

❖ ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA

Processo n.º C-487/23

11 de julho de 2024

INCUMPRIMENTO DE ESTADO – DIRETIVA 2011/7/UE – LUTA CONTRA OS ATRASOS DE PAGAMENTO NAS TRANSAÇÕES COMERCIAIS – TRANSAÇÕES COMERCIAIS ENTRE EMPRESAS E ENTIDADES PÚBLICAS – OBRIGAÇÃO DE OS ESTADOS-MEMBROS ASSEGURAREM QUE AS ENTIDADES PÚBLICAS CUMPREM OS PRAZOS DE PAGAMENTO PREVISTOS NESTE ARTIGO

SUMÁRIO¹

Ao não ter assegurado que as suas entidades públicas cumprem de forma efetiva os prazos de pagamento previstos no artigo 4.º, n.º 3, e n.º 4, alínea b), da [Diretiva 2011/7/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011](#), que estabelece medidas de luta contra os atrasos de pagamento nas transações comerciais, a República Portuguesa não cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força destas disposições.

¹ Sumário elaborado pela equipa de apoio técnico da Revista.

❖ RELATÓRIO ESPECIAL N.º 13/2024 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – ABSORÇÃO DOS FUNDOS DO MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – OS ATRASOS REGISTRADOS E A INCERTA CONCLUSÃO DAS MEDIDAS AMEAÇAM O CUMPRIMENTO DOS OBJETIVOS DO MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA (MRR)

4 de julho de 2024

ATRASOS – FINANCIAMENTO – FUNDOS – INCUMPRIMENTO – MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA (MRR) – PLANOS DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – RECUPERAÇÃO DO FINANCIAMENTO¹

SUMÁRIO

1. Em fevereiro de 2021, a União Europeia (UE) criou o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), dotado de um montante de 723,8 mil milhões de euros, com o objetivo de atenuar o impacto económico da pandemia (o que exigia uma absorção célere do financiamento) e de tornar as economias dos Estados-Membros mais resilientes. O MRR é executado em regime de gestão direta pela Comissão. Os Estados-Membros, na qualidade de beneficiários e mutuários dos fundos, devem assegurar que as medidas tomadas ao abrigo do MRR são executadas em conformidade com o direito nacional e da UE aplicável.
2. O Tribunal incluiu esta auditoria no seu programa de trabalho anual devido à importância dos montantes envolvidos e à novidade do modelo de financiamento do MRR. O Tribunal examinou a conceção e a execução do MRR para avaliar se:
 - os fundos do Mecanismo foram desembolsados como previsto;
 - as medidas tomadas pelos Estados-Membros e pela Comissão garantiram que os fundos foram absorvidos como previsto;
 - existem riscos inerentes à absorção e à conclusão das medidas na segunda metade da execução do MRR.
3. O Tribunal conclui que a absorção do MRR está a avançar com alguns atrasos e que, tal como a conclusão das medidas, está exposta a riscos nesta segunda metade.

¹ Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

4. O pré-financiamento de um máximo de 13% previsto na legislação permitiu o desembolso rápido de mais fundos no início do MRR, mas a absorção registou atrasos por motivos vários. Até ao final de 2023, a Comissão tinha desembolsado cerca de 213 mil milhões de euros no total, incluindo 56,5 mil milhões de euros sob a forma de pré-financiamentos, e os Estados-Membros tinham apresentado pedidos num total de 228 mil milhões de euros, dos 273 mil milhões de euros que se previa solicitarem com base no seu acordo operacional. No entanto, sete Estados-Membros não tinham recebido quaisquer fundos para o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas do MRR até ao final de 2023.
5. Embora as razões dos atrasos variem entre os Estados-Membros, as mais frequentes são as alterações das circunstâncias externas (como a inflação ou as falhas no aprovisionamento); a subestimação do tempo necessário para executar as medidas; incertezas quanto às regras específicas de execução do MRR (como o princípio de “não prejudicar significativamente”); e dificuldades relacionadas com a capacidade administrativa dos Estados-Membros.
6. Em outubro de 2023, cerca de metade dos fundos recebidos tinha sido paga aos destinatários finais. Porém, nem todos os Estados-Membros forneceram informações completas e coerentes sobre a localização atual dos fundos do MRR. Além disso, a definição de “destinatário final” deixa margem para interpretações.
7. A Comissão e os Estados-Membros tomaram medidas para eliminar os atrasos, mas é demasiado cedo para avaliar se terão um efeito positivo. Por exemplo, os Estados-Membros propuseram alterações aos seus planos de recuperação e resiliência iniciais e a Comissão forneceu orientações e apoio para facilitar a execução do MRR. Contudo, o impacto destas alterações ainda não é visível, e alguns Estados-Membros consideram que certas partes das orientações deixam margem para interpretações ou são difíceis de aplicar devido à sua complexidade e novidade.
8. Os Estados-Membros também tomaram medidas para aumentar a sua capacidade administrativa, mas subsistem dificuldades, nomeadamente o recrutamento do pessoal necessário. Tanto a Comissão como os Estados-Membros criaram sistemas informáticos para acompanhar os progressos na execução, mas os sistemas de dois Estados-Membros incluídos na amostra não forneceram informações suficientes para detetar os atrasos em tempo útil. Além disso, embora a Comissão tenha acompanhado os progressos mantendo contactos regulares com os Estados-Membros, não lhes solicitou sistematicamente informações sobre as medidas tomadas para eliminar os atrasos que comunicaram, apesar de executar o MRR em regime de gestão direta e assumir a responsabilidade final.

