
JURISPRUDÊNCIA E RELATÓRIOS DE OUTROS TRIBUNAIS E
PARECERES DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

❖ RELATÓRIO ESPECIAL N.º 9/2025 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – SISTEMAS PARA ASSEGURAR A CONFORMIDADE DAS DESPESAS DO MRR COM AS REGRAS EM MATÉRIA DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA E DE AUXÍLIOS ESTATAIS MELHORIAS VISÍVEIS, MAS AINDA INSUFICIENTES

27 de fevereiro de 2025

AUXÍLIOS ESTATAIS – CONTRATAÇÃO PÚBLICA – MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA (MRR)¹

SUMÁRIO

1. De um modo geral, o Tribunal conclui que, apesar das melhorias no trabalho de auditoria da Comissão, esta não conseguiu obter garantias suficientes sobre se os Estados-Membros dispõem de sistemas de controlo interno eficazes para assegurar que as despesas do MRR cumprem as regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais.
2. Na fase inicial de execução do MRR, a Comissão não assegurou que os Estados-Membros aplicassem controlos e auditorias eficazes do cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. Faltavam orientações sobre os sistemas dos Estados-Membros para esse efeito em termos de âmbito de aplicação, qualidade, calendário e documentação. O Tribunal constatou que alguns Estados-Membros incluídos na amostra deram um nível de garantia insuficiente, verificando-se algumas fragilidades significativas nos seus sistemas de controlo e auditoria.
3. Embora o [Regulamento MRR](#) exija que os Estados-Membros assegurem o cumprimento de todas as regras nacionais e da UE aplicáveis, o Tribunal constatou que os requisitos estabelecidos no regulamento e nas orientações não definiram suficientemente os controlos da contratação pública e dos auxílios estatais na fase inicial.
4. A estratégia de auditoria de 2021 da Comissão informou que o cumprimento da legislação nacional e da UE era da responsabilidade dos Estados-Membros. Demonstrou igualmente a falta de ênfase na contratação pública e nos auxílios estatais.

¹ Sumário e descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

5. Nos termos do [Regulamento MRR](#), os Estados-Membros podem utilizar os sistemas de gestão e controlo de que já disponham. A falta de requisitos predefinidos para os sistemas quanto à contratação pública e aos auxílios estatais, aliada a uma ênfase insuficiente nas verificações dos Estados-Membros, criou um ambiente que não era propício à aplicação, pelos países, de sistemas de controlo que gerassem um nível suficiente de garantia coerente em toda a UE.
6. Ao apresentarem um pedido de pagamento ao abrigo do MRR, os Estados-Membros são obrigados a dar garantias, na sua declaração de gestão, de que os fundos foram geridos em conformidade com todas as regras aplicáveis, designadamente as relativas à contratação pública e aos auxílios estatais.
7. A conceção dos sistemas de controlo e auditoria do MRR variou consideravelmente entre os cinco Estados-Membros incluídos na amostra. Em França e Espanha, os sistemas de controlo dependiam inteiramente das instituições nacionais de controlo orçamental existentes. Na República Checa e em Itália, dependiam de organismos de execução que assumem a responsabilidade pelo controlo, tendo cada um concebido os seus próprios mecanismos de controlo quanto à execução do Mecanismo. Na Croácia, os mecanismos refletiam fielmente as disposições institucionais utilizadas para a execução de outros fundos da União.
8. Nos seus relatórios anuais, o Tribunal observou que não se pode colocar toda a confiança no trabalho dos organismos nacionais de auditoria no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento.
9. Em alguns Estados-Membros, o trabalho que serve de base à declaração de gestão não proporcionou garantias suficientes devido a insuficiências no âmbito de aplicação, na qualidade, no calendário e na documentação dos controlos. O Tribunal detetou deficiências graves na maioria dos organismos de execução que avaliou em dois Estados-Membros incluídos na amostra (República Checa e França) e nos mecanismos de auditoria de um deles (França).
10. Por outro lado, existiam geralmente controlos dos Estados-Membros sobre a concessão de auxílios estatais que cobriam os principais riscos. O [Regulamento MRR](#) não prevê requisitos específicos para o calendário das auditorias. Os controlos dos organismos de

auditoria sobre a concessão de auxílios estatais foram inexistentes ou realizados apenas após a apresentação dos pedidos de pagamento, o que resultou numa falta de garantia independente sobre os auxílios estatais antes da realização dos pagamentos iniciais do Mecanismo aos Estados-Membros.

