

Questões Atuais de Direito Local

NÚMERO

28

5 | Nota de Abertura

Artigos

7 | Descentralização nos domínios da rodovia e
responsabilidade civil presumida dos municípios

Isabel Celeste M. Fonseca | Anabela Meireles

23 | O tabu distrital no século XXI

Maria Ermelinda Toscano

37 | Os contratos públicos da administração local financiados
pelos fundos europeus. As orientações de correções
financeiras na contratação pública

Rafael Amorim

61 | As vantagens do ajuste direto e os respetivos perigos –
Em especial, os serviços de assessoria jurídica e representação judiciária

Fernando Pedroso

81 | Reabilitação urbana – Breve análise do panorama europeu e nacional:
do passado ao presente

Catarina Gomes Mendes Noronha

93 | Informação de Jurisprudência
Julho/Setembro de 2020

*Pedro Machete | Raquel Rego | José F. F. Tavares | Carlos Carvalho
Frederico Macedo Branco | Paula de Ferreirinha Loureiro*

125 | Recensão (*Carlos José Batalhão*)

127 | Resumos

N.º 28 | Outubro/Dezembro 2020 | €20,00 | ISSN: 2183-1300



AEDREL
ASSOCIAÇÃO DE ESTUDOS DE
DIREITO REGIONAL E LOCAL

Os contratos públicos da administração local financiados pelos fundos europeus. As orientações de correções financeiras na contratação pública (*)

1. Introdução

O financiamento provindo da União Europeia é muito relevante para as entidades da administração local ⁽¹⁾, uma vez que, por via dos arts. 174.º e 176.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia ⁽²⁾, pretende-se promover a redução das disparidades entre os níveis de desenvolvimento de regiões menos favorecidas, dando especial atenção a zonas com desvantagens em termos naturais ou demográficos.

Essas entidades, enquanto potenciais beneficiárias dos fundos europeus ⁽³⁾, devem adotar condutas que respeitem o enquadramento jurídico da contratação pública e, em concreto, os princípios, diretivas, regulamentos, jurisprudência e *soft law*, ao nível da União Europeia, e da legislação interna, ao nível nacional ⁽⁴⁾.

(*) O presente artigo baseia-se na comunicação efetuada pelo autor nas “Jornadas Luso-Ibéricas sobre Contratação Pública – Controlos e Prevenção de Corrupção na Contratação Pública”, que tiveram lugar na Universidade Portucalense, em 17 e 18 de janeiro de 2020, subordinada ao tema da influência das orientações da União Europeia sobre a contratação pública.

(1) O conceito de entidades da administração local, com o alcance fornecido pela Constituição da República Portuguesa e do Regime Financeiro das Autarquias Locais aprovado pela Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro, engloba: i) autarquias locais; ii) entidades intermunicipais e metropolitanas; iii) o setor empresarial local; iv) e entidades participadas.

(2) Versão consolidada publicada no Jornal Oficial n.º C 326 de 26.10.2012 (TFUE).

(3) Para comodidade dos leitores, irão ser denominados como “fundos europeus” o conjunto de Fundos Estruturais e de Investimento Europeus que englobam o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu, o Fundo de Coesão, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas. Neste sentido, CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES e MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Direito Público, Política de Coesão e Fundos Europeus pós-2020*, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, 2019, pp. 5 e segs.; CLAUDIA HERNÁNDEZ LÓPEZ, *Los Fondos Públicos, Estudio de su régimen jurídico-administrativo*, Tirant lo Blanch, 2020, p. 43, nota 2; e DAVID ORDÓÑEZ SOLIS, “La Gestión de los Fondos Europeos”, in *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 20, UNED, 2011, pp. 117 e segs.

(4) No caso português, o Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de janeiro, que aprovou o Código dos Contratos Públicos (CCP); no caso espanhol, *Ley n.º 9/2017, de 8 de noviembre*, que aprovou o *Código de Contratos del Sector Público* (LCSP); e, em ambos os casos, a respetiva legislação conexa.

A proteção dos interesses financeiros da União Europeia exige uma intervenção eficaz quando são detetadas irregularidades nos contratos públicos destas entidades e que podem determinar a recuperação ou supressão parcial ou total do valor financiado.

A necessidade de acautelar os interesses financeiros da União Europeia levou à criação de um sistema que, após detetar a existência de irregularidades em procedimentos de contratação pública, cuja despesa é apresentada a pagamento nos diversos programas operacionais de gestão partilhada dos fundos europeus, procede ao seu enquadramento em tabelas de correções financeiras aprovadas pela Comissão Europeia.

Considerando essas correções financeiras como medidas administrativas, há que fazer o correto enquadramento das irregularidades detetadas para, de acordo com o princípio da proporcionalidade, recuperar a totalidade, ou parte, do valor financiado sem colocar em causa a execução desses fundos.

2. A importância dos fundos europeus para as entidades da administração local. Em especial, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

Os fundos europeus são fundos financeiros que convergem no apoio à coesão económica, social e territorial da União Europeia com o objetivo de concretizar as políticas públicas tendentes a um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

Os fundos europeus são concretizados em Portugal e Espanha, desde 1986, por via dos seguintes Quadros Comunitários de Apoio (QCA): i) ajudas pré-adesão para os anos de 1986 a 1988; ii) Quadro Comunitário de Apoio (QCAI) para o período de programação 1989-1993; iii) Quadro Comunitário de Apoio (QCAII) para o período de programação 1994-1999 ⁽⁵⁾; iv) Quadro Comunitário de Apoio (QCAIII) para o período de programação 2000-2006 ⁽⁶⁾; v) Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) para o período de programação 2007-2013 ⁽⁷⁾; vi)

⁽⁵⁾ Decisão da Comissão Europeia n.º C (94)376, de 25 de fevereiro, e Decreto-Lei n.º 99/94, de 19 de abril.

⁽⁶⁾ Regulamento (CE) n.º 1260/99 do Conselho, de 21 de junho, e Decreto-Lei n.º 54-A/2000, de 7 de abril.

⁽⁷⁾ Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho, e Decreto-Lei n.º 312/2007, de 17 de setembro.

Quadro Comunitário de Apoio 2014-2020 (QCA 2020) ⁽⁸⁾; e vii) Quadro Comunitário de Apoio 2021-2027 ⁽⁹⁾, potenciando-se a otimização dos benefícios dessa adesão com a captação de fundos para a modernização de infraestruturas e a redução de assimetrias regionais ⁽¹⁰⁾.

Se não contabilizarmos as ajudas no âmbito da pré-adesão e outros apoios providos, diretamente, dos orçamentos da União Europeia, Portugal terá recebido mais de 100 mil milhões de euros durante às últimas décadas ⁽¹¹⁾ e Espanha mais de 200 mil milhões ⁽¹²⁾.

A União Europeia determinou que, para o atual e o próximo períodos de programação, os fundos europeus seriam compostos por diversos fundos financeiros, incluindo o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ⁽¹³⁾, providos do orçamento plurianual da Comissão Europeia.

O Conselho Europeu firmou um Acordo de Parceria com o Estado português, em fevereiro de 2013, e com o Estado espanhol, em 4 de novembro de 2014, que, com base em vetores de desenvolvimento ⁽¹⁴⁾ alinhados com a Estratégia Europa 2020, determinou a gestão partilhada do FEDER através de diversos Programas Operacionais Regionais, correspondentes aos territórios de cada NUT II, geridos com base em organizações nacionais, de forma a assegurar a sua operacionalidade ⁽¹⁵⁾.

A criação do FEDER, em 1975, coincidiu com o alargamento da então Comunidade Económica Europeia a três novos membros e o seu reforço, em inícios dos

⁽⁸⁾ Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro (Regulamento 1303/2013), e Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro.

⁽⁹⁾ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece disposições comuns sobre o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, e regras financeiras para estes fundos e o Fundo para o Asilo e a Migração, o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos (COM (2018) 375, de 29 de maio de 2018). Com interesse, COMISSÃO EUROPEIA, *Livro Branco sobre o Futuro da Europa* (COM (2017) 2025, de 1 de março) e *Reflexões sobre o Futuro das Finanças da União Europeia* (COM (2017), 358, de 28 de junho).

⁽¹⁰⁾ No caso português, ALICE CUNHA, JOÃO ROSA LÃ e PEDRO SAMPAIO NUNES, *As Décadas da Europa*, 1.ª ed., Book Builders, 2019, pp. 34 e segs., e, no caso espanhol, JOSÉ LUÍS GONZÁLEZ VALLVÉ e MIGUEL ÁNGEL BENEDICTO SOLSONA, *La mayor operación de solidaridad de la historia – crónica de la política regional de la EU en España*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2006, pp. 73 e segs.

⁽¹¹⁾ LUÍS MADUREIRA PIRES, “30 anos de Fundos Estruturais (1986-2015)”, in *Revista Relações Internacionais*, n.º 53, Universidade Nova, 2017, p. 53, e *Boletim Económico* de março de 2019 do Banco de Portugal, disponível em bportugal.pt/node/698884.

⁽¹²⁾ Para informação mais detalhada, consultar os sites da Comissão Europeia em ec.europa.eu/regional_policy e da Dirección General de Fondos Europeos em dgfc.sepg.hacienda.gob.es/sitios/dgfc.

