

❖ RELATÓRIO ESPECIAL N.º 19/2022 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – AQUISIÇÃO DE VACINAS CONTRA A COVID-19 PELA UE – DOSES SUFICIENTES APÓS DIFICULDADES INICIAIS, MAS AVALIAÇÃO INSUFICIENTE DO DESEMPENHO DO PROCESSO

6 de julho de 2022

AQUISIÇÃO DE VACINAS – COVID-19 – CRISE SANITÁRIA – PANDEMIA – VACINAS ¹

SUMÁRIO

1. No início da pandemia, a União Europeia considerou que as vacinas eram uma prioridade na resposta à COVID-19 e começou a centrar-se no desenvolvimento de uma vacina segura e eficaz como solução para pôr termo à crise sanitária. Tomou medidas para ajudar a reduzir o período necessário para o desenvolvimento das vacinas de 10 a 15 anos para 12 a 24 meses. Até novembro de 2021, a Comissão celebrou contratos no valor de 71 mil milhões de euros, em nome dos Estados-Membros, para adquirir até 4,6 mil milhões de doses de vacinas contra a COVID-19. A maioria destes contratos são acordos prévios de aquisição, em que a Comissão partilha o risco de desenvolvimento de uma vacina com os fabricantes e apoia a preparação da capacidade de produção em grande escala através de adiantamentos provenientes do orçamento da União.
2. A UE deparou-se com algumas falhas de fornecimento no primeiro semestre de 2021, mas, no final desse ano, tinham sido entregues aos Estados-Membros quase 952 milhões de doses de vacinas e 80% da população adulta da UE tinha a vacinação completa.
3. O presente relatório analisa se, até ao final de 2021, a Comissão e os Estados-Membros adquiriram vacinas contra a COVID-19 de forma eficaz. O Tribunal analisou o quadro estabelecido pela UE, a sua estratégia de negociação e o modo como a Comissão acompanhou a execução dos contratos. Este tema foi escolhido devido ao papel preponderante que as vacinas desempenharam na resposta à pandemia de COVID-19, à natureza sem precedentes da intervenção da UE na aquisição de vacinas e aos montantes de despesas em causa. As constatações do Tribunal visam contribuir para o desenvolvimento em curso da capacidade de preparação e resposta da UE a pandemias.
4. O Tribunal constatou que a UE criou um sistema centralizado adaptado à aquisição de vacinas, com o qual conseguiu constituir uma carteira inicial de candidatas a vacinas abrangendo diferentes empresas e tecnologias, mas iniciou o processo de aquisição mais tarde do que o Reino Unido e os EUA. Como teve de agir antes de dispor de dados científicos claros sobre a segurança

¹ Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

e a eficácia das candidatas a vacinas, optou por apoiar várias para que a sua carteira inicial fosse diversificada em termos de tecnologias e fabricantes. A vacina da Pfizer/BioNTech é dominante na carteira em 2022 e 2023, o que, segundo a Comissão, se deve à capacidade da empresa para abastecer a UE de forma fiável.

5. As negociações seguiram um procedimento de contratação previsto no Regulamento Financeiro da UE, mas o cerne do processo consistiu nas negociações preliminares que tiveram lugar antes do envio de um convite à apresentação de propostas. Nos contratos celebrados mais recentemente com os fabricantes de vacinas, os negociadores da UE estavam em melhores condições para garantir os objetivos da União com a aquisição. Os termos dos contratos evoluíram ao longo do tempo: os contratos celebrados em 2021 têm disposições mais rigorosas em questões fundamentais, como os calendários de entrega e o local de produção, do que os celebrados em 2020. Os termos negociados são diferentes em cada contrato, mas todos respeitam os princípios da Diretiva Responsabilidade dos Produtos, que regula a responsabilidade civil pelos efeitos adversos.
6. Após a celebração dos contratos, a Comissão apoiou a sua execução, atuando como facilitador entre os Estados-Membros e os fabricantes. Contudo, a Comissão tinha pouco poder de influência para superar as dificuldades de fornecimento. Quando a UE se deparou com graves falhas de fornecimento no primeiro semestre de 2021, tornou-se evidente que a maioria dos contratos não continha disposições específicas para dar resposta a este tipo de perturbações. Assim sendo, a Comissão podia levar os fabricantes a tribunal, o que fez num caso. Além disso, a Comissão não analisou plenamente as dificuldades da produção de vacinas em termos de fabrico e cadeia de abastecimento antes de celebrar a maioria dos contratos. Apenas em fevereiro de 2021 criou um grupo de trabalho para apoiar o fabrico e as cadeias de abastecimento e, embora tenha ajudado a resolver os estrangulamentos, é difícil determinar o seu impacto no aumento da capacidade de produção.
7. A Comissão ainda não procedeu a uma análise ou a uma avaliação comparativa do seu processo de aquisição com vista a retirar ensinamentos para futuras melhorias, nem está a planear submeter o seu sistema de aquisição em caso de pandemias a testes de esforço ou simulações.
8. Com base nas suas constatações, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:
 - o elaborar orientações sobre processos de aquisição em contexto de pandemias e/ou um documento com os ensinamentos retirados, destinados a futuras equipas de negociação;

- realizar uma avaliação dos riscos da estratégia de aquisição estabelecida pela UE e propor as medidas adequadas;
- realizar testes, e publicar os resultados obtidos, a todas as partes do seu quadro atualizado de aquisição em resposta a pandemias, incluindo a recolha de dados e informações, a fim de identificar eventuais insuficiências e pontos a melhorar.

❖ **RELATÓRIO ESPECIAL N.º 21/2022 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – AVALIAÇÃO DA COMISSÃO DOS PLANOS NACIONAIS DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – GLOBALMENTE ADEQUADA, MAS SUBSISTEM RISCOS LIGADOS À EXECUÇÃO**
21 de julho de 2022

APOIO – COVID-19 – FUNDO DE RECUPERAÇÃO – INSTRUMENTO DE RECUPERAÇÃO DA UE – MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – PANDEMIA – PLANO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – PLANOS NACIONAIS – TRANSIÇÃO DIGITAL – TRANSIÇÃO ECOLÓGICA ²

SUMÁRIO

1. Em julho de 2020, em resposta à pandemia de COVID-19, o Conselho Europeu chegou a acordo quanto a um fundo de recuperação no valor de mais de 800 mil milhões de euros: o Instrumento de Recuperação da União Europeia. O elemento central deste fundo é o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, com um montante total de 723,8 mil milhões de euros (a preços correntes). O Mecanismo de Recuperação e Resiliência tem por objetivo atenuar o impacto económico e social da pandemia e tornar as economias e as sociedades da UE mais sustentáveis e resilientes no futuro, com especial ênfase na transição ecológica e digital.
2. Para beneficiarem do apoio ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, os Estados-Membros apresentaram à Comissão projetos de planos nacionais de recuperação e resiliência. A Comissão é responsável por avaliar estes planos com base em critérios estipulados no Regulamento relativo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência (a seguir designado "Regulamento MRR") e por prestar orientações e apoio aos Estados-Membros nesta matéria.
3. A presente auditoria é a primeira de uma série de auditorias do TCE ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência. O Tribunal selecionou uma amostra de seis Estados-Membros e examinou a pertinência da avaliação efetuada pela Comissão aos planos de recuperação e

² Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

resiliência, verificando se o processo de avaliação e as orientações prestadas aos Estados-Membros tinham sido geridos de forma eficaz e garantiam que os planos permitem incidir nos objetivos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e estão em conformidade com as condições previstas no Regulamento MRR. A presente auditoria poderá contribuir para qualquer avaliação futura da Comissão, nomeadamente no que diz respeito à apresentação de planos de recuperação e resiliência alterados, e salienta os riscos e desafios suscetíveis de afetar a execução dos mesmos.

4. O Tribunal concluiu que a avaliação dos planos de recuperação e resiliência efetuada pela Comissão era globalmente adequada, dadas as limitações de tempo e a complexidade do processo. Contudo, detetou várias insuficiências neste último, bem como riscos para a execução bem-sucedida dos planos.
5. A avaliação da Comissão baseou-se em listas de controlo e orientações internas abrangentes, mas os avaliadores não as utilizaram de forma sistemática nem uniforme para a avaliação qualitativa. Os principais documentos de apoio à avaliação final da Comissão estavam disponíveis, mas nem sempre eram facilmente rastreáveis. A Comissão prestou apoio aos Estados-Membros na elaboração dos planos de recuperação e resiliência e emitiu documentos de orientação. No entanto, um papel mais ativo da Comissão na promoção do intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros teria facilitado o processo.
6. No que diz respeito aos objetivos estratégicos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, o Tribunal conclui que a avaliação da Comissão verificou que os planos de recuperação e resiliência são suscetíveis de contribuir para os seis pilares e, portanto, para os domínios de intervenção pertinentes para o Mecanismo, embora em diferentes graus, e embora ainda se desconheça o seu impacto na prática. Alguns aspetos importantes das recomendações específicas por país continuam sem resposta em vários Estados-Membros, nomeadamente no que diz respeito às recomendações de 2019, que representam mudanças estruturais recorrentes.
7. Relativamente à conformidade com as principais condições do Mecanismo, a avaliação da Comissão permitiu concluir que nenhuma das medidas constantes da amostra de auditoria do Tribunal é suscetível de causar danos significativos ao ambiente. Todavia, as medidas destinadas a atenuar o impacto ambiental não foram incluídas de forma sistemática sob a forma de um marco ou de uma meta nos planos de recuperação e resiliência e medidas que não respeitam o princípio de "não prejudicar significativamente" podem ser financiadas fora do quadro do mecanismo. A avaliação da Comissão dos custos estimados traduziu falta de informações relativamente a certas