9. O Tribunal considera que existem riscos para a absorção atempada dos fundos e a conclusão das medidas na segunda metade da execução do MRR. Mais especificamente, continua por alcançar um número significativo de marcos e metas, cuja realização pode ser mais difícil do que previsto. Além disso, é provável que a transição das reformas para os investimentos aumente ainda mais o risco de atrasos.
10. O Tribunal observou também que os desembolsos de fundos do MRR aos Estados-Membros não refletem necessariamente a quantidade e a importância dos marcos e das metas abrangidos. Acresce que a relação entre os montantes recebidos ao abrigo do MRR e o cumprimento dos marcos e das metas difere entre os Estados-Membros. O facto de o Regulamento MRR não prever a possibilidade de recuperar financiamento associado a marcos e metas já alcançados se as medidas não forem concluídas coloca riscos, pois pode resultar no pagamento de fundos do MRR sem que os Estados-Membros tenham concretizado as medidas correspondentes.
11. Com base nestas constatações, o Tribunal recomenda que a Comissão:
 - assegure uma aplicação uniforme da definição de “destinatário final”;
 - forneça orientações e apoio adicionais aos Estados-Membros;
 - acompanhe e atenuo o risco de não conclusão das medidas e as respetivas consequências financeiras;
 - reforce a conceção de futuros instrumentos baseados num financiamento não associado aos custos para permitir uma melhor absorção.

❖ RELATÓRIO ESPECIAL N.º 14/2024 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – TRANSIÇÃO ECOLÓGICA – CONTRIBUTO POUCO CLARO DO MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA

4 de julho de 2024

AÇÃO CLIMÁTICA – FINANCIAMENTO – MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA (MRR) – PLANOS DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – TRANSIÇÃO ECOLÓGICA²

SUMÁRIO

1. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) é um instrumento temporário lançado em maio de 2020 para ajudar os Estados-Membros a recuperar da pandemia de COVID-19. Em fevereiro de 2024, tinha 648 mil milhões de euros disponíveis. Sendo a transição ecológica um dos seus pilares, os Estados-Membros tiveram de afetar pelo menos 37% das suas dotações à ação climática. A Comissão considerou que esta meta já tinha sido excedida na fase de planeamento, tendo-se atingido 42,5%.
2. O objetivo da auditoria do Tribunal era avaliar se a conceção e a execução do MRR e dos planos nacionais de recuperação e resiliência contribuem eficazmente para a transição ecológica. O Tribunal avaliou o contributo para a transição ecológica das medidas selecionadas, dos seus marcos e das suas metas, bem como dos seus coeficientes climáticos. Analisou igualmente o progresso e o acompanhamento destas medidas na perspetiva da transição ecológica. Por último, apreciou a comunicação, pela Comissão e pelos Estados-Membros, de informações sobre as despesas relacionadas com o clima e a transição ecológica.
3. O Tribunal realizou esta auditoria dado que a transição ecológica e as metas climáticas da UE estão no topo da agenda política, na expectativa de que os resultados do seu trabalho contribuam para o debate sobre a conceção e aplicação de futuros instrumentos com objetivos climáticos e ambientais. Espera também que o seu trabalho ajude a melhorar a eficácia dos fundos da União dedicados à ação climática e à transição ecológica no contexto das ambiciosas metas climáticas da UE para 2030 e 2050.
4. O Tribunal detetou insuficiências na conceção do quadro do MRR e dos planos nacionais de recuperação e resiliência nos Estados-Membros auditados, bem como incoerências na execução das medidas relativas à transição ecológica e aos objetivos climáticos. Em especial, observou que

² Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

o acompanhamento das despesas relacionadas com o clima é muito aproximativo e que alguns coeficientes conduziram a potenciais sobrestimações. Constatou que havia poucas indicações sobre o contributo da execução das medidas do MRR para a transição ecológica e que o seu impacto nos objetivos e nas metas climáticas da UE não é avaliado, já que a legislação não o exige. Além disso, observou que as informações comunicadas sobre as despesas climáticas e a transição ecológica estão dissociadas dos custos e dos resultados efetivos, o que reduz a sua pertinência para as partes interessadas.

5. O Tribunal conclui que as insuficiências detetadas na conceção e execução do mecanismo põem em causa a concretização dos seus objetivos climáticos e ambientais. Por conseguinte, considera que o contributo do MRR para a transição ecológica é pouco claro.
6. Com base nas suas constatações, o Tribunal recomenda que a Comissão:
 - estime melhor as despesas relacionadas com o clima no quadro de futuros instrumentos de financiamento;
 - garanta uma conceção adequada dos futuros instrumentos de financiamento que devem apoiar as metas e os objetivos climáticos e ambientais;
 - melhore o desempenho das medidas de transição ecológica;
 - aperfeiçoe a comunicação de informações sobre as despesas relacionadas com o clima no âmbito do MRR.

❖ ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO

Processo n.º 1172/23.1BELSB

12 de setembro de 2024

Relator: Juíza Conselheira Helena Mesquita Ribeiro

CONCORRÊNCIA – CONTENCIOSO PRÉ-CONTRATUAL – CONTRATAÇÃO PÚBLICA – PREÇO ANORMALMENTE BAIXO – REENVIO PREJUDICIAL

SUMÁRIO

1. Sendo da competência do tribunal nacional, quando chamado a pronunciar-se sobre um litígio, a responsabilidade de aferir, quer a necessidade de um pedido de decisão prejudicial, quer a pertinência das questões que submete ao TJUE, caso o Tribunal nacional conclua que se colocam questões sobre qual a interpretação com que determinada norma de direito comunitário deve valer, está obrigado a, antes de proferir decisão, suscitar o reenvio prejudicial para o TJUE.
2. As questões colocadas pela Recorrente quanto ao sentido e alcance com que deve valer o disposto no artigo 69.º da [Diretiva 14/24/UE](#) não impõem ao STA que promova o requerido reenvio prejudicial para o TJUE.
3. A possibilidade prevista nos n.ºs 3 e 4 do artigo 42.º do [CCP](#) de as entidades adjudicantes estabelecerem parâmetros base relativamente a aspetos submetidos à concorrência, como é o caso do preço (atributo) através da fixação de limites mínimos e máximos que as propostas devem observar sob pena de exclusão nos termos da al. b), n.º 2 do artigo 70.º do [CCP](#), e a previsão do regime do preço anormalmente baixo (artigo 71.º do [CCP](#)), que vincula a entidade adjudicante à solicitação de prévios esclarecimentos aos proponentes em relação a cujas propostas considere que apresentam um custo ou preço anormalmente baixo, e à ponderação das razões que venham a ser oferecidas, antes de tomar uma decisão que exclua a proposta, têm campos de aplicação distintos, uma vez que, num caso estão em causa preços parciais que se incluem na proposta e no outro o preço global da proposta.

4. No regime do preço anormalmente baixo o que releva é a suficiência do preço/custo global da proposta e não o montante individual de cada preço unitário ou parcial, que embora possa atuar como elemento indiciador de uma proposta de preço anormalmente baixo, carece de ser confirmado em termos globais, não se confundindo com o preço global.
5. A forma de conjugar a aplicação do regime que impõe a exclusão das propostas que não observem os parâmetros base estabelecidos no CE e do regime do preço anormalmente baixo, que proíbe a exclusão das propostas sem que se convidem os concorrentes a apresentar justificação do preço, é a de entender que só há lugar à formulação de tal convite se o Júri considerar que o limiar da anormalidade do preço se situa acima dos parâmetros mínimos fixados.
6. Faz parte dos poderes que assistem à entidade adjudicante a definição dos limites a partir dos quais e até aos quais pretende que a concorrência se desenvolva, desde que essa definição tenha a justificá-la razões atendíveis, impostas pela prossecução de interesses públicos. O objetivo da concorrência não pode fazer esquecer outras finalidades e valores que a contratação pública deve assegurar, como sejam os relacionados com os interesses ambientais, sociais e laborais (Considerando n.º 37 da [Diretiva 2014/24/UE](#) e artigo 1.º-A n.º 2 do [CCP](#)).
7. Com a fixação de um limiar mínimo de aceitabilidade das propostas relativamente aos preços parciais quanto ao valor/custo hora dos vigilantes, a entidade adjudicante está a condicionar a concorrência que poderia existir abaixo daquele patamar mínimo, conquanto a previsão de limites mínimos e máximos para certos preços parciais, no caso, custo/hora da mão de obra, limita a liberdade dos concorrentes conformarem as suas propostas abaixo desse limiar e, nesse sentido, de concorrerem entre si na apresentação dos preços que, em termos de liberdade negocial, entendem por mais competitivos. Porém, esse condicionamento é justificado em prol da prossecução do interesse público por si considerado essencial e, que, visa também, no presente caso, a salvaguarda da sã concorrência entre as empresas, na medida em que impede a apresentação de preços predatórios e proíbe preços abaixo do mínimo necessário para o cumprimento das obrigações legais e regulamentares aplicáveis, em matéria laboral e social.