Universidade do Minho
Escola de Direito

ANA ISABEL DA FONSECA GOMES TORRES REGO

MERCADO ÚNICO DE DEFESA: REALIDADE OU UTOPIA? BREVE ENSAIO SOBRE AS ESTRATÉGIAS JURÍDICO-POLÍTICAS EUROPEIAS FACE AOS DESAFIOS ATUAIS DA GLOBALIZAÇÃO

outubro de 2018

MERCADO ÚNICO DE DEFESA: REALIDADE OU UTOPIA?
BREVE ENSAIO SOBRE AS ESTRATÉGIAS JURÍDICO-POLÍTICAS EUROPEIAS FACE AOS DESAFIOS ATUAIS DA GLOBALIZAÇÃO

ANA ISABEL DA FONSECA GOMES TORRES REGO

Uminho | 2018

Universidade do Minho
Escola de Direito

ANA ISABEL DA FONSECA GOMES TORRES REGO

MERCADO ÚNICO DE DEFESA: REALIDADE OU UTOPIA? BREVE ENSAIO SOBRE AS ESTRATÉGIAS JURÍDICO-POLÍTICAS EUROPEIAS FACE AOS DESAFIOS ATUAIS DA GLOBALIZAÇÃO

Tese de Mestrado em
Direito da União Europeia

Trabalho realizado sob a orientação do
Professor Doutor Pedro Madeira Froufe

outubro de 2018

DECLARAÇÃO

NOME: Ana Isabel da Fonseca Gomes Torres Rego

E-MAIL: anaisa.torres@hotmail.com

TÍTULO DA TESE: Mercado Único de Defesa: Realidade ou Utopia? Breve ensaio sobre as estratégias jurídico-políticas europeias face aos desafios atuais da globalização

ORIENTADOR: Professor Doutor Pedro Madeira Froufe

ANO DE CONCLUSÃO: outubro de 2018

DESIGNAÇÃO DO MESTRADO: Mestrado em Direito da União Europeia

É AUTORIZADA A REPRODUÇÃO PARCIAL DESTA TESE APENAS PARA EFEITOS DE INVESTIGAÇÃO, MEDIANTE DECLARAÇÃO ESCRITA DO INTERESSADO, QUE A TAL SE COMPROMETE;

Universidade do Minho, 31/10/2018

Assinatura: _____

«O maior perigo para a maioria de nós não é ter metas demasiado altas e falhá-las, mas ter metas demasiado baixas e alcançá-las.»

Miguel Ângelo, escultor e pintor renascentista

Ao meu orientador Professor Doutor Pedro Madeira Froufe,

por acreditar, por acompanhar, pelas ideias, pela disponibilidade,

À Universidade do Minho, em especial à coordenadora do Mestrado em Direito da União Europeia, Professora Doutora Alessandra Silveira,

por despertar a paixão pelo estudo das matérias europeias,

À VdA – Vieira de Almeida Sociedade de Advogados

e

ao Departamento de Assuntos Jurídicos de Direito Interno do Ministério dos Negócios Estrangeiros,

pelo crescimento pessoal e profissional proporcionados no decurso dos estágios curriculares realizados,

Aos meus pais,

pelo apoio incondicional, por iluminarem o caminho,

o meu mais sincero muito obrigado.

«Há coisas que nunca se poderão expressar por palavras.»

José Saramago

Mercado Único de Defesa: Realidade ou Utopia? Breve ensaio sobre as estratégias jurídico-políticas europeias face aos desafios atuais da globalização

RESUMO

A defesa é o expoente máximo da soberania do Estado nação. Atenta a sua estreita relação com a independência e integridade territoriais, liberdade e segurança das populações, bem como, com a tutela dos valores fundamentais constitucionalmente consagrados, o domínio da segurança e da defesa é elevado a último reduto de garante da ordem e da paz de qualquer país. O plano supranacional europeu do pós-guerra emerge da tentativa de construção de uma dimensão *defensivo-securitária comum*. O plano que não logrou obter acordo entre os signatários fundadores das Comunidades Europeias punha em causa o tradicional conceito político de estado construído por remissão aos conceitos de povo, território e soberania. O projeto de integração europeu acabaria por priorizar outros domínios e evoluir sedimentado numa vertente económica. A relutância demonstrada na institucionalização da Comunidade Europeia de Defesa, e a inoperabilidade das alianças intergovernamentais de cariz defensivo firmadas, convergiram na efetivação da aliança militar transatlântica.

Todavia, no respaldo da transição de uma Comunidade Económica para uma Comunidade Política, dos conflitos armados do final da década de 80 e da emergência do fenómeno da globalização, assiste-se a uma mudança integral do paradigma da segurança europeia. A nova visão estratégica alia a necessidade de assegurar a autonomia das capacidades militares europeias, às vantagens económicas passíveis de advirem da aposta na produção e comercialização dos produtos da era da *revolução tecnológica militar*. Contextualizada na ordem internacional, a União Europeia elevada a *ator securitário global* tem o dever de diligenciar pelos meios que lhe permitam uma atuação independente, nos domínios da segurança e da defesa. Em virtude da visão descentralizada inerente ao setor, a via de concretização de uma autonomia estratégica tem evidenciado a importância do reforço da sinergia entre o setor civil e militar, designadamente através da construção e manutenção de um *mercado europeu de equipamentos de defesa* e de um contínuo investimento no domínio aeroespacial.

Nestes termos, a essência jurídico-política de uma União Europeia da Defesa pode apenas ser apreendida sob o ponto de vista do fenómeno da globalização, bem como do ponto de interseção das diferentes políticas europeias.

Single Market in Defence: Reality or utopia? Brief essay on the legal and political European strategies in the face of the challenges of the globalization

ABSTRACT

Defence is the maximum exponent of national sovereignty. The field of security and defence is highlighted as the last stronghold of guarantees of order and peace in any country, due to its close relationship with the independence and territorial integrity, freedom and security of the populations, as well as with the protection of fundamental values constitutionally enshrined. The post war supranational European plan raises from the attempt to build a common defensive and security dimension. The plan that failed to obtain agreement between the undersigned founders of the European Communities questioned the traditional political concept of State built in reference to the concepts of people, territory and sovereignty. The project of European integration would prioritize other areas and would evolve into a settled economic aspect. The reluctance demonstrated in the institutionalization of the *European Defence Community*, and the non-operability of the intergovernmental alliances of defensive nature signed, converged on the completion of the transatlantic military alliance.

However, in support of the transition from an economic community to a political community, of armed conflicts in the late 80's, and the emergence of the phenomenon of globalization, there is a full change of the paradigm of European security. The new strategic vision combines the need to ensure the autonomy of European military capabilities, to the economic benefits that would accrue to the wager in the production and marketing of the products of the age of *military technological revolution*. Contextualizing the European Union in the international order, the Union as a *global insurance actor* has the duty to provide for the means that enable an independent european action in the fields of security and defence. Because of the decentralized vision inherent in the sector, the implementation of a strategic autonomy has evidenced the importance of strengthening the synergy between the civilian and military sector, notably through the construction and maintenance of a *european defence equipment market* and through a continuous investment in the aerospace domain.

In these terms, the political and legal essence of a European Defence Union can only be truly seized from the point of view of the phenomenon of globalization, as well as from the point of intersection of the different European policies.

CONTEÚDO

RESUMO ..... **vii**

ABSTRACT ..... **ix**

Considerações Introdutórias **1**

I Parte **5**

A EUROPA DA DEFESA: A PERSPETIVA EVOLUTIVA DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA NOS DOMÍNIOS DA SEGURANÇA E DA DEFESA 5

1. O regresso às origens para (re)construir o futuro 5

1.1 Renascer das cinzas: uma nova arquitetura para a recuperação económica europeia 13

1.2 Alargar os horizontes Europeus: a implementação de um verdadeiro mercado interno e a transição para uma Comunidade Política Europeia 20

1.3 O despertar de um mundo novo e o aprofundamento dos laços europeus 25

1.4 A reforma estratégica do modelo de integração europeia 33

II Parte **39**

A POLÍTICA INDUSTRIAL DE DEFESA EUROPEIA – RUMO À CONSTRUÇÃO DE UM MERCADO EUROPEU DE EQUIPAMENTOS DE DEFESA 39

2. A inovação revolucionária da defesa e o desequilíbrio do mercado 39

2.1 O pacote legislativo da defesa de 2009: o quadro de harmonização e o prévio debate institucional modelador 45

2.1.1 A Diretiva 2009/43/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Maio de 2009, relativa à simplificação das condições das transferências de produtos relacionados com a defesa na Comunidade 54

2.1.2 A Diretiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho de 2009, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança 64

2.2 Uma análise posterior: a perspetiva contemporânea do estado da arte das capacidades de defesa da União Europeia 77

2.2.1 Um plano renovado para a defesa europeia: a estratégia global para a política externa e de segurança comum da União Europeia 80

2.2.2 Do arquétipo teórico à execução de uma União Europeia da Defesa 91

III Parte 97

A ALIANÇA ESTRATÉGICA EUROPEIA DO NOVO MILÉNIO: O ESPAÇO E A UNIÃO EUROPEIA DA DEFESA 97

3. Desafiar as leis da física: a génese da indústria aeronáutica 97

3.1 Um espaço de infindáveis oportunidades 100

3.2 A política espacial europeia 104

3.3 O paradoxo espaço e defesa: a dupla estratégia da segurança europeia em Terra e no espaço 110

Conclusões 119

Bibliografia 123

Instrumentos de caráter normativo 128

Outros documentos 132

Considerações Introdutórias

Da Grécia Antiga, a *Ilíada* de *Homero*, considerada a *obra fundadora* da literatura ocidental e uma das mais importantes da literatura mundial, narra a história da guerra de Troia.

Expressão do testemunho conhecido mais antigo sobre o *velho continente* europeu, a epopeia versa sobre a ambição humana e a sede de poder, no escopo de um enquadramento que une a vontade de imortalização de grandes feitos ao fantástico da mitologia, aos mistérios da beleza e aos segredos do amor.

Conta a lenda que a discórdia entre gregos e troianos teve origem no rapto de Helena.

Filha de *Zeus* e famosa pela sua extraordinária beleza, a esposa de *Menelaus*, rei de Esparta, enfeitiçada pelas malhas tecidas pela deusa do amor, *Afrodite*, partira rumo a Troia com Paris Alexandre, príncipe de Troia. Inconformado e de ego ferido com tal ousadia, o rei de Esparta e um batalhão de *aqueus*[1], sob as ordens de comando do seu irmão *Agamemnon*, rei de Micenas, partiram para a frente de ataque.

Por uma longa e árdua década Troia esteve cercada pelos gregos como represália ao insulto perpetuado por Paris.

Nesta guerra morreriam os heróis gregos *Heitor* e *Aquiles*, e seria o engenhoso plano arquitetado pelo guerreiro grego *Odisseu* que consagraria os gregos vitoriosos.

Simulando um cessar fogo, os gregos ofereceram um cavalo ao inimigo como presente de paz e sinal de tréguas. Os troianos aceitaram a oferta e baixaram a guarda da cidade. Do cavalo saíram milhares de soldados gregos que destruíram Troia por completo.

Europa, *a ninfa dos olhos grandes*, era filha do rei fenício *Agenor*, e irmã de *Cadmo*. *Zeus*, o *Senhor do Olimpo* e marido de *Hera*, terá ficado rendido aos encantos da jovem princesa.

Na pele de um touro, era agora o pai de Helena de Troia que fugia com Europa no dorso, cavalgando rumo à ilha de Creta. Do relacionamento entre Europa e *Zeus* nasceriam três filhos, *Minos*, *Radamanto* e *Sarpédon*.

A princesa Europa e o touro branco são hoje o cunho do reverso das moedas de 2 EUR gregas, daquele que é considerado o berço da civilização ocidental[2].

---

[1] Os aqueus foram um povo indo-europeu que colonizou a Grécia por volta do ano 2.000 a.C..

[2] Neste sentido, DIOGO FREITAS DO AMARAL enaltece o relevo da antiguidade clássica na evolução do mundo ocidental ao afirmar

Filho da mitologia[3] e da guerra nasceria também o continente Europeu.

Um continente destinado a ser palco de violentas e avassaladoras guerras, e simultaneamente de virtuosas e grandes conquistas.

Refletir sobre a europa atual, enquanto um projeto de união, paz, solidariedade e cooperação, implica a prévia desconstrução de décadas de crises, violência e conflitos armados. Todos estes acontecimentos delinearam a construção estratégica do projeto integrador tal qual o conhecemos hoje.

Mas a história repete-se. Importa recordar o passado para perspetivar o futuro. Apesar do clima pacífico que se faz sentir na europa desde a assinatura dos Tratados de Roma, a União está consciente da agudização de acutilantes inquietações junto das instituições nacionais e dos cidadãos europeus, face ao atual clima de tensão e conflito permanente que se faz sentir no panorama mundial.

A esquemática internacional exerce uma influência direta na modelação dos atos europeus adotados em sede de política de segurança e defesa.

Reflexamente, o esbatimento entre a ordem europeia e a ordem internacional faz-se sentir em maior ou menor grau, consoante o circunstancialismo dos conflitos armados e *político-económicos* em ocorrência no contexto mundial.

A resposta dos líderes europeus tem sido no sentido de consciencializar os Estados membros independentes e soberanos dos riscos económicos, políticos e sociais passíveis de associar à detenção de fracas capacidades operacionais e de um mercado de defesa fragmentado e incipiente. Resulta do debate a necessidade de incrementar uma posição europeia conjunta, com base numa verdadeira cooperação de recursos e numa mais estreita harmonização em matéria de segurança e defesa na União Europeia.

Em consonância, o foco deste trabalho recai sobre a problemática da segurança e da defesa face aos desafios emergentes do fenómeno da globalização.

---

que «Sabe-se como toda a nossa civilização é amplamente tributária da antiguidade clássica e deve ao génio grego as traves mestras do pensamento, da filosofia, da escultura, da poesia, do teatro, da oratória. No entanto, como afirma um autor [por referência a C. MOSSÉ, citado por J.J. CHEVALIER, histoire de la pensée politique, I, p.21], "mais importante que o Parténon, que as tragédias ou que a eloquência de um Demóstenes, o que acima de tudo faz a grandeza da Grécia antiga é ter inventado a política".» DIOGO FREITAS DO AMARAL, *História das Ideias Políticas*, Vol. I, Coimbra, Almedina, 2003, p. 59.

[3] Cfr. KATERINA SERVI, *Greek Mythology – Gods & heroes – the trojan war – the Odyssey*, Athens, Ekdotike Athenon S.A, 2014, pp. 130 - 161 e pp. 28 - 29, 67, 74, 112, 141.

Preconiza-se a análise das estratégias *jurídico-políticas* implementadas e desenvolvidas pela União enquanto ator na cena internacional.

Sob a égide de uma estrutura tripartida, pretende-se aprofundar o estudo acerca da posição europeia ocupada no vetor segurança e defesa mundial que, por objetivo, culminará na determinação do estado da arte atual do binómio competitividade e defesa no seio da União, enquanto *ator securitário global*.

Tendentes a materializar o grau de concretização dos valores de autonomia, competitividade, coesão e unidade do projeto integrador, a evolução das respetivas políticas industriais e comerciais e o grau de solidez e segurança atingidos no específico domínio do mercado da defesa, partimos da perspetiva institucionalmente proliferada pelos centros decisórios europeus e lançamos o repto acerca da real e efetiva existência de um modelo de mercado único de defesa.

Viajando ao sabor da globalização rumo ao estado atual da União, este estudo terá início no escrutínio dos antecedentes, conceptualização e desenvolvimento das bases da defesa europeia desde o período da II Guerra Mundial até à estratégia implementada com o *Tratado de Lisboa*.

Seguiremos com a desfragmentação do bloco atinente às capacidades civis e militares detidas pela União, ancorados no esquema *jurídico-normativo* considerado *pedra angular* do mercado interno da defesa, e na análise comparada da competência e competitividade dos mercados relevantes na economia mundial, no âmbito deste setor de atuação.

A final, porquanto a relação intrínseca que se estabelece entre as potencialidades derivadas do espaço e o respetivo aproveitamento em benefício dos domínios civil e militar, sempre se justificando ainda, atento o estatuto de supremacia económica e liderança política atribuído às grandes potências em virtude das capacidades de investimento e autonomia demonstradas no segmento da exploração aeroespacial, determinaremos, como resultado induzido pelo exercício académico a que nos propomos, a posição ocupada pela União Europeia no seio desta imponente e gigantesca indústria.

Concluiremos pela abordagem dos riscos inerentes ao exercício do domínio e exploração espaciais e das ameaças com que se defrontam as grandes potências envolvidas no setor. O enfoque, neste ponto, recairá, sobretudo, sobre a materialização do espaço cósmico como um novo teatro de operações, tendo por base a interseção entre a reconceptualização do mundo operada com a globalização e a fluidez da tecnologia de ponta emergente em sede de investigação e desenvolvimento.

A presente dissertação evidencia, em matéria de segurança e de defesa, os desafios globais colocados ao projeto de integração europeia enquanto diretrizes, desde sempre, modeladoras e impositivas do aprofundamento e evolução do mais ambicioso dos projetos políticos da atualidade.

I Parte

A EUROPA DA DEFESA: A PERSPETIVA EVOLUTIVA DA INTEGRAÇÃO EUROPEIA NOS DOMÍNIOS DA SEGURANÇA E DA DEFESA

«A arte da guerra é questão vital para o Estado. É o âmbito onde a vida e a morte são fundamentadas, um caminho que leva à aniquilação ou determina a sobrevivência. Deve ser examinada com cuidado e nunca negligenciada.»

Sun Tzu, A Arte da Guerra

«A guerra não é mais do que a continuação da política por outros meios.»

Karl Marie von Clausewitz, Da Guerra, 1833

1. O REGRESSO ÀS ORIGENS PARA (RE)CONSTRUIR O FUTURO

A ideia de unidade de um espaço geograficamente fragmentado remonta às crises europeias eclodidas no decurso do *século XX*.

Preconizada por ilustres personalidades das mais diversas áreas[4], a afirmação da necessidade da convergência de esforços comuns na criação de um espaço de união, solidariedade e cooperação, enquanto única solução apta a proclamar paz e prosperidade duradouras em solo europeu, repousa, sobretudo, no lapso temporal decorrido entre as duas Guerras Mundiais - entre o final da primeira em 1918 e o início da segunda em 1939.

No contexto internacional, com o mundo transformado num gigante campo de batalha, as bases para a construção de uma aliança global promotora da paz remontam a 12 de junho de

[4] Neste sentido, PAULO DE PITTA E CUNHA, *Integração Europeia. Estudos de economia, direito e política comunitários 1963 – 1993,* Coimbra, Almedina, 2004, p. 15: «Desde a era medieval, certos pensadores políticos reconhecem que a sociedade europeia, apesar da diversidade dos seus povos, forma um todo nitidamente diferenciado do mundo exterior; e preconizam a organização política da Europa, umas vezes na base de um princípio de subordinação, que implica a sujeição dos diversos grupos autónomos a um poder supremo, que lhes é imposto, outras com o fundamento numa ideia de coordenação, que postula a associação por mútuo consentimento das diferentes unidades políticas europeias. (…)».

1941. Realizava-se a primeira das seis conferências que culminariam na criação da *Organização das Nações Unidas*[5].

Reunidos em Londres, os mais altos representantes do Reino Unido, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e África do Sul, e dos governos da Bélgica, Checoslováquia, Grécia, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Polônia, Jugoslávia e o general de *Gaulle*[6], em representação da França, assinaram a que ficou conhecida como *Declaração do Palácio de St. James*.

Numa inspiradora proclamação da paz, os signatários concordaram que a manutenção de uma paz duradoura só seria possível com a demonstração de vontade de cooperação entre povos livres e sem que sobre eles pairasse um clima de eminente ameaça.

O deflagrar da II Guerra abriu uma janela de oportunidade para a afirmação de um novo papel de liderança dos Estados Unidos no cenário global. A posição de supremacia *estratégico-económica* de que a América se arrogara face aos seus aliados europeus permitiu-lhe perspetivar, antecipadamente, a conjetura de uma nova ordem económica mundial pós-guerra que lhe garantiria o acesso pleno aos mercados e às matérias-primas. A potência norte americana planeava uma reestruturação económica baseada na abertura de mercados anteriormente fechados, apta a atrair novas oportunidades comerciais e a gerar mais investimento estrangeiro. O objetivo central era a supressão das restrições de fluxo de capital internacional.

Em consequência, os passos embrionários que culminariam na constituição de um bloco europeu economicamente integrado começaram a ser caminhados, no contexto internacional, ainda com a guerra como pano de fundo.

---

[5] Cfr. MANUEL DIEZ DE VELASCO, *Las Organizaciones Internacionales*, JOSÉ MANUEL SOBRINHO HEREDIA (coord.), Madrid, Editorial Tecnos, 2010, p.151-160.

[6] O general francês que liderou as forças militares francesas na II Guerra Mundial e que viria, mais tarde, a ser Presidente da França, era um nacionalista convicto e defensor de uma Europa unida e coesa, mas mostrava-se relutante quanto à existência de um plano supraestadual que os estados não conseguissem controlar. Foi uma figura importante na construção europeia, nomeadamente quanto à integração dos domínios da segurança e da defesa na ordem supranacional, devido à influência exercida pelo general na orientação da política interna francesa – a qual ditaria a rejeição do tratado que instituía a Comunidade Europeia da Defesa. Os seus ideais são caracterizados como uma espécie de «nacionalismo personalizado» por MARCEL PRÉLOT e GEORGES LESCUYER, *História das ideias políticas. Do Liberalismo à Actualidade,* vol. II, Lisboa, Editorial Presença, 2001, pp. 199-200: «Aos nacionalismos totalitários de Mussolini e de Hitler, ao nacionalismo contra-revolucionário de Charles Maurras, o nacionalismo de Charles de Gaulle opõe uma recusa directa que se traduz, de facto, por uma luta armada contra os primeiros e por uma repressão penal que atinge as realizações do segundo. No fundo, Charles de Gaulle rejeita o nacionalismo integral e totalitário, porque vê neles deformações do nacionalismo personalizado, que é o seu, e que inspira "uma certa ideia da França".»

Em 14 agosto de 1941, o Presidente americano *Roosevelt*[7] e o Primeiro Ministro britânico *Churchill*[8], dois dos líderes mundiais mais influentes neste período, a bordo de um navio «*algures no mar*[9]», exprimiram a vontade de criação de um sistema de segurança a título permanente e de uma colaboração económica mais estreita entre todas as nações.

A confluência de vontades e concordância de políticas entre as duas nações, com base na esperança de criar um mundo melhor, ficaria expressa na então redigida e assinada *Carta do Atlântico*. A carta reconduzia-se a uma mera declaração conjunta de princípios e ideias de comércio livre e de autodeterminação das nações, num clima de prosperidade, paz e liberdade. O documento assinado era desprovido de caráter de tratado e não valia sequer como uma declaração formal de objetivos de paz.

Mas se em termos formais a sua força não era a de um tratado, substancial e oficialmente erguia os pilares que sustentariam a criação de uma organização internacional. Inspirada neste pacto, a consagração das *Nações Unidas* integraria na sua genética o projeto imaginado por *Franklin Roosevelt* durante a II Guerra.

Assim, pelo papel de fulcral importância desempenhado na luta contra a *Europa fascista*, o Presidente americano convertera os Estados Unidos da América num «*arsenal de democracia*[10]».

Nesta ótica, a criação de um sistema de segurança universal assente na ideia de unidade dos aliados pode ser encarada como uma invenção engenhada pela política Americana.

Os Estados Unidos, que por esta altura ainda não se encontravam implicados diretamente na frente do conflito armado, expressavam, com esta parceria, uma estratégica partilha identitária de valores e objetivos com o Reino Unido. Estava firmada a aliança entre a Europa Ocidental e os Estados Unidos da América que marcaria profundamente as relações estabelecidas no decurso do *século XX*.

---

[7] FRANKLIN DELANO ROOSEVELT foi o 32º Presidente dos Estados Unidos. Eleito pela primeira vez em 1932, ocupou o cargo entre 4 de março de 1933 e 12 de abril de 1945 transformando-se no único presidente eleito para quatro mandatos. Os seus mandatos políticos remontam aos anos da grande depressão económica e da II Guerra Mundial. ROOSEVELT ficaria recordado na história americana como um dos grandes e mais influentes presidentes (à semelhança de ABRAHAM LINCOLN e GEORGE WASHINGTON).

[8] WINSTON LEONARD SPENCER-CHURCHILL, antigo oficial do exército e repórter de guerra, exerceu o cargo de Primeiro Ministro britânico entre 1940 e 1945 e entre 1951 e 1955.

[9] Neste sentido, «Then, one afternoon, came the news that President Roosevelt and Prime Minister Churchill were in conference "somewhere at sea" (…)» - UNITED NATIONS, *History of the United Nations* [Disponível em http://www.un.org/en/sections/history/history-united-nations/ (09.10.2018)] (versão inglesa).

[10] Neste sentido, AA.VV., *Enciclopédia da História Universal. Acontecimentos e personalidades que moldaram o mundo*, JULIAN BROWN (ed.), Lisboa, Seleções do Reader's Digest, 1999. p. 566.

A *Declaração das Nações Unidas*[11], organização da qual o Reino Unido viria a ser membro fundador, foi assinada a 1 de janeiro de 1942, na *Conferência de São Francisco*.

Esta declaração inspirava-se nas premissas constantes da *Carta do Atlântico*, a qual foi uma espécie de primeiro rascunho dos intentos que se iriam ver desenvolvidos com a criação da organização internacional.

Nos termos plasmados na declaração agora adotada, a respetiva adesão vinculava os subscritores às diretrizes de um programa comum, cujos desígnios estavam afetos à prossecução dos objetivos e princípios constantes da declaração conjunta de agosto de 1941. Representantes dos vinte e seis países em conflito contra o eixo *Roma-Berlim-Tóquio* manifestavam o seu apoio ao processo construtivo de uma organização universal para a promoção da paz.

Na sequência destes acordos, tiveram lugar uma série de reuniões envolvendo as principais potências aliadas. O objetivo era o estabelecimento dos princípios de uma nova ordem mundial e a definição das linhas gerais de uma futura instituição de carácter mundial capaz de cumprir o objetivo frustrado a que a antiga *Sociedade das Nações*[12] se propusera: impedir uma nova Guerra Mundial.

Por conseguinte, o ano de 1943 ficaria marcado pela realização da *Conferência de Moscovo* e da *Conferência do Teerão*. Em Moscovo, a 30 de outubro de 1943, a União Soviética, o Reino Unido, os Estados Unidos da América e a China apelaram à criação de uma organização internacional cujo objetivo fosse a manutenção da paz e da segurança internacionais. O mesmo objetivo viria a ser reafirmado dois meses mais tarde, em 1 de dezembro de 1943, na *Conferência de Teerão*.

Seguiu-se, um ano mais tarde, entre agosto e outubro de 1944, a *Conferência de Dumbarton Oaks*, a qual decorreu na conhecida mansão de *Dumbarton Oaks*, em *Washington*.

Na fase de discussão das estruturas e funcionamento da nova organização internacional participaram os representantes da União Soviética, do Reino Unido, dos Estados Unidos e da China. As quatro potências viriam a integrar de forma permanente o Conselho de Segurança[13] da

---

[11] A designação *Nações Unidas* terá sido da autoria do presidente dos Estados Unidos da América FRANKLIN ROOSEVELT, a qual empregue por referência à entente constituída pelos Aliados da II Guerra Mundial.

[12] A Sociedade das Nações foi uma organização internacional estabelecida em 25 de Janeiro de 1919, no rescaldo da I Guerra Mundial, no quadro da qual as potências vencedoras da I Guerra Mundial afirmaram a convergência de esforços em prol da manutenção da paz e da integridade territorial das nações.

[13] Numa perspetiva evolutiva das incumbências do Conselho de Segurança, desde a sua criação até à atualidade, designadamente em sede dos desafios que se colocam ao órgão institucional desde então até agora, EDWARD C. LUCK, «A Council for All Seasons: The Creation of the Security Council and Its Relevance Today», in AA.VV., *The United Nations Security Council and War*, *The Evolution*

organização, às quais se juntaria mais tarde a França. Os princípios e estrutura da organização seriam estabelecidos em consonância com a definição dos valores e propósitos inerentes à criação do organismo.

No aprofundamento de todas as iniciativas anteriores, a *Conferência de Ialta,* que teve lugar entre 3 e 11 de fevereiro de 1945, foi o passo que antecedeu a efetiva constituição da organização. Reunidos na cidade russa de Ialta, a intenção dos líderes das potências aliadas era acordar um conjunto de medidas aptas a derrotar a *Alemanha nazi,* e a determinar uma política concertada capaz de conformar a atuação de todos os membros da aliança.

As nações ficariam efetivamente unidas por propósitos pacifistas, económicos e humanitários com a aprovação da *Carta das Nações Unidas*[14], na *Conferência de São Francisco* de 1945.

A cidade de São Francisco era a representação perfeita da imponência económica americana. Desde logo, porquanto o maior centro de construção naval, simbolizava a esperança, o renascimento e a prosperidade que adviriam com o final da guerra.

A *Organização das Nações Unidas* veria oficialmente a luz do dia a 24 de outubro, após a ratificação da respetiva *Carta*.

Não obstante as relações multilaterais estabelecidas no seio da ordem internacional, vislumbrava-se necessária a unificação da Europa. Constituída por múltiplos países de pequena dimensão, continuaria fragilizada na eventualidade de novas ameaças atenta a falta de capacidades operacionais de resposta individual de cada Estado.

No entanto, se os ideais de unificação eram sustentados e facilmente apreensíveis, os termos em que se operaria essa mesma unidade de conjunto eram de difícil conceptualização. A soberania dos estados e os egos nacionalistas apresentavam-se, desde logo, como os principais entraves à proclamação do *sonho europeu*.

A criação de uma espécie de *Estados Unidos da Europa*[15] idealizada, destarte, desde a primeira metade do *século XX*, foi então deferida para o final da II Guerra Mundial. As mais altas

---

of Thought and Practice since 1945, VAUGHAN LOWE *et. al.* (ed.), Oxford University Press, 2010, pp. 61-62: «When they spoke of creating a new system of collective security they meant it in the traditional military sense: a system in which States join together and pledge that aggression against one is aggressions against all. Nothing that 'our organization was built for a different era' (…) most of the matters on which the Council spends its time these days – peacekeeping, peace-building, genocide, terrorism, and weapons of mass destruction – were not even mentioned in the Charter.»

[14] CHARTER OF THE UNITED NATIONS AND STATUTE OF THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE [Disponível em https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf (27.10.2018)].

[15] Em 19 de setembro de 1946, num discurso proferido na Universidade de Zurique, WINSTON CHURCHILL – um dos pais fundadores

instâncias mundiais apelavam à efetiva reconciliação *franco-alemã,* com vista à reconstrução da ordem internacional.

O final do mais letal dos conflitos da história da humanidade acarretou alterações drásticas no enquadramento político mundial e na respetiva estruturação social.

Em resultado, a Europa colapsara a um ponto sem retorno. A reconstrução de um continente devastado urgia como uma prioridade. A ideia da unificação da europa era retomada.

O lastro de mortes e destruição, o cenário de irrecuperabilidade económica, o declínio da capacidade dos meios e fatores de produção, confluíram em tentativas negociais concretas tendentes a encetar uma cooperação que restituísse o que as guerras destroçaram e a evitar a edificação de idêntica tragédia no futuro. Potenciar a recuperação económica do *velho continente* sob a égide de um clima próspero e pacífico revestiu-se como a essência dos tratados[16] celebrados no período pós guerra.

Estava dado o mote para o início de um movimento de recuperação económica e integração política no seio da Europa ocidental.

Um primeiro sinal em prol da manutenção da paz no continente europeu remonta ao ano de 1944. No imediatismo do final da guerra, os chefes de estado dos Países Baixos, da Bélgica e do Luxemburgo celebraram um tratado regional que estabeleceu oficialmente a aliança *Benelux*.

Baseada numa estratégia de recuperação económica, à semelhança do que se viria a passar com a constituição das Comunidades Europeias, implementava-se, a nível regional, uma lógica de abertura de mercados e de livre comércio, bem como de livre circulação de pessoas.

Nos anos que se seguiram, a celebração dos *Tratados de Dunquerque*, de *Bruxelas*, de *Washington*, enquanto mecanismos de garantias mútuas de defesa entre os membros das alianças assim criadas, constituiriam efetivos pronúncios do estabelecimento das Comunidades Europeias.

Em 5 de março de 1947, os Ministros dos Negócios Estrangeiros Francês e Britânico assinavam, em Dunquerque, um *Tratado de Aliança e Assistência Mútua.*

---

da União Europeia, - enaltecendo as palavras lapidares da Europa de VICTOR HUGO, apela à criação duma *espécie de Estados Unidos da Europa* - COMISSÃO EUROPEIA, *O apelo à criação dos Estados Unidos da Europa* [Disponível em https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/winston_churchill_pt.pdf (01.10.2018)]. Pelo papel imprescindível do Primeiro Ministro britânico na queda da Alemanha de HITLER, é recordado por JOÃO MOTA DE CAMPOS e JOÃO LUIZ MOTA DE CAMPOS, *Manual de Direito Europeu «O sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento económico da União Europeia»,* Coimbra, Wolters Kluwer Portugal/Coimbra Editora, 2010, p.34, como «(…) o homem de Estado que conduzira, ao longo do conflito, os destinos da Grã-Bretanha e cuja resistência tenaz determinaria o destino da Europa e do mundo.»

[16] Os Tratados são considerados o instrumento jurídico por excelência da arquitetura europeia do pós-guerra.

O tratado estabelecia um sistema de garantias mútuas no plano económico e no plano militar, na tentativa de prevenir qualquer retomada de uma ofensiva alemã. Celebrado para vigorar durante cinquenta anos, esta organização era uma reação ao clima de tensão que se fazia sentir entre o leste e o ocidente europeu.

Na essência da diplomacia clássica, foi considerado o último tratado bilateral de aliança concluído na Europa ocidental.

Ao passo que a ameaça comunista alastrava terreno um pouco para todos os cantos da Europa, instigava-se a necessidade de reforçar a cooperação ocidental e as suas garantias de defesa.

O *golpe de Praga* de 25 de fevereiro de 1948*,* que se traduziria na mudança de um governo legitimamente eleito por um outro de cariz comunista, a comando de Moscovo, e o posterior bloqueio de Berlim ocidental pelas forças militares soviéticas, foram considerados acontecimentos gatilho que aceleraram os termos do aprofundamento da cooperação europeia.

Um ano depois, em 1948, a Bélgica, o Luxemburgo e a Holanda entravam naquela aliança. O *Tratado de Aliança e Assistência Mútua* cedia lugar ao denominado *Tratado de Bruxelas*. Nos termos acordados neste pacto, os países comprometiam-se a agir numa lógica de *colaboração em matéria económica, social e cultural e de legítima defesa coletiva*[17].

No âmbito da aliança estabelecida entre os cinco signatários emergiria, em setembro de 1948, um órgão militar[18].

A *Organização de Defesa da União Ocidental* – que daria lugar à institucionalização da *União da Europa Ocidental* de 1954 – tinha como principal incumbência assegurar a cooperação e a integração cultural, socioeconómico e a defesa coletiva da Europa.

A organização instituía um dever de garante a todos os signatários, de que, perante qualquer agressão a um dos países em causa, os demais mobilizariam uma resposta bélica e interviriam em sua defesa. A relevância e eficácia deste organismo na defesa da Europa ocidental acabaria, contudo, por ser veemente posta em causa.

---

[17] Neste sentido, cfr. ABEL CABRAL COUTINHO, «A integração Europeia e a defesa nacional», in *Análise Social*, vol. XXVII (118-119), 1992 (4.°-5.°), 871-888 [Disponível em http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223055256L7wIW3co1Fw26UK6.pdf (11.10.2018)]. p. 874.

[18] Neste sentido, cfr. JOSÉ MANUEL DA COSTA ARSÉNIO, *A União Europeia Ocidental: Sinopse Histórica e Devir Existencial* [Disponível em https://core.ac.uk/download/pdf/62688220.pdf (11.10.2018)] p. 49.

O aprofundamento do fosso de desentendimentos entre o leste e o ocidente europeus acarretaria a necessidade da intervenção militar norte americana, legitimada pela posterior adesão dos signatários ao *Tratado do Atlântico Norte.*

Nestes termos, o *Tratado do Atlântico Norte*, de 1949, desproviu visivelmente de qualquer eficácia prática a organização de defesa instituída um ano antes.

Por outro lado, apesar da sua aparente inocuidade, ou se preferirmos, derivado desse mesmo caráter letárgico, seriam os termos desta aliança que lançariam as bases da formalização da relação transatlântica. O quadro jurídico do *Tratado de Bruxelas* viria a ser o enforme institucional da adesão ao *Tratado do Atlântico Norte,* e à posterior sedimentação da *União da Europa Ocidental*.

Contrastando com o cenário de fome e miséria sem fim à vista em que se encontravam envoltos os aliados europeus, os Estados Unidos escapavam como a única potência ocidental não devastada pela guerra.

O repto da recuperação económica e política europeias estava aparentemente lançado: em junho de 1947, entrava em ação o então criado *Plano Marshall* - oficialmente *Programa de Recuperação Europeu*, no âmbito do qual o governo dos Estados Unidos da América destinava uma verba milionária com vista à reconstrução dos países da Europa ocidental.

Criada ao abrigo da *Doutrina Truman*, corrente diretriz da política externa norte americana desde março de 1947 e orientada contra a eventual ameaça comunista, em troca da diminuição das barreiras alfandegárias e da adoção de procedimentos de trocas comerciais mais modernos, os Estados Unidos prestavam auxílio, sob a forma de carregamentos de comida, combustível e maquinaria, com vista à ajuda humanitária e incremento da capacidade industrial europeia.

Com o objetivo de uma gestão eficiente pelo pleno aproveitamento dos recursos disponibilizados, em 1948, era criada a *Organização Europeia de Cooperação Económica*. Depois de cumprido o propósito a que se destinara, a *Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico* sucederia, em 1961, à referida *Organização Europeia de Cooperação Económica* de 1948.

Um ano depois, em 4 abril de 1949, era assinado o *Tratado de Washington*[19], também conhecido como *Tratado do Atlântico Norte*.

---

[19] NATO, *Tratado do Atlântico Norte* [Disponível em https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt (09.10.2018)]; Neste sentido, acerca do contexto e das origens da Organização do Tratado do Atlântico Norte, enquanto pacto multilateral básico na implementação da estratégia norte americana, MANUEL DIEZ DE VELASCO, *Las Organizaciones Internacionales*,

A aliança transatlântica foi inicialmente proclamada pela Bélgica, Canadá, Dinamarca, Estados Unidos, França, Holanda, Islândia, Itália, Luxemburgo, Noruega, Portugal e Reino Unido. Aos doze signatários iniciais juntaram-se, progressivamente, a Grécia e a Turquia, a Republica Federal Alemã e a Espanha.

O tratado profetizava o empenho no desenvolvimento de relações internacionais pacíficas. Termos nos quais, embora o tratado fosse praticamente omisso a este respeito, a aliança foi-se arrogando de uma expressiva organização política e militar que elevou a sua relevância a bem mais do que um mero pacto militar. A aliança era centro de consultas e de coordenação política, bem como de cooperação científica e tecnológica em matéria de armamento.

Em resposta, os países do leste europeu uniram-se sob a tutela de um tratado militar semelhante, o *Pacto de Varsóvia*, assinado em 14 de Maio de 1955. Integravam este pacto a União Soviética, Polónia, República Democrática Alemã, Checoslováquia, Hungria, Romênia, Bulgária e Albânia.

A fraturante clivagem ideológica que afastava as grandes potências americana e soviética continuava a dividir a Europa.