11. Em dezembro de 2023, a Comissão atualizou a sua estratégia de auditoria, que prevê agora verificações dos sistemas de auditoria e controlo dos Estados-Membros em matéria de contratação pública e de auxílios estatais.
12. A estratégia de auditoria atualizada e os controlos da contratação pública e dos auxílios estatais são uma evolução positiva com potencial para reduzir o défice de garantia ao nível da UE que o Tribunal apontou num relatório anterior. Contudo, o Tribunal detetou vários problemas com o âmbito dos controlos e com o impacto das conclusões na garantia global da Comissão.
13. O relatório anual de atividades relativo a 2023 não divulgou a proporção de organismos de execução com investimentos pertinentes em matéria de contratação pública e de auxílios estatais em cada Estado-Membro abrangido por auditorias. Uma vez que grande parte dos pagamentos foi realizada no final desse ano, as auditorias conexas apenas se iniciaram no fim de 2023 ou em 2024.
14. Com base nas constatações relativas às auditorias da Comissão e nos diferentes níveis de garantia dados pelos sistemas dos Estados-Membros selecionados para a presente auditoria, o Tribunal considera que a Comissão ainda não conseguiu obter garantias suficientes de que todos os Estados-Membros dispõem de um sistema de controlo interno eficaz para assegurar que as medidas financiadas pelo MRR cumprem as regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais.
15. Os Estados-Membros podem utilizar os sistemas nacionais de gestão do orçamento para corrigir infrações das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. Em relação a estes últimos, a legislação da UE prevê as medidas corretivas a tomar quando esses auxílios são ilegais e incompatíveis com o mercado interno da União.
16. No que se refere à contratação pública, o Tribunal constatou que as medidas corretivas nos cinco Estados-Membros incluídos na amostra variavam consideravelmente. Em França e em Espanha, os fundos não são recuperados junto dos beneficiários finais, salvo

em caso de irregularidades graves. Nos Estados-Membros em que os fundos são recuperados, estes não são devolvidos ao orçamento da UE. Se os países não aplicarem recuperações por infrações específicas das regras, reduz-se o efeito dissuasor e cria-se um risco para a reputação da União.

- 17.** A Comissão tem de tomar medidas corretivas quando deteta insuficiências graves dos sistemas, mas não pode efetuar correções por infrações específicas das regras da contratação pública, a não ser em casos de irregularidades graves (fraude, corrupção, conflitos de interesses e duplo financiamento) que não tenham sido corrigidas pelo Estado-Membro.

❖ DOCUMENTO DE ANÁLISE N.º 2/2025 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – ORIENTAÇÃO PARA O DESEMPENHO, PRESTAÇÃO DE CONTAS E TRANSPARÊNCIA – ENSINAMENTOS A RETIRAR DAS INSUFICIÊNCIAS DO MRR

8 de abril de 2025

DESEMPENHO – MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA (MRR) – PRESTAÇÃO DE CONTAS – TRANSPARÊNCIA²

SUMÁRIO

- 1.** A análise do Tribunal sintetiza as principais constatações e observações sobre o MRR apresentadas nas suas auditorias, documentos de análise, capítulos de relatórios anuais e pareceres publicados até abril de 2025. Concentra-se em três aspetos fundamentais:
- a conceção do MRR enquanto instrumento baseado no desempenho;
 - a garantia sobre a regularidade dos pagamentos e a proteção dos interesses financeiros da UE;
 - a execução até ao final de 2024.
- 2.** A presente análise tem dois objetivos: *i)* fornecer às partes interessadas uma visão geral das principais observações do trabalho do Tribunal no âmbito do MRR; e *ii)* contribuir para as discussões em curso sobre o quadro financeiro plurianual pós-2027, em especial no

² Sumário e Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

que diz respeito a eventuais futuros instrumentos baseados no financiamento não associado aos custos.

O financiamento não associado aos custos não é suficiente, por si só, para tornar o MRR um instrumento baseado no desempenho

3. O financiamento não associado aos custos não é suficiente, por si só, para tornar o MRR um instrumento baseado no desempenho. O Tribunal considera que o Mecanismo não o é, uma vez que se centra nos progressos na execução e não no desempenho.
4. O método utilizado para definir os marcos e as metas (cujo cumprimento satisfatório é a condição de pagamento) difere entre os Estados-Membros. A falta de um método harmonizado prejudica a comparabilidade entre os países e representa um risco de desigualdade de tratamento.
5. O MRR abrange objetivos numa vasta gama de domínios de intervenção, o que aumenta o risco de sobreposições com outros instrumentos da UE e de uma concentração insuficiente.
6. Os utilizadores têm facilidade em comunicar informações sobre os progressos da execução através da grelha de avaliação da recuperação e resiliência do MRR, mas existem problemas de qualidade dos dados e, em certos aspetos, falta ênfase no desempenho e transparência.