⁽¹³⁾ Regulamento (UE) n.º 1301/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro (FEDER).

⁽¹⁴⁾ Resolução do Conselho de Ministros n.º 98/2012, de 26 de novembro.

⁽¹⁵⁾ No caso português, consultar o Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, e, no caso espanhol, CLAUDIA HERNÁNDEZ LÓPEZ, *Los Fondos Públicos...*, cit., p. 220.

anos '80 do século passado, com a entrada dos países do sul da Europa, designadamente, Grécia, Espanha e Portugal, com claras disparidades regionais face aos demais membros ⁽¹⁶⁾.

Tem existido uma clara diminuição deste financiamento, motivada por fatores como a alteração dos paradigmas e prioridades de ação, as necessidades e operacionalização do FEDER a nível nacional, mas, mesmo com oscilações, os valores disponibilizados, no caso português ⁽¹⁷⁾, justificam a sua relevância na autonomia financeira das entidades da administração local ⁽¹⁸⁾.

A importância do FEDER, em concreto para as autarquias locais, advém não apenas da sua qualidade enquanto beneficiárias, mas também enquanto gestoras do mesmo, uma vez que pelo menos 5 % ⁽¹⁹⁾ dos seus recursos foram alocados às Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentado, via Pactos para o Desenvolvimento e Coesão Territorial, a que acrescem as intervenções especificamente dirigidas à regeneração e revitalização urbanas em centros urbanos de nível superior, com Planos Estratégicos de Desenvolvimento Urbano, e para os centros urbanos complementares, com Planos de Ação de Revitalização Urbana ⁽²⁰⁾.

Por outro lado, o FEDER potenciou candidaturas conjuntas entre Portugal e Espanha, com envolvimento das entidades da administração local respetiva, com vista a reforçar e a promover a cooperação em assuntos específicos como, por exemplo, a proteção civil, de forma a melhorar a capacidade de resposta face aos incêndios florestais ⁽²¹⁾ ou no turismo ⁽²²⁾.

Com este enquadramento tem sido possível às entidades da administração local apresentar candidaturas em tipologias tão díspares como: competitividade das pequenas e médias empresas, emprego e mobilidade dos trabalhadores,

⁽¹⁶⁾ AUGUSTO MATEUS, *25 anos de Fundos Estruturais: Olhares sobre a evolução da sociedade, da economia e das instituições em Portugal*, Francisco Manuel dos Santos Editora, 2015, p. 30, e JOSÉ LUÍS GONZÁLEZ VALLVÉ e MIGUEL ÁNGEL BENEDICTO SOLSONA, *La mayor operación de solidaridad de la historia...*, cit., p. 29.

⁽¹⁷⁾ Para mais informação sobre a relação dos fundos europeus, em particular do FEDER, na autonomia financeira das autarquias locais em Portugal, consultar, entre outros, os Anuários Financeiros dos Municípios Portugueses elaborados pela Ordem dos Técnicos Oficiais de Contas, os Relatórios de Execução Anuais dos Fundos da Agência para o Desenvolvimento e Coesão, I.P. e os de Evolução Orçamental da Administração Local do Conselho das Finanças Públicas e os Boletins Económicos emitidos pelo Banco de Portugal.

⁽¹⁸⁾ JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito Financeiro Local*, 2.ª ed., Coimbra Editora, 2014, pp. 275 e segs.

⁽¹⁹⁾ Este valor poderá ser aumentado para 6 %, nos termos do art. 9.º da Proposta de Regulamento para o FEDER no período 2021-2027 (COM (2018) 372, de 29 de maio).

⁽²⁰⁾ Art. 7.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1301/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de dezembro.

⁽²¹⁾ Projeto Centro Ibérico de Investigação e Combate aos Incêndios Florestais, com um orçamento superior a 24 milhões de euros, financiado em 75 % pelo FEDER.

⁽²²⁾ Projeto *Discover Duero/Douro*, com um orçamento superior a 1 milhão de euros, financiado em 75 % pelo FEDER.

inclusão social e pobreza, educação e aprendizagem ao longo da vida, economia de baixo teor de carbono, qualidade ambiental, reabilitação urbana, entre outros, contribuindo para o cumprimento das metas de coesão económica, social e territorial e de redução de disparidades na inovação, competitividade, emprego, ambiente, mobilidade, saúde, ensino e desenvolvimento urbano sustentável.

Este caminho parece querer ser seguido pela Comissão Europeia, que, nas suas propostas de regulamentos, apresentadas a 29 de maio de 2018, sobre: i) as disposições comuns sobre os fundos europeus para o próximo período de programação plurianual 2021-2027 ⁽²³⁾; e ii) para o FEDER ⁽²⁴⁾, mantém o curso em direção a uma aplicação dos fundos europeus que promova uma economia inovadora e inteligente, com respeito pelo meio ambiente e essencialmente hipocarbónica e com um reforço da mobilidade e conectividade tecnológica no âmbito das entidades da administração local.

Desde que, como refere ANA NEVES, estes recursos orçamentais sejam utilizados para atingir os objetivos de políticas públicas da União Europeia e “[...] induzir os destinatários a adotarem um comportamento desejado e proteger os seus interesses financeiros” ⁽²⁵⁾.

3. Princípios basilares de execução e gestão dos fundos europeus

A gestão do orçamento plurianual da Comissão Europeia deve ser efetuada em cooperação com os Estados-Membros e de acordo com uma responsável execução das suas receitas e despesas. Ou seja, de acordo com os princípios da gestão partilhada e da boa gestão financeira.

3.1. Princípio da gestão partilhada

Existem diversas formas de gestão do orçamento da Comissão Europeia, consoante o acento tónico seja colocado nos seus serviços, nos Estados-Membros ou em organizações internacionais ⁽²⁶⁾. Para a presente análise interessa, sobretudo, a gestão partilhada ⁽²⁷⁾, em que a Comissão Europeia confia aos Estados-

⁽²³⁾ COM (2018) 375, de 29 de maio.

⁽²⁴⁾ COM (2018) 372, de 29 de maio.

⁽²⁵⁾ CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES e MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Direito Público...*, cit., pp. 10 e segs.

⁽²⁶⁾ JOÃO RICARDO CATARINO, *Finanças Públicas e Direito Financeiro*, 5.ª ed., Almedina, 2019, p. 19.

⁽²⁷⁾ Por exemplo, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu, Fundo de Coesão, Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas.

-Membros a execução dos fundos europeus a nível nacional com a atribuição de financiamento, por via de concursos, às entidades da administração local.

A regulamentação do atual QCA 2020 ⁽²⁸⁾ refere que, de acordo com este princípio, “[o]s Estados-Membros deverão ser os principais responsáveis, através dos seus sistemas de gestão e de controlo, pela execução e controlo das operações dos programas. A fim de reforçar a eficácia do controlo no que se refere à seleção e execução das operações e ao funcionamento do sistema de gestão e de controlo, as funções da autoridade de gestão devem ser especificadas”.

Sendo este considerando reforçado com a inclusão de diversos artigos que potenciam a eficácia do controlo nesta matéria, quando é referido que “[c]ompete aos Estados-Membros garantir que os seus sistemas de gestão e de controlo dos programas respeitem as regras específicas dos Fundos e funcionam de forma eficaz” ⁽²⁹⁾.

Assim também o Regulamento Financeiro da Comissão Europeia ⁽³⁰⁾, quando refere, neste âmbito, que a execução efetuada pelos Estados-Membros obriga a que estes tomem “[...] todas as medidas necessárias, incluindo medidas legislativas, regulamentares e administrativas, para proteger os interesses financeiros da União [...]” e, em concreto, “[p]revenir, detetar e corrigir irregularidades e fraudes” ⁽³¹⁾.

Esta será, também, a opção para o próximo QCA 21/27: “[e]m conformidade com o princípio e as regras da gestão partilhada, os Estados-Membros e a Comissão devem ser responsáveis pela gestão e pelo controlo dos programas, assim como garantir a utilização legal e regular dos Fundos. Uma vez que os Estados-Membros devem ter a responsabilidade principal por tal gestão e controlo e assegurar que as operações apoiadas pelos Fundos cumprem a legislação aplicável [...]” ⁽³²⁾.

A este propósito, convém recordar que a jurisprudência da União Europeia já veio referir que os Estados-Membros são obrigados a estruturar modelos de gestão e controlo capazes de garantir que os beneficiários dos fundos cumpram as suas obrigações perante o direito nacional ⁽³³⁾ e da União Europeia ⁽³⁴⁾. E, recentemente, reafirmando que “[u]ma vez que os fundos estruturais são objeto de

⁽²⁸⁾ Considerando 66 do Regulamento 1303/2013.

⁽²⁹⁾ Art. 74.º, n.º 2, do Regulamento 1303/2013.

⁽³⁰⁾ Regulamento (UE, Euratom) n.º 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho (Regulamento Financeiro).

⁽³¹⁾ Art. 63.º, n.º 2, alínea c), do Regulamento Financeiro.

⁽³²⁾ Considerando 45 da COM (2018) 375, de 29 de maio.

⁽³³⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), “Baltlanta”, de 02.09.14, C-410/13, n.ºs 10, 18, 55, 57, 58, 59 e 69.