1.1 RENASCER DAS CINZAS: UMA NOVA ARQUITETURA PARA A RECUPERAÇÃO ECONÓMICA EUROPEIA

Apesar dos esforços diplomáticos encetados no sentido de uma cooperação em matéria de defesa e de preservação da paz, estas alianças foram largamente ultrapassadas pelo ambicioso e visionário projeto de *Jean Monnet*. O *ideal europeu* seria verdadeiramente materializado com a implementação do *Plano Shuman*[20], nos termos do qual a fusão das indústrias pesadas europeias num mercado comum estabeleceria a *Comunidade Europeia do Carvão e do Aço*.

---

cit., p. 528, destaca que: «Terminada la segunda guerra mundial, y a despecho de cualesquiera reticencias iniciales respecto de la política de *engagement,* una serie de circunstancias actuaron como causas próximas de la decisión norteamericana de lanzarse a una cooperación permanente y multilateral com los países de Europa Occidental: el rápido desarrollo por la U.R.S.S. de una política de alianzas bilaterales com los gobiernos de los países europeo-orientales; distintos eventos específicos, como la repulsa norteamericana a las elecciones en Bulgaria, la cuestión griega, el fracaso de la Conferencia de Moscú sobre desmilitarización, la respuesta soviética negativa a la propuesta de ayuda lanzada por el Secretario de Estado norteamericano Marshall. (…) se sumaron la creación de la Kominform en septiembre de 1947, el bloqueo de Berlín y la firma en esse tiempo del Tratado de Bruselas que posteriormente daría lugar a la U.E.O. y el discurso del británico Bevin de 22 de enero de 1948, en el que se contenía el compromisso de no dejar limitados a Europa los fines que perseguia el referido Tratado de la U.E.O. (…)».

[20] Em 9 de maio de 1950, dia que passaria a assinalar o dia da Europa, num discurso inspirado no *sonho europeu* do comissário francês JEAN MONNET, o Ministro francês dos Negócios Estrangeiros ROBERT SCHUMAN propôs a fusão das indústrias do carvão e do aço da Europa ocidental.

Na sequência da proposta apresentada pelo então Ministro dos Negócios Estrangeiros francês *Robert Shuman*, no verão de 1950, *Jean Monnet* expressara a sua vontade em organizar a defesa europeia numa base supranacional. A ambição do projeto europeu convergiu na efetivação de uma proposta relativa à criação de uma *Comunidade Europeia de Defesa.*

Com o deflagrar da guerra da Coreia e o consequente agravamento das relações entre o leste e o ocidente europeus, *René Pléven*, Ministro Francês da Defesa, concretizaria a iniciativa política de transposição para o plano militar do método supranacional inerente aos setores económicos do carvão e do aço. O apelo constante do *Plano Pléven*[21], de implementação dos moldes do funcionalismo europeu no plano militar, despontou da pressão norte americana para a organização da defesa da Europa ocidental numa base militar, em virtude da falta de inclusão das matérias militares nos estatutos do Conselho da Europa[22].

Objetivava-se a criação de um exército europeu sob a égide de uma autoridade supraestadual, apta a reforçar o quadro estrutural implementado no seio das relações transatlânticas formalizadas. Esta dinâmica de fusão das forças armadas dos seis países da *pequena Europa* sob o comando de uma autoridade comum insurgia do perigo inerente à revitalização alemã e ao consequente ressurgimento do perigo de uma possível atuação militar.

A reunião com vista à discussão e criação de uma *Comunidade Europeia de Defesa* teve lugar em 15 de fevereiro de 1951, em Paris, e contou com a participação da Bélgica, França, Itália, Luxemburgo e Alemanha, juntamente com seis países observadores, Estados Unidos da América, Canadá, Dinamarca, Noruega, Reino Unido e Países Baixos. A *Comunidade Europeia de Defesa*, que pressupunha ainda a existência de um orçamento comum destinado a financiar as atividades e equipamentos do domínio da defesa da Comunidade, colhia o apoio dos Estados Unidos e da maioria dos países ocidentais. O projeto culminaria na assinatura do tratado que

---

[21] Cfr. ANTÓNIO MARTINS MOREIRA, *História da unificação europeia: a integração comunitária (1945-2010)*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010, pp. 68-69. Cfr. PAULO DE PITTA E CUNHA, *Integração Europeia estudos de economia, direito e política comunitários 1963 – 1993, cit.,* p. 75-76.

[22] O Conselho da Europa é a maior e mais antiga organização intergovernamental europeia com carácter político. Com sede em Estrasburgo, foi criado em 1949, no final da II Guerra Mundial, com o objetivo de promover a defesa dos Direitos Humanos e concluir acordos à escala europeia tendentes a alcançar uma harmonização das práticas sociais e jurídicas em território europeu. Neste sentido, JÓNATAS E. MACHADO por referência ao referido discurso de CHURCHILL em que este apelava à criação duma *espécie de Estados Unidos da Europa*, e em destaque da importância desta instituição na construção do projeto de integração europeia, afirma que «[e]ste discurso acabou por conduzir ao surgimento do Conselho da Europa, em 1949, uma organização internacional de vocação pan-europeia, embora tenha tido também uma influência decisiva na construção das comunidades europeias.» JÓNATAS E. MACHADO, *Direito da União Europeia*, Coimbra, Coimbra Editora, 2014, p. 11.

instituía a *Comunidade Europeia da Defesa*, em Maio de 1952, pela Bélgica, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo e Holanda. A iniciativa foi ainda aprovada pelo Reino Unido, em 1954.

O desígnio da *Comunidade Europeia de Defesa* era a criação de um *verdadeiro* projeto político. Incluía-se a criação de uma estrutura federal e a criação dos respetivos órgãos institucionais, designadamente uma Assembleia Parlamentar bicameral, um Conselho Executivo Europeu, um Conselho de Ministros e um Tribunal de Justiça.

Contudo, apesar dos esforços neste sentido, em 1954, o tratado viria a ser rejeitado pela Assembleia Nacional Francesa.

Indiciava-se um processo de construção europeia assente apenas no substrato económico[23].

Emergente de questões de defesa e de política externa, à génese do projeto integrador ficaria inerente a falha nas negociações encetadas em torno da construção de uma comunidade de defesa europeia e de uma comunidade política europeia.

Consequentemente, o fracasso da *Comunidade Europeia de Defesa*, que não viria a ser ratificada pela França, fez com que todo o escopo atinente à estruturação da defesa e segurança da Europa repousasse, pacificamente, durante cerca de cinquenta anos, nas capacidades e garantias militares disponibilizadas pelos Estados Unidos.

Substituída por uma vertente de índole marcadamente económica, a *Comunidade Europeia do Carvão e do Aço*, enquanto a primeira Comunidade Europeia do pós-guerra, oficializou-se pela assinatura do *Tratado de Paris* de 1951, pela Bélgica, França, Alemanha, Itália, Luxemburgo e Países Baixos.

Em outubro de 1954, decorrente da ratificação das alterações ao *Tratado de Bruxelas* operada na *Conferência de Londres*, estabelecia-se a *União da Europa Ocidental*.

A pedra angular do (alterado) *Tratado de Bruxelas* seria a então criada organização de cooperação e defesa, formalmente instituída no seu *artigo V*. Aos signatários iniciais do *Tratado de Bruxelas* associavam-se a Republica Federal da Alemanha e a Itália.

Uma vez mais, constatou-se a infrutuosidade da organização de defesa instituída e a necessidade de endossar as competências de defesa coletiva para um quadro de dependência

---

[23] Neste sentido, PEDRO MADEIRA FROUFE e JOSÉ CARAMELO GOMES, *«Mercado Interno e Concorrência»*, in AA.VV., *Direito da União Europeia Elementos de Direito e Políticas da União*, ALESSANDRA SILVEIRA, MARIANA CANOTILHO e PEDRO MADEIRA FROUFE (coord.), Coimbra, Almedina, 2016, p. 452: «(…) o resultado inevitável da implementação das várias e sucessivas fases desenhadas pela teoria da integração económica, culminando numa união económica (ou numa união económica e monetária), é efetivamente o da criação de uma estrutura de pendor marcadamente supranacional, materializando uma integração política.»

norte americana. À sombra da atuação da *Organização do Tratado do Atlântico Norte*, a operacionalidade residual da *União da Europa Ocidental* desproviu a própria instituição de fundamento e eficácia. A inércia desta união de defesa apenas seria revertida com a sua reativação na década de 80.

O ano de 1957 ficaria marcado pela assinatura dos *Tratados de Roma*.

Os seis países fundadores da *Comunidade Económica do Carvão e do Aço* assinavam, em Roma, os tratados que instituíam a *Comunidade Económica Europeia* – ou mercado comum - e a *Comunidade Europeia da Energia Atómica*.

Deste afloramento da Europa ocidental, atenta a sua recuperação económica e política com base no funcionamento das indústrias de produção do carvão e do aço sob a égide de uma autoridade comum, resvalamos na relação indiretamente estabelecida em torno das capacidades de segurança e defesa dos subscritores dos tratados: se, por um lado, o funcionamento das indústrias necessárias à construção de armamento passa a ser comum numa base de cooperação, por outro, pretende-se evitar que os países, nomeadamente a França e a Alemanha, estejam munidos de meios próprios suficientes que lhes permita autonomia e capacidade para planear novos ataques[24].

Reflexamente, nas décadas seguintes, o plano da defesa europeia foi fortemente moldado e regido pelo assinado *Tratado de Atlântico Norte*, termos nos quais foram resolvidas as difíceis questões que se colocavam relativamente ao rearmamento da Alemanha.

No início dos anos 60, entravam na discussão europeia os termos dos dois *Planos Fouchet* apresentados sucessivamente pela França. Em 1961, uma comissão intergovernamental presidida por *Christian Fouchet*, diplomata francês, foi incumbida pelos signatários do *Tratado de Paris* de elaborar propostas concretas tendentes a promover a transição para uma união política. Na sequência dos trabalhos realizados, esta comissão propunha a criação de uma união com o objetivo de instaurar uma política externa comum e uma política comum de defesa.

No entanto, as propostas apresentadas pelo *Comité Fouchet* não lograram obter acordo entre os futuros signatários. Colocaram-se questões de incerteza quanto à participação do Reino Unido, levantaram-se divergências em torno da questão de uma defesa europeia que aspirasse à independência em relação à aliança atlântica, e afirmou-se que o caráter excessivamente

[24] Neste sentido, pode ler-se na Declaração de ROBERT SHUMAN: «A solidariedade de produção assim alcançada revelará que qualquer guerra entre a França e a Alemanha se tornará não apenas impensável como também materialmente impossível.».

intergovernamental das instituições propostas corria o risco de esvaziar o conteúdo de índole *supraestadual* das instituições *comunitárias* existentes. As respetivas negociações entre os Estados membros neste sentido foram interrompidas em 1962.

Com o fracasso do projeto que visava a criação de uma verdadeira *Comunidade Europeia de Defesa*, o período que se seguiu foi marcado pela celebração de inúmeros acordos bilaterais neste setor, como forma de fazer frente às demandas estruturais que paulatinamente se impunham existir.

Consequentemente, em 22 de janeiro 1963, a reconciliação entre a França e Alemanha Ocidental era oficializada pela assinatura do *Tratado Elisée*[25]. O acordo versava sobre matéria de defesa e armamento, revelando-se como a alavanca da ambiciosa e estratégica parceria *franco-alemã* na expansão da indústria da defesa e do desenvolvimento de sistemas de defesa aéreos.

Este acordo selava os termos da amizade entre a França e a Alemanha do pós-guerra, numa tentativa de fortalecimento estratégico relativamente ao contínuo reforço da parceria entre o Reino Unido e os Estados Unidos. O acordo determinava a necessidade de consulta entre os governos alemão e francês relativamente à coordenação de todas as decisões essenciais de política de segurança e defesa no seio da *Comunidade Europeia*, da *Organização do Tratado do Atlântico Norte* e das relações entre o leste e o ocidente europeus. Consubstanciou-se numa espécie de projeto motor que impulsionaria a unificação política da Europa.

Não demorou, contudo, para que os países europeus vislumbrassem que a exequibilidade de verdadeiros programas de cooperação não podia ser deixada na esteira de parcerias bilaterais casuisticamente firmadas. Uma solução eficaz no domínio da *cooperação política europeia* reclamava a existência de uma autoridade e mecanismos de gestão comuns, em conjugação com a oficialização e aprofundamento de uma verdadeira comunidade política.

No sentido de analisar a viabilidade e os termos inerentes à passagem de uma comunidade económica para uma comunidade política, o *Relatório Davignon*, apresentado na *Cimeira do Luxemburgo* de 1970, lançava informalmente as bases da *cooperação política europeia*. Aquele relatório estabelecia um paralelismo entre o desenvolvimento de relações de cooperação e a existência de mecanismos funcionais de concertação política.

---

[25] Cfr. PORTAIL FRANCO-ALLEMAND, *Traité de l'Elysée* [Disponível em https://www.france-allemagne.fr/Traite-de-l-Elysee-22-janvier-1963.html (09.10.2018)] (versão francesa).

A transição para uma comunidade política acontecia no âmbito da maior crise europeia desde a II Guerra Mundial, com a recessão que se fez sentir após as crises do petróleo, o *ouro negro*, de 1973 e de 1979[26].

Nos seus termos iniciais, a *cooperação política europeia* compreendia a realização de consultas entre os Estados membros tendentes a coordenar as ações englobadas pela política externa e a empreender ações comuns. O objetivo principal passava por enaltecer o papel europeu nas relações internacionais contemporâneas[27].

O acompanhamento dos avanços e funcionamento da cooperação foi realizado três anos mais tarde, por via da *Cimeira de Copenhaga*. Na sequência do relatório apresentado na cimeira intensificou-se a comunicação entre os Ministros dos Negócios Estrangeiros e o Comité Político, e foi criado o *Grupo dos Correspondentes Europeus*. Com intentos de um controlo mais próximo e minucioso dos mecanismos de cooperação no terreno, este grupo ficaria responsável pelo acompanhamento da *cooperação política europeia* em cada Estado membro.

A instituição do Conselho Europeu, ainda que como instância informal[28], em 1974, teve um importante impacto na coordenação da *cooperação política europeia*. Os chefes de estado e de governo contribuiriam para o aflorar daquela cooperação, incumbindo-lhes a concreta definição da linha de orientação política geral conferida à construção *comunitária*. O papel da cooperação sairia ainda reforçado através da publicidade dada aos trabalhos realizados no seu âmbito, bem como, através da adoção de posições oficiais da *Comunidade*.

---

[26] Neste sentido, o desequilibrio financeiro é explicado com recurso às falhas do funcionamento do sistema implementado pelos acordos internacionais de Bretton Woods, ilustrados nos termos subsequentes por FRIEDL WEISS e CLEMENS KAUPA, *European Union Internal Market*, Cambridge University Press, 2014, p.8: «Macroeconomic instability was exacerbated by the unraveling of the Bretton Woods system in the early 1970's. The Bretton Woods system was conceived in 1944 to establish a system of global macroeconomic governance, with the International Monetary Fund (FMI) and the World Bank as its main institutions. Within the system, currency exchange rates were fixed to the US dollar, which in turn was linked to gold, and thereby provided relative exchange-rate stability. When the system broke down, currencies floated freely against each other, which increased macroeconomic instability. (…) Members States responded nationally, but increasingly turned on the European level as well. The phase between 1974 and 1985 was characterized by a period of "social activism" at the European level.»

[27] Neste sentido, PAULO DE PITTA E CUNHA, *Integração Europeia estudos de economia, direito e política comunitários 1963 – 1993, cit.,* p. 16: «Os esforços de estabelecimento de uma união política destinavam-se a prevenir novos conflitos militares entre os países europeus, do mesmo modo que os esquemas prematuros de federação mundial, difundidos na actualidade, visam a garantia da paz e da segurança no plano mais geral das relações internacionais.» Neste ponto, por referência às ideias exploradas na obra do autor GIORGIO DEL VECCHIO, o autor português faz notar que «muito antes de ter geminado a ideia de unificação europeia já a concepção de uma união mundial fizera o seu aparecimento. Na «Monarchia» dantesca e na «Weltrepublik» kanteana é manifesta a preocupação de federar o mundo inteiro («L'Ideale Cosmopolítico e ir Problema dell'Unificazione Europea», in Studi sulla Guerra e sulla pace, Milão 1959, p. 197)».

[28] O estatuto formal do Conselho Europeu apenas seria aprovado em 1992.

Não obstante, a *cooperação política europeia* só seria verdadeiramente institucionalizada com a aprovação do *Ato Único Europeu*, em 1986.

Paralelamente, na cena internacional, a conclusão das *Conferências de Helsínquia sobre Segurança e Cooperação na Europa* realizadas entre 1972 e 1975, culminaria na criação da *Organização para a Segurança e Cooperação na Europa*. A Ata final da *Conferência sobre a Segurança e a Cooperação na Europa* foi assinada em 1975, por 35 países europeus.

A organização comporta uma dimensão *político-militar*, humana e *económico-ambiental*, tendo desempenhado um papel fundamental no período da Guerra Fria e na promoção dos direitos humanos.

A *Conferência sobre a Segurança e a Cooperação na Europa* revestia-se de especial importância para a Republica Federal Alemã, França e Reino Unido. Por um lado, por interesses *comunitários*, já que empenhados em afirmar a Europa no contexto das *superpotências,* sobretudo, através do fortalecimento do projeto da *Comunidade Económica Europeia*, mas também a nível individual, enquanto substrato que permitiria a cada um deles alcançar uma nova capacidade de influência externa.

Atualmente, enquanto organização formada por 57 países da Europa, Ásia Central e América do Norte, a *Organização para a Segurança e Cooperação na Europa* funciona como peça chave na relação entre a segurança europeia e a segurança global, para a resolução de conflitos e na construção de uma relação de confiança entre as partes envolvidas.

Em Fevereiro de 1976, os membros europeus da *Organização do Tratado do Atlântico Norte* criavam o *programa europeu independente*, enquanto corpo de coordenação cuja missão seria o aprofundamento da cooperação na aquisição de armamento. Com recurso a debates anuais, os Ministros da Defesa dos respetivos membros designariam as metas requeridas pelo campo militar e a conceção de sistemas de defesa e de colaboração.

Os objetivos contendiam com o fortalecimento da contribuição dos aliados europeus para as bases de defesa e segurança comuns da aliança, com o desenvolvimento da *base tecnológica europeia* e com o equilíbrio das relações comerciais entre a Europa e os Estados Unidos da América.

1.2 ALARGAR OS HORIZONTES EUROPEUS: A IMPLEMENTAÇÃO DE UM VERDADEIRO MERCADO INTERNO E A TRANSIÇÃO PARA UMA COMUNIDADE POLÍTICA EUROPEIA

Em 1979, com o início da guerra Afegã-Soviética - com epicentro na invasão do Afeganistão pela União Soviética - e a revolução islâmica no Irão, os Estados membros tomaram efetiva consciência da crescente impotência da *Comunidade Europeia* enquanto ator internacional e o enfoque passara a girar em torno da formulação e realização da *cooperação política europeia*.

Concomitantemente, continuando a prossecução de uma lógica que assentava no reforço dos meios aptos a exponenciar a expressão europeia na ordem internacional, o *Relatório de Londres,* de 1981, visava concretizar os termos que vinham sendo desenvolvidos ao abrigo da *cooperação política europeia*. Nos moldes vertidos naquela iniciativa, passava a recair sobre os Estados membros uma obrigação geral de consulta prévia e associação da Comissão Europeia, relativamente a qualquer questão que se colocasse no domínio da política externa e que envolvesse o conjunto dos Estados membros.

Em 1982, os mesmos ensejos de afirmação estiveram na origem da iniciativa *Genscher-Colombo* que, não obstante, viria a fracassar. Este documento elaborado com base no plano do Ministro dos Negócios Estrangeiros alemão e do seu homólogo italiano, incidia sobre os objetivos a alcançar em termos de relações intergovernamentais, de competências comunitárias e de cooperação política. Ainda que malograda, esta iniciativa convergiu na adoção da importante *Declaração Solene de Estugarda*, de 19 de junho de 1983.

A declaração traduziu-se no primeiro de um feixe de atos conducentes à adoção do *Ato Único Europeu*. O documento consignava a edificação progressiva da União Europeia, pelo aprofundamento e extensão das competências regulatórias europeias em sede de relações estabelecidas entre os Estados membros e no quadro das suas relações externas.

O futuro das *comunidades* passaria pelo seu reforço e desenvolvimento, através do aprofundamento das políticas existentes e da elaboração de novas políticas no âmbito dos *Tratados de Paris* e *de Roma*. Preconizava-se o desenvolvimento e reforço da cooperação política e a respetiva inclusão, em matéria de cooperação, dos aspetos políticos e económicos da segurança. Noutros domínios, sublinhou-se a importância de uma estratégia económica global de luta contra o desemprego e a inflação, de desenvolvimento de uma política comercial comum e da completa realização do mercado interno conforme inscrito nos tratados, nomeadamente, pela supressão

dos obstáculos que ainda obstaculizavam a circulação das mercadorias, de capitais e de serviços, e da prossecução do desenvolvimento da política agrícola comum.

No *Conselho Europeu de Fontainebleau*, de 25 e 26 de Junho de 1984, em resultado do projeto de tratado apresentado pelo Parlamento em 1984, foi apresentado o relatório do *Comité Dooge*.

Esta iniciativa antecedeu o início da conferência intergovernamental que adotou o *Ato Único Europeu*. Com base no projeto de Tratado apresentado pelo Parlamento, as questões institucionais foram analisadas por um comité *ad hoc,* composto por representantes pessoais dos Chefes de Estados e de Governo, ao qual presidia o senador irlandês *Dooge*.

O relatório do Comité instava o Conselho Europeu a convocar uma conferência intergovernamental para negociar o Tratado relativo ao estabelecimento da União Europeia apresentado por *Altiero Spinelli*[29]. O documento destacava, com especial enfoque, os conceitos de concertação reforçada, no que se refere às questões relacionadas com a segurança, e de cooperação, no âmbito do setor do armamento, propondo ainda a criação de um secretariado permanente.

Em junho de 1985, os chefes de estado e de governo, reunidos no *Conselho Europeu de Milão*, convocaram a realização da conferência intergovernamental com vista à revisão dos poderes das instituições comunitárias, à instauração do debate sobre o alargamento da Comunidade, à integração de novas áreas de atividade, assim como à concretização de um *verdadeiro* mercado interno.

O conjunto de propostas apresentadas foi submetida ao crivo do *Conselho Europeu do Luxemburgo*, que teve lugar em dezembro de 1985, e que decidiu em concordância com a revisão do *Tratado de Roma*. Esta revisão legislativa daria lugar à ratificação do *Ato Único Europeu*.

A 17 de fevereiro de 1986, nove dos doze Estados membros assinaram o *Ato Único Europeu*, seguidos pela Dinamarca (após a realização de um referendo), a Itália e a Grécia. O *Ato Único* entraria em vigor em 1 de julho de 1987.

A assinatura deste tratado visava a eliminação dos entraves que se opunham ao livre fluxo de comércio na União, a qual conducente à materialização do mercado interno profetizado nos tratados constitutivos das *Comunidades Europeias*. O objetivo de solidificação de um mercado

---

[29] O político italiano ALTIERO SPINELLI foi um dos pais fundadores da União Europeia e o principal promotor do que ficaria conhecido como «Plano Spinelli». O plano traduzia-se numa proposta de tratado para uma União Europeia federal apresentada pelo Parlamento Europeu.

interno constava já dos tratados iniciais, no entanto o *Ato Único Europeu* revestiu-se de caráter decisivo na consecução daquele objetivo.

O acervo do novo tratado incluía o despontar de uma *política externa e de segurança comum* e conjeturava novas fases no aprofundamento da *Comunidade Europeia*. Previa, nomeadamente, a *comunitarização* de outros setores e o estabelecimento de uma moeda única, uma vez o mercado único implementado.

No que concerne às competências das instituições europeias, reforçou o papel do Parlamento Europeu, como forma de colmatar o défice democrático do sistema de decisão *comunitário*. Neste sentido, a *Comunidade* não podia concluir acordos de alargamento ou de associação sem o parecer favorável do respetivo órgão parlamentar.

Em paralelo, foi instituído um processo de cooperação entre o Parlamento Europeu e o Conselho de Ministros em matéria legislativa. Esta medida conferiu ao Parlamento poderes legislativos, que ainda que restritos, contribuíram em larga medida para dotar o órgão de uma maior visibilidade e credibilidade.

Ainda no plano institucional, o *Ato Único* comportou a melhoria da capacidade de decisão do Conselho de Ministros, ao alterar a regra geral para o processo decisório de unanimidade, para uma maioria qualificada. Esta alteração surtiu, sobretudo, efeito, relativamente a quatro competências da comunidade, nomeadamente, a pauta aduaneira comum, a livre prestação de serviços, a livre circulação de capitais e a política comum de transportes marítimos e aéreos.

O *Ato Único* acabaria por servir um propósito de reforço dos poderes da União a nível geral, o qual derivado da expansão das incumbências *comunitárias* operada no seio das suas áreas de competência. As questões relativas ao domínios do mercado interno, da política social, da coesão económica e social, da capacidade monetária, da investigação e desenvolvimento tecnológico e do ambiente, passariam a ser determinadas por referência a competências europeias mais abrangentes nestes setores.

Ainda que um passo positivo na arquitetura da União Europeia, o centro de gravidade decisória mantinha-se nos governos e portanto à margem do plano *supraestadual*. O *Ato único Europeu* daria vida a um documento de «*caráter ambíguo, de linguagem por vezes obscura, [e] modesto nas realizações que promove*[30]*».* A sugestibilidade de atuação do novo tratado constitutivo

[30] PAULO DE PITTA E CUNHA, *Integração Europeia estudos de economia, direito e política comunitários 1963 – 1993,* cit., p. 690.

europeu parecera resignar-se timidamente, à face da ambição antecipadamente expressa pelos termos empregues na sua epígrafe.

Em 1989, com o fim da Guerra Fria, a reconceptualização da ordem internacional obrigou a uma mudança de paradigma dos termos do projeto integrador. O novo cenário de reunificação emergente da queda do muro de Berlim – fronteira entre a Alemanha de Leste e a Alemanha Ocidental - impeliu a *pequena Europa* a embarcar numa nova viagem rumo a um futuro mais auspicioso[31].

A queda do muro de Berlim simbolizava o desmoronamento do comunismo na Europa Central e Oriental e o estreitamento de laços entre as diferentes nações europeias.

A derrocada do regime comunista punha cobro a décadas de disputas económicas, ideológicas e militares entre o bloco capitalista e o bloco socialista. Impunha-se agora que a demonstração de solidariedade *franco-alemã* do pós-guerra fosse reavivada e estendida aos países outrora isolados pela *cortina de ferro*.

Lançadas as bases para a concretização do mercado único[32] pela via das liberdades de circulação estabelecidas, da união económica e monetária, e do projeto da moeda única, impunha-se à *Comunidade Europeia* que saísse de si para ver mais longe. Instava-se à concreta realização do ímpeto de *solidariedade de facto* inicialmente proclamado na declaração *Shuman*: a criação de um espaço de segurança e paz que se estendesse a todo o continente europeu.

A implosão da União Soviética e o retorno do *Pacto de Varsóvia* entre países europeus fizeram emergir novas questões acerca do propósito e direção que a defesa europeia estava a levar.

Reflexamente, movida pelo temor da hipotética necessidade de lidar com idênticos cenários futuros, a *Comunidade Europeia* reativava a *União da Europa Ocidental.*

---

[31] GUILHERME DE SOUSA OLIVEIRA MARTINS, *Democracia Europeia: a audácia necessária,* 2014 [Disponível em http://www.cepese.pt/portal/pt/publicacoes/obras/populacao-e-sociedade/revista-populacao-e-sociedade-no-11/democracia-europeia-a-audacia-necessaria (30.07.2018)].

[32] Neste sentido, JOÃO MOTA DE CAMPOS e JOÃO LUIZ MOTA DE CAMPOS afirmam que a livre circulação de mercadorias, das pessoas, de serviços, de estabelecimento e dos capitais no quadro de uma união económica e monetária «(…) individualizam o mercado interno da União Europeia (…) O *princípio constitucional da liberdade económica* reflete, precisamente, a realidade de que o mercado interno é expressão de uma economia de mercado, de inspiração neoliberal – o que explica a importância que os tratados atribuem ao *princípio da livre concorrência*. Tal princípio comporta (…) *a propriedade privada dos meios de produção* (…) [e] a *liberdade de empreender e de agir no domínio económico (livre iniciativa)*.» - JOÃO MOTA DE CAMPOS e JOÃO LUIZ MOTA DE CAMPOS, *Manual de Direito Europeu «O sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento económico da União Europeia», cit*., p. 271.

No cenário internacional deflagrava a *Guerra do Golfo* (1990-1991), ao passo que na Europa, na região dos Balcãs, a Jugoslávia estava à beira da rutura. Os primeiros conflitos surgiam na Eslovénia e na Croácia e, mais tarde, na Bósnia-Herzegovina, onde sérvios, croatas e bósnios muçulmanos viviam em confronto numa violenta guerra civil.

O alerta de falência e fraca operabilidade da defesa e segurança na europa e das forças multilaterais da *Organização das Nações Unidas* era dado em 1991, na Jugoslávia. Para solucionar uma crise verdadeiramente europeia, foi imprescindível o recurso a soluções vertidas no plano do direito internacional, contando com a intervenção dos Estados Unidos e das forças da *Organização do Tratado do Atlântico Norte*.

Complacentemente, os conflitos armados insurgidos na década de 90 consubstanciavam-se na força motriz para a criação e desenvolvimento de uma *política externa e de segurança comum* no espaço da União Europeia.

Face à evidente debilidade associada à posição estratégica europeia, a *Conferência Intergovernamental sobre a União Política* conduziu à inclusão no *Tratado da União Europeia*, que entraria em vigor em 1993, de um título específico relativo a uma *política externa e de segurança comum.*

Em resultado, reflexo das metamorfoses do estado do mundo e da própria consciencialização europeia das suas debilidades, a realização do *Conselho Europeu de Maastricht* culminava na reformulação do projeto de integração com a adoção do *Tratado da União Europeia*.

Estabeleceu-se uma estrutura tripartida para a partilha de competências no contexto da União e foram lançadas as bases para a criação e desenvolvimento de uma *política externa e de segurança comum*, de uma cooperação mais estreita nos domínios da justiça e dos assuntos internos e da criação de uma união económica e monetária, incluindo a implementação de uma moeda única.

A *política externa de segurança comum* substituir-se-ia à *Cooperação Política Europeia* e localizar-se-ia num pilar intergovernamental independente na estrutura europeia, exprimindo a vontade intrínseca da União de afirmação da sua identidade na cena internacional.

1.3 O DESPERTAR DE UM MUNDO NOVO E O APROFUNDAMENTO DOS LAÇOS EUROPEUS

A transição do *século XX* para o *século XXI* foi marcada por uma reformulação das relações sociais, políticas e económicas mundiais.

A queda do muro de Berlim e o enfraquecimento da União Soviética geraram o advento dos processos de globalização das relações económicas e de abertura das sociedades modernas.

Tinha início um fenómeno de integração mundial transversal a todos os Estados nação.

Um arquétipo de imediatismo das relações humanas e institucionais, e de banalização da tecnologia em todos os setores da sociedade. Um processo *desterritorial* de interligação de pessoas, Estados e relações de todas as ordens. Aproximava coordenadas até então equidistantes, desvinculado das contingências inerentes ao espaço físico. Acontecimentos, decisões e atividades de uma determinada região do mundo passariam a afetar e a fazer sentir-se em pontos opostos do globo.

A globalização conectaria o mundo a uma dimensão *universal.* O desenvolvimento das tecnologias da informação, enquanto veículos de comunicação, e das avançadas tecnologias alicerces da circulação de pessoas, bens e serviços, constituiriam as ferramentas nucleares deste processo com uma dimensão tão fantástica quão desafiadora.

As ameaças passaram a ser mais complexas, imprevisíveis e interdependentes da tecnologia. As alterações comportadas pelo paradigma mundial eram significativas e irreversíveis. Do caráter complexo e multidimensional da globalização emergiam novas oportunidades em todas as áreas.

Uma força orientadora de rápidas mudanças políticas, económicas e sociais que obrigavam a uma atuação da (entretanto substituída) *Comunidade Política Europeia* no sentido de reformular as respetivas políticas. Estava em marcha uma reforma de valores e princípios das sociedades mundiais.

A instauração de uma *política externa de segurança comum* apareceria neste panorama como resposta ao desejo de dotar a União de instrumentos mais eficazes para enfrentar os múltiplos desafios com que se viria a deparar nesta nova ordem internacional. Conferia-lhe, desde logo, novos meios de ação que extravasavam a esfera circunscrita às atividades tradicionais europeias já existentes no domínio das relações externas, designadamente da *política comercial* e da *cooperação para o desenvolvimento*.

Em conformidade, num momento em que institucionalmente já se autonomizara o tratamento das questões atinentes à segurança da União Europeia, integrando-as num domínio próprio, os específicos aspetos da política da União para as questões de defesa, militares e civis da gestão de crises ficavam enquadrados no intento da *política europeia de segurança e defesa*. A *política de defesa*[33] era delineada enquanto parte integrante do pilar relativo à *política externa e de segurança comum*.

Não obstante os avanços - pelo menos de caráter *formalista-conceptual* - alcançados na matéria, a verdade é que as grandes questões de plano do domínio da defesa continuaram relegadas para o plano da soberania nacional dos Estados, não tendo sido consagradas expressamente numa *política de defesa comum*.

Do ponto de vista das regras e procedimentos específicos, a *política externa e de segurança comum* balizada no tratado assentava numa lógica de cooperação intergovernamental, contrastando, substancialmente, com os procedimentos aplicáveis aos setores tradicionais da União, como seriam no âmbito do mercado interno ou do domínio da *política comercial*. Distinguindo-se dos restantes domínios europeus, porquanto baseada em regras de votação por unanimidade em que prevalecia o consenso ao invés da vontade da maioria, deixaria reservado aos Estados membros o direito de veto nas questões pertencentes ao núcleo duro da soberania.

Por seu turno, as tomadas de decisão ficavam a cargo do Conselho Europeu, uma cimeira constituída por chefes de estado ou de governo dos países da União, que reuniria, pelo menos, quatro vezes por ano. A este órgão institucional incumbiria identificar os interesses estratégicos da União, determinar os objetivos prioritários e definir as linhas gerais da *política externa e de segurança comum*.

---

[33] Neste sentido, sobre a visão descentralizada inerente à implementação e desenvolvimento da política de defesa europeia, ROBERT SCHUTZE, *European Union Law*, United Kingdom, Cambridge University Press, 2015, pp. 888-889: «Security and defence constitute the (cold) heart of all foreign policy. Foreign affairs were traditionally defined as 'the power of war and peace, leagues and alliances'. (…) From a philosophical perspective, it seems advantageous to combine the military resources of the small(er) States and concentrate them within the Union. Historically, this centralised solution has been adopted by the United States. The European Union, by contrast, originally followed the decentralised solution.» Neste ponto, por referência à obra A. M. COHLER *et al*., *Montesquieu's The spirit of the Laws,* Cambridge University Press, 1989, o autor ROBERT SCHUTZE remete para «O espírito das Leis», de MONTESQUIEU, o qual corelaciona os processos de federalização com a dimensão das repúblicas e o reforço das suas capacidades de resiliência: «'If a republic is small, it is destroyed by a foreign force; if it is large, it is destroyed by an internal voice.' To overcome this 'dual drawback', democracies would need to combine 'all the internal advantages of republican government and the external force of monarchy'. This form of government is an agreement by which many political bodies consent to become citizens of the larger State that they want to form. (…) Composed of small republics, the 'federal republic' thus 'enjoys the goodness of internal government of each one; and, with regard to the exterior, it has, by the force of association, all the advantages of large monarchies'.».

Tendo em consideração estes objetivos e orientação estratégicos, o Conselho Europeu pronunciar-se-ia sobre ações ou posições a adotar no âmbito da *política externa e de segurança comum*. As decisões adotadas pelo Conselho exigiam a aprovação por unanimidade, ao passo que os aspetos das decisões podiam ser decididos por maioria qualificada, o que significava o voto favorável de 55% dos países da União, que representassem pelo menos 65% da população da União[34].

A *Declaração de Petersberg*, adotada na sequência do conselho ministerial da *União da Europa Ocidental,* em junho de 1992, instituía as designadas *Missões de Petersberg*.

Ao abrigo destas missões, os países membros da *União da Europa Ocidental* celebravam o compromisso de colocar à disposição dos membros daquela União, bem como da *Organização do Tratado do Atlântico Norte* e da União Europeia, unidades militares de que fossem detentores, nos diversos ramos das suas forças convencionais.

Estas missões integravam os domínios da gestão de crises, da manutenção e de restabelecimento da paz, e consubstanciavam-se ainda, em missões humanitárias e de evacuação de nacionais dos países da *União da Europa Ocidental* de zonas em crise[35].

Paralelamente, no âmbito da construção do painel de defesa da União, também em 1992, por acordo alcançado entre a França e a Alemanha, foi estabelecida uma força militar europeia multilateral, o *Eurocorps*, a qual contaria com a adesão posterior de outros países.

O surgimento do *Grupo de Armamento da Europa Ocidental*[36] derivava do acordo firmado no encontro do Conselho de Ministros em Roma, em maio de 1993.

Sequencialmente, em 1996, em virtude dos esforços encetados para o incremento e reforço das capacidades de defesa europeias e, em paralelo, da possibilidade de as forças americanas não quererem estar diretamente envolvidas numa questão suscitada, nomeadamente, no espaço europeu, a *Organização do Tratado do Atlântico Norte* reconheceu a existência de uma *identidade*

---

[34] Cfr. *Política externa e de segurança comum ao nível da UE* [Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0025 (23.07.2018)].

[35] GLOSSÁRIOS DAS SÍNTESES, *Missões de Petersberg* [Disponível em https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html?locale=pt (03.08.2018)].

[36] Neste sentido, RUI LOBATO DE FARIA RAVARA, «O Reequipamento e a Indústria de Defesa Subsídios para uma Política de Armamento*», in revista Nação e Defesa,* Nº 98, 2.ª Série, Verão 2001, p. 128*:* «No quadro particular da cooperação europeia no domínio do armamento, o Grupo de Armamento da Europa Ocidental (GAEO=WEAG) e a Organização de Armamento da Europa Ocidental (OAEO=WEAO), esta última constituída já como órgão subsidiário da União da Europa Ocidental (UEO), procuram afirmar-se na frente externa como os únicos "fora" europeus para as questões do domínio do armamento; internamente, de acordo com um plano director estabelecido», [Disponível em https://core.ac.uk/download/pdf/62686114.pdf (02.09.2018)].

europeia de segurança e de defesa no seio da aliança. Por esta via definia-se o *pilar europeu*, cumprindo o propósito da intervenção europeia em missões de segurança com recurso a forças exclusivamente europeias, às capacidades detidas pela organização transatlântica ou a forças multilaterais.

Em 1996, estabeleceu-se a *Organização para a Cooperação Conjunta em Matéria de Armamento*[37] entre a França, a Alemanha, a Itália e o Reino Unido, cujo intuito era fomentar a repartição de custos no âmbito de programas conjuntos de defesa.

Aqui chegados, não obstante o caminho trilhado, o nítido e claro descompasso existente entre a dimensão do projeto integrador e o aprofundamento da *política externa e de segurança comum* era óbvio[38].

O aprofundamento da *política externa e de segurança comum* transitou para o quadro das negociações tendentes à assinatura do *Tratado de Amesterdão*, em 1997.

O tratado que preparava terreno para os eventuais desafios que o alargamento a 10 países acarretaria[39], incorporava do ponto de vista institucional as missões de *Petersberg* e abria a via para a integração da *União da Europa Ocidental* na União Europeia.

