 1083/2006 estabelece as funções da autoridade de gestão que é responsável pela gestão e execução do programa operacional de acordo com o princípio da boa gestão financeira. Nomeadamente, a autoridade de gestão assegura que as operações são selecionadas para financiamento em conformidade com os critérios aplicáveis ao programa operacional e que cumprem as regras nacionais e comunitárias aplicáveis durante todo o período da sua execução. A autoridade de gestão deve orientar os trabalhos do comité de acompanhamento e fornecer-lhe os documentos necessários para assegurar um acompanhamento, sob o ponto de vista qualitativo, da execução do programa operacional em função dos seus objetivos específicos.

10. O artigo 63.º do Regulamento 1083/2006, referido no pedido de decisão prejudicial como sendo a disposição pertinente de direito da União, institui o comité de acompanhamento. Segundo esse artigo, cada Estado-Membro dispõe de um prazo para criar um comité de acompanhamento para cada programa operacional, de acordo com a autoridade de gestão. Pode ser nomeado um único comité de acompanhamento para vários programas operacionais. Cada comité de acompanhamento elabora o seu regulamento interno no âmbito do sistema institucional, jurídico e financeiro do Estado-Membro em questão e aprova-o com o acordo da autoridade de gestão, a fim de desempenhar as suas atribuições em conformidade com o regulamento⁷.

11. Nos termos do artigo 70.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento n.º 1083/2006, os Estados-Membros são responsáveis pela gestão e pelo controlo dos programas operacionais, e estão.

12. No que diz respeito às regras especiais aplicáveis aos programas de cooperação territorial, o artigo 14.º do Regulamento n.º 1080/2006 dispõe, nomeadamente, que os Estados-Membros que participem num programa operacional designam uma autoridade de gestão única, uma autoridade de certificação única e uma autoridade de auditoria única, ficando esta última situada no Estado-Membro da autoridade de gestão. A autoridade de gestão, após consulta dos Estados-Membros representados na zona abrangida pelo programa, estabelece um secretariado técnico conjunto. O secretariado presta assistência à autoridade de gestão e ao comité de acompanhamento no desempenho das respetivas funções. Cada Estado-Membro que participe no programa operacional nomeia representantes para o comité de acompanhamento previsto no artigo 63.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

13. O artigo 15.º, n.º 1, do Regulamento 1080/2006 determina, designadamente, que, sob reserva de exceções, a autoridade de gestão desempenha as funções previstas no artigo 60.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

6 — Segundo a decisão de reenvio, em 24 de outubro de 2012, a Comissão adotou a Decisão C(2012)7497 que altera a Decisão C(2007)6603.

7 — Nos termos do artigo 64.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1083/2006, o comité de acompanhamento é presidido por um representante do Estado-Membro ou da autoridade de gestão. A composição do comité de acompanhamento é decidida pelo Estado-Membro, com o acordo da autoridade de gestão. O artigo 64.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1083/2006 estabelece, nomeadamente, que um representante da Comissão, por iniciativa desta ou a pedido do comité de acompanhamento, participa nos trabalhos deste comité, com uma função consultiva.

14. Nos termos do artigo 19.º, n.º 3, do Regulamento 1080/2006, para além das atribuições a que se refere o artigo 65.º do Regulamento 1083/2006, o comité de acompanhamento, ou um comité diretor que trabalhe sob a sua orientação, é responsável pela seleção das operações.

15. Para a implementação do Programa Estónia-Letónia para 2007-2013 foi criado um sistema autónomo de gestão, de comum acordo entre os dois governos e o Ministério da Administração Interna da República da Estónia. A estrutura de gestão situa-se, sobretudo, na Estónia.

16. O Ministério da Administração Interna da República da Estónia exerce as funções de autoridade de gestão (v. ponto 7.2 do Programa Estónia-Letónia para 2007-2013), a autoridade de certificação (v. ponto 7.3 do Programa Estónia-Letónia para 2007-2013) e a autoridade de auditoria (v. ponto 7.4 do Programa Estónia-Letónia para 2007-2013). A autoridade de gestão criou um secretariado técnico conjunto (STC) (ponto 7.7 do Programa Estónia-Letónia para 2007-2013) que administra o programa operacional.

17. Além disso, foi nomeado um comité de acompanhamento composto por sete membros tanto da Estónia como da Letónia, nos termos do acordo comum referido no n.º 15, *supra*, do artigo 14.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1080/2006, dos artigos 63.º e 64.º do Regulamento n.º 1083/2006 e do ponto 7.6 do Programa Estónia-Letónia para 2007-2013. No processo principal é impugnada uma decisão desse órgão.

18. O comité de acompanhamento adotou um manual do programa que contém orientações sobre a elaboração de pedidos de ajuda e sobre a execução, o acompanhamento, a informação e a conclusão do projeto. O ponto 7.6.3 dos Programa Estónia-Letónia para 2007-2013 dispõe que o «comité de acompanhamento elabora o seu regulamento interno e adota-o mediante o acordo da autoridade de gestão, a fim de exercer as suas funções em conformidade com o Regulamento Geral e com o Regulamento do FEDER»⁸.

19. O ponto 6.6.4 do manual do programa determina o seguinte: «As decisões do CA [comité de acompanhamento] não são passíveis de recurso jurisdicional».

20. O artigo 1.º, n.º 3, da Lei da Estónia relativa às ajudas estruturais para o período de 2007-2013 (Perioodi 2007-2013 struktuuritoetuse seadus, StS 2007-2013) dispõe que várias disposições dessa lei são aplicáveis à concessão e utilização das ajudas estruturais com base nos programas operacionais de cooperação territorial europeia referidos no artigo 3.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento n.º 1083/2006. Nos termos do artigo 1.º, n.º 5, Lei da Estónia relativa às ajudas estruturais para o período de 2007-2013, são aplicáveis aos procedimentos nela previstos as disposições da Lei do Procedimento Administrativo (haldurmenetluse seaduse), tendo em conta as respetivas particularidades⁹.

8 — No entanto, segundo observações feitas pela Comissão na audiência, o manual do programa foi adotado nos termos do artigo 5.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão, que prevê as normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão e do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (JO L 371, p. 1). V. igualmente Retificação ao Regulamento (CE) n.º 1828/2006 da Comissão, de 8 de dezembro de 2006, que prevê as normas de execução do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão e do Regulamento (CE) n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (JO 2007, L 45, p.3).