O quadro de conformidade do MRR e as regras para a proteção dos interesses financeiros da UE não são suficientemente sólidos

7. O Mecanismo não tem um quadro de conformidade suficientemente sólido e existem algumas dificuldades quanto à garantia da proteção dos interesses financeiros da União.
8. O cumprimento das regras nacionais e da UE não é uma condição de pagamento ao abrigo do MRR. Por conseguinte, a avaliação da regularidade pelo Tribunal limita-se à verificação do cumprimento de condições predefinidas e não abrange a utilização real dos fundos da União por parte dos destinatários finais.
9. A Comissão depende em grande medida dos sistemas dos Estados-Membros para prevenir, detetar e corrigir casos de irregularidades graves e de incumprimento das regras nacionais e da UE, apesar de estes sistemas apresentarem algumas insuficiências. O

Tribunal observou que, quando do início da execução do MRR, nem todos os Estados-Membros dispunham de sistemas de controlo, o que levou à introdução de marcos de controlo. Além disso, os sistemas criados pela Comissão e pelos Estados-Membros ainda não são suficientes para atenuar de forma adequada o risco acrescido de duplo financiamento entre o MRR e outros fundos da UE.

10. A Comissão tem de tomar medidas corretivas em caso de irregularidades graves e insuficiências dos sistemas, mas não pode efetuar correções por violações específicas das regras da contratação pública, exceto em caso de irregularidades graves. Tal significa que os pagamentos do MRR podem ser efetuados na íntegra, mesmo em caso de irregularidades na contratação pública. Além disso, as atuais regras não contêm disposições que permitam à Comissão, após 2026, dar resposta a reversões de marcos e metas anteriormente cumpridos.

Registam-se atrasos na execução e subsistem riscos no que diz respeito à conclusão das medidas, aos resultados e ao financiamento

11. O pré-financiamento facilitou o desembolso dos fundos numa fase inicial, mas, apesar das alterações aos PRR, existem atrasos na execução. A maior parte das medidas do MRR terá de estar concluída até agosto de 2026, quando termina o período de execução do Mecanismo.
12. A forma como o MRR foi concebido faz com que os desembolsos não reflitam necessariamente os progressos na execução. As dotações dos Estados-Membros são calculadas com base no Regulamento MRR, mas os perfis de pagamento (compostos por um quadro que define os montantes que o Estado-Membro receberá pelo cumprimento satisfatório dos marcos e metas e por um calendário indicativo) resultam de negociações com o Estado-Membro em causa. Por conseguinte, em alguns Estados-Membros, uma parte significativa do financiamento é paga antes da conclusão das medidas. Trata-se de um risco para os interesses financeiros da UE, uma vez que o Regulamento MRR não prevê a possibilidade de recuperação nos casos em que os fundos não tenham sido despendidos em conformidade com as regras da União ou nacionais ou em que as medidas não tenham sido concluídas.

-
- 13.** O MRR é financiado quase exclusivamente através da contração de empréstimos no mercado. A Comissão conseguiu criar rapidamente um mecanismo para mobilizar fundos para o MRR, mas o aumento dos custos de financiamento exercerá pressão sobre os futuros orçamentos da UE e a contração de empréstimos gera riscos adicionais.

❖ **PARECER N.º 31/2024**

INADMISSIBILIDADE DE SUSPENSÃO RETROATIVA DAS FUNÇÕES ANTERIORMENTE EXERCIDAS POR EX-MEMBROS DO GOVERNO

28 de novembro de 2024

Relator: João Conde Correia dos Santos

CARGO DIRIGENTE – CARGO DE DIREÇÃO SUPERIOR – COMISSÃO DE SERVIÇO – PROVIMENTO – LUGAR DE CHEFIA – LUGAR OCUPADO – LUGAR VAGO – REGIME DE SUBSTITUIÇÃO – CARGO POLÍTICO – MEMBRO DO GOVERNO – SECRETÁRIO DE ESTADO – SUSPENSÃO DA COMISSÃO DE SERVIÇO – EFICÁCIA RETROATIVA DA LEI – NORMA INOVADORA – RESPONSABILIDADE FINANCEIRA

SUMÁRIO

1. A Direção-Geral da Saúde é um serviço central do Ministério da Saúde, integrado na administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa e dirigido por um diretor-geral, coadjuvado por dois subdiretores-gerais, que são cargos de direção superior de 1.º e de 2.º graus, respetivamente (arts. 1.º e 3.º do [Decreto Regulamentar n.º 14/2012](#), de 26 de janeiro);
2. O provimento destes cargos é realizado em comissão de serviço, como resulta do artigo 9.º, n.º 1, al. a), da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e do artigo 19.º, n.ºs 1 e 3, da [Lei n.º 2/2004](#), de 15 de janeiro, que aprova o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado;
3. No ordenamento jurídico português, a comissão de serviço caracteriza-se como a modalidade de designação, seja de um trabalhador submetido a um vínculo de emprego público, seja de um trabalhador desprovido desse vínculo, para exercer funções, designadamente cargos dirigentes, com duração limitada e, em regra, amovíveis;
4. O [Decreto-Lei n.º 191-F/79](#), de 26 de junho, que estabelecia o regime jurídico e condições de exercício das funções de direção e chefia, previa a suspensão da respetiva comissão de serviço em caso de nomeação de um diretor ou subdiretor geral como membro do governo [art. 5.º, n.º 1, al. a) e 2];
5. Pouco tempo depois, o artigo 1.º, n.º 1, do [Decreto-Lei n.º 467/79](#), de 7 de dezembro, veio determinar que «os membros do Governo não podem ser prejudicados na sua colocação ou emprego permanente, bem como nos benefícios sociais anteriormente auferidos, enquanto exercerem as respetivas funções [...]»;
6. E o n.º 3 da mesma disposição legal veio determinar que, nos casos em que a atividade, pública ou privada, se encontrasse sujeita a termo de caducidade, a posse como membro do Governo suspenderia a respetiva contagem, observando-se quanto às funções de chefia abrangidas pelo [Decreto-Lei n.º 191-F/79](#), de 26 de junho, o que se dispunha nesse diploma;

7. O [Decreto-Lei n.º 191-F/79](#), de 26 de junho, foi depois expressamente revogado pelo [Decreto-Lei n.º 323/89](#), de 26 de setembro [art. 26.º, al. a)], que reviu o Estatuto do Pessoal Dirigente da Função Pública, mas manteve aquela suspensão *ope legis* da comissão de serviço [art. 6.º, n.º 1, al. a)];
8. O [Decreto-Lei n.º 323/89](#), de 26 de setembro, também foi expressamente revogado pelo artigo 40.º, al. a), da [Lei n.º 49/99](#), de 22 de junho, que estabeleceu o estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central e local do Estado e da administração regional, bem como, com as necessárias adaptações, dos institutos públicos que revestissem a natureza de serviços personalizados ou de fundos públicos e que, ainda, manteve a suspensão *ope legis* da comissão de serviço, no caso de nomeação para cargos governativos [art. 19.º, n.º 1, al. a)];
9. A [Lei n.º 49/99](#), de 22 de junho, foi expressamente revogada pela [Lei n.º 2/2004](#), de 15 de janeiro, que consagra o atual Estatuto do pessoal dirigente dos serviços e organismos da administração central, regional e local do Estado (art. 38.º), pondo termo à referida suspensão *ope legis*, que se manteve, apenas, transitoriamente, até ao termo dos mandatos que deram origem a essa suspensão (art. 37.º);
10. No ano seguinte, a [Lei n.º 51/2005](#), de 30 de agosto, que estabeleceu regras para as nomeações dos altos cargos dirigentes da Administração Pública, veio alterar a [Lei n.º 2/2004](#), de 15 de janeiro, reintroduzindo a suspensão da comissão de serviço, mas limitada aos titulares dos cargos de direção superior do 2.º grau e de direção intermédia e apenas quando sejam nomeados para gabinetes de membros do Governo ou equiparados ou em regime de substituição (art. 26.º-A);
11. De forma que, como resulta da mera letra da lei, a nomeação de titular de cargo de direção superior do 2.º grau ou de direção intermédia como membro do Governo, não está incluída no elenco das situações que, *ope legis*, suspendem a comissão de serviço;
12. Assim, na vigência da [Lei n.º 2/2004](#), de 15 de janeiro, sem prejuízo das situações ressalvadas na norma transitória do seu artigo 37.º, n.º 2, a tomada de posse seguida de exercício de funções como membro do Governo, por titular de cargo dirigente, não origina a suspensão da respetiva comissão de serviço, cessando esta nos termos previstos no artigo 25.º, n.º 1, al. b);
13. Tanto mais que o próprio [Decreto-Lei n.º 467/79](#), de 7 de dezembro, onde se podia ancorar a suspensão de comissões de serviço para cargos não dirigentes, também foi expressamente revogado pelo artigo 3.º do [Decreto-Lei n.º 32/2018](#), de 8 de maio;
14. O direito de não ser prejudicado na sua colocação, no seu emprego, na sua carreira profissional ou nos benefícios sociais a que tenha direito, em virtude do exercício de direitos políticos ou do desempenho de cargos públicos, consagrado no artigo 50.º, n.º 2, da Constituição permite, mas não obriga, o legislador a instituir mecanismos que garantam o regresso ao exercício do cargo em comissão de serviço;
15. Em causa está apenas a proibição de prejuízos que possam ocorrer na colocação, no emprego, na carreira profissional ou nos benefícios sociais a que o titular tenha direito, em virtude do exercício de direitos políticos ou do desempenho de cargos públicos;
16. O artigo 2.º da [Lei n.º 26/2024](#), de 20 de fevereiro, aditou à [Lei n.º 52/2019](#), de 31 de julho, o artigo 6.º-A («garantias de trabalho e benefícios sociais dos membros do Governo»), cujo