Do ponto de vista instrumental, *Amesterdão* trazia como novidade a *estratégia comum*, de forma a complementar o quadro instrumental composto pela *ação comum* e *posição comum* estatuído com *Maastricht*. As estratégias comuns a implementar especificavam os seus objetivos, a sua duração e os meios facultados pela União e pelos Estados membros.

---

[37] Neste sentido, cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Livro Verde «Contratos públicos no sector da defesa», de 23.09.2004, COM(2004) 608 final: «Juntamente com os regimes nacionais mencionados, as regras ad hoc previstas nos acordos intergovernamentais são utilizadas para as aquisições relacionadas com os programas de armamento desenvolvidos em cooperação. Geralmente, devido aos elevados investimentos realizados pelos países participantes nestes programas, é o princípio da contrapartida industrial que condiciona a adjudicação da encomenda. Para compensar os elevados custos decorrentes desta prática, criou-se a agência transnacional OCCAR [*Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement* (Organismo Conjunto de Cooperação em Matéria de Armamento)] em 1996, que foi dotada de personalidade jurídica em 2000. O seu regime contratual mais concorrencial prevê a substituição dos sistemas de "contrapartida justa" por programa, por uma "contrapartida justa global" que poderá incidir sobre vários anos e envolver diversos programas.»

[38] Neste sentido, como bem afirma ANA MARTINS, convém relembrar que «A PESC e a PESD são recorrentemente apresentadas como prova de que a Europa permanece um "anão político". Convém, no entanto, lembrar que tal como outros elementos do projeto europeu, também a PESC e a PESD são processos de construção. (…) ambas têm sido marcadas por períodos de avanço e estagnação. (…) Coincidindo com o desmembramento da ex-Jugoslávia, a PESC teve um início difícil.», cfr. ANA MARTINS, *Portugal parceiro global – Conjuntura e Prospectiva PESC/PESD: Um processo em construção*, Instituto da Defesa Nacional, 2004, p.1-2 [disponível em https://infoeuropa.eurocid.pt/files/database/000038001-000039000/000038352.pdf (25.10.2018)].

[39] A 13 de novembro de 1997, os dirigentes europeus decidem dar início a negociações de adesão com 10 países da Europa Central e Oriental: Bulgária, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, República Checa e Roménia.

O Conselho Europeu, enquanto órgão incumbido de definir os princípios e as orientações gerais da *política externa e de segurança comum*, via as suas competências alargadas. Acometia-lhe agora definir, por consenso, as estratégias comuns nos domínios em que os Estados membros partilhassem importantes interesses estratégicos.

Na tomada de decisões mantinha-se a regra geral da unanimidade, mas facultava-se agora aos Estados membros a prerrogativa de recurso à figura da abstenção construtiva, isto é, a abstenção de um Estado membro não impedia a adoção de uma decisão.

Ademais, demarcando liminarmente esta matéria da respetiva reserva de soberania das políticas nacionais, caso o Estado membro que não votou fizesse acompanhar a sua abstenção de uma declaração formal, não era obrigado a aplicar a decisão, devendo, contudo, aceitar, num espírito que se impunha de solidariedade mútua e cooperação leal, que a mesma vincularia a União. Em termos práticos, tal resultava num dever que impendia sobre o Estado membro em causa de se abster de qualquer ação suscetível de colisão com a ação tomada pela União ao abrigo da referida decisão[40].

O tratado previa o recurso à maioria qualificada para a adoção de decisões de aplicação de uma estratégia comum definida pelo Conselho Europeu, bem como, para qualquer decisão que desse execução a uma ação comum ou a uma posição comum previamente adotada pelo Conselho.

No contexto das decisões adotadas por maioria qualificada, os Estados membros dispunham de uma cláusula de salvaguarda que lhes permitia impedir o recurso a uma votação se justificassem o bloqueio por razões imperativas de política nacional.

Com o intuito de contribuir para uma maior visibilidade e coerência da *política externa e de segurança comum* era criada uma nova função. O Secretário-Geral do Conselho passava também a exercer as funções de Alto Representante para a política externa e de segurança comum.

Paralelamente, em sede coordenação da estratégia a prosseguir, sobressaía a preocupação com a manutenção de um caráter de unidade de planeamento da política e de alerta rápido, pressupondo-se uma análise conjunta dos desafios internacionais e das suas implicações, bem como um inventário comum das informações, as quais deveriam contribuir para uma reação eficaz da União face aos acontecimentos internacionais.

---

[40] Neste sentido, cfr. ALESSANDRA SILVEIRA, *Princípios de Direito da União Europeia - Doutrina e Jurisprudência*, Lisboa, Quid Iuris, 2011.

Concretamente, o novo texto previa que a *política externa e de segurança comum* abrangesse todas as questões relacionadas com a segurança da União, incluindo a definição gradual de uma *política de defesa comum* apta a concretizar-se mediante decisão adotada pelo Conselho Europeu nesse sentido.

Uma fórmula similar contemplava a aproximação das relações entre a União Europeia e a *União da Europa Ocidental*. A estratégia de *Amesterdão* incitava ao estabelecimento de relações institucionais mais estreitas entre as duas organizações, nomeadamente através de uma eventual integração da *União da Europa Ocidental* na União, caso o Conselho Europeu assim adotasse uma decisão nesse sentido.

Na senda destas matérias, destaca-se a declaração *franco-anglo-alemã* de 9 de dezembro de 1997, na qual estes três Estados membros expressaram concordância em prol de uma reestruturação, à escala europeia, da indústria aeroespacial e de eletrónica de defesa, no setor militar e civil. A declaração contaria ainda com a associação da Espanha e da Itália, reunindo a aliança fundadora da *Organização para a Cooperação Conjunta em Matéria de Armamento* de 1996.

Com o intuito de favorecer a consolidação das respetivas indústrias de defesa, a 6 de julho de 1998, os Ministros da Defesa da Alemanha, Espanha, França, Itália, do Reino Unido e da Suécia assinavam a *Carta de Intenção* sobre o acompanhamento das reestruturações industriais no domínio da defesa.

A carta especificava os objetivos e princípios fixados pelos governos para encorajar a criação e o funcionamento eficaz de sociedades transnacionais, no domínio dos equipamentos de defesa na Europa. Versava especificamente sobre a logística de defesa dentro do espaço europeu, no âmbito da qual os países concordavam que deveriam harmonizar a operabilidade de seus armamentos a fim de diminuir a duplicação de capacidades e continuarem competitivos no sistema internacional.

O *Tratado do Acordo-Quadro da Carta de Intenções*, assinado em 2000 pelos ministros da Defesa de França, Alemanha, Itália, Espanha, Suécia e Reino Unido, visava criar um quadro jurídico e político para facilitar a restruturação industrial, de forma a promover uma *base industrial e tecnológica de defesa europeia* mais competitiva e robusta no mercado global da defesa.

Outro marco representativo de um excelente presságio, no sentido da convergência de posições distintas em torno de matérias de segurança e defesa, consubstanciara-se na assinatura

da *Declaração de Saint-Malo*, em dezembro de 1998. Esta cimeira afirmou expressamente o princípio de uma entidade europeia de defesa.

Neste sentido, França e Reino Unido reconheceram a necessidade e priorizaram esforços com vista ao desenvolvimento de uma capacidade militar europeia autónoma, apta a responder a crises internacionais.

Estavam em causa capacidades a nível europeu previstas pelo *pilar europeu* da *Organização do Tratado do Atlântico Norte* ou recursos militares europeus, nacionais ou multinacionais, enquanto meios militares adequados situados fora do escopo das garantias oferecidas pelo enquadramento transatlântico global.

A valorização do interesse e relevância do estabelecimento de capacidades europeias militares demonstrada na declaração de princípios *franco-britânica,* foi um passo importante no sentido da concretização de uma *política externa de segurança e defesa* na União Europeia que se começaria assim a delinear.

Em 1999, os *Conselhos Europeus de Colónia* e *de Helsínquia* deram um novo ímpeto à política europeia de segurança e de defesa através do estabelecimento de metas concretas. Foi fixado o *objetivo global (headline goal)* a atingir até 2003 e foram criadas novas estruturas comunitárias, tais como o *Comité Político e de Segurança*, o *Comité Militar da União Europeia* e o *Estado Maior da União Europeia*.

A *Cimeira de Colónia* teve ainda um especial papel ao definir do quadro de missões até então a cargo da *União da Europa Ocidental*, aquelas que passariam a estar sob a alçada da União Europeia.

Após a realização do *Conselho Europeu de Nice*, em dezembro de 2000, o caráter temporário do mencionado comité foi formalizado e convertido em estrutura permanente, tendo-se ainda procedido à eliminação definitiva das referências à *União da Europa Ocidental* como parte integrante da *política externa e de segurança comum*.

O *Tratado de Nice,* de 2003, conjeturou a primeira arquitetura institucional no âmbito da segurança e da defesa europeia. O tratado introduziu novas alterações na modelação do processo decisório.

O *Comité Político e de Segurança*, instituído através de uma decisão do Conselho de janeiro de 2001, detinha competências institucionalmente conferidas para exercer o controlo político e assumir a direção estratégica das operações de gestão de crises.

Em 2000, o grupo que pretendia o reforço das *bases tecnológicas e industriais europeias* contava já com a participação de 19 países, nomeadamente a Áustria, Bélgica, Republica Checa, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Polónio, Portugal, Espanha, Suécia, Turquia e Reino Unido. Esta aliança sobreviveria apenas até ao ano de 2005.

Finalmente, em dezembro de 2001, a União Europeia declarou operacionais as suas capacidades militares e foi oficializada a *política europeia de segurança e defesa*.

Simultaneamente, foi ratificada a decisão de criar uma força de intervenção comum, na sequência do *objetivo global*, para, até 2003, dispor de efetivos até 60 mil homens num período inferior a 60 dias, para missões até um ano, no quadro das missões de *Petersberg*.

A União Europeia declarou, em junho de 2003, encontrarem-se reunidas as condições de gerar forças próprias com vista à execução das missões *Petersberg*, de acordo com as metas estabelecidas em Helsínquia.

Com estas novas capacidades, a União Europeia foi substituindo a *Organização do Tratado do Atlântico Norte* em diversas operações e desenvolvendo iniciativas próprias noutros continentes.

Em paralelo, apesar da institucionalização crescente de estruturas de defesa europeias autónomas, o quadro transatlântico continuaria a ser o eixo norteador da defesa europeia. Motivo pelo qual, no estabelecimento de um conjunto de estruturas institucionais europeias para a gestão de crises militares e político-militares está englobado o acesso da União às capacidades de planeamento operacional no quadro da *Organização do Tratado do Atlântico Norte*, nos termos implementados pelo *Acordo Berlim Mais,* em vigor desde a *Cimeira de Copenhaga*, de dezembro de 2002.

O acordo consiste num pacote de entendimentos no seio das relações transatlânticas estabelecidas pela União Europeia, que permite à União fazer uso dos meios e capacidades da organização para operações de gestão de crises por si lideradas. Este pacote sucedeu ao *Acordo de Berlim* celebrado entre a Organização transatlântica e a *União da Europa Ocidental,* em 1996.

O quadro institucional de cooperação estabelecido foi concluído em março de 2003 e surge na sequência dos progressos conseguidos em três momentos chave, na *Cimeira de Washington da Organização do Tratado do Atlântico Norte* de 1999, no *Conselho Europeu de Nice* de dezembro de 2000 e na *Declaração Conjunta UE-OTAN* de 16 de dezembro de 2002.

O progresso do plano estrutural foi acompanhado por avanços efetivados no domínio do armamento através da reestruturação das indústrias de defesa de alguns países com a conclusão

de acordos *ad hoc*, tais como a referida *Carta de Intenções* e o seu *Acordo-Quadro*. Com igual propósito foram constituídos novos organismos como a *Associação Europeia das Indústrias de Aeronáutica, Espaço e Defesa*[41], a *Organização Conjunta para a Cooperação em Armamento*, e a *Agência Europeia de Defesa*[42].

1.4 A REFORMA ESTRATÉGICA DO MODELO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA

Em dezembro de 2001, pouco tempo decorrido após os atentados terroristas[43] perpetrados nos Estados Unidos, que viriam a alterar para sempre a forma como somos e vemos o mundo, o *Conselho Europeu de Laeken* adotou uma declaração sobre o futuro da União. Com vista à realização da próxima grande reforma Europeia, foi convocada uma *Convenção sobre o futuro da Europa*, para iniciar os trabalhos relativos à adoção de uma *Constituição Europeia*. Culminaria na adoção de um *projeto de Constituição Europeia*, em 2003, cuja versão final nunca chegaria a ver a luz do dia.

O novo milénio acordou a União Europeia para as atuais questões de segurança e defesa.

Em conformidade, em 2003, era apresentada, de forma pioneira, a *estratégia europeia de segurança - Uma Europa Segura num Mundo Melhor*. Marco no desenvolvimento da *política externa e de segurança comum* da União Europeia, a estratégia aprovada pelo Conselho Europeu estabelecia princípios e objetivos de segurança com vista à promoção de interesses próprios da União neste domínio.

Aquele que ficaria conhecido como o *documento Solana*[44] foi considerado o primeiro documento estratégico comunitário. O documento – *de caráter mais reflexivo do que de ação* -

---

[41] A propósito, cfr. EUROPEAN AERONAUTICS SPACE DEFENCE AND SECURITY (ASD) [Disponível em https://www.asd-europe.org/ (15.10.2018)].

[42] A Agência Europeia de Defesa (EDA) foi instituída em 12 de julho de 2004. As suas principais funções são o desenvolvimento de capacidades de defesa, a promoção e reforço da cooperação europeia no domínio do armamento, o reforço da base tecnológica e industrial da União no setor da defesa, a criação de um mercado europeu dos equipamentos de defesa competitivo a nível internacional, e o aumento da eficácia da investigação e tecnologia no setor da defesa europeia. Para mais desenvolvimentos, cfr. EUROPEAN DEFENCE AGENCY [Disponível em https://www.eda.europa.eu/ (15.10.2018)].

[43] Estes ataques desencadearam a realização da Conferência da Organização para a Segurança e Cooperação na Europa de 13 e 14 de dezembro de 2001, em Bishkek, para o reforço da segurança e estabilidade na ásia central e para o fortalecimento dos esforços globais para combate ao terrorismo, com base no programa de ação estabelecido e num princípio de cooperação. Na sequência, Lisboa era palco da discussão acerca do terrorismo global, em 12 de junho de 2002, com a realização na capital portuguesa da Conferência de Alto Nível sobre Prevenção e Combate ao Terrorismo na Europa. Esta iniciativa juntava, pela primeira vez desde os atentados, a Organização das Nações Unidas e a Organização do Tratado do Atlântico Norte para a coordenação de uma abordagem comum.

[44] Por referência ao Alto Representante JAVIER SOLANA que apresentou a Estratégia Europeia de Segurança de 2003.

contextualizava a União como ator global no contexto mundial, definia as grandes ameaças à sua segurança e defesa e identificava o continente africano como destinatário prioritário de uma possível intervenção.

Neste novo contexto de ameaças como o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, os conflitos regionais, o fracasso dos estados e a criminalidade organizada[45], o conceito tradicional de autodefesa ao estilo da *doutrina militar soviética*[46] baseado na ameaça de invasão territorial já não tinha campo de aplicabilidade. A primeira linha de defesa situava-se, não raramente, no domínio exterior.

Visto deste prisma, afere-se que diferentemente do que se passava com a ameaça maciça e eminente da Guerra Fria, nenhuma das novas ameaças era agora puramente militar. No confronto da complexidade e imprevisibilidade dos atuais riscos, vislumbrava-se ineficaz o recurso a meios exclusivamente militares, reclamando-se ir ao encontro de outras soluções baseadas na conjugação de diversos instrumentos.

Na *Europa da modernidade*, a proliferação em matéria de armamento podia ser convenientemente sustida por meio de medidas de controlo das exportações, bem como combatida através de pressões políticas ou económicas.

Seguindo a cronologia *histórico-política* orientadora dos acontecimentos, é de situar todo este processo reformador no lapso temporal atinente à *Guerra no Iraque*. Observa-se que o reforço e modelação das estratégias e políticas de defesa e segurança têm na sua estrutura basilar a inquietude com que o mundo, e em particular os atores políticos europeus, assistiam ao desenrolar do conflito. Como referimos nas considerações introdutórias, o contexto internacional move uma influência direta sobre os atores europeus e as políticas desenvolvidas.

Envoltas nesta nova conjuntura internacional, as questões atinentes à *política externa e de segurança comum*, bem como à *política europeia de segurança e defesa* ganharam especial destaque no decurso dos debates realizados ao abrigo da convenção, ascendendo a campo de atuação prioritária na reflexão sobre o futuro da União Europeia.

Não obstante, visto em causa domínios que contendem tão estreita e intimamente com a soberania dos estados, os objetivos e metas propostas a alcançar nestes domínios, apresentam-

---

[45] Cfr. Relatório sobre a execução da estratégia Europeia de segurança «Garantir a segurança num mundo em mudança», de 11.12.2008, S407/08.

[46] Neste sentido, cfr. JOSÉ LUÍS PINTO RAMALHO, «A OSCE na sua dimensão político-militar», *in Revista Nação e Defesa,* n.º 103, 2.ª Série, Outono-Inverno 2002, p. 58.

se, não raramente, e não figurando os constantes da Convenção exceção, com um caráter demasiado vago e abrangente, bem como, de excessivamente difícil concretização. Por conseguinte, estipulou-se que, enquanto o Conselho Europeu não adotasse uma defesa comum, ficaria contemplada a possibilidade de instauração de uma cooperação mais estreita, a designada *cooperação estruturada*, em matéria de defesa mútua no quadro europeu.

Nascido do veto da França e dos Países Baixos no âmbito das votações para a ratificação de uma *Constituição Europeia*, o *Tratado de Lisboa* espelha a intrincada teia de democracias em que a realidade política da União se transformou. Com a União envolta numa nova roupagem, o *Tratado de Lisboa* vem pautar a atuação europeia por princípios de sustentabilidade e valores comuns.

A estratégia de *Lisboa* entrou em vigor em 2009, acarretando relevantes alterações no enquadramento de segurança e defesa[47] em análise.

Desde logo, estabeleceu o novo cargo de vice-presidente da Comissão e Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Este órgão ficaria responsável pela aplicação da política externa e de segurança comum.

Em sede institucional, criou o *Serviço Europeu para a Ação Externa* sob a tutela do Alto Representante. Composto por funcionários provenientes da Comissão, do Conselho e dos serviços diplomáticos nacionais, ao *Serviço Europeu para a Ação Externa* incumbe-lhe prestar assistência ao Alto Representante.

O tratado destaca quatro dimensões fundamentais da política comum de segurança e defesa: uma cláusula de assistência mútua que obriga todos os países da União a prestarem auxílio a outro membro que venha a ser alvo de um ataque, uma cláusula de solidariedade, a

---

[47] Neste sentido, para ISABEL CAMISÃO e FRANCISCO PEREIRA COUTINHO «[u]m dos objetivos do Tratado de Lisboa foi justamente eliminar aquilo que Jaques Delors apelidou de "esquizofrenia organizada" da União Europeia. Esta traduzia-se na conveniência simultânea de uma política externa intergovernamental definida pelo Conselho nos domínios da PESC e da Política Comum de Segurança e Defesa e de uma ação externa de matriz supranacional direcionada para a vertente económica da Comunidade Europeia dirigida pela Comissão Europeia.» - ISABEL CAMISÃO e FRANCISCO PEREIRA COUTINHO, *«Ação Externa»*, in AA.VV., *Direito da União Europeia Elementos de Direito e Políticas da União*, *cit*., p. 1189-1190; A propósito, PAUL CRAIG e GRÁINNE DE BÚRCA, *EU Law Text, Cases and Materials*, United Kingdom, Oxford University Press, 2015, p.318: «The EU relies primarily on its 'soft power' in the international arena. The Lisbon treaty did not alter the charater of the EU in this respect, although it strengthened the institutional basis for development of a Common Security and Defence Policy.»; Em termos normativos, cfr. Título V do Tratado da União Europeia, «Disposições gerais relativas à ação externa da União e disposições específicas relativas à política externa e de segurança comum»; Protocolo (n.º 1) «relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia»; Protocolo (n.º 10) «relativo à cooperação estruturada permanente estabelecida no artigo 2.º do Tratado da União Europeia»; Protocolo (n.º 11) «relativo ao artigo 42.º do Tratado da União Europeia»; «Declarações sobre a política externa e de segurança comum n.º's 13 e 14»; artigo 222.º «Cláusula de Solidariedade» do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

possibilidade de expansão das missões de *Petersberg* e a instituição da figura da *cooperação estruturada permanente*.

Afirma expressamente que o Tribunal de Justiça da União Europeia não dispõe de competência no domínio da *política externa e de segurança comum*, exceto no que concerne à verificação da legalidade das medidas restritivas tomadas pela União contra pessoas singulares e coletivas e ao controlo da aplicação da política externa e de segurança comum pelas instituições europeias[48]. Estipula ainda que os países da União Europeia financiam operações com implicações no domínio militar ou da defesa, ficando o financiamento das restantes despesas operacionais a cargo do orçamento geral da União.

A *política comum de segurança e defesa* é parte integrante da *política externa e de segurança comum*, substitui a anterior *política europeia de segurança e defesa* e encontra menção expressa nos termos do *Tratado da União Europeia*.

Lisboa veio estabelecer disposições gerais sobre o financiamento da *política externa e de segurança comum* e da *política comum de segurança e defesa*, refere o papel particular a cargo do Parlamento Europeu no delinear da *política externa e de segurança comum* e da *política comum de segurança e defesa*, e contempla específicas disposições relativas à *política comum de segurança e defesa*.

Sucedânea da segurança e defesa da identidade europeia sob a tutela da *Organização do Tratado do Atlântico Norte*, e na evolução da *política europeia de segurança e defesa*, a atual *política comum de segurança e defesa*, enquanto organismo intergovernamental de domínio do Conselho da União, é o elemento da política da União Europeia que abrange o núcleo da defesa e dos aspetos militares.

Mantém-se uma política de carácter intergovernamental (ao invés de *supranacional*), que pressupõe a definição progressiva de uma política de defesa comum da União conducente a uma defesa comum casuística, quando assim for decidido pelo Conselho Europeu, detentor da liderança política nesta matéria. Ainda que o *Tratado de Lisboa* preveja uma cláusula de defesa

---

[48] Neste sentido, ANNE THIES, «General Principles in the Development of EU External Relations Law», in AA.VV., *The European Court of Justice and External Relations Law Constitucional Challenges*, MARISE CREMONA e ANNE THIES (ed.), Oxford, Hart Publishing Ltd, 2016, p. 147: «With regard to the internal dimension of EU foreign affairs, the legal context for action seems in principle to be similar to the one for EU domestic affairs: the EU institutions need to comply with principles for the protection of individuals when adopting legislative measures, policies, strategies or positions regarding EU foreign affairs. Arguably this is also true with the regard to the EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP): even though the ECJ's jurisdiction to review EU conduct in that area is limited, it has been authorized to review the 'legality' of decisions providing for restrictive measures against natural or legal persons adopted by the Council.»

mútua e uma cláusula de solidariedade, reconhece a primazia da aliança transatlântica na defesa da europa.

Nestes termos, pese embora o delineamento institucional da defesa deixe muito a desejar face aos objetivos a que se propõe, os Estados membros foram encontrando na União Europeia uma plataforma privilegiada de diálogo e cooperação neste contexto, dotando-a de cada vez mais meios e organismos de intervenção complementares.

II Parte

A POLÍTICA INDUSTRIAL DE DEFESA EUROPEIA – RUMO À CONSTRUÇÃO DE UM MERCADO EUROPEU DE EQUIPAMENTOS DE DEFESA

«Tornou-se aparentemente óbvio que a nossa tecnologia excedeu a nossa humanidade.»

Albert Einstein, Prémio Nobel da Física

«Só juntando governos, empresas que promovem as novas tecnologias, comunidade científica e sociedade civil, será possível encontrar regras mínimas para que as novas tecnologias sirvam o futuro da humanidade de forma positiva.»

António Guterres, Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas

2. A INOVAÇÃO REVOLUCIONÁRIA DA DEFESA E O DESEQUILÍBRIO DO MERCADO

O fim da Guerra Fria, a solidificação e aprofundamento do projeto integrador, e a incorporação da União Europeia no quadro da *Organização do Tratado do Atlântico Norte,* repercutiram-se na retirada da atenção outrora reservada ao jogo estratégico da defesa europeia.

Com efeito, a aquisição da paz duradoura e a perda de foco na dimensão securitária culminariam num avultado e prolongado desinvestimento no domínio das capacidades civis e militares de cariz defensivo, tanto por parte dos Estados membros, como da própria União[49].

[49] Neste sentido, RENAUD BELLAIS e DANIEL FIOTT «With the end of the cold war, defense budget cuts led to a crisis in the arms industry and resulted in industrial overcapacity. Although important, budgetary aspects turned out to be a short to medium-term issue that masked the industry's long-term structural deficiencies. Segregation from the rest of the economy engendered inefficiencies and failures.» - RENAUD BELLAIS e DANIEL FIOTT, «The European defense market: Disruptive innovation and market destabilization», in *The economics of peace and security journal,* vol. 12 nº 1, 2017, p. 41 [Disponível em https://www.epsjournal.org.uk/index.php/EPSJ/article/view/287/262 (20.07.2018)]; Para ANTÓNIO JOSÉ TELO, «A crise do Estado-nação no Ocidente desde a 2.ª Guerra Mundial, com o desenvolvimento de cidadanias partilhadas, foi igualmente a crise da história Militar clássica.» - ANTÓNIO JOSÉ TELO, «Reflexões sobre a Revolução Militar em Curso», *in Revista Nação e Defesa,* n.º 103, *cit.*, p. 216.

Porém, a pacífica União Europeia *não é uma ilha,* e as cidadelas europeias edificadas não são hoje mais que meras representações históricas e culturais. Face à sua permeabilidade relativamente às mudanças operadas nos últimos anos no panorama mundial e em respeito pelos compromissos assumidos na cena internacional de manutenção da paz, prevenção de conflitos e reforço da segurança internacional, o debate em torno deste domínio foi ganhando novas proporções no decurso do novo milénio.

Em resultado da redefinição do peso das questões estratégicas de defesa globais e da sua reconceptualização, reconheceu-se que a construção de uma identidade europeia no seio da ordem internacional, enquanto sujeito de relações externas, implicava esculpir uma nova estratégia comum em sede das políticas e instrumentos de defesa europeus que se mostrasse efetiva e competente frente aos novos desafios. A abordagem da União Europeia em matéria de segurança, desde esta tomada de consciência até à atualidade, acompanharia em paralelo a linha evolutiva do enquadramento estratégico global.

A emergência de ameaças disruptivas, imprevisíveis e transnacionais, no escopo de um mundo de bens e serviços liberalizados à escala universal em estrita dependência da tecnologia digital, atenuou a linha fronteiriça entre a segurança externa e interna, o campo militar e não militar, a tecnologia desenvolvida com finalidades de defesa e a tecnologia motor de desenvolvimento de setores civis.

Fenómenos como o *Brexit*, as relações da União Europeia com a Rússia e com os Estados Unidos, os conflitos na Síria e no Médio Oriente inquietam a segurança global e desafiam o papel europeu na defesa mundial[50].

A Europa elevada a *ator securitário* tem a responsabilidade de, em resposta às adversidades, ser capaz de assegurar ativamente a manutenção da sua própria segurança, da paz internacional e de zelar pela estabilidade em geral. Tais desígnios só se mostram possíveis de concretizar com o alcance de um determinado nível de autonomia estratégica de ação e decisão apto a certificar uma ação europeia independente da intervenção das capacidades operacionais de terceiros.

Na prossecução de um elevado nível de credibilidade e fiabilidade no domínio *defensivo-securitário*, a segurança do abastecimento, o acesso a tecnologias críticas e a soberania operacional figuram como manifestamente essenciais.

---

[50] Principais ameaças identificadas na 54ª Conferência de Segurança de Munique (MSC), realizada entre 16 e 18 de fevereiro de 2018.

Ao abrigo das competências conferidas pelo *Tratado de Lisboa*, a realização de uma *política comum de segurança e defesa* implica a coordenação de uma atuação cooperada de todos os Estados, tendente a dotar a União de um núcleo de capacidades operacionais sedimentado na disponibilização à aliança conjunta de meios civis e militares.

Todavia, em oposição à profetizada abordagem estratégica comum, o âmago da defesa nacional encontra-se locado numa redoma reservada à soberania nacional dos Estados membros. O facto de as decisões sobre as capacidades militares serem deixadas ao largo das políticas nacionais tem obstaculizado visivelmente a preconização de políticas tendentes a instituir uma realidade de defesa comum.

A visão protecionista inerente ao setor conduz a uma fragmentação dos mercados europeus, geradora de um desperdício de recursos e de uma duplicação de encargos ameaçadores da posição europeia no mercado concorrencial como líder económico no fabrico e na inovação.

A leitura das matérias de segurança e defesa sob uma ótica redutora e nacionalista já não se compadece com os desígnios atingidos pelo projeto de integração, e coloca graves entraves ao seu desenvolvimento estratégico e económico.

Ao passo que o núcleo duro da produção de equipamentos de defesa se encontra enraizado em seis Estados membros, designadamente, Alemanha, Espanha, França, Itália, Suécia e Reino Unido, contando ainda com a dispersão um pouco por toda a Europa de empresas produtoras de equipamento e sistemas auxiliares, em média, os Estados membros despendem quase 85% do seu orçamento de equipamentos a nível interno.

Os governos europeus transparecem uma clara e nítida preferência pelas suas próprias indústrias da defesa nacionais, não só no intuito de proteger os postos de trabalho e de reforçar o investimento, mas também de assegurar a segurança de abastecimento e das informações. Sobressai a acentuada relutância na aceitação de prerrogativas de dependência mútua nestas matérias.

Por conseguinte, os produtores de outros Estados membros veem o seu acesso restringido ou limitado aos mercados da defesa nacionais, convergindo numa duplicação de encargos que se materializa na existência de um total de 154 programas de armamento diferentes na União, contra somente 27 norte americanos[51]. Os custos do combate aos desafios externos colocados pelas

[51] Dados avançados pela EDA, EU-US Defende Data 2011. Diferentemente, na Comunicação *cit*. de 05.12.2007, a COMISSÃO referia a existência de um total de 89 programas de armamento diferentes na UE, contra somente 27 nos EUA.

potenciais ameaças globais não são compatíveis com a divisibilidade dos mercados e dos Estados membros.

No terreno, pressupõe-se a utilização da última tecnologia de ponta e a ampla mobilização de um quadro abrangente de capacidades civis e militares, evidenciando-se, desde logo, que os encargos adjacentes a tais soluções são incomportáveis quando analisados sob um prisma estritamente nacional. Dificilmente algum Estado membro, isoladamente considerado, apresenta disponibilidade orçamental para impulsionar tão avultados investimentos.

Em resposta, exige-se a arquitetura de uma conjetura financeiramente viável e eficaz derivada da mobilização e articulação de diversos meios, estratégias e políticas capazes de instituir uma verdadeira cooperação entre os diferentes Estados.

Em contrapeso, os orçamentos de defesa nacionais, - reflexo das políticas e prioridades nacionais, - são ainda o fator mais determinante no desenvolvimento da indústria da defesa.

Nos últimos vinte anos após o fim da Guerra Fria, a título de *dividendos da paz*, aqueles constringiram-se para metade, originando o declínio do volume de negócios e a redução do emprego no setor. Em simultâneo, o desinvestimento na defesa acentuou a dependência europeia das capacidades fornecidas pelos Estados Unidos e contribuiu para exponenciar o crescimento económico da potência americana.

No contexto supranacional, a *crise da despesa pública* foi emagrecendo progressivamente a parcela orçamental destinada à defesa, colocando entraves ao desenvolvimento, utilização e manutenção das capacidades militares. Os efeitos fazem-se sentir na quebra acentuada da indústria que desenvolve equipamento para as forças armadas europeias e no desinvestimento da verba destinada a financiar a investigação e o desenvolvimento da defesa.

O progresso da defesa europeia ao longo das últimas décadas assentou numa lógica paradoxal e proporcionalmente inversa: os orçamentos da defesa diminuíam continuamente, ao passo que os custos associados às capacidades operacionais aumentavam substancialmente.

Neste cenário, concentrar esforços no reforço da competitividade da indústria da defesa enquanto setor de avultada empregabilidade, crescimento e volume de negócios, gerador de inovação - porquanto a relação estabelecida com a investigação e desenvolvimento em áreas de engenharia, eletrónica e tecnologia avançada – tornou-se essencial numa Europa que prima pelas suas fortíssimas capacidades comerciais e que zela pelos seus valores, interesses e segurança dos seus cidadãos, dentro e fora das suas fronteiras.

Concomitantemente, os custos do armamento aumentaram e as forças armadas foram reestruturadas, pelo que melhorar a competitividade e alcançar uma boa relação custo eficácia passou a ser ainda mais relevante.

Numa escala comparativa, o orçamento de defesa norte americano equivale a cerca do dobro do conjunto dos orçamentos de defesa da Europa reservados à investigação e tecnologia, bem como ao desenvolvimento e adjudicação de contratos

Preconiza-se uma *política comum de segurança e defesa europeia* compatível com as especificidades atinentes à política de segurança e defesa de determinados Estados membros e com a política comum delineada no quadro da *Organização do Tratado do Atlântico Norte*. A concretização de uma *política comum de segurança e defesa* só se mostra possível com o constante desenvolvimento de uma indústria de defesa comum competitiva, assente em fortes estruturas concorrenciais e eficientes, aptas a garantir a autonomia das capacidades estratégicas europeias.

O esqueleto do setor da defesa é a tecnologia. Pressupondo as prévias fases de investigação e desenvolvimento convergentes na utilização de tecnologias avançadas, o setor está intimamente associado à eletrónica, às tecnologias de informação e de comunicação, aos transportes, à biotecnologia e à nanotecnologia.

O investimento no setor da defesa gera um significativo efeito multiplicador económico em termos da criação de empresas derivadas (*spin-offs*), da transferência de tecnologias para outros setores, e da criação de postos de trabalho. As indústrias do setor apresentam-se como fonte de oportunidade, de inovação e de *know-how*, estimulantes do desenvolvimento e crescimento em vários sectores da economia. Este efeito multiplicador opera tanto na própria indústria em que se desenvolve como no setor civil.

Num mundo interconectado, a interoperabilidade entre setores faz-se tanto sentir na contribuição do setor civil para o desenvolvimento da defesa, como na contribuição do setor da defesa na manutenção e desenvolvimento do setor civil[52]. São inúmeras as novas tecnologias

[52] Neste sentido, acerca da relação intrínseca que se estabelece entre o desenvolvimento da tecnologia civil e a tecnologia de caráter militar, ainda que campos de atuação distintos, RENAUD BELLAIS e DANIEL FIOTT, *The European defense market: Disruptive innovation and market destabilization, cit.,* p. 41: «Civilian and military technological regimes are supposed to have intrinsic properties that distinguish them from each other, primarily because specific user interests impose different technology requirements. This separation was reinforced by strict segregation of defense firms from the global economy to prevent the Soviet Union and its allies from accessing state-of-the-art western technologies. But protection also deprived the industry from receiving the benefits of civilian research and manufacturing. The concept of the DTIB was a means to help overcome segregation by favoring convergence with the civilian industrial and technological base.»

desenvolvidas para a defesa que, sincronicamente, funcionam como motores de crescimento e expansão de setores civis, designadamente o posicionamento global, a internet ou a observação da Terra, como as tecnologias civis que contribuem para a dinamização em sede de defesa, como as telecomunicações ou o desenvolvimento de *software*. Sobressai a necessidade de uma melhor coordenação política das sinergias de ambos os domínios.

Tal como «*a guerra é mais uma questão de dinheiro [do] que de armas*[53]» o atrativo do estabelecimento de um *mercado europeu de equipamentos de defesa* evidencia assentar mais no valor económico gerado pelo reforço da *base industrial e tecnológica europeia da defesa* e apenas acessoriamente no desenvolvimento de capacidades militares.

No reverso, a construção de um mercado comum assente nas capacidades industriais da defesa nacional permite desde logo antever múltiplos desafios que se insurgirão. A construção do mercado terá que ultrapassar as questões suscitadas pelas distintas velocidades a que se desenvolvem as indústrias dos diferentes Estados e implicará a coordenação dos múltiplos estádios de desenvolvimento entretanto atingidos.

Atentas as assimetrias existentes, o pré requisito do desenvolvimento da indústria da defesa europeia implementado passa pela criação de condições de concorrência equitativas, através do progressivo estabelecimento de uma concorrência leal e aberta em toda a União na transação e aquisição destes produtos. As dificuldades de coordenação do setor acentuam-se ainda pela complexa teia de atores nacionais, europeus e internacionais com autoridade direta na matéria.

O desiderato da elaboração de uma política e de um quadro regulador do financiamento da indústria da defesa, tendentes a promover um mercado interno competitivo e estratégico, desafia a ordem substancialmente consolidada no setor e demanda necessariamente a convergência de vontades numa ação conjunta de todos aqueles intervenientes.

---

[53] Tucídides, 460-395 a.C., citado por EDUARDO VARGAS DE MACEDO SOARES FILHO, *Como pensam os humanos – Frases célebres*, São Paulo, Livraria e Editora Universitária de Direito Ltda., 2016. A propósito do autor original da citação, cfr. informação biográfica [Disponível em https://www.portaldaliteratura.com/autores.php?autor=1867 (15.10.2018)]: «Tucídides, 460-395 a.C., escreveu a História da Guerra do Peloponeso, da qual foi testemunha e participante, em que, em oito volumes, conta a guerra entre Esparta e Atenas ocorrida no século V a.C. Pelo foco no problema da guerra e devido à análise dos conflitos entre as Pólis da Grécia Antiga, a corrente de pensamento teórico realista das Relações Internacionais, no século XX, passou a considerar Tucídides como o "avô" do próprio realismo.»

2.1 O PACOTE LEGISLATIVO DA DEFESA DE 2009: O QUADRO DE HARMONIZAÇÃO E O PRÉVIO DEBATE INSTITUCIONAL MODELADOR

O culminar da concretização do mercado interno operada com *Maastricht* nos anos 90 comportou a necessidade de uma restruturação da indústria europeia, com vista a incrementar a sua posição no seio dos mercados do futuro e, por conseguinte, da concorrência global. Motrizes de crescimento económico e dotadas de uma altíssima importância estratégica, as questões relacionadas com o comércio e a produção de armamento localizam-se no ponto de interseção da política de defesa com a política industrial.

A proclamação de uma urgente reestruturação industrial remonta à posição adotada pela Comissão nas suas Comunicações de 1996 e 1997[54].

Numa altura em que as estatísticas davam conta de uma importação europeia dos produtos de defesa americanos cerca de seis vezes superior à quantidade exportada pela União para os Estados Unidos, as previsões apontavam para um crescimento acentuado deste défice.

Nestes termos, assumiu-se que a manutenção de um mercado americano com o dobro da dimensão do mercado combinado europeu, em conjunto com a inércia da atuação europeia no sentido de conferir uma maior eficácia ao seu mercado de equipamentos de defesa exponenciaria, seriamente, o risco lesivo de redução da indústria de defesa europeia ao papel de subfornecedora dos contratos principais celebrados com os Estados Unidos. A tecnologia principal ficaria exclusivamente reservada às empresas americanas, conjuntamente com todas as consequências económicas passíveis de daí advirem para a União.

Em matéria de política de controlo de exportações, em junho de 1998, foi aprovado um *Código de Conduta da União Europeia* referente à exportação de armas. Ainda que em causa um ato político não vinculativo, consubstanciou-se num importante instrumento no sentido de incrementar a transparência, combater a concorrência desleal e clarificar as regras aplicáveis aos projetos comuns[55].