⁽³⁴⁾ Acórdão do Tribunal de Primeira Instância (Segunda Secção), “República Italiana/Comissão Europeia”, de 12/12/07, T-308/05, n.ºs 81 e 123, e Acórdão do TJUE, “Baltlanta”, de 02.09.14, C-410/13, n.º 65.

gestão partilhada, os Estados-Membros e a Comissão são responsáveis pela gestão e controlo dos financiamentos”, acrescentando, que “[...] compete em primeiro lugar aos Estados-Membros promover e controlar as operações realizadas no âmbito dos programas operacionais e perseguir e corrigir as irregularidades” ⁽³⁵⁾.

Os Estados-Membros estão na linha da frente da realização de controlos, auditorias e na recuperação dos montantes pagos indevidamente. Tanto assim é que, se o Estado-Membro tiver tido a iniciativa de descobrir e corrigir uma irregularidade, antes de a mesma ter sido detetada pela Comissão Europeia, fica a salvo de responsabilidade ⁽³⁶⁾ e pode reutilizar aquele valor em determinados moldes ⁽³⁷⁾.

A jurisprudência da União Europeia ⁽³⁸⁾ recorda que, já no âmbito do QREN ⁽³⁹⁾, estava previsto que “[a] aplicação de uma correção financeira pela Comissão não prejudica a obrigação que incumbe aos Estados-Membros de procederem às recuperações [...]”, sendo que esta obrigatoriedade está consagrada, em modo similar, no QCA 2020 ⁽⁴⁰⁾ e perdurará no QCA 21/27 ⁽⁴¹⁾.

Aliás, o Tribunal de Justiça da União Europeia tem defendido que as regras nacionais não podem colocar em causa a aplicação e a eficácia do direito da União Europeia ⁽⁴²⁾ e, inclusivamente, que os Estados-Membros estão obrigados a combater a fraude sobre os interesses financeiros da União Europeia da mesma forma que a combatem a nível nacional ⁽⁴³⁾.

Por esse motivo, quer em Portugal ⁽⁴⁴⁾, quer em Espanha ⁽⁴⁵⁾, a legislação nacional que regula os modelos de governação aplicáveis a programas operacionais de gestão dos fundos europeus estatui que estes são responsáveis pela implementação de um sistema de controlo interno que previna e detete irregularidades com competências para adotar as medidas corretivas que considerem oportunas e adequadas.

Cabe aos Estados-Membros garantir ⁽⁴⁶⁾ o cumprimento dos normativos aplicáveis nos domínios, entre outros, da igualdade de género, da proteção ambiental,

⁽³⁵⁾ DAVID ORDÓÑEZ SOLIS, “La Gestión de los Fondos Europeos”, *cit.*, pp. 133 e segs.

⁽³⁶⁾ Art. 101.º, n.º 7, do Regulamento Financeiro e art. 144.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento 1303/2013.

⁽³⁷⁾ Art. 143.º, n.ºs 2, 3 e 4, do Regulamento 1303/2013.

⁽³⁸⁾ Acórdão do TJUE (Grande Secção), “Eesti Pagar AS”, de 05.03.19, C-349/17, n.ºs 11 e 114.

⁽³⁹⁾ Art. 101.º do Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho.

⁽⁴⁰⁾ Art. 146.º do Regulamento 1303/2013.

⁽⁴¹⁾ Art. 97.º da COM (2018) 375, de 29 de maio.

⁽⁴²⁾ Acórdão do TJUE, “Republik Österreich”, de 19.09.2002, C-336/00, n.ºs 5, 61, 63 e 64.

⁽⁴³⁾ Acórdão do TJUE, “Belgisch Interventie”, de 28.10.2010, C-367/09, n.º 40.

⁽⁴⁴⁾ Art. 21.º, n.ºs 1 e 2, do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro.

⁽⁴⁵⁾ Art. 11.º, n.º 1, alíneas h), l) e r), do Real Decreto n.º 769/2017, de 28 de julho.

⁽⁴⁶⁾ Art. 27.º, n.º 1, alíneas m) e r), do Decreto-Lei n.º 137/2014, de 12 de setembro, e art. 11.º, n.º 1, alínea r), do Real Decreto n.º 769/2017, de 28 de julho.

da concorrência e da contratação pública, assegurando que as despesas declaradas pelos beneficiários para as operações cumpriram com o enquadramento jurídico, nacional e da União Europeia, tendo a possibilidade de realizar verificações de operações por amostragem.

Sendo que, no caso português ⁽⁴⁷⁾, “[...] o incumprimento das obrigações do beneficiário, bem como a inexistência ou a perda de qualquer dos requisitos de concessão do apoio, podem determinar a redução ou revogação do mesmo”. Estando expressamente elencado que são “[...] fundamentos suscetíveis de determinar a redução do apoio à operação ou à despesa, ou, mantendo-se a situação, a sua revogação, designadamente e quando aplicável [...] g) O desrespeito pelo disposto na legislação europeia e nacional aplicável e na regulamentação específica dos PO e PDR, nomeadamente em matéria de contratação pública e instrumentos financeiros, devendo, neste caso, aplicar – se uma redução proporcional à gravidade do incumprimento em prejuízo do disposto na legislação europeia aplicável, designadamente na tabela de correções financeiras aprovada pela Comissão Europeia” ⁽⁴⁸⁾.

3.2. Princípio da boa gestão financeira

Este princípio refere, em traços gerais, que a execução do orçamento da União Europeia deverá ser efetuada em conformidade com o enquadramento jurídico aplicável, dentro dos limites das dotações autorizadas com economia, eficiência e eficácia.

São inúmeras as disposições legislativas da União Europeia que fazem referência, direta ou indiretamente, a este princípio ⁽⁴⁹⁾ que pretende garantir a execução do orçamento da Comissão Europeia com total respeito pela legalidade e com a proteção dos interesses financeiros da União Europeia.

Atentemos ao Parlamento Europeu ⁽⁵⁰⁾ quando refere que “[...] independentemente da modalidade de execução utilizada, o respeito do Estado de direito é uma condição prévia indispensável à conformidade com os princípios da boa gestão financeira consagrado no artigo 317.º do Tratado sobre o Funcionamento

⁽⁴⁷⁾ Art. 23.º, n.º 1, do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro.

⁽⁴⁸⁾ Art. 23.º, n.º 1, alínea g), do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro.

⁽⁴⁹⁾ A título meramente exemplificativo, arts. 287.º, 317.º, 318.º, 319.º, 322.º e 325.º do TFUE, títulos II e X do Regulamento Financeiro, título III do Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a disciplina orçamental, a cooperação em matéria orçamental e a boa gestão financeira, de 10.12.2013; e arts. 92.º-A, 93.º, 94.º e 125.º do Regimento do Parlamento Europeu.

⁽⁵⁰⁾ Resolução Legislativa do Parlamento Europeu, de 04.04.2019, sobre a proteção do orçamento da União Europeia em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de Direito nos Estados-Membros.

da União Europeia”, acrescentando ainda que “[...] existe uma relação clara entre o respeito do primado do direito e uma execução eficiente do orçamento da União, de acordo com os princípios da boa gestão financeira”.

A questão que se terá de colocar é como deverá ser operacionalizado esse controlo, tendo em linha de conta as imposições da União Europeia e do direito nacional e a eficácia na execução e gestão dos fundos europeus.

O objetivo deste princípio é proteger o orçamento da União Europeia, mas, também, permitir que os fundos europeus sejam devidamente aplicados e executados de acordo com o enquadramento jurídico aplicável, evitando operações fraudulentas ou com violação de lei ⁽⁵¹⁾.

Questione-se, por exemplo, se deverá ser analisada a elegibilidade de toda a despesa apresentada a financiamento nas suas dimensões de temporalidade e legalidade e, em concreto, no respeito pelo enquadramento jurídico da contratação pública.

A aplicação de um controle prévio, total, nesta análise iria sobrecarregar a execução dos fundos europeus, aumentar a carga burocrática na apresentação das candidaturas e desviar o foco principal que deverá ser a execução, no terreno, das políticas públicas propostas pela União Europeia.

Para obviar este condicionamento, o Regulamento Financeiro permite que os programas operacionais possam aderir a um regime de controlo por amostragem, por custos simplificados (OCS) ⁽⁵²⁾ ou com a aplicação de correções financeiras enquanto dimensão do regime sancionatório da União Europeia e potencial elemento dissuasor da prática de irregularidades.

Este princípio da boa gestão financeira sente-se, com particular acuidade, no âmbito da proteção dos interesses financeiros da União Europeia e sobre a qual nos iremos debruçar de seguida.

⁽⁵¹⁾ Acórdão do TJUE, “Județul Neamț”, de 26.05.16, C-260/14 e C-261/14.