9 — _ A decisão de reenvio indica que o Tartu Halduskohus considerava que estas disposições obstavam à aplicação da Lei do Procedimento Administrativo aos projetos do programa Estónia-Letónia. V. n.º 25, *infra*.

B – *Processo principal e questões prejudiciais*

21. Em fevereiro de 2010, a MTÜ Liivimaa Lihaveis, uma associação estónia de criadores de gado, requereu, no quadro do programa Estónia-Letónia para 2007-2013, o financiamento de um projeto de «criação de um novo produto com uma nova marca, feito de bovinos de qualidade, criados nos diversos pastos da Estónia e da Letónia» (a seguir «projeto»).

22. O projeto apresentado pela MTÜ Liivimaa Lihaveis passou a primeira fase do processo de seleção, na qual foi classificado como tecnicamente elegível para beneficiar da ajuda. Subsequentemente, foi submetido a uma análise de qualidade realizada pelo STC que, por seu turno, submeteu uma classificação de projetos ao comité de acompanhamento. Em 19 de abril de 2010, o STC enviou uma carta à MTÜ Liivimaa Lihaveis comunicando-lhe que o seu pedido tinha passado a primeira fase do processo de seleção e que tinha sido declarado tecnicamente elegível para beneficiar da ajuda. A MTÜ Liivimaa Lihaveis também foi informada de que o STC iria proceder à análise qualitativa do pedido, mas que a «decisão final» seria tomada pelo comité de acompanhamento em 29 de junho de 2010.

23. Na reunião que teve lugar em 28 e 29 de junho de 2010, o comité de acompanhamento indeferiu o pedido de ajuda da MTÜ Liivimaa Lihaveis. Em 7 de julho de 2010, a MTÜ Liivimaa Lihaveis foi informada desta decisão do comité de acompanhamento por carta do STC.

24. A MTÜ Liivimaa Lihaveis interpôs recurso perante o Tartu Halduskohus (tribunal administrativo de Tartu), a 1 de novembro de 2010, em que pediu a anulação da decisão do comité de acompanhamento que tinha indeferido o seu pedido de ajuda, e que fosse ordenado ao comité de acompanhamento que reanalisasse o referido pedido e proferisse uma decisão administrativa em conformidade com a lei.

25. Por despacho de 21 de setembro de 2011, o Tartu Halduskohus negou provimento ao recurso de anulação da decisão controvertida com o fundamento de que essa decisão não é um ato administrativo suscetível de ser impugnado no tribunal administrativo. O artigo 1.º, n.º 3, conjugado com o n.º 5, da Lei da Estónia relativa às ajudas estruturais para o período de 2007 a 2013 exclui a aplicação das disposições da Lei do Procedimento Administrativo no caso de projetos do programa Estónia-Letónia. De acordo com o Halduskohus, tendo em conta as disposições específicas sobre o processo decisório constantes dos documentos do programa, pode concluir-se que o legislador pretendeu que a legislação nacional relativa ao processo administrativo não fosse aplicável ao comité de acompanhamento, que não é um órgão administrativo, mas um comité internacional.

26. Além disso, o Halduskohus defendeu que, mesmo que a decisão do comité de acompanhamento devesse ser classificada como um ato administrativo, era um ato administrativo interno do qual a recorrente não poderia interpor recurso, porque a decisão controvertida não constitui, extinguiu ou alterou quaisquer direitos ou obrigações de pessoas exteriores à administração.

27. Em outubro de 2011, o recorrente interpôs recurso da sentença do Tartu Halduskohus para o Tartu Ringkonnakohus, que decidiu suspender a instância e submeter as seguintes questões ao Tribunal de Justiça da União Europeia, para decisão a título prejudicial:

- a) O regulamento interno de um comité de acompanhamento nomeado em conjunto por dois Estados-Membros — (como o [manual] do programa elaborado pelo comité de acompanhamento do programa Estónia-Letónia para 2007-2013) —, segundo o qual [a]s decisões do comité de acompanhamento não [podem ser impugnadas em tribunal nenhum] ([ponto 6.6.4 do [manual] do programa: «*The decisions of the Monitoring Committee are not*

appealable [at any place of jurisdiction]»¹⁰ é compatível com o artigo 63.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, [conjugado] com o artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia?

- b) Em caso de resposta negativa à questão a): deve o artigo 267.º, primeiro parágrafo, alínea b), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, ser interpretado no sentido de que o [ponto 6.6.4 do manual] do programa elaborado pelo comité de acompanhamento do Programa Estónia-Letónia para 2007-2013 é um ato de um órgão, de uma instituição ou de outro organismo da União que deve ser declarado inválido?
- c) Em caso de resposta negativa à questão a): deve o artigo 263.º, primeiro parágrafo, segundo período, em conjugação com os artigos 256.º, n.º 1, e 274.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, ser interpretado no sentido de que o Tribunal Geral da União Europeia ou o órgão jurisdicional competente nos termos do direito nacional são competentes para decidir [as ações em que são impugnadas] as decisões do comité de acompanhamento do programa Estónia-Letónia para 2007-2013?

III – Análise

A – Observações preliminares

28. Em meu entender, o órgão jurisdicional nacional pede uma interpretação do direito da União Europeia quanto a dois aspetos chave, designadamente (i) quais os órgãos jurisdicionais competentes para decidir o litígio, os do Estado-Membro ou o Tribunal Geral da União Europeia; e (ii) se é compatível com o direito da União Europeia excluir de recurso jurisdicional as decisões de recusa de financiamento.

29. Desde logo, importa referir que se a questão b), tal como formulado pelo órgão jurisdicional de reenvio, obtiver resposta afirmativa, e o comité de acompanhamento do Programa Estónia-Letónia para 2007-2013 constituir um ato de um órgão, de uma instituição ou de outro organismo da União Europeia para efeitos do artigo 263.º TFUE, o Tribunal Geral da União Europeia é efetivamente competente para decidir o recurso interposto pela MTÜ Liivimaa Lihaveis, e não os órgãos jurisdicionais da Estónia. Esta última questão foi suscitada pelo órgão jurisdicional de reenvio na questão c). Por conseguinte, começarei por analisar as questões jurídicas suscitadas nas questões b) e c), antes de responder à questão a), relativa à compatibilidade do ponto 6.6 do manual do programa com o direito da União Europeia.