---

[54] COMISSÃO EUROPEIA, «Um mercado europeu de bens relacionados com a defesa é essencial para a sobrevivência deste sector», sublinha a COMISSÃO, in *Press Realease*, 12.11.1997, ip/97/983.

[55] Entretanto substituído pelos termos da Posição Comum 2008/944/PESC do CONSELHO de 8 de Dezembro de 2008 que define regras comuns aplicáveis ao controlo das exportações de tecnologia e equipamento militares – neste sentido, cfr. ponto 15: «Os Estados-Membros tencionam reforçar a política de controlo das exportações de tecnologia e equipamento militares da União Europeia através da aprovação da presente posição comum, que actualiza e substitui o Código de Conduta da União Europeia relativo à Exportação de Armas, aprovado pelo Conselho em 8 de Junho de 1998.».

A exortação de uma reestruturação da indústria europeia foi corroborada na Comunicação da Comissão de dezembro de 2002[56], sobre *a política industrial numa Europa alargada*. Objetivava-se a reintegração das matérias relacionadas com a indústria na agenda política europeia, apelando à implementação de uma política industrial de carácter horizontal e que simultaneamente atendesse às especificidades de cada um dos respetivos setores integrantes.

Sob o prisma comercial, é ponto assente que o tratado constitutivo da União consigna, nas suas políticas internas, a existência de um mercado interno alicerçado na eliminação dos obstáculos à livre circulação de mercadorias e de serviços entre os Estados membros, e no estabelecimento de um sistema que garanta que as condições de transparência e concorrência não são falseadas no escopo desse mercado.

Em consequência, as disposições que estabelecem o mercado interno convergem no desenvolvimento da indústria europeia na esteira de sistemas de mercado abertos e concorrenciais[57], e abrangem o conjunto das mercadorias e dos serviços prestados contra remuneração, incluindo o domínio da defesa.

No entanto, em matéria de defesa, graças à sua excecional acuidade, o regime aberto e concorrencial de mercado implementado acaba por ser fácil e legitimamente contornado pelas indústrias nacionais do setor.

Atenta a especial sensibilidade atinente a este segmento de mercado, é permitida aos Estados membros a adoção de outras medidas, em casos particulares e mediante a verificação de determinados requisitos, quando as considerarem estritamente necessárias para proteção dos seus interesses essenciais de segurança.

Constatou-se, de forma clara e evidente, que os parcos progressos alcançados no sentido de cumprimento e aprofundamento das regras do mercado interno, no específico domínio dos equipamentos de defesa, derivavam da aplicação excessiva de medidas protecionistas ao abrigo do *artigo 346.º,* do *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*. A segurança e a defesa, último reduto da soberania da nação, encontravam no tratado uma cláusula que salvaguardava os Estados membros da plena aplicação das normas do mercado interno.

---

[56] COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da COMISSÃO ao CONSELHO, ao PARLAMENTO EUROPEU, ao COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL e ao COMITÉ DAS REGIÕES «Política Industrial na Europa Alargada», de 11.12.2002, COM(2002) 714 final.

[57] Cfr, artigo 173.° do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

O preceito contempla uma isenção de aplicação das regras europeias sempre que tal se mostre justificado pela proteção dos interesses essenciais da segurança dos Estados membros e sempre que estejam relacionadas com a produção ou o comércio de armas, munições e material de guerra.

Acontecia que, não raras vezes, os Estados isentavam quase que automaticamente as aquisições de equipamento militar da aplicação das regras comunitárias em matéria de mercado, marginalizando, clara e inconsequentemente, as regras comuns da transparência e da concorrência.

Por outro lado, este mercado paralelo, onde operavam as transações realizadas no domínio da defesa e da segurança, consignava a vigência de regulamentos de compensação relativamente a todos os contratos ou a contratos acima de determinado valor. Os mecanismos de compensação exigiam o pagamento de uma indemnização pelos fornecedores não nacionais, aquando da aquisição de equipamentos de defesa por eles fornecidos. Esses regulamentos eram manifestamente incongruentes com as disposições dos tratados constitutivos da União e com as regras comerciais e industriais aplicáveis em sede de mercado interno.

Levantavam-se, pois, fortes evidências, de que a indústria da defesa europeia era sustida por uma política e um quadro jurídico incipientes, face aos objetivos gerais traçados. A total liberdade de recurso ao regime vigente fomentava a burocracia e a duplicação de encargos, impedia a inovação, aumentava os preços e prejudicava a competitividade. Em contestação, enfatizava-se a necessidade de uma urgente delimitação das condições a satisfazer para que o recurso à isenção fosse realmente legitima e expectável, a par da desaplicação dos regulamentos de compensações, através da reformulação do quadro legal vigente.

Neste espírito, no Conselho Europeu de Primavera de 21 de Março de 2003[58], a Comissão e os Estados membros apresentaram propostas referentes a uma reforma e a uma modernização da Europa, conducentes ao reforço da sua competitividade económica e aptas a garantir a todos a possibilidade de emprego, na qual se incluíam medidas para eliminar os obstáculos à concorrência e fomentar o acesso ao mercado.

No quadro estratégico de *Lisboa*, o Conselho sublinhou a necessidade de reforma dos instrumentos de concorrência em relação às disposições *anti-trust* e às fusões e cartéis, instigando à procura de soluções para os mercados que não se encontrassem a funcionar eficazmente.

---

[58] CONSELHO EUROPEU, Conclusões da Presidência de 20 e 21 de Março de 2003, DOC/03/2.

Em termos industriais estimulou-se a formulação de medidas para facilitar a entrada e a saída do mercado de empresas de todas as dimensões, melhorar o acesso ao financiamento e ao *know-how*, aperfeiçoar a regulamentação e reduzir a carga administrativa.

O incentivo à inovação e ao espírito empresarial foram dados como um objetivo a prosseguir, em paralelo com o reforço da interação entre a indústria e os organismos de investigação. Foi afirmado o papel preponderante do setor industrial no crescimento e para o emprego, no seio de uma economia baseada no conhecimento, e neste âmbito, reconhecido o papel que a investigação e desenvolvimento relacionada com a defesa e a segurança poderiam desempenhar na promoção das tecnologias de ponta, funcionando como o estímulo necessário à inovação e competitividade.

Em consonância com aquelas prerrogativas e face aos referidos riscos de distorção da concorrência comportados em concreto pelo setor, em 2003, na sua Comunicação relativa à defesa europeia sobre *questões ligadas à indústria e ao mercado, para uma política comunitária em matéria de equipamento de defesa*[59], a Comissão chamou à colação o caráter urgente e imprescindível de uma intervenção por parte da União no quadro industrial e comercial das empresas europeias de equipamento de defesa.

Esta comunicação teve na sua base as conclusões constantes do *Relatório relativo ao custo da não-Europa*[60] no setor da defesa e da segurança, o qual diligenciava pela análise dos custos comportados pela União em virtude, nomeadamente, da diversidade de regulamentações nacionais, de processos de licenciamento, de listas de controlo das exportações e da falta de partilha de informações enquanto entraves ao aprofundamento do mercado interno na política comum de segurança e defesa.

A concorrência fomenta a eficácia comercial e protege a inovação, pelo que, sem exclusão de eventuais exceções compatíveis com o tratado, a Comissão manifestou clara e expressamente a intenção de reformular as regras aplicáveis ao setor da defesa com a respetiva submissão daquele às regras da concorrência.

---

[59] COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da COMISSÃO ao CONSELHO, ao PARLAMENTO EUROPEU, ao COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL e ao COMITÉ DAS REGIÕES «Defesa Europeia. Questões ligadas à indústria e ao mercado, Para uma política comunitária em matéria de equipamento de defesa», de 11.03.2003, COM(2003) 113 final.

[60] BLANCA BALLESTER, *European Common Security and Defence Policy: Cost of Non-Europe Report* (Política comum de segurança e defesa: Relatório relativo ao custo da não-Europa), Unidade do Valor Acrescentado Europeu, DG EPRS, dezembro de 2013.

Num contexto de economia global, face a um progressivo aumento da competitividade, nomeadamente dos Estados Unidos, as empresas europeias reclamaram o estabelecimento de um mercado mais aberto e eficaz, a fim de reforçar a competitividade da *base industrial e tecnológica da defesa europeia*. Era amplamente reconhecido pelas instituições a importância de uma ação concertada no reforço da posição europeia naquelas indústrias, como a única via tendente a melhorar a capacidade estratégica da União.

Tal teria um impacto significativo no desempenho das tarefas de que a União fora incumbida em *Petersberg*, para a realização da *política externa de segurança e defesa*, bem como, no reforço do seu papel em termos de defesa coletiva *intracomunitária*, incrementando a contribuição da Europa para a *Organização do Tratado do Atlântico Norte*.

Perfilhava-se a necessidade de adoção de medidas em sede de normalização, designadamente pela via da harmonização da regulamentação europeia quanto às transferências *intracomunitárias* de equipamentos de defesa, bem como em sede de contratação pública neste específico domínio.

Quanto à circulação de produtos de defesa no seio da União - *transferências intracomunitárias*, - começou a delinear-se um modelo de implementação de um sistema europeu simplificado de licenças. Pretendia-se operar uma redução dos procedimentos administrativos subjacentes à circulação das componentes do equipamento de defesa entre os Estados membros, de forma a uma flexibilização dos mercados.

No domínio dos contratos, fazia-se um juízo de prognose quanto às vantagens que adviriam da harmonização das regras de adjudicação de contratos de equipamento de defesa em termos de aumento da eficácia comercial, sendo proposta uma reflexão sobre os meios de otimizar a aquisição de equipamento de defesa aos níveis nacional e *comunitário*.

O objetivo final seria adotar um conjunto único de regras para a aquisição e circulação de equipamentos de defesa na Europa.

Fora daquele quadro legislativo equacionava-se a execução de uma ação de controlo das empresas ligadas à defesa, com vista à promoção da transparência da conjuntura industrial e económica das indústrias de defesa na Europa.

Em relação ao controlo das exportações de produtos de dupla utilização, dado que a União não fazia parte dos regimes internacionais de controlo das exportações existentes, os Estados membros adotavam frequentemente posições não coordenadas. A desconformidade gerada

limitava desnecessariamente as oportunidades de exportação das indústrias civis da União Europeia, afetando o funcionamento do mercado interno.

Neste âmbito a Comissão propunha-se a identificar as necessidades comuns com vista a estabelecer um programa de investigação ligado à segurança.

Era certo que as diversas iniciativas em matéria de comércio e produção de armamento europeu deveriam ser apoiadas por um quadro global mais coerente, a fim de aumentar a segurança jurídica e fomentar a participação de um maior número de Estados membros.

Em paralelo, associado a estas matérias, ressalva-se a adoção do *Regulamento (CE) n.º 150/2003 do Conselho que suspende os direitos de importação relativos a determinado armamento e equipamento militar*.

Concomitantemente, na senda da estratégia de segurança apresentada em 2003 *para uma política comunitária em matéria de equipamento de defesa*, em setembro de 2004, a Comissão apresentou um Livro Verde sobre *contratos públicos no setor da defesa*[61].

Com o fundamento de contribuir «*para a construção progressiva de um mercado europeu de equipamento de defesa»* entre os Estados numa base mais transparente e aberta, o objetivo era conseguir uma utilização mais eficiente dos recursos no domínio da defesa, a par do aumento da competitividade da indústria na Europa, assim como da contribuição para a melhoria do equipamento militar no contexto da *política europeia de segurança e defesa.*

Na sequência daquelas medidas, em julho de 2006, com base nas prerrogativas inscritas no *Código de Conduta dos Contratos Públicos da Defesa*[62], foi lançado o regime intergovernamental voluntário para estimular a competitividade no *mercado europeu dos equipamentos de defesa*.

Este regime intergovernamental era complementado pela vigência de um sistema de notificação e de controlo, destinado a garantir a transparência e responsabilização mútuas entre os Estados.

Outro elemento relevante neste sentido foi a adoção do *Código de Boas Práticas na Cadeia de Aprovisionamento*, em maio de 2005.

Em consequência da dissolução ocorrida em 2005, da aliança intergovernamental que se agrupara em 2000, cujos intentos passavam pelo reforço das *bases tecnológicas e industriais europeias*, em 2007, os Estados membros acordaram em reforçar o desenvolvimento de uma

---

[61] COMISSÃO EUROPEIA - Livro verde «contratos públicos no sector da defesa», *cit.*

[62] O Código de Conduta dos Contratos Público no setor da defesa foi adotado em novembro 2005.

base industrial e tecnológica de defesa europeia. A contínua manutenção e o futuro desenvolvimento da *base industrial e tecnológica* implementada visaria uma parte substancial dos objetivos que iriam suster a política industrial instituída na área da defesa europeia.

Apesar de todo o diálogo estabelecido, pouco se avançava na dinamização de ações concretas para os fins estabelecidos. Urgia passar rapidamente da discussão teórica à tomada de posições no plano real por risco de um enorme desfasamento entre a ideologia da defesa europeia e o seu plano de atuação.

Na sequência de todas as prerrogativas acordadas com vista à reformulação da política industrial de defesa e fortemente incitada pelo Conselho, a Comissão apresentou, em 2007, uma *Estratégia para uma Indústria da Defesa Europeia mais forte e mais competitiva*[63].

Todavia, derivado da inércia contínua que afetara o setor no período compreendido entre 2003 a 2007, a Comissão pouco inovara na iniciativa então apresentada, limitando-se a reafirmar, de um modo geral, os entraves à construção de um mercado comum de produtos relacionados com a indústria da defesa anteriormente identificados (mas nunca solucionados ou alvo de concretas ações relevantes para o efeito).

Reiterava-se o cariz extensivo e abusivo da utilização da isenção na adjudicação dos contratos públicos no setor da defesa e a manutenção de regulamentos de compensação industrial, bem como o facto de os sistemas nacionais de controlo das transferências de equipamento de defesa na União não distinguirem entre exportações para países terceiros e transferências entre Estados membros.

Constatava-se que a fragmentação dos mercados advinha também da rara cooperação ou coordenação *ad hoc* entre Estados membros, através da celebração de acordos intergovernamentais em matéria de definição de requisitos, investigação e desenvolvimento, e programas de produção comuns. As aquisições relacionadas com os programas de armamento desenvolvidos em cooperação regiam-se pela normalização constante dos acordos celebrados, as quais, por não harmonizadas e estabelecidas à luz de requisitos de defesa nacionais, colocavam fortes dificuldades ao reforço da cooperação no âmbito de programas de investigação, desenvolvimento e produção.

---

[63] COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da COMISSÃO ao PARLAMENTO EUROPEU, ao CONSELHO e ao COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU e ao COMITÉ DAS REGIÕES sobre uma estratégia para uma indústria da defesa europeia mais forte e mais competitiva, de 05.12.2007, COM(2007) 764 final.

Em sede de exportação, a Comissão dava conta de que os governos europeus não apresentavam restrições na sua escolha de parceiros comerciais no setor da defesa. Significava que, apesar de uma notória preferência pelos produtores nacionais, uma parte significativa do equipamento de defesa europeia era importada, nomeadamente dos Estados Unidos.

Neste campo, colocava-se a questão de que enquanto a maioria dos mercados europeus estava aberta aos fabricantes americanos, o contrário não se verificava. Os produtores europeus deparavam-se frequentemente com portas fechadas quando tentavam inverter a rota e exportar os seus produtos relacionados com a defesa para território norte-americano.

Derivado da falta de ressarcimento e incentivo da investigação desenvolvida, as indústrias da defesa europeias apresentavam mais dificuldade em repartir os custos e em manter e desenvolver o seu conhecimento especializado em matéria de conceção.

Face a todas as inquietações reveladas, a Comissão considerou prioritário a melhoraria do funcionamento do mercado interno dos produtos relacionados com a defesa.

Com este intuito comprometia-se a promover a utilização de normas comuns para facilitar a abertura dos mercados da defesa, nomeadamente pela elaboração de um *Manual de Normalização no Setor da Defesa*.

Em especial, apresentou uma proposta de diretiva sobre transferências intracomunitárias de produtos relacionados com a defesa e uma proposta de diretiva relativa à adjudicação de contratos públicos no sector da defesa.

Estas propostas que já vinham sendo pensadas desde 2003 contribuiriam para a criação progressiva de um *mercado europeu de equipamento de defesa*, em que qualquer fornecedor estabelecido num Estado membro poderia abastecer, sem quaisquer restrições aplicáveis, todos os Estados membros.

Consubstanciavam-se no quadro legal essencial para revigorar uma indústria da defesa amorfa, tonando-a forte e mais competitiva.

A proposta de diretiva sobre transferências intracomunitárias de produtos relacionados com a defesa facilitaria as transferências mediante a eliminação da burocracia desnecessária. Nos termos por si plasmados, os governos da União que adjudicassem contratos a fornecedores estabelecidos noutro Estado membro registariam melhorias na sua segurança de abastecimento.

Mediante a redução significativa dos encargos aplicáveis aos pedidos de licenças, e a concessão de autorizações aos integradores de sistemas para abrirem as suas cadeias de

abastecimento em condições mais previsíveis, as novas regras aumentariam as oportunidades de atuação das pequenas e médias empresas, contribuindo para a dinamização do mercado europeu.

A proposta de diretiva relativa à adjudicação de contratos públicos no setor da defesa pretendia a adoção de um quadro regulamentar capaz de reforçar a abertura e a competitividade dos mercados da defesa na União, tendo em linha de conta as características específicas do setor, como a segurança de abastecimento, ou a segurança das informações. Através da melhoria da concorrência e da transparência, era objetivo auxiliar as pequenas e médias empresas a encontrar e a licitar subcontratos.

Na medida em que apresentavam novas regras aplicáveis a contratos públicos para aquisição de armamento, munições e material de guerra e de certos equipamentos sensíveis de segurança não militar, esta iniciativa pretendia ainda limitar eficazmente o recurso ao *artigo 346.º* do Tratado a casos estritamente excecionais. Tal excecionalidade estaria de acordo com a utilização da isenção preconizada com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, e em continuidade das medidas anteriormente tomadas pela Comissão, designadamente na Comunicação interpretativa *sobre a aplicação do artigo 296.º (atual artigo 346.º) do tratado no âmbito dos contratos públicos no sector da defesa*[64], de 2006, e pela *Agência Europeia da Defesa*.

Resultado de todo o debate promovido, em 2009, ano da entrada em vigor do *Tratado de Lisboa*, o quadro legal europeu completava-se com a apresentação por parte da Comissão, *a guardiã dos tratados*, das duas mencionadas diretivas: a *diretiva 2009/43/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de Maio de 2009, relativa à simplificação das condições das transferências de produtos relacionados com a defesa na Comunidade* e a *diretiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Julho de 2009, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança.*

Institucionalmente designado como *pedra angular do mercado interno de defesa*, o *pacote legislativo da defesa* apresentava-se como o impulso à criação de um *mercado europeu de equipamentos de defesa* aberto e competitivo, com vista ao reforço da competitividade da *base industrial e tecnológica da defesa europeia*.

---

[64] COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação interpretativa sobre a aplicação do artigo 296.º do Tratado no âmbito dos contratos públicos no sector da defesa, de 07.12.2006, COM(2006) 779 final.

2.1.1 A DIRETIVA 2009/43/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, DE 6 DE MAIO DE 2009, RELATIVA À SIMPLIFICAÇÃO DAS CONDIÇÕES DAS TRANSFERÊNCIAS DE PRODUTOS RELACIONADOS COM A DEFESA NA COMUNIDADE

As transferências de produtos relacionados com a defesa na União eram reguladas pelo quadro das disposições legislativas, regulamentares e administrativas de direito nacional de cada Estado membro.

Em termos gerais, a multiplicidade de regimes internos aplicável operava significativas limitações à circulação destes produtos através da implementação de sistemas de controlo estrito, e da restrição da proliferação e das exportações de produtos de defesa para países terceiros e para outros Estados membros.

Estas políticas de licenciamento não destrinçavam, de modo generalizado, entre as exportações dos produtos de defesa para fora da União e a sua circulação no interior da *comunidade*, prevendo-se, em ambas as situações, a obrigatoriedade de solicitação do mesmo tipo de licença individual pelos fornecedores.

As restrições justificavam-se, sobretudo, com fundamentos de salvaguarda dos direitos humanos, da paz, da segurança e da estabilidade.

Analisando os impactos da respetiva aplicação prática reconheceu-se que a existência de variados regimes era suscetível de obstruir a circulação destes produtos e de falsear a concorrência no mercado interno, prejudicando a inovação, a cooperação industrial e a competitividade da indústria da defesa no seio da União Europeia.

No entanto, atentas as especificidades do setor de atuação, a eliminação das restrições à circulação de produtos relacionados com a defesa não se bastava com a aplicação direta dos princípios da livre circulação de mercadorias e de serviços consagrados no Tratado, pois tais restrições poderiam continuar a operar legitimamente se casuisticamente justificadas ao abrigo das *cláusulas de exceção* constantes dos atuais *artigos 36.º* ou *346.º* do *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia* - os quais continuam aliás, passíveis de aplicação pelos Estados membros, desde que se encontrem reunidas as condições neles previstas.

Deste modo, com vista a garantir o bom funcionamento do mercado interno e de modo a simplificar a realização de *transferências intracomunitárias* de produtos relacionados com a defesa, afirmou-se, fundamentadamente, a necessidade de uma intervenção em sede de normalização. Demandava-se a prossecução de uma harmonização das disposições legislativas e

regulamentares aplicáveis dos Estados membros, sem prejuízo das obrigações e dos compromissos internacionais assumidos por estes últimos, ou da sua discricionariedade no que respeita à condução da sua política de exportação de produtos relacionados com a defesa.

No campo da defesa, a atuação europeia vê o seu propósito estabelecido na finalidade de assegurar o correto funcionamento do mercado interno por tal vislumbrar-se insuficientemente acautelado pela ação exclusiva dos Estados membros. Uma atuação autónoma do plano institucional *supranacional* comprometeria os resultados expectáveis, em virtude das divergências dos procedimentos de licenciamento nesta altura existentes e à natureza transfronteiriça das transferências aqui em questão.

Subsequentemente, a atuação da União nestas matérias é alicerçada no princípio da subsidiariedade e em respeito pelo princípio da proporcionalidade, pelo que as medidas visadas não excedem o estritamente necessário de modo a alcançar os objetivos a que se propõe.

A *diretiva 2009/43 relativa à simplificação das condições das transferências de produtos relacionados com a defesa na Comunidade* introduziu, no ordenamento jurídico europeu, instrumentos de simplificação da circulação de produtos relacionados com a defesa no seio do *mercado interno*.

A diretiva contempla as regras e procedimentos tendentes a facilitar a circulação de produtos relacionados com a defesa e não afeta as políticas nacionais implementadas pelos Estados membros em matéria de transferência de produtos relacionados com a defesa.

No cumprimento das prerrogativas enunciadas na diretiva, pressupõe-se a faculdade deixada aos Estados de prossecução ou aprofundamento de cooperação intergovernamental.

Assim, por forma a contornar os sistemas nacionais de controlo estrito e restrição das exportações destes produtos, com fundamento em imperativos de salvaguarda dos direitos humanos, da paz, da segurança e da estabilidade, a diretiva exige como requisitos subjacentes à viabilidade da transferência desses produtos no interior da União, a prévia sujeição à autorização do Estado membro de origem e a verificação das garantias oferecidas pelo Estado membro de destino.

Neste novo esquema normativo, pretende-se limitar significativamente o leque de exceções passíveis de serem alegadas pelos Estados, com vista à introdução ou manutenção de outras restrições que levariam à preterição da aplicação do presente regime e, em substituição, à aplicação das isenções que vêm sendo referidas constantes do tratado.

A aplicação da *diretiva transferências* não prejudica a aplicação da *Ação Comum 97/817/PESC, de 28 de novembro de 1997, aprovada pelo Conselho com base no artigo J.3 do Tratado da União Europeia, relativa às minas terrestres antipessoais*, nem afeta a ratificação e aplicação pelos Estados membros da *Convenção sobre Munições de Dispersão*, assinada em Oslo em 3 de dezembro de 2008.

O regime instituído é ainda complementado pela aplicação da *Diretiva 91/477/CEE do Conselho, de 18 de junho de 1991, relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas, e das formalidades para a circulação de armas no interior da Comunidade* e da *Diretiva 2014/28/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à harmonização da legislação dos Estados-Membros respeitante à disponibilização no mercado e ao controlo dos explosivos para utilização civil*, e, em particular, das disposições relativas à transferência de munições.

Os Estados membros cooperam no âmbito da *Posição Comum 2008/944/PESC do Conselho, de 8 de dezembro de 2008, que define regras comuns aplicáveis ao controlo das exportações de tecnologia e equipamento militares*, mediante a aplicação de critérios comuns e a notificação de recusas e mecanismos de consulta, a fim de obter uma maior convergência na aplicação das políticas de exportação de produtos relacionados com a defesa para os países terceiros.

A diretiva não impede os Estados membros de determinarem as condições das licenças de transferência de produtos relacionados com a defesa, incluindo possíveis restrições à exportação, em particular, quando isso se mostrar necessário para efeitos de cooperação no âmbito da referida *posição comum*.

Paralelamente, a presente regulamentação em nada afeta a existência ou a celebração de uniões regionais, nomeadamente, como a existente entre a Bélgica e o Luxemburgo e entre a Bélgica, o Luxemburgo e os Países Baixos.

Quanto ao seu âmbito de aplicação, à luz do estatuído no *artigo 2.º*, as disposições constantes da *diretiva transferências* abrangem todos os produtos relacionados com a defesa correspondentes aos produtos consignados na *lista militar comum da União Europeia*, incluindo os respetivos componentes e tecnologias integrantes.

Pelo contrário, não cabem no âmbito de aplicação material da diretiva os produtos relacionados com a defesa que apenas atravessem o espaço geográfico da União, mas que não tenham a União como destino. Ou seja, a diretiva não se aplica aos produtos aos quais não tenha

sido afeto um tratamento ou um destino aduaneiro distintos do regime de trânsito externo, ou que tenham sido simplesmente introduzidos numa zona franca ou num entreposto franco e que não precisem de ser inscritos num registo de existências aprovado.

Paralelamente, atendendo à especial natureza e singulares características dos produtos relacionados com o campo *securitário-defensivo*, é deixada uma margem para a aplicação de outras disposições que se mostrem necessárias por motivos de ordem pública ou de segurança pública do Estados. Estas questões colocam-se nomeadamente em sede de segurança do transporte, de segurança do armazenamento, de risco de desvio e de prevenção do crime.

Do ponto de vista procedimental, estatui o *n.º 1 do artigo 4.º* que, regra geral, a circulação de produtos relacionados com a defesa da Comunidade requer a concessão de uma autorização prévia através da emissão ou publicação de uma *licença de transferência geral, global ou individual* pelo Estado membro fornecedor.

Em consonância com os princípios constitutivos do mercado interno, a transferência destes produtos é viabilizada em absoluto com a existência de uma única licença válida em toda a União, emitida de cujo território o fornecedor pretenda transferir os seus produtos. Significa que não pode ser requerida qualquer autorização adicional com vista a permitir a passagem ou a entrada do produto noutro Estado membro.

Concomitantemente, ressalva-se a ampla margem de discricionariedade aqui reservada aos Estados, os quais podem livremente recusar ou conceder a respetiva licença, ou fazer uso das medidas constantes da cláusula de salvaguarda detida pelo *artigo 15.º* da diretiva. É conferida aos Estados a faculdade de, a qualquer momento, retirar, suspender ou restringir a utilização das licenças de transferência emitidas, com fundamento na proteção dos seus interesses essenciais de segurança, por motivos de ordem pública ou de segurança pública ou por cabal incumprimento das condições associadas a essa licença.

Por outro lado, na prossecução dos objetivos de simplificação dos requisitos operacionais inerentes às transferências dos produtos de defesa, encontram-se taxativamente elencadas no *n.º2* do referido *artigo 4.º*, as situações à face das quais é possível os Estados membros isentarem as transferências de produtos relacionados com a defesa da obrigação de autorização prévia.

As transferências de produtos isentas de concessão de uma autorização prévia incluem as situações em que o fornecedor ou o destinatário é um organismo governamental ou faz parte das forças armadas; abrangem as situações de fornecimentos assegurados pela União Europeia, pela *Organização do Tratado do Atlântico Norte*, pela *Agência Internacional de Energia Atómica* ou

por outras organizações intergovernamentais, na realização das tarefas que lhe incumbem; consignam as situações em que transferência se mostra necessária para a execução de um programa de armamento cooperativo entre Estados membros; e aplicam-se ainda, quando a transferência esteja ligada à ajuda humanitária em caso de catástrofes, ou seja realizada como doação em situações de emergência; ou quando a transferência for necessária para (ou após) uma reparação, manutenção, exposição ou demonstração.

Consigna-se a possibilidade do alargamento do âmbito de incidência desta isenção de autorização prévia, designadamente, ao campo das situações de transferência que ocorram em condições que não afetem a ordem ou a segurança pública, a casos em que obrigação de obter uma autorização prévia seja incompatível com os compromissos internacionais assumidos pelos Estados membros na sequência da aprovação da presente diretiva, ou quando tal seja necessário em sede de cooperação intergovernamental.

Aos Estados membros incumbe assegurar que os fornecedores que desejem transferir produtos relacionados com a defesa a partir do seu território possam fazer uso de *licenças de transferência gerais*, ou requerer a *concessão de licenças de transferência globais ou individuais.*

Os Estados membros determinam o tipo de licenças de transferência correspondente à transferência de determinados produtos ou categorias de produtos relacionados com a defesa, bem como, estabelecem quais as especificas condições que deverão estar associadas a cada uma das licenças de transferência, tendo em conta o carácter sensível da transferência. Definem também todas as condições inerentes às licenças de transferência, incluindo qualquer restrição especial à exportação de produtos relacionados com a defesa para pessoas singulares ou coletivas em países terceiros, derivada, nomeadamente, dos riscos comportados pela transferência em sede de salvaguarda dos direitos humanos, da paz, da segurança e da estabilidade.

No âmbito das suas competências, é-lhes ainda reservada a possibilidade de solicitar que lhes sejam prestadas garantias de utilizador final, incluindo certificados de utilizador final.

Em respeito pelos princípios da transparência e igualdade, os destinatários das licenças de transferência devem ser escolhidos de modo não discriminatório, salvo se atuação diversa por parte do Estado membro fornecedor encontrar razão de ser em imperativos corolários de interesses essenciais de segurança nacional.

Os Estados membros determinam as condições das licenças de transferência para os componentes com base numa avaliação da natureza sensível da sua transferência, tendo em conta a natureza dos componentes em relação aos produtos nos quais devem ser incorporados e em

relação a qualquer utilização final potencialmente preocupante dos produtos acabados e a importância dos componentes em relação aos produtos nos quais devem ser incorporados.

Tendo por critério o grau de integração nos respetivos produtos, pende, à partida, sobre os Estados, um dever de abstenção de imposição de restrições à exportação. Excetua-se desta obrigatoriedade, sempre que a transferência de componentes seja considerada de natureza sensível. Esta situação pode ser facilmente suprível mediante a aceitação de uma declaração de utilização dos destinatários na qual se ateste que os componentes objeto da licença de transferência em causa estão integrados ou serão integrados nos seus próprios produtos e não podem ser transferidos nem exportados ulteriormente como tal, a não ser para efeitos de manutenção ou reparação.

Os *artigos 5.º, 6.º e 7.º* da diretiva distinguem três tipos de licenças de transferência *intracomunitárias*: a *licença de transferência geral*, a *licença de transferência global* e a *licença de transferência individual*.

A primeira define-se enquanto uma espécie de *licença aberta,* em que a sua concessão depende de uma verificação posterior. As *licenças de transferência gerais* incidem sobre uma gama pré determinada de produtos, que visam destinatários concretos ou uma finalidade específica. Estas licenças são publicadas pelos Estados membros e autorizam, diretamente, os fornecedores estabelecidos no seu território, que assegurem a satisfação das condições associadas à licença emitida, a realizar transferências de produtos relacionados com a defesa expressamente contemplados na *licença de transferência geral*. As transferências são legitimas quer se destinem a uma ou várias categorias de destinatários situados noutro Estado da União.

Destinando-se a cumprir o propósito de desburocratização e simplificação dos processos de transferência, a diretiva requer a publicação de, pelo menos, quatro tipos de *licença de transferência geral* nos Estados membros. Ficam contempladas as transferências para as forças armadas, para empresas de defesa certificadas, para fins de demonstração, avaliação ou exposição, para fins de reparação ou de manutenção.

Os Estados membros deverão diligenciar pela publicação de uma *licença de transferência geral* para as transferências de produtos relacionados com a defesa destinados às forças armadas, de modo a exponenciar a segurança de abastecimento de todos os Estados que decidam adquirir estes produtos no seio da Comunidade.

Uma *licença de transferência geral* destinada às transferências de componentes para empresas europeias certificadas do setor da defesa, de modo a fomentar a cooperação e a

integração dessas empresas, nomeadamente ao facilitar a otimização das cadeias de abastecimento e das economias de escala.

Na sequência da participação num programa de cooperação intergovernamental, deverão poder publicar uma *licença de transferência geral* para as transferências de produtos relacionados com a defesa para destinatários situados noutros Estados membros participantes, sempre que essas transferências sejam necessárias à sua execução. Fomenta-se a instituição de programas de cooperação intergovernamental entre Estados, providenciando pela melhoraria das condições de participação das empresas estabelecidas nesses Estados membros.

Fora dos casos consignados, fica em aberto a possibilidade de os Estados publicarem outras *licenças de transferência gerais*, nomeadamente em casos em que os riscos para a salvaguarda dos direitos humanos, da paz, da segurança e da estabilidade sejam muito reduzidos, tendo em conta a natureza dos produtos e dos respetivos destinatários.

Estas licenças funcionam como uma espécie de *livre trânsito* para a circulação dos produtos de defesa.

A Comissão criou um registo central de destinatários certificados pelos Estados membros, designado *CERTIDER*, da qual consta uma listagem das autoridades competentes em matéria de certificação, das empresas certificadas e dos detalhes inerentes ao processo de certificação.

No âmbito do regime de utilização destas licenças, apesar de não estar contemplada a necessidade de solicitação prévia de utilização, recai sobre os fornecedores o dever de informar as autoridades competentes dos seus Estados membros quando pretenderem utilizar uma licença de transferência geral pela primeira vez, a fim de assegurar a salvaguarda de imperativos de direitos humanos, da paz, da segurança e da estabilidade e de permitir uma informação transparente sobre as transferências de produtos relacionados com a defesa para efeitos de controlo democrático.

Diferentemente, a *licença de transferência global* pressupõe uma verificação *a priori,* e permite a realização de várias expedições de uma mesma categoria de produtos ao abrigo de uma mesma licença, para um ou mais destinatários noutros Estados membros, durante um determinado período de tempo.

A pedido de fornecedores individuais, os Estados podem emitir *licenças de transferência globais* que autorizam transferências de produtos relacionados com a defesa para destinatários num ou em vários Estados membros. Em cada *licença de transferência global* os Estados

membros individualizam os produtos ou categorias de produtos abrangidos pela licença e os respetivos destinatários ou categorias de destinatários autorizados.

A *licença de transferência individual* tem um caráter casuístico e restritivo. Destina-se à transferência de uma quantidade específica de produtos concretamente definidos, para um destinatário noutro Estado membro.

Mediante solicitação dos fornecedores individuais, os Estados membros podem emitir *licenças de transferência individuais,* em que autorizam a realização da transferência de uma quantidade específica de produtos determinados, em um ou vários fornecimentos, para um único destinatário, sempre que o pedido de licença seja limitado à realização de uma transferência; quando se mostre necessário para a proteção dos seus interesses essenciais de segurança ou por motivos de ordem pública; quando tal se mostre essencial para cumprir as obrigações e os compromissos internacionais assumidos pelos Estados; ou quando um Estado tiver razões sérias para crer que o fornecedor não poderá cumprir todas as condições necessárias para a concessão de uma *licença de transferência global*.

Em primeira instância, sempre que se verifique que os fornecedores não cumprem os requisitos estipulados para que se possa publicar uma *licença de transferência geral*, os Estados membros deverão conceder, mediante pedido, as referidas *licenças de transferência globais* a empresas individuais.

No que se refere à definição das condições de concessão de *licenças de transferência gerais, globais e individuais*, os Estados membros dispõe de uma margem de ação suficientemente ampla e flexível que lhes permite a prossecução dos esforços de cooperação encetados no âmbito internacional, em matéria de controlo das exportações. Dado que a decisão de autorizar ou recusar uma exportação continuará a depender do poder discricionário de cada Estado, essa cooperação deverá resultar unicamente de uma coordenação voluntária das políticas de exportação.

A diretiva introduz um mecanismo de controlo adicional relativamente aos destinatários dos produtos relacionados com a defesa da União, através da implementação de um procedimento de certificação.

A certificação consubstancia-se num meio apto a garantir a fiabilidade da empresa destinatária, em relação à autoridade de controlo das exportações do Estado membro responsável pela emissão da *licença de transferência geral*. Trata-se de um instrumento garante, quanto à capacidade da empresa destinatária de respeitar as restrições impostas à exportação dos produtos relacionados com a defesa recebidos ao abrigo de uma licença de transferência emitida pelo

Estado fornecedor. Ao abrigo do *artigo 9.º* da diretiva, a emissão da *licença de transferência geral* por um fornecedor fica restringida à prerrogativa de certificação do destinatário dos produtos relacionados com a defesa.

Em matéria de certificação, vislumbra se necessário a estipulação de critérios comuns aplicáveis ao procedimento, com vista à criação de um clima de confiança mútua quanto à capacidade de os destinatários respeitarem as restrições à exportação dos produtos relacionados com a defesa recebidos ao abrigo de uma *licença de transferência*, originária de outro Estado membro.

Deverão ser as empresas a decidir se as vantagens decorrentes da possibilidade de receber produtos relacionados com a defesa ao abrigo de uma *licença de transferência geral* justificam o pedido de certificação.

Por uma questão de coerência, estipula-se que as transferências dentro de um grupo de empresas deverão beneficiar de uma *licença de transferência geral*, quando os membros do grupo estejam certificados nos Estados membros onde se encontram estabelecidos.

Nos casos de dúvidas fundamentadas por parte do Estado de origem quanto ao respeito, por um destinatário certificado, de qualquer condição associada à sua *licença de transferência geral*, ou se um Estado emissor de licenças de transferência considerar que a ordem pública, a segurança pública ou os seus interesses essenciais de segurança estão em risco de ser afetados, esse Estado deverá informar do facto os outros Estados membros e a Comissão, e poderá suspender, provisoriamente, os efeitos de qualquer licença de transferência, no que diz respeito ao destinatário em questão. Estas prerrogativas baseiam-se na responsabilidade que recai sobre o Estado emissor da licença no que se refere à salvaguarda dos direitos humanos, da paz, da segurança e da estabilidade.

Complacentemente, a fim de compensar a substituição progressiva do controlo individual anterior pelo controlo geral posterior no Estado membro de origem dos produtos relacionados com a defesa, deverão ser criadas condições que fomentem um clima de confiança mútua, através da inclusão de garantias que assegurem que os produtos relacionados com a defesa não são exportados para países terceiros, em violação de restrições à exportação. Este princípio deverá também ser observado nos casos em que os produtos relacionados com a defesa sejam objeto de várias transferências entre Estados antes de serem exportados para um país terceiro.

De forma a incrementar um espírito de confiança mútua entre os Estados, os destinatários de produtos relacionados com a defesa transferidos deverão abster-se de exportar esses produtos, quando a licença de transferência especificar restrições à exportação.