medidas. Os perfis de desembolso resultaram de negociações, em vez de refletirem os custos subjacentes. Verificou-se também que as medidas incluídas na amostra contribuíram para a transição ecológica e digital, quando pertinente.

8. A avaliação da Comissão permitiu melhorar a qualidade dos marcos e das metas, embora alguns carecessem de clareza ou não abrangessem todas as fases principais da execução de uma medida. O Tribunal observou ainda que os marcos e as metas, de um modo geral, se limitam a uma medição das realizações e não dos impactos, e que a fixação de marcos e metas nem sempre seguiu uma metodologia harmonizada entre os Estados-Membros.
9. A avaliação que a Comissão efetuou dos mecanismos de acompanhamento e de controlo propostos pelos Estados-Membros detetou corretamente as lacunas e insuficiências que requerem medidas suplementares. No entanto, baseou-se, pelo menos em parte, na descrição de sistemas que ainda não tinham sido criados. O Tribunal assinala também que alguns Estados-Membros decidiram não utilizar a ferramenta de exploração de dados e de pontuação do risco da Comissão, o que poderá reduzir a sua utilidade global e aumentar os riscos de não deteção de fraude e de duplo financiamento no Estado-Membro em causa.
10. Com base nestas constatações, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:
 - melhorar a documentação e os procedimentos de avaliação;
 - promover o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros;
 - acompanhar o contributo das medidas aplicadas no âmbito das recomendações específicas por país;
 - reforçar a transparência e o acompanhamento do princípio de "não prejudicar significativamente";
 - assegurar, para marcos e metas, mecanismos de verificação claros, definidos de forma adequada;
 - verificar a conformidade com os marcos específicos em matéria de acompanhamento e controlo e incentivar a utilização da ferramenta de exploração de dados e de pontuação do risco da Comissão.

❖ **ACÓRDÃO DO TRIBUNAL CENTRAL ADMINISTRATIVO DO SUL**
PROCESSO N.º 402/21.9BELRA

1 de agosto de 2022

Relator: Juíza Desembargadora Dora Lucas Neto

CÓDIGO DOS CONTRATOS PÚBLICOS – CONTENCIOSO PRÉ-CONTRATUAL – INTANGIBILIDADE DAS PROPOSTAS – RETIFICAÇÕES ADMITIDAS – (Ñ) FALTA DE APRESENTAÇÃO DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO – (Ñ) CADUCIDADE DA ADJUDICAÇÃO – PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE, DO FAVOR DO PROCEDIMENTO E DA CONCORRÊNCIA

SUMÁRIO

- 1.** Cumpridos que estejam os termos e as condições exigidas pelas peças do procedimento, conforme resulta das disposições conjugadas do art. 7.º, Anexo 3, art. 16.º do PP e da Cláusula 20.º do CE, não viola o princípio da intangibilidade das propostas, a retificação de irregularidades em aspetos que apenas em sede de habilitação foram percebidos e que nunca originariam a sua exclusão.
- 2.** Com a retificação/correção efetuada/admitida, não se permitiu que fossem melhorados quaisquer atributos da proposta, porque recaiu sobre aspetos que não foram avaliados; não se permitiu que a proposta se tornasse mais forte ou mais fraca, ou mais ou menos conforme os parâmetros vinculativos constantes nas peças do procedimento, pois que a proposta apresentada antes e depois da correção, esteve sempre conforme tais parâmetros e, por fim, também não se permitiu colmatar qualquer omissão, pois que a proposta nunca foi omissa quanto a quaisquer atributos, termos ou condições exigidos pelas peças do procedimento.
- 3.** Assim como não estamos perante uma situação de falta de apresentação dos documentos de habilitação, pois que os documentos de habilitação existem, foram apresentados, tendo-se apenas procedido, com a respetiva junção, a uma retificação que confirmou situações de facto anteriores à data de apresentação da proposta, em relação a elementos da equipa já ali inicialmente identificados, que não pode justificar a caducidade da adjudicação, razão pela qual a decisão impugnada não violou os arts. 77.º, n.º 2, alínea a), e 86.º, n.º 1, alínea a), ambos do CCP.