⁽⁵²⁾ Sobre as questões associadas à utilização dos OCS, EUROPEAN COMMISSION, *Guidance on Simplified Cost Options (SCOs)*, 2014; SARA DAVIES, “Is Simplification Simply a Fiction?”, in *IQ-Net Thematic Paper 37*, European Policies Research Centre School of Government & Public Policy, University of Strathclyde, 2015, p. 45; e JAVIER GUILLEM CARRAU, “Las correcciones financieras en materia de fondos estructurales”, in *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 51, Instituto Aragonés de Administración Pública, 2018, pp. 285 e segs. Acresce ainda que a opção por OCS poderá ser intensificada no próximo QCA, como demonstra, entre outros, o considerando 34 da COM (2018) 375, de 29 de maio: “No que se refere às subvenções atribuídas aos beneficiários, os Estados-Membros devem, cada vez mais, aplicar opções de custos simplificados. O limiar de utilização obrigatória de opções de custos simplificados deve estar associado aos custos totais da operação, de modo a garantir um tratamento igual de todas as operações abaixo desse limiar, independentemente de o apoio ser público ou privado”.

4. Sistema de proteção dos interesses financeiros da União Europeia em matéria de contratação pública

4.1. Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro

Em 26 de julho de 1995, foi aprovada a Convenção relativa à proteção dos interesses financeiros das comunidades europeias, sendo a mesma complementada por diversos protocolos, com o objetivo de prevenir situações de fraude como, a título meramente exemplificativo, a utilização ou apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, que tenham por efeito o recebimento ou a retenção indevida de fundos provenientes do orçamento da União Europeia, o desvio desses fundos para fins diferentes daqueles a que se destinavam inicialmente ou a não comunicação de uma informação em violação de uma obrigação específica.

Considerando estas situações, e tal como consta do preâmbulo, surge um regulamento ⁽⁵³⁾ que inclui um conjunto de normas de âmbito geral em matéria de aplicação de medidas administrativas e sanções administrativas quando se comprove a existência de irregularidades.

Esse regulamento ⁽⁵⁴⁾ refere que “[c]onstitui irregularidade qualquer violação de direito comunitário que resulte de um ato ou omissão de um agente económico que tenha ou possa ter por efeito lesar o orçamento geral das Comunidades ou orçamentos geridos pelas Comunidades, quer pela diminuição ou supressão de receitas provenientes de recursos próprios cobradas directamente por conta das Comunidades, quer por uma despesa indevida”.

Nesse sentido, a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia ⁽⁵⁵⁾ tem afirmado que, com base nesta definição, existem dois pressupostos que têm de estar sempre presentes: i) ato ou omissão de um operador económico que constitua uma violação de direito; e ii) uma lesão, efetiva ou potencial, do orçamento da União Europeia.

Os instrumentos previstos neste regulamento, não sendo taxativos, são obrigatoriamente típicos ⁽⁵⁶⁾, não podem ser aplicados de forma retroativa, salvo se forem mais favoráveis ⁽⁵⁷⁾, têm de respeitar o princípio da proporcionalidade ⁽⁵⁸⁾ e são definidos como medidas ou sanções administrativas ⁽⁵⁹⁾.

⁽⁵³⁾ Regulamento (CE, Euratom) n.º 2988/95 do Conselho, de 18 de dezembro (Regulamento 2988/95).

⁽⁵⁴⁾ Art. 1.º, n.º 2, do Regulamento 2988/95.

⁽⁵⁵⁾ Ver, a título meramente exemplificativo, os Acórdãos do TJUE, “Firma Ernst Kollmer Fleischimport und -export”, de 06.10.2015, C-59/14, e “Eesti Pagar AS”, de 05.03.2019, C-349/17.

⁽⁵⁶⁾ Considerando 5.º e art. 2.º, n.º 1, do Regulamento 2988/95.

⁽⁵⁷⁾ Considerando 10.º e art. 2.º, n.º 2, do Regulamento 2988/95.

⁽⁵⁸⁾ Considerando 10.º e art. 2.º, n.º 3, do Regulamento 2988/95.

⁽⁵⁹⁾ Considerando 10.º e arts. 4.º a 7.º do Regulamento 2988/95.

Para MARIA JOSÉ RANGEL DE MESQUITA, as “[...] sanções administrativas revestem uma finalidade punitiva, ou seja, contêm um elemento de repressão, as medidas administrativas apresentam uma finalidade meramente ressarcitória [...]” ⁽⁶⁰⁾.

O Regulamento 2988/95 não nos permite fazer uma clara distinção, pois começa por referir que, sempre que estivermos perante a reposição de uma vantagem indevidamente obtida, ela deve ser enquadrada como medida administrativa ⁽⁶¹⁾, mas também nos diz que pode ser enquadrada como uma sanção ⁽⁶²⁾.

Ao introduzir o conceito de culpa ⁽⁶³⁾, seríamos tentados a concluir que, sempre que estivermos perante uma ação intencional, estaríamos perante uma sanção administrativa e, no caso contrário, perante uma medida administrativa.

Contudo, se é certo que refere que estas últimas não são sanções, também prevê a retirada ou não concessão do financiamento ⁽⁶⁴⁾, por efeito de uma mera medida administrativa, quando “[o]s atos relativamente aos quais se prove terem por fim obter uma vantagem contrária aos objetivos do direito comunitário aplicável nas circunstâncias, criando artificialmente condições necessárias à obtenção dessa vantagem [...]” ⁽⁶⁵⁾.

Essa desarticulação cria dificuldades na delimitação de ambos os conceitos, até porque a jurisprudência ⁽⁶⁶⁾ da União Europeia tem referido que “[...] a definição de «irregularidade», na aceção do artigo 1.º, n.º 2, do Regulamento n.º 2988/95, abrange tanto as irregularidades intencionais ou causadas por negligência que possam, nos termos do artigo 5.º desse regulamento, dar origem a uma sanção administrativa como as irregularidades que tenham unicamente como consequência a retirada da vantagem indevidamente recebida, nos termos do artigo 4.º do mesmo regulamento”.

O entendimento do Tribunal de Justiça da União Europeia nesta matéria tem sido de que a restituição de quantias indevidamente recebidas corresponde a uma medida administrativa e não a uma sanção administrativa.

Para aquele tribunal, a recuperação financeira é a “[...] simples consequência da constatação de que as condições exigidas para a obtenção do benefício resultante da regulamentação da União não foram respeitadas, tornando indevido o benefício

⁽⁶⁰⁾ MARIA JOSÉ RANGEL MESQUITA, *O Poder Sancionatório da União e das Comunidades Europeias Sobre os Estados Membros*, Tese de Doutoramento, Almedina, 2006, p. 344.

⁽⁶¹⁾ Art. 4.º, n.º 4.

⁽⁶²⁾ Art. 5.º, n.º 1.

⁽⁶³⁾ Art. 5.º, n.º 1, alínea c).

⁽⁶⁴⁾ Art. 4.º, n.ºs 3 e 4.

⁽⁶⁵⁾ Veja-se, por exemplo, uma situação de Fracionamento Artificial de Contratos.

⁽⁶⁶⁾ Acórdãos do TJUE, “Herbert Handlbauer GmbH”, de 24.06.2004, C-278/02, n.ºs 6 e 33, e “Eesti Pagar AS”, de 05.03.2019, C-349/17, n.º 122.

concedido”⁽⁶⁷⁾. No mesmo sentido vai o Advogado-Geral Yves Bot⁽⁶⁸⁾, segundo o qual “[...] as correções financeiras que os Estados-Membros são obrigados a efetuar em virtude de uma irregularidade que afeta a operação cofinanciada constituem «medidas administrativas», na aceção do artigo 4.º [...]”.

O Tribunal de Justiça da União Europeia decidiu que “[...] quando o legislador da União fixa condições de elegibilidade para a concessão de uma ajuda, a exclusão a que conduz a inobservância de uma dessas condições é, não uma sanção, mas a simples consequência do incumprimento das condições previstas na lei”⁽⁶⁹⁾, tendo decidido também nesse sentido ao referir que “[...] essa obrigação não constitui uma sanção, mas antes a simples consequência da constatação de que as condições exigidas para a obtenção do benefício resultante da regulamentação comunitária foram criadas artificialmente fazendo com que seja indevido o benefício concedido [...]”⁽⁷⁰⁾.

Este entendimento foi acolhido pelas entidades que gerem os fundos europeus⁽⁷¹⁾, quando referem que o Regulamento 2988/95 e a *soft law* nunca poderiam “[...] ter um carácter sancionatório, na medida em que esta constitui apenas uma orientação de como se deverá proceder mediante uma irregularidade, definindo critérios operativos para adequar o procedimento de correção ao caso concreto”, e pelos tribunais portugueses, quando assumem que “[...] o prazo de prescrição previsto no [...] Regulamento n.º 2988/95 aplica-se [...] [às] sanções administrativas [...] mas também aos procedimentos que conduzem à adoção de medidas administrativas [...] Tal prazo é, por outro lado, ‘aplicável às medidas administrativas como a recuperação de uma restituição à exportação indevidamente recebida pelo exportador em virtude de irregularidades por ele cometidas’ [...]”⁽⁷²⁾.

A existência de um sistema que detete, analise e sancione as irregularidades no âmbito da contratação pública⁽⁷³⁾ é fundamental face aos desafios com que a

⁽⁶⁷⁾ Acórdão do TJUE, “Somvao”, de 18.12.14, C-599/13, n.º 36.

⁽⁶⁸⁾ Alegações no âmbito dos Acórdãos do TJUE “Judetul Neamt” e “Judetul Bacau”, de 26.05.16, C-260/14 e C-261/14, n.º 107.