B – Resposta às questões b) e c)

30. Como já referi, o comité de acompanhamento, cuja existência é exigida pelos Regulamentos n.ºs 1080/2006 e 1083/2006, é nomeado ao abrigo de um acordo celebrado entre a Letónia e a Estónia. O Regulamento n.º 1080/2006 é *lex specialis* aplicável aos programas de cooperação territorial¹¹. O artigo 19.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1080/2006 também determina que o comité de acompanhamento, ou um comité diretor que trabalhe sob a sua orientação, «é responsável pela

10 — De acordo com as correções introduzidas pela Comissão Europeia, em 15 de novembro de 2013, às suas observações escritas, as palavras entre parênteses retos não aparecem na versão do manual do programa aplicável *ratione temporis* ao caso em apreço. Esta versão estabelece, no ponto 6.6, que as «decisões do comité de acompanhamento não são susceptíveis de recurso».

11 — V. considerando 14 do Regulamento n.º 1080/2006 e considerando 48 do Regulamento n.º 1083/2006.

seleção das operações». Esta disposição é indispensável para a resolução do litígio, considerando que o programa controvertido está abrangido pelo âmbito da cooperação territorial europeia, e não pelo artigo 63.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1083/2006, embora este último seja referido na questão a) da decisão de reenvio.

31. Foi esclarecido na audiência que este acordo não foi celebrado em conformidade com as disposições relativas à celebração e à ratificação de acordos internacionais. Trata-se, ao que parece, de um instrumento que foi descrito como um acordo administrativo internacional¹². É habitual que as autoridades de Estados adjacentes ou vizinhos estabeleçam acordos entre elas sobre a realização de determinadas tarefas práticas ou sobre a implementação da cooperação técnica ou administrativa sem recorrerem a procedimentos formais de celebração de Tratados. A natureza jurídica de tais acordos, que, muitas vezes, envolvem a criação de grupos de trabalho conjuntos ou mistos, ou de comités ou de outros órgãos semelhantes, não é clara do ponto de vista do direito internacional público¹³.

32. Em qualquer caso, independentemente da classificação da natureza jurídica do comité de acompanhamento ao abrigo do direito internacional ou nacional, em meu entender, não há dúvida de que um comité de acompanhamento não é um órgão, uma instituição ou um organismo da União para efeitos do artigo 263.º TFUE, que também o exclui da jurisdição do Tribunal Geral da União Europeia.

33. No que diz respeito à primeira destas categorias, o comité de acompanhamento não é, manifestamente, uma «instituição» da União Europeia. Estas encontram-se elencadas no artigo 13.º TUE e incluem o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça da União Europeia, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas.

34. Porém, o segundo período do primeiro parágrafo do artigo 263.º TFUE, na versão introduzida pelo Tratado de Lisboa, consagra uma nova disposição de direito primário da União Europeia nos termos da qual os órgãos jurisdicionais da União também fiscalizam a legalidade dos atos dos órgãos ou organismos da União destinados a produzir efeitos jurídicos em relação a terceiros¹⁴. Conforme o Tribunal Geral declarou, não pode, contudo, deduzir-se da letra do artigo 263.º, primeiro parágrafo, TFUE que qualquer entidade ou estrutura que se insira ou opere no esquema organizativo da União, pode, só por esse facto, ser considerada um órgão ou um organismo da União¹⁵.

35. Por conseguinte, devem ser satisfeitas determinadas condições para que uma entidade esteja abrangida por este elemento do artigo 263.º TFUE. A entidade deve ser criada por um ato da União Europeia que lhe confira personalidade jurídica e deve ser incluída na estrutura institucional e administrativa da União Europeia, tal como refletida no orçamento da União Europeia¹⁶.

12 — Klabbers, J. *The Concept of Treaty in International Law* (Kluwer, 1996) pp. 21 a 25, e Möllers, C. «Transnationale Behördenkooperation Verfassungs- und völkerrechtliche Probleme transnationaler administrativer Standardsetzung» *ZaöRv* 65 (2005) 351.

13 — _ Klabbers, *ibidem*, pp. 94 a 97.

14 — O Tribunal Geral já tinha, obviamente, competência para apreciar processos contra organismos da União Europeia antes de o artigo 263.º TFUE ter feito referência expressa aos mesmos. V. acórdão do Tribunal de Primeira Instância de 8 de outubro de 2008, *Sogelma/AER* (T-411/06, Colet., p. 2771, n.º 33 a 57).

15 — Despacho do Tribunal Geral (Oitava Secção) de 4 de junho de 2012, *Elti/ Delegação da União Europeia em Montenegro* (T-395/11, n.º 27).

16 — V. artigos 55.º, 171.º e 185.º do Regulamento (CE, Euratom) do Conselho n.º 1605/2002, de 25 de junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 248, p. 1), conforme modificado pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 1995/2006 do Conselho, de 13 de dezembro de 2006, que altera o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias. V. também projeto de Orçamento Geral da Comissão Europeia para o ano fiscal de 2013. Documento de trabalho parte III. Órgãos instituídos pela União Europeia e dotados de personalidade jurídica. COM(2012)300 - maio de 2012. O Regulamento n.º 1605/2002 foi em parte revogado, com efeitos a partir de 1 de janeiro de 2014, pelo artigo 212.º do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União e que revoga o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 (JO L 298, p. 1).

36. Há exemplos claros que respeitam estes parâmetros. Neste sentido, tenho em mente os organismos que foram criados como organismos da União Europeia com personalidade jurídica, tais como o Instituto de Harmonização do Mercado Interno¹⁷, o Instituto Comunitário das Variedades Vegetais¹⁸, a Agência Europeia para a Segurança da Aviação¹⁹ e a Agência Europeia das Substâncias Químicas²⁰. Com efeito, estes eram precisamente os tipos de órgãos que o artigo 263.º TFUE, cuja redação é diferente da do artigo 230.º CE, pretendia abranger²¹. No entanto, há casos que não são evidentes, tais como, por exemplo, o regime jurídico das Escolas Europeias, que é um regime *sui generis*, distinto do da União Europeia e dos Estados-Membros²².