n.º 1, tem a seguinte redação: «[o]s membros do Governo não podem ser prejudicados na sua colocação, nos seus benefícios sociais ou no seu emprego permanente por virtude do desempenho de funções governativas.»;

17. Já o n.º 3 da norma aditada (artigo 6.º-A) tem a seguinte redação: «[n]o caso de função temporária por virtude de lei ou de contrato, o desempenho de funções governativas suspende a contagem do respetivo prazo»;
18. Nos termos do artigo 3.º da [Lei n.º 26/2024](#), de 20 de fevereiro, «[o] disposto no artigo 6.º-A da [Lei n.º 52/2019](#), de 31 de julho [...] produz os seus efeitos à data da entrada em vigor do [Decreto-Lei n.º 32/2018](#), de 8 de maio, que determina a cessação de efeitos de decretos-leis publicados entre 1975 e 1980.»;
19. A Constituição da República Portuguesa apenas proíbe a retroatividade de normas legislativas que restrinjam direitos, liberdades e garantias (art. 18.º, n.º 3) ou outros sob o mesmo regime (*ex vi* do art. 17.º), que criem impostos (art. 103.º, n.º 3), que incriminem determinadas condutas (art. 29.º, n.ºs 1 e 3) e que afrontem o Estado de direito (art. 2.º) ou o princípio de proteção da confiança legítima;
20. Excetuando os casos proibidos pela Lei fundamental, o legislador português não está impedido de atribuir eficácia retroativa a um determinado preceito legal;
21. Contudo, essa atribuição não poderá deixar de preservar os efeitos já produzidos, pelos factos que a lei se destina a regular (v.g. a cessação pretérita de uma comissão de serviço), nem violar os direitos entretanto, eventualmente, adquiridos por terceiros;
22. Cessada uma determinada comissão de serviço, mantendo-se a necessidade que lhe está subjacente, deverá ser desencadeado procedimento tendente a uma nova nomeação (art. 27.º da [Lei n.º 2/2004](#), de 15 de janeiro);
23. O artigo 3.º da [Lei n.º 26/2024](#), de 20 de fevereiro, não se limita a uma confirmação concretizadora dos efeitos jurídicos decorrentes do artigo 50.º, n.º 2, da Constituição da República Portuguesa, sendo antes uma norma inovadora que não poderá ultrapassar a cessação de uma comissão de serviço, nem frustrar o princípio da confiança;
24. Um diretor ou um subdiretor nacional de saúde, que tenha sido nomeado membro do Governo, não pode, ao abrigo da aplicação retroativa do artigo 6.º-A da [Lei n.º 52/2019](#), de 31 de julho (nos termos do art. 3.º da [Lei n.º 26/2024](#), de 20 de fevereiro) regressar à comissão de serviço que antes exercia;
25. Até porque tal comissão de serviço se extinguiu e ou foi já provido alguém ou, pelo menos, encontra-se iniciado procedimento para recrutar um novo dirigente, sob pena de responsabilidade financeira [art. 65.º, n.º 1, als. b e l) da Lei Organização e Processo do Tribunal de Contas]; e
26. Em todo o caso, a [Lei n.º 2/2004](#), de 15 de janeiro prevalece sobre quaisquer disposições gerais ou especiais relativas aos diversos serviços ou órgãos (art. 36.º, n.º 1), pelo que o regime introduzido pela [Lei n.º 26/2024](#), de 20 de fevereiro, jamais seria aplicável na presente situação.