⁽⁶⁹⁾ Acórdão do TJUE, “FranceAgriMer”, de 13.12.12, C-670/11, n.º 64.

⁽⁷⁰⁾ Acórdão do TJUE, “Agenzia Dogane Ufficio delle Dogane di Trieste v Pometon SpA”, de 04.06.09, C-158/08, n.º 28.

⁽⁷¹⁾ Alegações da Autoridade de Gestão do Programa Operacional Temático Sustentabilidade e Eficiência no Uso dos Recursos vertidas no Acórdão do Tribunal Central Administrativo Sul, processo n.º 12681/15, de 28.01.16.

⁽⁷²⁾ Jurisprudência citada no Acórdão de Uniformização de Jurisprudência do Supremo Tribunal Administrativo n.º 1/2015, de 26.02.15, processo n.º 173/13, de 09.04.14.

⁽⁷³⁾ Györgyi Nyikos e Zsuzsanna Kondor, “The Hungarian Experiences with Handling Irregularities in the Use of EU Funds”, in *The NISPAcee Journal of Public Administration and Policy*, Vol. XII, n.º 1, The Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe – NISPAcee, 2019, p. 114.

União Europeia se depara ⁽⁷⁴⁾, com a atenção que a comunicação social devota a casos de corrupção, prevaricação e fraude ao nível dos financiamentos nacionais e dos fundos europeus e com a necessidade de prevenir futuras irregularidades ⁽⁷⁵⁾.

Até à entrada em vigor deste regulamento, o regime sancionatório da União Europeia era aplicado de forma sectorial ⁽⁷⁶⁾, quer fosse ao nível da política agrícola comum, concorrência, transportes, em matéria de aplicação de sanções específicas pelo Banco Central Europeu e quanto a irregularidades detetadas no âmbito dos contratos públicos.

O Regulamento 2988/95 estabeleceu uma série de princípios e regras gerais que devem ser respeitados nas regulamentações sectoriais, neste caso, relativas aos fundos europeus ⁽⁷⁷⁾.

Os programas operacionais dos fundos europeus, no âmbito da gestão partilhada, devem ter em consideração esse regulamento para determinar se um comportamento consubstancia, ou não, uma irregularidade ⁽⁷⁸⁾ face ao enquadramento jurídico da União Europeia – princípios e legislação – e nacional – legislação e orientações de gestão dos programas operacionais que gerem os fundos europeus.

Foi este o alcance definido pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, na vigência do QREN ⁽⁷⁹⁾, quando lhe foi colocada a seguinte questão: “A violação, por parte de uma entidade adjudicante que é beneficiária de uma subvenção através dos fundos estruturais, de [disposições] relativas à adjudicação de um contrato público financiado com um valor estimado inferior aos limiares da União Euro-

⁽⁷⁴⁾ A proteção do princípio do Estado de Direito que tem vindo a ser intensificada com a jurisprudência do TJUE “Ivo Taricco”, de 08.09.15, C-105/14, “M.A.S. e M.B.”, de 05.12.17, C-42/17, e a sua aplicabilidade na gestão partilhada e boa gestão financeira dos fundos europeus patente na Comunicação da Comissão Europeia, “Prosseguir o Reforço do Estado de Direito na União – Ponto da situação e eventuais medidas futuras”, de 03.04.2019, COM (2019) 163, e na COM (2018) 375, de 29 de maio, cujo 6.º considerando refere: “As regras adotadas com base no artigo 322.º do TFUE incidem também na proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito nos Estados-Membros, já que o respeito do princípio do Estado de direito é uma condição prévia essencial para uma gestão financeira rigorosa e eficaz dos fundos da UE”. Sobre esta matéria, entre outros, CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES e MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Direito Público...*, cit., pp. 25 e segs., ou SAVINA MIHAYLOVA, “An Overview of Financial Law”, in *Yustisia*, Vol. 8, n.º 1, Sofia University, 2019, p. 9.

⁽⁷⁵⁾ Não será estranho a esse facto a recente aprovação da Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23.10.2019, vulgo, *Whistleblower*, que pretende proteger quem denuncia atos violadores de normas relativas à contratação pública e dos fundos europeus como forma de prevenir e detetar casos de fraudes e corrupção e combater a insuficiente aplicação das normas jurídicas.

⁽⁷⁶⁾ MARIA JOSÉ RANGEL MESQUITA, *O Poder Sancionatório da União...*, cit., p. 345.

⁽⁷⁷⁾ Art. 2.º, n.º 3, e considerandos 2, 5 e 8.

⁽⁷⁸⁾ Os já citados Acórdãos do TJUE “Somvao”, de 18.12.14, C-599/13, e “Judetul Neamt” e “Judetul Bacau”, de 26.05.16, C-260/14 e C-261/14.

⁽⁷⁹⁾ Regulamento (CE) n.º 1083/2006 do Conselho, de 11 de julho.

peia é uma irregularidade na aceção do artigo 1.º do Regulamento 2988/1995, ou na aceção do artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006?”⁽⁸⁰⁾.

O Tribunal de Justiça da União Europeia considerou que o conceito de irregularidade abrange a violação do direito da União Europeia e das disposições do direito nacional, na medida em que ambos contribuem para garantir a boa gestão dos projetos financiados.

Utilizando os princípios acima enunciados, o Tribunal de Justiça da União Europeia considerou que “[...] uma vez que não se pode excluir que as infrações à legislação nacional possam pôr em causa a eficácia da intervenção dos fundos em questão, uma interpretação segundo a qual as referidas infrações não podem constituir uma «irregularidade» na aceção do artigo 2.º, ponto 7, do Regulamento n.º 1083/2006 não garantiria a plena realização dos objetivos prosseguidos pelo legislador da União neste domínio”⁽⁸¹⁾.

Esta questão já tinha sido afluída pelo Advogado-Geral Yves Bot⁽⁸²⁾, no âmbito da vigência do QCA III⁽⁸³⁾, quando defendeu que “[o] objetivo das correções financeiras é pôr termo à «caça às subvenções», «[restabelecendo] uma situação em que a totalidade das despesas declaradas para cofinanciamento dos Fundos estruturais esteja em conformidade com a regulamentação nacional e comunitária aplicável”.

Esta interpretação foi também acolhida no QCA 2020, segundo o qual “irregularidade” é “[...] uma violação do direito da União, ou do direito nacional relacionado com a sua aplicação, resultante de um ato ou omissão de um operador económico envolvido na execução dos FEEI que tenha, ou possa ter, por efeito lesar o orçamento da União através da imputação de uma despesa indevida ao orçamento da União”⁽⁸⁴⁾.

Mantendo-se no QCA 21/27 com a seguinte definição: “[...] qualquer violação do direito aplicável, resultante de um ato ou omissão de um operador económico envolvido na execução dos Fundos, que tenha, ou possa ter, por efeito lesar o orçamento da União através da imputação de despesa indevida ao orçamento da União”⁽⁸⁵⁾.

Acresce ainda que este conceito de irregularidade tem sido progressivamente assumido pelas sucessivas orientações de correções financeiras, como iremos ver já de seguida.

⁽⁸⁰⁾ Acórdãos do TJUE “Judetul Neamt” e “Judetul Bacau”, de 26.05.16, C-260/14 e C-261/14, n.º 28.

⁽⁸¹⁾ Acórdãos do TJUE “Judetul Neamt” e “Judetul Bacau”, de 26.05.16, C-260/14 e C-261/14, n.º 42.

⁽⁸²⁾ Acórdão do TJUE “Comune di Ancona v Regione Marche”, de 14.11.13, C-388/12, n.º 110.

⁽⁸³⁾ Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de junho.

⁽⁸⁴⁾ Art. 2.º, ponto 36, do Regulamento 1303/2013.

⁽⁸⁵⁾ Art. 2.º, ponto 29, COM (2018) 375, de 29 de maio.

4.2. As orientações de correções financeiras da contratação pública

Desde final do século passado que tem existido um aumento da produção e de complexidade das regras relativas ao sistema de proteção dos interesses financeiros da União Europeia em matéria de contratação pública, que advém do envolvimento de múltiplos organismos, sucessivas alterações legislativas e por força da aplicação de comunicações da Comissão Europeia.

Refere o TFUE ⁽⁸⁶⁾ que as instituições da União Europeia, de forma a exercerem as suas competências, adotam regulamentos, diretivas, recomendações, pareceres e decisões.

As decisões são atos unilaterais com potencialidade para produzir efeitos jurídicos imediatos, sendo “[...] obrigatória em todos os seus elementos. Quando designa destinatários, só é obrigatória para estes” ⁽⁸⁷⁾ com necessidade de publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, caso não indiquem destinatários ⁽⁸⁸⁾.

Alguns autores ⁽⁸⁹⁾ defendem que as orientações da Comissão Europeia que contêm as tabelas de correções financeiras revestem a natureza de decisão *per se* enquanto ato normativo e que só seriam obrigatórias quanto aos destinatários diretos, que, nesse caso, seriam os serviços da Comissão Europeia, e uma mera recomendação para os Estados-Membros, defendendo, ainda, a necessidade de transposição das mesmas por via legislativa.