37. No entanto, não é esse o caso de uma entidade como o comité de acompanhamento, que foi nomeado em conjunto pela Estónia e pela Letónia, e não pela União Europeia através de um instrumento jurídico. Nem o comité de acompanhamento foi dotado de personalidade jurídica por uma medida da União Europeia. De um ponto de vista orgânico, não está inscrito no orçamento geral da União Europeia nem num orçamento autónomo criado por um instrumento jurídico da UE. Pelo contrário, é financiado pelos fundos concedidos pela União Europeia e pelos dois Estados-Membros do programa operacional, em conformidade com as disposições de direito da União Europeia que regulam os fundos estruturais. A decisão controvertida não pode ser atribuída à Comissão, pelo que não lhe cabe defender o ato em causa perante o Tribunal Geral²³.

38. Conforme foi admitido pela Comissão na audiência, o artigo 14.º, n.º 1, do Regulamento n.º 1080/2006 dispõe, designadamente, que os Estados-Membros que participem num programa operacional designam uma autoridade de gestão única, uma autoridade de certificação única e uma autoridade de auditoria única. É evidente que esta regra se destina a prevenir qualquer lacuna relativa à responsabilidade pela utilização dos fundos da União Europeia na implementação dos programas de fundos regionais que envolvem mais de um Estado-Membro.

39. Em termos de fiscalização jurisdicional, isto significa necessariamente que, em princípio, é aos órgãos jurisdicionais do Estado-Membro onde se situa a autoridade de gestão única que compete fiscalizar as suas decisões. Em meu entender, a mesma regra também se deve aplicar às decisões dos órgãos do programa conjunto, tais como o comité de acompanhamento e o STC, porquanto as suas decisões têm a faculdade de, independentemente, produzir efeitos jurídicos.

40. Por outras palavras, tendo em conta esta interpretação do direito da União Europeia, dificilmente se vislumbra como o comité de acompanhamento poderia ser considerado, a nível nacional, uma autoridade estrangeira ou uma organização internacional que se exime a qualquer fiscalização jurisdicional. Isto é importante, dado que o artigo 8.º, n.º 1, da Lei do Procedimento Administrativo parece excluir órgãos deste tipo da jurisdição dos tribunais administrativos da Estónia²⁴.

17 — Criado pelo Regulamento (CE) n.º 40/94 do Conselho, de 20 de dezembro de 1993, sobre a marca comunitária (JO L 11, p. 1). O Regulamento n.º 40/94 foi revogado, em conformidade com o artigo 166.º do Regulamento (CE) n.º 207/2009 do Conselho, de 26 de fevereiro de 2009, sobre a marca comunitária (Versão codificada) (JO L 78, p. 1).

18 — Criado pelo Regulamento (CE) n.º 2100/94 do Conselho, de 27 de julho de 1994, relativo ao regime comunitário de proteção das variedades vegetais (JO L 227, p. 1).

19 — Criada pelo Regulamento (CE) n.º 1592/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2002, relativo a regras comuns no domínio da aviação civil e que cria a Agência Europeia para a Segurança da Aviação (JO L 240, p. 1).

20 — Criada pelo Regulamento (CE) n.º 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de dezembro de 2006, relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição dos produtos químicos (REACH), que cria a Agência Europeia das Substâncias Químicas, que altera a Diretiva 1999/45/CE e revoga o Regulamento (CEE) n.º 793/93 do Conselho e o Regulamento (CE) n.º 1488/94 da Comissão, bem como a Diretiva 76/769/CEE do Conselho e as Diretivas 91/155/CEE, 93/67/CEE, 93/105/CE e 2000/21/CE da Comissão (JO L 396, p. 1).

21 — V. minhas conclusões no processo C-270/12, Reino Unido/Parlamento e Conselho, n.ºs 23, 73 e 74.

22 — V., designadamente, acórdãos do Tribunal de Justiça de 2 de outubro de 2003, Miles e o. (C-196/09, Colet., p. I-5105, n.º 39); de 15 de janeiro de 1986, Hurd (44/84, Colet., p. 29, n.ºs 3 a 6, 20 e 21); e de 30 de setembro de 2010, Comissão/Bélgica (C-132/09, Colet., p. I-8695).

23 — V., por exemplo, despacho Elti d.o.o, já referido.

24 — Esta é a interpretação da Lei do Procedimento Administrativo do Tartu Halduskohus, que figura na decisão de reenvio.

41. Esta interpretação também evita que surjam problemas relativos à jurisdição. Em meu entender, a nacionalidade mista dos membros do comité de acompanhamento não constitui impedimento à fiscalização jurisdicional das suas decisões, uma vez que o objeto de tal fiscalização seria *uma decisão desse órgão* tal como definida nas leis da União Europeia aplicáveis e nos documentos do programa. Tal não é prejudicado pelo facto de as decisões do comité de acompanhamento serem tomadas por consenso entre os delegados do comité da Estónia e da Letónia.

42. Por conseguinte, proponho que sejam julgados improcedentes os argumentos do Governo da Letónia segundo os quais se o Tribunal de Justiça declarar que as decisões do comité de acompanhamento são recorríveis, tal pode dar lugar a um potencial conflito de certo tipo entre os órgãos jurisdicionais administrativos da Letónia e da Estónia, dado que o comité de acompanhamento é composto por membros de ambos os países. Conforme foi salientado pela Comissão na audiência, as partes no programa operacional acordaram na jurisdição da Estónia, tanto no que diz respeito ao enquadramento financeiro como à localização dos órgãos do programa acima descritos. Estes detalhes encontram-se refletidos no Programa Estónia-Letónia para 2007-2013.

43. Em face do exposto, deve responder-se conjuntamente às questões prejudiciais b) e c) no sentido de que as decisões de um comité de acompanhamento não são atos de um órgão, de uma instituição ou de outro organismo da União na aceção do artigo 263.º TFUE e que cabe aos órgãos jurisdicionais da Estónia, e não ao Tribunal Geral da União Europeia, apreciar e julgar os recursos interpostos das decisões dos referidos comités de acompanhamento.

44. De um ponto de vista político, esta solução poderá colocar os requerentes de financiamento da Letónia numa situação difícil, devido aos inevitáveis problemas linguísticos e ao seu muito provável desconhecimento do regime jurídico da Estónia. É pena que os Estados-Membros em causa não tenham ponderado criar um órgão transfronteiriço para fiscalizar a legalidade das decisões de financiamento do comité de acompanhamento semelhante Tribunal do Benelux. Além disso, em meu entender, nada impedia os Estados-Membros de acordarem que os órgãos jurisdicionais da Letónia são competentes para fiscalizar as decisões do comité de acompanhamento que tivessem sido dirigidas exclusivamente a empresas e residentes da Letónia.

C – Resposta à questão a)

1. Observações preliminares

45. Em primeiro lugar, importa especificar a parte do artigo 47.º da Carta que está em causa no presente processo. À semelhança do artigo 6.º, n.º 1, da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (a seguir «CEDH»), o artigo 47.º da Carta menciona uma série de direitos diferentes que são essenciais à administração da justiça. Estes incluem, o direito a um julgamento equitativo e imparcial, num prazo razoável, e a existência de recursos efetivos, para citar apenas alguns. O processo principal revela que o litígio em apreço diz respeito a uma alegada violação do direito de aos tribunais, uma vez que o manual do programa impõe uma proibição geral de impugnação da decisão controvertida²⁵.

46. Com a sua primeira questão, o Tartu Ringkonnakohus pretende essencialmente saber se, ao adotar o seu regulamento interno nos termos do artigo 63.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1083/2006 e ao excluir a fiscalização jurisdicional das suas próprias decisões, o comité de acompanhamento respeitou o artigo 47.º da Carta. No entanto, conforme foi acima referido, a disposição pertinente para litígios como o caso em apreço, que envolvem a cooperação territorial europeia, é o artigo 19.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1080/2006 e não o artigo 63.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1083/2006.

25 — Trata-se de um cenário relativamente pouco habitual, mas que já foi tido em consideração pelo Tribunal de Justiça. V., como exemplo clássico, acórdão Johnston (222/84, Colet., p. I-1651).

47. Conforme já referi, o presente processo diz, essencialmente, respeito à questão de saber se a proibição imposta pelo ponto 6.6 do manual do programa e, inclusive, pela lei da Estónia, se as conclusões do Tartu Halduskohus se revelarem corretas, violam o direito de acesso aos tribunais. No entanto, conforme será explicado a seguir, esta parte do artigo 47.º da Carta obriga de modo idêntico os órgãos jurisdicionais dos Estados-Membros a respeitarem os princípios da efetividade e da equivalência, que também são pertinentes. Nos termos do primeiro princípio, os Estados-Membros são obrigados a garantir que os recursos e as regras processuais disponíveis para exercer os direitos decorrentes da legislação da União Europeia não tornem impossível na prática ou excessivamente difícil o exercício dos referidos direitos. Nos termos do segundo princípio, os recursos e regras processuais dos Estados-Membros não devem ser menos favoráveis do que os que respeitam a ações análogas de natureza puramente interna²⁶. Em minha opinião, os princípios da efetividade e da equivalência devem ser colocados sob a alçada do artigo 47.º, da Carta²⁷.

48. A União Europeia é uma comunidade de direito na medida em que nem os seus Estados-Membros nem as suas instituições podem subtrair-se à fiscalização da conformidade dos seus atos com a carta constitucional²⁸, a saber, os Tratados e a Carta. Em meu entender, e contrariamente às preocupações expressas na audiência pelo representante da Letónia relativamente às consequências de permitir a fiscalização jurisdicional de medidas transfronteiriças, seria inconcebível que a implementação de um programa da União Europeia escapasse a toda e qualquer fiscalização jurisdicional pelo simples facto de envolver mais de um Estado-Membro.

49. Posto isto, sem prejuízo da orientação abaixo sugerida, compete ao órgão jurisdicional de reenvio decidir se sistema de fiscalização jurisdicional é compatível com o direito de acesso aos tribunais, tal como protegido pelo artigo 47.º da Carta. De acordo com o direito da União Europeia, o referido órgão jurisdicional é livre de aplicar as suas próprias vias de recurso e regras processuais, em conformidade com os princípios da efetividade e da equivalência. Uma vez que o litígio diz respeito à aplicação do direito da União Europeia, os fundamentos substantivos da fiscalização que o órgão jurisdicional do Estado-Membro está obrigado a aplicar incluem os princípios gerais de direito e os direitos fundamentais, juntamente com os fundamentos de recurso existentes no direito administrativo do Estado-Membro²⁹.

50. Além disso, em meu entender, o direito da União Europeia não impede os Estados-Membros de preverem condições mais generosas de acesso aos tribunais e à fiscalização jurisdicional do que o direito da União Europeia, desde que tal não ponha em risco a implementação efetiva do direito da União Europeia. Tal aplica-se tanto às condições de concessão de legitimidade como aos critérios de determinação de atos suscetíveis de fiscalização jurisdicional³⁰.

51. Para um correto entendimento do papel desempenhado pelos princípios gerais do direito da União Europeia e do artigo 47.º da Carta no caso em apreço, importa distinguir duas questões: designadamente, i) a questão de saber se houve um indeferimento vinculativo do pedido de financiamento apresentado pela MTÜ Liivimaa Lihaveis ao abrigo do Programa Estónia-Letónia e ii) a

26 — Acórdão de 27 de junho de 2013, Agrokonstulting (C-93/12, n.º 36 e jurisprudência referida).

27 — V. conclusões do advogado-geral Y. Bot de 14 de março de 2013, apresentadas no processo Agrokonstulting-04.

28 — Processo Comissão/BEI (C-15/00, Colet., p. I-7281, n.º 75 e jurisprudência referida). Este princípio foi aplicado ao Comité Económico e Social Europeu no acórdão do Tribunal Geral de 31 de março de 2011, Itália/CESE (T-117/08, Colet., p. II-1463, n.º 32).