Por sua vez, recai sobre os fornecedores um ónus de informar expressamente os destinatários de quaisquer restrições associadas às licenças de transferência, a fim de permitir criar um clima de confiança mútua quanto à capacidade de os destinatários respeitarem estas restrições após a transferência, em especial no caso de um pedido de exportação para países terceiros.

Ao abrigo do estatuído no *artigo 10.º* da diretiva, os Estados de origem garantem que os destinatários de produtos relacionados com a defesa, ao apresentarem um pedido de licença de exportação, nos casos em que os referidos produtos recebidos ao abrigo de uma *licença de transferência* de outro Estado membro sejam objeto de restrições à exportação, declarem às respetivas autoridades competentes que respeitaram cabalmente as condições dessas restrições, incluindo, a obtenção do necessário consentimento do Estado de origem, se for o caso. Ou seja, a apresentação de um pedido de licença de exportação para países terceiros implica que as empresas declarem, às suas autoridades competentes, se respeitaram as restrições à exportação, eventualmente associadas à transferência do produto pelo Estado membro que emitiu essa licença de transferência.

Em consonância, ao abrigo do *artigo 11.º*, aquando da exportação para um país terceiro de um produto relacionado com a defesa recebido ao abrigo de uma *licença de transferência*, as empresas deverão apresentar às autoridades aduaneiras competentes, na fronteira externa comum da Comunidade, uma prova da licença de exportação.

O mesmo artigo, permite igualmente a um Estado membro suspender, em circunstâncias específicas, o processo de exportação a partir do seu território dos produtos relacionados com a defesa recebidos de outro Estado membro ao abrigo de uma *licença de transferência* e incorporados noutros produtos relacionados com a defesa ou, se necessário, impedir de qualquer outro modo que tais produtos saiam da União a partir do seu território.

O *artigo 12.º* refere-se à cooperação e ao diálogo com vista ao intercâmbio de informações entre as autoridades competentes nacionais.

O normativo analisado estabelece um quadro de mecanismos e institutos que pretendem conciliar o incremento da confiança mútua entre os Estados membros e a dinamização de um maior fluxo de circulação dos produtos relacionados com o setor da defesa.

Com o aumento de garantias institucionais inerentes ao processo de certificação e à margem de flexibilidade reservada aos Estados emissores de licenças em todas as fases do processo, pretende-se, em detrimento de um conjunto de mercados protecionistas, privilegiar a União enquanto uma plataforma aberta para a circulação dos produtos no seio da Comunidade.

2.1.2 A DIRETIVA 2009/81/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, DE 13 DE JULHO DE 2009, RELATIVA À COORDENAÇÃO DOS PROCESSOS DE ADJUDICAÇÃO DE DETERMINADOS CONTRATOS DE EMPREITADA, CONTRATOS DE FORNECIMENTO E CONTRATOS DE SERVIÇOS POR AUTORIDADES OU ENTIDADES ADJUDICANTES NOS DOMÍNIOS DA DEFESA E DA SEGURANÇA

Considerou-se que o quadro normativo europeu estabelecido com recurso a instrumentos de direito derivado, em sede de contratos públicos, não acautelava suficientemente as especificidades inerentes ao setor da segurança e defesa.

A legislação europeia em sede de contratos públicos vigente à data de implementação deste novo quadro regulamentar[65], nomeadamente a *Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos sectores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais*, e a *Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de Março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços* – entretanto revogadas e substituídas pelo *pacote de diretivas da contratação pública de 2014* - não conseguia assegurar uma resposta eficaz na contratação pública dos domínios da defesa e dos contratos sensíveis em matéria de segurança.

O alegado desfasamento entre o regime geral e o cariz de especial sensibilidade subjacente ao mercado de defesa conduzia os Estados membros a adjudicar contratos à margem dos princípios de mercado consignados na lógica da política comercial europeia.

---

[65] As diretivas de 2004 foram entretanto revogadas pelo pacote de diretivas relativas à contratação pública implementado em 2014: Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 *relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE* e Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014 *relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE.* Estas diretivas remetem as exceções relacionadas com a defesa para o quadro regulamentar de 2009, pelo que não operam mudanças neste setor.

Em face da sistemática preterição do regime estabelecido em prol da aplicação da legislação nacional, sempre justificada ao abrigo da mencionada cláusula relativa aos interesses essenciais da segurança dos Estados membros, o procedimento de muitas das operações negociais realizadas neste setor de mercado, por assentes em legislação desconforme aos preceitos comunitários, desvirtuava grosseiramente os princípios norteadores dos tratados.

Concomitantemente, pelas singularidades que se lhe encontram adstritas, a efetiva implementação de um *mercado europeu de equipamentos de defesa* requer que a esfera da contratação, no campo operacional da defesa e segurança, garanta uma coordenação dos processos de adjudicação dos contratos em cumprimento dos imperativos de segurança dos Estados membros e das obrigações decorrentes do Tratado.

Neste âmbito, em que os elevadíssimos custos associados à tecnologia necessária para incrementar o setor podem constituir um entrave ao seu desenvolvimento, é de prever que uma melhor coordenação dos processos de adjudicação no setor da defesa convirja numa redução significativa do seu impacto orçamental, bem como num muito melhor aproveitamento dos recursos disponibilizados. Incentivar a investigação e desenvolvimento constitui um meio crucial de reforçar a *base industrial e tecnológica de defesa* europeia, e a abertura destes contratos a pressupostos de livre concorrência contribui veemente para a realização deste objetivo.

Por conseguinte, a manifesta essencialidade da investigação e desenvolvimento neste domínio específico justifica um máximo de flexibilidade na adjudicação dos contratos de fornecimentos e serviços de investigação.

A diretiva visa assim regular os processos de adjudicação dos contratos públicos no setor da defesa e dos contratos sensíveis em matéria de segurança, garantindo a celebração dos mesmos em conformidade com as regras da União, com respeito pelas regras de concorrência, transparência e igualdade de tratamento, princípios básicos do procedimento de adjudicação destes contratos (*artigo 4.º* da diretiva). Ao estabelecer regras concretamente aplicáveis aos concursos de adjudicação dos contratos relativos aos domínios de defesa e segurança, a diretiva visa restringir à máxima excecionalidade o campo de aplicabilidade do regime de isenções constantes do tratado.

O objetivo passa pela criação de condições equitativas a nível europeu, aplicáveis indistintamente à generalidade de todos os Estados membros e empresas de qualquer dimensão.

Ao abrigo deste enquadramento de harmonização, os contratos públicos no setor da defesa são agora sujeitos às regras do mercado interno e só excecional e justificativamente estão isentos do seu cumprimento.

Desta forma, com vista ao reforço da transparência e confiança mútua, os Estados membros passam a estar obrigados a publicar as oportunidades de negócio, a aplicar procedimentos harmonizados e a suprimir o regime de compensações.

A adjudicação de contratos celebrados nos Estados membros pelo Estado, autarquias locais e regionais, pelos organismos de direito público e pelas associações formadas por uma ou mais autarquias locais ou regionais, ou por um ou mais organismos de direito público, – na qualidade de entidades adjudicantes -, deve respeitar os princípios enformadores europeus, designadamente a liberdade de circulação de mercadorias, a liberdade de estabelecimento e a livre prestação de serviços, assim como os princípios daqui corolários como sejam os da igualdade de tratamento, da não discriminação, do reconhecimento mútuo, da proporcionalidade ou da transparência.

As disposições regulamentares constantes da diretiva aplicam-se ainda a todas as aquisições sensíveis que tenham um objetivo de segurança e envolvam informações classificadas, contemplando, especificamente, os contratos adjudicados nos domínios da defesa e da segurança que tenham por objeto o fornecimento de equipamento militar, o fornecimento de equipamento sensível, obras, fornecimentos e serviços diretamente relacionados com o equipamento militar e sensível, obras e serviços para fins militares específicos, ou obras e serviços sensíveis. Simplificando, o objeto da diretiva abrange, em princípio, todos os contratos de aquisição de equipamentos, de obras e de serviços com fins militares.

Na esfera da segurança não militar, nomeadamente no cumprimento de missões que impliquem a cooperação entre forças militares e não militares, ou quando a finalidade do contrato a celebrar seja providenciar pela proteção e segurança da União e/ou dos seus Estados membros contra graves ameaças de atores não militares e/ou não governamentais, a presente diretiva deverá ser aplicável aos contratos que tenham características semelhantes aos celebrados no domínio da defesa e que sejam igualmente sensíveis.

Um Estado membro que restrinja a aplicação da medida nacional de execução a determinadas autoridades adjudicantes infringe o Direito da União, porquanto a extensão do campo de aplicação da diretiva a todos os contratos que se englobem no seu âmbito material independentemente das autoridades adjudicantes desses contratos. Uma abordagem diferenciada

comportaria um risco para a igualdade de condições de concorrência a nível europeu relativamente a todos os contratos abrangidos pela diretiva, demonstrando assim ser incompatível com o espírito da mesma.

A essência da regulamentação instituída é, como aliás não poderia deixar de o ser, compatível com o regime excecional consagrado nos *artigos 36.º, 51.º, 52.º, 62.º e 346.º* do *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*, pelo que a não aplicação das disposições implementadas pela diretiva é admissível se baseada em situações que, legitimamente, constituem fundamento à não aplicação dos princípios estabelecidos a nível comunitário e que, consequentemente, levam à não aplicação do direito derivado dos mesmos.

Daí resulta que a adjudicação de contratos que se enquadram materialmente no âmbito de aplicação da presente diretiva podem desta ser isentos, caso tal se justifique perentoriamente por razões do interesse legítimo nacional interpretado à luz daquelas disposições do tratado, como sejam motivos de segurança pública ou quando se mostre estritamente necessário para a proteção dos interesses essenciais de segurança de um Estado membro. Tal pode materializar-se perante a exigências de requisitos de segurança de abastecimento de tal modo exigentes, confidenciais ou importantes para a soberania nacional, que as específicas disposições aqui em análise não se mostrem suficientes para acautelar os interesses essenciais de segurança dos Estados.

Os interesses essenciais nacionais são definidos pelos Estados membros.

No entanto, de acordo com o caráter excecionalíssimo que se quer pela via desta regulamentação implementar, pressupõe-se uma interpretação da possibilidade de recorrer a tais exceções por forma a não alargar os seus efeitos para além do estritamente necessário à proteção dos interesses que legitimamente se pretendem ver salvaguardados. Tal implica que a não aplicação da diretiva seja, simultaneamente, proporcional em relação aos objetivos perseguidos, e se consubstancie no meio que menos entraves coloca à liberdade de estabelecimento ou à livre prestação de serviços.

Por outro lado, ressalva-se que se a transposição da diretiva para os respetivos ordenamentos jurídicos implicou a revogação ou revisão dos regulamentos de compensação/retornos industriais que vigoravam na legislação interna dos diversos Estados membros, estas mesmas compensações ou retornos podem continuar exigíveis quando os contratos sejam adjudicados ao abrigo das respetivas legislações nacionais.

Antevemos que o facto das condições rigorosas da recurso àquela isenção não se mostrarem clara e expressamente densificadas, pode constituir um entrave aos objetivos de

constituição de um mercado interno de defesa e consequentemente obstaculizar o crescimento económico e desenvolvimento tecnológico da União.

Em conformidade com a importância subjacente aos contratos de fornecimento de equipamento militar no incremento das capacidades e da autonomia da União no setor da defesa, importa definir com precisão quais os objetos que integram a esfera reservada ao conceito de equipamento militar.

Este incorpora todos os petrechos especificamente concebidos ou adaptados para fins militares, destinados a ser usado como arma, munição ou material de guerra, nomeadamente, os tipos de produtos incluídos na lista de armas, munições e material de guerra, aprovada pelo Conselho na sua *Decisão 255/58, de 15 de Abril de 1958*. Com base nesta conceção institucional, resvala-se porém no caráter genérico, redutor e até desatualizado da lista supra referenciada que inclui somente equipamento concebido, desenvolvido e produzido especificamente para fins militares.

Esta visão clássica e tradicional do mercado bélico não é compatível com a evolução tecnológica da força motriz do setor. Reconhece-se que a referida listagem deve ser interpretada em sentido lato, em consonância com o carácter evolutivo da tecnologia, das políticas de contratos e dos requisitos militares, de que resulta o desenvolvimento de novos tipos de equipamentos como facilmente se retira da *lista militar comum da União Europeia*.

Por conseguinte, os produtos correspondentes a equipamento militar, porquanto corpóreos e perenes, levaram à necessidade de acautelar normativamente a autoridade ou entidade contratante ao longo da totalidade do ciclo de vida dos produtos constituído pelas fases de investigação e desenvolvimento, desenvolvimento industrial, produção, reparação, modernização, modificação, manutenção, logística, formação, testes, retirada e eliminação. Estas fases incluem estudos, avaliação, armazenagem, transporte, integração, manutenção, desmontagem, destruição e todos os demais serviços após a conceção inicial. Assim, alguns contratos podem nomeadamente incluir o fornecimento de peças, componentes e/ou conjuntos a incorporar ou afixar nos produtos e/ou o fornecimento de ferramentas específicas, instalações de ensaio ou o apoio.

A aplicação da diretiva circunscrevia-se aos contratos cujo objeto fosse materialmente absorvido pela essência da regulamentação aplicável e cujo valor estimado, sem imposto sobre o valor acrescentado, fosse igual ou superior ao limiar de 412 000 EUR para os contratos de

fornecimento e de serviços, e de 5 150 000 EUR para os contratos de empreitada, conforme o *artigo 8.º* da diretiva.

No entanto, por uma questão de coerência com as alterações implementadas pelas diretivas englobadas no *pacote legislativo da contratação pública de 2014*, estes limiares foram atualizados pelos termos do *Regulamento (UE) 2015/2340 da Comissão, de 15 de dezembro de 2015, que altera a Diretiva 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho no respeitante aos seus limiares de aplicação no contexto dos processos de adjudicação de contratos (Texto relevante para efeitos do EEE).* O limiar de 414 000 EUR, para os contratos de fornecimento e de serviços é substituído pelo escalão de 418 000 EUR, e o de 5 150 000 EUR, para os contratos de empreitada, substituído pelo valor de 5 225 000 EUR[66].

No que concerne aos contratos situados abaixo dos limiares de aplicação da presente diretiva, os encargos em matéria de transparência e concorrência deverão ser determinados pelos Estados membros em conformidade com esses princípios e tendo em conta, nomeadamente, as situações em que existe um interesse transfronteiriço.

A definição de limiares prende-se exatamente com o interesse que contratos acima de determinado montante podem suscitar no contexto global. Isto é, a definição de valores funciona como um incentivo para que os Estados membros em geral tenham interesse em apresentar propostas em concursos de adjudicação lançados por um outro Estado membro, que não pelo Estado do operador económico que apresenta a proposta. Os limiares são assim estipulados de acordo com um *critério de interesse transfronteiriço certo*[67].

Os equipamentos de defesa e de segurança revestem-se de fulcral importância para a segurança e soberania dos Estados membros, bem como, para a autonomia da própria União Europeia, pelo que as aquisições de bens e de serviços nos setores da defesa e da segurança revestem-se de um carácter sensível do qual decorrem requisitos especiais.

---

[66] No quadro de harmonização dos limiares da contratação pública no setor da defesa constante do Regulamento 2015/2340, resvalamos na incongruência da transcrição para o mais recente normativo dos valores originais constantes do artigo 8.º da diretiva de 2009/81/CE. Isto é, a alínea b), do artigo 8.º, da diretiva 2009 refere que «A presente directiva é aplicável aos contratos cujo valor estimado, sem Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), seja igual ou superior aos seguintes limiares: (…) b) 5 150 000 EUR, para os contratos de empreitada.»; em contraste, o artigo 1.º do Regulamento consigna que «O artigo 8.º da Diretiva 2009/81/CE é alterado do seguinte modo: (…) 2) Na alínea b), o montante «5 186 000 euros» é substituído por «5 225 000 euros».».

[67] Neste sentido, cfr. acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (grande secção), de 13 de novembro de 2007, *An Post*, processo C-590/03, o qual formula pela primeira vez o critério de interesse transfronteiriço certo. A propósito, cfr. MIGUEL MOTA DELGADO, «*Questão Prejudicial e "Interesse Transfronteiriço Certo" – Comentário ao Despacho do Tribunal de Justiça da União Europeia (nona secção), de 7 de julho de 2016 – (C-214/15)*», in Anuário de Direito Internacional, Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2016.

A especial sensibilidade afere-se na medida em que o equipamento, obras e serviços para fins de segurança envolvam, requeiram e/ou contenham informações classificadas, isto é, quaisquer informações ou material, aos quais tenha sido atribuído um nível de classificação de segurança ou um nível de proteção e que, no interesse da segurança nacional e em conformidade com as disposições legislativas, regulamentares ou administrativas em vigor no Estado membro em questão, requeiram proteção relativamente à apropriação indevida, destruição, remoção, divulgação, perda ou acesso por parte de uma pessoa não autorizada ou relativamente a qualquer outro tipo de ameaça.

Neste âmbito, destacam-se as transações implicadas pelos setores da segurança do abastecimento e da segurança da informação, referentes principalmente às aquisições de armas, de munições e de material de guerra (incluindo serviços e trabalhos que lhes estejam diretamente associados) destinadas às forças armadas, bem como a certas aquisições particularmente sensíveis no sector da segurança não militar.

Por conseguinte, a fiabilidade e garantia destas transações impõe a vigência de um regime de segurança de informação a nível da União, incluindo o reconhecimento mútuo das habilitações de segurança nacional e a permissão das trocas de informações classificadas entre as autoridades/entidades contratantes e as empresas europeias. Ao mesmo tempo, os Estados deverão tomar medidas concretas para melhorar a segurança do abastecimento entre si, tendo em vista o estabelecimento progressivo de um sistema de garantias adequadas.

Os contratos nos domínios da defesa e da segurança contêm frequentemente informações classificadas que, por força das disposições legislativas, regulamentares ou administrativas em vigor no Estado membro em causa, devem, por razões de segurança, ser protegidas contra um acesso não autorizado.

Reflexamente, sem prejuízo da faculdade de isenção dos contratos do domínio da defesa e da segurança, da disciplina da presente diretiva, caso a aplicação da mesma os obrigue a facultar informação, cuja divulgação consideram contrária aos interesses essenciais da sua segurança, recai sobre as autoridades ou entidades adjudicantes uma obrigação de confidencialidade ou de proteção de informação classificada, conforme *artigos 6.º e 7.º* da diretiva.

Nestes termos, sem prejuízo das obrigações relativas à publicidade de contratos adjudicados e à informação dos candidatos e dos proponentes das decisões, e nos termos do direito nacional a que estiver sujeita a autoridade/entidade adjudicante, nomeadamente a legislação relativa ao acesso à informação, a autoridade/entidade adjudicante sujeita a direitos

adquiridos por contrato não deve divulgar as informações que lhe tenham sido comunicadas a título confidencial pelos operadores económicos.

Essas informações incluem, nomeadamente, os segredos de negócio enquanto técnicos ou comerciais e os aspetos confidenciais das propostas.

As autoridades/entidades adjudicantes podem impor aos operadores económicos especificidades destinadas a proteger as informações classificadas por elas comunicadas durante o processo de adjudicação e de celebração do contrato. Podem igualmente solicitar aos operadores económicos que os seus respetivos subcontratantes garantam o cumprimento desses requisitos.

Do ponto de vista *jurídico-normativo,* e de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia[68], os doutrinalmente designados *produtos de dupla utilização* encontram-se sob a alçada das regras mais rigorosas das *Diretivas de contratação pública de 2014*, descartando-se, portanto, a aplicação das regras da diretiva aqui em análise.

Quanto aos restantes contratos celebrados nos domínios da defesa e da segurança que não encontrem correspondência ao recorte material plasmado no *artigo 2.º*, continuam também regulamentados pelos termos das atuais diretivas de contratação pública em vigência desde 2014.

A diretiva prevê clara e expressamente exclusões específicas do seu âmbito de aplicação, nos *artigos 12.º e 13.º*. Em conformidade com o *artigo 11.º* e com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, estas exclusões do âmbito de aplicação da regulamentação da União têm de ser interpretadas de forma restritiva.

Baseado nas exclusões previstas na contratação civil, as quais adaptadas ao específico setor da defesa, estatui o *artigo 12.º* que certos contratos celebrados nos termos de regras internacionais não são abrangidos pela diretiva.

Em especial, a diretiva não se aplica aos contratos adjudicados ao abrigo de regras processuais específicas de uma organização internacional que proceda a aquisições em seu benefício, nem a contratos a adjudicar por um Estado membro em conformidade com essas regras.

O *artigo 13.º* elenca as restantes situações excluídas da esfera da diretiva, as quais incidem maioritariamente sobre os contratos que preveem a divulgação de informações, os contratos para atividades relacionadas com os serviços de informações, os contratos no âmbito de programas de cooperação, e celebrados em países terceiros.

---

[68] Cfr. Acordão Tribunal de Justiça da União Europeia, de 7 de junho de 2012, *InsTiimi Oy*, processo C-615/10.

Excluem-se ainda os contratos adjudicados por um governo a outro governo e, em conformidade com o espírito do tratado, os contratos em relação aos quais a aplicação das regras da presente diretiva obrigaria um Estado membro a facultar informações, cuja divulgação considera contrária aos interesses essenciais da sua própria segurança. Nesta aceção, esclarece-se, perentoriamente, que se um Estado membro não for obrigado a prestar informações, esse Estado membro não tem obrigação de aplicar a presente regulamentação.

Face a estas exclusões, é, no entanto, de advertir que, marginalizar *a priori* todos os contratos cuja publicação possa conduzir à divulgação de informações classificadas extravasa significativamente os termos do disposto na diretiva. O escopo dos contratos que envolvam informações classificadas são abrangidos pela diretiva, podendo no entanto ser objeto de disposições específicas para garantir a segurança das informações prestadas.

No que concerne ao procedimento de adjudicação destes contratos, o desenvolvimento de uma concorrência efetiva no domínio dos contratos da defesa e da segurança requer o cumprimento de requisitos de publicidade a nível comunitário dos anúncios de concursos elaborados pelas entidades adjudicantes dos Estados membros.

Os anúncios de abertura de concurso devem definir concretamente o objeto do contrato, estabelecer a respetivas condições de execução, indicar os critérios de seleção não discriminatórios utilizados na seleção dos operadores económicos, bem como o nível de capacidades específicas eventualmente exigidas para a adjudicação, e a estipulação dos meios a que estes agentes podem recorrer para provar que satisfazem tais critérios. Quanto aos meios de prova de uma determinada qualificação para poder participar à disposição dos operadores económicos, as disposições comunitárias em matéria de reconhecimento mútuo de diplomas, certificados ou outros títulos de qualificação formal são aplicáveis sempre que for necessário fazer prova de uma determinada qualificação para poder participar num processo de adjudicação.

Resulta de forma consolidada um descompasso entre todo o exposto e o fosso técnico e orçamental resultante da burocratização dos procedimentos tradicionais de contratação. Este deve assim ser ultrapassado pela via da simplificação e modernização das compras públicas.

A implementação desta estratégia, designadamente no âmbito da adjudicação dos contratos públicos do setor da defesa e da segurança, passa pela simplificação dos procedimentos inerentes aos concursos de adjudicação, e pelo recurso generalizado às tecnologias da informação e da comunicação neste domínio. Esta atuação tem em vista a criação de valor, obtenção de ganhos financeiros, poupanças e redução de custos, a par de objetivos de maior celeridade,

simplificação e facilidade de acesso ao mercado, enquanto reflexo da interoperabilidade operante entre o mercado da defesa e o mercado digital.

Com estas finalidades em vista, o *Regulamento (UE) n.º 910/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de julho de 2014, relativo à identificação eletrónica e aos serviços de confiança para as transações eletrónicas no mercado interno e que revoga a Diretiva 1999/93/CE*, e a *Diretiva 2000/31/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 8 de Junho de 2000, relativa a certos aspetos jurídicos do comércio eletrónico no mercado interno (diretiva sobre o comércio eletrónico)*, vêm o seu âmbito de aplicação alargado às transmissões de informações por meios eletrónicos no contexto da presente diretiva.

No entanto, atento o grau de segurança e confidencialidade requerido pelos processos de adjudicação dos contratos ser superior ao fixado nessas diretivas, impõe-se que os dispositivos utilizados para a receção eletrónica dos pedidos de participação e das respetivas propostas satisfaçam requisitos adicionais específicos.

A utilização de meios eletrónicos permite agilizar os procedimentos de adjudicação, pelo que perante o seu uso é admissível a redução nos prazos mínimos para receção das propostas e dos pedidos de participação.

Paralelamente, alcançar estes objetivos requer o alargamento a este segmento de mercado do âmbito de aplicabilidade de instrumentos de contratação pública que melhor potenciem as sinergias e economias de escala resultantes de um processo de centralização de procedimentos aquisitivos e a possibilidade de recurso a técnicas eletrónicas de compras. Tais prerrogativas devem respeitar as regras constantes da diretiva e os princípios da igualdade de tratamento, da não discriminação e da transparência.

Consigna-se assim a possibilidade de celebração de contratos ou acordos-quadro pelas entidades adjudicantes dos Estados membros com recurso a uma central de compras, porquanto a contratação de bens, serviços ou empreitadas com recurso a técnicas de centralização de compras permite alargar o âmbito concorrencial e melhorar a eficácia dos contratos.

Nos concursos limitados e nos procedimentos por negociação com publicação de um anúncio de concurso é facultada às entidades adjudicantes a possibilidade de decidir que a adjudicação de um contrato será precedida de um leilão eletrónico, sempre que as respetivas especificações do contrato possam ser fixadas com precisão enquanto elementos quantificáveis expressos em valores absolutos ou em percentagens, por razão de critérios de objetividade e transparência na avaliação.

Em consonância, certos contratos de serviços e certos contratos de empreitada relativos a realizações intelectuais, tais como a conceção de uma obra, ficam desde logo excluídos de potenciais objetos de leilões eletrónicos, em virtude dos aspetos das propostas implicarem a apreciação de elementos não quantificáveis.

A adjudicação dos contratos pode ser feita lançando mão do concurso limitado, do procedimento por negociação com publicação de anúncio de concurso, ou do diálogo concorrencial.

Uma das pedras angulares da política da Comissão na implementação de um mercado de defesa de equipamentos de defesa é o instituto da subcontratação.

Estas regras apresentavam um caráter inovador em face das até então vigentes no âmbito da legislação de contratação pública da União, designadamente do *pacote de diretivas de contratação pública de 2004*, à luz das quais não eram concedidos às autoridades adjudicantes quaisquer direitos suplementares de intervenção na escolha dos subcontratantes pelo contratante principal. Significa que, ao proponente ou adjudicatário selecionado assiste o direito de subcontratar a realização de obras, o fornecimento de produtos ou a prestação de serviços a outros operadores económicos, com vista à execução do contrato.

A escolha dos subcontratantes assenta nos princípios gerais da adjudicação que têm vindo a ser referenciados, designadamente na transparência e não descriminação em razão da nacionalidade, podendo, nomeadamente, ser aferida mediante a realização de concurso.

As regras sobre subcontratação estão pormenorizadamente plasmadas nos *artigos 21.º* e *50.º a 54.º – título III*, apresentam como objetivo a promoção da livre concorrência no âmbito das cadeias de abastecimento dos adjudicatários. Quanto mais sistematicamente forem utilizados pelas autoridades adjudicantes, melhor potenciarão o acesso ao mercado, em particular das pequenas e médias empresas e dos operadores económicos estabelecidos nos pequenos países, contribuindo assim para um verdadeiro *mercado europeu de equipamentos de defesa*.

Neste domínio são conferidos importantes instrumentos adicionais para os Estados membros e para as respetivas autoridades adjudicantes. As autoridades adjudicantes podem obrigar, sendo aqui deixada uma margem de discricionariedade aos Estados membros no sentido de decidir se deixavam às autoridades adjudicantes a liberdade de impor a adjudicação de subcontratos através de um processo de concurso ou se estabeleciam essa obrigatoriedade, o adjudicatário a atribuir todos ou parte dos subcontratos propostos, através do processo de

concurso descrito no *título III* da diretiva. Os Estados membros podem estabelecer que a subcontratação seja obrigatoriamente efetuada pelo adjudicatário escolhido.

Caso tenha sido introduzida a subcontratação obrigatória, o Estado membro tem duas opções: pode deixar ao critério das autoridades adjudicantes a possibilidade de exigir que a subcontratação seja feita pelo adjudicatário ou obrigar as autoridades adjudicantes a fazê-lo.

Ambas as opções, se levadas à prática, criam novas oportunidades de negócio para os potenciais subcontratantes. É de salientar que o adjudicatário só pode ser obrigado a subcontratar até 30% do valor do contrato principal e que os subcontratos têm de ser adjudicados recorrendo ao processo de concurso previsto na diretiva.

O instituto da subcontratação é um mecanismo apto a reforçar a concorrência nas cadeias de abastecimento e a providenciar a criação de condições de concorrência equitativas no mercado da defesa europeu.

Para a criação progressiva de um clima de confiança mútua, o respeito pelos princípios de concorrência e transparência afirmados na presente diretiva é assegurado mediante a existência de vias de tutela jurisdicional específicas.

A tutela jurisdicional assegurada neste âmbito permite aos proponentes lesados pelo incumprimento das disposições da presente diretiva, em especial as que impõem às empresas o respeito dos critérios comuns de certificação e das restrições relativas à utilização ulterior, nomeadamente em sede de exportação, de produtos relacionados com a defesa que tenham sido objeto de transferência, o acesso a vias de recurso eficazes.

Essas disposições baseiam-se nas relativas à coordenação dos sistemas nacionais de recurso para os contratos com fins civis – *Diretiva 2007/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2007, que altera as Diretivas 89/665/CEE e 92/13/CEE do Conselho no que diz respeito à melhoria da eficácia do recurso em matéria de adjudicação de contratos públicos.*

Os regimes gerais nacionais de recurso sofrem algumas adaptações de forma a conseguir considerar o caráter sensível e outras específicas características com aplicação exclusiva ou diferencial ao setor da defesa. Os requisitos especiais destes contratos em termos de complexidade, de segurança da informação ou de segurança do abastecimento confere, em sede de recurso, a possibilidade de estipulação de prerrogativas excecionais, exclusivamente aplicáveis a este domínio de contratação.

Os Estados membros podem estabelecer que a instância de recurso, independente da entidade adjudicante, não possa declarar a ineficácia de um contrato, ainda que este tenha sido adjudicado ilegalmente por derrogação da regulamentação e principiologia constitutivas da presente diretiva, se a instância de recurso verificar, depois de analisados todos os aspetos pertinentes, que as circunstâncias excecionais do caso em questão exigem que determinadas razões imperiosas de interesse geral sejam respeitadas.

Estes interesses devem ser aferidos de acordo com interesses gerais de defesa e segurança dos Estados, em função da natureza e das características das empreitadas, dos fornecimentos e dos serviços abrangidos pela presente diretiva. Tal pode suceder quando em face da declaração ineficácia de um contrato ficasse seriamente comprometido não só o cumprimento do projeto específico objeto do contrato, mas a própria existência de um programa mais amplo de defesa ou de segurança de que o projeto é parte integrante.

Os Estados membros podem livremente definir que o recurso em matéria de contratos na área da defesa e segurança seja jurisdição exclusiva de uma instância específica, de forma a assegurar o nível adequado de confidencialidade chamado à colação no tratamento das informações classificadas. A confidencialidade das informações classificadas deve ser cabalmente compatibilizada com o respeito pelos direitos da defesa.

2.2 UMA ANÁLISE POSTERIOR: A PERSPETIVA CONTEMPORÂNEA DO ESTADO DA ARTE DAS CAPACIDADES DE DEFESA DA UNIÃO EUROPEIA

A inovação consubstancia-se na estrutura de suporte do desenvolvimento das capacidades defensivas.

Irrefutavelmente, a insuficiente colaboração industrial verificada nas últimas décadas tem comprometido de forma séria e lesiva a abordagem competitiva do mercado europeu da defesa. O contínuo desinvestimento financeiro e *colaborativo* estaria por detrás do desenvolvimento incipiente que acompanhava este segmento de mercado o que, por consequência, acarretava sérios riscos de privar a indústria europeia das capacidades tecnológicas necessárias para construir a próxima geração de capacidades de defesa críticas.

Reconheceu-se, sem mais, que pela relação de interdependência estabelecida entre a desconformidade do setor e a falta de investimento, era manifestamente essencial operar um ajustamento deste segmento de mercado às dinâmicas e exigências atuais da indústria. Uma via para uma reformulação bem sucedida do *mercado de equipamentos europeus de defesa* parecia assim assentar na realização do vetor investigação no respaldo de uma estreita colaboração com os *atores comerciais*.

O efetivo reforço do mercado único de defesa, a redução das duplicações e a melhoria da competitividade da indústria de defesa europeia contribuiriam para uma utilização mais eficiente dos dinheiros públicos e para o alcance de uma *base industrial e tecnológica* mais sólida.

Em conformidade, tendo em vista o alcance destas metas, o objetivo das políticas comuns implementadas era o de impulsionar o desenvolvimento progressivo de um *mercado de equipamentos de defesa* através da eliminação de medidas de caráter protecionista dentro do bloco europeu. Pela via da simplificação dos processos de transferência e pela implementação de um quadro de regras comuns a adotar na celebração dos contratos públicos de produtos relacionados com a defesa, o enquadramento normativo de 2009 almejava evitar a duplicação estratégica entre os Estados membros, aumentar a competição industrial e assim reduzir os preços dos equipamentos de defesa produzidos na União.

O quadro regulamentar estabelecido expressa a tentativa de manter e fortalecer a competitividade do *mercado de armamento europeu* em oposição à pressão exercida pela contínua diminuição dos orçamentos de defesa no pós Guerra Fria.

Por outro lado, a normalização operada surgia em resposta ao protagonismo estratégico no mercado internacional liderado pelos Estados Unidos, e que tem contado com a emergente presença da economia chinesa no grupo dos cinco principais exportadores de material bélico, ultrapassando a posição tradicionalmente ocupada pelo Reino Unido.

No ano de 2017, no contexto europeu, a Rússia ocupava o primeiro lugar do *top* das despesas militares, seguindo-se, no contexto *comunitário*, a Alemanha, o Reino Unido, a França e a Itália.

O surgimento no decurso dos últimos anos de novos atores globais como a China, Israel, o Japão ou a Coreia do Sul, numa escala sem precedentes, tem alterado substancialmente o paradigma do modelo de inovação da defesa.

No panorama mundial, os gastos com o setor militar são liderados pelos Estados Unidos da América, seguindo-se a China, a Arábia Saudita, a Rússia e a India[69].

Apesar da supremacia estratégica ocupada por alguns países europeus individualmente consagrados no *ranking global*, como a Alemanha ou o Reino Unido, a verdade é que mais de metade do mercado de exportações de armamentos convencionais é dominado pelos Estados Unidos da América. Coletivamente, a Europa ocupa o segundo lugar a nível mundial em termos de despesa com o setor militar[70]. Regista-se um forte atraso em relação aos Estados Unidos e assiste-se a uma ineficiência na despesa devido às duplicações, à falta de interoperabilidade e à existência de lacunas tecnológicas que estão longe de ser ultrapassadas.

Seria paradoxal, *maxime* utópico, a União Europeia, a esta altura do campeonato, volvidas dezenas de anos de investimento na investigação e fabrico dos produtos do setor, expressar uma vontade de igualar ou superar a posição ocupada pelo gigante bélico americano. É aliás, de notar,

[69] Dados estatísticos disponibilizados pelo Stockolm International Peace Research Institute.

[70] Neste sentido, cfr. CONSELHO EUROPEU, *Cooperação da UE em matéria de segurança e defesa*, revisto em 13.07.2018: "Com 203 mil milhões de euros despendidos na defesa em 2015, os Estados-Membros da UE ocupam o segundo lugar mundial em termos de despesas militares, depois dos EUA.".

que o desinvestimento no setor da defesa[71] em prol da priorização de outros domínios foi uma posição demarcadamente europeia[72].

Deste ponto de vista, a reforma legislativa operada no setor é reativa às dinâmicas internacionais e concordamos que, pelo menos em termos *jurídico-formais*, dá os primeiros passos na implementação de um quadro regulador comum em matéria de *mercado de defesa* baseado nas especificidades atinentes a este segmento de atividade.

Na sequência das medidas implementadas, em 2013[73], foi proposto um conjunto de ações para abrir o mercado e dar apoio à indústria, no âmbito do qual a Comissão definiu uma lista de iniciativas capazes de reforçar o mercado único da defesa e promover uma indústria da defesa mais competitiva.

Resumidamente, em 2013, foram estabelecidos como objetivos a criação de um mercado interno da defesa em que as empresas europeias pudessem operar livremente e sem discriminações em todos os Estados membros; o estabelecimento de um regime de segurança do abastecimento a nível comunitário com o qual as forças armadas pudessem contar para garantir o seu abastecimento suficiente em quaisquer circunstâncias, independentemente do Estado membro em que se encontrassem estabelecidos os seus fornecedores; uma ação preparatória para a investigação relacionada com a *política comum de segurança e defesa*, com o intuito de explorar o potencial de um programa europeu de investigação que, no futuro, seja suscetível de abranger tanto a segurança como a defesa, para além de explorar todas as possíveis sinergias existentes entre a investigação civil e de defesa; e a definição de uma política industrial que

---

[71] Neste sentido, cfr. COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da COMISSÃO ao PARLAMENTO EUROPEU, ao CONSELHO, ao COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU e ao COMITÉ DAS REGIÕES sobre o *Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa,* de 30.11.2016, COM(2016) 950 final: «Muitos Estados-Membros reduziram os seus orçamentos dedicados à defesa ao longo da última década. De 2005 a 2015, a despesa da UE27 sofreu uma redução de quase 11 %, tendo chegado ao montante total de 200 mil milhões de euros. A parte da despesa com a defesa no PIB também diminuiu para o nível mais baixo já registado: 1,4 % em 2015. Em termos reais, os orçamentos da defesa da UE diminuíram dois mil milhões de euros por ano ao longo da última década. Atualmente, apenas quatro dos 28 Estados Membros atingem o objetivo de despesa da NATO, que é de 2 % do PIB, fixado na Cimeira de Gales de 2014: Estónia, Grécia, Polónia e Reino Unido. A título de comparação, em 2015 os EUA investiram mais do dobro dos Estados membros da UE no domínio da defesa. A China aumentou o seu orçamento de defesa em 150 % na última década. Em 2015, a Rússia investiu 5,4 % do seu PIB na defesa.»

[72] Neste sentido, PAUL CRAIG e GRÁINNE DE BÚRCA, *EU Law Text, Cases and Materials*, *cit.*, p.317: «The EU, despite its recent economic crisis, remains the world's largest trading power and a major donor of development aid and humanitarian assistance. It has been described as many different kinds of power, including a civilian, normative, structural, and market power. These terms reflect the fact that the means the EU deploys are primarily economic, diplomatic, structural, and political rather than strongly coercive in or military in nature.»

[73] COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da COMISSÃO ao PARLAMENTO EUROPEU, ao CONSELHO, ao COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU e ao COMITÉ DAS REGIÕES *para um setor da defesa e da segurança mais competitivo e eficiente*, de 24.07.2013, COM(2013).

promovesse a competitividade das indústrias europeias de defesa e contribuísse para desenvolver, a preços acessíveis, todas as capacidades de que a Europa necessita para garantir a sua segurança.

A preconização do conjunto destas metas esteve na base do relatório de 2014 relativo a *Um Novo Pacto para a Defesa Europeia*[74] que estabelecia um Roteiro de implementação da Comunicação (2013) *Para um setor da defesa e da segurança mais competitivo e eficiente*.