Na implementação da legislação relativa aos fundos europeus, a Comissão Europeia dá preferência, na sua ação, à utilização de *soft law* ⁽⁹⁰⁾ – trabalhos preparatórios, comunicações, guias e orientações – para auxiliar os Estados-Membros e os seus programas operacionais quanto à interpretação ou implementação da *hard law* da União Europeia.

Como salienta ANA SOFIA ALVES, “[...] as posições assumidas pela Comissão Europeia e pelo Parlamento Europeu nos instrumentos de *soft law* devem forçosamente alertar o legislador nacional, bem como o intérprete e aplicador da lei. Não só estes instrumentos funcionam como actos pré-legais ou quase-legais, em relação aos quais se espera o respeito voluntário dos Estados-Membros, como sinal de uma adesão espontânea às posições adoptadas, ainda que de modo li-

⁽⁸⁶⁾ Art. 288.º.

⁽⁸⁷⁾ Art. 288.º, n.º 1.

⁽⁸⁸⁾ Art. 297.º.

⁽⁸⁹⁾ CARLA AMADO GOMES, ANA FERNANDA NEVES e MIGUEL ASSIS RAIMUNDO, *Direito Público...*, cit., pp. 70 e segs.

⁽⁹⁰⁾ Sobre a importância da *soft law* provinda da Comissão Europeia, MÁRIO ESTEVES DE OLIVEIRA, *Concursos e outros procedimentos de contratação pública*, 1.ª ed., Almedina, 2011, pp. 58 e segs., e SUZANA TAVARES SILVA, *Direito Administrativo Europeu*, Imprensa Universidade de Coimbra, 2010, pp. 13 e segs.

geiro, a nível comunitário europeu; como, também, porque, mesmo para quem reconheça um valor mais político do que jurídico ao *soft law* europeu, estas interpretações «oficiais» produzem relevantes efeitos práticos, vindo a Comissão dar pistas (e vincular-se) sobre o modo de exercício futuro da sua função de guardiã da legalidade europeia e sobre as razões que poderão fundamentar processos de incumprimento contra os Estados-Membros”⁽⁹¹⁾.

Alguns autores⁽⁹²⁾ têm tentado categorizar estes documentos em *interpretative soft law* e *decisional soft law*, sendo que, no primeiro caso, estamos perante documentos que são elementos auxiliares da interpretação do direito da União Europeia, enquanto, no segundo caso, a Comissão Europeia dá indicações de como determinada matéria deve ser aplicada. Considera-se que será nesta última classificação que recaem as orientações da Comissão Europeia que contêm as tabelas de correções financeiras⁽⁹³⁾.

Acresce ainda que não se torna necessária a transposição interna destas orientações porque o princípio da boa gestão financeira compele à adoção de diversas diligências como: i) a consagração legal da aplicabilidade direta destas orientações⁽⁹⁴⁾; ii) a inscrição, quer nas tabelas aprovadas, quer nos sistemas de gestão, que as autoridades de supervisão dos Estados-Membros podem igualmente detetar irregularidades do mesmo tipo aquando das suas atividades de controlo, efetuando as correções necessárias nos termos dos mesmos critérios e tabelas que nela se incluem; iii) a contratualização da necessidade de respeitar estas disposições com imposição de diversas repercussões de índole financeira; e iv) a aprovação de deliberações internas no sentido de legitimar a aplicação das mesmas.

Merce dos princípios da gestão partilhada e da boa gestão financeira, a interligação entre os programas operacionais e a Comissão Europeia, os modelos de governação aprovados pelo Estados-Membros, a legislação da União Europeia e nacional e, ainda, nos termos contratualmente estabelecidos com os beneficiários

(91) ANA SOFIA ALVES, “Alterações ao Regime do «Preço Anormalmente Baixo»”, in *Contratação Pública – Jurisdição Administrativa e Fiscal*, Centro de Estudos Judiciários, 2018, p. 69.

(92) RICARDO ALONSO GARCIA, “El Soft Law Comunitario”, in *Revista de Administración Pública*, n.º 154, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales – MPR, 2001, pp. 63 e segs.; ÁNGELES MAZUELOS BELLIDO, “Soft Law: Mucho Ruido y Pocas Nueces?”, in *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n.º 8, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, 2004, pp. 2 e segs.; JACOBINE BRINK, “The significance of European Administrative Soft Law for the Implementation of ESI Funds in the Member States”, in *European Structural and Investment Funds Journal*, n.º 1, Lexxion Publisher, 2016, pp. 3 e segs.; e ANDRÁS KOVÁCS, TIHAMÉR TÓTH e ANNA FORGÁCS, “The Legal Effects of European Soft Law and Their Recognition at National Administrative Courts”, in *Elte Law Journal*, n.º 2, 2016, pp. 53 e segs.

(93) Também neste sentido, JACOBINE BRINK, “The significance...”, *cit.*, 2016, p. 3.

(94) Art. 23.º, n.º 1, alínea g), do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro.

de financiamento, a aplicabilidade destas tabelas é imediata a toda e qualquer entidade que usufrua de financiamento.

O não cumprimento desta *soft law*, emitida pela Comissão Europeia e que veicula interpretações que têm de ser tidas em consideração pelas entidades gestoras e beneficiárias dos fundos europeus, pode colocar barreiras à execução da programação acordada e levar a processos de *non compliance* ⁽⁹⁵⁾.

Por esse motivo, vejamos, com mais algum detalhe, a evolução das orientações de correções financeiras, emitidas pela Comissão Europeia, para irregularidades detetadas em procedimentos de contratação pública cujos contratos foram financiados por fundos europeus.

4.2.1. *Para o QCA III – Orientações relativas aos princípios, critérios e tabela indicativa a aplicar pelos serviços da Comissão para determinação das “correções financeiras” nos termos do n.º 3 do art. 39.º do Regulamento (CE) n.º 1260/1999, de 21 de junho* ⁽⁹⁶⁾

Esta foi a primeira tentativa de sistematização de uma tabela de correções financeiras cujo objetivo principal era a avaliação, pelos serviços da Comissão Europeia, dos mecanismos de controlo da despesa financiada.

Os relatórios de auditorias ⁽⁹⁷⁾ efetuadas aos fundos europeus indicavam que os sistemas de gestão e controlo de diversos programas operacionais estariam em condições seriamente deficientes, apresentando, por isso, um risco elevado com a cominação de suspensão de pagamentos aos Estados-Membros e imposição de correções financeiras avultadas.

No âmbito da despesa apresentada à Comissão Europeia pelos Estados-Membros, começaram a ser avaliados os diversos procedimentos de contratação pública, que vieram a revelar a existência de uma dimensão considerável de irregularidades nessa matéria.

Estas orientações não continham uma tabela discriminativa onde estivessem previstas as irregularidades e as percentagens de correção em procedimentos de contratação pública, mas apenas elencava os elementos essenciais para a garantia da elegibilidade.

⁽⁹⁵⁾ CARLOS MENDEZ e JOHN BACHTLER, “Financial compliance in the European Union: a cross-national assessment of financial correction patterns and causes in cohesion policy”, in *Journal of Common Market Studies*, University Association for Contemporary European Studies – UACE, n.º 55, p. 569.

⁽⁹⁶⁾ C/2001/476, de 02.03.2001.

⁽⁹⁷⁾ Relatórios anuais relativos à execução dos orçamentos plurianuais do Tribunal de Contas Europeu e na Luta Contra a Fraude do Organismo de Luta Antifraude (OLAF).

Embora estivessem destinadas aos serviços da Comissão Europeia, as instituições da União Europeia ⁽⁹⁸⁾ e a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia consideraram que “[...] os Estados-Membros são obrigados a sancionar as irregularidades verificadas no quadro da sua fiscalização quando constatarem uma alteração importante que afete a natureza do financiamento europeu, as condições de execução ou de fiscalização desse financiamento [...] Os Estados-Membros são assim obrigados a suprimir, no todo ou em parte, o financiamento europeu quando verificam uma irregularidade na aplicação da regulamentação [...]” ⁽⁹⁹⁾.

4.2.2. Para o QCA III e QREN – Orientações para a determinação de correções financeiras a efetuar às irregularidades relativas a procedimentos de contratação pública detetadas nas despesas cofinanciadas ⁽¹⁰⁰⁾

O Comité para a Coordenação dos Fundos era um comité que junto da Comissão Europeia discutia e analisava assuntos relativos à aplicação dos fundos europeus para o QCA III e QREN.

Em 18 de julho de 2007, considerando as conclusões das auditorias de diversas instituições ⁽¹⁰¹⁾, foi apresentada uma primeira versão do que viriam a ser as orientações para a determinação de correções financeiras a efetuar às irregularidades relativas a procedimentos de contratação pública detetadas nas despesas cofinanciadas, incluindo uma tabela que identificava a tipologia de situações irregulares mais frequentes, com propostas de aplicação de percentagens de correção às despesas cofinanciadas ⁽¹⁰²⁾.

Após um processo de negociação, de forma a enquadrar as recomendações da Comissão Europeia para aplicação dos mesmos critérios e percentagens, quando parâmetros mais estritos não estivessem já a ser aplicados, a versão final dessas orientações viria a ser aprovada.