29 — V., por exemplo, acórdão de 4 de junho de 2009, JK Otsa Talu (Colet., p. I-4323). No processo Huber (C-336/00, Colet., p. I-7699), foi declarado, no n.º 40, que «a aprovação de um programa nacional de auxílios pela Comissão não tem, de forma alguma, por efeito conferir-lhe a natureza de ato de direito comunitário». Conforme o Tribunal de Justiça salientou no mesmo número, tal significa que em caso de incompatibilidade de um *contrato de auxílio* com o programa aprovado pela Comissão, compete aos órgãos jurisdicionais nacionais retirar as consequências à luz do *direito nacional*, tendo em conta, no momento da aplicação deste, o direito comunitário pertinente (o sublinhado é meu). V. também análise do advogado-geral S. Alber no n.º 53 das suas conclusões no processo Huber. Assim, o acórdão Huber não alterou a regra segundo a qual, em processos de fiscalização jurisdicional de direito administrativo, as recusas de concessão de ajudas devem ser analisadas à luz dos princípios gerais do direito da União Europeia e dos direitos fundamentais, bem como dos fundamentos nacionais de fiscalização jurisdicional.

30 — V., em geral, acórdão do Tribunal de Justiça de 23 de abril de 2009, Sahlstedt e o./Comissão (C-362/06, Colet., p. I-2903, n.º 43).

questão de saber em que fase do processo administrativo tal ocorreu. Por outras palavras, qual foi a medida decisiva a este respeito? O artigo 47.º da Carta é diretamente relevante para a primeira questão, ao passo que a segunda questão constitui matéria da autonomia processual nacional, limitada pelos princípios gerais de direito da União Europeia da efetividade e da equivalência, sendo este último uma expressão do princípio mais geral da não discriminação.

2. O artigo 47.º da Carta e o direito de acesso aos tribunais

52. É importante recordar que, por força do artigo 6.º, n.º 1, TUE, a Carta faz parte do direito primário da União Europeia. Assim sendo, toda a legislação da União Europeia, incluindo o artigo 19.º, n.º 3, do Regulamento n.º 1080/2006, deve ser interpretada em conformidade com os direitos da Carta³¹.

53. O Tribunal de Justiça referiu que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, para a determinação da existência de uma violação do direito de acesso aos tribunais, também verifica «se as limitações ao direito de acesso [...] não [prejudicaram] a própria essência do direito, se prosseguiram um fim legítimo e se a relação existente entre os meios utilizados e o objetivo pretendido era razoavelmente proporcionada»³². Devido à natureza absoluta da alegada limitação do direito de acesso aos tribunais em causa no presente caso, seriam efetivamente necessários motivos de peso para justificá-la.

54. Não há dúvida de que a Estónia e a Letónia, ao aplicarem e executarem o programa, estão obrigadas a respeitar o direito de acesso aos tribunais protegido pelo artigo 47.º, da Carta. Além disso, o próprio comité de acompanhamento está vinculado a este direito fundamental. Recordo que foi o próprio comité de acompanhamento que adotou o manual do programa que contém a proibição de acesso aos tribunais.

55. É minha convicção profunda que um órgão manifestamente não legislativo como o comité de acompanhamento não pode ter competência para excluir a fiscalização jurisdicional das suas próprias decisões, com efeito vinculativo para os órgãos jurisdicionais nacionais relevantes. Tal não preencheria o requisito «prevista por lei» que é exigido a qualquer restrição ao exercício dos direitos reconhecidos pela Carta³³. Por conseguinte, no que diz respeito às decisões do comité de acompanhamento, se for legalmente possível demonstrar uma exclusão do acesso aos tribunais no caso vertente, tal deverá ser consequência de uma lei da Estónia claramente estabelecida, e não do manual do programa.

56. Em consequência, o artigo 47.º da Carta sublinha os princípios da jurisprudência constante segundo a qual as decisões de recusa de financiamento da União Europeia tomadas pelas autoridades nacionais com poderes de implementação devem ser suscetíveis de fiscalização jurisdicional³⁴.

3. O artigo 47.º, da Carta e os princípios da efetividade e da equivalência

57. Conforme já referi, a autonomia processual em matéria de vias de recurso do órgão jurisdicional de reenvio é delimitada pelos princípios da efetividade e da equivalência. Conforme referido no n.º 47, *supra*, em meu entender, estas regras estão agora sob a alçada do artigo 47.º da Carta.

31 — Acórdão de 5 de outubro de 2010, McB (C-400/10 PPU, Colet., p. I-8965).

32 — Acórdão de 22 de dezembro de 2010, DEB (C-279/09, Colet., p. I-13849, n.º 47). V. também acórdão de 18 de março de 2010, Alassini e o. (C-317/08, Colet., p. I-2213, n.º 63). V., por exemplo, no Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, *Levages Prestations Services/França*, acórdão de 23 de outubro de 1996, n.º 40, e *Assunção Chaves/Portugal*, recurso n.º 61226/08, n.º 71, 31 de janeiro de 2012.

33 — V. artigo 52.º, n.º 1, da Carta.

34 — JK Otsa Talu.

58. É neste contexto que se deve apreciar se a decisão do comité de acompanhamento é um ato suscetível de recurso por direito próprio ou apenas uma fase processual interna anterior à decisão final que é tomada pela autoridade de gestão. No caso desta última alternativa, deve ter-se em conta o facto de, segundo o manual do programa (ponto 6.7), a etapa final de atribuição de fundos do FEDER consiste na celebração de um contrato de concessão de ajuda entre a autoridade de gestão e o líder do projeto aprovado. Por outras palavras, é possível que o processo decisório não conduza a uma decisão administrativa no sentido clássico, mas a um contrato de direito privado ou de direito administrativo entre a autoridade de gestão e o líder do projeto.

59. Pode ser útil recordar que, a nível da União Europeia, para determinar se uma decisão administrativa acarreta uma mudança distinta na posição jurídica do requerente, é necessário olhar para o conteúdo essencial do ato impugnado³⁵, e não para a sua apresentação formal³⁶, e para as relações jurídicas subjacentes³⁷.

60. Assim, os atos que, embora sejam adotados no quadro da fase preparatória, constituem o termo de uma fase distinta do processo principal e produzem efeitos jurídicos³⁸, implicam o direito a uma fiscalização jurisdicional. Importa salientar que o Tribunal de Justiça apreciou especificamente os efeitos jurídicos de decisões tomadas pelos órgãos da União Europeia que afastavam determinados requerentes do financiamento da União Europeia nas fases iniciais de um processo multifásico. O Tribunal de Justiça declarou que o estabelecimento de listas pode acarretar efeitos jurídicos no sentido de que pode ter por consequência afastar certas empresas dessas listas e privá-las, assim, da possibilidade de participarem nos contratos³⁹.

61. Neste ponto, acrescentaria que o resultado do moderno processo decisório administrativo multifásico pode não ser uma decisão administrativa, mas um contrato de direito administrativo ou de direito privado entre a autoridade e o particular. Este contrato pode não ser comunicado nem sequer ser acessível aos requerentes não selecionados⁴⁰. Por outras palavras, nestas circunstâncias, a decisão que indeferiu objetivamente o pedido de financiamento pode ter sido tomada antes da celebração do contrato. Em minha opinião, nessas circunstâncias, o requerente deve poder impugnar esse indeferimento perante os tribunais, a menos que haja uma forma de recurso jurídico contra essa decisão de indeferimento do pedido de financiamento que não seja o recurso administrativo⁴¹.

62. A decisão prejudicial não contém uma exposição das disposições nacionais relevantes relativas ao procedimento administrativo e ao processo nos tribunais administrativos. Por conseguinte, não é possível verificar que recursos e formas de ação existem num contexto puramente nacional. No entanto, conforme já afirmei, deve existir a possibilidade de recurso no caso de um indeferimento de um pedido de financiamento, e esse recurso deve preencher os requisitos decorrentes dos princípios

35 — Despacho do Tribunal de Justiça de 31 de março de 2010, Mauerhofer/Comissão (C-433/10 P, Colet., p. I-48, n.º 58).

36 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 26 de janeiro de 2010, Internationaler Hilfsfonds/Comissão (C-362/08 P, Colet., p. I-669, n.º 55 e jurisprudência referida).

37 — Volker Mauerhofer/Comissão, já referido, n.º 61, e Internationaler Hilfsfonds/Comissão, já referido.

38 — Conclusões do advogado-geral Y. Bot de 5 de julho de 2012, apresentadas no processo Jager & Polacek/IHMI (C-402/11 P, n.º 42), que cita o acórdão de 11 de novembro de 1981, IBM/Comissão (60/81, Recueil, p. 2639).

39 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 27 de setembro de 1988, Reino Unido/Comissão (C-114/86, Colet., p. I-5289, n.º 13).

40 — De acordo com a resposta da Liivimaa Lihaveis às questões escritas do Tribunal de Justiça, houve uma troca de correspondência eletrônica entre a autoridade de gestão do programa e o Ministério da Administração Interna da Estónia, em julho de 2010, em que a primeira explicou que no quadro do Programa Estónia-Letónia não são tomadas decisões administrativas relativamente à aprovação ou à rejeição de projetos. Os candidatos não selecionados recebem apenas uma carta a explicar as razões da rejeição.

41 — Acórdão Reino Unido/Comissão, já referido, n.º 13. Houve um debate detalhado na audiência sobre a questão de saber se a autoridade de gestão está ou não vinculada pelas decisões do comité de acompanhamento e se tem ou não poderes para ignorar o indeferimento de pedidos de ajuda decidido por esta última. Em meu entender, isso é irrelevante, uma vez que a única notificação enviada ao requerente foi a carta controvertida. Além disso, a regra 5, ponto 7, do regulamento interno do comité de acompanhamento determina que «se a autoridade de gestão tiver objeções sérias quanto ao cumprimento de uma decisão tomada pelo comité de acompanhamento cujo fundamento jurídico seja o programa, a decisão não será tomada antes de a autoridade de gestão ter esclarecido o assunto, após consulta das autoridades e organizações relevantes. [...] A nova decisão do comité de acompanhamento deverá tomar o relatório em consideração».

da efetividade e da equivalência. Em última instância, a ordem jurídica de um Estado-Membro deve prever «uma «ação autónoma» destinada, a título principal, a apreciar a conformidade das disposições nacionais com o direito da União Europeia, se todas as vias de recurso disponíveis no direito nacional não garantirem uma proteção jurisdicional efetiva»⁴².

63. Em relação ao princípio da efetividade, o Tribunal de Justiça tem declarado reiteradamente em jurisprudência constante que, para saber se uma disposição de um Estado-Membro torna impossível na prática ou excessivamente difícil o exercício do direito da União Europeia, os fatores que devem ser analisados incluem «o lugar que essa disposição ocupa no conjunto do processo, a tramitação deste e as suas particularidades» e «os princípios subjacentes ao sistema jurisdicional nacional, tais como a proteção dos direitos de defesa, a segurança jurídica e a economia processual»⁴³. Por conseguinte, para saber se a decisão do comité de acompanhamento é suscetível de recurso, o órgão jurisdicional nacional deve ponderar se existem recursos alternativos ao recurso administrativo que forneçam uma proteção jurisdicional efetiva.

64. No que diz respeito ao princípio da equivalência, preocupa-me o facto de, aparentemente, apenas o financiamento ao abrigo dos programas europeus de cooperação territorial estar excluído da fiscalização jurisdicional na Estónia. Tal parece corresponder a um regime especial e restritivo em matéria de recursos que não se aplica aos recursos análogos de natureza puramente interna (neste caso da Estónia). Compete, porém, ao órgão jurisdicional nacional decidir se o princípio da equivalência foi violado⁴⁴.

4. O alcance da fiscalização jurisdicional exigida nos termos dos princípios gerais de direito da União Europeia

65. Por último, termino fazendo referência ao alcance da fiscalização jurisdicional que está acessível aos candidatos cujos pedidos foram indeferidos pelo comité de acompanhamento.

66. Em meu entender, a decisão de financiamento impugnada pela MTÜ Liivimaa Lihaveis é, em última instância, discricionária por natureza, no sentido de que mesmo os requerentes que preenchem os critérios e as condições legais para o financiamento não têm um direito subjetivo de o receber. Isto porque pode haver mais pedidos que preencham os critérios do que fundos disponíveis. Em alternativa, nenhum dos projetos concorrentes tem necessariamente de ser considerado merecedor de financiamento, mesmo que preencha os critérios formais e técnicos de elegibilidade.

67. Isto significa que mesmo que o projeto da MTÜ Liivimaa Lihaveis preenchesse todos os critérios estabelecidos nos termos da cooperação territorial europeia, o financiamento poderia continuar a ser recusado.

68. Além disso, em meu entender, o órgão jurisdicional do Estado-Membro deve ter em conta o facto de que o comité de acompanhamento está vinculado aos mesmos critérios que são aplicáveis às instituições da União Europeia quando exercem o poder de apreciação. Neste contexto, já foi declarado que «o respeito das garantias atribuídas pela ordem jurídica comunitária nos processos administrativos assume uma importância ainda mais fundamental. De entre essas garantias, constam, nomeadamente, a obrigação para a instituição competente de examinar, com cuidado e imparcialidade, todos os elementos relevantes do caso em apreço, o direito do interessado a dar a

42 — Acórdão Unibet, já referido, n.º 65.

43 — Acórdão Agroconsulting-04, já referido, n.º 48. V. também acórdão de 14 de dezembro de 1995, Peterbroeck (C-312/93, Colet., p. I-4599, n.º 14), e acórdão do Tribunal de Justiça de 29 de outubro de 2009, Pontin (C-63/08, Colet., p. I-10467, n.º 47).

44 — Acórdão Agroconsulting-04, n.º 39.

conhecer o seu ponto de vista, bem como o direito a uma fundamentação suficiente da decisão. Só assim, é que o Tribunal pode verificar se os elementos de facto e de direito, de que depende o exercício do poder de apreciação, estão reunidos»⁴⁵. A meu ver, estes elementos fazem parte do dever de boa administração, que está agora refletido no artigo 41.º, da Carta.

69. Contudo, este é o limite do alcance da fiscalização jurisdicional que o direito da União Europeia obriga o Estado-Membro a cumprir⁴⁶.

70. Face ao exposto, proponho que se responda à questão a) que independentemente das regras de um comité de acompanhamento nomeado em conjunto por dois Estados-Membros no contexto do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, como o manual do programa adotado pelo comité de acompanhamento para o Programa Estónia-Letónia para 2007-2013, segundo o qual as decisões do comité não são suscetíveis de recurso jurisdicional, o princípio da proteção jurisdicional efetiva e o artigo 47.º da Carta exigem que um requerente cujo pedido de financiamento apresentado em conformidade com os Regulamentos n.ºs 1080/2006 e 1083/2006 tenha sido indeferido possa impugnar o referido indeferimento perante um órgão jurisdicional competente do Estado-Membro responsável pela gestão do programa. Compete ao órgão jurisdicional nacional decidir que disposições processuais e princípios de direito nacional regulam o acesso aos tribunais neste contexto, sem prejuízo dos requisitos que decorrem dos princípios da equivalência e da proteção jurisdicional efetiva.

D – Efeitos no tempo

71. Não vejo motivos para aceitar as observações do Governo da Letónia de que os efeitos no tempo da sentença devem ser limitados *ex nunc* (com exceção dos processos relativos ao comité de acompanhamento já pendentes em tribunal), uma vez que haveria lugar a um encargo suplementar para os orçamentos nacionais se a sentença fosse proferida com efeitos *ex tunc*. O Governo da Letónia alegou ainda que poderia surgir uma onda de requerimentos relativos às decisões do comité de acompanhamento já executadas, se os efeitos temporais do acórdão não fossem suspensos.

72. Dois requisitos devem estar preenchidos para que o Tribunal de Justiça possa tomar a medida excecional de limitar os efeitos no tempo de uma sentença, a saber, a boa-fé dos interessados e o risco de perturbações graves caso os efeitos no tempo da sentença não sejam limitados⁴⁷.

73. No que diz respeito ao critério da boa-fé dos interessados, os Governos da Estónia e da Letónia, em geral, e o comité de acompanhamento, em particular, deveriam estar cientes das exigências da proteção jurisdicional efetiva ao abrigo do direito da União Europeia quando elaboraram as regras relevantes aplicáveis ao processo decisório no quadro da cooperação territorial europeia.

74. Quanto ao requisito do risco de perturbações graves, o Tribunal de Justiça esclareceu que as consequências financeiras que podem resultar para um Estado-Membro de um acórdão proferido a título prejudicial nunca justificaram, por si só, a limitação dos efeitos no tempo desse acórdão⁴⁸. Além disso, uma vez que não pode haver um direito subjetivo à concessão de ajuda no contexto do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, não existem razões para que da interpretação a adotar pelo Tribunal de Justiça resultem necessariamente consequências financeiras para os Estados-Membros em causa.

45 — Acórdão de 21 de novembro de 1991, Technische Universität München (C-269/90, Colet., p. I-5469, n.º 14).

46 — V., por exemplo, JK Otsa Talu.

47 — Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de dezembro de 2013, Vent de Colère e o. (C-262/12, n.º 40 e jurisprudência referida).

48 — V., a este respeito, entre outros, acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de outubro de 1995, Richardson (C-137/94, Colet., p. I-3407, n.º 37 e jurisprudência referida).

75. Nestas circunstâncias, nada no presente caso nada justifica uma derrogação ao princípio segundo o qual um acórdão sobre a interpretação do direito da UE produz efeitos a partir da data da entrada em vigor da norma objeto de interpretação.

IV – Conclusão

76. De acordo com as considerações expostas, proponho ao Tribunal de Justiça que responda ao Tartu Ringkonnakohus, do seguinte modo:

Questão a)

O princípio da proteção jurisdicional efetiva e o artigo 47.º da Carta exigem que um requerente cujo pedido de financiamento apresentado em conformidade com o Regulamento n.º 1080/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1783/1999, e com o Regulamento n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho de 2006, que estabelece disposições gerais sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu e o Fundo de Coesão e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1260/1999, tenha sido indeferido possa impugnar o referido indeferimento perante um órgão jurisdicional competente do Estado-Membro responsável pela gestão do programa. Compete ao órgão jurisdicional nacional decidir que disposições processuais e princípios de direito nacional regulam o acesso aos tribunais neste contexto, desde que cumpram os requisitos que decorrem dos princípios da equivalência e da proteção jurisdicional efetiva.

Questões b) e c)

As decisões de um comité de acompanhamento nomeado em conjunto por dois Estados-Membros no contexto do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, como o comité de acompanhamento do Programa Estónia-Letónia para 2007-2013, não são atos de um órgão, uma instituição ou outro organismo da União na aceção do artigo 263.º TFUE, e cabe aos órgãos jurisdicionais do Estado-Membro, e não ao Tribunal Geral da União Europeia, apreciar e julgar os recursos interpostos das decisões dos referidos comités de acompanhamento.