2.2.1 UM PLANO RENOVADO PARA A DEFESA EUROPEIA: A ESTRATÉGIA GLOBAL PARA A POLÍTICA EXTERNA E DE SEGURANÇA COMUM DA UNIÃO EUROPEIA

Na sombra da recuperação da crise económica e financeira da *zona euro* de 2011, os anos de 2015 e 2016 adivinhavam tempos críticos para a União e para os Europeus.

A União Europeia registou um afluxo sem precedentes de refugiados e migrantes. A crise económica tinha cedido lugar a uma enorme crise humanitária. Mais de um milhão de pessoas desembarcavam na União, trocando a busca do *sonho americano* pela concretização do *sonho europeu*. Na maioria dos casos fugiam, sem nada a perder, dos escombros da guerra e do terror. Provenientes sobretudo da Síria, mas também de outros pontos do mundo, procuravam asilo internacional no *velho continente* com a esperança de encontrar melhores condições de vida, num clima próspero e pacífico.

O fenómeno que rapidamente deu o mote à maior *crise de refugiados* dos últimos anos destabilizou fortemente a União Europeia, os seus valores e princípios, os seus cidadãos e o seu modo de vida. Desafiou a segurança europeia dentro e fora das fronteiras externas da União. A Europa fechara-se sobre si própria negando todos os valores que a ergueram[75]. Deixou a descoberto as fragilidades do projeto integrador que não conseguiu dar resposta à crise instalada, e de uma forma perigosa e provocatória pôs em causa os termos e o futuro da própria integração. O resultado obtido no referendo do Reino Unido, que demonstraria a vontade dos britânicos de sair da aliança europeia, e o renascimento de ideologias políticas *populistas e extremistas* na Europa,

---

[74] COMISSÃO EUROPEIA, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Um Novo Pacto para a Defesa Europeia - Roteiro de implementação da Comunicação COM (2013) 542: Para um setor da defesa e da segurança mais competitivo e eficiente, de 24.06.2014, COM(2014) 387 final.

[75] Neste sentido, EDUARDO PAZ FERREIRA, *União Europeia Reforma ou Declínio*, Lisboa, Nova Vega, 2016, p. 13: «(…) uma Europa que se fecha sobre si própria – a Europa-fortaleza – construindo muros para assegurar que a prosperidade e riqueza interna não é prejudicada pela partilha com outros.»

com notória recetividade popular, foram manifestos claros e evidentes da situação caótica com que a União se deparava.

Um novo paradigma europeu que assistia ao comprometimento da segurança e da paz estabelecidas relembrava nas páginas da sua história as consequências de «*cada atentado que se tolere à liberdade é um novo alimento que se administra à desordem*[76]».

A solidariedade que se impunha no *Discurso Estado da União de 2015: É Tempo da Honestidade, da União e da Solidariedade*[77], foi substituída pela tónica na necessidade de defender e proteger a Europa e os Europeus enaltecidos no *Discurso Estado da União de 2016 - Por uma Europa melhor: Uma Europa que proteja, defenda e dê maior intervenção*[78].

A Europa não deixaria de se mostrar solidária com os seus congéneres, valor que apesar de *diluído* num contexto recente, é basilar da sua construção, apenas atravessava uma verdadeira crise que implicava a priorização da defesa em prol da sua subsistência enquanto aliança pacífica e democrática. Para ser solidária, a resiliência europeia era posta à prova. Era necessário assegurar a continuidade da União – *sobreviver à crise, uma vez mais*.

O ano de 2016 ficaria marcado pelo intenso diálogo institucional em torno de questões estruturais e fraturantes para o futuro da União.

Em resposta à instabilidade Europeia e na sequência do Conselho Europeu em junho de 2015[79], a Alta Representante da União Europeia para a política externa e de segurança, *Frederica Mogherini*, coordenou a elaboração da *Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*[80] de 2016.

Em sede de segurança e defesa da União, sete anos volvidos desde a implementação das diretivas no âmbito da estratégia *jurídico-política* de defesa, as principais inquietações expressas naquele documento, relativamente às capacidades de defesa europeia, eram parcialmente

---

[76] RUI BARBOSA (1849-1923) citado por EDUARDO VARGAS DE MACEDO SOARES FILHO, *Como pensam os humanos – Frases célebres*, *cit.* Sobre o autor da citação original cfr. biografia [Disponível em https://www.ebiografia.com/rui_barbosa/ (15.10.2018)]: RUI BARBOSA (1849-1923) foi um político, diplomata, advogado e jurista brasileiro. Representou o Brasil na Conferência de Haia, foi reconhecido como "O Águia de Haia".

[77] COMISSÃO EUROPEIA, Discurso sobre o estado da União de 2015: «É Tempo da Honestidade, da União e da Solidariedade», de 9 de setembro de 2015.

[78] COMISSÃO EUROPEIA, Discurso sobre o estado da União de 2016: «Por uma Europa melhor: uma Europa que proteja, defenda e dê maior intervenção», de 14 de setembro de 2016.

[79] CONSELHO EUROPEU, conclusões de 25 e 26 de junho de 2015, EUCO 22/15, CO EUR 8, CONCL 3.

[80] *Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia*, «Visão partilhada, Ação comum, uma Europa mais forte», 2016.

idênticas às questões que vinham sendo discutidas nas iniciativas institucionais que antecederam aquela mudança.

Por objetivo tão ambicioso e fundamental, e meta de tão difícil alcance, reafirmava-se, uma vez mais, que o Estados membros necessitavam de meios tecnológicos e industriais que lhes garantissem uma capacidade de atuação autónoma e, reconhecia-se, novamente, o que já se tornara *certo e adquirido*: que embora a política e as despesas em matéria de defesa continuassem na incumbência nacional, nenhum Estado apresentava a força necessária para agir a título individual, pelo que se exortava a um esforço e a uma cooperação concertados, bem como se demandava a intervenção da União Europeia neste domínio.

A reformulação do documento estratégico de acordo com os desafios vividos pela Europa teria impacto no reforço do peso da *política externa e de segurança comum* europeia e afirmaria a posição europeia na cena internacional.

Os desafios que se insurgiam no paradigma europeu, e a manutenção da União enquanto produtor e garante de segurança na cena interna e internacional, impuseram esta redefinição da perspetiva comum sobre as metas a alcançar e do modo como tal seria concretizado. Este documento substituiria a já mencionada *Estratégia de Segurança Europeia - Uma Europa Segura num Mundo Melhor* de *2003*, apresentada pelo Alto Representante *Javier Solana*, e revista no final de *2008*.

A *Cimeira de Bratislava*[81] de setembro de 2016 partira da prerrogativa que «*[e]mbora um país tenha decidido sair, a UE continua a ser indispensável para todos os que ficam».* Bratislava foi uma importante ponte de diálogo de uma *Europa a 27*, mas acima de tudo a afirmação clara e garante de que existia um futuro para a União.

Os decisores europeus refletiram sobre as questões fraturantes que estavam a dividir os europeus e definiram mecanismos de ação concretos, direcionados para os domínios de intervenção prioritária. A declaração conjunta que daqui resultaria, implementava o designado *Roteiro de Bratislava*.

Em matéria de segurança externa e defesa o objetivo pautava-se pelo reforço da cooperação europeia. Como ações concretas para atingir metas nesse domínio impelia o Conselho Europeu a realizar-se em dezembro desse ano a estabelecer um plano de execução concreto sobre segurança e defesa, bem como a definir a melhor forma de utilização das opções previstas nos

[81] Declaração de Bratislava, 16 de setembro de 2016.

tratados, em particular no que tangia às suas capacidades, e impelia ao início imediato da aplicação da declaração conjunta da União Europeia com a *Organização do Tratado do Atlântico Norte*.

Focada nas necessidades em matéria de capacidades e apoio à indústria europeia da defesa, o *Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa*[82] era apresentado pela Comissão em novembro de 2016.

O plano assentava no lançamento de um *fundo europeu de defesa*, na promoção dos investimentos nas cadeias de fornecimento no setor da defesa e no reforço do mercado único da defesa. Estas ações tinham como base de incidência as tecnologias e produtos de defesa e pretendiam assegurar uma resposta eficaz a necessidades diferentes mas complementares emergentes ao longo do ciclo de desenvolvimento das capacidades de defesa.

O fundo europeu de defesa seria composto por duas estruturas (*janelas*) financeiramente distintas: uma *janela de investigação* com o propósito de financiar projetos de investigação no domínio da defesa em regime de colaboração a nível da União Europeia, e uma *janela de capacidades* destinada ao financiamento do desenvolvimento conjunto de capacidades de defesa acordadas com base numa abordagem conjunta pelos Estados membros. Ressalva-se que as capacidades de defesa são referentes aos meios militares, incluindo o equipamento, o material e as tecnologias necessários em todos os domínios pertinentes e excluem as operações de defesa ou outros elementos necessários para gerir as capacidades de defesa.

O *fundo europeu de defesa* afirmava-se desde logo como um instrumento fundamental para exponenciar e apoiar a competitividade da indústria europeia da defesa.

A promoção dos investimentos nas cadeias de fornecimento no setor da defesa seria executada com recurso a incentivos de acesso das pequenas e médias empresas ao financiamento e investimentos no setor da defesa; ao reforço do apoio dos fundos da União aos investimentos no setor da defesa, nomeadamente dos fundos europeus estruturais e de investimento; ao incentivo do desenvolvimento de *clusters* de excelência regionais; do apoio da manutenção das competências fundamentais no setor da defesa[83].

---

[82] COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões *sobre Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa,* de 30.11.2016, COM(2016) 950 final.

[83] Neste sentido, «O Plano de Ação beneficiará de fundos da UE e será, numa primeira fase, lançado, em função da procura, a partir de 2016, em seis setores: automóvel, tecnologia marítima, espacial, defesa, têxtil e o turismo.» - COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre *uma nova agenda de competências para a Europa trabalhar em conjunto para reforçar o capital humano, a empregabilidade e a*

O reforço de um *mercado único* que fomentasse a inovação passaria pelo aumento da concorrência e uma maior abertura do mercado da defesa na Europa.

Neste ponto a Comissão baseou-se nos relatórios elaborados relativos ao impacto das diretivas de 2009 no mercado de defesa europeu, para delinear as necessidades futuras neste domínio.

Os objetivos a que se propuseram as duas diretivas implementadas, designadamente a criação de um *mercado europeu de equipamentos de defesa* aberto e competitivo, são ambiciosos e de difícil concretização.

O estabelecimento de um quadro legal que tivesse em conta as especificidades inerentes ao setor da defesa e da segurança espelhou o aprofundamento daquele ensejo e foi um primeiro passo orientado nesse sentido. Estes relatórios apresentavam conclusões relativas ao funcionamento do mercado após a implementação, pelo que se consubstanciavam numa ferramenta importante para preparar e perspetivar as metas futuras relativas ao aprofundamento de um mercado interno de defesa.

As avaliações das diretivas evidenciavam, desde logo, que apesar de os normativos lograrem demonstrar a sua adequação ao fim a que se propunham, subsistia um conjunto identificado de lacunas que tinham que ser supridas para o bom funcionamento deste segmento de mercado.

A diretiva relativa à celebração de contratos no setor da defesa ao abrigo de procedimentos de adjudicação competitivos e equitativos tinha como prazo original para a sua transposição a data de 21 de agosto de 2011. Consideravelmente incumprido, os desígnios destas metas encontraram-se na estreita dependência da ação legislativa nacional. O processo de transposição apenas ficaria concluído na íntegra em 2013, com a conclusão da transposição para o total os ordenamentos jurídicos dos diferentes Estados membros.

A avaliação da diretiva relativa aos contratos públicos[84] no setor da defesa conseguiu demonstrar que, não obstante o exponenciar para mais do dobro do valor dos contratos de defesa e de segurança publicados à escala da União e adjudicados em procedimento de concurso ao abrigo de regras baseadas na transparência e na igualdade de tratamento, uma parcela muito

---

competitividade, de 10.06.2016, COM(2016) 381 final.

[84] COMISSÃO EUROPEIA, Relatório da COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a aplicação da Diretiva 2009/81/CE relativa aos contratos públicos nos domínios da defesa e da segurança, para dar cumprimento ao artigo 73.º, n.º 2, dessa diretiva. Bruxelas, 30.11.2016 COM(2016) 762 final.

significativa da despesa com contratos públicos de defesa continuava atribuída à escala nacional, mantendo-se à margem do âmbito da diretiva.

Apesar da tendência positiva em termos do aumento dos volumes de contratos públicos celebrados ao abrigo das regras comunitárias, concluiu-se que a eficácia do quadro regulamentar no reforço da concorrência, da transparência e da não discriminação, poderia ser fortemente posta em causa pela aplicação diferenciada da diretiva pelos vários Estados membros.

A escassa utilização da diretiva fez-se sentir com maior amplitude na aquisição de sistemas de defesa complexos, estratégicos e de elevado valor, desvendando a resistência dos Estados membros em contratar no exterior para domínios de grande envergadura.

Esta janela de oportunidade, à margem das regras impostas pela diretiva, limitaria visivelmente o acesso dos países a benefícios, nomeadamente às poupanças que poderiam advir associadas à dimensão da aquisição dentro do quadro europeu. Demonstrava-se que o potencial apto a gerar mais poupanças no setor público, bem como a criar novas oportunidades de emprego e crescimento patente na diretiva estava, em 2016, a ser visivelmente negligenciado.

Numa perspetiva comparada, no período decorrido entre 2008 e 2010, o valor médio anual dos contratos públicos de defesa e de segurança publicados em toda a União ascendeu a 2,9 mil milhões de EUR e a aproximadamente 3,3 % do total da despesa com aquisições no setor da defesa.

A partir da vigência da diretiva, o valor médio anual dos contratos públicos de defesa e de segurança publicados na União foi de aproximadamente 6,2 mil milhões de EUR, ou 7,8 mil milhões, quando acrescentadas as aquisições nos domínios da defesa e da segurança ao abrigo do regime de contratação pública de caráter civil. Tal equivale, respetivamente, a uma percentagem entre 7,6 % e 9,5 % do valor total da despesa com aquisições no setor da defesa.

No período de referência entre 2011 e 2015, o valor dos contratos nos domínios da defesa e da segurança adjudicados ao abrigo da diretiva perfizeram o valor global de aproximadamente 30,85 mil milhões de EUR. Destes, os contratos adjudicados pelas autoridades britânicas representaram mais de metade do valor, tendo ascendido a aproximadamente 17 mil milhões de EUR. Seguiram-se a França, a Polónia, a Alemanha e a Itália. Estes países figuraram entre os Estados membros que registaram a despesa mais elevada em matéria de contratos do setor da defesa.

Em contraste, durante esse mesmo período, não foi publicado nenhum anúncio de adjudicação de contratos nos termos da diretiva, por parte das entidades (adjudicantes) do Chipre, da Grécia, da Irlanda, de Malta, do Luxemburgo e de Espanha.

No que respeita à utilização dos procedimentos instituídos, observou-se que os países com publicação prévia e um anúncio de concurso representaram 60 % do número de anúncios de adjudicação e 76 % em termos de valor. O procedimento por negociação sem publicação de anúncio de contratação representou uma fasquia de 38 % e 23 %, respetivamente.

Em sede de contratação transfronteiriça direta, os níveis de investimento mantiveram-se idênticos quando comparados com a despesa global com contratos públicos no setor da defesa. De notar que aproximadamente 10 % do valor dos contratos adjudicados ao abrigo da diretiva foram diretamente atribuídos a empresas estrangeiras, em situações em que empresas que operam a partir do seu mercado interno licitam e ganham contratos no âmbito de concursos lançados em um outro Estado membro.

Os dados relativos à contratação transfronteiriça indireta, aquela que acontece por meio de filiais, quando, por exemplo, as propostas de subsidiárias para concursos num país que não o da sua sede ou empresa mãe, demonstrou que o valor total das adjudicações transfronteiriças indiretas entre 2011 e 2015 ascendeu a aproximadamente 40 % do valor total dos contratos adjudicados ao abrigo da diretiva, traduzindo-se em cerca de 12,44 mil milhões de EUR.

Distanciando-nos dos números apresentados pela Comissão, o escopo abrangido pelas diretivas figura-nos ser demasiado amplo, pese embora pouco densificado e suscitando dúvidas na sua aplicação. Para além de que estabelece um elenco que comporta demasiadas exceções compagináveis com a sua desaplicação, o que consecutivamente põe em risco a sua eficácia prática.

Particularmente, dada a intervenção e modelação direta nas matérias aqui em questão, não se compreende propriamente a verosimilhança da isenção das regras no particular quadro dos contratos celebrados entre governos.

Paralelamente, a centralização da figura dos Estados membros em todos os momentos, a possibilidade de recurso à isenção constante do *artigo 346.º* do *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,* e a subversão das regras europeias quando haja regras firmadas pelos países da União em organizações internacionais das quais façam parte, ou em acordos estabelecidos entre eles com terceiros países, representam mecanismos de fuga aos objetivos da jurisdição comunitária e levam à secundarização da eficácia do quadro implementado.

Além do mais, descartada a aplicação da diretiva, as autoridades públicas optam por recorrer frequentemente a requisitos de compensações industriais que podem conduzir a situações de incerteza jurídica e de pouca transparência para o setor, distorcendo expressamente as regras de mercado.

O facto de não se encontrarem verdadeiramente clarificadas as condições que permitem o recurso às isenções constantes do tratado, conduz a uma interpretação daquelas demasiado ampla e abrangente, contribuindo, indiretamente, para a manutenção de compensações.

As autoridades dos Estados membros parecem encontrar-se alinhadas com as inquietações aqui manifestadas, ao solicitarem orientações e esclarecimentos à Comissão relativos às isenções sobre as organizações internacionais, e em especial, sobre as vendas efetuadas entre governos.

Por outro lado, apesar da evolução do setor, a circunscrição da aplicação da diretiva contratos somente para os contratos que versam sobre questões *não essenciais* para os países, continua a manter a capacidade europeia fragmentada e duplicada.

Quanto às disposições da diretiva relativas à subcontratação, que permitem que as entidades adjudicantes exijam ao adjudicatário selecionado que subcontrate uma parte do contrato a terceiros por meio de um concurso, constata-se a sua inocuidade por não surtirem qualquer utilidade prática.

Este instituto permite ao adjudicatário decidir da subcontratação de outras empresas. Trata-se de uma estimativa das oportunidades de negócio para as pequenas e médias empresas e para os subfornecedores livremente escolhidos pelo adjudicatário, aqui contratante principal.

As disposições de subcontratação especificamente fixadas na diretiva permitem à entidade adjudicante exigir ao adjudicatário que subcontrate uma parte do contrato a terceiros, através de procedimento de concurso, em conformidade com as regras especificadas.

Claramente, as autoridades dos Estados membros não fizeram uso destas disposições, mantendo a subcontratação no domínio das faculdades do adjudicante. Daqui resultou a publicação de um número de anúncios de subcontratação negligenciável e residual.

Os Estados membros, a *Agência Europeia da Defesa* e a indústria confirmam a avaliação negativa da eficácia das disposições da diretiva em matéria de subcontratação. Numa tentativa de justificar o insucesso da medida, apontaram para potenciais motivos o facto de os Estados membros não terem qualquer incentivo para utilizar estas disposições, dado que estas não garantem necessariamente o envolvimento de empresas locais, o facto das disposições em causa

visarem abrir cadeias de fornecimento para a adjudicação de contratos específicos num terreno em que as cadeias de fornecimento se encontram desde há muito consolidadas, e o facto de o recurso a esta forma de subcontratação competitiva ser terreno desconhecido e portanto suscitar questões de índole jurídica e administrativa.

A Comissão não conseguiu estabelecer no relatório elaborado qualquer nexo de causalidade entre os efeitos da diretiva e a evolução da *base industrial e tecnológica da defesa europeia*, justificando que à data de elaboração apenas tinham decorridos cinco anos apenas sobre o prazo de transposição, o que não permitia tirar conclusões.

A diretiva gerou um aumento inicial da concorrência, da transparência e da não discriminação, constituindo um bom pronúncio relativamente à materialização de um *mercado europeu de equipamentos da defesa*.

No entanto, a viabilidade de uma lógica de mercado interno neste setor não se basta com estes meros progressos. Impõe-se, desde logo, uma evolução muito mais significativa em termos de coerência da utilização da diretiva por parte dos Estados membros. Tal objetivo poderá passar, inclusivamente, pelo reforço dos meios coercivos a aplicar a situações de contratação injustificada à margem da diretiva. Tal solução pressupõe um controlo, por parte das autoridades nacionais e europeias, muito mais apertado neste contexto.

A Comissão concluiu pelo alcance parcial dos objetivos a que a diretiva se tinha proposto.

O relatório[85] relativo à avaliação prática da implementação de um sistema de licenciamento simplificado para as *transferências intracomunitárias* de produtos relacionados com a defesa enaltece que, não obstante o expressivo contributo da diretiva para o aumento da transparência e a redução dos custos para as empresas, ainda se mantêm vigentes na Europa regimes de licenciamento muito distintos que obstam à abertura de um mercado europeu de equipamentos de defesa.

A diretiva entrou em vigor em 2009, tinha como termo de transposição 30 de junho de 2011, sendo somente aplicada desde 30 de junho de 2012. Concluiu-se pela transposição da diretiva por parte de todos os Estados membros, ainda que a adoção das correspondentes medidas nacionais de transposição tenha sido operada tardiamente em muitos dos casos.

---

[85] COMISSÃO EUROPEIA, Relatório da COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a avaliação da Diretiva 2009/43/CE do PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 6 de maio de 2009, relativa à simplificação das condições das transferências de produtos relacionados com a defesa na Comunidade, de 30.11.2016, COM(2016) 760 final.

A Comissão constatou a simultânea vigência de diferentes molduras legislativas no escopo dos diferentes ordenamentos internos da União. As disparidades detetadas acarretam alterações substanciais entre os Estados membros quanto ao conteúdo das *licenças de transferência geral*, quanto aos requisitos para a certificação das empresas, bem como, quanto às variadas utilizações das isenções.

As diferentes versões transpostas constituem entraves consideráveis à aplicação eficaz da diretiva, traduzindo-se na aplicação lenta ou incompleta em certos Estados membros, na falta de harmonização generalizada em matéria de requisitos e procedimentos, e no estabelecimento de condições e limitações altamente divergentes nas licenças de transferência geral publicadas pelos Estados membros.

Na perspetiva evolutiva operada, reconheceu-se que a adoção de novas opções de licenciamento e de certificação tem ocorrido mais lentamente do que o inicialmente expectável.

De acordo com as informações disponíveis à data da avaliação em escrutínio, apenas 19 Estados membros tinham diligenciado pela publicação das *licenças de transferência geral* exigidas pela diretiva. Para além de que cerca de metade dos Estados membros não detinha experiência com o processo de certificação, não possuindo empresas certificadas de defesa.

A diretiva visava a introdução de novos instrumentos no ordenamento jurídico da União, designadamente a utilização de *licenças de transferência global* e de *licenças de transferência geral*, por oposição à utilização das já existentes *licenças de transferência individuais*.

No entanto, apesar do número crescente de transferências realizadas com base em licenças de transferência geral, a sua falta de expressão denunciou a contínua relutância dos Estados membros na utilização destes instrumentos. Estatisticamente, constatou-se que a grande maioria das transferências, cerca de 89 %, continuava a ser realizada ao abrigo das *licenças de transferência individual*, ao passo que apenas uma pequeníssima parcela, inferior a cerca de 5% das transferências envolveu a emissão de *licenças de transferência globais*, e apenas cerca de 10% foi feita com base em *licenças de transferência geral*.

As *licenças de transferência individual* destinavam-se a ser substituídas pelos novos instrumentos, mas conforme observado, a autorização casuística continuava a constituir a principal fonte de transferências de produtos de defesa na Europa.

A falta de harmonização na implementação das *licenças de transferência geral,* as quais variam significativamente em termos de produtos e componentes que podem ser transferidos sob a sua alçada, bem como em termos das condições para a sua transferência, constituía uma das

principais barreiras à emissão de *licenças de transferência geral*. O facto de, por vezes, colocarem entraves em matéria de exportação, também não as tornava atrativas para a indústria da defesa em termos latos.

Adicionalmente, constatou-se que a maioria dos Estados membros não implementou a isenção relativa à autorização prévia e às transferências no âmbito dos programas em regime de colaboração, pelo que o grau em que as eventuais isenções de autorização prévia são aplicadas varia significativamente entre Estados membros. Ao passo que alguns Estados usam todas as possibilidades de isenção oferecidas pela diretiva, alguns usam apenas algumas e outros não usam nenhuma, potenciando um espirito de instabilidade e incerteza neste domínio. Esta situação transparece uma falta de confiança generalizada dos Estados, uns quanto aos outros.

Relativamente à adoção do processo de certificação, ainda que o número de empresas certificadas tenha vindo a aumentar de forma constante desde 2012, apenas 55 empresas foram certificadas ao abrigo do processo implementado pela diretiva na Europa. Destas, cerca de metade está geograficamente concentrada em apenas dois Estados membros, Alemanha e França.

Em oposição, cerca de metade dos Estados membros não tem nenhuma empresa certificada.

O processo de certificação foi considerado pela indústria como dispendioso e moroso. A perceção pelas empresas certificadas da relação custo/benefício do processo acaba por sair fragilizada, em grande parte, pela fraca adoção de *licenças de transferência geral* pelos parceiros comerciais das empresas certificadas. Em determinados casos, acontece o fornecedor encontra-se estabelecido num determinado Estado membro, em que o tipo específico de *licença de transferência geral* para destinatários certificados se encontra indisponível ou sob fortes restrições em termos de condições de licença.

Por outra ótica, as diferenças na implementação do regime de certificação podem afetar a sua adoção, uma vez que criam confusão e incerteza na indústria. As empresas podem preferir aplicar procedimentos conhecidos que estavam disponíveis antes da diretiva em vez do processo bastante rigoroso de certificação.

Um grande obstáculo apontado à certificação é o requisito de responsabilidade pessoal dos executivos em matéria do controlo das exportações/transferências.

Devido a todas estas potenciais e plausíveis justificações apresentadas pela Comissão, concluímos que a certificação, ainda que enquanto processo burocrático e rigoroso, poderia

assegurar, ainda que numa fase posterior, a simplificação e a dinamização da circulação dos produtos de defesa na União.

No campo da certificação talvez a solução passasse por uma uniformização dos termos do procedimento, e até por uma imposição da obrigatoriedade da sua utilização baseada em critérios específicos, como seja a de que todas as empresas que cumprissem determinados requisitos tenham que ser submetidas ao procedimento, sob pena de aplicação de coimas e medidas coercivas.

Embora a diretiva crie uma estrutura para a harmonização e tenha contribuído na criação de regimes de licenciamento nacionais com estruturas semelhantes, é suficientemente flexível e aberta à interpretação para permitir a existência, essencialmente, de 27[86] regimes de licenciamento diferentes na Europa.

Na maioria dos Estados membros, as transferências são uma parte menor, embora não negligenciável, do comércio total da União no domínio da defesa.

Em 2013, as transferências representaram 26% do comércio total da defesa europeia.

Em virtude dos resultados demonstrados pelas avaliações, a Comissão comprometera-se a concentrar os seus esforços na aplicação efetiva das duas diretivas em matéria de defesa, inclusivamente através da aplicação de medidas coercivas.

Paralelamente, a Comissão comprometia-se a reforçar a segurança do fornecimento, a melhorar o acesso aos mercados transfronteiriços das pequenas e médias empresas do setor da defesa, a concentrar esforços numa abordagem comum de certificação e normalização e a maximizar as sinergias entre o setor civil e o setor militar em todas as políticas europeias.

2.2.2 DO ARQUÉTIPO TEÓRICO À EXECUÇÃO DE UMA UNIÃO EUROPEIA DA DEFESA

Num contexto em que *Donald Trump* assumia a presidência dos Estados Unidos e que a Primeira Ministra do Reino Unido, *Theresa May*, notificava o Conselho Europeu da intenção dos britânicos de abandonar a União Europeia[87], os atores europeus aprovavam medidas concretas para reforçar a autonomia estratégica europeia.

---

[86] Com o avanço das negociações relativas à saída do Reino Unido da União Europeia, tema que será abordado *infra*, no ponto 2.3.2., consideramos a vigência de 27 regimes, ao invés de 28.

[87] Esta notificação surge na sequência do referendo realizado no Reino Unido em 23 de junho de 2016 e lança mão, de forma pioneira, do processo de retirada consignado no artigo 50.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Face ao clima de instabilidade mundial e com a finalidade de assegurar o seu desenvolvimento económico na era da globalização, dar resposta à questão da migração e proteger as suas fronteiras externas, o ano de 2017 começaria um processo de materialização dos objetivos traçados na *estratégia global de segurança* de 2016.

O fortalecimento das capacidades de defesa da Europa por via de uma maior e efetiva cooperação entre Estados, nos domínios da investigação, da indústria e da contratação, combinada com uma disponibilização de incentivos orçamentais de apoio à competitividade da indústria de defesa europeia constante do *roteiro de Bratislava*, da *estratégia global*, do *plano de ação,* da *Declaração de Roma*[88]*, do Livro Branco sobre o futuro da Europa – Reflexões e cenários para a EU – 27 em 2025*[89]*,* e do *documento de reflexão sobre o futuro da defesa europeia*[90]*,* refletia o propósito do trabalho desenvolvido ao longo dos últimos anos, decorrente da priorização política da defesa da União nas *Orientações Políticas do Presidente Juncker – Um novo começo para a Europa*, de julho de 2014[91].

Neste sentido, exortada a criação *urgente* de uma *União Europeia da Defesa* pela resolução do Parlamento Europeu[92] de novembro de 2016, os anos de 2017 e de 2018 seriam de fulcral relevo para o arranque da materialização da *estratégia securitária europeia*.

A *União Europeia da Defesa* assentava na presunção de que uma progressiva integração no domínio da defesa era a opção mais viável em termos concorrenciais, competitivos e de gestão de recursos financeiros.

No espectro da sua criação, a proposta de lançamento apresentada compreendia a execução do plano em dois momentos distintos, com base num *sistema de integração diferenciada*. Numa primeira fase, o Parlamento Europeu instava à ativação da *cooperação estruturada permanente,* e posteriormente, à ativação do plano de ação da *estratégia global de política externa e de segurança*.

---

[88] Na Declaração de Roma adotada a 25 de março de 2017 pelos líderes da União Europeia, estes comprometeram-se a trabalhar por uma União a 27 que contribua para criar um setor da defesa mais competitivo e integrado e que reforce a segurança e a defesa comuns em cooperação e complementaridade com a NATO. A Declaração encontra-se [disponível em https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/ (27.10.2018)]

[89] COMISSÃO EUROPEIA, «Livro Branco sobre o futuro da Europa», *Reflexões e cenários para a UE-27 em 2025*, de 01.03.2017, COM(2017) 2025.

[90] COMISSÃO EUROPEIA, *Documento de reflexão sobre o futuro da defesa europeia*, de 07.06.2017, COM(2017) 315.

[91] JEAN-CLAUDE JUNCKER, «Orientações Politicas para a próxima Comissão Europeia», *Um novo começo para a Europa: o meu Programa para o emprego, o crescimento, a equidade e a mudança democrática*, 15.07.2014.

[92] PARLAMENTO EUROPEU, Resolução do PARLAMENTO EUROPEU sobre a União Europeia da Defesa, de 22.11.2016, (2016/2052(INI)).

Na sequência do projeto da integração europeia no domínio da defesa, em junho de 2017, sob o mote *Uma Europa que vela pela sua defesa: Comissão lança debate para avançar rumo a uma união de segurança e defesa,* a Comissão abria ao diálogo a escolha de um dos três cenários apresentados para o futuro da defesa europeia. Um primeiro de desenvolvimento da defesa europeia assente numa *Cooperação no domínio da Segurança e Defesa*, um segundo de *Segurança e Defesa Partilhadas* ou um terceiro de desenvolvimento por via de *Defesa e de Segurança Comum.*

Estes planos – como indicam *per si* – implicavam níveis de integração e de solidariedade de diferentes níveis, não se apresentando todavia mutuamente excludentes. A escolha da velocidade do imprescindível reforço da defesa europeia era, nestes termos, deixada a cargo dos Estados membros.

Estas propostas viriam a ser discutidas na *Conferência de Alto Nível sobre Segurança e Defesa,* realizada em Praga, em 9 de junho de 2017.

Precedida da assinatura da *Declaração Conjunta*[93] pelos dirigentes da União Europeia e da *Organização do Tratado do Atlântico Norte* de *2016*, a conferência reafirmou a complementaridade das relações transatlânticas estabelecidas e reforçadas no decurso da construção europeia, e acentuou a necessidade de intensificar os esforços europeus no reforço da investigação, do investimento nas capacidades e das operações em matéria de defesa.

A Cimeira, por sua vez, antecederia o refirmar da parceria estratégica pela adoção de uma nova *Declaração Conjunta,* em 10 de julho de 2018. O compromisso afirma uma ação coordenada conjunta no âmbito dos domínios estipulados essenciais: a mobilidade militar, a cibersegurança, as ameaças híbridas, a luta contra o terrorismo, as mulheres e a segurança.

A visão estratégica partilhada estabelecida nas relações transatlânticas beneficiaria em larga escala da aposta no quadro da defesa europeia.

Em paralelo ao diálogo institucional e na senda das prerrogativas definidas para a criação de uma *União Europeia da Defesa*, os dirigentes da União concordaram em lançar uma *cooperação estruturada permanente,* a fim de reforçar a segurança e defesa da Europa, em 22 de

[93] Referência à Declaração Conjunta de 8 de julho de 2016, assinada em Varsóvia pelos presidentes do CONSELHO EUROPEU e da COMISSÃO e do SECRETÁRIO-GERAL DA NATO, que viria a ser renovada pela Declaração Conjunta de 10 de julho de 2018 [disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2018/07/10/eu-nato-joint-declaration/ (27.10.2018)] (versão inglesa).

junho de 2017. A decisão do Conselho relativa ao estabelecimento da *cooperação estruturada permanente* remonta a 11 de dezembro de 2017[94].

Nos termos expostos, todos os Estados membros da União participam na cooperação, com exceção da Dinamarca, Malta e Reino Unido. No âmbito do compromisso assumido, os Estados membros participantes aprovaram uma lista inicial de 17 projetos em áreas como a formação, o desenvolvimento de capacidades e a disponibilidade operacional no domínio da defesa a realizar no âmbito da cooperação instituída que viriam a ser formalmente aprovadas pelo Conselho a 6 de março de 2018.

Simultaneamente, o Conselho adotou um roteiro para a aplicação do mecanismo de *cooperação estruturada permanente*. Em 25 de junho de 2018, o Conselho adotou regras de governação para os projetos desenvolvidos no quadro deste mecanismo. De modo a preservar a estrutura e a dotá-la de pertinência, até novembro de 2018, deverá ser apresentada uma lista atualizada de projetos a desenvolver na sua esteira, incluindo uma segunda vaga de projetos e dos respetivos participantes.

Concomitantemente, em outubro de 2018, o Conselho adotou uma recomendação que define as etapas do cumprimento dos compromissos mais vinculativos assumidos no quadro da *cooperação estruturada permanente* e especifica objetivos mais precisos[95].

Quanto ao segundo vetor do desenvolvimento de uma integração europeia no domínio da defesa, como forma de fazer face às acentuadas discrepâncias que se fazem sentir entre os Estados no seio do fabrico e inovação no domínio securitário, a Comissão Europeia instituiu em junho de 2017, o *fundo europeu de defesa*[96], no valor de 5,5 mil milhões de EUR por ano.

Com o intuito de reforçar o mercado interno de defesa, o fundo foi lançado como forma de ajudar os Estados membros a despender o dinheiro dos contribuintes de uma forma mais eficiente, reduzir duplicações na despesa e obter uma melhor relação custo-benefício.

No reforço das capacidades técnicas da União, esta medida orçamental visa coordenar, complementar e ampliar os investimentos nacionais na investigação em matéria de defesa, no desenvolvimento de protótipos e na aquisição de equipamentos e tecnologia de defesa.

---

[94] Decisão (PESC) 2017/2315 do CONSELHO, de 11 de dezembro de 2017, que estabelece uma cooperação estruturada permanente (CEP).

[95] Recomendação do CONSELHO, de 15 de outubro de 2018 que define as etapas do cumprimento dos compromissos mais vinculativos assumidos no quadro da cooperação estruturada permanente (CEP) e especifica objetivos mais precisos (2018/C 374/01).

[96] COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES, Lançar o Fundo Europeu de Defesa, 7.06.2007, COM(2017) 295 final.

Em última instância, pretende-se colmatar os efeitos da progressiva redução orçamental com o setor, a *unificação* de um *mercado de defesa* fragmentado e uma estreita ação conjunta entre os Estados.

Simultaneamente ao lançamento do fundo europeu de defesa, foi apresentada a *Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa, destinado a apoiar a competitividade e a capacidade inovadora da indústria de defesa da EU*[97]*.*

A proposta de quadro regulamentar apresentado funciona como instrumento complementar das medidas de financiamento à investigação no domínio da defesa. O programa proposto assegura ainda o desenvolvimento dos resultados da investigação financiada, por forma a verificar a eficiência dos fundos implementados na capacidade inovadora da indústria europeia de defesa e da sua competitividade.

O projeto de regulamento propõe medidas concretas relativas à indústria da defesa da União, com o intuito de reforçar a sua competitividade. A iniciativa legislativa fomenta uma melhor exploração do potencial industrial da inovação e do desenvolvimento tecnológico, com base no estabelecimento de uma cooperação entre empresas de todos os Estados membros.

Na senda destas matérias o Conselho aprovava, em 25 de junho de 2018, o *catálogo de progressos 2018,* uma espécie de barómetro do estado da defesa europeia. O catálogo elenca as lacunas existentes no domínio das capacidades defensivas e os objetivos a que a União se propõe a atingir.

A efetiva adoção de medidas concretas tendentes à implementação do *plano de ação* e o lançamento do *fundo europeu de defesa* auguravam a ascensão de um novo ciclo para a *política de defesa europeia,* bem como a inauguração de uma nova era na evolução técnica e competitiva da *base tecnológica e industrial de defesa europeia*.

A *estratégia global de 2016* reveste-se dotada de especial relevância, em relação a grande parte do discurso institucional que lhe precede, enquanto iniciativa que foi capaz de exortar atores nacionais, europeus e internacionais a tomar medidas práticas e concretas neste domínio de tão difícil coordenação. Mais do que um mero discurso político, consubstanciou-se num elemento

[97] PARLAMENTO EUROPEU E CONSELHO, Proposta de Regulamento do PARLAMENTO E DO CONSELHO que institui o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa, destinado a apoiar a competitividade e a capacidade inovadora da indústria de defesa da EU, de 07.06.2017, COM(2017) 294 final.

chave para, na ótica que aqui se defende, poder *finalmente* concluir-se, pela existência de uma *política comum de defesa europeia*.

Por outro lado, reconhece-se agora um esforço alargado inerente à intervenção de uma Comissão *outrora menos assertiva e mais restrita* na matéria - ainda que incitada a agir, maioritariamente, pela ação do Conselho e do Parlamento Europeu – na coordenação dos diferentes intervenientes e na adoção de medidas de atuação concretas e individualizadas.

Apesar de longo e complexo, o caminho conducente a uma defesa europeia mais credível e robusta estaria finalmente traçado e em processo de concretização.

III Parte

A ALIANÇA ESTRATÉGICA EUROPEIA DO NOVO MILÉNIO: O ESPAÇO E A UNIÃO EUROPEIA DA DEFESA

«(Eu queria)... não só ir mais além do que qualquer outro antes de mim, mas tão longe quanto fosse possível ao homem.»

Dos diários do capitão James Cook, em 1775

«(...) Viemos em paz, em nome de toda a humanidade.»

Inscrição na placa deixada em solo lunar, Missão Apollo 11, 1969

«Um pequeno passo para um homem, um salto gigantesco para a humanidade»

Neil Armstrong, astronauta norte-americano

3. DESAFIAR AS LEIS DA FÍSICA: A GÉNESE DA INDÚSTRIA AERONÁUTICA

Voar fez sempre parte do mais íntimo do imaginário do ser humano.

Dos projetos de planadores de *Leonardo da Vinci*[98], ao balão de ar quente de *Bartolomeu de Gusmão*[99], muitos foram os contributos de homens visionários para o seu tempo na concretização da máquina voadora.

A origem da indústria aeronáutica, tal como universalmente reconhecida, remonta a 1903, ano em que o primeiro engenho a motor desafiava a gravidade, equilibrado nas asas construídas pelos americanos irmãos *Wright*[100].

A primeira invenção que descolava do solo transparecia, de forma evidente, a combinação perfeita da persistência e genialidade do trabalho de investigação que lhe estaria subjacente, aliada à excelência da complexa abordagem técnica que havia sido necessária para tal feito.

---

[98] Uma das figuras mais importantes do Renascimento. Destacou-se como cientista, matemático, engenheiro, inventor, anatomista, pintor, escultor, arquiteto, botânico, poeta e músico.

[99] BARTOLOMEU LOURENÇO DE GUSMÃO, cognominado na história como o padre voador, foi um sacerdote, cientista e inventor português nascido no Brasil, famoso por ter inventado o primeiro aeróstato operacional, a que chamou de *passarola*. JOSÉ SARAMAGO faz referência à invenção ao longo da sua obra *O Memorial do Convento*.

[100] Cfr. AA.VV., *Enciclopédia da História Universal*, *cit.*, p. 676-677.

Se indubitavelmente é no início do *século XX* que as primeiras máquinas a motor desafiaram as leis da física, dúvidas subsistem quanto à primazia da criação de *Wilbur e Orville Wright*[101], com quem o brasileiro *Santos Dumont* disputa o título.

Contudo, apesar das dúvidas suscitadas, bem como independentemente da nacionalidade dos pioneiros na aeronáutica, o certo é que é maioritariamente em solo europeu que o desenvolvimento do setor da aviação começa a dar os primeiros passos.

Contextualizada no clima de tensão que antecedeu a I Guerra Mundial, as potencialidades militares e de defesa da gama de produtos integrada pela aeronáutica foram enaltecidas desde o estado embrionário do setor.

Num rasgo estratégico, França, Alemanha e Reino Unido, aventuravam-se de forma pioneira na produção em larga escala de aviões civis e militares.

A *Short Brothers Limited*, empresa originária do Reino Unido, foi a primeira no panorama mundial a estabelecer uma linha de produção de aviões. Seguindo o mesmo legado, a indústria aeronáutica francesa e a alemã davam os primeiros passos, e de uma forma mais residual também a Rússia e os Estados Unidos da América iniciavam a sua aposta no ramo da aviação.

No período imediato pós I Guerra Mundial, a indústria aeronáutica europeia, designadamente a fortíssima indústria alemã, foi extremamente afetada pelas restrições impostas pelo *Tratado de Versalhes*[102]. A recuperação do setor remontaria apenas a 1926, altura em que a abolição das restrições impostas pelo tratado impulsionariam a ascensão de várias empresas.

O ímpeto dado ao crescimento e desenvolvimento da indústria aeronáutica durante o período entre as duas guerras marcaria a *era de ouro da aviação*.

No início da II Guerra, a indústria aeronáutica alemã era a mais avançada no plano mundial. Nesta altura, o Japão caracterizava-se como o maior importador dos produtos alemães, apresentando-se como um país francamente atrasado no desenvolvimento tecnológico, quando comparado com os níveis de competitividade apresentados pelas indústrias europeia e americana.

---

[101] Neste sentido, SANTOS DUMONT: «Eu não quero tirar em nada o mérito dos irmãos Wright, por quem tenho a maior admiração; mas é inegável que, só depois de nós, se apresentaram eles com um aparelho superior aos nossos, dizendo que era cópia de um que tinham construído antes dos nossos.» - Várias fontes indicam que o brasileiro SANTOS DUMONT tenha sido o primeiro a descolar a bordo de um avião (o 14-Bis), impulsionado por um motor aeronáutico. No entanto, uma corrente maioritária considera os Irmãos WRIGHT como os inventores do avião, na sequência de uma descolagem ocorrida em 17 de dezembro de 1903.

[102] O Tratado de Versalhes foi um tratado de paz assinado em 1919 pelas potências europeias, com vista a pôr oficialmente termo à I Guerra Mundial.

Face ao receio provocado pela posição dominante adquirida pela Alemanha, a França e o Reino Unido recorriam às respetivas produções nacionais e ao mercado americano para suprir as suas necessidades militares. Deste ponto de vista, o domínio alemão acabaria por funcionar como um estímulo em prol do crescimento do imponente mercado aeronáutico americano, o qual abastecia também a União Soviética.

Durante o período da guerra, a tecnologia mundial estava de olhos postos na evolução da máquina voadora, sem que os altíssimos custos associados à produção interferissem. O aeroplano era um instrumento utilizado para reconhecimento, bombardeamento e combate aéreo.

Parafraseando *Santos Dumont*, *«[n]o começo deste século, nós, os fundadores da Aeronáutica, havíamos sonhado com um futuro pacífico e grandioso para ela. Mas a guerra veio, apoderou-se de nossos trabalhos e, com todos os seus horrores, aterrorizou a humanidade.»*

Como consequência, a guerra funcionaria como uma espécie de critério de *seleção natural* para o desenvolvimento da aviação. Apenas as indústrias mais fortes sobreviveriam no mercado mundial.

No final do conflito, afirmavam-se como indústrias dominantes a americana e a britânica. Os produtos que restavam da indústria alemã foram transportados para os Estados Unidos, Reino Unido, França e Rússia. A indústria francesa teve que recomeçar. A indústria soviética apesar de ter resistido ao lastro de destruição provocado não era tecnologicamente avançada. O Japão ficou interdito de restruturar o setor até 1952.

Reflexo desta exponencial linha de crescimento, em 1957, de olhos postos no céu, o mundo assistia ao lançamento do satélite russo *Sputnik 1*. O acontecimento marcava o início da *Era Espacial* que se desenvolveria na esteira de uma acérrima disputa de competitividade estratégica entre a América e a Rússia.

Em 1969, o *jato* francês *Concorde*, único avião supersónico do mundo, levantava voo, e no mesmo ano, pela primeira vez, o ser humano punha à prova tudo quanto era materialmente conhecido até então: *Apollo 11* aterrava no espaço, levando o primeiro homem a pisar solo lunar.

Contrariamente à relevância atribuída à tecnologia desenvolvida com propósitos civis no contexto europeu, as questões estratégicas de defesa relacionadas com a indústria aeroespacial apenas começaram a ganhar espaço na agenda política com a entrada no novo milénio e o reacender das problemáticas *securitário-defensivas*.

Ao passo que a Europa *contemporânea* acordava lentamente para a importância destas questões, os Estados Unidos mantinham uma posição de liderança consolidada há várias décadas neste poderosíssimo segmento de mercado.

Hoje, são mais de 1.300 os satélites que orbitam em torno da terra com diferentes propósitos. Explorados por 80 países e diferentes organizações, providenciam uma vasta gama de serviços em prol de milhões de pessoas e instituições do mundo inteiro.

3.1 UM ESPAÇO DE INFINDÁVEIS OPORTUNIDADES

Na era da globalização o espaço tornou-se num ativo imprescindível no domínio civil e militar.

Com importância em diversos domínios como a migração, o mercado único digital, a sociedade de informação, os transportes, a segurança e defesa, as alterações climáticas, a agricultura ou a sustentabilidade dos recursos naturais, uma Europa mais robusta na ordem internacional é indestrinçável de uma Europa mais coesa, mais competitiva e com mais autonomia de ação estratégica no domínio aeroespacial.

Numa estreita relação de indissociabilidade, a exploração espacial anda a par com o plano político[103]. Alavanca de crescimento económico e propulsor de avultada empregabilidade, as potencialidades derivadas da exploração das tecnologias, dados e serviços espaciais consignam-se a áreas tão distintas quão intrinsecamente presentes no quotidiano da sociedade atual.

Em consequência, decorrente da continua e constante sofisticação tecnológica, o crescimento das economias altamente competitivas passou a estar na esteira da dependência de uma série de sistemas espaciais estabelecidos. O acesso ao espaço e o respetivo nível de autonomia atingido na capacidade de exploração tornaram-se, assim, numa espécie de medidores da posição de supremacia alcançada por qualquer potência política no painel global.

Numa perspetiva comparada, os Estados Unidos da América ocupam o primeiro lugar das potências espaciais mundiais. Personificando o conceito de *potência dominante no espaço* e de

---

[103] Neste sentido, recordamos as palavras do Professor PAULO DE PITTA E CUNHA, que no contexto presente da União Europeia em sentido amplo, e, simultaneamente, atento o desiderato basilar inerente ao específico quadro da integração europeia do setor espacial, nos figuram dotadas da maior pertinência e atualidade, «A organização da Europa já não é determinada em primeira linha, pela necessidade de suprimir para sempre os conflitos intra-europeus; o que sobretudo importa é sustar o declínio da Europa em face do progresso dos demais continentes.», PAULO DE PITTA E CUNHA, *Integração Europeia. Estudos de economia, direito e política comunitários 1963 – 1993, cit*., p. 15.

potência dominante na informação[104], a América utiliza os sistemas espaciais como instrumento apto a assegurar e a contribuir para a manutenção da posição de liderança estratégica, política, científica e económica de que é detentora no contexto mundial.

Na sequência das ameaças da *era nuclear,* cujo amanhecer teria lugar com a detonação do primeiro engenho atómico pelos Estados Unidos, às 5h30m do dia 16 de julho de 1945, a utilidade estratégica do espaço foi desde logo percecionada.

A iniciativa estratégica do Presidente americano *Reagan* nos anos 80 que ficaria conhecida como *«guerra das estrelas»* era uma tentativa de utilizar raios *laser* e feixes de partículas para destruir eventuais mísseis inimigos durante a trajetória de aproximação. A exploração espacial, sistemas de rastreio, telemetria, miniaturização de computadores e *lasers* eram parte da parafernália tecnológica em que a economia e investigação norte americanas começavam a apostar fortemente. A economia soviética encontrava-se manifestamente enfraquecida para competir com os avanços técnicos americanos[105].

A imponência alcançada no setor deriva de um grau de investimento irrebatível em termos universais. Cerca de 80% das despesas mundiais empregues na exploração do domínio espacial traduzem-se em dólares americanos, tornando o segmento espacial numa das maiores e mais rapidamente desenvolvidas indústrias americanas desde a II Guerra Mundial.

Paralelamente, a Rússia, igualmente pioneira nos progressos espaciais, manteve a sua base científica, tecnológica e operacional, e estabeleceu relações institucionais e de cooperação industrial com os Estados Unidos.

Neste quadro, o Japão, a China, a Índia e o Brasil têm ascendido como novas potências espaciais nos últimos anos, nomeadamente por considerações de ordem estratégica.

No contexto do projeto de integração, o desenvolvimento espacial enquanto veículo de prossecução de muitos dos objetivos preconizados pelas políticas europeias, nomeadamente de fomento da competitividade económica, criação de emprego, competitividade industrial, alargamento e coesão, desenvolvimento sustentável, a par do vetor dual segurança e defesa, tem vindo a ser encarado como uma prioridade no fortalecimento e aprofundamento da União Europeia do futuro.

---

[104] Neste sentido, COMISSÃO EUROPEIA, Livro Verde «Política Espacial Europeia», 21.1.2003 COM(2003) 17 final.

[105] Neste sentido, AA.VV., *Enciclopédia da História Universal. Acontecimentos e Personalidades que moldaram o mundo*, *cit*., p. 476-477.

Foi ciente desta realidade, que ao longo dos últimos quarenta anos, a Europa tem suportado um avultado investimento na consolidação de uma correspondente infraestrutura tecnológica que lhe permita tirar partido dos elementos tecnológicos necessários para o desenvolvimento de sistemas espaciais.

A via de desenvolvimento espacial europeia tem sido caracterizada pela pretensão de aquisição e manutenção de um acesso autónomo ao espaço, o qual apenas garantido com recurso ao desenvolvimento de lançadores independentes e de satélites.

Concomitantemente, tem sido marcada por um esforço contínuo de desenvolvimento da ciência, das aplicações e das infraestruturas conexas, pela implementação de uma política industrial que visa o desenvolvimento de uma base competitiva e inovadora, e pela prioridade dada aos aspetos civis e comerciais, em especial, no domínio dos serviços de lançamento e dos satélites.

Na senda destas matérias, a investigação e o desenvolvimento tecnológico no setor aeroespacial é preconizada pela estratégia de *Lisboa*.

Nos termos plasmados pelos tratados[106], a União compromete-se a coadjuvar e a complementar ativamente, sob um ponto de vista *supranacional,* o conjunto das políticas estaduais implementadas em prol do reforço das *bases científicas e tecnológicas europeias*.

Na passagem de um infinito desconhecido à dependência económica das suas potencialidades, o setor militar é uma das áreas onde é manifesto um mais avultado investimento espacial por parte dos *stakeholders* do setor. Tal opção é visivelmente justificada pela perentória relevância e notoriedade dos respetivos benefícios da tecnologia espacial nesta área específica de intervenção terrestre: armamento de precisão, vigilância por *drone* e comunicações no terreno em tempo real.

O setor aeroespacial apresenta-se como ferramenta essencial no combate à criminalidade generalizada, designadamente, decorrente das faculdades conferidas de alerta precoce, observação, navegação e comunicação. O caso mais paradigmático reporta-se ao investimento norte americano, o qual adstrita uma fatia generosa do avultado orçamento que destina ao setor militar ao específico domínio aeroespacial.

---

[106] Cfr. Título XIX «A investigação e o desenvolvimento tecnológico e o espaço», artigos 179.º- 190.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

No entanto, o alcance atual dos domínios terrestres na mira das infraestruturas espaciais é muito mais abrangente do que a mera circunscrição histórica à segurança nacional ou às telecomunicações.

Assiste-se hoje a uma mudança radical do paradigma das potencialidades espaciais por parte dos atores económicos. As atividades espaciais são desenvolvidas cada vez mais sob a perspetiva comercial, convergindo numa maior aposta do setor privado, na reformulação profunda dos modelos industriais e empresariais tradicionais do setor e na redução do custo de acesso ao espaço e da sua utilização.

Ainda assim, o setor de defesa continua a desviar para si grande parte das atenções.

Estes sistemas possibilitam a monitorização de lugares longínquos sem os constrangimentos associados à soberania territorial, permitindo antecipar a recolha de informação relativa a determinados acontecimentos na eminência de ocorrer. A superioridade estratégica conseguida em virtude daquela informação reveste-se de uma notória expressão nos processos de tomada de decisão e para as cadeias de comando.

Desta forma, o conjunto de todos os equipamentos espaciais constitui um sistema crucial para as necessidades das forças armadas, designadamente, observação, vigilância eletrónica, transmissões, navegação, vigilância e alerta a nível de mísseis balísticos, oceanografia e capacidades para uma futura observação, via radar, das trajetórias dos satélites em órbita baixa.

Mas se olhar para cima apenas sob o ponto de vista militar é extremamente redutor, atentas as tantas potencialidades espaciais aptas a beneficiar tão diversos domínios terrestres, essa visão torna-se paralelamente imprescindível para garantir de forma efetiva e eficaz o desenvolvimento e manutenção das capacidades de defesa e segurança.

Neste contexto, o desenvolvimento das atividades espaciais europeias com vista a considerações militares remonta a um passado muito recente.

As aquisições para fins militares correspondem a apenas um décimo da indústria transformadora europeia no domínio do espaço, reportando-se, maioritária e exclusivamente, ao domínio nacional dos respetivos Estados membros. Tal converge na fragmentação dos sistemas e na atribuição de diferentes graus de importância consoante o país.

Acometendo-lhe um papel fundamental na definição de uma estratégia global de defesa, o maior desafio europeu é a garantia da respetiva autossuficiência no setor.

Neste quadro nacionalmente segmentado, a profetizada independência só poderá ser assegurada com recurso à detenção de uma capacidade autónoma de avaliação de ameaças, a

qual apenas conseguida com a partilha das infraestruturas espaciais implementadas pelos diferentes níveis nacionais.

A necessidade de uma estreita cooperação entre os diferentes Estados membros em matéria espacial urge como o segredo do sucesso da ação europeia na exploração espacial para fins civis, mas sobretudo militares.

Este cenário é manifestamente distinto da situação de outras grandes potenciais espaciais, quando recorrendo a uma perspetiva comparada, e mesmo quando em consideração o contexto da própria União, demarca-se fortemente da conjuntura de desenvolvimento do respetivo mercado civil. A manutenção e incremento deste último mercado, quer na sua vertente comercial, quer institucional, reveste-se de essencial importância para a valorização da investigação europeia e das respetivas capacidades industriais.

3.2 A POLÍTICA ESPACIAL EUROPEIA

A vontade de autonomização de uma defesa europeia nos moldes vertidos no plano da presente exposição implica, necessariamente, em paralelo ao desenvolvimento das capacidades para a produção e comercialização de produtos de defesa, mecanismos fiáveis que lhe permitam uma tomada de decisão e de atuação solidamente fundamentada e independente.

Significa que, se a investigação e desenvolvimento de material de armamento permitem à União assegurar parte das necessidades próprias, e através da transação de produtos de defesa e respetivas peças componentes a obtenção de lucros para a contínua atualização tecnológica do setor, por outro lado, são necessários sistemas complementares que lhe permitam, à distância e em tempo real, responder aos desafios emergentes no terreno.

Na realização dos desígnios que lhe incumbem nas ações de *peacemaking* (ações para promoção da paz) e de *peacekeeping* (ações para manutenção da paz), as potencialidades espaciais são ferramentas de recurso imprescindíveis ao permitirem, nomeadamente, antecipar situações de crise ou a gestão das situações em curso e o acompanhamento da sua evolução posterior.

O reconhecimento da faculdade de utilização para fins militares de fotografias obtidas por câmaras instaladas em satélites remonta a 1989, altura em que a *União da Europa Ocidental* criou um grupo de trabalho dedicado a fomentar a cooperação no domínio espacial entre os países membros da aliança.

Os estudos realizados permitiram a conclusão da extrema relevância que as imagens obtidas a partir de satélites seriam dotadas, enquanto ferramentas de vital importância para averiguar a aplicação dos tratados, gerir crises e controlar o ambiente. Para tal seria desde logo necessário diligenciar pela obtenção dos meios de captação de imagens e dos instrumentos para as interpretar.

Atento a avultadíssimo investimento necessário e a já existência no mercado de imagens de boa resolução, a primeira prioridade da aliança europeia no domínio do espaço foi a criação de um centro de satélites, para interpretar as imagens recolhidas por sistemas de satélites já implantados. O centro foi instalado em Madrid em 1993.

Embora a *União da Europa Ocidental* nunca chegasse a desenvolver o seu próprio sistema de satélites, com a transferência da incumbência da gestão de crises para a União Europeia, decidida em 1999, e a nomeação de um Secretário-Geral comum à *União da Europa Ocidental* e ao Conselho da União Europeia, o centro de satélites de Madrid deu lugar, a partir de 1 de Janeiro de 2002, ao atual centro de satélites da União Europeia.

O centro de satélites da União Europeia presta serviços com base em meios espaciais com vista a apoiar o processo de tomada de decisão europeia em matéria de *política externa e de segurança comum*.

Nestes termos, o instituto fornece produtos e presta serviços resultantes da exploração de meios espaciais estabelecidos, e disponibiliza imagens de satélite, imagens aéreas e serviços conexos. Sob a supervisão do *Comité Político e de Segurança* e a direção operacional da Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, a instituição tem por principais desígnios o alerta dos responsáveis políticos para potenciais situações de crise, possibilitando assim a tomada, em tempo devido, de medidas diplomáticas, económicas e humanitárias, assim como a programação de intervenções.

O plano *supraestratosférico* visto pela lente Europeia tem sido percecionado como um infinito campo de sucessos tecnológicos e comerciais.

Decorrentes das exigências globais e sobretudo movida por demandas de caráter civil, ao longo dos últimos anos, a União tem encetado esforços concretos por forma a providenciar uma atuação autónoma e independente em todas as áreas chave de atuação espaciais. E a verdade, é que com exceção do acesso humano ao espaço, o conjunto significativo de capacidades espaciais desenvolvidas pela União Europeia podem atualmente elevá-la à posição de potência espacial.

Contudo, se ser uma potência espacial depende sobretudo de uma visão política e considerando que a segurança e defesa são o último reduto da soberania e política nacionais, no plano *supranacional*, em bom rigor, a União não poderá ascender integralmente a tal posição, em virtude da falta de autonomia estratégica no domínio espacial com direta implicância nos importantíssimos domínios da segurança e da defesa.

A preconização dos objetivos espaciais europeus assenta numa atuação de base multinível, no quadrante da qual se intersetam os contributos do plano nacional, *supranacional* e intergovernamental.

Na ótica institucional, a *Agência Espacial Europeia* tem sido de preponderante importância para a evolução do setor, enquanto organismo europeu congregador de interesses convergentes, meios e financiamentos.

A vontade europeia de aprofundamento da vertente espacial remonta ao debate sobre o futuro da Europa de 2003, sob pena da inexistência de uma abordagem coordenada do setor gerar uma incapacidade irredutível no desenvolvimento de novas tecnologias e manutenção das aplicações existentes ou projetadas, com graves prejuízos para a competitividade global da União.

Projetada pela *Ariane* e pelo *Centro Espacial da Guiana Francesa,* a título de lançador e infraestrutura espacial de interesse europeu, - elementos básicos de qualquer projeto espacial, - a Comissão lançou o debate acerca da implementação de uma *política espacial europeia*.

Numa perspetiva que contemplava a vasta gama de potencialidades civis, e portanto extravasante das considerações meramente defensivas, a proposta de formalização de uma *política espacial europeia* surgiria na esteira de sistemas europeus operacionais meteorológicos e de comunicações já implementados, da adoção do programa de navegação, sincronização e posicionamento por satélite (*Galileo*) e da iniciativa inerente à formulação do plano para implementação do sistema de vigilância global e observação da Terra.

O espaço era desde logo encarado enquanto componente integrante das políticas fundamentais da União Europeia, num momento em que a sua autonomia de exploração estava já garantida por via de um acesso independente e fiável pelos referidos lançador e infraestrutura.

Por outro lado, o desiderato da política espacial europeia partia da premissa da extrema necessidade de uma Europa que fizesse mais e melhor, com os meios à disposição, quando confrontada com a pressão concorrencial no setor oriunda de outros pontos do globo. Na

conjuntura global, uma abordagem das questões aeroespaciais de forma dispersa e fragmentada, não permitiram à União o desempenho pleno do seu papel como uma grande potência espacial[107].

O programa *Galileo* lançaria para órbitra, de forma pioneira, um sistema civil de navegação por satélite e complementaria os dados obtidos a partir dos satélites de posicionamento já existentes, o sistema de posicionamento global norte-americano *GPS* e o russo *Glonass.* Estes enquanto sementes embrionárias dos sistemas de posicionamento global encontravam-se, em contraste com o programa europeu, controlados pelo setor militar.

Resultante do trabalho desenvolvido entre a Comissão Europeia e a *Agência Espacial Europeia*, o sistema espacial desenvolvido reveste-se de fulcral importância estratégica não só para a competitividade na indústria europeia e incremento da empregabilidade, mas acima de tudo na concretização da tão almejada independência europeia na tecnologia de ponta e política espacial, em concreto no importante domínio do posicionamento por satélites.

Em termos institucionais, importa neste ponto apresentar a *Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea,* enquanto organismo instituído por convenção datada de 1960 responsável por testar as inovações relativas à aeronáutica. A organização tem por objetivo a manutenção da segurança no setor da navegação aérea europeia nas esferas civil e militar.

Com o objetivo de criação do *Céu Único Europeu*[108]*,* a organização intergovernamental responsável pela segurança da aeronáutica integra, juntamente com a *Agência Espacial Europeia* e a Comissão Europeia, o *European Tripartite Group* instituído por acordo assinado em 1998.

Esta aliança institucional impulsionou o primeiro programa de navegação por satélite da *Agência Espacial Europeia*, o sistema global de navegação por satélite de primeira geração e acompanha a implementação do sistema global de navegação por satélite de 2.ª geração*,* conhecido como *Galileo*[109].

---

[107] Neste sentido, COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da COMISSÃO ao CONSELHO e ao PARLAMENTO EUROPEU «Rumo a uma política espacial europeia», de 07.12.2002, COM(2001) 718 final.

[108] O espaço aéreo europeu está estruturado em função das fronteiras nacionais, o que converge na existência de múltiplos sistemas nacionais de controlo do tráfego aéreo. A iniciativa *Céu Único Europeu* lançada nos anos 90's visa assegurar a sustentabilidade ambiental e evitar o congestionamento do espaço aéreo, nomeadamente pela criação de um sistema integrado e eficaz de controlo de tráfego - cfr. Regulamento (CE) n.° 549/2004 do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO, de 10 de Março de 2004, que estabelece o quadro para a realização do céu único europeu ("regulamento-quadro") (Texto relevante para efeitos do EEE) - Declaração dos Estados-Membros sobre questões militares relacionadas com o céu único europeu.

[109] Neste sentido, PARLAMENTO EUROPEU, «GALILEO: Overcoming obstacles History of EU global navigation satellite systems», abril de 2017; cfr. Regulamento (UE) n.º 1285/2013 do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO relativo à implantação e à exploração dos sistemas europeus de navegação por satélite e que revoga o Regulamento (CE) n.º 876/2002 do CONSELHO e o Regulamento (CE) n.º 683/2008 do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO.

Nestes termos, decorrente da adesão da União Europeia à convenção da *Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea*, desde 2002 que o organismo substitui legitimamente a atuação da Comissão Europeia nas áreas da navegação aérea cobertas pelos termos da referida convenção.

O sistema de vigilância global e observação da Terra[110], enquanto programa de vigilância global do ambiente e da segurança, coordenaria informações recolhidas por sistemas já implementados, com vista a permitir à União Europeia conhecimentos com importantes implicações geoestratégicas de forma independente de terceiros.

Este mecanismo de observação terrestre, com recurso a técnicas espaciais e a serviços operacionais bem definidos, permitiria à Europa uma capacidade de avaliação autónoma das suas reações estratégicas, fiável e atempadamente. A finalidade da União era o acompanhamento das políticas ambientais e de segurança e defesa num contexto do desenvolvimento sustentável.

A implementação destes sistemas espaciais potenciaria a concretização dos objetivos constantes da *estratégia de segurança e defesa de 2003.*

A *política espacial europeia,* consignada no *Livro Verde*[111] da Comissão Europeia, profetizava a importância de uma capacidade independente de acesso ao espaço como um investimento de fulcral importância para a manutenção da excelência científica e do reforço da *base industrial e tecnológica europeia*.

Nestes moldes, o conhecimento científico originado naturalmente pelo processo de aposta no espaço era entendido sob o ponto de vista de dotar o mercado comercial de uma maior competitividade e por conseguinte, revesti-lo de um avultado crescimento económico.

A concretização destas metas contribuiria para o advento da *sociedade do conhecimento*, para a competitividade da indústria europeia em vários domínios, para o apoio ao desenvolvimento sustentável e para o reforço da segurança dos cidadãos da sociedade global. Todos eles objetivos diretrizes modelares do aprofundamento do projeto de integração.

Nestas matérias, a cooperação instituída em torno do grupo *EUCLID* (*EUropean Cooperation for LIghtning Detection*), quanto ao desenvolvimento de tecnologias espaciais necessárias a longo prazo de interesse para as utilizações militares do espaço, asseguraria a

---

[110] Neste sentido, COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da COMISSÃO ao CONSELHO e ao PARLAMENTO EUROPEU, «Vigilância Global do Ambiente e da Segurança (GMES): do conceito à realidade», de 10.11.2005, COM(2005) 565 final.

[111] COMISSÃO EUROPEIA, Livro verde «Política Espacial Europeia», *cit*.

fiabilidade dos sistemas através da garantia de cumprimento dos requisitos operacionais dos sistemas a implementar.

Uma *política externa e de segurança comum* ou *política europeia de segurança e defesa* deve funcionar interligada a um acesso autónomo a informações globais fiáveis, de modo a permitir um processo de tomada de decisão com conhecimento de causa.

A sinergia entre a segurança e o espaço é traduzida pela dimensão de segurança comportada pelo espaço e, em paralelo, pela dimensão espacial integrada pela segurança.

Neste sentido, as tecnologias e infra estruturas espaciais são de caráter essencial à evolução das *políticas de segurança e defesa*, cuja eficiência e credibilidade dependem em larga escala das vantagens estratégicas dos sistemas em conjugação com a faculdade de decisão autónoma conferida.

No escopo da segurança e defesa, as funções de vigilância permitem efetuar um controlo mais apertado do cumprimento das restrições nas fronteiras e zonas costeiras e, em consequência, controlos mais eficazes da imigração clandestina e de tráficos diversos. Contribuem ainda para uma prevenção antecipada de conflitos, ao manterem uma vigilância mais próxima sobre potenciais ameaças à segurança e identificando crises humanitárias nas suas fases iniciais.

Por seu turno, o acesso a conhecimentos, informações e capacidades militares no terreno está dependente da capacidade de lançamento, desenvolvimento e operacionalização de satélites que permita sistemas de comunicações, posicionamento e observação à escala global. O interesse é consideravelmente acrescido atento o facto de a maior parte dos sistemas espaciais serem inerentemente passíveis de utilizações múltiplas.

Face ao exposto, o *Livro Branco* sobre o *plano de ação para implementação da política espacial europeia*[112] lançava às instituições nacionais e europeias o repto de um reforço do desempenho industrial, da aceleração das fases de investigação e desenvolvimento e do fomento da inovação tecnológica.

Assumindo as adversidades que podiam insurgir do facto de uma ampla gama da informação utilizada a nível europeu ser proveniente de satélites explorados no âmbito de quadros nacionais, bilaterais ou intergovernamentais, bem como consequência das lacunas industriais existentes em alguns domínios aeroespaciais, nomeadamente ao nível de componentes de fabrico,

---

[112] COMISSÃO EUROPEIA, Livro Branco «Espaço: uma nova fronteira europeia para uma União em expansão», *Plano de Acção para Implementação da Política Espacial Europeia*, de 11.11.2003, COM(2003) 673 final.

o plano apontava para a importância de uma aposta no apoio à construção de infra estruturas e no apoio à inovação e desenvolvimento tecnológico. A indústria aeroespacial europeia não podia depender de outros e dos termos da sua regulamentação de exportação neste domínio, no que diz respeito a alguns componentes espaciais críticos de incorporação impreterivelmente necessária.

A dependência tecnológica tem que ser contornada sob pena de limitar as capacidades da indústria europeia para responder aos desafios inerentes ao apoio às políticas da europeias e de concorrência nos mercados comerciais, em especial no domínio da segurança e da defesa.

Neste espectro reclamava-se a garantia de condições equitativas de concorrência, que passaria, em parte, por um financiamento adequado e pela implementação de uma regulamentação mais equilibrada.

Em virtude daquelas premissas profetizava-se um trabalho conjunto entre a União e outras nações espaciais, no sentido de eliminar as distorções do mercado espacial comercial, com vista à criação de condições equitativas de concorrência. Tal incluía o incentivo a maiores esforços conducentes a atenuar as ineficiências e efeitos adversos decorrentes dos controlos às exportações norte-americanos, que restringem a expansão do mercado espacial comercial a nível mundial.

Simultaneamente, em apelo à compreensão de uma noção *latu sensu* de concorrência que abranja o plano internacional, reconhecia-se as vantagens que a Europa poderia beneficiar com recurso à criação de empresas comuns e de outras formas de cooperação que tirassem proveito das diferentes vantagens industriais, como a liderança tecnológica, tecnologias de voos espaciais tripulados ou menores custos de fabrico, disponíveis em vários países.

3.3 O PARADOXO ESPAÇO E DEFESA: A DUPLA ESTRATÉGIA DA SEGURANÇA EUROPEIA EM TERRA E NO ESPAÇO

Na esteira da implementação de uma política espacial europeia, a União tem investido no desenvolvimento do setor com vista à solidificação do seu lugar no seio das nações espaciais mundiais.

Movida pela multiplicidade estratégica inerente ao domínio espacial, o programa intergovernamental de lançadores europeus coordenado pela *Agência Espacial Europeia* proporciona à Europa um elevado nível de autonomia e independência em termos de acessibilidade ao espaço. A implementação bem sucedida dos programas ainda em desenvolvimento *Ariane-6* e *Veja-C* visa garantir à Europa uma forte capacidade de acesso a título

individual ao espaço nos próximos anos.

As finalidades passíveis de serem associadas às ferramentas de observação terrestre têm tido reflexo na mudança funcional dos satélites implementados.

Com uma génese originariamente ligada a fins militares nacionais, os satélites de observação terrestre estão atualmente a ser desenvolvidos, lançados e utilizados de forma muito mais abrangente, seja por atores comerciais, institucionais ou ambientais.

Nesta gama inclui-se o programa europeu *Copernicus*[113] enquanto resultado da parceria estabelecida entre a União Europeia, a *Agência Espacial Europeia* e os vários Estados membros.

O programa *Copernicus*, sucedâneo do sistema de vigilância global e observação da Terra, é o programa espacial europeu especificamente vocacionado para a observação da Terra. Consubstancia-se no contributo europeu para a *rede mundial de sistemas de observação da Terra,* o qual arquitetado no âmbito do *grupo de observação da Terra*. A sua operacionalidade resulta da agregação das potencialidades derivadas de três componentes fundamentais que se traduzem no espaço, *in situ* e em serviços.

A componente *Espaço* é composta pela estrutura de satélites de observação implementados – a família de satélites *Sentinel* – e pela combinação de satélites de terceiros lançados a título de *missões contributivas.*

O sucesso das finalidades específicas do programa *Copernicus* dependem em larga escala da coordenação entre a informação obtida por via dos satélites implementados e a informação complementar conseguida através das missões desenvolvidas pelos esforços de operadores nacionais, europeus e internacionais.

Paralelamente, os sistemas *in situ* como as estações terrestres, recolhem e analisam a informação conseguida por via de sensores localizados em terra, no ar e no mar.

Deste modo, os serviços do programa *Copernicus* utilizam o conjunto de informação recolhida pelos vetores espaço e *in situ*, endereçando-as, sobretudo, a seis principais áreas de atuação, nomeadamente, monotorização da terra, do mar e da atmosfera, alterações climáticas, gestão de emergências e segurança.

As finalidades do programa apresentam-se de caráter multidimensional incluindo a proteção do ambiente, a gestão de áreas urbanas, o planeamento regional e local, a agricultura, a

---

[113] Regulamento (UE) n.º 377/2014 do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO de 3 de abril de 2014 que cria o programa *Copernicus* e revoga o Regulamento (UE) n.º 911/2010.

silvicultura, as pescas, a saúde, os transportes, as alterações climáticas, o desenvolvimento sustentável, a proteção civil e o turismo, entre tantos outros.

Os destinatários e principais utilizadores dos serviços *Copernicus* são decisores políticos e autoridades públicas que usufruem da possibilidade de sustentar as suas decisões estratégicas em informação de referência e atualizada.

Nos termos do «*plano de ação europeu para o domínio da defesa*», o alargamento das capacidades do programa *Copernicus*, os quais vocacionadas de forma direta para o setor civil, melhoraria as capacidades europeias de resposta aos desafios de segurança em constante evolução relacionados com os controlos nas fronteiras e com a vigilância marítima.

No âmbito dos serviços de satélite de navegação global estima-se que o programa europeu *Galileo* atinja a plena capacidade operacional em 2020. A partir desse momento, poderá determinar-se uma posição de forma autónoma e independente de qualquer outro sistema, em qualquer lugar e em qualquer momento, recorrendo apenas aos dados obtidos pela utilização da rede de satélites *Galileo*.

O investimento europeu expresso nitidamente pelas potencialidades da constelação de satélites *Galileo,* fará o respetivo sistema de navegação por satélite ascender à posição de mais preciso do mundo.

Atualmente, são três os tipos de serviços baseados na navegação por satélite providenciados pelo programa, o serviço aberto *Galileo*, o serviço de busca e salvamento *Galileo* e o serviço público regulado *Galileo*.

O primeiro enquanto um serviço gratuito de geolocalização, navegação e cronometria, permite nomeadamente ao *sistema eCall*[114] comunicar a localização do veículo aos serviços de emergência.

O serviço de busca e salvamento permite a localização precisa dos sinais de socorro na sequência de ativação de uma radiobaliza de perigo.

Em matéria de segurança e defesa, o programa espacial oferece um serviço encriptado reservado às autoridades públicas para utilizações sensíveis em matéria de segurança, nomeadamente operações militares. Este segmento do programa espacial visa assegurar a

[114] O *eCall* é um novo serviço de chamadas de emergência, desencadeadas por dispositivos embarcados nos veículos automóveis que combinam informação de posicionamento por satélite e comunicações móveis e utilizam, em caso de acidente, a infraestrutura do número único de emergência europeu 112. A implementação do sistema é obrigatória em todos os veículos automóveis novos na União Europeia desde 31 de março de 2018.

continuidade do serviço, inclusivamente nas condições mais desfavoráveis. Providencia um serviço particularmente robusto e totalmente encriptado às autoridades para situações de crise ou de emergência nacional, como no caso de ataques terroristas.

A nível de posicionamento, a União Europeia usufrui ainda dos dados recolhidos pelo programa *EGNOS*, o sistema regional de navegação por satélite que corrige o *GPS*.

O serviço de navegação por satélite oferecido pelo *EGNOS* consubstancia-se no primeiro do género a fazer uso de um sistema de orientação que ao disponibilizar um posicionamento muito mais rigoroso permite voar em segurança com uma visibilidade muito reduzida. A nível prático os pilotos podem orientar-se melhor através das ferramentas tecnológicas e tornarem-se menos dependentes das referências visuais.

O sistema *EGNOS* assenta numa rede de satélites geoestacionários e estações terrestres que corrigem em tempo real os sinais de GPS, cuja margem de erro pode ser de até 5 metros. Os veículos aéreos, marítimos ou terrestres recebem automaticamente estas precisões. O *EGNOS* é um projeto conjunto da *Agência Espacial Europeia*, da Comissão Europeia e da *Organização Europeia de Navegação Aérea* que ao corrigir os sinais transmitidos melhora o desempenho e reforça a fiabilidade do projeto *Galileo* e complementa o *GPS*.

O elo de ligação entre o espaço e a segurança na Europa tem sido conceptualizado de forma muito distinta de outros *superpoderes* espaciais como a Rússia ou os Estados Unidos. Resvala-se na preterição europeia da relevância estratégica, politica e militar do espaço em benefício do desenvolvimento de programas científicos e propósitos espaciais civis.

Na relação que se estabelece entre o espaço, a segurança e a defesa, o desenvolvimento das telecomunicações por satélite apresenta-se como um campo de mercado substancialmente consolidado.

A nível nacional, os programas de comunicação por satélite são os mais comuns e mais avançados, concebidos, geralmente, com propósitos militares. No plano europeu a Comissão Europeia e a *Agência de Defesa Europeia*, em cooperação com os Estados membros pertencentes à *Agência Espacial Europeia*, têm vindo a encetar negociações com vista à criação de um sistema governamental de comunicação por satélite que reforce a segurança, a fiabilidade e o controlo das comunicações, em comparação às garantias oferecidas pelos sistemas de telecomunicações comerciais.

As comunicações por satélite, tradicionalmente associadas ao domínio militar, são elementos críticos para a defesa, segurança, ajuda humanitária, respostas de emergência ou

comunicações diplomáticas. As comunicações por satélite são chaves facilitadores de operações civis e militares, particularmente para aquelas a desenrolar em ambientes remotos e austeros, desprovidos de infraestruturas.

Num contexto de emergentes ameaças à defesa e à segurança, emerge também a necessidade de um suporte aos atores institucionais na execução das missões de segurança e da proteção da infraestrutura de informação critica.

A iniciativa em curso relativa à implementação de uma comunicação governamental por satélite visa proporcionar aos Estados membros comunicações por satélite fiáveis, seguras e financeiramente eficientes, aptas a apoiar as forças policiais na proteção das fronteiras, as redes diplomáticas, a proteção civil e as intervenções humanitárias.

Evidencia-se de forma clara que a dinâmica das atividades espaciais passou por uma radical transformação desde o final da Guerra Fria, tornando o espaço num cenário «*congestionado*, *concorrido e competitivo*».

Concomitantemente, o atrativo do desiderato económico subjacente ao setor tem revelado a sujeição e exposição do espaço cósmico a sérios e graves riscos.

Se, por um lado, o crescimento de uma política estratégica de concorrência mais agressiva por parte dos diversos atores económicos pode pôr em causa a capacidade de resposta do cenário espacial, por outro, a eminente possibilidade de conflito derivado da ameaça inerente às armas anti satélite, às operações hibridas e aos próprios ataques cibernéticos, tornam o espaço num possível campo de batalha interestelar.

De valor inegavelmente imprescindível para o funcionamento da atual sociedade da informação, os sistemas espaciais implantados são alvo de inúmeros perigos e ameaças iminentes que colocam manifestamente em causa o valor estratégico do espaço sideral.

A sustentabilidade espacial é fortemente afetada pelo risco de colisão entre os sistemas implementados e os resíduos e objetos espaciais *à deriva*, pelo impacto dos fenómenos meteorológicos espaciais, pelas interferências nos sinais emitidos que resultam na sua interrupção ou empastelamento, pelos sofisticados ataques cibernéticos, por uma eventual irresponsabilidade nas operações espaciais, e, em última instância, diretamente pela eminência de ataques operados pelas armas anti satélite.

Esta mudança de paradigma acarretou uma nova conceção de segurança espacial, focada, simultaneamente, nos assuntos militares e na redução dos riscos de todos os acessos ao

espaço. Urge assegurar a segurança e a sustentabilidade a longo prazo de todas as operações espaciais em curso e futuras.

A segurança e a continuidade dos serviços baseados em informações recolhidas pelos satélites espacialmente implementados só podem ser plenamente garantidos através da monitorização e proteção das infraestruturas que asseguram a fiabilidade dos dados a utilizar contra eventuais ameaças exteriores. Simultaneamente, em Terra os serviços implementados devem assegurar a proteção da sociedade em geral contra a queda de objetos espaciais como asteroides ou cometas.

A monitorização dos riscos espaciais abrange o âmbito das ações e programas desenvolvidos em sede de conhecimento da situação no espaço.

O escopo do conhecimento da situação no espaço abrange essencialmente o domínio dos detritos espaciais, dos fenómenos meteorológicos espaciais e dos objetos próximos da Terra.

Os detritos espaciais são dejetos tecnológicos como os resultantes de satélites obsoletos ou de componentes de foguetões derivados de atividades de lançamento que orbitam em torno da Terra. Representam uma ameaça crescente à atividade espacial europeia visto que um objeto milimétrico pode danificar seriamente ou até mesmo destruir um satélite implementado, acrescendo riscos avultados ao investimento espacial, - o qual já arriscado por si só.

Os fenómenos meteorológicos espaciais incluem alterações ao campo eletromagnético da terra, a radiação proveniente de ventos solares, tempestades espaciais de partículas ou radiação eletromagnética. Estes eventos podem provocar falhas instrumentais no funcionamento dos satélites ou até danificar severamente sistemas elétricos implementados em Terra.

Os objetos próximos da Terra são, na maioria das vezes, asteroides ou cometas que se aproximam do planeta e dos quais alguns constituem um potencial risco ou ameaça para a segurança terrestre.

Identificar e monitorizar os satélites e os detritos espaciais sobressai como forma de mitigar os perigos inerentes a um risco de colisão.

Neste segmento de defesa, desenvolveu-se uma atividade de vigilância e rastreio espacial baseada em sensores terrestres como telescópios e radares militares associados a instalações de processamento.

Contrariando a tão almejada autonomia de atuação, neste ponto de conhecimento a Europa encontra-se na estrita dependência das informações fornecidas pelos Estados Unidos em sede de alertas anti colisão.

Face à relação de subjugação desencadeada pela falta de meios europeus, tiveram lugar desenvolvimentos recentes conducentes ao reforço da capacidade de resposta europeia neste domínio.

Com este intuito, foi adotada a decisão de estabelecer um quadro de suporte às atividades de vigilância e rastreio espaciais[115]. Este quadro de suporte comum providenciará uma cooperação entre os sistemas de vigilância e rastreio existentes a nível nacional e a nível do centro de satélites da União Europeia, por forma a permitir o usufruto dos dados obtidos pelo conjunto de Estados membros, pela generalidade das instituições europeias, pelos operadores de equipamento espacial e pelas autoridades de proteção civil.

Os serviços de vigilância e rastreio assegurarão o conhecimento de situações de risco de colisão em órbita, a deteção e caracterização de fragmentações em órbitra, o conhecimento de quebras de equipamentos e colisões. Os serviços permitirão ainda determinar o risco de uma reentrada descontrolada dos fragmentos espaciais na atmosfera terrestre.

O desenvolvimento da cooperação no quadro dos alertas anti colisão a nível europeu entre a *Agência Espacial Europeia* e alguns Estados membros – a participação no projeto é individual[116] e referente a cada Estado membro, pelo que não vincula a União Europeia como *bloco* – permitirá colmatar, em parte, a insuficiente colaboração entre Estados membros no âmbito da segurança da inteligência eletrónica e do alerta precoce.

A segurança espacial evidencia propósitos técnicos e diplomáticos.

Uma abordagem europeia estratégica comum em matéria de segurança espacial, com a estreita cooperação do setor de atuação civil, militar e comercial, providenciaria um pilar único nos termos do qual instituições, Estados membros e indústrias poderiam articular as suas políticas e atividades, concentrando esforços e não dispersando recursos. A resposta a estas ameaças, extensíveis a todo o espaço e a todos os seus intervenientes, requer a estreita colaboração entre todos os setores de atuação, na concertação de instrumentos e mecanismos comuns e eficientes.

No entanto, a concertação de soluções *politico-estratégicas* comuns mobiliza desafios acrescidos comportados por questões de dependência, propriedade e soberania, todas elas transversais a todos os atores espaciais.

---

[115] Decisão n.º 541/2014/UE do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO de 16 de abril de 2014 que estabelece um quadro de apoio à vigilância e ao rastreio de objetos no espaço.

[116] COMISSÃO EUROPEIA, Decisão de Execução da COMISSÃO de 12.9.2014, sobre o procedimento de participação dos Estados-Membros no quadro de apoio à vigilância e ao rastreio de objetos no espaço.

Numa primeira fase, a resiliência dos sistemas espaciais pode ser conseguida com o fortalecimento da segurança do segmento terrestre e espacial face a ataques cibernéticos, designadamente pela construção de infraestruturas redundantes em torno das constelações de satélites ou pela partilha de capacidade com países terceiros como forma de assegurar serviços de retaguarda.

Por outro lado, de forma a facilitar a implementação e desenvolvimento de medidas relevantes no âmbito da segurança espacial, relevaria a integração de medidas de proteção de infraestruturas críticas já regulamentadas nos quadros nacionais e europeu.

Neste teatro de operações espacial, a comunidade espacial europeia beneficiaria em larga escala de um entendimento estratégico comum e de uma ação baseada em responsabilidades integradas, por forma a incrementar a resiliência dos seus sistemas, a reduzir a dependência da intervenção internacional e a garantir a segurança e a sustentabilidade das atividades espaciais promovidas.

A maior iniciativa diplomática europeia neste campo foi a criação do *Código Internacional de Conduta*, em *2008*, endereçado para os fins militares e civis, o qual enfatizava princípios de responsabilidade comportamental partilhados. O código tem o apoio internacional, apesar da resistência manifestada pela Rússia e pela China.

As Nações Unidas continuam a ser o fórum primordial da discussão multilateral das questões de segurança do espaço.

O perfil que se traça de uma Europa elevada a nação espacial pretendeu demonstrar a clara tendência europeia para a prossecução de uma autonomização espacial focada, quase que exclusivamente, no domínio civil, e apenas residualmente no setor militar.

Do disposto inferem-se lacunas nas potencialidades espaciais com aplicação terrestre, como o domínio das *comunicações por satélite governamentais,* o qual se encontra ainda em fase de estudo, bem como nas aplicações terrestres com serviços de defesa do espaço, no escopo das quais uma melhor articulação das atividades do *centro de satélites da União Europeia* poderia ter um papel de fulcral importância.

A União não pode ser compreendida como um plano de integração comum de um conjunto de vários setores individuais e compartimentados, instando o seu funcionamento a que seja antes percecionada como o plano comum para o tratamento conjunto de vários domínios que, apesar de parcelados ou sectorialmente distintos, encontram-se no seu cerne intimamente interligados.

Deste modo, são várias as esferas de atuação que, ao contenderem de forma mais direta ou indireta com outras, requerem uma visão do panorama geral, em prol da concretização dos vetores de eficiência e reforço em todos os campos de aprofundamento do plano de integração europeia.

A maximização da coerência e do reforço da coordenação entre as questões relacionadas com a defesa e com outros domínios e políticas pertinentes da União, como o domínio espacial, integram assim uma das formas mais eficientes de tirar partido do valor acrescentado providenciado pela existência da União Europeia.

Nestes termos, a aliança que se estabelece entre a defesa e o espaço exorta a aplicabilidade destes mecanismos de complementaridade entre as políticas direcionadas para diferentes domínios europeus, por forma a possibilitar o máximo de aproveitamento do potencial de rentabilidade de toda a investigação e investimento preconizados.

Conclusões

O mundo está repleto de histórias e as histórias repletas de mundo. Histórias que contam contos e histórias que contam a própria história. Estas, estas que ao serem a história nos contam o mundo, perpetuam-nos na memória pela tinta impressa nas páginas brancas que «*o nacionalismo é o sarampo da humanidade*[117]».

A Europa, cenário dos contos tão reais quanto a sua identidade, leu na íntegra as histórias que recontaram a sua história.

Num ímpeto de coragem e de esperança acrescentou ao trágico realismo uma pitada de fantasia, e num género de surrealismo lírico começara a escrever-se num novo capítulo.

Começara a escrever-se, precisamente, em 18 de abril de 1951.

Há 67 anos que o capítulo da União Europeia conta a história de uma paz duradoura naquela que era a *casa das guerras*.

Talvez por isso, por ser já uma parte tão sua que se torne impensável um regresso a casa, a União parecera esquecer-se do início da história, parecera descurar a importância da paz e da sua impotência perante os infortúnios da guerra.

Mas a história é cíclica e o mundo inconstante.

Para que o capítulo da integração europeia continue a contar a paz, a solidariedade e a democracia às gerações sucedâneas, a União Europeia precisa de se revisitar no mundo.

Um mundo em que as invasões territoriais deram lugar a guerras telecomandadas que emitem cenas de bombardeamento em modo *streaming* para todos os pontos do globo. Um mundo em que a tecnologia dita as regras do mercado e da política. Um mundo que a cada rotação do planeta Terra é desafiada a história que se quer continuar a escrever.

Esta que podia ser a descrição de um novo jogo de guerra para computadores, mais não é do que a descrição do estado insano do nosso *habitat* atual, esse estranho lugar a que chamamos de mundo.

Mas as histórias reais de guerra e de paz contendem com o mais íntimo da independência de uma nação.

---

[117] Expressão de Albert Einstein, prémio nobel da física.

O consentimento tendente à concertação de uma ação de defesa conjunta é o mesmo que aceita e permite a invasão de uma esfera tão privada quão estruturante para a soberania de qualquer Estado.

A relutância dos Estados em abdicar de um dos pontos nevrálgicos da governação nacional ficaria desde logo patente no veto da construção de uma comunidade política assente em estruturas de caráter defensivo. Em paralelo, da fraca operacionalidade das alianças de defesa intergovernamentais arquitetadas estreitaram-se os laços transatlânticos fazendo jus aos aliados da II Guerra. E assim, numa primeira fase, a solução da defesa europeia assentou integralmente na capacidade de terceiros.

O quadro da defesa da União viria a sofrer alterações decorrentes da crescente coesão europeia no seio da ordem internacional, do fim da Guerra Fria, do emergir da tecnologia a larga escala e dos processos de desterritorialização.

Os ventos que sopravam uma mudança global do estado do mundo anunciavam esforços e ações concretas tendentes a um aprofundamento da integração europeia no espectro da segurança e da defesa.

A *política externa e de segurança comum* com o seu vetor relativo à *política de segurança e defesa* instituída com *Maastricht* seria um indício da convergência de vontades em colmatar o desfalque de autonomia institucional existente no domínio da defesa. Com as sucessivas reformas dos tratados e o aprofundar do debate em torno do setor, a *politica europeia de segurança e defesa* daria lugar à *política comum de segurança e defesa*.

De *Maastricht* a *Lisboa,* o paradigma concetual avançaria a passos largos por oposição às incipientes concretizações que iam sendo alcançadas no plano material.

O caminho de efetivação de uma política de defesa até então, na ótica aqui defendida, apenas formalmente delineada, implicaria a garantia de capacidades de atuação e de resposta autónomas por parte da União Europeia. Seria desprovido de sentido e pertinência a instituição de uma *política de defesa europeia* contando assentar em exclusivo o respetivo funcionamento nas capacidades operacionais garantidas por terceiros.

Paradoxalmente, um traço característico, desde sempre, do projeto de integração, foi a primazia dada ao domínio civil e comercial, em detrimento do desenvolvimento do setor militar. Por forma a viabilizar os objetivos *defensivo-securitários* traçados antevia-se a necessidade de exploração de um caminho que implicava a priorização de domínios não tradicionais no plano

europeu, em conjugação com uma nova forma de cooperação entre Estados membros e instituições.

O atrativo da defesa resultava da combinação da detenção de uma capacidade de resposta independente baseada em meios concretos e eficientes, em paralelo à menorização dos gastos associados a uma fragmentação dos mercados europeus de produção e comercialização de armamento. E tal como o ponto de partida da União Europeia seria a construção de um mercado interno, a construção de uma *União Europeia da Defesa* passaria em larga medida pela sujeição deste setor às regras subjacentes a uma economia social de mercado altamente competitiva pela criação de um *mercado europeu de equipamentos de defesa*.

O setor comercial e militar, tradicionalmente tão díspares, conheciam uma nova relação cujo ponto de interseção era a tecnologia. A tecnologia de ponta que mobilizaria o início da construção de um *mercado interno da defesa*, seria a mesma com utilidade noutras indústrias, apta a criar mais emprego e a gerar novas oportunidades.

Apesar da evolução operada no plano dogmático e no quadro legislativo no decurso de todo o milénio, parece ter sido com o *Brexit* e com o estreitamento das relações entre o Reino Unido e os Estados Unidos que a União finalmente tomara medidas no domínio da defesa e da segurança.

Se em 2001, os atentados terroristas em Nova Iorque acordaram a Europa para a implementação de uma *estratégia de segurança europeia*, parece que só quando a ameaça foi tão próxima quanto o risco de desmembramento da União que a saída do Reino Unido atentou proclamar é que a questão foi tratada com a relevância que lhe era devida.

Com uma nova crise seria delineada uma nova *estratégia de segurança global*.

Uma estratégia tendente a fortalecer capacidades de atuação e de resposta autónomas e fiáveis, em desenvolver a *base industrial e tecnológica europeia* e em dar continuidade ao aprofundamento de um mercado interno da defesa, que ainda que timidamente, começava a dar indícios da sua existência.

O clima de insegurança mundial decorrente da deterioração das relações entre os Estados Unidos, a Rússia e a União Europeia seriam o ímpeto que faltava à dinamização dos apoios necessários a uma verdadeira política de defesa europeia no plano formal e material, e em consequência, à aplicação das regras de concorrência do mercado às transações de bens e serviços englobadas pelo setor.

Aqui chegados, as últimas palavras deste trabalho remontam ao final de outubro de 2018.

As negociações relativas ao *Brexit* continuam sem um acordo à vista. Os Estados Unidos ameaçam a Rússia de um possível abandono do *Tratado de Forças Nucleares de Alcance Intermédio* de 1987, anunciando o advento de uma intimidante *Paz Fria* entre as potências. A América do Sul vive dias de estado de sítio entre a crise económica que se faz sentir na Venezuela e as mais recentes mudanças políticas operadas com as eleições presidenciais brasileiras, as quais deram voz a um líder com um discurso que ameaça a continuidade da democracia no país. Os incessantes movimentos migratórios no mundo, refletores da destruição em massa que opera em nome do poder económico, desafiam continuamente a ordem e a segurança das mais altas instâncias mundiais.

Num universo em que tanto na Terra como no espaço as relações diplomáticas estão fortemente ameaçadas, a União Europeia é o exemplo vivo de que é na unidade que reside a força transformadora necessária para avançar. Enquanto *ator securitário global* assiste-lhe uma espécie de missão de paz. Impende sobre a União Europeia um dever de atuação dentro e fora das suas fronteiras, num mundo cada vez mais interconectado.

Bibliografia

AA.VV., *Enciclopédia da História Universal. Acontecimentos e personalidades que moldaram o mundo*, JULIAN BROWN (ed.), Lisboa, Seleções do Reader's Digest, 1999.

AMARAL, Diogo Freitas do, *História das Ideias Políticas*, vol. I, 3.ª reimpressão, Coimbra, Almedina, 2003.

ARSÉNIO, José Manuel da Costa, *A União Europeia Ocidental: Sinopse Histórica e Devir Existencial,* pp. 49-62 [Disponível em https://core.ac.uk/download/pdf/62688220.pdf (11.10.2018)].

BELLAIS, Renaud e FIOTT, Daniel «The European defense market: Disruptive innovation and market destabilization», in *The economics of peace and security journal,* vol. 12 nº 1, 2017, [Disponível em https://www.epsjournal.org.uk/index.php/EPSJ/article/view/287/262 (20.07.2018)].

CAMISÃO, Isabel, e COUTINHO, Francisco Pereira, «Ação Externa», in AA.VV., *Direito da União Europeia - Elementos de Direito e Políticas da União*, ALESSANDRA SILVEIRA, MARIANA CANOTILHO e PEDRO MADEIRA FROUFE (coord.), Coimbra, Almedina, 2016.

CAMPOS, João Mota de, e CAMPOS, João Luiz Mota de, *Manual de Direito Europeu. O sistema institucional, a ordem jurídica e o ordenamento económico da União Europeia,* 6.ª edição, Coimbra, Wolters Kluwer Portugal/Coimbra Editora, 2010.

COMISSÃO EUROPEIA, *O apelo à criação dos Estados Unidos da Europa* [Disponível em https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/winston_churchill_pt.pdf (01.10.2018)].

CONSELHO EUROPEU, Cooperação da UE em matéria de segurança e defesa, revisto em 13.07.2018 [Disponível em https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/defence-security/ (20.10.2018)].

COUTINHO, Abel Cabral, «A integração Europeia e a defesa nacional», in *Análise Social*, vol. XXVII (118-119), 1992 (4.°-5.°), pp. 871-888 [Disponível em http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1223055256L7wIW3co1Fw26UK6.pdf (11.10.2018)].

CRAIG, Paul, e BÚRCA, Gráinne de, *EU Law Text, Cases and Materials*, 6.ª edição, United Kingdom, Oxford University Press, 2015.

CUNHA, Paulo de Pitta e, *Integração Europeia estudos de economia, direito e política comunitários 1963 – 1993,* 2.ª edição, Coimbra, Almedina, 2004.

DELGADO, Miguel Mota «Questão Prejudicial e "Interesse Transfronteiriço Certo" – Comentário ao Despacho do Tribunal de Justiça da União Europeia (nona secção), de 7 de julho de 2016 – (C-214/15)», in AA.VV., *Anuário de Direito Internacional*, Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2016.

EUROPEAN AERONAUTICS SPACE DEFENCE AND SECURITY (ASD) [Disponível em https://www.asd-europe.org/ (15.10.2018)].

EUROPEAN DEFENCE AGENCY [Disponível em https://www.eda.europa.eu/ (15.10.2018)].

FERREIRA, Eduardo Paz, «Introdução», in AA.VV., *União Europeia Reforma ou Declínio*, Eduardo Paz Ferreira (coord.), Lisboa, Nova Veja, 2016.

FILHO, Eduardo Vargas de Macedo Soares, *Como pensam os humanos – Frases célebres*, São Paulo, Editora Universitária de Direito Ltda., 2016.

FROUFE, Pedro Madeira, e GOMES, José Caramelo, «Mercado Interno e Concorrência», in AA.VV., *Direito da União Europeia Elementos de Direito e Políticas da União*, ALESSANDRA SILVEIRA, MARIANA CANOTILHO e PEDRO MADEIRA FROUFE (coord.), Coimbra, Almedina, 2016.

GLOSSÁRIOS DAS SÍNTESES, *Missões de Petersberg* [Disponível em https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/petersberg_tasks.html?locale=pt (03.08.2018)].

Informação biografia [Disponível em https://www.ebiografia.com/rui_barbosa/ (15.10.2018)].

Informação sobre Tucídides [Disponível em https://www.portaldaliteratura.com/autores.php?autor=1867 (15.10.2018)].

LANEYRIE-DAGEN, Nadeije (dir.), *Memória do Mundo das origens ao ano 2000*, Lisboa, Círculo de Leitores, 2000.

LUCK, Edward C., «A Council for All Seasons: The Creation of the Security Council and Its Relevance Today», in AA.VV., *The United Nations Security Council and War. The Evolution of Thought and Practice since 1945*, VAUGHAN LOWE *et al.* (ed.), Oxford University Press, 2010.

MACHADO, Jónatas E., *Direito da União Europeia*, 2.ª edição, Coimbra, Coimbra Editora, 2014.

MARTINS, Ana, *Portugal parceiro global – Conjuntura e Prospectiva PESC/PESD*, Instituto da Defesa Nacional: Um processo em construção, 2004 [disponível em https://infoeuropa.eurocid.pt/files/database/000038001-000039000/000038352.pdf (25.10.2018)].

MARTINS, Guilherme de Sousa Oliveira, *Democracia Europeia: a audácia necessária,* 2014, pp. 193-204 [Disponível em http://www.cepese.pt/portal/pt/publicacoes/obras/populacao-e-sociedade/revista-populacao-e-sociedade-no-11/democracia-europeia-a-audacia-necessaria (30.07.2018)].

MOREIRA, António Martins, *História da unificação europeia: a integração comunitária (1945-2010)*, Coimbra, Imprensa da Universidade de Coimbra, 2010.

Política externa e de segurança comum ao nível da EU [Disponível em https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0025 (23.07.2018)].

PRÉLOT, Marcel, e LESCUYER, Georges, *História das Ideias Políticas. Do Liberalismo à Actualidade*, vol. II, Lisboa, Editorial Presença, 2001.

RAMALHO, José Luís Pinto «A OSCE na sua dimensão político-militar», *in Revista Nação e Defesa,* n.º 103, 2.ª Série, Outono-Inverno 2002.

RAVARA, Rui Lobato de Faria, «O Reequipamento e a Indústria de Defesa Subsídios para uma Política de Armamento», *in revista Nação e Defesa,* Nº 98, 2.ª Série, Verão 2001, pp. 115-145 [Disponível em https://core.ac.uk/download/pdf/62686114.pdf (02.09.2018)].

SCHUTZE, Robert, *European Union Law*, United Kingdom, Cambridge University Press, 2015.

SERVI, Katerina, *Greek Mythology – Gods & heroes – the trojan war – the Odyssey*, Athens, Ekdotike Athenon S.A, 2014.

SILVEIRA, Alessandra, *Princípios de Direito da União Europeia - Doutrina e Jurisprudência*, 2.ª edição, Lisboa, Quid Iuris, 2011.

STOCKOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, [Disponível em https://www.sipri.org/ (29.10.2018)].

TELO, António José, «Reflexões sobre a Revolução Militar em Curso», *in Revista Nação e Defesa n.º 103*, 2.ª Série, pp. 211-249, 2002.

THIES, Anne, «General Principles in the Development of EU External Relations Law», in *The European Court of Justice and External Relations Law Constitucional Challenges*, MARISE CREMONA e ANNE THIES (ed.), Oxford, Hart Publishing Ltd, 2016.

UNIÃO EUROPEIA, *Os Fundadores da UE* [Disponível em https://europa.eu/european-union/about-eu/history/founding-fathers_pt (09.10.2018)].

UNITED NATIONS, *History of the United Nations* [Disponível em http://www.un.org/en/sections/history/history-united-nations/ (09.10.2018)] (versão inglesa).

VELASCO, Manuel Diez de, *Las Organizaciones Internacionales*, JOSÉ MANUEL SOBRINHO HEREDIA (coord.), Madrid, Editorial Tecnos, 2010.

WEISS, Friedl, e KAUPA, Clemens, *European Union Internal Market*, United Kingdom, Cambridge University Press, 2014.

INSTRUMENTOS DE CARÁTER NORMATIVO

AÇÃO COMUM 97/817/PESC, de 28 de novembro de 1997, aprovada pelo CONSELHO com base no artigo J.3 do Tratado da União Europeia, relativa às minas terrestres antipessoais, *JO L 338 de 9.12.1997, p. 1 - 4*.

CONVENÇÃO SOBRE MUNIÇÕES DE DISPERSÃO, de 3.12.2008, [Disponível em https://dre.pt/application/dir/pdf1sdip/2010/12/25100/0597305989.pdf (26.10.2018)].

DECISÃO (PESC) 2017/2315 do CONSELHO, de 11 de dezembro de 2017, que estabelece uma cooperação estruturada permanente (CEP), *JO L 331 de 14.12.2017, p. 57–77.*

DECISÃO n.º 541/2014/UE do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO de 16 de abril de 2014 que estabelece um quadro de apoio à vigilância e ao rastreio de objetos no espaço, *JO L 158 de 27.5.2014, p. 227–234.*

DIRETIVA 2000/31/CE do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO, de 8 de Junho de 2000, relativa a certos aspetos jurídicos do comércio eletrónico no mercado interno (diretiva sobre o comércio eletrónico), JO L 178 de 17.7.2000, p. 1–16.

DIRETIVA 2007/66/CE do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO, de 11 de dezembro de 2007, que altera as Diretivas 89/665/CEE e 92/13/CEE do Conselho no que diz respeito à melhoria da eficácia do recurso em matéria de adjudicação de contratos públicos, *JO L 335 de 20.12.2007, p. 31–46.*

DIRETIVA 2007/66/CE do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO, de 11 de Dezembro de 2007, que altera as Directivas 89/665/CEE e 92/13/CEE do Conselho no que diz respeito à melhoria da eficácia do recurso em matéria de adjudicação de contratos públicos (Texto relevante para efeitos do EEE), *JO L 335 de 20.12.2007, p. 31–46.*

DIRETIVA 2009/43/CE do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO, de 6 de Maio de 2009, relativa à simplificação das condições das transferências de produtos relacionados com a defesa na Comunidade, *JO L 146 de 10.6.2009, p. 1–36*.

DIRETIVA 2009/81/CE do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO, de 13 de Julho de 2009, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança, *JO L 216 de 20.8.2009, p. 76–136.*

DIRETIVA 2014/24/UE do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO, de 26 de fevereiro de 2014 relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE, *Jornal Oficial da União Europeia, L 094, 28 de março de 2014.*

DIRETIVA 2014/25/UE do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO, de 26 de fevereiro de 2014 relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE, *Jornal Oficial da União Europeia, L 094, 28 de março de 2014*.

DIRETIVA 2014/28/UE do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à harmonização da legislação dos Estados-Membros respeitante à disponibilização no mercado e ao controlo dos explosivos para utilização civil (reformulação) Texto relevante para efeitos do EEE, *JO L 96 de 29.3.2014, p. 1–44.*

DIRETIVA 91/477/CEE do Conselho, de 18 de junho de 1991, relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas, e das formalidades para a circulação de armas no interior da Comunidade, *Jornal Oficial nº L 256 de 13/09/1991 p. 0051 – 0058.*

LISTA MILITAR COMUM DA UNIÃO EUROPEIA adotada pelo CONSELHO em 9 de fevereiro de 2015, *JO C 129 de 21.4.2015, p. 1–32.*

POSIÇÃO COMUM 2008/944/PESC do CONSELHO de 8 de Dezembro de 2008 que define regras comuns aplicáveis ao controlo das exportações de tecnologia e equipamento militares, *Jornal Oficial da União Europeia, L 335, 13 de Dezembro de 2008*.

POSIÇÃO COMUM 2008/944/PESC do CONSELHO de 8 de Dezembro de 2008 que define regras comuns aplicáveis ao controlo das exportações de tecnologia e equipamento militares, *JO L 335 de 13.12.2008, p. 99–103.*

RECOMENDAÇÃO DO CONSELHO, de 15 de outubro de 2018 que define as etapas do cumprimento dos compromissos mais vinculativos assumidos no quadro da cooperação estruturada permanente (CEP) e especifica objetivos mais precisos (2018/C 374/01), *Jornal Oficial da União Europeia C 374/.1.*

REGULAMENTO (CE) n.º 549/2004 do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO, de 10 de Março de 2004, que estabelece o quadro para a realização do céu único europeu ("regulamento-quadro") (Texto relevante para efeitos do EEE) - Declaração dos Estados-Membros sobre questões militares relacionadas com o céu único europeu, *Jornal Oficial nº L 096 de 31/03/2004 p. 0001 – 0009.*

REGULAMENTO (CE) n° 150/2003 do CONSELHO que suspende os direitos de importação relativos a determinado armamento e equipamento militar, *Jornal Oficial nº L 025 de 30/01/2003 p. 0001 – 0006*.

REGULAMENTO (CE) n° 150/2003 do CONSELHO que suspende os direitos de importação relativos a determinado armamento e equipamento militar, Jornal Oficial nº L 025 de 30/01/2003 p. 0001 – 0006.

REGULAMENTO (UE) 2015/2340 da COMISSÃO, de 15 de dezembro de 2015, que altera a Diretiva 2009/81/CE do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO no respeitante aos seus limiares de aplicação no contexto dos processos de adjudicação de contratos (Texto relevante para efeitos do EEE), *JO L 330 de 16.12.2015, p. 14–15.*

REGULAMENTO (UE) n.º 910/2014 do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO, de 23 de julho de 2014, relativo à identificação eletrónica e aos serviços de confiança para as transações eletrónicas no mercado interno e que revoga a Diretiva 1999/93/CE, *JO L 257 de 28.8.2014, p. 73–114.*

REGULAMENTO (UE) n.º 377/2014 do PARLAMENTO EUROPEU e do CONSELHO, de 3 de abril de 2014, que cria o programa Copernicus e revoga o Regulamento (UE) n.º 911/2010 Texto relevante para efeitos do EEE, *JO L 122 de 24.4.2014, p. 44–66.*

TRATADO DE LISBOA, *Jornal Oficial nº C 326 de 26/10/2012 p. 0001 – 0390*.

TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE [Disponível em https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt (09.10.2018)].

OUTROS DOCUMENTOS

AGÊNCIA EUROPEIA DA DEFESA, *Código de Conduta dos Contratos Público no setor da defesa*, de 21.11.2005 [Disponível em https://www.eda.europa.eu/docs/documents/CoC.pdf (20.10.2018)].

BALLESTER, Blanca, «European Common Security and Defence Policy: Cost of Non-Europe Report» (Política comum de segurança e defesa: Relatório relativo ao custo da não-Europa), Unidade do Valor Acrescentado Europeu, DG EPRS, dezembro de 2013.

CHARTER OF THE UNITED NATIONS AND STATUTE OF THE INTERNATIONAL COURT OF JUSTICE [Disponível em https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf (27.10.2018)].

COMISSÃO EUROPEIA, «Livro Branco sobre o futuro da Europa» Reflexões e cenários para a UE-27 em 2025, de 01.03.2017, COM(2017) 2025.

COMISSÃO EUROPEIA, «Um mercado europeu de bens relacionados com a defesa é essencial para a sobrevivência deste sector, sublinha a Comissão», in *Press Realease Database*, de 12.11.1997, ip/97/983 [Disponível em http://europa.eu/rapid/press-release_IP-97-983_pt.htm (15.10.2018)].

COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da COMISSÃO ao CONSELHO e ao PARLAMENTO EUROPEU, Rumo a uma política espacial europeia, de 07.12.2002, COM(2001) 718 final.

COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da COMISSÃO ao CONSELHO e ao PARLAMENTO EUROPEU sobre Vigilância Global do Ambiente e da Segurança (GMES): do conceito à realidade, de 10.11.2005, COM(2005) 565 final.

COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da COMISSÃO ao CONSELHO, ao PARLAMENTO EUROPEU, ao COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL e ao COMITÉ DAS REGIÕES, Política Industrial na Europa Alargada, de 11.12.2002, COM(2002) 714 final.

COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da COMISSÃO ao CONSELHO, ao PARLAMENTO EUROPEU, ao COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL e ao COMITÉ DAS REGIÕES sobre Defesa Europeia - Questões ligadas à indústria e ao mercado, Para uma política comunitária em matéria de equipamento de defesa, de 11.03.2003, COM(2003) 113 final.

COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da COMISSÃO ao PARLAMENTO EUROPEU, ao CONSELHO e ao COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU e ao COMITÉ DAS REGIÕES - Uma estratégia para uma indústria da defesa europeia mais forte e mais competitiva, de 05.12.2007, COM(2007) 764 final.

COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da COMISSÃO ao PARLAMENTO EUROPEU, ao CONSELHO, ao COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU e ao COMITÉ DAS REGIÕES para um setor da defesa e da segurança mais competitivo e eficiente, de 24.07.2013, COM(2013).

COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da COMISSÃO ao PARLAMENTO EUROPEU, ao CONSELHO, ao COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU e ao COMITÉ DAS REGIÕES sobre uma nova agenda de competências para a Europa trabalhar em conjunto para reforçar o capital humano, a empregabilidade e a competitividade, de 10.06.2016, COM(2016) 381 final.

COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da COMISSÃO ao PARLAMENTO EUROPEU, ao CONSELHO, ao COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU e ao COMITÉ DAS REGIÕES sobre o Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa, de 30.11.2016, COM(2016) 950 final.

COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação da COMISSÃO ao PARLAMENTO EUROPEU, ao CONSELHO, ao COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU e ao COMITÉ DAS REGIÕES sobre Lançar o Fundo Europeu de Defesa, 7.06.2017, COM(2017) 295 final.

COMISSÃO EUROPEIA, Comunicação interpretativa sobre a aplicação do artigo 296.º do Tratado no âmbito dos contratos públicos no sector da defesa, de 07.12.2006, COM(2006) 779 final.

COMISSÃO EUROPEIA, Decisão de Execução da COMISSÃO de 12.9.2014, sobre o procedimento de participação dos Estados-Membros no quadro de apoio à vigilância e ao rastreio de objetos no espaço.

COMISSÃO EUROPEIA, Discurso sobre o estado da União de 2015: «É Tempo da Honestidade, da União e da Solidariedade», de 9 de setembro de 2015.

COMISSÃO EUROPEIA, Discurso sobre o estado da União de 2016: «Por uma Europa melhor: uma Europa que proteja, defenda e dê maior intervenção», de 14 de setembro de 2016.

COMISSÃO EUROPEIA, Documento de reflexão sobre o futuro da defesa europeia, de 07.06.2017, COM(2017) 315.

COMISSÃO EUROPEIA, Livro Branco «Espaço: uma nova fronteira europeia para uma União em expansão», Plano de Acção para Implementação da Política Espacial Europeia, de 11.11.2003, COM(2003) 673 final.

COMISSÃO EUROPEIA, Livro Verde «Contratos públicos no sector da defesa», *de* 23.09.2004, COM(2004) 608 final.

COMISSÃO EUROPEIA, Livro Verde «Política Espacial Europeia», 21.1.2003 COM(2003) 17 final.

COMISSÃO EUROPEIA, Relatório da COMISSÃO ao PARLAMENTO EUROPEU e ao CONSELHO sobre a avaliação da Diretiva 2009/43/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de maio de 2009, relativa à simplificação das condições das transferências de produtos relacionados com a defesa na Comunidade, de 30.11.2016, COM(2016) 760 final.

COMISSÃO EUROPEIA, Relatório da COMISSÃO ao PARLAMENTO EUROPEU e ao CONSELHO sobre a aplicação da Diretiva 2009/81/CE relativa aos contratos públicos nos domínios da defesa e da segurança, para dar cumprimento ao artigo 73.º, n.º 2, dessa diretiva. Bruxelas, 30.11.2016 COM(2016) 762 final.

COMISSÃO EUROPEIA, Relatório da COMISSÃO ao PARLAMENTO EUROPEU, ao CONSELHO, ao COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU e ao COMITÉ DAS REGIÕES, Um Novo Pacto para a Defesa Europeia - Roteiro de implementação da Comunicação COM (2013) 542: Para um setor da defesa e da segurança mais competitivo e eficiente, de 24.06.2014, COM(2014) 387 final.

CONSELHO EUROPEU, Conclusões da Presidência de 20 e 21 de Março de 2003, DOC/03/2.

CONSELHO EUROPEU, Conclusões de 25 e 26 de junho de 2015, EUCO 22/15, CO EUR 8, CONCL 3.

DECLARAÇÃO CONJUNTA EU-NATO, 2018, [disponível em: https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2018/07/10/eu-nato-joint-declaration/ (27.10.2018)] (versão inglesa).

DECLARAÇÃO DE BRATISLAVA, de 16.09.2016.

DECLARAÇÃO DE ROBERT SHUMAN, de 09.05.1950, [Disponível em https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pt (20.10.2018)].

DECLARAÇÃO DE ROMA, de 25.03.2017 [disponível em https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/ (27.10.2018)].

JUNCKER, Jean-Claude «Orientações Politicas para a próxima Comissão Europeia», *Um novo começo para a Europa: o meu Programa para o emprego, o crescimento, a equidade e a mudança democrática*, 15.07.2014.

MOGHERINI, Federica, «Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia», *Visão partilhada, Ação comum, uma Europa mais forte*, 2016, [disponível em https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_pt_version.pdf (10.10.2018)].

PARLAMENTO EUROPEU e CONSELHO, Proposta de Regulamento do PARLAMENTO e do CONSELHO que institui o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa, destinado a apoiar a competitividade e a capacidade inovadora da indústria de defesa da EU, de 07.06.2017, COM(2017) 294 final.

PARLAMENTO EUROPEU, *Galileo: Overcoming obstacles History of EU global navigation satellite systems*, abril de 2017.

PARLAMENTO EUROPEU, Resolução do Parlamento Europeu sobre a União Europeia da Defesa, de 22.11.2016, (2016/2052(INI)).

PORTAIL FRANCO-ALLEMAND, *Traité de l'Elysée* [Disponível em https://www.france-allemagne.fr/Traite-de-l-Elysee-22-janvier-1963.html (09.10.2018)] (versão francesa).

RELATÓRIO SOBRE A EXECUÇÃO DA ESTRATÉGIA EUROPEIA DE SEGURANÇA «Garantir a segurança num mundo em mudança», de 11.12.2008, [Disponível em S407/08, https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/PT/reports/104638.pdf (20.10.2018)].

SOLANA, Javier, Estratégia Europeia em matéria de Segurança, Uma Europa Segura num Mundo Melhor, 2003 [disponível em https://www.consilium.europa.eu/media/30824/qc7809568ptc.pdf (10.10.2018)].