Estas orientações estabeleceram a aplicação de correções financeiras às irregularidades detetadas em sede de avaliação da legalidade dos procedimentos de contratação pública, quer pelos serviços da Comissão Europeia, quer pelos Estados-Membros, quer no âmbito dos setores clássicos, quer dos especiais, tendo, em

⁽⁹⁸⁾ Nota 100.

⁽⁹⁹⁾ Advogado-Geral Yves Bot, Acórdão do TJUE “Comune di Ancona v Regione Marche”, de 14.11.13, C-388/12, n.º 110.

⁽¹⁰⁰⁾ Orientações da Comissão Europeia COCOF n.º 07/0037/03, de 29.11.2007.

⁽¹⁰¹⁾ *Idem*.

⁽¹⁰²⁾ Circular 4368, Instituto Financeiro para o Desenvolvimento Regional, de 05.12.2007

obediência à jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia constante da Comunicação 2006 ⁽¹⁰³⁾, abrangido os contratos abaixo dos limiares.

A tabela de correções financeiras apresentada tipificou irregularidades, criou molduras com limites mínimos e máximos em função da gravidade, evidenciou a necessidade de ser respeitado o princípio da proporcionalidade e introduziu o conceito de interesse transfronteiriço.

4.2.3. Para o QREN e QCA 2020 – Orientações da Comissão Europeia relativas à determinação das correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União no âmbito da gestão partilhada, em caso de incumprimento das regras em matéria de contratos públicos ⁽¹⁰⁴⁾

Para o QREN e QCA 2020, a Comissão Europeia aprovou orientações que, tal como as anteriores, estabeleceram uma tabela de correções financeiras a ser aplicada às irregularidades detetadas em sede de avaliação de procedimentos de contratação pública, quer pelos serviços da Comissão Europeia, quer pelos Estados-Membros, abrangendo, também, os contratos abaixo dos limiares fixados pela União Europeia.

Atualizaram as orientações anteriores, clarificaram alguns níveis de correção, tipificaram outros comportamentos, mantiveram molduras com limites mínimos e máximos em função da gravidade, reiteraram a necessidade de ser respeitado o princípio da proporcionalidade e reforçaram a aplicação do conceito de interesse transfronteiriço.

Introduziram, merce da evolução da análise de casos, algumas questões novas, como a possibilidade de não aplicação de correções financeiras, caso a irregularidade tenha uma natureza meramente formal, sem qualquer impacto financeiro efetivo ou potencial e ainda da aplicação do regime mais favorável em virtude da aplicação no tempo das orientações.

⁽¹⁰³⁾ Comunicação Interpretativa da Comissão sobre o direito comunitário aplicável à adjudicação de contratos não abrangidos, ou apenas parcialmente, pelas diretivas comunitárias relativas aos contratos públicos (2006/C 179/02).

⁽¹⁰⁴⁾ Orientações da Comissão Europeia – C (2013) 9527, de 19 de dezembro.

4.2.4. Para os QCA 2020 e QCA 21/27 – Orientações para determinar as correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União, devido ao incumprimento das regras aplicáveis em matéria de contratos públicos ⁽¹⁰⁵⁾

Estas são as mais recentes orientações da Comissão Europeia criadas para serem aplicadas na análise de procedimentos de contratação pública cujos contratos sejam alvo de financiamento por parte dos fundos europeus no período relativo à parte final do QCA 2020 e, presumivelmente, para o QCA 21/27.

Tal como as orientações anteriores, sendo esta uma preocupação constante demonstrada pela Comissão Europeia, representam um esforço de melhoria face à experiência adquirida no passado, especialmente quanto à articulação do nível das correções financeiras face ao respeito pelo princípio da proporcionalidade e da segurança jurídica.

Veja-se que, com base nestes princípios, é reafirmado, tal como temos vindo a defender, que as correções financeiras são aplicáveis às irregularidades decorrentes da violação do enquadramento jurídico da União Europeia – princípios e legislação – e nacional – legislação e orientações de gestão dos programas operacionais que gerem os fundos europeus –, independentemente de o valor do contrato ser abaixo ou acima dos limiares da União Europeia.

As orientações, na senda do que tem sido defendido desde o Regulamento 2988/95 e pela jurisprudência do TJUE já citada, exigem que a irregularidade detetada, além de corresponder a uma violação de direito, consubstancie impacto sobre o orçamento da União Europeia. Caso o valor do contrato, sendo abaixo dos limiares, não revele interesse transfronteiriço ou a violação tenha mera natureza formal sem impacto financeiro, não se justifica a aplicação de uma correção financeira.

As correções só podem ser aplicadas caso exista interesse transfronteiriço para outros operadores económicos no espaço da União Europeia, tendo em consideração o valor do contrato. Para isso, é necessário avaliar as circunstâncias particulares ⁽¹⁰⁶⁾ em que o mesmo foi celebrado: i) se o objeto do contrato poderia

⁽¹⁰⁵⁾ Orientações da Comissão Europeia – C (2019) 3452, de 14 de maio, aplicável aos procedimentos de gestão e recuperação financeira iniciados após aquela data e não apenas aos procedimentos de contratação pública iniciados após aquela data.

⁽¹⁰⁶⁾ Despacho do TJUE (Nona Secção), “Município de Vila Pouca de Aguiar v Sá Machado & Filhos, SA e Norcep Construções e Empreendimentos, Ld.”, de 07.07.16, C-214/15, n.º 36; Acórdão do TJUE (Quarta Secção) “Tecnoedi Costruzioni Srl contra Comune di Fossano”, de 06.10.2016, C-318/15, n.ºs 19 e segs.; e Acórdão do TJUE (Nona Secção) “Oftalma Hospital Srl v Commissione Istituti Ospitalieri Valdesi (CIOV)”, de 19.04.18, C- 65/2017, n.ºs 38 a 40.

ser executado por outros operadores económicos ⁽¹⁰⁷⁾; ii) se o valor ⁽¹⁰⁸⁾ do contrato seria atrativo ⁽¹⁰⁹⁾; iii) se existem particularidades assinaláveis do setor económico ⁽¹¹⁰⁾; iv) se a localização geográfica do lugar de execução ⁽¹¹¹⁾ do contrato poderá, ou não, ser um fator dissuasor do aparecimento de propostas; e v) se existem propostas, queixas ou processos judiciais por parte de outros operadores económicos.

Se a irregularidade detetada tiver mera natureza formal sem impacto financeiro, pode este facto obstar à aplicação de uma correção financeira. Contudo, como iremos ver de seguida, a articulação desta premissa com a natureza da *soft law* não nos fornece uma resposta definitiva.

As orientações publicadas em 2007 ⁽¹¹²⁾ descreveram, pela primeira vez, que à violação da regra da publicitação do anúncio da adjudicação de um contrato seria aplicada uma correção financeira de 2 %, 5 % ou 10 %, consoante a gravidade e reiteração, mas que podia ser afastada caso fosse demonstrado que tinha apenas um carácter formal sem potencial impacto financeiro.

⁽¹⁰⁷⁾ Acórdão do TJUE “SECAP SpA, Santorso Soc. coop. arl v Comune di Torino”, de 15.05.2008, C-147/06 e C-148/06, n.ºs 24, 26 e 28.

⁽¹⁰⁸⁾ Acórdãos do TJUE “SECAP SpA, Santorso Soc. coop. arl v Comune di Torino”, de 15.05.2008, C-147/06 e C-148/06, n.º 31, e “Azienda Sanitaria Locale di Lecce et Università del Salento contra Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e o”, de 19.12.2012, C-159/11, n.º 23. A nível nacional, por exemplo, Acórdão do Tribunal de Contas n.º 6/2017, de 21.03.2017, n.º 60, ou Acórdão da 1.ª secção do Supremo Tribunal Administrativo, de 20.10.2016, processo n.º 01472/14, § XXX e segs.

⁽¹⁰⁹⁾ Quanto a este ponto, temos de referir as seguintes perspetivas: i) JOÃO AMARAL E ALMEIDA, *As Medidas Excepcionais de Contratação Pública Para os Anos de 2009 e 2010*, Coimbra Editora, 2009, p. 98, defende que os valores dos limiares internos para o ajuste direto representam um “[...] interesse económico muito reduzido [...] que pode determinar, por exemplo, ser [...] totalmente desnecessária e ociosa a realização de um procedimento concorrencial”, já que “os efeitos nas liberdades fundamentais em causa seriam, portanto, considerados demasiado aleatórios e demasiado indiretos para justificar a aplicação de normas derivadas do direito comunitário primário [...]”; ii) O Capítulo III, ponto 38 e segs. do Regulamento Financeiro permite que para contratos públicos até 20 000 € possa ser convidada apenas uma única entidade; e iii) O Documento de Trabalho “Guia relativo à aplicação das regras da União Europeia em matéria de auxílios estatais, de «contratos públicos» e de «mercado interno» aos serviços de interesse económico geral e, nomeadamente, aos serviços sociais de interesse geral”, SWD (2013), 53 final/2, de 29 de abril, considerou que, em certas condições, os contratos de serviços “[...] em torno de 10 % ou menos do limiar de aplicação da Diretiva e das circunstâncias individuais dos casos [...] não eram relevantes para o mercado interno”.

⁽¹¹⁰⁾ Acórdãos do TJUE “SECAP SpA, Santorso Soc. coop. arl v Comune di Torino”, de 15.05.2008, C-147/06 e C-148/06, n.º 26, e (Quinta Secção) “SC Enterprise Focused Solutions SRL v Spitalul Județean de Urgență Alba Iulia”, de 16.04.2015, C-278/14, n.º 21.

⁽¹¹¹⁾ Acórdãos do TJUE “SECAP SpA, Santorso Soc. coop. arl v Comune di Torino”, de 15.05.2008, C-147/06 e C-148/06, “Azienda Sanitaria Locale di Lecce et Università del Salento contra Ordine degli Ingegneri della Provincia di Lecce e o”, de 19.12.2012, C-159/11, (Segunda Secção) “ASM Brescia SpA v Comune di Rodengo Saiano”, de 17.07.2008, C-347/06, n.º 62, e (Décima Secção) “BelgaCom”, de 14.11.13, C-221/12, n.º 29.

⁽¹¹²⁾ Orientações da Comissão Europeia COCOF n.º 07/0037/03, de 29.11.2007.

Nas orientações em vigor, esse entendimento evoluiu, pois, quando a Comissão Europeia exemplifica uma matéria em que não se justifica a aplicação de uma correção financeira, dá o exemplo de “[q]uando o anúncio de adjudicação do contrato foi publicado depois da data exigida ou não foi publicado” ⁽¹¹³⁾.

Este entendimento da Comissão Europeia não tem em linha de conta a especificidade portuguesa que refere que a publicitação é “[...] condição de eficácia do respetivo contrato [...] nomeadamente para efeitos de quaisquer pagamentos” ⁽¹¹⁴⁾. Significando isto que nenhum pagamento pode ser efetuado sem que esteja cumprida esta obrigação.

Neste caso, além da proteção do princípio da transparência, pretende-se assegurar o cumprimento de regras atinentes à despesa pública e que, nos termos das orientações em vigor, também têm de ser respeitadas ⁽¹¹⁵⁾.

Não apresentando qualquer referência sobre esta matéria ⁽¹¹⁶⁾, as orientações deixam a questão sobre qual o resultado que devemos esperar da sua aplicação quando for constatada a violação do referido artigo no âmbito de um contrato cuja despesa seja financiada por um fundo europeu.

Equacionamos, de forma resumida, quatro vias de análise do presente problema que estão intrinsecamente relacionadas com a maleabilidade e natureza das orientações enquanto instrumentos de *soft law*.

A primeira solução de resposta passaria por invocar, caso seja possível, a falta de interesse transfronteiriço para determinar a não aplicação de uma correção financeira. Com esse argumento, respeitar-se-ia o princípio da proporcionalidade, tendo em conta a falta de atratividade do contrato para outros operadores económicos do espaço da União Europeia.

Numa segunda hipótese, e caso se detetem indícios de fraude, a correção financeira deveria ser total e as entidades responsáveis pela análise da despesa terão, obrigatoriamente, de reportar as irregularidades à OLAF e às instâncias nacionais ⁽¹¹⁷⁾.

Uma terceira via surge quando a falta de publicação, e, consequentemente, a ineficácia do pagamento efetuado, for equacionada como uma violação do princípio da juridicidade ⁽¹¹⁸⁾ da despesa e que poderia desencadear a inelegibilidade total da mesma.

⁽¹¹³⁾ Orientações da Comissão Europeia C (2019) 3452 Bruxelas, de 14 de maio, p. 2, nota 3.

⁽¹¹⁴⁾ Art. n.º 127.º, n.º 3, do CCP, na redação fornecida pelo Decreto-Lei n.º 111-B/2017, de 31 de agosto. Esta especificidade não foi prevista pelo legislador espanhol, conforme resulta dos arts. 63.4 e 118 da LCSP.

⁽¹¹⁵⁾ Ponto 1.2. das Orientações da Comissão Europeia C (2019) 3452 Bruxelas, de 14 de maio, p. 3.

⁽¹¹⁶⁾ Como faziam as Orientações da Comissão Europeia – COCOF n.º 07/0037/03, de 29.11.07.

⁽¹¹⁷⁾ Art. 15.º, n.º 3, da Diretiva (UE) 2017/1371, 5 de julho.

⁽¹¹⁸⁾ JOAQUIM FREITAS DA ROCHA, *Direito Financeiro Local*, cit., pp. 31 e segs.

Por fim, surge uma quarta possibilidade, quando articulamos os princípios da boa gestão financeira e da proteção dos interesses financeiros da União Europeia com a necessidade de executar e aplicar os fundos europeus nos termos da lei.

Como indicam as orientações agora em vigor, “[a] gravidade de uma irregularidade é avaliada tendo em conta, nomeadamente, os seguintes fatores: nível de concorrência, transparência e igualdade de tratamento” ⁽¹¹⁹⁾. Até porque, no caso português, a prática administrativa demonstra que pode existir publicitação antes do pagamento integral, publicitação entre pagamentos, publicitação de pagamentos parciais, publicitação após pagamento ou a efetiva não publicitação, e que nos remetem para diversos graus de aferição de gravidade.

Percebemos a dificuldade ⁽¹²⁰⁾ em, de acordo com as orientações, encontrar uma descrição “[...] por analogia com os tipos de irregularidades identificados na secção 2” ⁽¹²¹⁾, até porque este mecanismo deveria seguir o Código Civil ⁽¹²²⁾.

As orientações aplicáveis até ao QREN e ao QCA 2020 ⁽¹²³⁾ não utilizavam a expressão “analogia”, apenas referindo que “[a]s situações incluídas no quadro anexo são os casos mais frequentemente detetados. Outros casos, que não figuram no quadro, serão tratados de acordo com os mesmos princípios” ⁽¹²⁴⁾. Isto é, de acordo com os princípios gerais da União Europeia, aplicáveis ao enquadramento jurídico da contratação pública, e que estão subjacentes a cada uma das irregularidades detetadas.

Na realidade, o que se pretende é que o intérprete identifique o princípio jurídico em causa e, através de um mero juízo de semelhança, perceba se há alguma correção financeira que possa sancionar essa violação.

⁽¹¹⁹⁾ Orientações da Comissão Europeia – C (2013) 9527, 19 de dezembro, pp. 2 e 5, nota 14, nota 4.

⁽¹²⁰⁾ Dificuldade essa que se agrava quando sabemos que grande parte dos destinatários e intérpretes destas orientações, por força das suas funções, não têm formação jurídica. Pelo que se entende, cada vez mais, a preocupação da Comissão Europeia na profissionalização e capacitação daqueles que estão envolvidos na aquisição de bens, serviços e obras, bem como dos auditores e dos funcionários responsáveis pelo exame de processos e que devem possuir qualificações e formação compatível com as suas funções – Recomendação (UE) 2017/1805 da Comissão Europeia, de 03.10.2017, sobre a profissionalização da contratação pública.

⁽¹²¹⁾ Nota 2 e Ponto 1.2 das Orientações da Comissão Europeia C (2019) 3452 Bruxelas, 14 de maio, p. 4.

⁽¹²²⁾ Art. 10.º.

⁽¹²³⁾ Orientações da Comissão Europeia – C (2013) 9527, de 19 de dezembro.

⁽¹²⁴⁾ Orientações da Comissão Europeia – COCOF n.º 07/0037/03, de 29 de novembro, p. 1.

Na ausência de uma outra qualquer descrição, poderia recorrer-se à constatação de que a “[...] documentação pertinente [...] é insuficiente [...] gerando falta de transparência” ⁽¹²⁵⁾, sendo-lhe aplicável uma taxa de correção financeira fixa ⁽¹²⁶⁾ de 25 % ⁽¹²⁷⁾ e respeitando-se dessa forma o princípio da proporcionalidade e a legislação em vigor ⁽¹²⁸⁾.

5. Conclusão

De forma a proteger, eficazmente, os interesses financeiros da União Europeia, as correções financeiras previstas pelas diversas tabelas publicitadas pelos serviços da Comissão Europeia têm sido consideradas, pela doutrina e jurisprudência, como medidas administrativas.

Sendo que o enquadramento das irregularidades detetadas terá de ser efetuado de acordo com o princípio da proporcionalidade e nos termos previstos pelas tabelas, de forma a recuperar a totalidade, ou parte, do valor financiado sem colocar em causa a execução dos fundos europeus.

RAFAEL AMORIM

*(Mestre em Direito pela Universidade do Minho, Doutorando em
Direito na Universidade de Vigo e Investigador do JusGov)*

⁽¹²⁵⁾ Ponto 16 das Orientações da Comissão Europeia C (2019), 3452, de 14 de maio, p. 17.

⁽¹²⁶⁾ À luz das orientações, e do princípio da segurança jurídica que as mesmas pretendem acautelar, não nos parece ser possível modelar os valores das taxas de correção financeira para percentagens inferiores às que estão presentes em cada um dos pontos da Tabela de Correções Financeiras.

⁽¹²⁷⁾ Ou de 100 %, como acima referimos, caso existam indícios de fraude.

⁽¹²⁸⁾ Art. 23.º, n.º 1, alínea g), do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro.