



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 29.4.2013  
SWD(2013) 53 final/2

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**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**

## ÍNDICE

1	Introdução .....	19
2	Conceito de SIEG.....	22
3	O novo pacote SIEG em matéria de auxílios estatais .....	29
3.1	Visão geral do novo pacote SIEG em matéria de auxílios estatais.....	29
3.2	Comunicação.....	33
3.2.1	Em que circunstâncias se aplicam as regras relativas aos auxílios estatais e quais são as consequências? .....	33
3.2.2	Ato de atribuição.....	44
3.2.3	Compensação que não constitui auxílio ao abrigo do acórdão Altmark.....	51
3.3	Compensação que não constitui auxílio estatal ao abrigo do Regulamento <i>de minimis</i> .....	56
3.4	Compensação nos termos da Decisão SIEG .....	60
3.4.1	Âmbito de aplicação.....	60
3.4.1.1	O limite de 15 milhões de euros.....	61
3.4.1.2	Hospitais e serviços sociais.....	61
3.4.1.3	Duração do período de atribuição .....	64
3.4.1.4	Aplicação aos setores dos transportes .....	65
3.4.1.5	Empresas em dificuldade .....	66
3.4.2	Condições de compatibilidade .....	66
3.4.2.1	Apresentação geral .....	66
3.4.2.2	Ato de atribuição.....	69
3.4.2.3	Montante da compensação .....	72
3.4.2.4	Compensação excessiva e recuperação .....	77
3.4.2.5	Subcompensação .....	78
3.4.3	Transparência e informação .....	78
3.4.4	Entrada em vigor e disposições e transitórias .....	79
3.5	Compensação no âmbito do Enquadramento SIEG.....	80
3.5.1	Âmbito de aplicação.....	80
3.5.2	Condições de compatibilidade (Por favor, note que as respostas às perguntas relativas à Decisão que se seguem também são aplicáveis, mutatis mutandis, ao Enquadramento: 117, 119, 124 a 138, 140 a 147) .....	81
3.5.3	Entrada em vigor e disposições e transitórias .....	90
3.6	O pacote SIEG e outras regras .....	91
4	Perguntas relativas à aplicação aos SSIG das regras de contratação pública .....	94

4.1	O SSIG é prestado pela própria autoridade pública.....	94
4.2	A prestação do SSIG é atribuída a um terceiro, mediante remuneração	96
5	Aplicação simultântândas regras relativas aos auxílios estatais e das regras em matéria de contratos públicos e concessões de serviços dos SIEG .....	109
6	Perguntas gerais relativas à aplicação aos SIEG, e aos SSIG, em particular, das regras do Tratado relativas ao mercado interno (liberdade de estabelecimento e livre prestação de serviços).....	111
7	Perguntas relativas à aplicabilidade da Diretiva Serviços aos SIEG e, em particular, aos SSIG .....	115

## ÍNDICE – PERGUNTAS

1	Introdução .....	19
2	Conceito de SIEG.....	22
1.	<i>O que é um serviço de interesse geral (SIG)?.....</i>	22
2.	<i>O que é um serviço de interesse económico geral (SIEG)? As autoridades públicas têm de introduzir este conceito no seu direito interno? .....</i>	23
3.	<i>O que é um serviço social de interesse geral (SSIG)? .....</i>	23
4.	<i>Os Estados-Membros dispõem de alguma margem de manobra em matéria de definição dos SIEG?24</i>	
5.	<i>A Comissão pode fornecer uma lista de critérios para as autoridades públicas utilizarem ao determinarem se um serviço é de interesse geral? .....</i>	24
6.	<i>A legislação da UE impõe limites à margem de manobra dos Estado-Membros no que se refere à definição dos SIEG? .....</i>	25
7.	<i>Existem exemplos de erro manifesto de apreciação pelos Estados-Membros na definição dos SIEG?25</i>	
8.	<i>É possível considerar determinados serviços financeiros como SIEG? .....</i>	26
9.	<i>Pode a construção de infraestrutura, enquanto tal, ser classificada como um SIEG? .....</i>	27
10.	<i>A criação e a manutenção de postos de trabalho numa empresa, para efeitos de expansão da sua atividade de investigação e desenvolvimento (em biofarmácia, por exemplo) podem ser consideradas um SIEG? 27</i>	
11.	<i>Uma autoridade pública pode classificar um serviço como SIEG se um serviço semelhante já é prestado por outros operadores no mercado aos quais não foi confiado um SIEG?.....</i>	28
12.	<i>Um serviço pode ser definido como SIEG se o mercado puder vir a prestá-lo num futuro próximo?28</i>	
13.	<i>Se um prestador de serviços de puericultura, a operar em condições de mercado e não incumbido da prestação de um SIEG, conhecer dificuldades e se tornar suscetível de falência, pode o Estado-Membro confiar-lhe nesse momento um SIEG, a fim de garantir a continuidade do serviço (assumindo a inexistência na área de outros prestadores de serviços de puericultura capazes de prestar o serviço)?.....</i>	29
3	O novo pacote SIEG em matéria de auxílios estatais .....	29
3.1	Visão geral do novo pacote SIEG em matéria de auxílios estatais.....	29
14.	<i>Quais os instrumentos que compõem o novo pacote SIEG em matéria de auxílios estatais? .....</i>	29
15.	<i>Qual é o propósito da comunicação SIEG? .....</i>	30
16.	<i>Em que consiste o Regulamento de minimis em matéria de SIEG?.....</i>	30
17.	<i>Em que consiste a Decisão? .....</i>	30
18.	<i>Em que consiste o Enquadramento? .....</i>	30

19.	<i>Quais são, respetivamente, os objetivos da Decisão e do Enquadramento? Quais são as diferenças entre os textos?</i> .....	30
20.	<i>Quais são os passos lógicos da análise para as compensações de serviço público?</i> .....	32
21.	<i>Como é garantida a segurança jurídica aos prestadores de SIEG? Que ocorre no caso de não saberem se a compensação cai no âmbito da Decisão, no Enquadramento ou no Regulamento de minimis em matéria de SIEG?</i> .....	32
22.	<i>Existem obrigações legais para os prestadores dos SIEG?</i> .....	33
23.	<i>O pacote SIEG estabelece o direito de as empresas receberem auxílio sob a forma de compensação de serviço público?</i> .....	33
3.2	<b>Comunicação</b> .....	33
3.2.1	<b>Em que circunstâncias se aplicam as regras relativas aos auxílios estatais e quais são as consequências?</b> .....	33
24.	<i>Em que circunstâncias que as regras relativas aos auxílios estatais previstas no TFUE se aplicam à organização e ao financiamento dos SIEG?</i> .....	33
25.	<i>Em que circunstâncias uma atividade se qualifica como «económica», na aceção das regras da concorrência?</i> .....	33
26.	<i>Os membros de uma profissão liberal podem constituir «empresas» na aceção das regras da concorrência?</i> .....	35
27.	<i>Em que casos uma atividade se qualifica como não económica para os efeitos das regras da concorrência?</i> .....	35
28.	<i>Quando uma autoridade pública fornece informações e aconselhamento aos cidadãos no âmbito da sua área de responsabilidade, está a realizar uma atividade económica na aceção das regras da concorrência?</i> .....	37
29.	<i>A Comunicação fornece orientações específicas sobre a distinção entre atividades económicas e não económicas em quatro áreas. Todas as atividades fora dessas quatro áreas são sempre económicas?</i> .....	37
30.	<i>A classificação de atividade económica ou não económica pode alterar-se com o tempo?</i> .....	37
31.	<i>As regras do TFUE relativas aos auxílios estatais aplicam-se aos prestadores de serviços sem fins lucrativos?</i> .....	37
32.	<i>É possível uma autoridade pública preferir determinados tipos de organizações (por exemplo, organizações públicas/com fins lucrativos/sem fins lucrativos) como prestadoras de um SIEG?</i> .....	38
33.	<i>Os centros de ação social que prestam SSIG (como serviços para idosos e deficientes) estão sujeitos às regras relativas aos auxílios estatais?</i> .....	38
34.	<i>Se um município distribui vouchers que permitem a utilizadores individuais pertencentes a certas categorias aceder a SIEG, isso constitui um auxílio estatal?</i> .....	38
35.	<i>Constitui auxílio estatal a assistência social concedida a beneficiários como famílias de baixos rendimentos (dependendo, por exemplo, da sua despesa efetiva num SIEG e/ou outros critérios objetivos decorrentes da respetiva situação individual) e paga diretamente ao prestador do serviço ao abrigo de um acordo de pagamento por uma terceira parte?</i> .....	39

36.	<i>Os SIEG são, muitas vezes, prestados num contexto local. Afetam efetivamente o comércio entre os Estados-Membros?</i>	39
37.	<i>Existe efetivamente um efeito sobre o comércio nos casos em que um único operador fornece um SIEG específico numa região?</i>	40
38.	<i>Há exemplos de SIEG locais que não parecem afetar efetivamente o comércio entre os Estados-Membros?</i>	40
39.	<i>E se uma atividade é económica e afeta o comércio entre os Estados-Membros?</i>	42
40.	<i>A aplicação das regras da concorrência significa que os Estados-Membros devem alterar as modalidades de organização e funcionamento dos seus SIEG?</i>	42
41.	<i>O que se passa quando uma autoridade pública concede uma compensação por um serviço de interesse geral que é considerado económico?</i>	42
42.	<i>As regras relativas aos auxílios estatais impõem às autoridades públicas um modo específico de organização dos SIEG?</i>	42
43.	<i>As dotações financeiras concedidas no âmbito da transferência de competências entre autoridades públicas, no contexto da descentralização, são equiparáveis a auxílios estatais?</i>	43
44.	<i>O financiamento de uma entidade «in-house», na aceção das regras dos contratos públicos, que fornece SIEG, implica a não aplicação das regras relativas aos auxílios estatais?</i>	43
45.	<i>Quais são as consequências quando a compensação de um SIEG constitui efetivamente um auxílio estatal?</i>	43
3.2.2	Ato de atribuição	44
46.	<i>Qual é o objetivo de um «ato de atribuição»?</i>	44
47.	<i>Que tipos de atos de atribuição são considerados adequados?</i>	44
48.	<i>O ato de atribuição é necessário mesmo no que se refere de um SSIG?</i>	45
49.	<i>Que autoridades têm o direito de atribuir um SIEG a uma empresa? As autoridades municipais têm esta competência?</i>	46
50.	<i>Pode o próprio prestador de um SIEG, que muitas vezes tem conhecimento específico, definir o conteúdo do ato de atribuição?</i>	46
51.	<i>O conceito de ato de atribuição, na aceção do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE e do pacote SIEG corresponde ao conceito de «prestador mandatado pelo Estado», na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea j) da Diretiva Serviços?</i>	46
52.	<i>As situações que se seguem constituem um ato de atribuição, na aceção das regras relativas aos auxílios estatais e da Diretiva Serviços? Uma deliberação de uma autoridade pública regional que define um serviço social de interesse geral no âmbito da formação profissional e a atribuição da gestão do serviço a uma ou mais entidades formadoras?</i>	47
53.	<i>Em caso de cofinanciamento de um SIEG por várias autoridades públicas, cada uma das autoridades públicas em causa deve adotar um ato de atribuição específico ou pode fazer referência ao ato de atribuição da autoridade «líder» ou que organiza o SIEG para conceder a compensação?</i>	47

54.	<i>Caso uma autoridade pública queira atribuir vários SIEG a um ou a vários prestadores de serviços, será necessário que adote vários atos, correspondentes a cada um dos SIEG?</i> .....	48
55.	<i>O ato de atribuição deverá definir uma «missão» ou «atividades específicas» a executar?</i> .....	48
56.	<i>Como deve ser redigido um ato de atribuição relativo a serviços como os SSIG que, por um lado, devem ser considerados numa perspetiva global e, por outro, devem corresponder exatamente às necessidades específicas dos diferentes utilizadores? O ato de atribuição deve descrever cada um dos serviços a prestar?</i> ..	48
57.	<i>No final de um período de atribuição, o mesmo SIEG pode ser atribuído à mesma empresa novamente?</i> .....	49
58.	<i>Como redigir um ato de atribuição relativo a serviços que devem ser adaptados no decurso da respetiva prestação a situações variáveis, em termos da intensidade dos cuidados, do perfil e do número de utilizadores?</i> .....	49
59.	<i>A exigência de um ato de atribuição limita a autonomia e a liberdade de iniciativa dos prestadores de serviços?</i> .....	50
60.	<i>A exigência de um ato de atribuição limita a autonomia em matéria de definição de prioridades de que beneficiam as antenas locais de um prestador de um SIEG ao qual tenha sido corretamente atribuída uma missão a nível nacional?</i> .....	50
3.2.3	Compensação que não constitui auxílio ao abrigo do acórdão Altmark .....	51
61.	<i>O que decidiu o Tribunal no acórdão Altmark?</i> .....	51
62.	<i>Pode uma autoridade pública subtrair-se à aplicação das regras relativas aos auxílios estatais, organizando um concurso, sem verificar se todas as condições do acórdão Altmark estão reunidas?</i> .....	52
63.	<i>Qual a razão para que a prestação de um SIEG seja compensada de acordo com o critério do «menor custo para a coletividade»? Não poderá o referido critério conduzir à prestação de um serviço de fraca qualidade?</i> .....	53
64.	<i>O que constituiria um exemplo de uma situação em que um mecanismo de recuperação (como mencionado no n.º 67 da Comunicação) é adequado?</i> .....	53
65.	<i>O que é um processo aberto, na aceção do n.º 66 da Comunicação?</i> .....	53
66.	<i>O que é um concurso limitado, no sentido do n.º 66 da Comunicação?</i> .....	53
67.	<i>Porque se considera que o procedimento por negociação preenche a quarta condição Altmark apenas em circunstâncias excecionais?</i> .....	54
68.	<i>No caso de apenas uma proposta ser apresentada, a mesma nunca pode ser considerada suficiente para garantir a prestação do serviço ao menor custo para a coletividade ou existem também casos em que a proposta pode ser suficiente para tal fim?</i> .....	54
69.	<i>Qual é a interação entre as regras nacionais de contratação pública e as regras relativas aos auxílios estatais? Pode o direito da UE dos contratos públicos em matéria de auxílios estatais resultar na obrigação de aplicar sempre as regras de contratação pública, no caso de um prestador ser incumbido de um SIEG?</i> 55	
70.	<i>O que acontece se o âmbito de aplicação dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos que contêm um elemento de negociação for alterado pela reforma atualmente em curso das regras comunitárias em matéria de contratos públicos?</i> .....	55

71.	<i>O que significa exatamente «remuneração de mercado geralmente aceite»? Pode um parecer de um perito ser suficiente para a provar?</i> .....	55
72.	<i>Pode um Estado-Membro utilizar um custo de referência estabelecido previamente para efeitos de aplicação do critério relativo aos custos de uma empresa média bem gerida?</i> .....	56
73.	<i>Quais são as consequências da aplicação ou não das condições Altmark?</i> .....	56
3.3	<b>Compensação que não constitui auxílio estatal ao abrigo do Regulamento de minimis</b> .....	56
74.	<i>Qual é a diferença entre o Regulamento de minimis em matéria de SIEG e o Regulamento de minimis geral?</i> .....	56
75.	<i>Como se pode assegurar que o limite máximo de 500 000 euros é observado? Existem alguns controlos relativamente à observância desse limite?</i> .....	57
76.	<i>Um ato de atribuição no sentido da Decisão ou do Enquadramento é também necessário ao abrigo do Regulamento de minimis em matéria de SIEG?</i> .....	57
77.	<i>Qual é a vantagem da utilização do Regulamento de minimis em matéria de SIEG em comparação com a utilização da Decisão?</i> .....	57
78.	<i>Quais são as regras relativas à cumulação de auxílios concedidos ao abrigo dos dois Regulamentos de minimis? Mais especificamente, pode uma empresa que tem recebido auxílios de minimisgerais nos últimos anos receber agora também auxílios de minimis no que se refere a um SIEG?</i> .....	57
79.	<i>Quais são as regras relativas à cumulação das compensações concedidas ao abrigo do Regulamento de minimis em matéria de SIEG e das compensações concedidas em conformidade com as condições Altmark?</i> .....	58
80.	<i>Uma empresa pode receber compensação pela prestação de um SIEG no âmbito da Decisão ou do Enquadramento, e auxílios de minimis pela prestação de outro SIEG no âmbito do Regulamento de minimis em matéria de SIEG?</i> .....	58
81.	<i>Pode um prestador de serviços que recebeu compensação durante um determinado período ao abrigo da Decisão ou do Enquadramento ser compensado por mais um período ao abrigo do Regulamento de minimis em matéria de SIEG pelo mesmo serviço?</i> .....	58
82.	<i>Um prestador de serviços pretende criar um serviço de apoio para jovens desempregados que requer apoio financeiro de 150 000 euros. As regras relativas aos auxílios estatais aplicam-se no caso de uma autoridade pública conceder esse financiamento?</i> .....	59
83.	<i>Pode uma autoridade pública financiar uma iniciativa-piloto, a fim de definir o conteúdo das obrigações de SIEG?</i> .....	59
84.	<i>Sempre que um SIEG ser financiado de acordo com o Regulamento de minimis geral ou o Regulamento de minimis em matéria de SIEG, o montante de 200 000 euros/500 000 euros refere-se aos SIEG ou à empresa incumbida de um SIEG, tendo em conta outras atividades pelas quais a empresa recebe recursos estatais?</i> .....	59
85.	<i>No caso de um organismo incumbido da prestação de vários SIEG que elabora contas separadas para cada SIEG, é possível a aplicação da regra de minimis para cada SIEG separadamente?</i> .....	60
86.	<i>No caso de um organismo responsável pela prestação de um SIEG também estar envolvido em atividades económicas, é necessário deduzir o valor da compensação paga pelos serviços de interesse geral não económicos para efeitos do Regulamento de minimis?</i> .....	60



87.	<i>O orçamento relativo à despesa de investimento associada a um SSIG pode ser reservado por um período que vai de um a vários anos. Em tais circunstâncias, é possível a aplicação do Regulamento de minimis?</i>	60
88.	<i>O Regulamento de minimis em matéria de SIEG e o Regulamento de minimis geral são aplicáveis aos prestadores de um SIEG em dificuldade?</i>	60
3.4	<b>Compensação nos termos da Decisão SIEG</b>	60
3.4.1	<b>Âmbito de aplicação</b>	60
89.	<i>Em que casos a Decisão é aplicável?</i>	60
3.4.1.1	<i>O limite de 15 milhões de euros</i>	61
90.	<i>O limite de 15 milhões de euros deve ser aplicado com base no valor bruto ou no valor líquido?</i>	61
91.	<i>O limite aplica-se por cada obrigação de SIEG ou por empresa? E se a várias empresas prestarem um SIEG em conjunto?</i>	61
3.4.1.2	<i>Hospitais e serviços sociais</i>	61
92.	<i>No artigo 2.º, n.º 1, alínea b), há uma disposição sobre a atividade acessória relativamente aos hospitais, mas não no artigo 2.º, n.º 1, alínea c) relativamente aos serviços sociais. Significa isso que os serviços sociais são tratados de forma menos favorável?</i>	61
93.	<i>Quem pode definir o significado de «serviços sociais»?</i>	62
94.	<i>Por que razão a lista de isentos de serviços sociais que consta na Decisão é exaustiva? O que ocorre se um Estado-Membro pretender atribuir a um prestador do serviços um serviço social de interesse geral que não é abrangido por esta lista?</i>	62
95.	<i>Como se relaciona a lista de serviços sociais que consta na Decisão com as listas de serviços constantes no anexo II B da Diretiva relativa aos contratos públicos (Diretiva 2004/18/CE)?</i>	62
96.	<i>O que significa «puericultura» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea c)?</i>	63
97.	<i>A expressão «satisfação de necessidades sociais» restringe o tipo de serviços sociais que podem ser um SIEG, por exemplo, no caso de crianças, a creches para famílias com dificuldades financeiras?</i>	63
98.	<i>O que significa «inclusão social dos grupos vulneráveis» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea c)?</i>	63
99.	<i>O que significa «acesso ao mercado de trabalho e reintegração no mesmo», na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea c)? A formação profissional é abrangida?</i>	63
100.	<i>Pode um auxílio a empresas de integração social e no mercado de trabalho ser abrangido pela Decisão?</i>	64
3.4.1.3	<b>Duração do período de atribuição</b>	64
101.	<i>A duração do período de atribuição pode ser superior a 10 anos se um significativo investimento tiver de ser amortizados durante um período mais longo ou por outras razões suficientes? O que significa «investimento significativo»?</i>	64
102.	<i>Dada a limitação do período de atribuição de 10 anos em princípio, deixa de ser possível autorizar um prestador por um período ilimitado?</i>	64
3.4.1.4	<b>Aplicação aos setores dos transportes</b>	65

103.	<i>Qual é a diferença entre o artigo 2.º, n.º 1, alínea d) e o artigo 2.º, n.º 1, alínea e), da Decisão? ....</i>	65
104.	<i>Quais são exatamente os efeitos do limite de 300 000 passageiros para ligações aéreas e marítimas com ilhas, a que se refere o artigo 2.º, n.º 1, alínea d) da Decisão? A Decisão também pode ser aplicada a rotas aéreas/marítimas que não disponibilizam ligações a uma ilha? .....</i>	65
105.	<i>Os aeroportos com tráfego superior 200 000 passageiros ou os portos com tráfego superior 300 000 passageiros são abrangidos pela Decisão nos casos em que a compensação de serviço público não ultrapasse a 15 milhões de euros? .....</i>	65
106.	<i>Qual é a relação entre a Decisão e o Regulamento (CE) n.º 1008/2008, nomeadamente no que refere ao artigo 16.º do Regulamento? O que seriam exemplos do tipo de serviços que podem, no caso aeroportos, ser definidos como SIEG nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea e) da Decisão? .....</i>	66
107.	<i>Qual é a relação entre a Decisão e o Regulamento 1370/2007? .....</i>	66
3.4.1.5	<i>Empresas em dificuldade .....</i>	66
108.	<i>A Decisão também se aplica a empresas em dificuldade? .....</i>	66
3.4.2	<i>Condições de compatibilidade .....</i>	66
3.4.2.1	<i>Apresentação geral .....</i>	66
109.	<i>Quais são as principais condições de compatibilidade estabelecidas pela Decisão? .....</i>	66
110.	<i>Qual é a diferença entre as condições do acórdão Altmark e as condições estabelecidas na Decisão? .....</i>	67
111.	<i>Quais são as principais diferenças entre as decisões de 2005 e 2011 no que diz respeito às condições de compatibilidade? .....</i>	68
112.	<i>Se a todos os operadores de mercado é atribuído o mesmo SIEG, deverão todos esses operadores receber o mesmo montante de compensação pela prestação do SIEG, na aceção das regras relativas aos auxílios estatais? .....</i>	68
113.	<i>A Decisão exige a escolha da empresa que presta o SIEG ao menor custo? .....</i>	69
114.	<i>É verdade que, se classificar um serviço como SIEG e cumprir com a Decisão, uma autoridade pública não é obrigada a cumprir as regras da UE relativas aos contratos públicos? .....</i>	69
3.4.2.2	<i>Ato de atribuição .....</i>	69
115.	<i>Por que razão há uma nova exigência de inclusão de uma referência à Decisão no ato de atribuição (artigo 4.º, alínea f))? .....</i>	69
116.	<i>A Decisão exige a definição de parâmetros para calcular o montante da compensação no ato de atribuição. Como é que é possível fazê-lo antes de oferecer o serviço? .....</i>	69
117.	<i>Mesmo para organismos com experiência na prestação de SIEG, pode haver um nível elevado de imprevisibilidade em termos de custos e um risco de perdas ex post: alterações imprevisíveis no nível de cuidados necessários, nos perfis dos utilizadores, no número de utilizadores e no nível das receitas (não pagamento de taxas de utilização, variação no número de utilizadores, recusa de outras autoridades públicas em contribuir). Como podem os órgãos públicos lidar com esta situação? .....</i>	70
118.	<i>Quando os parâmetros para o cálculo da compensação são definidos relativamente a um determinado organismo, deve ser feita uma comparação com outros organismos? Deverá ser realizada uma avaliação subjetiva da eficiência? Como pode ser comparado o valor do acompanhamento pastoral, da orientação espiritual, do tempo adicional dispendido, etc.? .....</i>	70

119.	<i>Como devem os parâmetros da compensação de custos ser determinado no caso de um determinado SIEG ser financiado por duas ou mais entidades públicas?</i> .....	71
120.	<i>Caso uma autoridade pública pretenda financiar apenas uma parte dos custos anuais de um prestador ao qual foi atribuído um SIEG, como devem ser determinados os parâmetros para cálculo da compensação?</i> .....	71
121.	<i>Sempre que um SIEG que é financiado, em parte, pela autoridade pública, e em parte, pelos respetivos utilizadores, é possível que uma autoridade pública cobrir todos os custos se o SIEG tiver prejuízo?</i> 71	
122.	<i>É possível a uma autoridade pública estabelecer no ato de atribuição que irá cobrir os prejuízos de exploração incorridos para cada período especificado sem definir quaisquer outros parâmetros para o cálculo da compensação?</i> .....	71
3.4.2.3	Montante da compensação .....	72
123.	<i>Que metodologia deve ser usada para calcular o custo líquido das obrigações de serviço público nos termos da Decisão?</i> .....	72
124.	<i>O que seriam exemplos do tipo de investimento que poderia ser objeto de auxílio no âmbito de um SIEG? Por exemplo, podem se os custos associados a um motor de navio serem considerados custos SIEG, sabendo-se que a autoridade incumbiu o proprietário do navio de uma obrigação de serviço público de transporte de passageiros?</i> .....	72
125.	<i>É necessário atribuir um valor específico de compensação aos custos específicos?</i> .....	72
126.	<i>No cálculo da compensação, é possível levar em conta as doações feitas por uma autoridade pública e os serviços prestados por uma autoridade pública para auxiliar um organismo a cumprir as suas obrigações de serviço público?</i> .....	73
127.	<i>Como deve ser calculado o montante da compensação por um serviço público caso os prestadores de um SIEG serem titulares de direitos especiais ou exclusivos relacionados com o cumprimento de várias missões de serviço público?</i> .....	73
128.	<i>No caso de diversos organismos públicos, incluindo uma autoridade local, constituírem com organismos privados uma entidade jurídica a fim de operarem conjuntamente um SIEG, como deve a participação nessa entidade de membros que não são autoridades públicas ser considerada no cálculo da compensação?</i> .....	73
129.	<i>Devem os benefícios fiscais decorrentes da condição empresarial de um organismo ser considerados como receitas, na aceção do artigo 5.º, n.º 4 da Decisão?</i> .....	74
130.	<i>Devem os pagamentos feitos ao abrigo de um acordo de transferência de lucros e perdas no âmbito de uma sociedade-mãe pública ser considerados como receitas, na aceção do artigo 5.º, n.º 4, da Decisão?</i> ...	74
131.	<i>Qual é o significado de «lucro razoável» no cálculo da compensação compatível?</i> .....	74
132.	<i>O que deve entender-se por «risco»? O que seriam exemplos do que constituiria um risco para o prestador?</i> .....	75
133.	<i>Para efeitos do cálculo do lucro razoável, a Decisão refere-se a uma taxa de rendibilidade sobre o capital. É possível usar diferentes métodos para calcular o lucro razoável?</i> .....	75
134.	<i>A proteção do lucro só se aplica à compensação do capital. Se, mediante justificação, outros indicadores de nível de lucro são usados, deixa de existir proteção?</i> .....	75
135.	<i>Existe alguma forma prática de conhecer o nível da taxa de swap relevante?</i> .....	76

136.	<i>Seria aceitável adicionar aos custos 20% por conta de despesas gerais, e considerar o lucro como razoável?</i>	76
137.	<i>É necessário uma empresa que presta um SIEG manter contas separadas se, simultaneamente, realiza outras atividades comerciais?</i>	76
138.	<i>Um órgão que é responsável pela prestação de um SIEG e que também está envolvido em atividades não económicas têm de manter contas separadas?</i>	76
139.	<i>Que custos podem ser compensados quando uma empresa usa a mesma infraestrutura para prestar SIEG e atividades económicas que não são caracterizados como SIEG?</i>	76
3.4.2.4	Compensação excessiva e recuperação	77
140.	<i>A Decisão permite o pagamento de compensação de serviço público, mas proíbe compensações excessivas; o que significa «compensação excessiva»?</i>	77
141.	<i>Deve haver um controlo a cada três anos. É possível transferir compensação excessiva para o período seguinte para além dos 10% se não houver compensação excessiva durante a totalidade do período de atribuição? Ou deve haver recuperação?</i>	77
142.	<i>Que efeito teria a criação de um mecanismo destinado a evitar eventuais excessos sobre a obrigação que a autoridade pública tem de controlar a compensação excessiva?</i>	77
143.	<i>Sempre que um SIEG é financiado conjuntamente por duas ou mais autoridades públicas (por exemplo, pelo governo central e/ou uma região e/ou de uma província e/ou uma autoridade local de nível inferior), como deve o controlo da compensação excessiva ser realizado?</i>	77
144.	<i>Em caso de compensação excessiva relacionadas com o financiamento conjunto de um SIEG por vários níveis de autoridades públicas, como deve o reembolso da compensação excessiva ser realizado aos vários níveis envolvidos?</i>	78
3.4.2.5	Subcompensação	78
145.	<i>As regras relativas aos auxílios estatais proíbem a subcompensação de um prestador de SSIG/SIEG, ou seja, o pagamento de uma taxa de compensação que é menor do que os custos associados à prestação do SSIG/SIEG? Não dá a subcompensação a um prestador origem a uma vantagem económica para um seu concorrente que não tem de suportar os encargos financeiros de tal subcompensação?</i>	78
146.	<i>Pode uma empresa incumbida de um SIEG que está ser subcompensada receber uma compensação provisória antes do final do exercício se, após esse exercício, vier a ser paga a compensação necessária pelo cumprimento da sua missão?</i>	78
3.4.3	Transparência e informação	78
147.	<i>A exigência de transparência adicional prevista no artigo 7.º da Decisão aplica-se se a compensação pela prestação de um SIEG exceder 15 milhões de euros ou, ainda, se todos os SIEG atribuídos a uma empresa ultrapassarem 15 milhões de euros?</i>	78
148.	<i>A publicação exigida pelo artigo 7.º da Decisão relativamente a valores superiores a 15 milhões de euros é necessária anualmente ou é aceitável publicar os montantes anuais no final do período de atribuição?</i>	79
149.	<i>Nos casos em que um auxílio sob a forma de compensação de serviço público pode ser isento de notificação com base na Decisão, existe a obrigação de enviar à Comissão uma ficha de informação?</i>	79
150.	<i>Quem deve fornecer os relatórios sobre a aplicação da Decisão: os Estados- membros ou as autoridades regionais/locais?</i>	79
3.4.4	Entrada em vigor e disposições e transitórias	79

151.	<i>Desde quando é que a Decisão é aplicável? Tem efeitos retroativos?</i> .....	79
152.	<i>Os Estados-Membros têm harmonizar o auxílio existente, legalmente implementado no âmbito da Decisão de 2005, com a nova Decisão?</i> .....	80
153.	<i>Podem os Estados-Membros que operam regimes de SIEG que foram legalmente implementadas no âmbito da Decisão de 2005 realizar novas atribuições nos termos da Decisão de 2005, durante o período de transição de dois anos?</i> .....	80
3.5	<b>Compensação no âmbito do Enquadramento SIEG</b> .....	80
3.5.1	<b>Âmbito de aplicação</b> .....	80
154.	<i>O Enquadramento aplica-se às compensações de serviço público no setor dos transportes?</i> .....	80
155.	<i>O Enquadramento aplica-se às compensações de serviço público de radiodifusão?</i> .....	80
156.	<i>Quais são as regras de aplicação do Enquadramento às empresas em dificuldade?</i> .....	80
157.	<i>É necessário que um auxílio que excede o limite previsto no artigo 2.º, alínea a), da Decisão seja notificado à Comissão?</i> .....	81
158.	<i>Quando um Estado-Membro recusa uma solicitação de uma região ou de outras comunidades locais para notificar um auxílio na forma de compensação de serviço público, é possível às comunidades públicas atuarem por conta própria nesse âmbito? A Comissão pode tomar medidas contra este Estado-Membro?</i> 81	
3.5.2	<b>Condições de compatibilidade (Por favor, note que as respostas às perguntas relativas à Decisão que se seguem também são aplicáveis, mutatis mutandis, ao Enquadramento: 117, 119, 124 a 138, 140 a 147)</b> .....	81
159.	<i>Quais são as principais alterações em relação ao Enquadramento de 2005 no que diz respeito às condições de compatibilidade?</i> .....	81
160.	<i>Qual é o propósito do requisito referido no n.º 14, que exige a consulta pública prévia antes de um SIEG ser atribuído?</i> .....	82
161.	<i>Qual deve ser o conteúdo da consulta pública mencionada no n.º 14? Pode tal consulta também assumir a forma de uma audiência pública?</i> .....	82
162.	<i>É possível a uma autoridade pública estabelecer no ato de atribuição que irá cobrir os prejuízos de exploração incorridos para cada período especificado sem definir quaisquer outros parâmetros para o cálculo da compensação?</i> .....	83
163.	<i>O que são os ativos fixos não suscetíveis de transferência a que se refere o n.º 17? O que seriam exemplos dos mesmos?</i> .....	83
164.	<i>Qual o significado de «ativos mais significativos», a que se refere o n.º 17?</i> .....	83
165.	<i>Uma duração de 10 anos é sempre aceitável no âmbito do Enquadramento? Ou será que inclusivamente um período mais curto (por exemplo, de 8 anos) necessita de ser justificado com base na depreciação dos ativos significativos?</i> .....	83
166.	<i>Qual é a diferença entre os requisitos de duração do período de atribuição nos termos da Decisão e do Enquadramento? O requisito nos termos da Decisão é mais rigoroso do que o requisito nos termos do Enquadramento, e em caso afirmativo, em que medida?</i> .....	83

167.	<i>Por que razão introduziu a Comissão no n.º 18 uma nova disposição relativa ao cumprimento da Diretiva Transparência?</i> .....	84
168.	<i>O n.º 19 do Enquadramento exige que a escolha do prestador do serviço seja realizada por meio de concursos públicos?</i> .....	84
169.	<i>Qual é a ligação entre a quarta condição do acórdão Altmark e n.º 19 do Enquadramento?</i> .....	84
170.	<i>Por que razão a Comissão introduziu no n.º 20 uma disposição relativa à ausência de discriminação? Por que não foi tal disposição também introduzida na Decisão?</i> .....	85
171.	<i>Por que motivo foi introduzida no n.º 24 uma nova metodologia (a metodologia dos custos líquidos evitados) para determinar o montante da compensação?</i> .....	85
172.	<i>Por que motivo as novas regras exigem que os Estados-Membros incluam incentivos de eficiência nos seus mecanismos de compensação?</i> .....	86
173.	<i>O que seriam exemplos de mecanismos de compensação que oferecem incentivos de eficiência?</i> ...86	
174.	<i>Se o montante da compensação é fixado por meio de um procedimento por negociação, a Comissão considera que o requisito dos incentivos de eficiência é cumprido?</i> .....	87
175.	<i>No caso de um pagamento antecipado, como pode ser evitado o risco de o prestador sobreavaliar as despesas ou subavaliar as receitas?</i> .....	88
176.	<i>O Enquadramento permite o pagamento de compensação de serviço público, mas proíbe a compensação excessiva; o que significa «compensação excessiva»?</i> .....	88
177.	<i>Por que motivo está previsto um controlo a cada 2 ou 3 anos caso a compensação seja definida ex ante na forma de um montante fixo (e é, pois, independente dos custos e receitas efetivamente incorridos)?</i> ..88	
178.	<i>Os controlos regulares devem limitar-se à questão da compensação excessiva ou considerar também a questão de saber se um SIEG ainda se justifica ou se, entretanto, o serviço passou a poder ser prestado pelo mercado?</i> .....	89
179.	<i>É possível transferir uma compensação excessiva para o período seguinte se não vier a haver compensação excessiva durante a totalidade do período de atribuição? Ou deverá ocorrer um reembolso?</i> ....89	
180.	<i>Para efeitos do Enquadramento, uma empresa incumbida de um SIEG que é subcompensada pode transferir qualquer compensação excessiva que poderia ter recebido no mesmo período em relação a outro SIEG que lhe foi atribuído?</i> .....	89
181.	<i>Por que razão a Comissão introduziu na secção 2.9 requisitos adicionais relativamente às distorções da concorrência particularmente graves e quais esses requisitos?</i> .....	89
182.	<i>Um exemplo das distorções graves referidas no n.º 55 do Enquadramento é o de agregação desnecessária. Pode também haver casos de separação desnecessária, ou seja, nos quais a agregação seria melhor do ponto de vista da concorrência (por exemplo, porque os serviços mais rentáveis serem agregados com serviços que geram prejuízo)?</i> .....	89
183.	<i>Nos termos do n.º 61, certas condições de compatibilidade não se aplicam aos serviços que seriam abrangidos pelo âmbito da Decisão, mas que não preenchem as condições de compatibilidade da Decisão. Qual o motivo dessas regras e o que seria um exemplo das mesmas?</i> .....	90
3.5.3	Entrada em vigor e disposições e transitórias .....	90
184.	<i>Desde quando é que o Enquadramento é aplicado? Tem efeito retroativo?</i> .....	90

185.	<i>Se o auxílio individual foi concedido legalmente com base no Enquadramento SIEG de 2005, é necessário garantir que esse auxílio está atualmente em conformidade com o novo Enquadramento? É necessária uma nova notificação?</i> .....	91
186.	<i>Quais são as regras para os regimes existentes?</i> .....	91
3.6	<b>O pacote SIEG e outras regras</b> .....	91
187.	<i>Os SIEG relativos à integração social e laboral de pessoas desempregadas, bem como à formação profissional, incluem-se no âmbito da Decisão ou do Regulamento de isenção por categoria (CE) n.º 800/2008?</i> .....	91
188.	<i>A conformidade com o pacote SIEG significa que as regras dos contratos públicos não têm de ser aplicadas?</i> .....	91
189.	<i>O financiamento dos SIEG pelo FSE e pelo FEDER constitui auxílio estatal? Trata-se de responsabilidade dos Estados-Membros ou da Comissão?</i> .....	92
190.	<i>O financiamento de um SIEG através de recursos provenientes do FSE e do FEDER tem de ser concedido de acordo com o pacote SIEG? Trata-se de responsabilidade dos Estados-Membros ou da Comissão?</i> .....	92
191.	<i>O financiamento dos SIEG pelo FEADER constitui auxílio estatal?</i> .....	92
192.	<i>Um financiamento de um SIEG através de recursos do FEADER relativamente a produtos não incluídos no anexo I deve ser concedido de acordo com o pacote SIEG?</i> .....	92
193.	<i>Que interação existe entre as regras relativas aos auxílios estatais em matéria de auxílios regionais que estabelecem intensidades específicas e as regras SIEG?</i> .....	93
194.	<i>Os controlos dos auxílios estatais são compatíveis com os controlos do financiamento do FSE?</i> ....	93
195.	<i>De acordo com as regras de gestão dos fundos do FSE, apenas os itens de despesas e receitas estritamente associadas ao projeto que está a ser cofinanciado são elegíveis, ou seja, é excluído o lucro razoável. No caso de um SSIG financiado por recursos do FSE, pode o lucro razoável ser incluído, como previsto na Decisão?</i> .....	93
196.	<i>Qual é a relação entre o mecanismo de controlo dos projetos cofinanciados pelo FSE e o controlo da compensação excessiva imposto pelo pacote SIEG?</i> .....	93
197.	<i>Se um Estado-Membro confere uma vantagem a uma empresa incumbida de obrigações de serviço público na área das comunicações eletrónicas que vão além do âmbito da Diretiva 2002/22/CE, alterada pela Diretiva 2009/136/CE, é possível, ainda assim, avaliar a compensação em causa à luz das regras relativas aos auxílios estatais?</i> .....	94
4	<b>Perguntas relativas à aplicação aos SSIG das regras de contratação pública</b> .....	94
4.1	<b>O SSIG é prestado pela própria autoridade pública</b> .....	94
198.	<i>Até que ponto pode uma autoridade pública decidir fornecer um SSIG diretamente? Por outras palavras, de que margem de manobra dispõem as autoridades públicas para decidirem prestar um serviço diretamente ou externalizá-lo? A Decisão é deixada inteiramente ao seu critério?</i> .....	94
199.	<i>Normalmente, as regras da UE em matéria da escolha do prestador não se aplicam quando as autoridades públicas prestam o serviço diretamente ou através de um prestador interno. Quais são o âmbito e os limites da exceção do prestador interno?</i> .....	95

4.2	A prestação do SSIG é atribuída a um terceiro, mediante remuneração	96
200.	<i>Qual é o Enquadramento jurídico aplicável quando uma autoridade pública decide externalizar a prestação de um SSIG mediante remuneração?</i>	96
201.	<i>O que se entende por interesse transfronteiras?</i>	97
202.	<i>Quais são as obrigações decorrentes dos princípios da transparência e da não discriminação?</i>	98
203.	<i>Como redigir especificações apropriadas para a atribuição de um contrato de serviço de modo a (i) responder forma global às diferentes necessidades dos utilizadores e (ii) permitir que o serviço seja adaptado às alterações nas circunstâncias em termos de intensidade, número de utilizadores, etc.</i>	99
204.	<i>Que outros requisitos de qualidade podem ser incluídos na adjudicação de um contrato público ou concessão para um SSIG?</i>	100
205.	<i>É possível alterar o contrato durante a sua vigência?</i>	101
206.	<i>Como evitar impor um ónus demasiado pesado aos prestadores de serviços de pequena dimensão, que estão muitas vezes mais bem capacitados para entender as características específicas do SSIG em contextos com uma forte componente local?</i>	101
207.	<i>Como conciliar os procedimentos de contratação pública que limitam o número de prestadores selecionados com a preservação de um grau suficiente de liberdade de escolha por parte dos utilizadores dos SSIG?</i>	102
208.	<i>É possível usar a familiaridade com o contexto local como um critério para a seleção de um prestador de serviços, pois este aspeto é muitas vezes essencial à boa prestação de de um SSIG?</i>	102
209.	<i>É possível limitar o concurso aos prestadores de serviços sem fins lucrativos?</i>	103
210.	<i>As autoridades públicas ainda têm a possibilidade de negociar com os prestadores de serviços durante a fase de seleção? Isto é particularmente importante para os SSIG, Visto que as autoridades públicas nem sempre estão em posição de definir precisamente suas necessidades no início do processo. Por vezes é necessário que as autoridades públicas tenham uma discussão com os potenciais prestadores de serviços.</i>	104
211.	<i>Até que ponto as regras dos contratos públicos se aplicam à cooperação intermunicipal? Esta cooperação pode assumir várias formas, como por exemplo um município adquirir um serviço a outro, ou dois municípios lançarem em conjunto um concurso público ou criarem de uma entidade com a finalidade de prestar um SSIG, etc.</i>	104
212.	<i>Até que ponto as regras dos contratos públicos se aplicam a parcerias público- privadas (PPP)?</i>	106
213.	<i>Até que ponto é possível, na adjudicação de um contrato público ou de uma concessão de um serviço social de interesse geral, estabelecer a obrigação de cumprimento de certas regras de governo das sociedades (por exemplo, o controlo da empresa em pé de igualdade pelos representantes dos empregadores e representantes sindicais, ou a inclusão de representantes dos utilizadores no conselho de administração)?</i>	106
214.	<i>Como podem as regras da contratação pública ser reconciliadas com a necessidade de as autoridades públicas incentivarem soluções inovadoras que satisfaçam as necessidades complexas dos utilizadores dos SSIG?</i>	107
215.	<i>Quais são os requisitos de publicidade para as concessões SSIG? É possível a publicação no Jornal Oficial da União Europeia?</i>	108



216.	<i>Além dos contratos públicos e das concessões, existem alguns dispositivos para a externalização dos SSIG que são compatíveis com os princípios da transparência e da não discriminação e que proporcionariam uma grande variedade de escolha em termos de prestadores?</i> .....	108
5	Aplicação simultâneas regras relativas aos auxílios estatais e das regras em matéria de contratos públicos e concessões de serviços dos SIEG .....	109
217.	<i>A legislação da UE impõe uma forma específica de gestão dos SIEG?</i> .....	109
218.	<i>Uma autoridade pública que financia o prestador de um SIEG, de acordo com as regras relativas aos auxílios estatais, deve também aplicar as regras da UE em matéria de adjudicação de contratos públicos ou de concessões de serviços?</i> .....	109
219.	<i>É possível a concessionária de um SIEG receber auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público, a fim de cobrir os custos efetivos da missão de serviço público que lhe foi confiada?</i> .....	110
220.	<i>A exceção segundo a qual as regras dos contratos públicos não se aplicam a operações internas significa que as regras relativas aos auxílios estatais também não se aplicam?</i> .....	111
221.	<i>Quais são os critérios objetivos para concluir que um certo nível de compensação neutraliza o risco operacional?</i> .....	111
6	Perguntas gerais relativas à aplicação aos SIEG, e aos SSIG, em particular, das regras do Tratado relativas ao mercado interno (liberdade de estabelecimento e livre prestação de serviços).....	111
222.	<i>Em que circunstâncias se aplicam aos SSIG as regras do Tratado relativas ao mercado interno (artigos 49.º e 56.º do TFUE)?</i> .....	112
223.	<i>Em que circunstâncias é uma atividade classificada como «económica» na aceção das regras do Tratado relativas ao mercado interno (artigos 49.º e 56.º do TFUE) e da Diretiva Serviços?</i> .....	112
224.	<i>Em que circunstâncias é uma atividade qualificada como «não económica» na aceção das regras do Tratado relativas ao mercado interno (artigos 49.º e 56.º do TFUE) e da Diretiva Serviços?</i> .....	113
225.	<i>Os serviços sociais não abrangidos pela Diretiva Serviços não estão, no entanto, sujeitos às regras do Tratado relativas ao mercado interno?</i> .....	113
226.	<i>Podem os objetivos de política social justificar a aplicação de medidas destinadas a regular os setores dos serviços sociais?</i> .....	114
227.	<i>Podem os Estados-Membros decidir limitar a prestação de certos serviços sociais a prestadores sem fins lucrativos?</i> .....	114
7	Perguntas relativas à aplicabilidade da Diretiva Serviços aos SIEG e, em particular, aos SSIG .....	115
228.	<i>Quais são os serviços de interesse económico geral que se inserem no âmbito da Diretiva Serviços?</i> .....	115
229.	<i>Quais são os serviços sociais excluídos da Diretiva Serviços e quando se aplicam a esses serviços sociais as disposições da Diretiva?</i> .....	116
230.	<i>Ao implementar a Diretiva Serviços, os Estados-Membros podem manter os regimes de autorização para os serviços sociais?</i> .....	116

231. *Nos casos em que o mesmo regime de autorização se aplica aos serviços excluídos do âmbito da Diretiva e aos serviços incluídos no mesmo, este regime é abrangido pelas disposições da Diretiva? Se assim for, deve o Estado-Membro criar regimes de autorização separados para os serviços excluídos e para os serviços incluídos? .....* 117
232. *O artigo 2.º, n.º 2, alínea j) da Diretiva Serviços aplica-se aos serviços sociais relacionados com infantários e centros de dia para crianças prestados por prestadores mandatados pelo Estado ou pelas autoridades locais, ou por qualquer outra entidade mandatada para esse efeito? .....* 117
233. *O artigo 2.º, n.º 2, alínea j), da Diretiva Serviços afirma que os serviços sociais devem ser prestados pelo «Estado» ou por «prestadores mandatados pelo Estado». O que significa o conceito de cobertura do «Estado» neste contexto? .....* 117
234. *O que significa o conceito de «prestadores mandatados pelo Estado» (artigo 2.º, n.º 2, alínea j))?* 118
235. *O conceito de «prestador mandatado pelo Estado» definido na Diretiva Serviços (artigo 2.º, n.º 2, alínea j) é igual ao conceito de «ato de atribuição», na aceção do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE e do pacote SIEG?* 118
236. *Os casos que se seguem constituem atos de atribuição, na aceção da Diretiva Serviços: uma deliberação oficial tomada por uma autoridade pública regional que define um serviço de formação profissional social de interesse geral e que confia a gestão desse serviço a uma ou mais empresas de formação, por meio de uma concessão de serviços acompanhada da atribuição de compensação de serviço público?* 118
237. *O que significa o conceito de «instituições de solidariedade social reconhecidas enquanto tais pelo Estado» (artigo 2.º, n.º 2, alínea j))?* .....

O presente documento é um documento de trabalho preparado pelos serviços da Comissão. Apresenta explicações técnicas, em especial com base em resumos concisos e por vezes simplificados da legislação e da jurisprudência em matéria de auxílios estatais, contratos públicos e mercado interno e, no que se refere aos auxílios estatais, das decisões da Comissão relativas aos SIEG e, em particular, aos SSIG. O presente documento não vincula a Comissão Europeia enquanto instituição.

## 1 INTRODUÇÃO

Uma série de perguntas foram levantadas pelas autoridades públicas nos Estados-Membros, por cidadãos, por organizações da sociedade civil e por outros interessados quanto à **aplicação das regras da UE, nomeadamente aquelas que dizem respeito aos auxílios estatais, aos contratos públicos e ao mercado interno, aos serviços de interesse geral** e, em particular, **aos serviços sociais de interesse geral (SSIG)**. As perguntas dizem respeito ao impacto das regras na forma como esses serviços podem ser organizados e financiados pelas autoridades públicas nos Estados-Membros, às modalidades de seleção dos prestadores de serviços, no caso de a prestação ser externalizada e, mais geralmente, ao enquadramento regulamentar relativo, inter alia, aos tipos de prestadores ou ao acesso aos serviços e à qualidade dos mesmos.<sup>1</sup>

Já as perguntas sobre as **regras relativas aos auxílios estatais** dizem respeito, em primeiro lugar, às condições precisas em que a compensação de obrigações de serviço público constitui um auxílio estatal e, em segundo lugar, às condições que permitem que os auxílios estatais sejam considerados compatíveis com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Também são solicitados esclarecimentos sobre a obrigação de notificar tais auxílios à Comissão.

No seu acórdão *Altmark Trans GmbH e Regierungspräsidium Magdeburg v Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH (Altmark)*<sup>2</sup>, o Tribunal de Justiça da União Europeia (o Tribunal) decidiu que as compensações de serviço público não constituem auxílios estatais na aceção do artigo 107.º do TFUE, desde que quatro condições cumulativas sejam preenchidas<sup>3</sup>.

Quando as quatro condições se encontram preenchidas, as compensações de serviço público não constituem auxílios estatais, e os artigos 107.º e 108.º do TFUE não se aplicam. Se os Estados-Membros não preenchem as condições, e se as condições gerais do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE são preenchidas, as compensações de serviço público constituem auxílios estatais.

No entanto, o regulamento da Comissão, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do TFUE aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral<sup>4</sup> (a seguir, «o Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG») estipula as condições em que os auxílios concedidos a empresas pela prestação de SIEG não preenchem todas as condições do artigo 107.º, n.º 1 do TFUE.

<sup>1</sup> Para a análise destas questões no que se refere aos serviços sociais, ver o primeiro e segundo relatórios semestrais sobre serviços sociais de interesse geral, SEC (2008) 2179, de 2 de julho de 2008, e SEC (2010) 1284, de 22 de outubro de 2010.

<sup>2</sup> Processo C-280/00, *Altmark* [2003] Coletânea I-7747.

<sup>3</sup> Para mais pormenores, ver a resposta à pergunta 61.

<sup>4</sup> Regulamento (UE) n.º 360/2012, de 25 de abril de 2012, relativo à aplicação dos artigos 107.º e 108.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis* concedidos a empresas que prestam serviços de interesse económico geral, JO L 114, 26.4.2012, p. 8.

Assim, não se considera que uma compensação de serviço público abrangido pelo âmbito do Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG constitua auxílio estatal.

Se as compensações de serviço público constituem auxílios estatais, o artigo 106.º do TFUE e, no caso dos transportes terrestres, o artigo 93.º do TFUE, permitem à Comissão declarar a compensação pela prestação de SIEG compatível com o mercado interno. A Decisão da Comissão de 20 de dezembro de 2011, relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas de SIEG<sup>5</sup> (a seguir, «a Decisão») e, no caso dos transportes terrestres, o Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho<sup>6</sup> (a seguir, «o Regulamento 1370/2007») especificam as condições em que certos acordos de compensação são compatíveis com o artigo 106.º, n.º 2 e no artigo 93.º, respetivamente, e não são sujeitos à obrigação de notificação prévia do artigo 108.º, n.º 3 do TFUE. Qualquer outra compensação de serviço público deve ser notificada à Comissão, que irá avaliar a sua compatibilidade com base no Enquadramento comunitário dos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (2011)<sup>7</sup> (a seguir, «o Enquadramento») e, no caso dos transportes terrestres, o Regulamento 1370/2007.

O acórdão *Altmark*, a Decisão e o Enquadramento deram uma contribuição significativa para clarificar e simplificar as regras aplicáveis. No entanto, os governos e as partes interessadas levantaram uma série de dúvidas sobre a aplicação prática do quadro legal a casos específicos. Ao rever a Decisão e o Enquadramento em 2011, a Comissão adotou uma comunicação explicativa<sup>8</sup> (a seguir, ‘the Communication’), que clarifica os conceitos fundamentais em matéria de auxílios estatais relevantes para os SGEI. A fim de simplificar ainda mais, a Comissão completou o pacote de auxílios estatais para os SIEG com o regulamento *de minimis* em matéria de SIEG.

O presente guia tem por objetivo prestar esclarecimentos específicos sobre certas perguntas que foram levantadas pelas autoridades públicas nos Estados-Membros, por utilizadores, por prestadores de serviços e por outros interessados. Na sequência da aprovação do novo pacote de regras relativas aos auxílios estatais para os SIEG, a secção sobre os auxílios estatais foi revista relativamente à versão de 2010 do Guia<sup>9</sup>. As perguntas e as respostas que contêm referem-se especificamente aos serviços sociais de interesse económico geral e aos transportes, mas também se aplicam aos SIEG em geral.

Já as perguntas sobre a **aplicação das regras da UE relativas aos contratos públicos concentram-se, em especial, nos SSIG**, e relacionam-se com as condições em que as regras relativas aos contratos públicos se aplicam aos SSIG, ao âmbito de aplicação das regras e à forma como as regras permitem que as características específicas dos SSIG sejam levadas em conta.

---

<sup>5</sup> Decisão da Comissão, de 20 de dezembro de 2011, relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas encarregadas da gestão de serviços de interesse económico geral, JO L 7 de 11.1.2012, p. 3.

<sup>6</sup> Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007, relativo aos serviços públicos de transporte rodoviário e ferroviário de passageiros, e que revoga os Regulamentos (CEE) n.º 1191/69 e n.º 1107/70, JO L 315 de 3.12.2007, p. 1.

<sup>7</sup> Comunicação da Comissão “Quadro comunitário relativo aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (2011), JO C 8 de 2012.11.01, p. 15.

<sup>8</sup> Comunicação da Comissão sobre a aplicação das regras da União Europeia em matéria de auxílios estatais às compensações concedidas pela prestação de serviços de interesse económico geral, JO C 8 de 11.1.2012, p. 4.

<sup>9</sup> Documento de trabalho da Comissão SEC (2010) 1545 final, de 7 de dezembro de 2010.

Em primeiro lugar, deve salientar-se que as regras da UE em matéria de contratos públicos não exigem que as autoridades públicas exteriorizem um SSIG. Essas autoridades são livres de decidir prestar o serviço elas próprias, diretamente ou internamente. Também podem decidir prestar o serviço em cooperação com outras autoridades públicas, segundo as condições estabelecidas pela jurisprudência.

As regras relativas aos contratos públicos/concessões só se aplicam se uma autoridade pública decidir confiar a prestação de um serviço a terceiros, mediante remuneração.

Neste contexto, se uma autoridade ou uma entidade contratante decide adjudicar um serviço público ou um contrato de serviços, o contrato apenas cai no âmbito da Diretiva 2004/18/CE ou da Diretiva 2004/17/CE se os montantes dos limiares relevantes de aplicação da Diretiva forem cumpridos<sup>10</sup>. No entanto, os serviços sociais e os contratos de saúde não estão sujeitos a todas as disposições da Diretiva 2004/18/CE ou da Diretiva 2004/17/CE<sup>11</sup>; apenas estão sujeitos a um número muito limitado dessas disposições<sup>12</sup> e aos princípios fundamentais do direito da UE, como sejam a exigência de tratar todos os operadores económicos de forma igual e não discriminatória e o princípio da transparência.

Os contratos de serviço público e os contratos de serviços<sup>13</sup> cujo valor seja inferior aos limiares de aplicação das diretivas relativas aos contratos públicos e às concessões de serviços (independentemente do seu valor) estão fora do âmbito de aplicação das diretivas relativas aos contratos públicos e apenas estão sujeitos aos princípios fundamentais do TFUE (não discriminação, igualdade de tratamento, transparência, etc.) na medida em que os contratos tenham um certo interesse transfronteiras. Se não existir um certo interesse transfronteiras, os contratos também estão fora do âmbito do TFUE<sup>14</sup>.

Este guia visa proporcionar maior esclarecimento sobre as condições e as modalidades de aplicação das regras de contratação pública em matéria de SSIG, abordando todos os temas tratados com mais frequência nas perguntas, tais como a prestação de serviços por uma organização interna ou no âmbito da cooperação entre as autoridades públicas, as parcerias público-privadas, as concessões de serviços e o âmbito dos princípios fundamentais do TFUE.

Pretende também a fornecer uma explicação mais detalhada relativamente às muitas opções de que as autoridades públicas dispõem no que se refere à consideração, nos respetivos contratos públicos, das características específicas dos SSIG, em particular, de todos os requisitos qualitativos que considerem adequados para atender às necessidades complexas dos utilizadores. Esperamos que estes esclarecimentos respondam às perguntas colocadas relativamente a esta matéria pelos diferentes intervenientes e que auxiliem as autoridades públicas e proporcionem um maior encorajamento aos seus

---

<sup>10</sup> Artigo 2.º da Diretiva 2004/18/CE.

<sup>11</sup> Os serviços sociais e os serviços de saúde não são serviços referidos no anexo II B da Diretiva 2004/18/CE. Os contratos relativos a tais serviços apenas estão sujeitos a um número limitado de disposições da Diretiva (sobre a distinção entre os serviços constantes dos anexos II A e II B, ver os artigos 20.º e 21.º da Diretiva 2004/18/CE). O anexo II B também inclui uma referência explícita aos serviços sociais e aos serviços de saúde. Os códigos nele referidos podem ser consultados no website da DG Mercado Interno em [www.simap.europa.eu](http://www.simap.europa.eu).

<sup>12</sup> As especificações técnicas devem ser definidas no início do processo de aquisição, e os resultados do processo de licitação devem ser publicados, nos termos do artigo 21.º, da Diretiva 2004/18/CE, em conjugação com os artigos 23.º e 35.º, n.º 4 da Diretiva 2004/18/CE.

<sup>13</sup> Independentemente da natureza dos serviços.

<sup>14</sup> Ver Comunicação interpretativa da Comissão sobre o direito comunitário aplicável à adjudicação de contratos não abrangidos, ou apenas parcialmente, pelas diretivas em matéria de concursos públicos (2006), JO 1.8.2006, C 179, página 2.

esforços no sentido de garantir que os cidadãos desfrutem de serviços sociais de qualidade elevada.

A Comissão adotou a sua proposta relativa a novas regras de contratação pública em 20.12.2011<sup>15</sup>. Prevê-se atualizar a secção de concursos públicos deste guia uma vez que as novas regras de contratação pública forem adotadas, a fim de a harmonizar com as novas disposições.

Já as respostas às perguntas relativas à **aplicação das regras do mercado interno**<sup>16</sup> centram-se principalmente nos SSIG: estes serviços são abrangidos pelas regras do mercado interno estabelecidas no TFUE nos casos em que constituem uma «atividade económica», na aceção da jurisprudência do Tribunal relativa à interpretação dessas disposições. Certos SSIG também podem ser abrangidos pela Diretiva Serviços.

As respostas dadas sobre esta matéria destinam-se a esclarecer as opções de que dispõem os Estados-Membros na determinação de como estes serviços devem ser prestados de forma a garantir a sua acessibilidade e qualidade e, portanto, têm em conta a natureza específica dos SIEG e, particular, dos SSIG, sempre que essas regras são aplicadas. O presente documento também deixa claro que a Diretiva Serviços contém disposições que reconhecem e têm em conta as características específicas dos serviços sociais que não tenham sido excluídos do âmbito de aplicação da diretiva.

A aplicação das regras da UE aos SIEG e aos SSIG em particular e, mais genericamente, a discussão sobre os SIEG têm sido objeto de diversas iniciativas da Comissão<sup>17</sup> e, mais recentemente, da comunicação «Um quadro de referência de garantia da qualidade dos serviços de interesse geral»<sup>18</sup> (a seguir, «Quadro de Qualidade da Comissão»), adotada no mesmo dia que o novo pacote de auxílios estatais e as propostas da Comissão em matéria de contratos públicos e concessões.

## 2 CONCEITO DE SIEG

### 1. *O que é um serviço de interesse geral (SIG)?*

O Protocolo n.º 26 do TFUE diz respeito aos SIG, mas não define o conceito. A Comissão clarificou o conceito no seu Enquadramento de Qualidade (p. 3), no qual se explica que se trata dos serviços que as autoridades públicas dos Estados-Membros, a nível nacional, regional ou local, classificam como sendo de interesse geral que e estão, portanto, sujeitos a obrigações específicas de serviço público (OSP). O termo abrange atividades económicas (ver a definição de SIEG, abaixo) e serviços não económicos. Estes últimos não estão sujeitos à legislação específica da UE e não são abrangidos pelas regras do mercado interno e pelas regras de concorrência do Tratado. Alguns aspetos relativos à

---

<sup>15</sup> Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho sobre os contratos públicos, COM/2011/0896 final; Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos processos de adjudicação de contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, COM/2011/0895 final; Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho, relativa à adjudicação de contratos de concessão, COM/2011/0897 final.

<sup>16</sup> «Regras do mercado interno» refere-se às regras do TFUE relativas à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços (artigos 49.º e 56.º do TFUE) e da Diretiva Serviços.

<sup>17</sup> Ver, inter alia, o Livro Branco sobre serviços de interesse geral (COM (2004) 374, de 12 de maio de 2004), a Comunicação sobre os serviços sociais de interesse geral «Realizar o programa comunitário de Lisboa: os serviços sociais de interesse geral na União» (COM (2006) 177, de 26 de abril de 2006) e a Comunicação sobre «Os serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais de interesse geral: um novo compromisso europeu» (COM (2007) 725 final, de 20 de novembro de 2007).

<sup>18</sup> COM (2011) 900 final, de 2011.12.20.

forma como estes serviços estão organizados podem, no entanto, estar sujeitos a outras regras gerais do Tratado, tais como o princípio da não discriminação.

## 2. *O que é um serviço de interesse económico geral (SIEG)? As autoridades públicas têm de introduzir este conceito no seu direito interno?*

O conceito de SIEG surge nos artigos 14.º e 106.º, n.º 2, do TFUE e no Protocolo n.º 26 do TFUE, mas não é definido no TFUE nem na legislação secundária. A Comissão esclareceu no seu Enquadramento de Qualidade que os SIEG são atividades económicas que produzem resultados que são do interesse geral, resultados esses que sem a intervenção pública não seriam produzidos pelo mercado (ou seriam produzidos em condições diferentes, em termos de qualidade objetiva, segurança, acessibilidade, igualdade de tratamento ou acesso universal). Uma OSP é imposta ao prestador por meio de uma atribuição e com base num critério de interesse geral que garante que o serviço é prestado em condições que lhe permitem cumprir a sua missão.

O Tribunal estabeleceu que os SIEG são serviços com características especiais relativamente a outras atividades económicas<sup>19</sup>.

O conceito pode aplicar-se a diferentes situações e condições, dependendo dos Estados-Membros, e a legislação da UE não cria qualquer obrigação no sentido de designar formalmente uma tarefa ou um serviço como sendo de interesse económico geral, exceto quando tal obrigação é definida na legislação da União (por exemplo, serviço universal nos setores postal e de telecomunicações). Se o conteúdo de um SIEG – ou seja, obrigações de serviço público – é claramente identificado, não é necessário que o serviço em questão seja designado como «SIEG». O mesmo é verdade para o conceito de serviços sociais de interesse geral (SSIG), que são de natureza económica.

## 3. *O que é um serviço social de interesse geral (SSIG)?*

O conceito de SSIG não é definido no TFUE nem na legislação secundária. A comunicação «Realizar o programa comunitário de Lisboa: os serviços sociais de interesse geral na União Europeia»<sup>20</sup> identificou dois grupos principais de SSIG, além dos serviços de saúde:

- Os regimes obrigatórios e complementares de segurança social, com diferentes formas de organização (mutualistas ou profissionais), que cobrem os riscos fundamentais da vida, nomeadamente os associados à saúde, ao envelhecimento, aos acidentes no trabalho, ao desemprego, à aposentação e à invalidez;
- Outros serviços essenciais prestados diretamente aos cidadãos. Estes serviços desempenham um papel de prevenção e coesão social que consiste em assistência personalizada destinada a facilitar a inclusão social e a garantir os direitos fundamentais. Em primeiro lugar, oferecem auxílio às pessoas confrontadas com dificuldades ou crises pessoais (como o endividamento, o desemprego, a toxicod dependência e a rutura familiar. Em segundo lugar, incluem atividades destinadas a garantir que as pessoas em questão sejam capazes de se reintegrarem completamente na sociedade e no mercado de trabalho (tais como reabilitação e formação linguística para os imigrantes) e, em particular, o retorno ao mercado de trabalho (formação profissional e reinserção). Estes serviços complementar e apoiar o papel das famílias no

<sup>19</sup> Processos C-179/90 *Merci Convenzionali Porto di Genova* [1991] Coletânea I-5889, n.º 27; Processo C-242/95 *GT-Link A/S* [1997] Coletânea I-4449, n.º 53; e Processo C-266/96, *Corsica Ferries France SA* [1998] Coletânea I-3949, n.º 45.

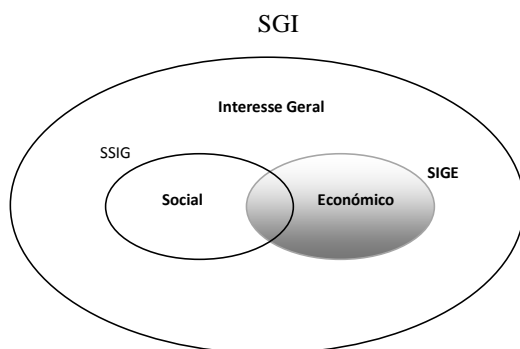
<sup>20</sup> COM (2006) 177 final, de 26 abril de 2006.

cuidado com os membros mais jovens e mais antiga da sociedade, em particular. Em terceiro lugar, estes serviços incluem atividades visando a integração das pessoas com problemas de longo prazo em termos de saúde ou de deficiências. Em quarto lugar, também incluem habitação social, que oferece alojamento a cidadãos desfavorecidos ou a grupos menos favorecidos. Certos serviços podem, como é evidente, incluir estas quatro dimensões.

O Enquadramento de Qualidade da Comissão (p. 3 e 4) também se referiu a esta descrição.

Além disso, a comunicação «Os serviços de interesse geral, incluindo os serviços sociais de interesse geral: um novo compromisso europeu»<sup>21</sup> destacou os objetivos e os princípios organizacionais que caracterizam os SSIG.

Como estas duas comunicações deixam claro, os SSIG podem ser de natureza económica ou não económica, dependendo da atividade em causa. O facto de uma atividade ser designada como «social» não é, por si só, suficiente<sup>22</sup> para evitar ser considerada uma «atividade económica» na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça. Os SSIG de natureza económica são SIEG (ver a resposta à pergunta 2).



**4. Os Estados-Membros dispõem de alguma margem de manobra em matéria de definição dos SIEG?**

Sim. Como explicado na Comunicação<sup>23</sup>, as autoridades públicas dos Estados-Membros, seja a nível nacional, regional ou local, dependendo da repartição de competências entre si nos termos do direito nacional, têm uma margem de manobra considerável no que se refere à definição do que consideram ser os serviços de interesse económico geral<sup>24</sup> (sobre o conceito de SIEG, ver a resposta à pergunta 2). Os únicos limites são aqueles impostos pela legislação da UE (ver a resposta à pergunta 6) e um erro manifesto de apreciação (ver a resposta à pergunta 7).

**5. A Comissão pode fornecer uma lista de critérios para as autoridades públicas utilizarem ao determinarem se um serviço é de interesse geral?**

<sup>21</sup> COM (2007) 725 final, de 20 de novembro de 2007.

<sup>22</sup> Processos apensos C-180/98 a C-184/98, *Pavlov* [2000] Coletânea I-6451, n.º 118; Processo C-218/00 *INAIL* [2002] Coletânea I 691, n.º 37; e Processo C-355/00 *Freskot* [2003] I-5263.

<sup>23</sup> Ver n.º 46 da Comunicação.

<sup>24</sup> Caso T-17/02 *Fred Olsen* [2005] Coletânea II-2031, n.º 216; Processo T-289/03 *BUPA* e outros contra a Comissão [2008] Coletânea II-81, n.ºs 166-169; Processo T-309/04 *TV2* [2008] Coletânea II-2935, n.ºs 113 e seguintes.



O âmbito e a organização dos SIEG variam consideravelmente de um Estado-Membro para outro, dependendo da história e da cultura de intervenção pública em cada Estado-Membro. Os SIEG são, portanto, muito diversificados e pode haver disparidades em relação às necessidades e preferências dos utilizadores por causa de diferentes situações geográficas, sociais e culturais. Assim, é essencialmente da responsabilidade das autoridades públicas a nível nacional, regional ou local para decidir a natureza e o âmbito de um serviço de interesse geral.

De acordo com os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, a UE intervém apenas quando necessário e dentro dos limites dos poderes conferidos pelo TFUE. A sua intervenção respeita a diversidade das situações dos Estados-Membros e as funções atribuídas às autoridades nacionais, regionais e locais visando assegurar o bem estar dos seus cidadãos e promover a coesão social, garantindo escolhas democráticas no que se refere, por exemplo, ao nível da qualidade dos serviços.

Assim, não cabe à Comissão de fornecer uma lista de critérios para determinar o interesse geral de um determinado serviço. Cabe às autoridades públicas dos Estados-Membros determinar se um serviço é ou não de interesse geral.

**6. *A legislação da UE impõe limites à margem de manobra dos Estado-Membros no que se refere à definição dos SIEG?***

Sim. Nos setores que foram harmonizados a nível da União<sup>25</sup>, e nos quais os objetivos de interesse geral foram tidos em conta<sup>26</sup>, a margem de manobra dos Estados-membros não pode contradizer as regras que regulam essa harmonização. Além disso, a margem de manobra dos Estados-membros continua sempre sujeita a um controlo de erro manifesto.

**Setores harmonizados a nível da União:**

- Sempre que as regras de harmonização da UE se referem apenas a certos serviços específicos, os Estados-Membros têm margens de manobra consideráveis na definição de serviços adicionais como SIEG. Por exemplo, no setor das comunicações eletrónicas, os Estados-Membros são obrigados a definir as obrigações de serviço universal previstas pela diretiva, mas têm margem de manobra para irem além da Diretiva na definição de serviços de comunicações eletrónicas como SIEG.

**7. *Existem exemplos de erro manifesto de apreciação pelos Estados-Membros na definição dos SIEG?***

Como explicado no n.º 46 da Comunicação, a margem de manobra dos Estados-Membros na definição dos SIEG está sujeita a apreciação pela Comissão e pelos tribunais da União em matéria de verificação de erros manifestos de apreciação<sup>27</sup>.

<sup>25</sup> Por exemplo, as telecomunicações e os setores postais e de energia foram harmonizados a nível da União. Ver a Diretiva 2002/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações eletrónicas (Diretiva Serviço Universal), JO L 108 de 24.4.2002, p. 51 (alterada pela Diretiva 2009/136/CE, JO L 337 de 18.12.2009, p 11.); a Diretiva 97/67/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de dezembro de 1997, relativa às regras comuns para o desenvolvimento do mercado interno dos serviços postais comunitários e a melhoria da qualidade, JO L 15 de 21.1.1998, p. 14 (alterada pelas Diretivas 2002/39/CE, JO L 176 de 5.7.2002, p 21 e 2008/06/CE, JO L 52 de 27.2.2008, p. 3); a Diretiva 2009/72/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de julho de 2009, relativa a regras comuns para o mercado interno da eletricidade, JO L 211 de 14.8.2009, p. 55.

<sup>26</sup> Processo C-206/98 Comissão contra Bélgica [2000] Coletânea I-3509, n.º 45.

<sup>27</sup> Processo T-17/02 *Fred Olsen* [2005] Coletânea II-2031, n.º 216; Processo T-289/03 *BUPA* e outros contra a Comissão [2008] Coletânea II-81, n.º 165 e seguintes Além disso, a margem de Decisão dos

A jurisprudência do Tribunal de Justiça e a prática decisória da Comissão incluem certos exemplos limitados de erro manifesto.

### Exemplos:

- As operações portuárias, ou seja, carga, descarga, transbordo, armazenamento e movimentação em geral de bens ou de qualquer equipamento em portos nacionais, não são, necessariamente, serviços de interesse económico geral que apresentam características especiais comparativamente ao interesse económico geral de outras atividades económicas<sup>28</sup>.
- Atividades que consistem em publicidade, comércio eletrónico, utilização de números de telefone de valor acrescentado em concursos, patrocínio ou *merchandising*. Incluí-las no âmbito do serviço público do audiovisual é um erro manifesto de apreciação<sup>29</sup>.
- A eliminação de cadáveres de animais, se for apenas do interesse dos operadores económicos que dele beneficiam. Estes operadores devem suportar os custos da eliminação dos resíduos que geram («poluidor-pagador»)<sup>30</sup>.
- Produção e comercialização de produtos enumerados no anexo I do TFUE<sup>31</sup>.
- Banda larga limitada aos parques empresariais não beneficiando, pois, a população em geral<sup>32</sup>.

### 8. *É possível considerar determinados serviços financeiros como SIEG?*

Sim. Determinados serviços financeiros, tais como o serviço de banca universal, podem ser considerados como SIEG. A Comissão já aceitou tais definições elaboradas pelos Estados-membros em várias ocasiões<sup>33</sup> e emitiu uma recomendação sobre o acesso a

---

Estados-Membros não pode ser exercida contrariando as regras de harmonização aplicáveis – ver a resposta à pergunta 6.

<sup>28</sup> Case C-179/90, *Merci convenzionali porto di Genova* [1991] ECR I-5889, n.º 27; Case C-242/95 *GT-Link* [1997] ECR I-4449, n.º 53; and Joined Cases C-34/01 to C38/01 *Enirisorse* [2003] I-14243, n.ºs 33-34.

<sup>29</sup> Comunicação da Comissão sobre a aplicação das regras relativas aos auxílios estatais ao serviço público de radiodifusão, JO C 257 de 27.10.2009, p. 1.

<sup>30</sup> Decisão da Comissão relativa ao auxílio estatal SA.25051 – Alemanha – Associação para a eliminação de organismos de animais mortos, JO L 236 de 2012/09/01, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:236:0001:0034:EN:PDF>. Ver também Processo C-126/01 *Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie contra GEMO* [2003] I-13769.

<sup>31</sup> Decisão da Comissão relativa ao auxílio estatal C 28/1998 – Itália – *Centrale del Latte di Roma*, JO L 265 de 19.10.2000, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2000:265:0015:0028:EN:PDF>.

<sup>32</sup> Decisões da Comissão relativas ao auxílio estatal N 890/2006 – França – *SICOVAL*, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/218142/218142\\_723454\\_30\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/218142/218142_723454_30_2.pdf) Auxílios estatal n.º N 284/2005 – Irlanda – Metropolitan Area Networks, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/199656/199656\\_581678\\_68\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/199656/199656_581678_68_2.pdf).

<sup>33</sup> As decisões da Comissão relativas ao auxílio estatal N 514/2001 – Reino Unido – Modernização do sistema de prestações sociais do Reino Unido e disponibilização do acesso a serviços bancários universais através dos postos do correio, JO C 186 de 6.8.2003; ao auxílio estatal N 244/2003 – Reino Unido – Acesso aos serviços financeiros de base graças às cooperativas financeiras, JO C 223 de 10.9.2005, [http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/comp-2003/n244-03.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2003/n244-03.pdf); ao auxílio estatal C 49/2006 – Itália – *Poste Italiane* – distribuição de certificados de aforro, JO L 189 de 21.7.2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:189:0003:0037:EN:PDF>; ao auxílio estatal N 642/2005 – Suécia – *Posten AB*, JO C 291 de 5.12.2007, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/register/ii/doc/N-642-2005-WLWL-en22.11.2006.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/register/ii/doc/N-642-2005-WLWL-en22.11.2006.pdf) e ao

serviços bancários básicos<sup>34</sup> (ver também o Enquadramento de Qualidade da Comissão, p. 10).

**9. *Pode a construção de infraestrutura, enquanto tal, ser classificada como um SIEG?***

A construção de infraestrutura ligada à obrigação de serviço público e, portanto, necessária à respetiva provisão, pode qualificar-se como custo associado à prestação de um SIEG (cf. artigo 5.º, n.º 3, alínea d) da decisão)).

Por exemplo, como explicado no n.º 49 da Comunicação, a criação de infraestrutura de banda larga num determinado território pode ser um SIEG se a disponibilidade de infraestrutura for insuficiente e os investidores não puderem fornecer cobertura de banda larga adequada. Este é normalmente o caso em zonas rurais, em oposição às áreas metropolitanas já servidos pelo mercado. Pode ser concedida uma compensação de serviço público se as condições das Orientações relativas à banda larga forem preenchidas<sup>35</sup>.

Outro exemplo diz respeito aos serviços postais. No caso dos Correios Helénicos (ELTA)<sup>36</sup>, as autoridades gregas definiram o SIEG como um conjunto de diferentes serviços, incluindo o serviço postal universal. A Comissão verificou que as autoridades não tinham sobrecompensado os Correios Helénicos pelo custo líquido da prestação do SIEG, incluindo os custos de depreciação de uma nova infraestrutura modernizada. Assim, os Correios Helénicos puderam modernizar sua infraestrutura e melhorar a qualidade do serviço público, a fim de satisfazer os requisitos estabelecidos pela Diretiva 2002/39/CE<sup>37</sup>.

**10. *A criação e a manutenção de postos de trabalho numa empresa, para efeitos de expansão da sua atividade de investigação e desenvolvimento (em biofarmácia, por exemplo) podem ser consideradas um SIEG?***

Não parece possível considerar a criação ou a manutenção de postos de trabalho numa determinada empresa como um SIEG. Os SIEG são serviços dirigidos aos cidadãos ou no interesse da sociedade como um todo, um aspeto que não está presente neste caso e que não pode, portanto, ser usado para justificar uma medida prevista no artigo 106.º, n.º 2 do TFUE.

Por outro lado, o Estado pode pretender participar no financiamento de tal atividade, o que constitui um auxílio estatal à empresa em questão. Essa participação pode ser perfeitamente compatível com a legislação da UE, por exemplo no âmbito do quadro comunitário dos auxílios estatais à investigação e ao desenvolvimento e à inovação<sup>38</sup> ou

---

auxílio estatal N 650/2001 – Irlanda – *An Post*, JO C 43 de 27.2.2007, [http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/comp-2001/n650-01.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2001/n650-01.pdf).

<sup>34</sup> Recomendação da Comissão sobre o acesso a um serviço bancário de base (C (2011) 4977).

<sup>35</sup> Decisões da Comissão relativas ao auxílio estatal N 890/2006 – França – *SICOVAL*, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/218142/218142\\_723454\\_30\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/218142/218142_723454_30_2.pdf); Auxílio estatal n.º N 284/2005 – Irlanda – *Metropolitan Area Networks*, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/199656/199656\\_581678\\_68\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/199656/199656_581678_68_2.pdf).

<sup>36</sup> Decisão da Comissão sobre os auxílios estatais SA.32562 – Grécia – *Auxílio aos Correios Helénicos*, JO C 99 de 03.04.2012, [http://ec.europa.eu/eu\\_law/state\\_aids/comp-2011/sa32562-2011n.pdf](http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2011/sa32562-2011n.pdf).

<sup>37</sup> Diretiva 2002/39/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 10 de Junho de 2002 que altera a Diretiva 97/67/CE no que respeita à prossecução da abertura à concorrência dos serviços postais da Comunidade, JO L 176 de 5.7.2002, p. 21.

<sup>38</sup> Quadro comunitário dos auxílios estatais à investigação e ao desenvolvimento, JO C 323 de 30.12.2006, p. 1.

aos regulamentos de isenção por categoria<sup>39</sup> que permitem o auxílio às PME, ao emprego e à formação, de acordo com a finalidade da intervenção pública (apoio à investigação, promoção do emprego ou da formação, PME, etc.)

As regras relativas à notificação prévia, aos custos elegíveis, às condições de elegibilidade, etc., dos auxílios previstos devem ser avaliadas com base nos textos aplicáveis, o que ajudará a garantir que, se necessário, o auxílio é compatível com o artigo 107.º, n.º 3 TFEU.

**11. *Uma autoridade pública pode classificar um serviço como SIEG se um serviço semelhante já é prestado por outros operadores no mercado aos quais não foi confiado um SIEG?***

Os Estados-Membros têm uma ampla margem de manobra no que se refere à definição dos SIEG (ver resposta à pergunta 4).

No entanto, quando outras empresas, não incumbidas de um SIEG, operam em condições normais de mercado e já prestam ou podem prestar um serviço de forma satisfatória e em condições, tais como preço, as características objetivas de qualidade, a continuidade e o acesso ao serviço, de acordo com o interesse público, tal como definido pelo Estado, a Comissão considera não ser apropriado para associar uma obrigação de serviço público a tal serviço<sup>40</sup>. Por isso, é ainda mais importante que os Estados-Membros especifiquem claramente as características do serviço em causa, nomeadamente as condições da respetiva prestação e o respetivo grupo-alvo. Se um serviço já é prestado pelo mercado, embora em condições consideradas insatisfatórias pelo Estado-Membro em causa, por exemplo, porque o mercado não é capaz de prestar o serviço com o nível de qualidade ou a um preço que as autoridades públicas possam considerar como sendo do interesse público (por exemplo, porque as tarifas de transporte são muito onerosas para famílias de baixos rendimentos), esse serviço pode qualificar-se como um SIEG. Este serviço deve ser oferecido de forma não discriminatória.

Se o serviço ainda não é já prestado pelo mercado, cabe ao Estado-Membro decidir se pode ser sê-lo, enquanto que a Comissão só pode verificar a existência de erro manifesto.

**12. *Um serviço pode ser definido como SIEG se o mercado puder vir a prestá-lo num futuro próximo?***

Sempre que a classificação de um serviço como um SIEG é justificada por outras razões, o simples facto de o mercado poder vir a prestá-lo no futuro não impede, em princípio, que um Estado-Membro defina presentemente o serviço como um SIEG. No entanto, nos casos em que é claro que o mercado será capaz de prestar o serviço em breve nas condições pretendidas pelo Estado-Membro (incluindo preço, qualidade, continuidade e acesso ao serviço), as autoridades públicas devem reduzir o período de atribuição em conformidade e acompanhar a evolução do mercado, a fim de ser capaz de determinar se uma nova atribuição se torna necessária quando a anterior expirar. Se o mercado continuar a não prestar o serviço no final do período de atribuição e o Estado-Membro considerar que o serviço ainda se qualifica como um SIEG, é possível uma nova atribuição em conformidade com o artigo 106.º do TFUE.

Quanto à questão de saber se é claro que o mercado será capaz de fornecer um determinado serviço num futuro próximo, a tarefa da Comissão é limitada à verificação de erros manifestos na apreciação do Estado-Membro.

<sup>39</sup> Regulamento (CE) n.º 800/2008, de 6 de agosto de 2008, que declara certas categorias de auxílios compatíveis com o mercado comum, em aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado (artigos 107.º e 108.º do TFUE), JO L 214 de 9.8.2008, p. 3.

<sup>40</sup> Processo C-205/99 *Analir* [2001] Coletânea I-1271, p. 71. Ver também o n.º 48 da Comunicação.

**13. *Se um prestador de serviços de puericultura, a operar em condições de mercado e não incumbido da prestação de um SIEG, conhecer dificuldades e se tornar suscetível de falência, pode o Estado-Membro confiar-lhe nesse momento um SIEG, a fim de garantir a continuidade do serviço (assumindo a inexistência na área de outros prestadores de serviços de puericultura capazes de prestar o serviço)?***

No que se refere aos serviços de puericultura, convém salientar em primeiro lugar que, sob certas condições, pode considerar-se que a prestação deste serviço não envolve atividade económica<sup>41</sup>. Os serviços de puericultura que constituem uma atividade económica são frequentemente definidos como SIEG. Um Estado-Membro pode confiar a um prestador de serviços de puericultura a prestação de um SIEG se a obrigação de serviço público está claramente definido e se a atribuição é compatível com as regras relativas aos auxílios estatais. É possível que numa determinada área seja frequente confiar SIEG a determinados prestadores serviços de puericultura para prestação desses serviços a taxas inferiores às do mercado, enquanto que outros prestadores oferecem serviços de puericultura às taxas de mercado. Se um prestador de serviços de puericultura que tem operado em condições de mercado corre o risco de falir e não há prestadores alternativos suficientes capazes de entrar imediatamente em cena, o Estado-Membro pode confiar a esse prestador um SIEG ao abrigo da Decisão<sup>42</sup>, de modo a assegurar a continuidade do serviço (isto é, um número suficiente de estruturas de acolhimento de crianças). Em tal situação específica relacionada com problemas de capacidade, no entanto, as autoridades públicas devem ponderar limitar a duração da atribuição do SIEG ao tempo necessário para permitir aos outros potenciais operadores do mercado começarem a prestar o serviço em condições de mercado.

Visto que nenhuma obrigação de serviço público foi anteriormente confiada ao prestador de serviços de puericultura, a compensação SIEG pode, em princípio, cobrir apenas os futuros custos SIEG e tem de ser calculada com base nos parâmetros descritos no ato de atribuição de acordo com a Decisão.

No que se refere às perdas passadas, se o prestador do serviço não consegue obter financiamento privado, essas perdas podem ser abrangidos pelos auxílios de emergência e à reestruturação se as condições das diretrizes de reconhecimento e compensação<sup>43</sup> são preenchidas.

### **3 O NOVO PACOTE SIEG EM MATÉRIA DE AUXÍLIOS ESTATAIS**

#### **3.1 Visão geral do novo pacote SIEG em matéria de auxílios estatais**

**14. *Quais os instrumentos que compõem o novo pacote SIEG em matéria de auxílios estatais?***

O pacote SIEG em matéria de auxílios estatais é composto por quatro instrumentos aplicáveis a todas as autoridades (nacionais, regionais e locais) que atribuem compensações pela prestação de SIEG:

- A **Comunicação** esclarece conceitos básicos em matéria de auxílios estatais que são relevantes para os SIEG, como as noções de auxílio, SIEG, atividade

<sup>41</sup> Acórdão do Tribunal da EFTA de 21 de fevereiro de 2008 no Processo E-5/07.

<sup>42</sup> Visto que os lares para idosos são abrangidos pelo âmbito de aplicação da Decisão (artigo 2.º, n.º 1, alínea c)), independentemente do montante da compensação, o Enquadramento SIEG não é aplicável.

<sup>43</sup> Comunicação da Comissão – Orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade, JO C 244 de 1.10.2004, p. 2.

económica, a relação entre contratos públicos e as regras relativas aos auxílios estatais, etc.

- O **Regulamento de minimis em matéria de SIEG** prevê que uma compensação SIEG que não ultrapasse 500 000 euros durante um período de três exercícios financeiros não cai no âmbito da apreciação dos auxílios estatais.
- O **Enquadramento** revisto isenta os Estados-membros da obrigação de notificar as compensações de serviço público à Comissão se as condições de compatibilidade da Decisão estiverem preenchidas.
- O Enquadramento revisto estabelece as regras de avaliação da compensação de SIEG que constitui um auxílio estatal e não está isenta da notificação de acordo com a Decisão. Esses casos devem ser notificados à Comissão e podem ser declarados compatíveis se preencherem os critérios do enquadramento.

**15. Qual é o propósito da comunicação SIEG?**

A comunicação apresenta uma visão abrangente e prática dos conceitos de auxílios estatais da UE relevantes em matéria de SIEG e apresenta explicações sobre perguntas fundamentais num único documento. Resume a jurisprudência mais relevante dos tribunais da UE e a prática decisória da Comissão. Visa facilitar a aplicação das regras relativas aos auxílios estatais às autoridades nacionais, regionais e locais, bem como aos prestadores de serviços públicos. A Comissão tem procurado clarificar tanto quanto possível os conceitos fundamentais, como sejam a noção de atividade económica, de efeito sobre o comércio ou de SIEG, bem como a relação entre os auxílios estatais e as regras aplicáveis em matéria de contratos públicos.

**16. Em que consiste o Regulamento de minimis em matéria de SIEG?**

Nos termos do Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG, o financiamento público dos SIEG que não ultrapasse 500 000 euros, concedido durante qualquer período de três exercícios financeiros, não é considerado um auxílio estatal. Isto porque o montante é tão diminuto que pode considerar-se que não tem um impacto sobre o comércio transfronteiras ou a concorrência. Visto que as medidas não são consideradas auxílios estatais, não há qualquer obrigação de **notificar previamente a Comissão**.

**17. Em que consiste a Decisão?**

A Decisão especifica as condições em que a compensação atribuída a empresas pela prestação de serviços públicos é compatível com as regras comunitária em matéria de auxílios estatais e não têm de ser previamente notificada à Comissão.

**18. Em que consiste o Enquadramento?**

O Enquadramento especifica as condições em que uma compensação de serviço público não abrangida pela Decisão é compatível com as regras comunitárias relativas aos auxílios estatais. Devido ao maior risco de distorção da concorrência, tal compensação tem de ser notificada à Comissão de modo que a Comissão possa realizar uma avaliação em profundidade e decidir se a medida em questão é compatível com o mercado interno.

**19. Quais são, respetivamente, os objetivos da Decisão e do Enquadramento? Quais são as diferenças entre os textos?**

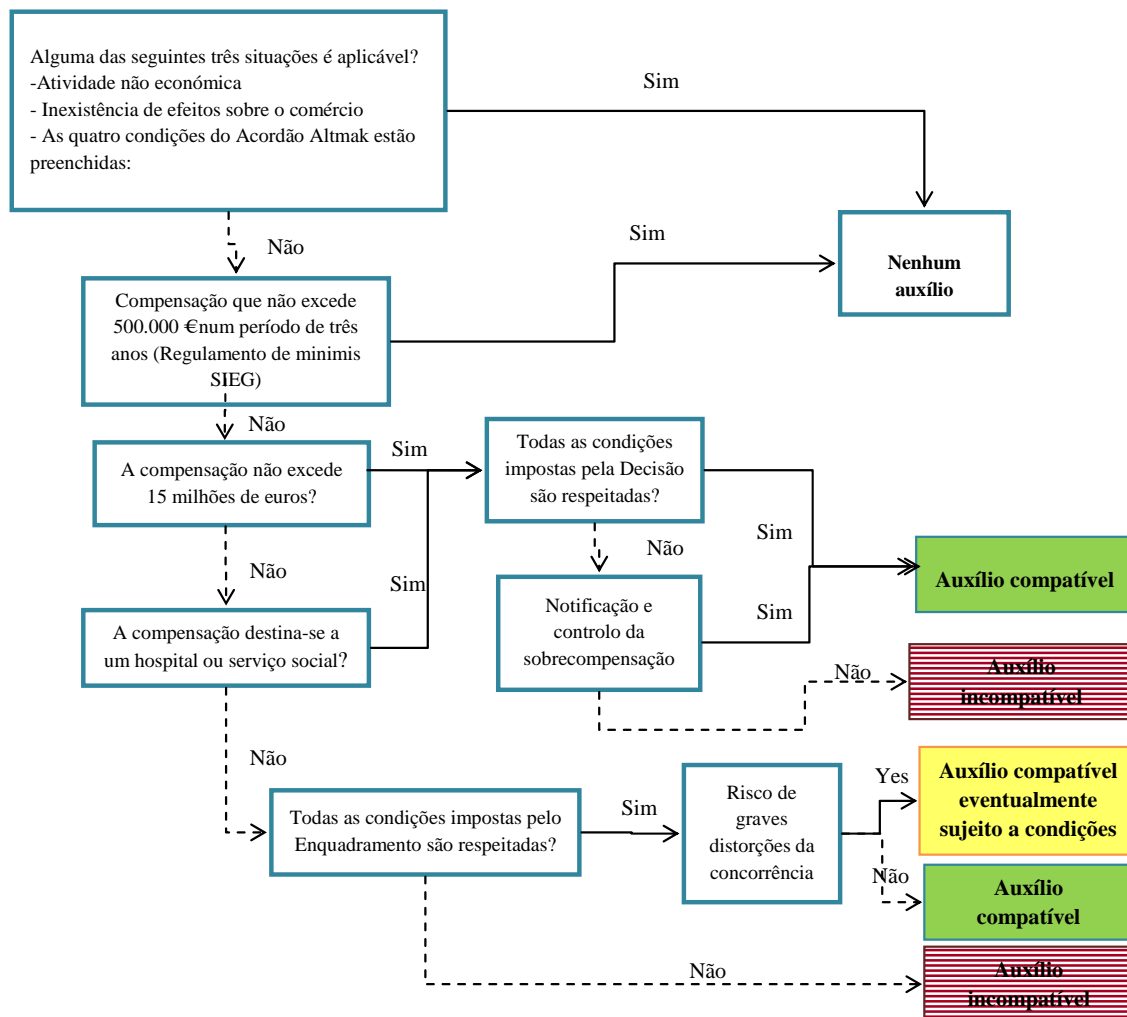
Ambos os textos especificam as condições em que uma compensação de serviço público que constitui um auxílio estatal é compatível com o TFUE.

**A diferença mais importante** reside no facto de que a compensação de serviço público abrangida pela Decisão **não tem de ser notificada** à Comissão. Uma vez que os critérios de Decisão estejam satisfeitos, o Estado-Membro em causa pode conceder a compensação sem demora. No entanto, quando as condições estabelecidas na Decisão não são preenchidas, a compensação cai no âmbito do Enquadramento. Isso significa que deve ser previamente notificada à Comissão para que esta possa verificar se o auxílio estatal em causa é compatível com o TFUE.

Além disso, visto que os casos que caem no âmbito do Enquadramento são habitualmente casos de dimensão considerável suscetíveis de criar distorções mais significativas à concorrência, as condições de compatibilidade são geralmente mais rigorosas do que nos termos da Decisão. Para informação mais pormenorizada sobre as condições de compatibilidade, ver a secção 3. 5. 2.

## 20. *Quais são os passos lógicos da análise para as compensações de serviço público?*

O gráfico abaixo mostra os principais passos a serem seguidos para determinar o instrumento do pacote SIEG aplicável à compensação de serviço público.



## 21. *Como é garantida a segurança jurídica aos prestadores de SIEG? Que ocorre no caso de não saberem se a compensação cai no âmbito da Decisão, no Enquadramento ou no Regulamento de minimis em matéria de SIEG?*

O pacote SIEG em matéria de auxílios estatais e as decisões da Comissão que aplicam o Enquadramento são publicados no Jornal Oficial e na Internet. A responsabilidade por garantir que qualquer compensação por um SIEG está em conformidade com as regras relativas aos auxílios estatais é das autoridades nacionais que confiam a uma empresa a prestação do SIEG. Quando o auxílio é concedido ao abrigo da Decisão, o ato de atribuição deve fazer referência à Decisão, de modo a que o prestador de SIEG seja informado relativamente à base jurídica e possa verificar o cumprimento da Decisão. Se o ato de atribuição não faz referência à Decisão, o prestador de SIEG pode solicitar à autoridade adjudicatária que o informe sobre qual é a base jurídica da concessão do auxílio e verificar, caso o auxílio seja abrangido pelo Enquadramento, se o auxílio é também abrangido por uma Decisão de autorização da Comissão.



## **22. *Existem obrigações legais para os prestadores dos SIEG?***

O pacote SIEG não impõe quaisquer obrigações específicas aos prestadores de SIEG. A autoridade pública que atribui o SIEG ao prestador tem de garantir que as regras relativas aos auxílios estatais são respeitadas. No entanto, as condições necessárias para assegurar que a compensação concedida está em conformidade com as regras relativas aos auxílios estatais devem estar refletidas no ato de atribuição, para que o prestador esteja plenamente ciente das mesmas. Em última instância, o prestador assume o risco de ter que devolver a compensação se a mesma for concedida em violação das regras em matéria de auxílio estatal.

## **23. *O pacote SIEG estabelece o direito de as empresas receberem auxílio sob a forma de compensação de serviço público?***

Nos termos do artigo 107.º, n.º 1 do TFUE, os auxílios estatais são incompatíveis com o TFUE, à exceção dos casos em que as derrogações previstas pelo próprio Tratado se aplicam. Assim, o princípio é que os auxílios estatais não são permitidos e só podem ser concedida excepcionalmente, nos casos e em conformidade com as condições previstas pelo artigo 107.º, n.os 2 e 3, e no artigo 106.º, n.º 2 do TFUE. Consequentemente, as empresas não têm um direito a receber auxílios estatais.

O pacote SIEG não estabelece o direito de as empresas receberem auxílios sob a forma de compensação de serviço público, mas define as condições de compatibilidade relativamente a esses auxílios nos casos em que as autoridades públicas dos Estados-Membros decidem organizar e financiar SIEG por meio de auxílios estatais.

## **3.2 Comunicação**

### **3.2.1 *Em que circunstâncias se aplicam as regras relativas aos auxílios estatais e quais são as consequências?***

## **24. *Em que circunstâncias que as regras relativas aos auxílios estatais previstas no TFUE se aplicam à organização e ao financiamento dos SIEG?***

As regras relativas aos auxílios estatais aplicam-se apenas a «empresas». Este conceito abrange qualquer entidade que exerça uma atividade económica, independentemente do estatuto legal da entidade ou do seu modo de financiamento<sup>44</sup>. Em particular, é irrelevante saber se a entidade é criada para gerar lucros ou não (ver o n.º 9 da Comunicação).

## **25. *Em que circunstâncias uma atividade se qualifica como «económica», na aceção das regras da concorrência?***

Qualquer atividade que consiste na oferta de bens e/ou serviços em determinado mercado é uma atividade económica na aceção das regras da concorrência<sup>45</sup> (ver o n.º 11 da Comunicação). Neste contexto, o facto de que a atividade em questão ser denominada «social» ou ser exercida por um operador sem fins lucrativos não é, em si, suficiente<sup>46</sup> para evitar a classificação como uma atividade económica.

A Comunicação proporciona uma orientação geral sobre o conceito de atividade económica estabelecido pelo Tribunal de Justiça (n.ºs 9 e seguintes) e uma orientação mais específica em relação ao exercício de autoridades públicas (n.º 16), segurança social (n.º 17 e seguintes), saúde (n.º 9 e seguintes) e educação (n.º 26 e seguintes).

<sup>44</sup> Processos apensos C-180/98 a C-184/98, *Pavlov e outros* [2000] Coletânea I-6451.

<sup>45</sup> Processo 118/85 da *Comissão contra Itália* [1987] Coletânea 2599, n.º 7; Processo C-35/96, *Comissão contra Itália* [1998] Coletânea I 3851, n.º 36, e *Pavlov*.

<sup>46</sup> *Pavlov*, n.º 118; n.º 118; Processo C-218/00, *INAIL* [2002] Coletânea I-691, n.º 37; e Processo C-355/00, *Freskot* [2003] Coletânea 5263.

É importante notar que a existência de um mercado para um determinado serviço depende da organização da atividade pelo Estado-Membro em causa, podendo, pois, diferir de um Estado-Membro para outro, e também pode alterar-se com o tempo (n.º 12). A orientação sectorial específica disponibilizada para quatro setores (ver número precedente), não visa, pois, assim, definir uma lista de serviços económicos e não económicos, mas sim para apresentar exemplos dos elementos que desempenham um papel em determinar se um determinado serviço pode ser considerado económico.

**Exemplos de atividades consideradas económicas em anteriores decisões da Comissão e acórdãos do Tribunal:**

- Atividade de colocação de mão-de-obra realizada por agências de emprego públicas<sup>47</sup>.
- Seguros opcionais que operam de acordo com o princípio da capitalização, mesmo que sejam administrados por organizações sem fins lucrativos<sup>48</sup>; o princípio da capitalização significa que os benefícios de seguro dependem apenas do montante das contribuições pagas pelos beneficiários e dos retornos financeiros sobre os investimentos realizados.
- Serviços de transporte de emergência e serviços de transporte de doentes<sup>49</sup>.
- Serviços, tais como a realização de formalidades aduaneiras, nomeadamente em matéria de importação, exportação e trânsito de mercadorias, bem como outros serviços complementares, como serviços nas áreas monetária, comercial e fiscal, oferecidos por agentes aduaneiros que assumem os riscos financeiros conexos<sup>50</sup>.
- A prestação, por entidades jurídicas, criadas por empregadores ou organizações sindicais e autorizadas pelo Estado, de assistência aos empregados e aos empregadores no que se refere ao preenchimento de declarações de imposto sobre o rendimento, e outras atividades de aconselhamento conexas relacionadas<sup>51</sup>.
- A gestão da infraestrutura de transportes<sup>52</sup>.
- Serviços médicos prestados quer em ambiente hospitalar quer noutros locais<sup>53</sup>. No entanto, os hospitais públicos também podem exercer uma atividade não económica (ver Comunicação n.º 22).
- Habitação a rendas reduzidas; ver a prática das decisões sobre a disponibilização de fundos hipotecários gerais, programas de habitação a preços acessíveis, destinados a proporcionar habitação de baixo custo, programas de subsídios de arrendamento e programas de subvenções para pessoas idosas e com deficiência, bem para as famílias socialmente desfavorecidas<sup>54</sup>.
- A disponibilização de infraestrutura auxiliar à habitação social, como estradas, lojas, espaços de jogo e recreio para crianças, locais de recreação, parques, loteamentos, paisagem e espaços verdes, áreas para locais de culto, fábricas, escolas, escritórios e outros edifícios ou terrenos e outras obras e serviços necessárias para garantir um bom ambiente para a habitação social<sup>55</sup>.

<sup>47</sup> Processo C-41/90, *Höffner e Elser* [1991] Coletânea I-1979, n.º 21.

<sup>48</sup> Processo C-244/94 *FFSA* [1995] Coletânea I-4013, n.ºs 17-22; Processo C-67/96 *Albany* [1999] Coletânea I-5751, n.º 80 87.

<sup>49</sup> Processo C-475/99, *Glöckner* [2001] Coletânea I-8089, n.º 20.

<sup>50</sup> Processo C-35/96, *Comissão contra Itália* [1998] Coletânea I-3851, n.º 37.

<sup>51</sup> Processo C-451/03 *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti* [2006] Coletânea I-2941, n.º 63.

<sup>52</sup> Processo C-82/01 *P Aéroports de Paris contra Comissão* [2002] Coletânea I-9297.

Sobre o conceito de atividade económica, na aceção das regras do TFUE relativamente ao mercado interno, consultar a resposta à pergunta 223.

**26. Os membros de uma profissão liberal podem constituir «empresas» na aceção das regras da concorrência?**

Sim. O Tribunal de Justiça considerou que os especialistas médicos podem prestar, na sua qualidade de operadores económicos independentes, serviços num mercado, ou seja, o mercado dos serviços médicos especializados e, assim, constituem empresas. O facto de que prestam serviços complexos e técnicos e o facto de que a prática da sua profissão é regulamentada não pode conduzir a conclusão diferente<sup>56</sup>.

**27. Em que casos uma atividade se qualifica como não económica para os efeitos das regras da concorrência?**

Duas categorias relevantes das atividades foram definidas como não económicas:

- As atividades relacionadas com o exercício de prerrogativas estatais

As atividades relacionadas com o exercício de prerrogativas estatais pelo próprio Estado, ou por autoridades que operam dentro dos limites da sua autoridade pública, não constituem atividades económicas para efeitos das regras da concorrência. Esta exceção aplica-se apenas às atividades que são intrinsecamente parte das prerrogativas da autoridade oficial e que são executadas pelo Estado, ou seja, atividades relativamente às quais o Estado-Membro em causa não decidiu introduzir mecanismos de mercado (Comunicação n.º 16). Neste contexto, é irrelevante o Estado atuar diretamente através de um organismo que faz parte da administração pública ou por meio de um organismo separado ao qual atribuiu direitos especiais ou exclusivos<sup>57</sup>.

**São exemplo de atividades não económicas relacionadas com o exercício das prerrogativas estatais:**

- As atividades relacionadas com o exército ou a polícia.
- A manutenção e a melhoria da segurança da navegação aérea<sup>58</sup>, segurança<sup>59</sup>, o controlo de tráfego aéreo, o controlo e a segurança do tráfego marítimo<sup>60</sup>.
- A vigilância antipoluição<sup>61</sup> é uma missão de interesse geral que faz parte das funções essenciais do Estado em matéria de proteção do ambiente nas zonas marítimas.
- A organização, o financiamento e a execução de penas de prisão, a fim de garantir o funcionamento do sistema penal<sup>62</sup>.

<sup>53</sup> Processo C-157/99 *Smits* [2001] Coletânea I-5473, n.º 53; Processos apensos 286/82 e 26/83 *Luisi e Carbone* [1984] Coletânea 377, n.º 16; Processo C-159/90 *Sociedade para a proteção de crianças não nascidas* [1999] Coletânea I-4685, n.º 18; Processo C-368/98 *Abdon Vanbraekel* [2001] Coletânea I-5363, n.º 43; Processo T-167/04 *Asklepios Kliniken* [2007] Coletânea II 2379, n.º 49 – 55.

<sup>54</sup> Decisão da Comissão relativa ao auxílio estatal N 89/2004 – Irlanda – Garantia a favor da *Housing Finance Agency*, regimes de auxílio à habitação social financiados pela HFA, JO C 131 de 28.5.2005, [http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/comp-2004/n089-04.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2004/n089-04.pdf).

<sup>55</sup> Decisão da Comissão no Processo N.º 395/05 – Irlanda – garantia de empréstimo para regimes de infraestrutura social financiados pela *Housing Finance Agency* (HFA), JO C 77 de 5.4.2007, [http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/comp-2005/n395-05.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2005/n395-05.pdf).

<sup>56</sup> Processos apensos C-180/98 a C-184/98, *Pavlov e outros* [2000] Coletânea I-6451.

<sup>57</sup> Processo 118/85 da *Comissão contra República Italiana* [1987] Coletânea 2599, n.ºs 7 e 8.

<sup>58</sup> Processo C-364/92 *SAT/Eurocontrol* [1994] Coletânea I-43, n.º 27; Processo C-113/07 *P Selex Sistemi Integrati contra a Comissão* [2009] Coletânea I-2207, n.º 71.

- Determinadas atividades de natureza puramente social

A jurisprudência tem vindo a estabelecer um conjunto de critérios cujo preenchimento faz com que determinadas atividades com uma função puramente social sejam consideradas não económicas.

**São exemplos de atividades não económicas de natureza puramente social:**

- A administração, sob o controlo do Estado, dos regimes obrigatórios de segurança social que visam um objetivo exclusivamente social, funcionando de acordo com o princípio da solidariedade, oferecendo benefícios de seguro independentemente das contribuições e dos salários dos segurados<sup>63</sup>. Ver n.º 17 e seguintes da Comunicação sobre os fatores que distinguem regimes de segurança social económicos de regimes de segurança social não económicos.
- A prestação de cuidados às crianças e educação pública financiadas, regra geral, pelo erário público, a e realização de uma missão de serviço público nas áreas social, cultural e educacional destinado à população<sup>64</sup>. Ver n.º 26 e seguintes da Comunicação sobre os fatores que distinguem atividades económicas de atividades não económicas na área da educação.
- A organização dos hospitais públicos que são parte integrante de um serviço nacional de saúde e se baseiam quase totalmente no princípio da solidariedade, financiados diretamente por contribuições para a segurança social e outros recursos estatais, e que prestam os seus serviços gratuitamente às pessoas inscritas, com base numa cobertura universal<sup>65</sup>. Ver n.º 21 e seguintes da Comunicação sobre os fatores que distinguem atividades económicas de atividades não económicas na área dos cuidados de saúde.

**28. Quando uma autoridade pública fornece informações e aconselhamento aos cidadãos no âmbito da sua área de responsabilidade, está a realizar uma atividade económica na aceção das regras da concorrência?**

<sup>59</sup> As decisões da Comissão no processo N 309/2002, de 19 de março de 2003, Segurança aérea – compensação de custos na sequência dos atentados de 11 de setembro de 2001, JO C 148 de 25.6.2003, e, no caso N 438/2002 de 16 de outubro de 2002, Auxílio às funções de autoridade pública no setor belga, JO C 284 de 21.11.2002, [http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/transport-2002/n438-02-fr.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/transport-2002/n438-02-fr.pdf).

<sup>60</sup> Decisão da Comissão no processo N 438/02, de 16 de outubro de 2002, Bélgica – Auxílio às autoridades portuárias, JO C 284 de 21.11.2002, [http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/transport-2002/n438-02-fr.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/transport-2002/n438-02-fr.pdf).

<sup>61</sup> Caso C-343/95 *Calì & Figli* [1997] Coletânea I-1547, n.º 22.

<sup>62</sup> Decisão da Comissão no processo N140/2006 – Lituânia – Atribuição de subsídios às empresas estatais nas casas de correção, JO C 244 de 11.10.2006, [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/register/ii/doc/N-140-2006-WLWL-en19.7.2006.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/doc/N-140-2006-WLWL-en19.7.2006.pdf).

<sup>63</sup> Caso C-159/91 *Poucet et Pistre* [1993] Coletânea I-637; Processo C-218/00 *Cisal e INAIL* [2002] Coletânea I-691, n.º 43-48; Processos apensos C-264/01, C-306/01, C-354/01 e C-355/01, *AOK Bundesverband* [2004] Coletânea I-2493, n.ºs 51-55.

<sup>64</sup> Processo 263/86 *Humbel* [1988] Coletânea 5365, n.º 18; Processo C-318/05 *Comissão contra Alemanha* [2007], I-06957, n.ºs 74-75, e as Decisões da Comissão relativas aos auxílios estatais N 118/00 – Subvenções públicas a clubes desportivos profissionais, JO C 333 de 28.11.2001, p. 6, [http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/comp-2000/n118-00.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2000/n118-00.pdf); NN 54/2006 – *Prerov Logistics College*, OJ C 291, 30.11.2006, p. 18 [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/register/ii/doc/NN-54-2006-WLWL-EN8.11.2006.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/doc/NN-54-2006-WLWL-EN8.11.2006.pdf);

Acórdão do Tribunal da EFTA de 21 de fevereiro de 2008 no processo E-5/07.

<sup>65</sup> Processo T-319/99, FENIN.

A prestação de informação geral pelas autoridades públicas (a nível nacional, regional ou local) no que se refere à forma como os órgãos competentes aplicam as regras sob sua responsabilidade está estreitamente associada ao exercício da respetiva autoridade pública. Esta atividade não é considerada económica na aceção das regras da concorrência.

**29. *A Comunicação fornece orientações específicas sobre a distinção entre atividades económicas e não económicas em quatro áreas. Todas as atividades fora dessas quatro áreas são sempre económicas?***

Não. A Comunicação fornece orientação sobre as circunstâncias em que uma atividade é económica e em que é não económica, baseando-se na jurisprudência dos Tribunais Europeus. Além dos princípios gerais (n.º 9 e seguintes), a Comunicação fornece orientações mais específicas para determinadas áreas, como saúde e educação, e enumera os fatores relevantes para verificar se uma atividade específica é económica.

Nem os exemplos apresentados nas secções específicas (como os exemplos das áreas que fazem intrinsecamente parte do exercício das autoridades públicas referidas no n.º 16), nem a seleção de áreas para as quais são prestadas orientações mais específicas sugerem que estes são exemplos exaustivos. Tal observar-se no texto da Comunicação, cujo n.º 14, em particular, indica claramente que não é possível elaborar uma lista exaustiva. Decorre do facto de que a noção de atividade económica pode alterar-se com o tempo (ver a pergunta 30, subsequente). No caso das atividades que não são referidas especificamente, os princípios gerais contidos no n.º 9 e seguintes fornecem orientações sobre se uma atividade é económica ou não.

**30. *A classificação de atividade económica ou não económica pode alterar-se com o tempo?***

Sim. A classificação de uma atividade pode depender da forma como a atividade é organizada num Estado-Membro e pode alterar-se com o tempo devido a decisões políticas sobre a forma como a atividade é organizada ou em resultado da evolução do mercado (Comunicação n.º 12).

**31. *As regras do TFUE relativas aos auxílios estatais aplicam-se aos prestadores de serviços sem fins lucrativos?***

Sim. O mero facto de uma entidade não tem fins lucrativos não significa que as atividades que exerce não são de natureza económica<sup>66</sup>. O estatuto jurídico de uma entidade que presta SSIG não afeta a natureza da atividade em causa. O critério relevante é o exercício de uma atividade económica por uma entidade (Comunicação n.º 9).

Por exemplo, uma associação sem fins lucrativos ou uma organização de caridade que exerce uma atividade económica constitui uma «empresa» apenas no que se refere a essa atividade específica (Comunicação n.º 9, último n.º). As regras da concorrência não se aplicam às respetivas atividades não económicas.

**Exemplo:**

A prestação de serviços de transporte de emergência e de transporte de doentes por organizações sem fins lucrativos pode constituir uma atividade económica. As obrigações de serviço público podem tornar os serviços prestados por essas organizações menos competitivos do que os serviços comparáveis prestados por

<sup>66</sup> Processos apensos 209/78 a 215/78 e 218/79 *Van Landewyck* [1980] Coletânea 3125 e Processo C-244/94 *FFSA* e [1995] Coletânea I-4013, n.º, 21.

<sup>67</sup> Processo C-475/99 *Glöckner* [2001] Coletânea I-8089, n.º 20.

outros operadores não sujeitos a tais obrigações, mas esse facto não pode impedir que as atividades em causa sejam consideradas económicas<sup>67</sup>.

**32. *É possível uma autoridade pública preferir determinados tipos de organizações (por exemplo, organizações públicas/com fins lucrativos/sem fins lucrativos) como prestadoras de um SIEG?***

As regras relativas aos auxílios estatais não impõem critérios específicos para escolha do prestador, mas aplicam-se igualmente às empresas públicas e às empresas privadas. Assim, em princípio as regras relativas aos auxílios estatais não impedem os Estados-Membros de dar preferência a determinados tipos de prestadores. No entanto, as autoridades públicas não podem estar sujeitas a outras áreas do direito da UE, tais como, nomeadamente, as regras relativas aos contratos públicos, as regras relativas ao mercado interno ou as regras setoriais, como as que respeitam aos transportes. Nos casos em que se aplicam as regras da UE relativas aos contratos públicos, a conformidade com os requisitos específicos destas regras é também uma condição para a compatibilidade do auxílio nos casos abrangidos pelo Enquadramento (n.º 19 do Enquadramento). Sobre esta questão, no que se refere aos contratos públicos e às regras do mercado interno, ver secções 4 e 6, e em especial as perguntas 209 e 227.

**33. *Os centros de ação social que prestam SSIG (como serviços para idosos e deficientes) estão sujeitos às regras relativas aos auxílios estatais?***

Não é possível generalizar sobre se os centros locais de assistência social estão ou não sujeitos às regras do direito da concorrência e, especificamente, às regras relativas aos auxílios estatais, pois tal depende das atividades que realizam.

Se um centro deste tipo fornece refeições ao domicílio ou presta um serviço de assistência ao domicílio, por exemplo, e os mesmos serviços poderiam ser prestados por outros prestadores de serviços, públicos ou privados, o centro está a prestar serviços num mercado e realiza, pois, uma atividade económica na aceção das regras da concorrência (ver a resposta à pergunta 25).

Tal não implica, porém, que todas as atividades do centro devam ser classificadas como económicas; o centro também pode realizar uma atividade que envolve apenas a proteção social, como a realização de pagamentos de previdência social pública a pessoas com direito à mesma, o que não constitui uma atividade económica.

**34. *Se um município distribui vouchers que permitem a utilizadores individuais pertencentes a certas categorias aceder a SIEG, isso constitui um auxílio estatal?***

Os Estados-Membros, nomeadamente as autoridades locais, podem prestar este tipo de apoio às pessoas que utilizam estes serviços nas condições previstas no n.º 2, alínea a), do artigo 107.º, do TFUE, que determinam que o auxílio deve ter um carácter social e ser concedida a consumidores individuais sem qualquer discriminação relacionada com a origem dos produtos em causa.

**35. *Constitui auxílio estatal a assistência social concedida a beneficiários como famílias de baixos rendimentos (dependendo, por exemplo, da sua despesa efetiva num SIEG e/ou outros critérios objetivos decorrentes da respetiva situação individual) e paga diretamente ao prestador do serviço ao abrigo de um acordo de pagamento por uma terceira parte?***

Se houver, por exemplo, um risco de que a assistência prestada poderá não cumprir a sua finalidade social se for paga diretamente ao beneficiário, uma organização social pode decidir realizar o pagamento, parcialmente ou na íntegra, ao prestador do serviço em

causa (por exemplo, um proprietário prestador de habitação social ou uma cantina escolar para crianças).

Tal pagamento não constitui um auxílio estatal ao prestador do serviço se o montante pago ao abrigo de um acordo de pagamento por uma terceira parte e a base de cálculo do mesmo estão claramente definidos e estreitamente associados ao beneficiário final, que tem de ser uma pessoa singular. Tal implica que a transferência não confere quaisquer outras vantagens ao prestador do serviço. Por exemplo, o valor total da renda a pagar ao prestador do serviço deve ser estabelecido de forma independente e com antecedência, para que a renda remanescente paga pelo beneficiário seja efetivamente reduzida pelo montante que o prestador do serviço já recebeu da organização social em causa.

**36. Os SIEG são, muitas vezes, prestados num contexto local. Afetam efetivamente o comércio entre os Estados-Membros?**

No domínio das regras relativas aos auxílios estatais, o efeito sobre o comércio não depende do carácter local ou regional do serviço prestado ou do nível da atividade em causa. A importância relativamente fraca de um auxílio ou a dimensão relativamente modesta da entidade beneficiária não impedem *a priori* a eventualidade de as trocas entre Estados-Membros serem afetadas<sup>68</sup>. Mesmo um auxílio de uma importância relativamente reduzida é suscetível de aumentar a oferta de serviços por parte de um dado prestador, dificultando a oferta dos mesmos serviços no mercado local por parte de outras empresas europeias.

Contudo, a Comissão, com base na sua própria experiência, estabeleceu limites abaixo dos quais considera que os auxílios não afetam as trocas comerciais ou a concorrência. Por exemplo, ao abrigo do Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG presume-se que um auxílio à prestação de um SIEG não superior a um limite de 500 000 euros durante um período de três anos não afeta o comércio entre os Estados-Membros e/ou não ameaça distorcer a concorrência e, assim, não se enquadra no artigo 107.º, n.º 1 do TFUE. Além disso, no Regulamento *de minimis* geral *de minimis* (Regulamento 1998/2006), presume-se que um auxílio não superior a um limite de 200 000 euros (100 000 euros no caso das empresas que operam nos setores dos transportes rodoviários) não afeta o comércio entre os Estados-Membros<sup>69</sup>.

Além disso, em certos casos, há de facto qualquer efeito sobre o comércio devido ao carácter local do serviço. A Comunicação apresenta exemplos de decisões tomadas pela Comissão (n.º 40), no que se refere, por exemplo, a piscinas destinadas a serem utilizadas predominantemente pela população local<sup>70</sup> e museus locais não suscetíveis de atrair visitantes transfronteiras<sup>71</sup> (para mais pormenores, ver a pergunta 38, abaixo).

**Exemplo geral de efeitos sobre o comércio entre os Estados-Membros**

Os subsídios atribuídos às estações de serviço neerlandesas ao longo da fronteira com a Alemanha, em resultado de um aumento nos preços nacionais dos combustíveis nos Países Baixos após um aumento de impostos sobre consumos específicos, afetaram o comércio entre os Estados-Membros, uma vez que a sua finalidade era atenuar a disparidade entre o nível de impostos sobre consumos

<sup>68</sup> Processos T-214/95 *Vlaams Gewest contra a Comissão* [1998] Coletânea II-717, n.º os 48 a 50, C-280/00, *Altmark trans e Regierungspräsidium Magdeburg* [2003] Coletânea I-7747, n.ºs 81-82 e C-172/03 *Heiser* [2005] Coletânea I-1627, n.ºs 32-33.

<sup>69</sup> Regulamento (CE) n.º 1998/2006 de 15 de dezembro de 2006 relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado aos auxílios *de minimis*.

<sup>70</sup> Decisão da Comissão N 258/00, JO C 172 de 16.6.2001, p. 16.

<sup>71</sup> Decisão da Comissão N 630/03, JO C 275 de 8.12.2005, p.3.

específicos nos Países Baixos e o montante de imposto específico sobre os óleos leves na Alemanha<sup>72</sup>.

### **Exemplo de efeito sobre o comércio entre os Estados-Membros em que estão em causa SIEG**

Os subsídios públicos à prestação de serviços regulares de autocarro no município de Stendal, na Alemanha, pagos a uma empresa que presta apenas transporte local ou regional e não serviços de transporte fora do seu país de origem, podem ter impacto sobre o comércio entre os Estados-Membros<sup>73</sup>.

### **37. Existe efetivamente um efeito sobre o comércio nos casos em que um único operador fornece um SIEG específico numa região?**

O facto de um operador que fornece um SIEG específico (como, por exemplo, cuidados médicos especializados ou serviços de ambulância) ser o único operador da região/comunidade local, devido à inexistência de outros operadores nessa região/comunidade local, não exclui a possibilidade de os operadores de outros Estados-membros estarem interessados em fornecer o SIEG em questão. Isto significa que não se pode afastar a possibilidade de um impacto potencial sobre o comércio entre os Estados-Membros<sup>74</sup>. Além disso, o operador regional pode estar ativo ou pretender operar noutras regiões.

### **38. Há exemplos de SIEG locais que não parecem afetar efetivamente o comércio entre os Estados-Membros?**

Sim. Em certas decisões da Comissão em matéria de auxílios estatais foi considerado que determinadas medidas estatais de financiamento de serviços locais (independentemente da questão de saber se constituem SIEG, SSIG de natureza económica ou serviços puramente comerciais) não afetaram as trocas comerciais entre os Estados-Membros (ver também Comunicação n.º 40):

### **Exemplos de casos em que se considerou que as medidas não afetaram as trocas comerciais entre os Estados Membros**

- No caso da piscina de Dorsten<sup>75</sup>, considerou-se que uma subvenção anual concedida para a construção e o funcionamento de uma piscina pública, em Dorsten, que seria utilizada exclusivamente pela população local, não poderia afetar o comércio entre os Estados-Membros.
- No caso dos hospitais irlandeses<sup>76</sup>, considerou-se que um sistema de dotações de capital que tinha por objetivo a criação de instalações para hospitais públicos locais de dimensão relativamente modesta, que serviam um mercado local de serviços hospitalares com uma subcapacidade evidente, não poderia atrair investimentos ou clientes de outros Estados-Membros e, portanto, não poderia

<sup>72</sup> Decisão da Comissão 1999/705/CE, de 20 de julho de 1999, JO L 280 de 30.10.1999, p. 87 confirmada pelo TJUE no Processo C-382/99, Países Baixos contra a Comissão [2002] Coletânea I-5163.

<sup>73</sup> TJCE, *Altmark trans e Regierungspräsident Magdeburg*, já referido, n.º 77.

<sup>74</sup> TJCE, *Altmark trans e Regierungspräsident Magdeburg*, já referido, n.º 78 e seguintes

<sup>75</sup> Decisão da Comissão no processo N 258/2000 – Alemanha – piscina recreativa de Dorsten), IP/001509 de 21.12.2000, JO C 172 de 16.6.2001, p. 16, [http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/comp-2000/n258-00.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2000/n258-00.pdf).

<sup>76</sup> Decisão da Comissão no Processo N 543/2001 – Irlanda – Dotações de capital para hospitais, JO C 154 de 28.6.2002, p. 4, [http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/comp-2001/n543-01.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2001/n543-01.pdf).



afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros.

- No caso das áreas de serviço em Tenerife<sup>77</sup>, considerou-se que as subvenções atribuídas para construção, pelas associações locais de transporte rodoviário de mercadorias, de áreas de serviço municipais para os seus membros não poderiam afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros, devido ao facto de a sua utilização ser exclusivamente local.
- No caso dos museus locais da Sardenha<sup>78</sup>, considerou-se que o financiamento de projetos destes museus, de âmbito limitado e com um orçamento modesto, não afetava as trocas comerciais entre os Estados-Membros, na medida em que – à exceção de alguns museus de importância e reputação reconhecidas internacionalmente – os habitantes dos outros Estados-Membros não atravessavam a fronteira com o objetivo principal de visitar esses museus.
- No caso das produções teatrais bascas<sup>79</sup>, considerou-se que o financiamento destas produções não afetava as trocas comerciais entre os Estados-Membros, na medida em que se tratava de produções de pequena escala, de micro ou pequenas empresas de carácter local, em que o público potencial se limitava a uma região geográfica e linguística específica e que não podiam atrair um turismo transfronteiras.
- Num caso respeitante ao financiamento de um centro de promoção da cultura cipriota e de conservação do património em Nicósia (Chipre)<sup>80</sup>, a Comissão considerou que o carácter local e a posição geográfica do centro, juntamente com a natureza da atividade, afasta a possibilidade de qualquer efeito sobre o comércio entre os Estados-Membros.
- A Comissão considerou que o auxílio à construção, no nordeste de Portugal<sup>81</sup>, de uma unidade de cuidados de saúde mental de médio e longo prazo não afeta o comércio entre os Estados-Membros, dada a capacidade modesta da unidade (50 camas), que será quase inteiramente usada para prestar serviços aos residentes da área, e a falta de interesse de outras entidades quanto à prestação desses serviços na região.
- Num caso relativo ao financiamento a uma editora de jornais que publica um jornal diário na Madeira<sup>82</sup>, a Comissão concluiu que não houve efeito sobre o comércio. Apenas dois jornais diários são publicados na Madeira, e nenhum deles é publicado por uma empresa de outro Estado-Membro. Nenhuma das editoras opera em qualquer outro mercado onde ocorra qualquer tipo de concorrência com empresas de outros Estados-Membros.

<sup>77</sup> Decisão da Comissão no processo NN 29/02 – Espanha – Auxílio à instalação de áreas de serviço em Tenerife, JO C 110, 8.5.2003, p. 13, [http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/transport-2002/nn029-02.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/transport-2002/nn029-02.pdf).

<sup>78</sup> Decisão da Comissão no processo N 630/2003 – Itália – museus locais – Sardenha, JO C 275 de 8.12.2005, p 3, [http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/comp-2003/n630-03.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2003/n630-03.pdf).

<sup>79</sup> Decisão da Comissão no processo N 257/2007 – Espanha – Subsídios às produções teatrais no País Basco, JO C 173 de 26.7.2007, p. 2.

<sup>80</sup> Decisão da Comissão no processo SA.34466 – Chipre – Centro de Artes e Investigações Visuais, Decisão de 2012/11/07 (ainda não publicada).

<sup>81</sup> Decisão da Comissão no processo SA.34576 – Portugal – Jean Piaget/unidade de cuidados continuados de médio e longo prazo do Nordeste, Decisão de 7.11.2012 (ainda não publicada).

<sup>82</sup> Decisão da Comissão no processo SA.33243 – Portugal – Jornal de Madeira, Decisão de 7.11.2012 (ainda não publicada).

<sup>83</sup> Decisão da Comissão no Processo SA.34404 – *The Netherlands – Purchase of land for relocating riding school*, Decisão de 7.11.2012, JO C 370, 30.11.2012, p.2 (não publicada em português).

- A Comissão considerou que a venda de um terreno por um município holandês a uma escola de equitação<sup>83</sup> não é suscetível de ter qualquer efeito sobre o comércio, mesmo se a venda for efetuada por um preço inferior ao de mercado, devido ao caráter claramente local da escola de equitação.

**39. *E se uma atividade é económica e afeta o comércio entre os Estados-Membros?***

Uma atividade é económica que afeta o comércio entre os Estados-Membros está abrangida pelas regras da concorrência.

**40. *A aplicação das regras da concorrência significa que os Estados-Membros devem alterar as modalidades de organização e funcionamento dos seus SIEG?***

Não. O facto de se aplicarem as regras da concorrência não significa que as autoridades públicas devam garantir que esteja presente no mercado uma multiplicidade de prestadores de serviços. Também não significa que as autoridades públicas tenham a obrigação de suprimir os direitos especiais ou exclusivos já concedidos aos prestadores de serviços, que são necessários e proporcionados pela prestação dos SIEG em causa. As autoridades públicas podem conceder esses direitos, desde que não ultrapassem o necessário para permitir aos prestadores de serviços o cumprimento da missão de interesse geral, em condições economicamente aceitáveis<sup>84</sup>. De igual modo, as autoridades públicas não têm também a obrigação de privatizar os prestadores dos SIEG (ver também Comunicação n.º 37).

**41. *O que se passa quando uma autoridade pública concede uma compensação por um serviço de interesse geral que é considerado económico?***

Uma compensação de serviço público concedida por uma autoridade pública a um prestador do serviço pode constituir um auxílio estatal se as condições estabelecidas pelo Tribunal de Justiça no seu acórdão *Altmark* (ver respostas às perguntas na secção 3.2.3) não estiverem todas reunidas e se os restantes critérios para a existência de um auxílio estatal<sup>85</sup> se encontrarem também preenchidos. Contudo, o facto de uma compensação de serviço público constituir um auxílio estatal não significa por si só que não seja autorizada, uma vez que essa compensação pode ser compatível com o TFUE.

**42. *As regras relativas aos auxílios estatais impõem às autoridades públicas um modo específico de organização dos SIEG?***

Não. As autoridades públicas dispõem de um amplo poder de apreciação na escolha do modo de gestão dos SIEG que implementam. As regras relativas aos auxílios estatais permitem que as autoridades públicas organizem e financiem livremente os seus SIEG, desde que as compensações concedidas neste contexto não ultrapassem o necessário para permitir o cumprimento da missão do SIEG em condições economicamente aceitáveis, de acordo com o n.º 2, artigo 106.º, do TFUE.

**43. *As dotações financeiras concedidas no âmbito da transferência de competências entre autoridades públicas, no contexto da descentralização, são equiparáveis a auxílios estatais?***

Não. O conceito de auxílio estatal não estabelece distinções em função do nível (central, regional, local) a que é concedido o auxílio. Contudo, só é aplicável quando existe uma

<sup>84</sup> Decisão da Comissão no processo SA.34576 – Portugal – Jean Piaget/unidade de cuidados continuados de médio e longo prazo do Nordeste, Decisão de 2012/11/07 (ainda não publicada).

<sup>85</sup> Ou seja, 1) a transferência de recursos e imputabilidade ao Estado, 2) o efeito sobre o comércio entre os Estados-Membros e a distorção da concorrência, e 3) o caráter seletivo da medida em pergunta.

transferência de recursos para uma ou várias empresas ou setores, que preencha as condições do n.º 1, artigo 107.º, do TFUE.

Quando as transferências financeiras se verificam entre estruturas estatais (por exemplo, do Estado para uma região, de um departamento para um município), no contexto de uma lógica de pura transferência de competências públicas e na ausência de qualquer atividade de natureza económica, não existe uma transferência de recursos estatais que confira uma vantagem a uma empresa.

**44. *O financiamento de uma entidade «in-house», na aceção das regras dos contratos públicos, que fornece SIEG, implica a não aplicação das regras relativas aos auxílios estatais?***

Não. O conceito de «in-house» íntegra o direito dos contratos públicos, ao passo que as regras relativas aos auxílios estatais são uma questão de direito da concorrência. A aplicação das regras da concorrência e, nomeadamente, das regras relativas aos auxílios estatais, não depende do estatuto jurídico ou da natureza da entidade que presta os serviços de interesse económico geral, mas sim do carácter «económico» da atividade exercida por essa entidade (Comunicação n.º 9). Segundo a jurisprudência constante, qualquer atividade que consista na oferta de bens e/ou de serviços num dado mercado é uma atividade económica, na aceção das regras da concorrência (para exemplos de atividades económicas na aceção das regras da concorrência, ver resposta à pergunta 25). Por conseguinte, se o financiamento público de uma atividade económica exercida por uma entidade «in-house», na aceção das regras dos contratos públicos, preenche as condições do n.º 1, artigo 107.º, do TFUE<sup>86</sup> e não preenche todas as condições do acórdão *Altmark* (para estas condições, ver resposta à pergunta 61), são aplicáveis as regras relativas aos auxílios estatais (ver Comunicação, n.ºs 13 e 37).

A este título, observe-se que desde que as transferências financeiras se verifiquem entre estruturas estatais (por exemplo, do Estado para uma região, de um departamento para um município), no contexto de uma lógica de pura transferência de competências públicas e na ausência de qualquer atividade de natureza económica, não existe uma transferência de recursos estatais para uma empresa e, por consequência, não existe auxílio estatal (ver pergunta 43).

**45. *Quais são as consequências quando a compensação de um SIEG constitui efetivamente um auxílio estatal?***

O facto de a compensação de serviço público constituir um auxílio estatal **não significa que essa compensação seja proibida**. A compensação é compatível com o TFUE quando as condições especificadas na Decisão<sup>87</sup> ou no Enquadramento<sup>88</sup> estão reunidas<sup>89</sup>.

---

<sup>86</sup> Isto é, 1) vantagem económica 2) efeito sobre o comércio entre os Estados-Membros e a distorção da concorrência, e 3) o carácter seletivo da medida em pergunta.

<sup>87</sup> Decisão da Comissão, de 20 de dezembro de 2011, relativa à aplicação do artigo 106.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público concedidos a certas empresas incumbidas da gestão de serviços de interesse económico geral.

<sup>88</sup> Comunicação da Comissão: Enquadramento comunitário dos auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público (2011), JO C 8 de 11.1.2012, p. 15.

<sup>89</sup> Nos setores dos transportes terrestres esta compatibilidade é regulada pelo Regulamento 1370/2007. No que se refere ao transporte aéreo e marítimo, esta compatibilidade pode ser avaliada com base nas orientações comunitárias sobre o financiamento dos aeroportos e os auxílios estatais ao arranque das companhias aéreas que operam a partir de aeroportos regionais, Comunicação da Comissão 94/C 350/07 sobre a aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado aos setores da aviação, JO C 350 de 10.12.1994, p. 5, ou das orientações comunitárias em matéria de auxílios estatais aos transportes marítimos, JO C 13 de 17.1.2004. A Decisão SIEG e o Enquadramento SIEG também se aplicam ao transporte aéreo e marítimo.

### 3.2.2 Ato de atribuição

#### 46. Qual é o objetivo de um «ato de atribuição»?

Um ato de atribuição (ver Comunicação n.º 9 e seguintes) é o ato oficial que atribui à empresa a prestação de um SIEG e que indica a missão de interesse geral da empresa em causa, bem como o âmbito e as condições gerais de funcionamento do SIEGG. É necessário um ato de atribuição de serviço público para definir as obrigações da empresa e do Estado. Na ausência deste ato de atribuição, a tarefa específica da empresa não é conhecida e não é possível determinar uma compensação adequada.

#### 47. Que tipos de atos de atribuição são considerados adequados?

Apenas é exigido que um ato de atribuição, na aceção do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE, e na aceção do acórdão *Altmark*, assuma a forma de um ou vários atos oficiais com valor jurídico vinculativo no direito nacional. A forma específica do ato (ou dos atos) pode ser determinada pelo Estado-Membro, nomeadamente em função da sua organização política e/ou administrativa.

Nos termos das regras de base do direito administrativo, todas as autoridades públicas, a nível local, regional ou central, necessitam de uma base jurídica para definir e financiar um SIEG. Assim, o conceito de ato de atribuição pode corresponder, em larga medida, à base jurídica que será escolhida em cada caso pela autoridade pública em causa, conforme o entender. Não é necessário que este ato seja designado ato de atribuição. Também não é necessário que os Estados-Membros estabeleçam um Enquadramento normativo específico para a adoção de atos designados «ato de atribuição».

Assim, não existe um formato normalizado de ato de atribuição; esse formato depende simultaneamente da autoridade pública que atribui o serviço e da atividade em causa.

Refira-se que as condições necessárias, aplicáveis a um ato de atribuição em matéria de auxílios estatais, são condições de base: não está excluída a possibilidade de as autoridades dos Estados-Membros acrescentarem condições mais pormenorizadas no ato de atribuição, tais como, por exemplo, requisitos de qualidade. No entanto, no ato de atribuição devem ser especificados determinados elementos, como o conteúdo e a duração da obrigação, os parâmetros de cálculo da compensação, respetivo controlo e revisão e as medidas destinadas a evitar eventuais compensações excessivas e respetivas modalidades de recuperação (Comunicação n.º 52). Nos casos em que uma compensação pela prestação de um SIEG é concedida ao abrigo da Decisão ou do Enquadramento, os requisitos do ato de atribuição são definidos de forma explícita e com pormenores suplementares no Artigo 4.º e no n.º 16, respetivamente (isto é, a empresa e, se for o caso, o território em causa, o caráter de quaisquer direitos exclusivos atribuídos à empresa pelo poder concedente; uma descrição dos mecanismos de compensação; referência à Decisão).

Uma aprovação ou autorização concedida por uma autoridade pública a um prestador de serviços, autorizando-o a prestar certos serviços, não corresponde ao conceito de ato de atribuição. Isto porque não impõe ao operador a obrigação de prestar os serviços em causa, permitindo-lhe apenas exercer uma atividade económica, oferecendo certos serviços num mercado. Constitui um exemplo a autorização de abrir uma creche ou um centro para pessoas idosas, concedida a um operador apenas com base no facto de este cumprir as regras de saúde pública, de segurança ou de qualidade.

### **Exemplos de atos de atribuição:**

- Contrato de concessão<sup>90</sup> e contrato público de serviços
- Contratos ministeriais de programação<sup>91</sup>
- Instruções ministeriais<sup>92</sup>
- Leis<sup>93</sup> e atos regulamentares<sup>94</sup>
- Contratos de objetivos, anuais ou plurianuais<sup>95</sup>
- Decretos legislativos<sup>96</sup> e todos os tipos de decisões regulamentares, bem como de decisões ou atos municipais.

#### **48. O ato de atribuição é necessário mesmo no que se refere de um SSIG?**

As regras da concorrência são aplicáveis aos serviços de interesse geral que são de natureza económica (no que diz respeito ao conceito de atividade económica na aceção das regras da concorrência, ver resposta à pergunta 25). O facto de a atividade em causa poder ser qualificada como «social» não é, em si, suficiente para excluir que essa atividade seja qualificada como atividade económica na aceção destas regras. Assim, atendendo a que o ato de atribuição é uma das condições necessárias para que a compensação de serviço público seja compatível com o Tratado, esse ato é obrigatório para os operadores incumbidos da prestação de um SIEG, incluindo os SSIG de natureza económica

#### **49. Que autoridades têm o direito de atribuir um SIEG a uma empresa? As autoridades municipais têm esta competência?**

A questão de saber que autoridades têm o direito de atribuir a uma empresa com um SIEG é do âmbito do direito nacional. O direito da UE não prevê quaisquer requisitos a este respeito. Em geral, qualquer autoridade com competência para definir e financiar um SIEG também tem competência para atribuir a uma empresa a prestação deste SIEG.

#### **50. Pode o próprio prestador de um SIEG, que muitas vezes tem conhecimento específico, definir o conteúdo do ato de atribuição?**

<sup>90</sup> Decisão da Comissão no Processo N 562/05 – Itália – *Proroga della durata della concessione della Società Italiana del Traforo del Monte Bianco (SITMN)*, JO C 90 de 25.4.2007, [http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/transport-2005/n562-05.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/transport-2005/n562-05.pdf).

<sup>91</sup> Decisão da Comissão no processo NN 51/06 – Itália – *Poste Italiane SpA: compensação pelo Estado-Membro por obrigações de serviço universal postal 2000 2005*, JO C 291 de 30.11.2006, [http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/comp-2006/nn051-06.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2006/nn051-06.pdf).

<sup>92</sup> Decisão da Comissão no processo N 166/05 – Reino Unido – *Financiamento público da rede rural a favor do Post Office Limited*, JO C 141 de 16.6.2006, [http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/comp-2005/n166-05.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2005/n166-05.pdf).

<sup>93</sup> Acórdão do Tribunal de Primeira Instância no processo T-289/03 *BUPA e outros contra a Comissão* [2008] Coletânea II 741, n.ºs 182 e 183. Decisão da Comissão no processo NN 8/07 – Espanha – *Financiamento de las medidas de reducción de plantilla de RTVE*, JO C 109 de 15.5.2007, [http://ec.europa.eu/comm/competition/state\\_aid/register/ii/doc/NN-8-2007-WLWL7.3.2007.pdf](http://ec.europa.eu/comm/competition/state_aid/register/ii/doc/NN-8-2007-WLWL7.3.2007.pdf).

<sup>94</sup> Decisão da Comissão no processo N.º 395/05 – Irlanda – *Garantias de empréstimo para os regimes de infraestruturas sociais financiados pela Housing Finance Agency (HFA)*, JO C 77 de 5.4.2007, [http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/comp-2005/n395-05.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2005/n395-05.pdf).

<sup>95</sup> Decisão da Comissão no processo C 24/2005 – França – *Laboratoire national de métrologie et d'essais*, JO L 95 de 5.4.2007, p. 25.

<sup>96</sup> Ver o acórdão do Tribunal de Justiça (Terceira Secção), no processo C-451/03 *Servizi Ausiliari Dottori Commercialisti v Giuseppe Calafiori* [2006] Coletânea I-2941.

Em certos Estados-membros, não é invulgar os prestadores desenvolverem e proporem serviços que são posteriormente discutidos com as autoridades públicas e financiados por estes. O conceito de ato de atribuição na aceção do artigo 106.º, n.º 2, TFUE e do direito comunitário em matéria de auxílios estatais não contém, em geral, qualquer limitação quanto ao envolvimento do prestador na elaboração do ato de atribuição. No entanto, a Decisão última quanto à atribuição ao prestador tem de ser tomada pela autoridade pública. Esta exigência pode ser satisfeita, por exemplo, pela aprovação da proposta do prestador (Comunicação n.º 53; sobre este assunto, ver também a pergunta 59).

**51. *O conceito de ato de atribuição, na aceção do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE e do pacote SIEG corresponde ao conceito de «prestador mandatado pelo Estado», na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea j) da Diretiva Serviços?***

Não. O conceito de ato de atribuição, na aceção do artigo 106.º, n.º 2, TFUE e do Pacote SIEG, e o conceito de «prestador mandatado pelo Estado», referido no artigo 2.º, n.º 2, alínea j) da Diretiva Serviços são dois conceitos equivalentes, na medida em que pressupõem a existência de uma obrigação de prestação do serviço por parte do prestador do SIEG. A existência de uma obrigação de prestar um serviço é um elemento essencial de ambos os conceitos.

Por outro lado, cada um dos conceitos tem papéis diferentes. O primeiro conceito é uma das condições prévias que têm de ser satisfeitas para que compensação de serviço público possa ser considerada compatível com as condições da jurisprudência *Altmark* ou com o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE, e eventualmente isenta de notificação (se for abrangida pelo âmbito de aplicação da Decisão), enquanto o segundo conceito visa delimitar o âmbito da exclusão de certos serviços sociais do âmbito da Diretiva Serviços.

Assim, no âmbito do pacote SIEG, o ato de atribuição corresponde ao ato que atribui a uma empresa a prestação de um SIEG. Neste caso, além de estabelecer a obrigação de prestar o serviço, como indicado acima, o ato de atribuição também deve definir, nomeadamente, a natureza e a duração das obrigações de serviço público, as entidades às quais foi atribuída a prestação dos serviços, os parâmetros a usar no cálculo da compensação e as salvaguardas para evitar a compensação excessiva (ver também as perguntas 46 e 47).

No contexto da Diretiva Serviços, a Comissão considera que, para um prestador ser considerado «mandatado pelo Estado», na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea j), esses prestador deve estar obrigado a prestar um serviço que foi atribuído pelo Estado. Um prestador obrigado a prestar um serviço, por exemplo, em resultado de um procedimento de concurso público ou de concessão de serviços, pode ser considerado como um prestador «mandatado pelo Estado», na aceção da Diretiva Serviços. Isto também se aplica a qualquer outro tipo de medida tomada pelo Estado, desde que envolva uma obrigação de prestação do serviço pelo prestador em questão.

Consequentemente, um operador objeto de um ato de atribuição, na aceção do Pacote SIEG, também será considerado como «mandato», na aceção da Diretiva Serviços. Segundo as regras relativas aos auxílios estatais, o ato de atribuição exigirá, como é evidente, conformidade com condições adicionais, nomeadamente em matéria de mecanismos implementados para garantir que o auxílio recebido não excede os custos suportados pelo prestador do serviço.

**52. *As situações que se seguem constituem um ato de atribuição, na aceção das regras relativas aos auxílios estatais e da Diretiva Serviços? Uma deliberação de uma autoridade pública regional que define um serviço social de interesse geral no âmbito***

***da formação profissional e a atribuição da gestão do serviço a uma ou mais entidades formadoras?***

Uma deliberação de uma autoridade pública regional, com força jurídica vinculativa nos termos da legislação nacional, que define (a) a natureza e a duração das obrigações de serviço público, (b) a empresa ou empresas incumbidas dessas obrigações e o território em causa, (c) a natureza de quaisquer direitos especiais ou exclusivos concedidos à(s) empresa(s), (análise) os parâmetros de cálculo da compensação, respetivo controlo e revisão, e análise as medidas destinadas a evitar eventuais compensações excessivas e respetivas modalidades de reembolso pode constituir um ato de atribuição na aceção da Decisão (ver também pergunta 47, acima).

Tal deliberação, que constitui um ato de atribuição na aceção das regras relativas aos auxílios estatais, também constitui um ato oficial que mandata o prestador na aceção da Diretiva Serviços, pois cria a obrigação de a(s) empresa(s) em questão prestarem o serviço.

Por outro lado, se a deliberação em questão impõe uma obrigação de prestar o serviço, mas não inclui os elementos acima mencionados, essa deliberação constitui um ato que mandata o prestador, na aceção da Diretiva Serviços, mas não um ato de atribuição, na aceção do pacote SIEG.

No que respeita à aplicação da Diretiva Serviços, consultar a secção 7.

**53. *Em caso de cofinanciamento de um SIEG por várias autoridades públicas, cada uma das autoridades públicas em causa deve adotar um ato de atribuição específico ou pode fazer referência ao ato de atribuição da autoridade «líder» ou que organiza o SIEG para conceder a compensação?***

À luz das regras relativas aos auxílios estatais, não existe um modelo de ato de atribuição; o ato de atribuição deve ser adaptado ao direito interno do Estado-Membro em causa, ao abrigo do qual deve instituir a obrigação de o prestador escolhido prestar o serviço em causa. Assim, a questão de saber se um ato de atribuição na aceção do pacote SIEG, adotado por uma autoridade pública «líder», por exemplo, uma região, é válido para outras autoridades (por exemplo, um município ou outra região) compete ao direito nacional.

**Exemplos de atos que poderão corresponder ao «ato de atribuição» na aceção do pacote SIEG, em caso de cofinanciamento de um SSIG/SIEG por várias autoridades públicas:**

- Um ato estabelecido por uma região e aprovado seguidamente por uma Decisão de um Conselho Municipal; a Decisão de aprovação pode constituir igualmente um ato de atribuição do município em causa.
- Um ato de atribuição estabelecido e aprovado conjuntamente por uma região, um departamento e um município, ou entre dois municípios e duas regiões, relativo a um determinado SIEG a ser prestado por um ou vários prestadores específicos.

De um modo geral, a partir do momento em que um ato de atribuição estabelece as condições definidas no n.º 52 da Comunicação, a forma do ato jurídico escolhido, bem como o número de autoridades públicas em causa, não afetam o seu carácter de ato de atribuição, na aceção do Pacote SIEG.

**54. *Caso uma autoridade pública queira atribuir vários SIEG a um ou a vários prestadores de serviços, será necessário que adote vários atos, correspondentes a cada um dos SIEG?***

Não. Não é necessário adotar vários atos de atribuição, correspondentes a cada um dos SIEG ou a cada um dos prestadores. Contudo, o ato de atribuição deve referir a natureza, a duração e as outras informações necessárias sobre cada uma das obrigações de serviço público impostas a cada um dos operadores pela autoridade pública. Não é necessário definir cada uma das prestações específicas, se o conteúdo e o âmbito de cada um dos SIEG forem suficientemente especificados.

**55. *O ato de atribuição deverá definir uma «missão» ou «atividades específicas» a executar?***

O ato de atribuição não deve necessariamente definir cada uma das atividades específicas em causa na prestação de um SIEG.

Quando não é possível definir mais especificamente os serviços em causa, podem ser aceites definições latas da missão de serviço público, desde que o âmbito da missão seja claramente definido. Contudo, quanto mais exatamente for especificada no ato de atribuição a missão atribuída, maior será o nível de proteção contra as denúncias (por exemplo, de concorrentes) relativas às compensações concedidas, com base nas regras relativas aos auxílios estatais.

As autoridades públicas têm igualmente a maior latitude, mas também o maior interesse em definir o melhor possível as condições exigidas no âmbito do cumprimento das missões dos SIEG, por exemplo, referindo as condições de qualidade exigidas.

**56. *Como deve ser redigido um ato de atribuição relativo a serviços como os SSIG que, por um lado, devem ser considerados numa perspetiva global e, por outro, devem corresponder exatamente às necessidades específicas dos diferentes utilizadores? O ato de atribuição deve descrever cada um dos serviços a prestar?***

O ato de atribuição deve definir a natureza e a duração das obrigações de serviço público, as entidades a quem foi atribuída a prestação desses serviços, os parâmetros de cálculo da compensação (e não o montante exato da compensação a atribuir), bem como as salvaguardas destinadas a evitar a compensação excessiva.

Nem sempre é necessário incluir no ato de atribuição todos os tipos de serviços que devem ser prestados. Não é necessário, nomeadamente, referir todos os tipos de cuidados de saúde exigidos, bastando, por exemplo, a definição de «assistência médica quotidiana ao domicílio a pessoas idosas na cidade x». Contudo, o ato de atribuição deve permitir uma repartição correta dos custos entre as atividades SIEG e não SIEG que o prestador de serviços poderá oferecer.

Certos tipos de SIEG, como, por exemplo, o apoio a pessoas idosas ou desfavorecidas, podem exigir a prestação de diferentes tipos de serviços, no âmbito de uma missão global de serviço público. O objetivo do ato de atribuição não consiste em restringir a organização da prestação dos SIEG, mas antes em definir um Enquadramento claro de prestação desses serviços e o âmbito de aplicação dos serviços em causa.

Os elementos que devem ser incluídos no ato de atribuição, para efeitos de aplicação das regras relativas aos auxílios estatais, não limitam de modo algum o poder discricionário das autoridades públicas em matéria de definição e organização dos respetivos SIEG. Os Estados-Membros e os organismos públicos dispõem de ampla margem de manobra na definição das missões de serviço público que pretendem instituir e os serviços



específicos/muito pormenorizados que estão incluídos nessas missões não têm necessariamente de ser especificados<sup>97</sup>.

As autoridades públicas podem ir além das condições de base exigidas pelo ato de atribuição, especificando os critérios que pretendem aplicar com vista a melhorar o desempenho das empresas responsáveis pelos SIEG.

**Exemplos:**

- Caso uma autoridade pública pretenda criar um centro ou um serviço de apoio ao domicílio para pessoas idosas, será suficiente especificar no ato de atribuição que o prestador do SSIG é incumbido da missão de criar um centro que prestará o necessário apoio às pessoas idosas, tendo em conta as suas necessidades múltiplas, nomeadamente, se for caso disso, a nível médico, psicológico e social ou, no caso de um serviço de apoio ao domicílio, serviços como o apoio médico ao domicílio, a entrega de refeições, os serviços de limpeza da casa, etc.
- Caso uma autoridade pública pretenda criar um centro de acompanhamento de jovens desempregados, será suficiente especificar que o prestador de serviços é incumbido da missão de organizar um serviço de acompanhamento de jovens desempregados que prestará aos desempregados a formação necessária, mas que incluirá também outros serviços diretamente relacionados com uma reinserção eficaz das pessoas a apoiar.

**57. No final de um período de atribuição, o mesmo SIEG pode ser atribuído à mesma empresa novamente?**

Sim. O mesmo SIEG pode ser posteriormente atribuído ao mesmo prestador. Isto também é verdade se a Decisão ou o Enquadramento se aplicarem e estabelecerem limites específicos no que respeita à duração do período de atribuição.

Se o ato de atribuição consiste num contrato público ou concessão e as regras da UE relativas aos contratos públicos se aplicam, a autoridade pública deve, em princípio, organizar um novo concurso, que será, como é evidente, aberto também ao prestador corrente.

**58. Como redigir um ato de atribuição relativo a serviços que devem ser adaptados no decurso da respetiva prestação a situações variáveis, em termos da intensidade dos cuidados, do perfil e do número de utilizadores?**

As autoridades públicas e os prestadores de serviços têm geralmente experiência em termos dos serviços personalizados e das necessidades específicas que podem surgir no decurso da prestação de um SIEG, bem como das diferentes condições que se podem apresentar. Com base na sua experiência, podem fazer uma estimativa segura das necessidades suplementares que possivelmente surgirão e refletir essa estimativa no ato de atribuição.

Há duas opções possíveis:

- A autoridade pública pode definir no ato de atribuição um mecanismo de correção *ex post* prevendo a revisão periódica da missão atribuída<sup>98</sup>.

<sup>97</sup>

Note-se que a ampla margem de manobra que Estados-Membros têm na definição das suas missões de serviço público está sempre sujeita ao controlo por erro manifesto pela Comissão e pelo Tribunal de Justiça (ver pormenores nas respostas às questões 6 e 7, acima).

- A autoridade pública pode atualizar o ato de atribuição, se verificar que um serviço específico que não estava previsto pode ser prestado pela mesma entidade.

**Exemplo:**

Um município pretende prestar serviços integrados cobrindo as diferentes necessidades das pessoas idosas (apoio médico ao domicílio, entrega de refeições, serviços de limpeza da casa, etc.) Como assegurar que o município compense o prestador de serviços pela prestação de serviços suplementares que deem resposta a necessidades que inicialmente não foram previstas?

Como indicado acima, o município pode fazer uma estimativa desses serviços suplementares, com base na sua experiência anterior no mesmo domínio, ou definir mecanismos de correção *ex post* para essas necessidades. Por exemplo, se o ato inicial de atribuição consiste num contrato público, a estimativa de serviços suplementares assume geralmente a forma de uma opção para eventuais serviços suplementares previstos na proposta inicial.

O município também pode, em princípio, atualizar o ato de atribuição se se tornar claro que um serviço específico não previsto pode ser prestado pela mesma entidade. No entanto, se o ato inicial de atribuição consistir num contrato público ou uma concessão e a proposta inicial não contemplar uma opção para serviços suplementares, a entidade adjudicante não pode modificar o contrato público ou a concessão durante o período em que está em vigor (ver, a este respeito a resposta à pergunta 205, abaixo), tendo, em princípio, que realizar um novo concurso, que estará, como é evidente, aberto também ao prestador dos serviços primeiramente atribuídos.

**59. *A exigência de um ato de atribuição limita a autonomia e a liberdade de iniciativa dos prestadores de serviços?***

Não. A exigência de um ato de atribuição não limita de modo algum a autonomia nem a liberdade de iniciativa das entidades que prestam serviços sociais. Estas entidades têm liberdade total para tomar iniciativas de desenvolvimento ou melhoria desses serviços e para apresentar propostas às autoridades públicas.

O conceito de ato de atribuição é suficientemente flexível para corresponder neste caso à Decisão da autoridade pública que aprova e financia essas propostas. Por conseguinte, caso uma autoridade pública aprove uma proposta apresentada por um prestador de serviços, em conformidade com as disposições da Decisão, a definição do SIEG, bem como os parâmetros de cálculo da compensação e as salvaguardas destinadas a evitar a compensação excessiva devem ser incluídos no conteúdo da Decisão/acordo ou da convenção celebrada entre a autoridade pública e o prestador do serviço.

**60. *A exigência de um ato de atribuição limita a autonomia em matéria de definição de prioridades de que beneficiam as antenas locais de um prestador de um SIEG ao qual tenha sido corretamente atribuída uma missão a nível nacional?***

Visto que um prestador é incumbido a nível nacional de prestar um SIEG com base num ato de atribuição em conformidade com os requisitos estabelecidos no n.º 52 da

<sup>98</sup> Sobre esta pergunta, ver a Decisão da Comissão nos Processos N 541/04 e N 542/04 - Países Baixos - Sistema de perequação dos riscos e retenção de reservas, JO C 324 de 21.12.2005, [http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/comp-2004/n541-542-04.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2004/n541-542-04.pdf).

Comunicação, as antenas locais desse prestador podem definir as respetivas prioridades, de acordo com as condições previstas no ato de atribuição em causa.

### 3.2.3 *Compensação que não constitui auxílio ao abrigo do acórdão Altmark*

#### **61. O que decidiu o Tribunal no acórdão Altmark?**

No seu acórdão *Altmark*, o Tribunal de Justiça considerou que uma compensação de serviço público **não constitui um auxílio estatal** na aceção do artigo 107.º, do TFUE desde que estejam reunidas quatro condições cumulativas.

- Em primeiro lugar, a empresa beneficiária deve estar efetivamente incumbida do cumprimento de obrigações de serviço público e tais obrigações devem estar claramente definidas.
- Em segundo lugar, os parâmetros com base nos quais será calculada a compensação devem ser previamente estabelecidos de forma objetiva e transparente.
- Em terceiro lugar, a compensação não pode ultrapassar o que é necessário para cobrir total ou parcialmente os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas obtidas, assim como um lucro razoável pela execução destas obrigações.
- Por último, quando a escolha da empresa a encarregar do cumprimento de obrigações de serviço público, num caso concreto, não seja efetuada no âmbito de um procedimento de concurso público que permita selecionar o candidato capaz de fornecer esses serviços ao menor custo para a coletividade, o nível da compensação necessária deve ser determinado com base numa análise dos custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada, teria suportado.

#### **Exemplos de casos em que a Comissão considerou que as condições *Altmark* estavam reunidas e, assim, que a compensação não constituía um auxílio estatal:**

- O financiamento de um regime de promoção de investimentos destinados a assegurar a segurança de aprovisionamento elétrico na Irlanda não foi considerado como um auxílio estatal;
- A prestação de nova capacidade de geração de eletricidade destinada a assegurar a respetiva oferta durante todo o ano, incluindo nos períodos de ponta, foi considerado como um SIEG.
- Além disso, fora organizado um procedimento de concurso público aberto, transparente e não discriminatório, de modo a assegurar que estivessem reunidas as outras três condições estabelecidas no acórdão *Altmark*<sup>99</sup>.
- As subvenções de financiamento da infraestrutura de telecomunicações de alto débito em França também não foram consideradas como auxílios, pois:
  - O acesso generalizado à infraestrutura de alto débito para toda a população constituía um SIEG.
  - Foram previamente definidos no contrato de concessão parâmetros específicos de

<sup>99</sup> Decisão da Comissão no processo N 475/2003 – Irlanda – obrigação de serviço público em relação a nova capacidade de geração de eletricidade visando a segurança do abastecimento, JO C 34 de 7.2.2004, p. 8.

cálculo do nível da compensação.

- Não havia qualquer risco de compensação excessiva, pois os parâmetros de cálculo da compensação foram definidos com precisão nos planos de atividades dos operadores, que se baseavam em dados específicos prestados pela própria autoridade pública. A inexistência de qualquer risco de compensação excessiva era também assegurada pelo facto de a autoridade pública ter exigido que os operadores que iriam prestar o serviço criassem uma sociedade *ad hoc* para esse serviço que garantiria a neutralidade do prestador de serviços em causa, bem como pela inclusão de cláusulas de «regresso de melhor fortuna» em caso de lucros superiores a um certo nível.
- Foi efetuada uma análise aprofundada e pormenorizada das necessidades do projeto e das propostas dos candidatos. Além disso, o procedimento escolhido permitiu selecionar o candidato mais eficiente, que prestava o serviço pelo menor custo para a coletividade<sup>100</sup>.
- No caso Dorsal, a Comissão considerou que a quarta condição *Altmark* tinha sido preenchida, pois uma análise comparativa aprofundada das necessidades específicas do projeto e das propostas dos candidatos, bem como o próprio processo de concurso, previam-se que a compensação fosse calculada com base nos custos de uma empresa bem gerida e adequadamente equipada<sup>101</sup>.
- A Comissão concluiu que as comissões que foram pagas pela «Casa Depositi e Prestiti» (um organismo financeiro controlado pelo Estado) à «Poste Italiane» não constituíam auxílios estatais:
- A distribuição de produtos de poupança dos correios foi considerada como um SIEG.
- A compensação de mercado correspondia a uma estimativa adequada do nível de custos que uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada, operando no mesmo setor, teria suportado para cumprir estas obrigações, tendo em conta as respetivas receitas, assim como um lucro razoável relativo à execução destas obrigações. Por conseguinte, a quarta condição *Altmark* encontrava-se preenchida<sup>102</sup>.

**62. Pode uma autoridade pública subtrair-se à aplicação das regras relativas aos auxílios estatais, organizando um concurso, sem verificar se todas as condições do acórdão *Altmark* estão reunidas?**

Não. O acórdão *Altmark* do Tribunal de Justiça estabelece quatro condições cumulativas que têm de estar reunidas para que a compensação pela prestação de um SIEG não constitua um auxílio estatal. Dito isto, o contrato e os documentos do concurso podem conter todas as especificações necessárias, de modo a assegurar o cumprimento das outras três condições.

<sup>100</sup> Decisão da Comissão no processo N 381/2004 – França – Criação de uma infraestrutura de alta velocidade nos Pirineus Atlânticos, JO C 162, 2.7.2005, p. 5, [http://ec.europa.eu/community\\_law/state\\_aids/comp-2004/n381-04.pdf](http://ec.europa.eu/community_law/state_aids/comp-2004/n381-04.pdf) e da Decisão da Comissão relativa ao auxílio N 331/2008 – França – banda larga de alta velocidade no Departamento de Hauts-de-Seine, [http://ec.europa.eu/eu\\_law/state\\_aids/comp-2008/n331-08.pdf](http://ec.europa.eu/eu_law/state_aids/comp-2008/n331-08.pdf).

<sup>101</sup> Decisão da Comissão no processo N 382/2004 – França – Criação de uma infraestrutura de alta velocidade na região de Limousin (Dorsal), JO C 230, 2.7.2005, p. 5, [http://ec.europa.eu/competition/state\\_aid/cases/164637/164637\\_509484\\_51\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/competition/state_aid/cases/164637/164637_509484_51_2.pdf)....

<sup>102</sup> Decisão da Comissão no processo C 49/06 – *Poste Italiane* – Banco Posta - compensação paga pela distribuição de produtos postais de poupança financeira, JO C 31 de 13.2.2007

**63. Qual a razão para que a prestação de um SIEG seja compensada de acordo com o critério do «menor custo para a coletividade»? Não poderá o referido critério conduzir à prestação de um serviço de fraca qualidade?**

A exigência de um concurso público que permite a prestação de um serviço ao «menor custo para a coletividade» foi estabelecida pelo Tribunal de Justiça no acórdão *Altmark*. A Comunicação esclarece que «menor custo para a coletividade» é um critério mais amplo do que o critério do menor preço, e que um procedimento de concurso público não tem necessariamente de implicar a utilização do menor preço como critério de adjudicação, a fim de cumprir a primeira alternativa da quarta condição *Altmark*. O n.º 67 da Comunicação afirma que pode também ser utilizada a «oferta economicamente mais vantajosa», desde que os critérios de atribuição estejam estreitamente relacionados com o objeto do serviço a prestar e permitam que a oferta economicamente mais vantajosa coincida com o valor do mercado. Este critério permite ter em conta um conjunto de elementos, entre os quais se incluem considerações de qualidade (além daquelas previstas nas especificações técnicas e nos critérios de seleção) e critérios sociais e ambientais, mas os critérios têm de ser definidos previamente, de modo a permitir uma concorrência efetiva.

Além disso, deve-se notar que uma compensação que não cumpre a quarta condição *Altmark* e que, por conseguinte, constitui um auxílio estatal, pode, ainda assim, ser compatível com o artigo 106 do TFUE e isentada da obrigação de notificação ao abrigo da Decisão ou autorizada pela Comissão após a notificação com base no Enquadramento.

**64. O que constituiria um exemplo de uma situação em que um mecanismo de recuperação (como mencionado no n.º 67 da Comunicação) é adequado?**

Um mecanismo de recuperação é uma disposição que exige que o prestador pague uma compensação em determinadas circunstâncias. Quando é difícil prever as receitas que serão obtidas com a prestação de um serviço, um mecanismo de recuperação incluído no ato de atribuição pode ser uma ferramenta adequada para reduzir o risco de o prestador ser compensado em excesso (ou seja, receber uma compensação superior aos custos líquidos, incluindo um lucro razoável, tendo em conta os riscos envolvidos).

Deve notar-se que nos casos em que o prestador assume um risco elevado (por exemplo, certos tipos de contratos de concessão), as receitas podem variar entre um nível negativo (perda) e um nível maior do que o habitual. No último caso, desde que o nível de lucro seja razoável em relação ao nível de risco, tal não significa automaticamente que o prestador seja compensado em excesso. Em tais casos, no entanto, os Estados-Membros podem também incluir uma cláusula de recuperação no mecanismo de compensação, a fim de estabelecer um limite relativamente ao lucro máximo a ser pago.

**65. O que é um processo aberto, na aceção do n.º 66 da Comunicação?**

O concurso público a que se refere o n.º 66 da Comunicação significa um concurso público em que qualquer operador económico interessado pode apresentar uma proposta, conforme definido no artigo 1.º, n.º 11, alínea a), da Diretiva 2004/18/CE e no artigo 1.º, n.º 9, alínea a), da Diretiva 2004/17/CE.

**66. O que é um concurso limitado, no sentido do n.º 66 da Comunicação?**

O concurso limitado a que se refere o n.º 66 da Comunicação significa um concurso público em que qualquer operador económico pode solicitar participar e em que só os operadores económicos convidados pela entidade adjudicante ou entidade podem

apresentar uma proposta, conforme definido no artigo 1.º, n.º 11, alínea b), da Diretiva 2004/18/CE e no do artigo 1.º, n.º 9, alínea b), da Diretiva 2004/17/CE.

Nos concursos limitados para adjudicação de contratos públicos abrangidos pela Diretiva 2004/18/CE, as entidades adjudicantes podem restringir o número de candidatos adequados que convidarão a concorrer, desde que exista um número suficiente de candidatos adequados. As entidades adjudicantes devem também indicar no anúncio do concurso os critérios objetivos e não discriminatórios ou as regras que pretendem aplicar, o número mínimo de candidatos que pretendem convidar (que deve ser de pelo menos cinco) e, se for o caso, o número máximo para o mesmo efeito. Em todo o caso, o número de candidatos convidados deve ser suficiente para assegurar uma concorrência efetiva. As entidades adjudicantes devem convidar um número de candidatos pelo menos igual ao número mínimo previamente definido. Quando o número de candidatos que preenchem os critérios de seleção e os níveis mínimos de capacidades for inferior ao número mínimo, a entidade adjudicante pode dar continuação ao processo convidando qualquer ou quaisquer candidato(s) com as capacidades exigidas. A entidade adjudicante não pode incluir, no contexto do mesmo concurso, outros operadores económicos que não solicitaram a participação ou candidatos sem as capacidades necessárias (ver artigo 44.º, n.º 3 da Diretiva 2004/18/CE).

Aplicam-se regras semelhantes aos concursos limitados para adjudicação de contratos nos setores dos serviços públicos abrangidos pela Diretiva 2004/17/CE (ver artigo 54.º da Diretiva 2004/17/CE).

**67. *Porque se considera que o procedimento por negociação preenche a quarta condição Altmak apenas em circunstâncias excecionais?***

O procedimento por negociação com publicação prévia de um anúncio (conforme definido no artigo 30.º, da Diretiva 2004/18 CE) passa pela negociação com os prestadores potenciais do SIEG e, por conseguinte, confere uma margem de manobra demasiado ampla à autoridade pública e pode também restringir a participação de potenciais prestadores interessados. Por estas razões, apenas pode satisfazer a primeira alternativa da quarta condição *Altmak* em circunstâncias excecionais<sup>103</sup>.

Quanto ao procedimento por negociação sem publicação prévia (conforme definido no artigo 31.º, da Diretiva 2004/18/CE), que não passa pela publicação prévia de um anúncio do concurso e, por conseguinte, não fornece garantias suficientes em matéria de publicidade e transparência quanto à atração de todos os prestadores potencialmente interessados. Não pode garantir, pois, a escolha do prestador capaz de oferecer o serviço «ao menor custo para a coletividade» (Comunicação n.º 66).

No entanto, deve-se notar que uma compensação que não preenche a quarta condição *Altmak* e, por conseguinte, constitui um auxílio estatal, pode, ainda assim, ser compatível com o artigo 106.º do TFUE e estar isenta de notificação ao abrigo da Decisão ou ser autorizado pela Comissão após notificação com base no Enquadramento.

**68. *No caso de apenas uma proposta ser apresentada, a mesma nunca pode ser considerada suficiente para garantir a prestação do serviço ao menor custo para a coletividade ou existem também casos em que a proposta pode ser suficiente para tal fim?***

A Comunicação (n.º 68) estabelece o princípio geral de que um procedimento em que uma única proposta é apresentada é, em princípio, insuficiente para garantir o

---

<sup>103</sup> Ver Decisão da Comissão N 381/04 – França, *Projet de réseau de télécommunications haut débit des Pyrénées-Atlantiques*, e Decisão da Comissão 382/04 – França, *Mise en place d’une infrastructure haut débit sur le territoire de la région Limousin (DORSAL)*.

preenchimento da primeira alternativa da quarta condição *Altmark*. No entanto, isso não significa que não possam ocorrer casos em que, devido a salvaguardas particularmente fortes na conceção do procedimento, também um processo em que uma única proposta é apresentada possa ser suficiente para garantir a prestação do serviço «ao menor custo para a coletividade». Nestas situações, no entanto, os Estados-Membros são aconselhados a efetuar a notificação da medida, se a medida não estiver isenta nos termos da Decisão.

**69. *Qual é a interação entre as regras nacionais de contratação pública e as regras relativas aos auxílios estatais? Pode o direito da UE dos contratos públicos em matéria de auxílios estatais resultar na obrigação de aplicar sempre as regras de contratação pública, no caso de um prestador ser incumbido de um SIEG?***

Fora do âmbito do direito comunitário dos contratos públicos, cabe aos Estados-Membros definir as condições segundo as quais as regras nacionais em matéria de contratos públicos devem ser aplicadas. Um Estado-Membro é livre de estabelecer o âmbito de aplicação da respetiva legislação nacional em matéria de contratos públicos de forma a que, na prática, essas regras se aplicam sempre que um prestador é incumbido de um SIEG. No entanto, se um Estado-Membro vincular, assim, o direito comunitário em matéria de auxílios estatais e a legislação em matéria de contratos públicos, trata-se de uma Decisão autónoma do Estado-Membro e não de uma consequência da aplicação do direito da UE.

**70. *O que acontece se o âmbito de aplicação dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos que contém um elemento de negociação for alterado pela reforma atualmente em curso das regras comunitárias em matéria de contratos públicos?***

A Comunicação afirma explicitamente que a orientação se aplica aos procedimentos e aos critérios de adjudicação definidos nas diretivas comunitárias relativas aos contratos públicos atualmente em vigor. Enquanto o processo legislativo para a elaboração de futuras regras de contratação pública estiver em curso e os textos a serem adotados não forem conhecidos, a Comunicação não pode dar orientação relativamente à questão de saber se um procedimento que difere em âmbito dos procedimentos previstos nas diretivas em vigor pode assegurar a prestação do serviço «ao menor custo para a coletividade».

**71. *O que significa exatamente «remuneração de mercado geralmente aceite»? Pode um parecer de um perito ser suficiente para a provar?***

A Comunicação estabelece a remuneração de mercado geralmente aceite constitui a melhor referência para o montante da compensação exigido por uma empresa eficiente (segunda alternativa da quarta condição *Altmark*). A remuneração de mercado geralmente aceite requer que os serviços sejam de facto comparáveis em todos os aspetos, sendo, pois, um conceito bastante rigoroso. A Comunicação não entra em pormenores sobre como a existência de remuneração de mercado geralmente aceite pode ser provada, pois isso depende das particularidades de cada situação individual, em especial no que se refere às provas e à metodologia a utilizar na formação de pareceres dos peritos, à sua qualidade e representatividade e em que medida é recente. Não é possível, pois, declarar genericamente que um parecer de peritos é prova suficiente para afirmar a existência de remuneração de mercado geralmente aceite.

**72. *Pode um Estado-Membro utilizar um custo de referência estabelecido previamente para efeitos de aplicação do critério relativo aos custos de uma empresa média bem gerida?***

Os Estados-Membros têm a opção de usar um custo de referência estabelecido previamente com vista a aplicar o segundo elemento da quarta condição *Altmark*, desde que apresentem razões para o fazer. Se esse custo for calculado de forma fiável, baseando-se em dados sólidos e está de acordo com os valores de mercado, pode considerar-se que corresponde aos «custos incorridos por uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada», na aceção da quarta condição *Altmark*.

#### Exemplos de boas práticas Comissão no que se refere a custos de referência

- O valor pago à *Poste Italiane* pela distribuição de cadernetas de poupança dos correios (*libretti postali*) foi menor do que os valores pagos relativamente a produtos financeiros semelhantes no mercado; considerou-se, assim, que a compensação paga nesse contexto preencheu o critério de empresa média, bem gerida e adequadamente equipada, e não constituiu um auxílio, ao mesmo tempo que as outras três condições *Altmark* também foram preenchidas<sup>104</sup>.  
No entanto,
- No que respeita à utilização de custos estatísticos previamente determinados prestados pelas autoridades checas a fim de calcular o montante da compensação, não foi apresentada qualquer prova de que esses custos eram representativos daqueles nos quais incorreria uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada<sup>105</sup>.

#### 73. *Quais são as consequências da aplicação ou não das condições Altmark?*

Quando todas as condições *Altmark* são preenchidas, a compensação de serviço público não constitui um auxílio estatal.

Quando pelo menos um das condições *Altmark* não é preenchida, mas as outras condições<sup>106</sup> de apreciação dos auxílios estatais são preenchidas, a compensação de serviço público constitui um auxílio estatal. No entanto, a referida compensação pode, ainda assim, ser compatível com o artigo 106 do TFUE e estar isenta de notificação ao abrigo da Decisão ou ser aprovada pela Comissão após a notificação com base no Enquadramento.

#### 3.3 *Compensação que não constitui auxílio estatal ao abrigo do Regulamento de minimis*

#### 74. *Qual é a diferença entre o Regulamento de minimis em matéria de SIEG e o Regulamento de minimis geral?*

O Regulamento *de minimis* geral (Regulamento 1998/2006) prevê que as medidas de auxílio que não ultrapassem 200 000 euros durante um período de três anos fiscais por empresa não se enquadram no conceito de auxílio (artigo 107.º, n.º 1 do TFUE) porque se considera que não afetam o comércio entre os Estados-Membros e/ou não falseiam nem ameaçam falsear a concorrência. Este Regulamento aplica-se independentemente da finalidade para a qual o apoio é concedido, desde que as condições que impõe sejam respeitadas.

<sup>104</sup> Ver Decisão da Comissão relativa ao auxílio C 49/06, já referido, n.ºs 85-93.

<sup>105</sup> Decisão da Comissão sobre os auxílios estatais C 3/2008 (ex NN 102/2005) – República Checa, sobre compensações de serviços públicos para as empresas de autocarros do sul da Morávia, JO L 97, 16.4.2009, n.ºs 82 e 83.

<sup>106</sup> Ou seja, (1) transferência de recursos estatais e imputabilidade ao Estado, (2) um efeito sobre o comércio entre os Estados-Membros e a distorção da concorrência, e (3) a natureza seletiva da medida em causa.



O Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG prevê um limite mais elevado (500 000 euros durante um período de três anos fiscais por empresa) e refere-se aos auxílios concedidos pela prestação de um SIEG.

O Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG baseia-se no princípio de que se justifica um limite mais elevado para medidas associadas à prestação de um SIEG porque pelo menos parte desse montante é concedido como compensação pelos custos suplementares associados à prestação do SIEG. A vantagem potencial para um prestador de um SIEG é, pois, menor do que o valor de compensação efetivamente concedido, enquanto que no âmbito do Regulamento *de minimis* o mesmo montante de compensação concederia uma vantagem maior. Assim, o limite abaixo do qual não há impacto sobre a concorrência e o comércio entre os Estados-Membros é maior para compensação pela prestação de um SIEG.

**75. *Como se pode assegurar que o limite máximo de 500 000 euros é observado? Existem alguns controlos relativamente à observância desse limite?***

O Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG (da mesma forma que o Regulamento *de minimis* geral), prevê dois métodos alternativos para garantir que o montante total recebido por uma empresa respeite o limite máximo. Uma das opções é o Estado-Membro criar um arquivo central de todos os auxílios *de minimis* concedidos por todas as autoridades no Estado-Membro (artigo 3.º, n.º 2). Como alternativa, a autoridade concedente tem de obter uma declaração da empresa relativa a todos os auxílios *de minimis* recebidos, a fim de verificar que o limite máximo é respeitado (artigo 3.º, n.º1).

Os Estados-Membros têm de compilar todas as informações relevantes sobre auxílios *de minimis* concedidos, a fim de demonstrarem conformidade com o Regulamento. A Comissão pode solicitar acesso às informações para verificar se todas as condições do Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG estão preenchidas (artigo 3.º, n.º 3).

**76. *Um ato de atribuição no sentido da Decisão ou do Enquadramento é também necessário ao abrigo do Regulamento de minimis em matéria de SIEG?***

O Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG só se aplica aos auxílios concedidos pela prestação de um SIEG. Assim, a empresa beneficiária deve estar incumbida de um SIEG específico. Essa incumbência não tem de conter todas as informações exigidas nos termos da Decisão SIEG ou do Enquadramento de SIEG, mas, por razões de segurança jurídica, tem de estar escrita e deve informar a empresa que presta SIEG a respeito do motivo da atribuição da compensação (ver ponto 6 do Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG).

**77. *Qual é a vantagem da utilização do Regulamento de minimis em matéria de SIEG em comparação com a utilização da Decisão?***

O Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG contém simplificações em dois aspetos principais. Em primeiro lugar, as condições relativas à atribuição e ao ato de atribuição são menos exigentes (ver pergunta 76). Em segundo lugar, o Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG não requer a verificação dos custos incorridos na prestação do serviço e, conseqüentemente, nenhuma verificação de compensação excessiva é necessária.

**78. *Quais são as regras relativas à acumulação de auxílios concedidos ao abrigo dos dois Regulamentos de minimis? Mais especificamente, pode uma empresa que tem recebido auxílios de minimisgerais nos últimos anos receber agora também auxílios de minimis no que se refere a um SIEG?***

O Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG permite a cumulação de auxílios *de minimis* pela prestação de um SIEG e auxílios *de minimis* concedidos no âmbito de um outro Regulamento até o limite máximo de 500 000 euros (artigo 2.º, n.º 7). Isso significa, por exemplo, que se uma empresa já recebeu 150 000 euros durante os três últimos anos fiscais, ainda pode receber até 350 000 euros ao abrigo do Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG.

O limite máximo de 500 000 euros por empresa é um máximo absoluto para a soma de todos os tipos de auxílios *de minimis*. Aplica-se, independentemente de o montante concedido ao abrigo do Regulamento *de minimis* geral ter sido concedido pela prestação de um SIEG ou por uma atividade não SIEG separada.

**79. *Quais são as regras relativas à cumulação das compensações concedidas ao abrigo do Regulamento de minimis em matéria de SIEG e das compensações concedidas em conformidade com as condições Altmark?***

O Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG não permite que um SIEG compensado em conformidade com as condições *Altmark* também receba um auxílio adicional no âmbito do Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG (artigo 2.º (8)). Assim, para evitar que sejam classificadas como auxílios estatais, o valor total das compensações concedidas pela prestação de um SIEG tem de preencher as condições estabelecidas no acórdão *Altmark* ou não ultrapassar o limite *de minimis* SIEG.

Se um prestador, pelo contrário, é incumbido de vários SIEG, pode ser compensada por um dos SIEG ao abrigo do Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG, podendo, no que se refere a outros SIEG, receber compensações que preenche as quatro condições *Altmark*.

**80. *Uma empresa pode receber compensação pela prestação de um SIEG no âmbito da Decisão ou do Enquadramento, e auxílios de minimis pela prestação de outro SIEG no âmbito do Regulamento de minimis em matéria de SIEG?***

Sim. O Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG fixa um limite máximo de 500 000 euros por empresa para todas as medidas abrangidas pelo Regulamento, independentemente de serem concedidas pela prestação do mesmo SIEG ou pela prestação de um SIEG diferentes. Também prevê que, no que se refere ao mesmo SIEG, o prestador não pode receber uma compensação, tanto no âmbito da Decisão ou do Enquadramento, como ao abrigo do Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG (artigo 2.º (8)), uma vez que isso levaria a uma compensação excessiva. Pelo contrário, é possível receber uma compensação nos termos da Decisão ou do Enquadramento pela prestação de um SIEG e auxílios *de minimis* pela prestação de outro.

**81. *Pode um prestador dos serviços que recebeu compensação durante um determinado período ao abrigo da Decisão ou do Enquadramento ser compensado por mais um período ao abrigo do Regulamento de minimis em matéria de SIEG pelo mesmo serviço?***

Sim. Se estão em causa diferentes períodos, os custos suportados pelo prestador do SIEG não foram compensados ao abrigo da Decisão ou do Enquadramento e, assim, o Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG pode ser aplicado. No entanto, um prestador não pode receber compensação pelo mesmo serviço e pelo mesmo período ao abrigo da Decisão ou do Enquadramento e ao abrigo do Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG (artigo 2.º, n.º 8). Esta disposição baseia-se no facto de que o Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG prevê um limite mais elevado do que o Regulamento *de minimis* geral, pois o prestador incorre em custos que o auxílio *de minimis* irá compensar pelo menos em parte, o que deixa de ser verdade se os mesmos

custos forem compensados ao abrigo da Decisão ou do Enquadramento (considerandos 3 e 15). Também não há necessidade de uma compensação adicional no âmbito do Regulamento *de minimis* se a compensação já foi concedida ao abrigo da Decisão ou do Enquadramento.

**82. *Um prestador de serviços pretende criar um serviço de apoio para jovens desempregados que requer apoio financeiro de 150 000 euros. As regras relativas aos auxílios estatais aplicam-se no caso de uma autoridade pública conceder esse financiamento?***

Um financiamento deste tipo pode ser concedido sem preencher os critérios estabelecidos na Decisão, se o montante total de recursos estatais concedidos durante um período de três anos não exceder o limite máximo estabelecido no Regulamento *de minimis* geral (200 000 euros) ou no Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG (500 000 euros). Se o montante não exceder nenhum dos dois limites máximos, como é o caso no presente exemplo, ambos os Regulamentos podem ser utilizados (considerando 14). Se as condições de qualquer um dos dois Regulamentos *de minimis* são preenchidas, esse apoio não constitui um auxílio estatal na aceção do n.º 1, artigo 107.º, do TFUE e não têm de ser notificados à Comissão.

A autoridade pública pode, assim, atribuir tal compensação de um montante quantidade limitado, sem considerar a aplicação das regras relativas aos auxílios estatais, mesmo quando a atividade a ser financiada é considerada económica.

Em todas as outras circunstâncias, a medida continuará a ser compatível se os critérios da Decisão forem preenchidos.

**83. *Pode uma autoridade pública financiar uma iniciativa-piloto, a fim de definir o conteúdo das obrigações de SIEG?***

Sim. As autoridades públicas podem lançar uma iniciativa-piloto a fim de definir a missão do SIEG que pretendem implementar. Para financiar as iniciativas-piloto, as autoridades públicas podem basear-se nas oportunidades oferecidas pelo Regulamento *de minimis* geral, que estipula que o artigo 107.º, n.º 1, não se aplica à concessão de auxílios que não exceda 200 000 euros durante um período de três anos. Pelo contrário, não podem usar o Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG, porque o auxílio não é concedido a um prestador de um SIEG pela prestação de um SIEG específico, pois no caso da iniciativa-piloto as obrigações do SIEG ainda estão a ser definidas.

**84. *Sempre que um SIEG ser financiado de acordo com o Regulamento de minimis geral ou o Regulamento de minimis em matéria de SIEG, o montante de 200 000 euros/500 000 euros refere-se aos SIEG ou à empresa incumbida de um SIEG, tendo em conta outras atividades pelas quais a empresa recebe recursos estatais?***

Ambos os limites máximos aplicam-se à empresa e não a cada uma das atividades pelas quais a empresa recebe recursos estatais. De acordo com o artigo 2.º, n.º 2<sup>107</sup>, do Regulamento *de minimis* geral, o montante total de auxílios *de minimis* concedidos a uma empresa não pode exceder 200 000 euros durante um período de três anos fiscais. Da mesma forma, ao abrigo do Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG, o montante total de auxílios *de minimis* concedidos a uma empresa não pode exceder 500 000 euros. Importa observar aqui que a mesma empresa não deve receber mais de 200 000 euros/500 000 euros durante um período de três anos fiscais.

---

<sup>107</sup>

*Ibid.*

- 85. *No caso de um organismo incumbido da prestação de vários SIEG que elabora contas separadas para cada SIEG, é possível a aplicação da regra de minimis para cada SIEG separadamente?***

Não. Para que apliquem tanto o Regulamento *de minimis* geral como para o Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG, o montante total de recursos estatais concedido a uma empresa não pode exceder 200 000 euros/500 000 euros, independentemente do objetivo prosseguido. Assim, quando uma empresa está incumbida de várias missões de interesse económico geral, o montante total que pode receber ao abrigo da regra *de minimis* é de EUR 200 000 (ao abrigo do Regulamento *de minimis* geral) ou EUR 500 000 (ao abrigo do Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG) ao longo de um período de três anos. O facto de existirem em termos contabilísticos orçamentos individuais para estas missões não é relevante para a aplicação da regra *de minimis*.

- 86. *No caso de um organismo responsável pela prestação de um SIEG também estar envolvido em atividades económicas, é necessário deduzir o valor da compensação paga pelos serviços de interesse geral não económicos para efeitos do Regulamento de minimis?***

Não. O financiamento dos serviços de interesse geral de natureza não económica não se inclui no âmbito das regras relativas aos auxílios estatais, as quais se aplicam apenas às atividades de natureza económica. O financiamento de missões de interesse geral não económicas não é, pois, considerado financiamento na aceção do Regulamento *de minimis* e não precisa de ser levado em conta no cálculo do montante total para efeitos da aplicação desses Regulamentos.

- 87. *O orçamento relativo à despesa de investimento associada a um SSIG pode ser reservado por um período que vai de um a vários anos. Em tais circunstâncias, é possível a aplicação do Regulamento de minimis?***

A despesa de investimento de investimento num SSIG pode ser financiada por recursos públicos ao abrigo dos Regulamentos *de minimis* desde que que esses recursos não exceda 200 000 euros (ao abrigo do Regulamento *de minimis* geral) ou 500 000 euros (ao abrigo do Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG) durante um período de três anos, qualquer que seja o período de três anos fiscais consecutivos considerado, tal como previsto no Regulamento.

No caso de serem superiores a 200 000/500 000 euros num qualquer período de três anos fiscais, os recursos públicos podem beneficiar da aplicação da Decisão ou do Enquadramento, desde que preencham as condições de compatibilidade (relativamente a essas condições, ver secções 3.4.2 e 3.5.2).

- 88. *O Regulamento de minimis em matéria de SIEG e o Regulamento de minimis geral são aplicáveis aos prestadores de um SIEG em dificuldade?***

Não. Nem o Regulamento *de minimis* geral (alínea h), artigo 1.º, n.º 1), nem o Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG (alínea h), n.º 2, artigo 1.º) se aplicam a empresas em dificuldade, na aceção das orientações comunitárias dos auxílios estatais de emergência e à reestruturação concedidos a empresas em dificuldade<sup>108</sup>.

### **3.4 Compensação nos termos da Decisão SIEG**

#### **3.4.1 Âmbito de aplicação**

- 89. *Em que casos a Decisão é aplicável?***

---

<sup>108</sup>

*Ibid.*

#### **A Decisão aplica-se a:**

- uma compensação de serviço público ~que não ultrapasse 15 milhões de euros numa base anual, concedido pela prestação de um SIEG em áreas que não os transportes e as infraestruturas de transportes.
- uma compensação de serviço público concedida a hospitais que oferecem atendimento médico, incluindo, se for caso disso, serviços de emergência, independentemente do montante.
- uma compensação de serviço público pela prestação de um que SIEG atende necessidades sociais em matéria de saúde e cuidados de longa duração, puericultura, acesso ao mercado de trabalho e reintegração no mesmo, habitação social e cuidados aos grupos vulneráveis e a inclusão social dos mesmos, independentemente do montante.
- no domínio dos transportes, apenas as compensações de serviço público atribuídas pelas ligações aéreas ou marítimas com as ilhas concedidas em conformidade com a regulamentação sectorial e cujo tráfego anual não exceda os 300 000 passageiros; a Decisão aplica-se também às compensações de serviço público de aeroportos e portos cujo tráfego médio anual durante os dois exercícios anteriores àquele em que o SIEG foi atribuído não exceda 200 000 passageiros, no caso de aeroportos, e 300 000 passageiros, no caso dos portos.

#### 3.4.1.1 O limite de 15 milhões de euros

**90. *O limite de 15 milhões de euros deve ser aplicado com base no valor bruto ou no valor líquido?***

O limite do montante de compensação previsto no artigo 2.º, n.º 1, alínea a), da Decisão é 15 milhões de euros brutos (ou seja, sem qualquer dedução de impostos).

**91. *O limite aplica-se por cada obrigação de SIEG ou por empresa? E se a várias empresas prestarem um SIEG em conjunto?***

O limite de 15 milhões de euros aplica-se para cada SIEG específico atribuído a uma determinada empresa.

Se uma empresa é incumbida de três SIEG diferentes, o limite aplica-se a cada um dos SIEG (ou seja, a empresa pode receber uma compensação total até um máximo de 45 milhões de euros ao abrigo da Decisão, desde que a compensação por SIEG não ultrapasse 15 milhões de euros). Se o mesmo SIEG é atribuído conjuntamente a cinco empresas, o limite aplica-se apenas uma vez para essa missão de SIEG específica (ou seja, mesmo que o montante da compensação por empresa não ultrapasse 15 milhões de euros, a Decisão não se aplica se a compensação total paga pelo SIEG a todas as empresas for superior a 15 milhões de euros).

#### 3.4.1.2 Hospitais e serviços sociais

**92. *No artigo 2.º, n.º 1, alínea b), há uma disposição sobre a atividade acessória relativamente aos hospitais, mas não no artigo 2.º, n.º 1, alínea c) relativamente aos serviços sociais. Significa isso que os serviços sociais são tratados de forma menos favorável?***

Não. A referência a atividades acessórias no artigo 2.º, n.º 1, alínea b) da Decisão pretende significar que os hospitais são abrangidos pela Decisão, independentemente do montante da compensação, se também realizarem outras atividades acessórias (tais como

atividade de investigação ou uma cafetaria). No entanto, a compensação só pode ser paga pelos serviços de interesse económico geral.

O artigo 2.º, n.º 1, alínea c), que se refere aos serviços sociais, não prevê uma restrição aos prestadores de serviços puramente sociais que têm, no máximo, uma atividade auxiliar comercial acessória. Assim, os prestadores de serviços sociais podem realizar outras atividades que são mais do que acessórias, mas apenas podem receber uma compensação pelas missões SIEG. A Decisão é, pois, na verdade, mais favorável para os serviços sociais do que para os hospitais.

**93. *Quem pode definir o significado de «serviços sociais»?***

A lista de serviços sociais constante no artigo 2.º, n.º 1, alínea c) é uma lista exaustiva. Uma vez que a Decisão é diretamente aplicável em todos os Estados-Membros, não tem de ser transposta para o direito nacional. Os Estados-Membros não têm competência para adotar legislação que pudesse alterar ou clarificar a Decisão. No entanto, desde que se mantenham no âmbito do artigo 2.º, n.º 1, alínea c), os Estados-Membros podem, como é evidente, especificar com mais pormenor no ato de atribuição os serviços específicos que pretendem ver prestados – por exemplo, quais os tipos de crianças, sob que condições e para que beneficiários. A definição de serviços sociais é muito ampla e abrange as áreas mais importantes dos serviços sociais. Além disso, ao abranger também SIEG relacionados com «cuidados aos grupos vulneráveis e a inclusão social dos mesmos», oferece a flexibilidade necessária para incluir, de acordo com as necessidades de cada Estado-Membro, diferentes tipos de serviços destinados a esses grupos sociais que mais necessitam deles.

O Tribunal de Justiça e os tribunais nacionais podem ser chamados a decidir se um auxílio é ilegal ou se é abrangido pela disposição de isenção do artigo 2.º, n.º 1, alínea c), da Decisão. No entanto, não podem alterar o conteúdo da Decisão.

**94. *Por que razão a lista de isentos de serviços sociais que consta na Decisão é exaustiva? O que ocorre se um Estado-Membro pretender atribuir a um prestador de serviços um serviço social de interesse geral que não é abrangido por esta lista?***

Como a Decisão é diretamente aplicável nos Estados-Membros, é necessário que contenha definições claras e precisas, garantindo a segurança jurídica. Assim, as medidas de auxílio isentas devem ser definidas de forma exaustiva. No entanto, a definição de serviços sociais é muito ampla e abrange as áreas mais importantes dos serviços sociais. Além disso, ao incluir também SIEG relacionados com «cuidados aos grupos vulneráveis e a inclusão social dos mesmos» oferece a flexibilidade necessária para incluir, de acordo com as necessidades de cada Estado-Membro, diferentes tipos de serviços destinados a esses grupos sociais que mais necessitam deles. Caso um determinado serviço social não seja abrangido pela definição de serviços sociais no artigo 2.º, n.º 1, alínea c), a compensação poderá ainda ser isenta de notificação nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea a) da Decisão, desde que a compensação não exceda um montante anual de 15 milhões de euros.

**95. *Como se relaciona a lista de serviços sociais que consta na Decisão com as listas de serviços constantes no anexo II B da Diretiva relativa aos contratos públicos (Diretiva 2004/18/CE)?***

A lista de serviços sociais constante no artigo 2.º, n.º 1, alínea c) da Decisão é diferente da lista de serviços do anexo II B da Diretiva relativa aos contratos públicos (Diretiva 2004/18/CE).

A lista que consta na Decisão enumera os serviços sociais, que são abrangidos pela Decisão, independentemente do montante da compensação que o prestador do serviço

recebe. Esta lista baseia-se em categorias amplas (por exemplo, «cuidados aos grupos vulneráveis e a inclusão social dos mesmos»).

A lista de serviços constante no anexo II B da Diretiva relativa aos contratos públicos baseia-se no vocabulário comum relativo aos contratos públicos (CPV) e tem uma finalidade diferente. Esta lista abrange todas as categorias de serviços sociais, mas também outras categorias de serviços que são considerados menos suscetíveis de atrair determinados interesses transfronteiras dos proponentes noutros Estados-Membros e que, por esse motivo, não estão sujeitas à totalidade das disposições da Diretiva 2004/18/CE, mas apenas a um número limitado de regras da referida diretiva e aos princípios gerais do TFUE. A Diretiva 2004/18/CE oferece, assim, uma abordagem muito flexível (no que se refere às regras de contratação) aos serviços sociais e a outros serviços abrangidos pelo anexo II B da Diretiva (para mais pormenores sobre esta questão, ver a resposta à pergunta 200).

**96. O que significa «puericultura» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea c)?**

O termo «puericultura» é um conceito amplo que abrange diferentes formas de cuidar das crianças e de as supervisionar em diferentes contextos organizacionais. No entanto, para a Decisão se aplicar é preciso, em primeiro lugar, que o Estado-Membro atribua ao prestador uma obrigação específica de serviço público.

**97. A expressão «satisfação de necessidades sociais» restringe o tipo de serviços sociais que podem ser um SIEG, por exemplo, no caso de crianças, a creches para famílias com dificuldades financeiras?**

A expressão «satisfação de necessidades sociais» no artigo 2.º, n.º 1, alínea c) não restringe os serviços mencionados na lista. Desde que os serviços definidos preencham as condições para serem SIEG, a Decisão pode ser aplicada a todos os serviços respetivos. No exemplo, a Decisão pode ser aplicada a todos os serviços de puericultura, e não apenas se forem prestados a famílias com dificuldades financeiras.

**98. O que significa «inclusão social dos grupos vulneráveis» na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea c)?**

A expressão «inclusão social dos grupos vulneráveis» oferece aos Estados-Membros a flexibilidade necessária para incluir, de acordo com as necessidades de cada Estado-Membro, diferentes tipos de serviços destinados a esses grupos da sociedade que mais necessitam deles. Trata-se de um conceito amplo e pode abranger, por exemplo, serviços de integração social para pessoas com deficiência, serviços de assistência social para migrantes, serviços para pessoas sem-abrigo, serviços de apoio aos pais<sup>109</sup>, serviços de apoio a pessoas sobreendividadadas ou serviços sociais para a comunidade lésbica, gay, bissexual e transexual (LGBT).

**99. O que significa «acesso ao mercado de trabalho e reintegração no mesmo», na aceção do artigo 2.º, n.º 1, alínea c)? A formação profissional é abrangida?**

A expressão «acesso ao mercado de trabalho e reintegração no mesmo» refere-se a diferentes tipos de serviços que visam facilitar a empregabilidade. A formação profissional só é abrangida pelo artigo 2.º, n.º 1, alínea c) da Decisão se permitiria o acesso ao mercado de trabalho ou a reinserção no mesmo, ou se promover a inclusão

<sup>109</sup>

Os serviços de apoio à parentalidade englobam diferentes tipos de intervenções (por exemplo, informação, formação, aconselhamento, etc.) diretamente associadas à educação de crianças de famílias desfavorecidas. Os principais objetivos do apoio à parentalidade são auxiliar os pais a educar os seus filhos e a geração de um impacto positivo no desenvolvimento físico, emocional e cognitivo das crianças de famílias desfavorecidas.

social de um grupo vulnerável. Assim, por exemplo, a formação profissional para os desempregados de longo prazo é abrangida pelo artigo 2.º, n.º 1, alínea c) da Decisão. Se a formação profissional, pelo contrário, se destina a pessoas já empregadas, não é normalmente abrangida pelo artigo 2.º, n.º 1, alínea c) da Decisão, a menos que se destinasse a promover a inclusão de um grupo vulnerável. Note-se, no entanto, que os auxílios estatais à formação profissional podem ser concedidos nas condições estabelecidas nos artigos 38.º e 39.º do Regulamento 800/2008/EC (Regulamento geral de isenção por categoria).

**100. *Pode um auxílio a empresas de integração social e no mercado de trabalho ser abrangido pela Decisão?***

As empresas de inserção social podem ter diferentes características e assumir diferentes formas, mas em geral oferecem oportunidades de emprego aos diferentes grupos de trabalhadores desfavorecidos, facilitando o seu acesso ao mercado de trabalho e sua reinserção no mesmo, e promover a sua inclusão social. Geralmente beneficiam de medidas de apoio, como a isenção ou redução de contribuições sociais nos termos da legislação nacional.

Esse auxílio pode, sob certas condições, ser abrangido pelo RGIC<sup>110</sup> ou o Regulamento *de minimis* geral<sup>111</sup>.

As autoridades públicas dos Estados-Membros podem também definir a integração social e no mercado de trabalho como um SSIG e atribuir um missão de SIEG a empresas de integração social e no mercado de trabalho. Nestes casos, a Decisão SIEG aplica-se a esses serviços.

3.4.1.3 Duração do período de atribuição

**101. *A duração do período de atribuição pode ser superior a 10 anos se um significativo investimento tiver de ser amortizados durante um período mais longo ou por outras razões suficientes? O que significa «investimento significativo»?***

O único caso em que a duração do período de atribuição pode ultrapassar os 10 anos é a depreciação de um investimento significativo. A classificação de um investimento como significativo depende do valor absoluto e do valor relativo do investimento que tenha de ser amortizados durante um período de mais de 10 anos, em comparação com o(s) valor(es) do(s) outro(s) ativo(s) necessário(s) à prestação do serviço. A diferença entre as regras sobre a duração do período de atribuição na Decisão e no Enquadramento é explicado com maior detalhe na pergunta 166.

**102. *Dada a limitação do período de atribuição de 10 anos em princípio, deixa de ser possível autorizar um prestador por um período ilimitado?***

Uma autorização para realizar uma determinada atividade sem o prestador ter a obrigação de prestar um serviço público específico tem de ser diferenciada de um ato de atribuição, que necessariamente vincula o prestador a uma obrigação de prestar um serviço público específico. A autorização sem a obrigação não é relevante do ponto de vista dos auxílios estatais. Assim, as regras relativas aos auxílios estatais não impedem os Estados-Membros de autorizar um prestador a realizar uma atividade por um período ilimitado, mas para poder receber uma compensação pela prestação de um serviço de

<sup>110</sup> Regulamento (CE) n.º 800/2008, de 6 de agosto de 2008 que declara certas categorias de auxílios compatíveis com o mercado comum, em aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado (artigos 107.º e 108.º do TFUE), JO L 214 de 9.8.2008, p. 3.

<sup>111</sup> Regulamento (CE) n.º 1998/2006 de 15 de dezembro de 2006 relativo à aplicação dos artigos 87.º e 88.º do Tratado aos auxílios *de minimis*.



interesse económico geral a empresa tem de ter sido incumbida de uma obrigação de serviço público específico. A duração dessa atribuição está, em princípio, limitada a 10 anos pelo n.º 2, artigo 2.º da Decisão. A Decisão permite um período de atribuição mais longo nos casos em que é necessário um investimento significativo que terá de ser amortizados durante um período superior a dez anos. Visto que a duração está estreitamente associada ao período necessário para a amortização do ativo, não é possível uma duração ilimitada nos termos da Decisão. Após o fim do período de atribuição, o mesmo prestador pode ser incumbido novamente da prestação do serviço.

#### 3.4.1.4 Aplicação aos setores dos transportes

##### ***103. Qual é a diferença entre o artigo 2.º, n.º 1, alínea d) e o artigo 2.º, n.º 1, alínea e), da Decisão?***

O artigo 2.º, n.º 1, alínea d) da Decisão estabelece o âmbito de aplicação da Decisão pela prestação de um SIEG de ligações aéreas ou marítimas, ou seja, transportes aéreos ou marítimos. O artigo 2.º, n.º 1, alínea e), da Decisão, pelo contrário, trata do âmbito de aplicação no que respeita à imposição de obrigações SIEG em portos e aeroportos, ou seja, infraestrutura de transportes.

##### ***104. Quais são exatamente os efeitos do limite de 300 000 passageiros para ligações aéreas e marítimas com ilhas, a que se refere o artigo 2.º, n.º 1, alínea d) da Decisão? A Decisão também pode ser aplicada a rotas aéreas/marítimas que não disponibilizam ligações a uma ilha?***

O limite de 300 000 passageiros para as ligações aéreas e marítimas com ilhas refere-se a cada viagem, ou seja, um passageiro que viaja de avião para a ilha e regressa conta duas vezes. O limite aplica-se à rota individual entre um aeroporto/porto na ilha e um aeroporto/porto no continente, e não a todo o tráfego aéreo a partir de qualquer aeroporto/porto na ilha para qualquer aeroporto/porto no continente.

No que refere às rotas aéreas/marítimas, a Decisão só se aplica no caso de ligações aéreas ou marítimas com ilhas. Não se aplica a ligações aéreas/marítimas entre dois aeroportos/portos no **continente**.

##### ***105. Os aeroportos com tráfego superior 200 000 passageiros ou os portos com tráfego superior 300 000 passageiros são abrangidos pela Decisão nos casos em que a compensação de serviço público não ultrapasse a 15 milhões de euros?***

Não. O limite geral de 15 milhões de euros não se aplica ao transporte e infraestrutura de transportes (artigo 2.º, n.º 1, alínea a) da Decisão). No caso dos aeroportos com tráfego superior 200 000 passageiros e dos portos com tráfego superior a 300 000 passageiros, a compensação pela prestação de um SIEG não cai no âmbito da Decisão e será examinada pela Comissão após a notificação com base do Enquadramento. Os limites de passageiros devem ser interpretados no sentido de passageiros que chegam e passageiros que partem (contagem de uma viagem em cada direção).

Neste contexto, é importante notar que os auxílios estatais para o setor do transporte aéreo são regidos pelas orientações comunitárias sobre o financiamento dos aeroportos e os auxílios ao arranque das companhias aéreas que operam a partir de aeroportos regionais (a seguir, «as Orientações de 2005») e pela Comunicação da Comissão 94/C 350/07 sobre a aplicação dos artigos 92.º e 93.º do Tratado aos setores da aviação. Essas diretrizes permitem considerar que certas atividades económicas realizadas pelos aeroportos constituem SIEG. Em casos excecionais, a gestão global de um aeroporto pode ser considerada um SIEG, desde que se limite a atividades associadas às suas atividades básicas.

**Exemplo:**

A autoridade pública pode impor obrigações de serviço público a um aeroporto localizado, por exemplo, numa região isolada, e pode decidir pagar uma compensação por essas obrigações. É importante notar que a gestão global de um aeroporto a título de um SIEG não deve abranger atividades que não estão diretamente associadas às suas atividades básicas (ou seja, as atividades comerciais, incluindo a construção, o financiamento e a locação de terrenos e edifícios, não só para escritórios e armazéns, mas também para hotéis e empresas industriais localizadas no perímetro do aeroporto, bem como lojas, restaurantes e parques de estacionamento).

**106. Qual é a relação entre a Decisão e o Regulamento (CE) n.º 1008/2008, nomeadamente no que refere ao artigo 16.º do Regulamento? O que seriam exemplos do tipo de serviços que podem, no caso aeroportos, ser definidos como SIEG nos termos do artigo 2.º, n.º 1, alínea e) da Decisão?**

O artigo 2.º, n.º 4, da Decisão prevê que a Decisão só pode ser aplicada ao transporte aéreo se os requisitos estabelecidos no Regulamento 1008/2008, bem como os requisitos estabelecidos na Decisão, forem preenchidos.

Os números 45 e seguintes da Comunicação oferecem mais orientações sobre o âmbito dos Estados-Membros na definição dos SIEG e as tarefas da Comissão. Em particular no que se refere a aeroportos, os números 34 e 53 das Orientações de 2005 sobre o financiamento dos aeroportos oferece orientações sobre as atividades que podem ser consideradas SIEG. Em substância, a gestão global de um aeroporto só pode ser considerada um SIEG em casos excecionais, como no caso de regiões isoladas. Em todo o caso, o exercício de atividades comerciais não diretamente associadas às atividades básicas do aeroporto não pode ser incluído no âmbito de um SIEG (ver n.º 53, alínea iv), das Diretrizes 2005).

**107. Qual é a relação entre a Decisão e o Regulamento 1370/2007?**

A Decisão não se aplica às compensações de serviço público nos setores dos transportes terrestres (artigo 2.º, n.º 5, da Decisão). A compensação por obrigações de serviço público no transporte ferroviário e nos setores do transporte rodoviário de passageiros é regido pelo Regulamento (CE) n.º 1370/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2007. Uma compensação concedida em conformidade com as disposições do presente Regulamento está isenta da obrigação de notificação prévia.

3.4.1.5 Empresas em dificuldade

**108. A Decisão também se aplica a empresas em dificuldade?**

Sim. Não há nenhuma disposição que impeça a Decisão de se aplicar a empresas em dificuldade.

3.4.2 Condições de compatibilidade

3.4.2.1 Apresentação geral

**109. Quais são as principais condições de compatibilidade estabelecidas pela Decisão?**

As principais condições de compatibilidade estabelecidas pela Decisão são as seguintes:

--

- Um ato de atribuição especificando, em particular, a natureza e a duração das obrigações de serviço público, da empresa e do território em causa, a natureza de quaisquer direitos exclusivos ou especiais atribuídos à empresa, os parâmetros de cálculo da compensação, respetivo controlo e revisão, as medidas destinadas a evitar eventuais compensações excessivas e respetivas modalidades de reembolso, e incluindo uma referência para a Decisão.
- A compensação não deve exceder o necessário para cobrir os custos ocasionados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, incluindo um lucro razoável; para esse fim é necessário um cálculo de todos os custos, bem como de qualquer tipo de receita recebida.
- Controlo da compensação excessiva pelas autoridades públicas dos Estados-Membros.

**110. Qual é a diferença entre as condições do acórdão *Altmark* e as condições estabelecidas na Decisão?**

O acórdão *Altmark* define as circunstâncias em que uma medida cai no âmbito do conceito de auxílios estatais, enquanto a Decisão e o Enquadramento definem as condições em que uma compensação que constitui auxílio estatal é compatível com o mercado interno. A principal diferença substantiva entre o acórdão e o pacote SIEG diz respeito à quantidade/cálculo da compensação.

De acordo com a quarta condição do acórdão *Altmark*, de forma a não constituir um auxílio estatal<sup>112</sup>, o montante da compensação deve ser definido:

- através de um procedimento de concurso público aberto, transparente e não discriminatório, que permita escolher o candidato capaz de fornecer os serviços ao menor custo para a coletividade, ou
- através de um processo segundo o qual as autoridades públicas têm de determinar o montante da compensação com base numa análise dos custos de uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada.

Por outras palavras, a quarta condição *Altmark* é preenchida se a compensação não é fixada acima do nível que seria exigido por uma empresa eficiente (capaz de vencer um concurso ou identificada através de um exercício de avaliação de desempenhos).

A Decisão não define requisitos de eficiência. O montante da compensação não tem necessariamente de ser determinado através de um procedimento de concurso público ou por comparação com os custos de uma empresa média bem gerida.

Desde que a autoridade pública prove que a compensação concedida corresponde aos custos líquidos estimados com base nos parâmetros definidos com precisão incluídos no ato de atribuição e que não há compensação excessiva, a compensação em causa é considerada um auxílio estatal compatível com as regras do TFUE<sup>113</sup>.

**Exemplo:**

A autoridade pública decide atribuir a um operador a prestação de um SIEG e para fornecer-lhe financiamento para esse serviço. Há três cenários possíveis:

- O SIEG em causa é prestado por um operador escolhido através de um concurso em conformidade com a quarta condição *Altmark* a um preço de 90. Se todas as outras

<sup>112</sup> Desde que as outras três condições do acórdão *Altmark* sejam preenchidas (ver a pergunta 61).

<sup>113</sup> Desde que as restantes condições estabelecidas na Decisão sejam preenchidas.

condições do acórdão *Altmark* são preenchidas, a compensação de 90 não constitui um auxílio estatal.

- O SIEG é prestado por um operador com um custo líquido de 90. Se esse custo de 90 corresponde ao custo de uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada, de acordo com a quarta condição *Altmark*, e se todas as outras condições do acórdão *Altmark* são preenchidas, a compensação de 90 não constitui um auxílio estatal.
- O SIEG é prestado por um operador que não foi selecionado através de um concurso em conformidade com a quarta condição *Altmark* e os custos líquidos excederem 90 (são, por exemplo, de 100). Uma compensação de 100 será considerada pela Decisão como um auxílio estatal compatível desde que não exceda o necessário para cobrir o custo líquido efetivamente suportado pelo operador na prestação do SIEG, incluindo um lucro razoável. Isto, como é evidente, é possível se o SIEG em questão é abrangido pelas categorias definidas na Decisão.

**111. *Quais são as principais diferenças entre as decisões de 2005 e 2011 no que diz respeito às condições de compatibilidade?***

As diferenças entre as Decisões de 2005 e 2011 respeitam principalmente ao âmbito de aplicação (redução do limite de compensação de 30 para 15 milhões de euros, eliminação do limite do volume de negócios do prestador do serviços, extensão da lista de serviços sociais elegíveis, independentemente dos valores além dos hospitais e da habitação social, e limitação da duração do período de atribuição).

No que diz respeito às condições de compatibilidade, há apenas algumas alterações que visam, no essencial, simplificar a aplicação das regras e aumentar a transparência.

A fim de simplificar a aplicação das regras, a nova Decisão permite um teste compensação excessiva durante um período mais longo<sup>114</sup>. Também apresenta uma proteção para o lucro razoável<sup>115</sup>, o que também constitui um limite para o lucro razoável quando a prestação do SIEG não está associada a um risco substancial.

No que se refere à transparência, a nova Decisão introduz a obrigação de se fazer uma referência à Decisão no ato de atribuição<sup>116</sup> e de se publicar o ato de atribuição e o montante do auxílio concedido no caso de a compensação ser superior a 15 milhões de euros<sup>117</sup>.

**112. *Se a todos os operadores de mercado é atribuído o mesmo SIEG, deverão todos esses operadores receber o mesmo montante de compensação pela prestação do SIEG, na aceção das regras relativas aos auxílios estatais?***

Os Estados-Membros têm uma ampla margem de discricionariedade no que se refere à organização e financiamento do que consideram ser um SIEG. A Decisão permite que os Estados-Membros financiem integralmente os custos líquidos decorrentes da prestação de um SIEG pelos respetivos prestadores, mas não os obriga a fazê-lo. Os Estados-Membros podem, se assim pretenderem, decidir pagar uma compensação fixa igual a todos os prestadores, desde que tal compensação não dê origem a uma compensação excessiva para os operadores em causa. Também são livres de subcompensar os prestadores de um SIEG, ou de não os compensar de todo. Na medida em que as compensações de serviço público concedidos a prestadores de SIEG seja calculada com

<sup>114</sup> Ver o artigo 6.º, n.º 1 da Decisão.

<sup>115</sup> Ver o artigo 5.º, n.º 7 da Decisão.

<sup>116</sup> Ver artigo 4.º, alínea f), da Decisão.

<sup>117</sup> Ver o artigo 7.º da Decisão.

base nos respetivos custos efetivos e receitas relevantes e não exceda o necessário para compensar a prestação do SIEG, essa compensação pode ser considerada compatível na aceção das regras relativas aos auxílios estatais.

Como é explicado na secção 3.5.2 do presente guia, quando a compatibilidade do auxílio é avaliada com base no Enquadramento, o método de cálculo da compensação deve ser o mesmo para todas as empresas incumbidas de um mesmo SIEG.

**113. A Decisão exige a escolha da empresa que presta o SIEG ao menor custo?**

Não, isso não é exigido pela Decisão. Os Estados-Membros são responsáveis pela definição dos SIEG que pretendem e, em particular, a qualidade desses serviços. Quando a qualidade é maior, os custos da prestação do serviço podem ser superiores e a compensação pode cobrir todos os custos efetivamente incorridos pela empresa.

**114. É verdade que, se classificar um serviço como SIEG e cumprir com a Decisão, uma autoridade pública não é obrigada a cumprir as regras da UE relativas aos contratos públicos?**

Isso não é correto. Conforme previsto no considerando 29, a Decisão é aplicável sem prejuízo das disposições da União em matéria de contratos públicos. As regras relativas aos contratos públicos aplicáveis devem, assim, ser respeitadas. No entanto, o cumprimento dessas regras não é uma condição essencial para a aplicação da Decisão.

3.4.2.2 Ato de atribuição

**115. Por que razão há uma nova exigência de inclusão de uma referência à Decisão no ato de atribuição (artigo 4.º, alínea f))?**

Ao exigir às autoridades públicas a inclusão de uma referência à Decisão no ato de atribuição, a Comissão tenciona aumentar a transparência e melhorar o cumprimento das regras. Em particular, os interessados passarão a conhecer quais as normas aplicáveis e em que condições o auxílio deve preencher para ser compatível com o mercado interno. Assim, a certeza jurídica também é aumentada.

**116. A Decisão exige a definição de parâmetros para calcular o montante da compensação no ato de atribuição. Como é que é possível fazê-lo antes de oferecer o serviço?**

Muitas vezes, é impossível conhecer-se todos os pormenores relativos aos no momento em que uma empresa inicia a prestação de um SIEG. Consequentemente, quando não é possível, a Decisão não exige a apresentação prévia de um cálculo detalhado, por exemplo, do preço por dia, por refeição ou por categoria de cuidados a serem reembolsados pelo financiamento público. As autoridades públicas têm claramente margem de discricionariedade para de especificar os parâmetros, se assim pretenderem.

A Decisão apenas exige que o ato de atribuição inclua a base do cálculo futuro da compensação: por exemplo, que a compensação será determinada com base de um preço por dia, por refeição, por categoria de cuidados, com base numa estimativa do número de potenciais utilizadores, etc.

A compensação pode cobrir o custo líquido incorrido na prestação do SIEG (compensação *ex post* na totalidade), mas neste caso, nos termos do artigo 5.º, n.º 7 da Decisão, o lucro deve limitar-se à taxa de *swap* relevante + 100 pontos-base.

O importante é que base de financiamento usada pelo organismo de financiamento (o Estado, a autoridade local) para financiar o prestador seja clara. Essa transparência também é benéfica para os contribuintes.

**Exemplos:**

- Se uma autoridade pública pretender criar um centro para idosos, os parâmetros para compensação de custos poderão ser:
  - o número de idosos do centro ao longo de um período de um ano;
  - o número de dias passados no centro durante este período.
- Se uma autoridade pública pretender criar um centro de apoio ao desemprego jovem, os parâmetros para a compensação de custos poderão ser:
  - o número de jovens desempregados que frequentam um curso de formação ao longo de um período de um ano;
  - o equipamento utilizado e os salários dos formadores durante um período de um ano.

**117. Mesmo para organismos com experiência na prestação de SIEG, pode haver um nível elevado de imprevisibilidade em termos de custos e um risco de perdas *ex post*: alterações imprevisíveis no nível de cuidados necessários, nos perfis dos utilizadores, no número de utilizadores e no nível das receitas (não pagamento de taxas de utilização, variação no número de utilizadores, recusa de outras autoridades públicas em contribuir). Como podem os órgãos públicos lidar com esta situação?**

Uma empresa incumbida de um SIEG, especialmente quando inicia a sua atividade ou é de porte limitado, não pode comprometer-se com um orçamento fixo ou um preço por unidade. Como é evidente, se há um aumento no número de utilizadores, os custos também irão aumentar; se alguns deles não puderem pagar uma contribuição pré-definida, a receita será menor, etc.

No entanto, isso não altera a forma como os custos são incorridos (pagamento de salários, arrendamento, etc.) ou podem ser calculados (por categoria de cuidados, etc.) Significa principalmente que o prestador terá de enfrentar custos mais elevados e que o órgão público terá que pagar uma compensação mais elevada.

Todas estas situações podem ser tomadas em consideração no âmbito da Decisão. Se uma estimativa relativamente a alterações das circunstâncias ou a circunstâncias imprevisíveis que possam surgir durante a prestação de um SIEG não está prevista no ato de atribuição, a definição de mecanismos *ex post* para correção dos custos através de uma comparação com os custos reais podem ser uma forma de antecipar tais circunstâncias.

Duas opções são possíveis, desde que o valor total da compensação anual não ultrapasse o limite estabelecido pela Decisão:

- a autoridade pública pode definir no ato de atribuição um mecanismo de correção *ex post* que permita a revisão periódica dos parâmetros de custo;
- a autoridade pública pode atualizar o ato de atribuição se considerar que um parâmetro de custo tem de ser modificado.

**118. Quando os parâmetros para o cálculo da compensação são definidos relativamente a um determinado organismo, deve ser feita uma comparação com outros organismos? Deverá ser realizada uma avaliação subjetiva da eficiência? Como pode ser comparado o valor do acompanhamento pastoral, da orientação espiritual, do tempo adicional dispendido, etc.?**

Cabe à autoridade pública definir a extensão da atribuição em questão e se as tarefas não mensuráveis (cuidar de pessoas idosas ou com deficiência, etc.) têm como consequência um maior nível de custos, por exemplo em termos de tempo dispendido pelas pessoas

que prestam o serviço. Estes custos podem, como é evidente, ser tomados em consideração e compensadas. A Decisão não exige nenhuma avaliação quanto à eficiência, e deixa às autoridades públicas competentes a realização de juízos sobre a qualidade necessária do serviço.

Por exemplo, quando dois organismos prestam SIEG para cada um dos quais é definido um nível diferente de qualidade nos atos de atribuição, cada um dos prestadores de serviços receberá uma compensação correspondente aos custos em que incorreu, os quais serão diferentes dos custos do outro prestador em resultado do nível necessário de qualidade.

**119. Como devem os parâmetros da compensação de custos ser determinado no caso de um determinado SIEG ser financiado por duas ou mais entidades públicas?**

Se duas ou mais autoridades públicas (por exemplo, uma cidade e uma região) pretendem financiar parcialmente, por exemplo, um centro para pessoas desfavorecidas, cada autoridade pode determinar os parâmetros de compensação de acordo com o serviço em causa, possivelmente na sequência de discussões com o prestador do serviço.

As autoridades públicas podem determinar as suas contribuições individuais para a compensação da forma que entenderem, desde que o valor total correspondente a todos os diferentes tipos de compensação recebidos não exceda os custos líquidos suportados pelo prestador do SIEG, incluindo um lucro razoável<sup>118</sup>.

**120. Caso uma autoridade pública pretenda financiar apenas uma parte dos custos anuais de um prestador ao qual foi atribuído um SIEG, como devem ser determinados os parâmetros para cálculo da compensação?**

O importante é que o montante da compensação não deve exceder o necessário para cobrir os custos gerados pelo cumprimento das obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas e um lucro razoável.

Por exemplo, uma autoridade pública pode prever no ato de atribuição que irá compensar o prestador por 60% do custo líquido (despesas menos receitas) incorrido na prestação do SIEG.

**121. Sempre que um SIEG que é financiado, em parte, pela autoridade pública, e em parte, pelos respetivos utilizadores, é possível que uma autoridade pública cobrir todos os custos se o SIEG tiver prejuízo?**

Sempre que um SIEG financiado conjuntamente por uma autoridade pública e pelos seus utilizadores que está a dar prejuízo devido, por exemplo, a um declínio nas contribuições dos utilizadores, a perda pode ser compensada pela autoridade pública na medida em não implique compensação excessiva e se os parâmetros de cálculo da compensação fixados pela autoridade nacional competente o permitirem. Desde que não haja compensação excessiva, a percentagem de financiamento do SIEG pela autoridade pública pode ser livremente determinada pela legislação nacional e não é relevante no que se refere às regras relativas aos auxílios estatais.

**122. É possível a uma autoridade pública estabelecer no ato de atribuição que irá cobrir os prejuízos de exploração incorridos para cada período especificado sem definir quaisquer outros parâmetros para o cálculo da compensação?**

Para efeitos de compatibilidade com a Decisão, os Estados-Membros têm, no ato de atribuição, de definir os parâmetros com base nos quais a compensação é calculada, de forma a permitir que as instituições da UE desempenhem o seu papel de supervisão.

---

<sup>118</sup> Ver o artigo 5.º da Decisão.

No entanto, os Estados-Membros têm alguma margem de manobra na definição dos parâmetros que escolhem para facilitar o seu planeamento financeiro, na medida em que o método escolhido permita o cálculo transparente e verificável da compensação. O que importa em termos de compatibilidade com as regras relativas aos auxílios estatais é que eles não acabem por compensar excessivamente operadores de SIEG. Os Estados-Membros são livres de decidir a forma e o nível de financiamento dos seus SIEG, desde que cumpram as regras da UE. Em princípio podem, por conseguinte, definir os parâmetros de compensação tendo por referência a cobertura dos prejuízos operacionais, desde que os parâmetros de cálculo permitam concluir que não há compensação excessiva. Neste caso, nos termos do artigo 5.º, n.º 7, da Decisão, o lucro deve ser limitado à taxa de *swap* relevante + 100 pontos-base.

### 3.4.2.3 Montante da compensação

#### ***123. Que metodologia deve ser usada para calcular o custo líquido das obrigações de serviço público nos termos da Decisão?***

O artigo 5.º, n.º 2, da Decisão prevê duas metodologias, as quais podem ser utilizadas para calcular os custos líquidos das obrigações de serviço público:

- nos termos da Decisão de 2005, o custo líquido pode ser calculado como a diferença entre custos e receitas («metodologia baseada na afetação de custos»); se a empresa em causa também realiza atividades fora do âmbito do SIEG, apenas os custos relacionados com o SIEG serão tidos em consideração;
- alternativamente, o custo líquido pode ser calculado como a diferença entre o custo líquido incorrido pela empresa ao cumprir a obrigação de serviço público e o custo líquido ou o lucro operacional da mesma no caso de não existir obrigação de serviço público («metodologia do custo líquido evitado»). Esta metodologia pode ser apropriada por exemplo, nos setores da habitação social: o custo líquido pode ser calculado como a soma das receitas cessantes (devido à limitação das receitas em comparação com o preço de mercado) e os custos adicionais decorrentes da obrigação de serviço público (por exemplo, custos incorridos na verificação de que os inquilinos são elegíveis); as receitas que não teriam sido recebidas se a habitação fosse comercial devem ser subtraídas.

Em contraste com o Enquadramento, a Decisão não exige uma metodologia específica: Os Estados-Membros podem decidir qual é a metodologia mais adequada para cada caso específico.

#### ***124. O que seriam exemplos do tipo de investimento que poderia ser objeto de auxílio no âmbito de um SIEG? Por exemplo, podem se os custos associados a um motor de navio serem considerados custos SIEG, sabendo-se que a autoridade incumbiu o proprietário do navio de uma obrigação de serviço público de transporte de passageiros?***

Nos termos do artigo 5.º, n.º 3, alínea d) da Decisão, os custos relacionados com investimentos necessários à prestação do SIEG podem ser tidos em conta para determinar o montante da indemnização. Não existe uma lista limitativa do tipo de investimento em causa. Os custos de depreciação do motor de um navio que é usado exclusivamente para prestar um SIEG são um exemplo válido. Se o navio é também usado para atividades não SIEG, os custos apenas podem ser parcialmente tidos em conta (ver artigo 5.º, n.º 3, alínea c)).

#### ***125. É necessário atribuir um valor específico de compensação aos custos específicos?***



Não. As regras relativas aos auxílios estatais não se referem à natureza dos custos SIEG (por exemplo, salários, manutenção de instalações, despesas ou compras externas específicas), mas ao respetivo âmbito, isto é, ao facto de os custos estarem ou não associados com a prestação de um SIEG. Não é necessário que a autoridade pública reserve um montante específico de compensação por serviços específicos no âmbito da missão geral de serviço público.

***126. No cálculo da compensação, é possível levar em conta as doações feitas por uma autoridade pública e os serviços prestados por uma autoridade pública para auxiliar um organismo a cumprir as suas obrigações de serviço público?***

Sim. De acordo com o artigo 5.º, n.º 4, da Decisão, o montante da compensação inclui todas as vantagens concedidas pelo Estado ou através de recursos estatais, independentemente da forma que assumam. A este respeito, a natureza exata – financeira ou material – das vantagens previstas pelas autoridades públicas (compensação, serviços, etc.) não é relevante.

Assim, no cálculo da compensação e verificação de compensação excessiva a autoridade pública deve levar em conta as doações e serviços (ou edifícios ou bens) prestados abaixo dos preços de mercado. Isto significa que deve ser calculado um equivalente de subvenção pela prestação de serviços (ou disponibilização de edifícios ou bens) abaixo do preço de mercado.

***127. Como deve ser calculado o montante da compensação por um serviço público caso os prestadores de um SIEG serem titulares de direitos especiais ou exclusivos relacionados com o cumprimento de várias missões de serviço público?***

O n.º 4, artigo 5.º, da Decisão prevê que o lucro que exceda o lucro razoável decorrente de direitos especiais ou exclusivos e de qualquer outra vantagem concedida pelo Estado à empresa que presta o SIEG deve ser incluído na receita a considerada e, assim, reduzir a compensação. Se o Estado-Membro assim decidir, o mesmo pode ser efetuado relativamente a outros lucros decorrentes de outras atividades.

***128. No caso de diversos organismos públicos, incluindo uma autoridade local, constituírem com organismos privados uma entidade jurídica a fim de operarem conjuntamente um SIEG, como deve a participação nessa entidade de membros que não são autoridades públicas ser considerada no cálculo da compensação?***

Supondo-se que os membros que não são autoridades públicas fazem contribuições financeiras ao operador ou lhe prestam alguma outra forma de apoio, há que determinar se essas contribuições se caracterizam como auxílios estatais na aceção do n.º 1, artigo 107.º, do TFUE. A contribuição efetuada por um organismo de direito privado pode efetivamente ser caracterizada como auxílio estatal se for efetuada por meio de recursos estatais. É esse o caso, em particular, se o organismo de direito privado em questão for uma empresa pública na aceção da Diretiva Transparência<sup>119</sup> e, além disso, se a Decisão de conceder o auxílio for imputável a uma autoridade pública<sup>120</sup>. Se for caracterizada como auxílio estatal, a contribuição em causa deve ser adicionada aos outros casos de auxílio estatal, sendo então necessário verificar se o montante total de auxílios estatais ultrapassa o que é necessário para cobrir os custos decorrentes da prestação das

<sup>119</sup> Diretiva da Comissão 2006/111/CE de 16 de novembro de 2006, relativa à transparência das relações financeiras entre os Estados membros e as empresas públicas, bem como à transparência financeira relativamente a certas empresas, JO L 318 de 17.11.2006, p. 17.

<sup>120</sup> Acórdão do Tribunal de Justiça no processo C-379/98 *Preussen Elektra AG* [2001] Coletânea I-2009, n.º 58.

obrigações de serviço público, tendo em conta as respetivas receitas relevantes e, se necessário, um lucro razoável como contrapartida pelo cumprimento dessas obrigações.

Além disso, se a contribuição não constitui um auxílio estatal na aceção do n.º 1, artigo 107.º, do TFUE, deve preencher as condições da Decisão ou do Enquadramento, preenchendo, em particular, as disposições do ato de atribuição. O organismo em questão pode financiar o SIEG com base do ato de atribuição (referindo-se às obrigações de serviço público definidas pelas autoridades públicas).

Se a contribuição efetuada por conta das obrigações de serviço público não se caracteriza como auxílio estatal na aceção do n.º 1, artigo 107.º, do TFUE, não tem de ser adicionada ao cálculo do montante global dos auxílios estatais; tem, No entanto, de ser adicionada à receita referente a obrigações de serviço público e, assim, reduzirá os custos líquidos resultantes do SIEG e, por conseguinte, a base da compensação potencial. Não tem, No entanto, de preencher as condições estabelecidas na Decisão e no Enquadramento.

***129. Devem os benefícios fiscais decorrentes da condição empresarial de um organismo ser considerados como receitas, na aceção do artigo 5.º, n.º 4 da Decisão?***

A compensação pode cobrir a diferença entre os custos efetivamente incorridos na prestação de um SIEG e as respetivas receitas. Um benefício fiscal pode ser um auxílio estatal e ser concedido na forma de receita ou de redução de custos. Independentemente da sua natureza, tem que ser levado em conta na determinação do montante da compensação necessária para prestar o SIEG.

Se benefício fiscal consiste numa redução de custos, nenhuma compensação pode ser concedida pelo valor correspondente a essa redução. Se consiste de receitas destinadas ao prestador do serviço, o benefício fiscal terá de ser deduzido da compensação a atribuir.

***130. Devem os pagamentos feitos ao abrigo de um acordo de transferência de lucros e perdas no âmbito de uma sociedade-mãe pública ser considerados como receitas, na aceção do artigo 5.º, n.º 4, da Decisão?***

Em vários Estados-Membros, as sociedades-mãe públicas celebram acordos de transferência de lucros e perdas no âmbito dos quais uma subsidiária lucrativa tem que transferir os seus lucros para a sociedade-mãe, a qual usa esses lucros para cobrir prejuízos gerados por uma filial deficitária que presta um SIEG.

Tais pagamentos recebidos para cobrir perdas por conta de um SIEG devem ser considerados como receitas na aceção do artigo 5.º, n.º 4, da Decisão e, consequentemente, reduzir os custos líquidos elegíveis para compensação.

***131. Qual é o significado de «lucro razoável» no cálculo da compensação compatível?***

De acordo com o artigo 5.º, n.º 5, da Decisão, «lucro razoável» significa a taxa de rendibilidade sobre o capital que seria exigida por uma empresa típica que estivesse a considerar a possibilidade de prestar o serviço de interesse económico geral durante a totalidade do período de atribuição, tendo em conta o nível de risco. «Taxa de rendibilidade sobre o capital» significa a taxa interna de rendibilidade que a empresa obtém sobre o capital investido ao longo do período de atribuição. O nível de risco depende dos setores em causa, do tipo de serviço e das características da compensação.

O artigo 5.º, n.º 8, da Decisão prevê que «Sempre que, devido a circunstâncias específicas, não for adequado utilizar a taxa de rendibilidade do capital, os Estados-Membros devem poder recorrer a outros indicadores do nível de lucro para determinar o que deve constituir um lucro razoável, tais como a rendibilidade média do capital

próprio, a rendibilidade do capital aplicado, a rendibilidade do ativo ou a rendibilidade das vendas».

O artigo 5.º, n.º 7, da Decisão prevê uma disposição de proteção, afirmando que uma taxa de rendibilidade sobre o capital que não exceda a taxa de *swap* relevante acrescida de um prémio de 100 pontos-base deve ser considerada razoável. Em todo o caso, se a prestação do serviço não está associada a um risco substancial, esta taxa também é o limite superior do lucro razoável.

**132. O que deve entender-se por «risco»? O que seriam exemplos do que constituiria um risco para o prestador?**

Risco deve ser entendido como um fator que pode reduzir o lucro esperado (reduzindo as receitas esperadas e/ou aumentando os custos esperados).

Certos fatores podem ser incluídos nos parâmetros de cálculo da compensação (por exemplo, o preço do petróleo ou o número de passageiros de um serviço de autocarro); se esses fatores foram incluídos nos parâmetros, deixam de constituir fatores de risco.

O artigo 5.º, n.º 5, da Decisão prevê que o nível de risco depende dos setores em causa, do tipo de serviço e das características da compensação.

As características do mecanismo de compensação são um exemplo importante de um fator que afeta o risco. Quando o custo líquido incorrido na prestação de um SIEG é, no essencial, compensado *ex post* na íntegra, o nível de risco será insignificante e o lucro razoável será, por conseguinte, limitado. Pelo contrário, um montante fixo pela prestação de um SIEG, determinado *ex ante*, envolve um risco maior para o prestador.

O setor de atividade é outro exemplo de um fator de risco. Os setores competitivos, nos quais a procura e os custos são voláteis (a menos que já tenham sido considerados nos parâmetros de compensação) ou nos quais os ativos são onerosos e difíceis de revender, são considerados mais arriscados. Assim, um prestador exigiria uma maior rendibilidade sobre o capital para investir e prestar o serviço em tais casos.

**133. Para efeitos do cálculo do lucro razoável, a Decisão refere-se a uma taxa de rendibilidade sobre o capital. É possível usar diferentes métodos para calcular o lucro razoável?**

Sim, em circunstâncias específicas, tal como previsto no artigo 5.º, n.º 8, da Decisão.

A rendibilidade sobre o capital (ou seja, a «taxa interna de rendibilidade» que a empresa obtém sobre o capital investido) pode não estar disponível ou ser adequada para um caso concreto, enquanto que outros indicadores de nível de lucro, como o retorno sobre as vendas, estão disponíveis e são mais apropriados. Em tais circunstâncias, é possível a utilização de outros indicadores de lucros, como os mencionados no artigo 5.º, n.º 8, da Decisão, para que se usem referências sólidas e fiáveis no cálculo do lucro razoável.

**134. A proteção do lucro só se aplica à compensação do capital. Se, mediante justificação, outros indicadores de nível de lucro são usados, deixa de existir proteção?**

Verificou-se não ser viável garantir uma proteção única relativamente a outros indicadores de nível de lucro além da taxa de rendibilidade sobre o capital. Isto deve-se a que os níveis de lucro determinados por outros indicadores, tais como «taxa de rendibilidade sobre os ativos» ou a «taxa de rendibilidade sobre as vendas», têm de ser avaliadas à luz dos setores em que o prestador opera. Para um risco semelhante, um certo nível de rendibilidade dos ativos que seria considerado razoável num determinado setor não o seria noutros setores.

Mesmo se for garantida uma proteção apenas relativamente à taxa de rendibilidade sobre o capital, isso não impede os Estados-Membros de calcularem o que seria o lucro razoável com base em indicadores do nível do lucro que não a taxa de rendibilidade do capital, se tal for devidamente justificado.

**135. *Existe alguma forma prática de conhecer o nível da taxa de swap relevante?***

As taxas de *swap* serão em breve publicadas no website da DG Concorrência da Comissão. Serão disponibilizadas relativamente a diferentes moedas da UE e maturidades.

**136. *Seria aceitável adicionar aos custos 20% por conta de despesas gerais, e considerar o lucro como razoável?***

Não seria aceitável adicionar aos custos 20% por conta de despesas gerais, e considerar o lucro como razoável. Isto porque o cálculo do resultado não seria associado ao risco incorrido na prestação do serviço e poderia, por conseguinte, ultrapassar o que deve ser considerado um lucro razoável.

Pode ser levada em conta uma contribuição adequada para os custos gerais na determinação do custo líquido incorrido na prestação de um SIEG.

Pode ser adicionado um lucro razoável a este custo líquido para determinar a compensação adequada. Mas esse lucro razoável deve estar associado ao risco incorrido pelo prestador.

**137. *É necessário uma empresa que presta um SIEG manter contas separadas se, simultaneamente, realiza outras atividades comerciais?***

Sim, nos termos do artigo 5.º, n.º 9, da Decisão, as empresas que exerçam atividades abrangidas por um SIEG e fora do âmbito do mesmo devem manter contas que mostrem separadamente os custos e as receitas do SIEG, e os custos e as receitas associados a outros serviços.

Essa é a melhor forma de essas empresas provarem que a compensação atribuída não excede o custo líquido do SIEG, não envolvendo, assim, qualquer compensação excessiva. Simultaneamente, contabilidades separadas abrangidas por um SIEG e fora do âmbito do mesmo permitem à Comissão e ao Estado-Membro avaliar se os critérios estabelecidos pela Decisão são de facto preenchidos<sup>121</sup>.

**138. *Um órgão que é responsável pela prestação de um SIEG e que também está envolvido em atividades não económicas têm de manter contas separadas?***

A contabilidade interna deve permitir que os custos associados à prestação do SIEG sejam identificados; Processo contrário, o montante da compensação não pode ser estabelecido. Além disso, em caso de reclamação, a empresa à qual é atribuído o SIEG deve ser capaz de demonstrar a ausência de compensação excessiva. Assim, na prática, é necessário manter contas separadas em tais situações.

**139. *Que custos podem ser compensados quando uma empresa usa a mesma infraestrutura para prestar SIEG e atividades económicas que não são caracterizados como SIEG?***

A empresa deve atribuir os custos aos dois tipos de atividades. Os custos atribuídos a um SIEG podem cobrir todos os custos variáveis incorridos na prestação do SIEG, com uma contribuição proporcional para os custos fixos comuns ao SIEG e às operações não SIEG.

---

<sup>121</sup> Ver o artigo 6.º, n.º 1 da Decisão.

#### 3.4.2.4 Compensação excessiva e recuperação

**140. A Decisão permite o pagamento de compensação de serviço público, mas proíbe compensações excessivas; o que significa «compensação excessiva»?**

A compensação excessiva deve ser entendida como uma compensação que a empresa recebe em excesso do que é necessário para cobrir os custos líquidos incorridos no cumprimento das obrigações de serviço público, incluindo um lucro razoável.

O artigo 5.º da Decisão fornece orientação sobre como determinar o custo líquido suportado no cumprimento das obrigações de serviço público, incluindo um lucro razoável.

**141. Deve haver um controlo a cada três anos. É possível transferir compensação excessiva para o período seguinte para além dos 10% se não houver compensação excessiva durante a totalidade do período de atribuição? Ou deve haver recuperação?**

A fim de aumentar a flexibilidade, a Decisão de 2011 assume uma abordagem plurianual, em vez da abordagem anual nos termos da Decisão de 2005. Isto significa que um prestador pode receber uma compensação superior ao custo líquido suportado no cumprimento das obrigações de serviço público de um determinado ano, desde que não haja compensação excessiva durante a duração total do contrato.

No entanto, com vista a evitar que o beneficiário receba uma compensação excessiva a duração total do contrato, o artigo 6.º da Decisão prevê que os Estados-Membros devem efetuar controlos intermédios regulares (pelo menos a cada três anos) durante o período de atribuição e no final do mesmo. Sempre que uma empresa tenha recebido compensação excessiva superior a 10% do valor da compensação média anual, o Estado-Membro deve intervir para garantir que o mecanismo de compensação respeita o que havia sido previsto no ato de atribuição. O Estado-Membro deve assegurar que a empresa interessada reembolsa a compensação excessiva e os parâmetros de cálculo da compensação têm de ser atualizados para utilização futura. Quando o montante da compensação não ultrapassa 10% do valor da compensação média anual, tal excesso pode ser transportado para o período seguinte e deduzido do montante da compensação a pagar em relação a esse período.

**142. Que efeito teria a criação de um mecanismo destinado a evitar eventuais excessos sobre a obrigação que a autoridade pública tem de controlar a compensação excessiva?**

Dada a importância de garantir que a compensação não ultrapassa o necessário para cobrir os custos incorridos por uma empresa no cumprimento das suas obrigações de serviço público, tendo em conta as receitas relevantes e um lucro razoável, um mecanismo destinado a evitar tal compensação excessiva pode ser benéfico. No entanto, a existência de um mecanismo desse tipo não poderia aliviar os Estados-Membros da obrigação de garantir que a empresa não beneficia efetivamente de compensação excessiva, de acordo com o artigo 6.º da Decisão.

**143. Sempre que um SIEG é financiado conjuntamente por duas ou mais autoridades públicas (por exemplo, pelo governo central e/ou uma região e/ou de uma província e/ou uma autoridade local de nível inferior), como deve o controlo da compensação excessiva ser realizado?**

Os atos de atribuição devem ser concebidos de forma a garantir que a compensação total recebida pelo prestador de um SIEG das diferentes autoridades públicas não excede o que necessário para cobrir os custos líquidos incorridos no cumprimento das obrigações de serviço público, incluindo um lucro razoável.

Em particular, quando uma autoridade pública determina o montante da compensação a conceder a uma empresa pelo cumprimento das obrigações de serviço público, a referida autoridade deve incluir na receita da empresa a compensação que a empresa irá receber de outras autoridades públicas. Se o montante das indemnizações recebidas de outras autoridades não for antecipadamente, a autoridade pública pode incluir esse valor como parâmetro de cálculo da compensação.

Os controlos de existência de compensação excessiva baseiam-se nos mesmos princípios que seriam seguidos se o SIEG fosse financiado por uma única autoridade pública. As autoridades públicas devem realizar controlos regulares, ou assegurar a realização dos mesmos, pelo menos de três em três anos durante o período de atribuição e no final do mesmo, a fim de garantir que a compensação efetivamente concedida está em conformidade com o ato de atribuição e não implica uma compensação excessiva. Cabe ao Estado-Membro em causa decidir qual a autoridade pública que realiza essas verificações.

***144. Em caso de compensação excessiva relacionadas com o financiamento conjunto de um SIEG por vários níveis de autoridades públicas, como deve o reembolso da compensação excessiva ser realizado aos vários níveis envolvidos?***

A repartição do reembolso de uma eventual compensação excessiva entre os diversos órgãos públicos envolvidos não é uma questão que não diz respeito à UE, mas sim ao Estado-Membro em causa; no que se refere a auxílios estatais, só a eliminação de tal compensação excessiva e da vantagem indevida a que o mesmo dá origem é relevante.

**3.4.2.5 Subcompensação**

***145. As regras relativas aos auxílios estatais proíbem a subcompensação de um prestador de SSIG/SIEG, ou seja, o pagamento de uma taxa de compensação que é menor do que os custos associados à prestação do SSIG/SIEG? Não dá a subcompensação a um prestador origem a uma vantagem económica para um seu concorrente que não tem de suportar os encargos financeiros de tal subcompensação?***

De acordo com as regras relativas aos auxílios estatais, os prestadores de um SIEG/SSIG não devem receber qualquer compensação excessiva, isto é, a compensação que ultrapassa o necessário para cumprir as tarefas que lhes forem atribuídas. Estas regras não proíbem subcompensação ou a falta de compensação dos prestadores de SIEG/SSIG. Cabe aos Estados-Membros a decidir a forma e o nível de financiamento dos SIEG/SSIG que implementam de acordo com as regras da UE.

***146. Pode uma empresa incumbida de um SIEG que está ser subcompensada receber uma compensação provisória antes do final do exercício se, após esse exercício, vier a ser paga a compensação necessária pelo cumprimento da sua missão?***

As regras relativas aos auxílios estatais apenas proíbem a compensação excessiva. Em caso de subcompensação, cabe aos Estados-Membros decidir quais os métodos a serem utilizados para uma eventual revisão do montante da compensação, desde que tal revisão não dê origem a uma compensação excessiva. No que respeita às possibilidades de revisão do ato de atribuição e dos parâmetros de cálculo da compensação, ver as respostas às perguntas 58 e 117.

**3.4.3 Transparência e informação**

***147. A exigência de transparência adicional prevista no artigo 7.º da Decisão aplica-se se a compensação pela prestação de um SIEG exceder 15 milhões de euros ou, ainda, se todos os SIEG atribuídos a uma empresa ultrapassarem 15 milhões de euros?***

O artigo 7.º aplica-se se a compensação pela prestação de um SIEG exceder 15 milhões de euros. Este artigo tem de ser considerado em conjugação com o do artigo 2.º, n.º 1, alíneas b) e c), em particular, e destina-se a serviços sociais muito abrangentes que beneficiam da aplicação da Decisão, independentemente de quaisquer limiares. Relativamente a esses casos, a Decisão estabelece requisitos de transparência adicionais no artigo 7.º Não se destina a ser aplicada às empresas que fornecem vários SIEG, sendo cada uma delas individualmente compensada com um montante de auxílio que não ultrapasse os 15 milhões de euros, como também pode ser entendido a partir da referência, no artigo 7.º, alínea a), a «ato de atribuição» no singular.

**148. A publicação exigida pelo artigo 7.º da Decisão relativamente a valores superiores a 15 milhões de euros é necessária anualmente ou é aceitável publicar os montantes anuais no final do período de atribuição?**

Embora o momento da publicação não seja mencionado no artigo 7.º da Decisão, o objetivo deste artigo é garantir a transparência, informando os prestadores de serviços públicos sobre a atribuição de um SIEG, a entidade incumbida do mesmo, o âmbito do mesmo e respetiva compensação anual. Isto também permite que um possível competidor ou um cidadão chame a atenção de um juiz ou da Comissão para uma situação de auxílios ilegais ou incompatíveis. Parece, pois, resultar do objetivo desta disposição que tal informação deva ser publicada no momento da atribuição ou no decurso desse exercício. Aguardar pelo fim do período de atribuição implicaria que o objetivo da transparência não poderia ser completamente realizado.

**149. Nos casos em que um auxílio sob a forma de compensação de serviço público pode ser isento de notificação com base na Decisão, existe a obrigação de enviar à Comissão uma ficha de informação?**

Não. Ao aplicar a Decisão, as autoridades nacionais não têm qualquer obrigação de enviar à Comissão uma ficha de informação. As únicas obrigações processuais que a Decisão impõe aos Estados-Membros são que os Estados-Membros devem manter à disposição da Comissão, por um período de pelo menos dez anos, todos os elementos necessários para verificar se a compensação é compatível com a Decisão<sup>122</sup>, e que devem apresentar relatórios periódicos, a cada dois anos, sobre a aplicação da Decisão<sup>123</sup>.

**150. Quem deve fornecer os relatórios sobre a aplicação da Decisão: os Estados-membros ou as autoridades regionais/locais?**

Os relatórios sobre a aplicação da Decisão devem ser apresentada pelos Estados-Membros à Comissão de dois em dois anos<sup>124</sup>. Para este fim, os Estados-Membros devem organizar com antecedência o exercício de elaboração do relatório, reservando tempo suficiente para coligir as informações necessárias junto das autoridades regionais e locais relevantes.

**3.4.4 Entrada em vigor e disposições e transitórias**

**151. Desde quando é que a Decisão é aplicável? Tem efeitos retroativos?**

A Decisão aplica-se desde 31 de janeiro de 2012, data da sua entrada em vigor.

Tal aplica-se também a qualquer auxílio em execução antes da entrada em vigor da Decisão que não fosse compatível com a Decisão de 2005 ou isento de notificação nos termos da mesma (ou seja, auxílio ilegal), mas que preenche as condições estabelecidas na Decisão de 2011 (artigo 10.º, alínea b). Esta disposição aplica-se também aos regimes

<sup>122</sup> Ver o artigo 8.º da Decisão.

<sup>123</sup> Ver o artigo 9.º da Decisão.

<sup>124</sup> Ver o artigo 9.º da Decisão.

de auxílio em execução antes da entrada em vigor da nova Decisão; relativamente a esses regimes, é irrelevante se o prestador individual foi incumbido de um SIEG antes da entrada em vigor da presente Decisão ou só depois desse momento. «Auxílio em execução» significa que a empresa adquiriu o direito legal de receber o auxílio; não é relevante se o auxílio foi efetivamente pago ou não.

**152. *Os Estados-Membros têm harmonizar o auxílio existente, legalmente implementado no âmbito da Decisão de 2005, com a nova Decisão?***

Não. De acordo com as disposições transitórias previstas no artigo 10.º da Decisão, os regimes de auxílio que eram compatíveis com a Decisão de 2005 continuarão a ser compatíveis com o mercado interno e isentos de notificação por dois anos. A Decisão não menciona os auxílios individuais concedidos em conformidade com a Decisão de 2005. Assim, a situação jurídica desses casos de auxílio individual não é alterada pela nova Decisão. Os conceitos de «regime de auxílio» e «auxílio individual» são definidos no artigo 1.º, alíneas d) e e), do Regulamento 659/1999 (Regulamento Processual).

**153. *Podem os Estados-Membros que operam regimes de SIEG que foram legalmente implementadas no âmbito da Decisão de 2005 realizar novas atribuições nos termos da Decisão de 2005, durante o período de transição de dois anos?***

Como os regimes de auxílio compatíveis com a Decisão de 2005 continuam a ser compatíveis e isentos de notificação por dois anos, os Estados-Membros podem realizar novas atribuições ao abrigo de tais regimes existentes. No entanto, no final do período de transição os regimes de auxílio têm de ser harmonizados com a Decisão revista ou terminados.

### **3.5 Compensação no âmbito do Enquadramento SIEG**

#### **3.5.1 Âmbito de aplicação**

**154. *O Enquadramento aplica-se às compensações de serviço público no setor dos transportes?***

O Enquadramento não se aplica ao setor dos transportes terrestres<sup>125</sup>, mas aplica-se ao transporte aéreo e marítimo. O Enquadramento aplica-se sem prejuízo dos requisitos adicionais estabelecidos:

- no Regulamento (CE) n.º 1008/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de setembro de 2008, sobre regras comuns de exploração dos serviços aéreos na Comunidade<sup>126</sup>,
- no Regulamento (CEE) n.º 3577/92, de 7 dezembro de 1992, relativo à aplicação do princípio da livre prestação de serviços aos transportes marítimos internos nos Estados-Membros (cabotagem marítima)<sup>127</sup>.

**155. *O Enquadramento aplica-se às compensações de serviço público de radiodifusão?***

O Enquadramento não se aplica ao serviço público de radiodifusão<sup>128</sup>. Este setor é abrangido pela Comunicação da Comissão sobre a aplicação das regras relativas aos auxílios estatais de serviço público de radiodifusão<sup>129</sup>.

**156. *Quais são as regras de aplicação do Enquadramento às empresas em dificuldade?***

<sup>125</sup> Ver o n.º 8 do Enquadramento.

<sup>126</sup> JO L 293, 31.10.2008, p. 3.

<sup>127</sup> JO L 364 de 12.12.1992, p. 7.

<sup>128</sup> Ver o n.º 8 do Enquadramento.

<sup>129</sup> JO C 257, 27.10.2009, p. 1.



Os auxílios aos prestadores de SIEG em dificuldades<sup>130</sup> serão avaliados segundo as orientações comunitárias relativas aos auxílios estatais de emergência e à reestruturação de empresas em dificuldade<sup>131</sup>.

**157. É necessário que um auxílio que excede o limite previsto no artigo 2.º, alínea a), da Decisão seja notificado à Comissão?**

A Decisão aplica-se às compensações de serviço público que não ultrapassam 15 milhões de euros por ano. No que se refere aos hospitais e a determinados serviços sociais, não há nenhuma limitação quanto aos valores que estão isentos de notificação.

Se a compensação para outros serviços que não os hospitais e os serviços sociais exceder o limite de 15 milhões de euros por ano, é necessária uma notificação prévia à Comissão. Essa compensação será então avaliada em conformidade com as disposições do Enquadramento. O requisito de notificação não significa que a compensação é automaticamente incompatível com o Tratado mas sim que, devido ao elevado montante de auxílio em causa e ao risco mais elevado de distorção da concorrência, o auxílio deve ser apreciado pela Comissão, a fim de assegurar que todas as condições de compatibilidade são preenchidas<sup>132</sup>.

**158. Quando um Estado-Membro recusa uma solicitação de uma região ou de outras comunidades locais para notificar um auxílio na forma de compensação de serviço público, é possível às comunidades públicas atuarem por conta própria nesse âmbito? A Comissão pode tomar medidas contra este Estado-Membro?**

O procedimento de notificação é iniciado pelo Estado-Membro em causa<sup>133</sup>. O procedimento envolve principalmente a Comissão e as autoridades nacionais do Estado-Membro em causa. Consequentemente, do ponto de vista das regras da UE em matéria de auxílios estatais, cabe ao Estado-Membro a Decisão de notificar um regime de auxílio ou um auxílio individual, não às comunidades locais ou regionais<sup>134</sup>.

Constitui um auxílio estatal ilegal um auxílio que deve ser notificado à Comissão em conformidade com as regras existentes e que é implementado sem notificação prévia. A implicação é que a questão pode ser objeto de uma ação junto de um tribunal nacional, por exemplo, pelos concorrentes do beneficiário do auxílio. Nesse caso, o tribunal nacional tem de observar a ilegalidade e ordenar o reembolso do auxílio, independentemente da questão de saber se é ou não compatível com o mercado interno, sobre a qual só a Comissão tem a competência para decidir. Ao mesmo tempo, a Comissão pode agir *ex officio* ou na sequência de uma denúncia e examinar a medida em causa. O exame é concluído com uma Decisão que, caso o auxílio seja incompatível, exige a sua recuperação.

**3.5.2 Condições de compatibilidade (Por favor, note que as respostas às perguntas relativas à Decisão que se seguem também são aplicáveis, *mutatis mutandis*, ao Enquadramento: 117, 119, 124 a 138, 140 a 147)**

**159. Quais são as principais alterações em relação ao Enquadramento de 2005 no que diz respeito às condições de compatibilidade?**

<sup>130</sup> Ver o n.º 9 do Enquadramento.

<sup>131</sup> JO C 244 de 1.10.2004, p. 2.

<sup>132</sup> Para mais pormenores sobre as condições de compatibilidade do Enquadramento, ver secção 3.5.2.

<sup>133</sup> Ver artigo 108.º do TFUE e o artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 659/1999 de 22 de março de 1999, que estabelece as normas de execução do artigo 93.º do Tratado CE, JO L 83 de 27.3.1999, p. 1.

<sup>134</sup> Ver o artigo 108.º do TFUE.

O Enquadramento revisto introduz uma abordagem proporcionada, sujeitando a um exame mais minucioso os casos de auxílio de elevado montante, com efeitos transfronteiras mais significativos.

A tabela a seguir resume as principais alterações no Enquadramento de 2011 em comparação com o Enquadramento de 2005:

Enquadramento de 2005	Enquadramento de 2011
Condições de compatibilidade: - SIEG genuíno - Ato de atribuição - Teste de compensação excessiva (verificação anual)	Condições de compatibilidade: - SIEG genuíno - Ato de atribuição - Duração do período de atribuição - Cumprimento da Diretiva Transparência - Conformidade com as regras da UE relativas aos contratos públicos - Ausência de discriminação - Teste de compensação excessiva com base numa abordagem em <i>ex ante</i> plurianual, em incentivos de eficiência e na metodologia do custo líquido evitado - Transparência reforçada - Eventuais requisitos adicionais para auxílios que distorcem particularmente a concorrência

**160. Qual é o propósito do requisito referido no n.º 14, que exige a consulta pública prévia antes de um SIEG ser atribuído?**

Nos termos do Enquadramento revisto, os Estados-Membros têm de levar a cabo uma consulta pública ou recorrer a outro instrumento apropriado para ter em conta os interesses dos utilizadores e dos prestadores antes de atribuir uma obrigação de serviço público a um determinado prestador. Isso pode auxiliar as autoridades públicas a determinar se o serviço em causa é ou pode ser prestada pelo mercado e aumentar a transparência do processo. Também contribui para identificar as necessidades específicas dos utilizadores e, assim, para conceber o ato de atribuição de forma mais precisa. Esta exigência não se aplica quando é evidente que uma nova consulta não trará qualquer valor acrescentado significativo a uma consulta realizada recentemente sobre a mesma questão.

**161. Qual deve ser o conteúdo da consulta pública mencionada no n.º 14? Pode tal consulta também assumir a forma de uma audiência pública?**

A consulta pública deve permitir à autoridade pública melhorar o seu conhecimento das necessidades e interesses dos utilizadores e da oferta do mercado, com vista a definir as obrigações de serviço público de forma adequada e proporcional. O conteúdo pode abranger, por exemplo, perguntas relativas às necessidades dos utilizadores em termos de acessibilidade, qualidade de serviço e acessibilidade económica e se, e em que medida, essas necessidades não são atendidas por serviços já prestados no mercado, na ausência de um prestador do serviço público. Se já existe um prestador do serviço público incumbido de um SIEG, e se as autoridades públicas estão a ponderar realizar uma nova atribuição a esse ou a outro prestador, a consulta pode examinar se as obrigações de serviço público deste prestador ainda estão em conformidade com as necessidades dos utilizadores atuais ou futuros.

A consulta também pode assumir a forma de uma audiência pública, desde que os utilizadores sejam suficientemente bem informados sobre a audiência e possam expressar as suas opiniões sobre as necessidades públicas durante a audiência.

**162. *É possível a uma autoridade pública estabelecer no ato de atribuição que irá cobrir os prejuízos de exploração incorridos para cada período especificado sem definir quaisquer outros parâmetros para o cálculo da compensação?***

Conforme previsto no n.º 38 do Enquadramento, os mecanismos de compensação de acordo com os quais os custos líquidos incorridos na prestação do SIEG são, no essencial, compensados *ex post* na íntegra não oferecem incentivos de eficiência para o prestador do serviço. Assim, a utilização de um tal mecanismo de compensação é estritamente limitada aos casos em que o Estado-Membro é capaz de justificar não ser viável ou adequado ter em conta a eficiência produtiva e celebrar um contrato que oferece incentivos para promover ganhos de eficiência. Neste caso, o lucro razoável não pode exceder o nível que corresponde ao nível especificado no n.º 36 do Enquadramento.

**163. *O que são os ativos fixos não suscetíveis de transferência a que se refere o n.º 17? O que seriam exemplos dos mesmos?***

Os ativos fixos não transferíveis designam ativos que não podem ser facilmente vendidos e/ou convertidos em dinheiro. Por exemplo, o equipamento de capital de uma empresa industrial especificamente necessário aos métodos de produção da mesma pode constituir um ativo fixo não transferível.

**164. *Qual o significado de «ativos mais significativos», a que se refere o n.º 17?***

No contexto do n.º 17, os ativos mais significativos necessários à prestação de um SIEG são os ativos que necessários à prestação de um SIEG cujo valor é suficientemente elevado – em comparação com o valor total dos ativos necessários a essa prestação – para justificar um determinado período de atribuição. Por exemplo, os centros/equipamentos de triagem podem ser considerados ativos significativos para os operadores postais.

**165. *Uma duração de 10 anos é sempre aceitável no âmbito do Enquadramento? Ou será que inclusivamente um período mais curto (por exemplo, de 8 anos) necessita de ser justificado com base na depreciação dos ativos significativos?***

Qualquer duração deve ser justificada com base em critérios objetivos, como seja a necessidade de amortizar ativos fixos não suscetíveis de transferência. Daqui decorre que um período de 10 anos ou inferior nem sempre é aceitável nos termos do Enquadramento.

**166. *Qual é a diferença entre os requisitos de duração do período de atribuição nos termos da Decisão e do Enquadramento? O requisito nos termos da Decisão é mais rigoroso do que o requisito nos termos do Enquadramento, e em caso afirmativo, em que medida?***

De acordo com o artigo 2.º, n.º 2, da Decisão, esta só se aplica quando o período de atribuição não ultrapassa 10 anos ou quando é necessário um investimento significativo que tem de ser amortizado durante um período mais longo.

De acordo com o n.º 17 do Enquadramento, a duração do período de atribuição deve ser justificada em função de critérios objetivos, tais como a necessidade de amortizar ativos fixos não transferíveis. Em princípio, a duração do período de atribuição não deve exceder o período necessário para a depreciação dos ativos mais significativos necessários à prestação do SIEG.

O Enquadramento (n.º 55), também observa que, se o período de atribuição tem uma duração que não pode ser justificada com base em critérios objetivos (como a necessidade de amortizar ativos fixos não transferíveis), podem surgir graves problemas em termos de concorrência. Em tal caso, a Comissão examina se o mesmo serviço público pode ser igualmente prestado de uma forma que cause menos distorção à concorrência, por exemplo por meio de um período de atribuição mais limitado.

O Enquadramento é, pois, mais rigoroso do que a Decisão, visto que qualquer período de atribuição – incluindo uma duração inferior a 10 anos – deve ser justificado com base em critérios objetivos.

Se a duração do período de atribuição não ultrapassar 10 anos e não existe uma justificação baseada na necessidade de amortizar ativos significativos, a Decisão não se aplica e, em princípio, o auxílio não será considerado compatível com o Enquadramento.

**167. Por que razão introduziu a Comissão no n.º 18 uma nova disposição relativa ao cumprimento da Diretiva Transparência?**

O objetivo é aumentar a transparência e assegurar mais eficazmente a proporcionalidade da compensação – em particular, exigindo uma separação entre as atividades que recebem compensações de serviço público e outras atividades – de forma a tornar mais fácil a quantificação dos custos líquidos do SIEG. Sublinhe-se que o n.º 18 não alarga o âmbito de aplicação da Diretiva Transparência além do que já está estabelecido na própria diretiva. Assim, não cria novas obrigações para as empresas incumbidas de SIEG.

**168. O n.º 19 do Enquadramento exige que a escolha do prestador do serviço seja realizada por meio de concursos públicos?**

O novo pacote SIEG não cria obrigações adicionais em matéria de contratos públicos. No entanto, sempre que se aplicam as regras da UE relativas aos contratos públicos, incluindo as diretivas relativas aos contratos públicos e os princípios do Tratado, o auxílio não é considerado compatível com o mercado interno em caso de não cumprimento dessas regras. O n.º 19 do Enquadramento refere-se, pois, explicitamente a requisitos existentes em matéria de concursos públicos. Embora o direito em matéria de auxílios estatais não preveja quaisquer obrigações de realização de concursos, a realização dos mesmos pode facilitar o preenchimento das condições *Altmark*, de modo a que compensação não seja considerada um auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE (ver Comunicação SIEG).

**169. Qual é a ligação entre a quarta condição do acórdão *Altmark* e n.º 19 do Enquadramento?**

O acórdão *Altmark* diz respeito à existência de auxílios estatais, enquanto o Enquadramento trata da compatibilidade dos auxílios.

Nos termos do acórdão *Altmark*, uma compensação de serviço público não constitui um auxílio estatal se as quatro condições forem preenchidas (ver pergunta 61).

A quarta condição do acórdão *Altmark* estabelece que a compensação oferecida deve ser o resultado de um procedimento de concurso público que permite a seleção do candidato capaz de fornecer o serviço ao menor custo para a coletividade, ou o resultado de uma aferição competitiva tendo por referência uma empresa média, bem gerida e adequadamente equipada com os meios necessários.

Tendo sido realizado um procedimento de concurso público em conformidade com a quarta condição *Altmark* e estando as outras condições *Altmark* preenchidas, não existe auxílio estatal e, assim, não há possibilidade de aplicar o Enquadramento.

Não tendo sido realizado um concurso público em conformidade com a quarta condição de *Altmark* e sendo a medida classificada como auxílio estatal nos termos do 107.º, n.º 1, nem a Decisão nem o Enquadramento são aplicáveis. Mesmo que não tenha sido realizado nenhum contrato público em conformidade com o acórdão *Altmark*, é perfeitamente possível que o auxílio seja compatível com o n.º 19 do Enquadramento. É o caso, por exemplo, se tiver sido realizado um procedimento de seleção (por exemplo, um procedimento de negociação) que está em conformidade com os requisitos das regras relativas aos contratos públicos, mas que não é considerado suficiente para preencher a quarta condição *Altmark* (ver, por exemplo, a pergunta 67).

**170. Por que razão a Comissão introduziu no n.º 20 uma disposição relativa à ausência de discriminação? Por que não foi tal disposição também introduzida na Decisão?**

Trata-se de um mecanismo importante para o objetivo de lidar mais eficazmente com as distorções da concorrência, as quais podem ocorrer quando as autoridades públicas atribuem o SIEG a várias empresas e as compensam com base em diferentes métodos. A Comissão recebeu uma série de reclamações sobre tais ocorrências. Considerando que o Enquadramento tem atualmente melhor em conta os aspetos de concorrência, tal discriminação deixou de se afigurar apropriada.

A Decisão não inclui uma cláusula de não discriminação. Isto porque se considerou que, à luz da abordagem diversificada e proporcional, as perguntas da concorrência devem centrar-se nos grandes casos, nos quais as distorções da concorrência são potencialmente mais significativas, ou seja, os casos abrangidos pelo Enquadramento, enquanto os serviços de pequena escala e sociais devem beneficiar de tratamento simplificado.

**171. Por que motivo foi introduzida no n.º 24 uma nova metodologia (a metodologia dos custos líquidos evitados) para determinar o montante da compensação?**

O Enquadramento revisto encoraja os Estados-Membros a utilizarem a metodologia do custo líquido evitado (MCLE) no cálculo do custo líquido das obrigações de serviço público. A escolha desta metodologia foi um elemento importante da reforma. A principal razão para a sua introdução é a possibilidade de estimar melhor o custo económico da obrigação de serviço público e fixar o montante da compensação num nível que garante a melhor afetação dos recursos.

No âmbito do MCLE, o custo das obrigações de serviço público é calculado como a diferença entre o custo líquido incorrido por uma empresa que presta um SIEG e o custo líquido incorrido pela mesma empresa numa situação em que não está sujeito a uma obrigação de serviço público.

O MCLE já é utilizado nos setores das telecomunicações e postal para calcular o custo líquido da prestação do serviço universal. O Anexo IV da Diretiva 2002/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002 (alterada pela Diretiva 2009/136/CE<sup>135</sup>) relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações, e o Anexo I da Diretiva 97/67/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de dezembro de 1997, relativa a regras comuns para o desenvolvimento do mercado interno dos serviços postais comunitários e a melhoria da qualidade de serviço, contêm orientações mais detalhadas sobre como aplicar a metodologia do custo líquido evitado.

O novo Enquadramento também prevê metodologias alternativas quando o MCLE não é viável ou adequado.

---

<sup>135</sup>

JO L 337 de 18.12.2009.

**172. Por que motivo as novas regras exigem que os Estados-Membros incluam incentivos de eficiência nos seus mecanismos de compensação?**

Ao elaborarem o método de compensação, os Estados-Membros devem introduzir incentivos à prestação eficiente dos SIEG, a menos que a utilização de tais incentivos não seja viável ou adequada. Os ganhos de eficiência têm de ser alcançados sem prejuízo da qualidade do serviço prestado. A Comissão introduziu esta nova exigência para promover a prestação de serviços de melhor qualidade a um menor custo para os contribuintes e para os utilizadores e para limitar as distorções da concorrência que podem decorrer da subsídição contínua de prestadores de serviços seriamente ineficientes.

A inclusão de incentivos de eficiência no mecanismo de compensação deve ser distinguida do teste de eficiência nos termos do acórdão *Altmark*. Contrariamente ao teste *Altmark*, não há nenhum requisito que exija que o prestador deva ser tão eficiente como uma empresa média bem gerida, mas apenas um requisito de introdução de incentivos de eficiência no mecanismo de compensação, de modo a tornar os prestadores mais eficientes para benefício dos utilizadores e das autoridades públicas.

Os Estados-Membros têm uma ampla margem de discricionariedade na elaboração do seu método de compensação e na determinação das metas de eficiência. No entanto, o mecanismo deve basear-se em critérios objetivos e mensuráveis definidos no ato de atribuição ser sujeito a avaliações *ex post* transparentes, realizadas por uma entidade independente do prestador do SIEG.

**173. O que seriam exemplos de mecanismos de compensação que oferecem incentivos de eficiência?**

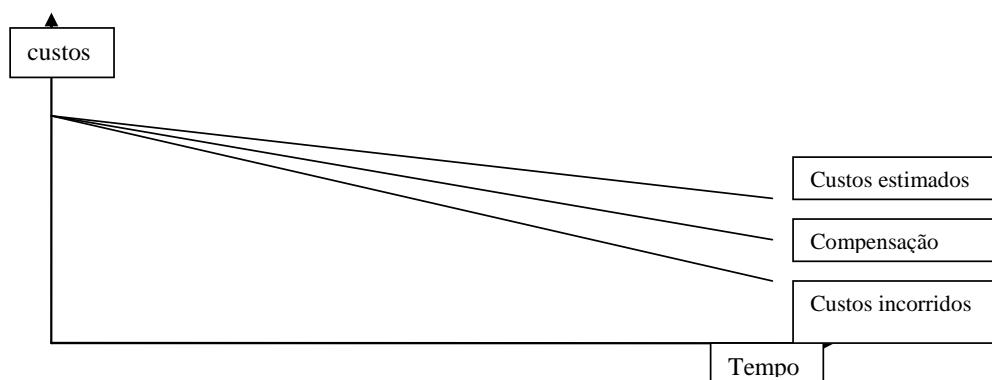
O Enquadramento apresenta dois exemplos de tais mecanismos de compensação:

- a definição prévia do nível de compensação: o Estado-Membro define um nível fixo de compensação que inclui os ganhos de eficiência que a empresa pode esperar realizar durante a vida útil do ato de atribuição;
- o pagamento depende da medida em que os objetivos de eficiência foram alcançados: Os Estados-Membros definem metas de eficiência produtiva no ato de atribuição que fazem depender o nível de compensação da medida em que os objetivos foram alcançados. Se a empresa não cumprir os objetivos, o lucro deve ser reduzido. Pelo contrário, se a empresa ultrapassa os objetivos, o lucro deve ser aumentado.

Em todo o caso, a compensação deve, em princípio, deixar de se basear unicamente nos custos incorridos. Para preservar o incentivo para que o prestador se torne eficiente, a compensação deve basear-se nos custos esperados (definição prévia do nível de compensação), ou numa combinação de custos esperados e incorridos (pagamento dependendo da consecução dos objetivos de eficiência). O mecanismo de compensação tem que ser previamente especificado no ato de atribuição.

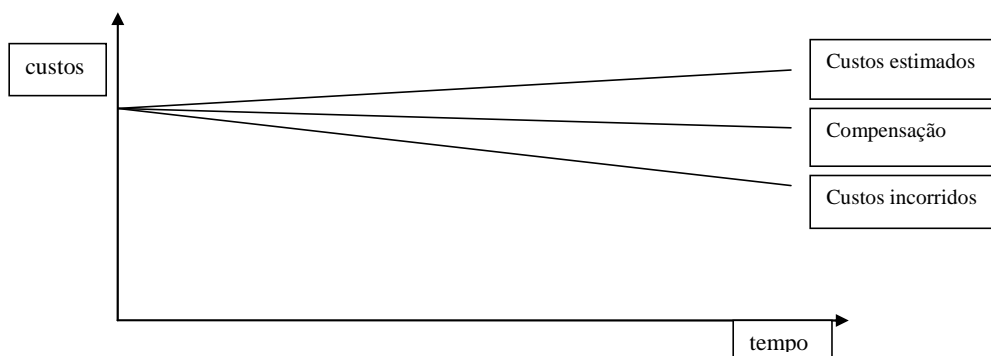
Os dois gráficos que se seguem ilustram casos em que a compensação se baseia numa combinação de custos esperados e incorridos:

Caso 1: os ganhos de eficiência são superiores ao previsto, pelo que os custos incorridos são inferiores aos custos estimados.



Caso os custos incorridos sejam inferiores aos custos esperados, a compensação pode ultrapassar os custos, aumentando assim o lucro da empresa. No entanto, a compensação não pode, em caso algum, exceder os custos previstos (acrescidos do lucro razoável).

Caso 2: os ganhos de eficiência são inferiores ao previsto, pelo que os custos incorridos são superiores aos custos estimados.



Caso os custos incorridos sejam superiores acima aos custos esperados, a compensação não pode cobrir os custos totais incorridos. Assim, a empresa tem de suportar uma parte da perda devido ao facto de ter sido menos eficiente do que o esperado.

**174. Se o montante da compensação é fixado por meio de um procedimento por negociação, a Comissão considera que o requisito dos incentivos de eficiência é cumprido?**

O procedimento por negociação confere ampla margem de manobra à entidade adjudicante e pode restringir a participação dos operadores interessados (ver n.º 66 da Comunicação). Por esta razão a Comissão considera que o processo de negociação nem sempre é suficiente para garantir que o montante da compensação corresponde ao menor custo para a coletividade. Pela mesma razão, a Comissão não considera que a fixação da compensação na sequência de um procedimento por negociação é automaticamente suficiente para assegurar que o nível de compensação que inclui todos os ganhos de eficiência. Tal só pode ser avaliado analisando cuidadosamente todos os pormenores do caso individual.

Assim, no caso de ser determinado um montante fixo de compensação por meio de um processo de negociação, o Estado-Membro deve assegurar que o montante tem em conta os ganhos de eficiência esperados.

Em todo o caso, o Estado-Membro deve notificar o auxílio, de modo a obter autorização da Comissão antes de celebrar um acordo contratual com o prestador do serviço público.

**175. No caso de um pagamento antecipado, como pode ser evitado o risco de o prestador sobreavaliar as despesas ou subavaliar as receitas?**

Como indicado no n.º 23 do Enquadramento, se a compensação se baseia em custos e receitas esperados, os custos e as receitas devem basear-se em parâmetros plausíveis e observáveis no que se refere ao contexto económico no qual o SIEG é prestado. Devem basear-se, se for o caso, na experiência de reguladores setoriais ou de outras entidades independentes da empresa.

Na ausência de parâmetros plausíveis e observáveis e nos casos em que o Estado dispõe de poucos meios para verificar se os custos e as receitas esperados são plausíveis, pode ser necessário definir um mecanismo de compensação diferente do pagamento antecipado.

Por exemplo, os Estados-Membros podem criar um mecanismo de compensação que tem em conta alguns parâmetros, como o número de utilizadores do serviço. Esses parâmetros devem ser definidos no ato de atribuição.

**176. O Enquadramento permite o pagamento de compensação de serviço público, mas proíbe a compensação excessiva; o que significa «compensação excessiva»?**

O n.º 47 do Enquadramento define compensação excessiva como a compensação que a empresa recebe em excesso do valor necessário para cobrir o custo líquido do cumprimento das obrigações de serviço público, incluindo um lucro razoável relativamente à totalidade da duração do contrato.

Este montante de compensação – ou o mecanismo de cálculo do mesmo – deve ser especificado no ato de atribuição.

Um excesso que resulta de ganhos de eficiência superiores ao esperado pode ser retido por uma empresa, conforme especificado no ato de atribuição. Tal não é considerado compensação excessiva, mas sim um lucro adicional razoável.

**177. Por que motivo está previsto um controlo a cada 2 ou 3 anos caso a compensação seja definida ex ante na forma de um montante fixo (e é, pois, independente dos custos e receitas efetivamente incorridos)?**

Conforme previsto no n.º 50 do Enquadramento, se o Estado-Membro define à partida um nível fixo de compensação que antecipa e inclui adequadamente os ganhos de eficiência que se espera que o prestador do serviço público alcance ao longo do período de atribuição, com base numa afetação correta de custos e receitas e em expectativas razoáveis, a verificação de compensação excessiva limita-se, em princípio, a verificar que o nível de lucro a que o prestador tem o direito de acordo com o ato de atribuição é efetivamente razoável numa perspetiva *ex ante*.

No entanto, se o pagamento antecipado não foi determinado com base numa afetação correta de custos e receitas e em expectativas razoáveis, o mecanismo de compensação devem ser revisto na medida em que tal é legalmente possível. Em tal caso, o Estado-Membro deve assegurar que os incentivos de eficiência são mantidos no mecanismo de compensação.



**178. Os controlos regulares devem limitar-se à questão da compensação excessiva ou considerar também a questão de saber se um SIEG ainda se justifica ou se, entretanto, o serviço passou a poder ser prestado pelo mercado?**

A verificação da possibilidade de o serviço ser prestado pelo mercado deve ser feita antes da atribuição (ver perguntas 11 e 12, acima). O Enquadramento não exige que as autoridades nacionais verifiquem durante o período de atribuição se o SIEG ainda se justifica. No entanto, os Estados-Membros são livres de o fazer se assim pretenderem, a fim de garantir que o SIEG continua a refletir as necessidades reais dos utilizadores ou é prestado por outros meios que causam menos distorções da concorrência ou são menos onerosos para o erário público.

**179. É possível transferir uma compensação excessiva para o período seguinte se não vier a haver compensação excessiva durante a totalidade do período de atribuição? Ou deverá ocorrer um reembolso?**

Sim, é possível realizar a transferência se a mesma for realizada em conformidade com o ato de atribuição e não ocorrer compensação excessiva durante a totalidade do período de atribuição.

**180. Para efeitos do Enquadramento, uma empresa incumbida de um SIEG que é subcompensada pode transferir qualquer compensação excessiva que poderia ter recebido no mesmo período em relação a outro SIEG que lhe foi atribuído?**

Como previsto no n.º 46 do Enquadramento, o Estado-Membro em causa pode decidir que os lucros obtidos pela realização de outras atividades fora do âmbito de um SIEG (decorrentes de outro SIEG ou de atividades não SIEG) serão afetados, no todo ou em parte, ao financiamento do SIEG.

No entanto, tal deve ser decidido quando o SIEG é atribuído ao prestador e refletido no ato de atribuição.

Se forem introduzidas no mecanismo de compensação incentivos à prestação eficiente dos SIEG, os *deficits* decorrentes de ganhos de eficiência inferiores ao esperado não devem ser cobertos pelas autoridades públicas.

A transferência de lucros obtidos com outras atividades não SIEG deve ser apresentada nas contas da empresa em questão, ser realizada de acordo com as regras e princípios estabelecidos no Enquadramento, nomeadamente no que se refere à notificação prévia, e estar sujeito a um controlo adequado. Além disso, a compensação excessiva não pode permanecer à disposição de uma empresa com base na justificação de que seria um auxílio compatível com o TFUE; esse auxílio deve ser notificado à Comissão e autorizado pela mesma ou estar isento de notificação nos termos das regras pertinentes.

**181. Por que razão a Comissão introduziu na secção 2.9 requisitos adicionais relativamente às distorções da concorrência particularmente graves e quais esses requisitos?**

A Comissão tem de garantir que o comércio e a concorrência no mercado interno não são afetados de forma contrária aos interesses da UE (artigo 106.º, n.º 2, do TFUE). Em alguns casos excecionais, uma medida SIEG tem o potencial de criar distorções graves da concorrência que podem afetar o comércio de forma a contrariar os interesses da UE. Em tais casos, a Comissão procede a uma avaliação aprofundada do respetivo impacto sobre a concorrência e considera a possibilidade de as distorções serem corrigidas através de condições aplicáveis aos Estados-Membros ou de compromissos obtidos junto dos mesmos.

**182. Um exemplo das distorções graves referidas no n.º 55 do Enquadramento é o de agregação desnecessária. Pode também haver casos de separação desnecessária, ou**

*seja, nos quais a agregação seria melhor do ponto de vista da concorrência (por exemplo, porque os serviços mais rentáveis serem agregados com serviços que geram prejuízo)?*

Se os operadores não são capazes de fornecer todos os serviços incluídos no SIEG, a agregação de uma série de serviços pode impedir os operadores de concorrerem à prestação de um SIEG. Normalmente, a separação não têm esse efeito de impedir os operadores de competir pela prestação do SIEG.

É, no entanto, correto afirmar que a agregação de serviços lucrativos com serviços não lucrativos levaria a uma menor compensação segundo a metodologia baseada na afetação de custos. Ao considerar-se a agregação, também é necessário analisar se os serviços lucrativos se podem qualificar como SIEG genuínos que não são ou não podem ser prestados pelo mercado.

**183. Nos termos do n.º 61, certas condições de compatibilidade não se aplicam aos serviços que seriam abrangidos pelo âmbito da Decisão, mas que não preenchem as condições de compatibilidade da Decisão. Qual o motivo dessas regras e o que seria um exemplo das mesmas?**

O Enquadramento contém condições de compatibilidade que podem ser consideradas demasiado onerosas ou não apropriadas para os pequenos serviços e os serviços sociais. Os casos em um auxílio ao abrigo do artigo 2.º, n.º 1, da Decisão – ou seja, em particular compensações que não excedam 15 milhões de euros e compensações para hospitais e serviços sociais – não é abrangido pela Decisão porque não preencher todas as suas respetivas condições de compatibilidade são avaliados com base no Enquadramento (e, assim, têm de ser notificados). Esse auxílio escapa à aplicação de certas condições de compatibilidade previstas no Enquadramento, como a obrigação de realizar uma consulta pública sobre as necessidades do público para definir o SIEG, a ausência de discriminação entre os prestadores, a utilização da metodologia de custo líquido evitado, a obrigação de introduzir incentivos à eficiência, etc.

Por exemplo, se o auxílio é abrangido pelo artigo 2.º, n.º 1, da Decisão, mas não preenche um dos critérios de compatibilidade da Decisão (por exemplo, o ato de atribuição não especifica todos os elementos exigidos no artigo 4.º da Decisão), a sua compatibilidade é avaliada com base no Enquadramento. Nos termos do n.º 61, certas condições de compatibilidade não são aplicáveis.

### 3.5.3 *Entrada em vigor e disposições e transitórias*

**184. Desde quando é que o Enquadramento é aplicado? Tem efeito retroativo?**

O Enquadramento aplica-se a todas as medidas de auxílio notificadas, mesmo que tenham sido notificadas antes de 31 de janeiro de 2012, data da sua entrada em vigor<sup>136</sup>.

Também se aplica aos auxílios ilegais relativamente aos quais uma Decisão é tomada pela Comissão após 31 de janeiro de 2012, mesmo que o auxílio tenha sido concedido antes desta data. No entanto, se o auxílio foi concedido antes de 31 de janeiro de 2012, determinados requisitos<sup>137</sup> que não existiam no Enquadramento anterior e que, assim, teriam sido difíceis de prever, não se aplicam<sup>138</sup>.

<sup>136</sup> Ver o n.º 68 do Enquadramento.

<sup>137</sup> A consulta sobre as necessidades dos serviços públicos, o cumprimento das regras da UE relativas aos contratos públicos, a ausência de discriminação, a utilização da metodologia do custo líquido evitado, a introdução de incentivos à eficiência no mecanismo de compensação e a publicação de informações, incluindo os montantes de auxílio atribuídos.

<sup>138</sup> Ver o n.º 69 do Enquadramento.

**185. *Se o auxílio individual foi concedido legalmente com base no Enquadramento SIEG de 2005, é necessário garantir que esse auxílio está atualmente em conformidade com o novo Enquadramento? É necessária uma nova notificação?***

Não. Os auxílios individuais concedidos antes da entrada em vigor do Enquadramento revisto e declarados compatíveis pela Comissão ao abrigo do Enquadramento de 2005 não são afetados pela revisão, e não têm de respeitar o Enquadramento revisto. Se for realizada uma nova atribuição, essa atribuição tem de ser compatível com o novo pacote SIEG e (a menos que a compensação do novo SIEG esteja em conformidade com a Decisão) é necessária uma nova notificação.

**186. *Quais são as regras para os regimes existentes?***

De acordo com as medidas adequadas estabelecidas no Enquadramento<sup>139</sup>, os Estados-Membros têm de publicar uma lista de todos os regimes de auxílio existentes em matéria de compensação de serviço público que não estão em conformidade com o Enquadramento revisto até 31 de janeiro de 2013. Tal pode ser feito na internet, no diário oficial ou por outros meios adequados. Estes regimes têm que ser harmonizados com o Enquadramento revisto até 31 de janeiro de 2014. Todos os Estados-Membros aceitaram essas medidas adequadas. Em consequência, os regimes de auxílio existentes em questão deixam de poder ser legalmente aplicáveis após 31 de janeiro de 2014.

**3.6 O pacote SIEG e outras regras**

**187. *Os SIEG relativos à integração social e laboral de pessoas desempregadas, bem como à formação profissional, incluem-se no âmbito da Decisão ou do Regulamento de isenção por categoria (CE) n.º 800/2008<sup>140</sup>?***

Os SIEG relativos à integração social e laboral, bem como à formação profissional, definidos como tal pelo Estado e atribuídos a uma empresa pelo mesmo, podem cair no âmbito da Decisão desde que as condições nela previstas sejam preenchidas. Assim, a compensação paga a uma empresa que realiza uma missão de serviço público no domínio da integração social e laboral, bem como da formação profissional, podem ser isentos de notificação na medida em que a empresa em causa tem efetivamente sido incumbida dessa missão de serviço público (ver mais especificamente as condições de atribuição nos artigos 2.º, 4.º e 6.º, da Decisão e a secção 3.4.2 deste guia).

Além disso, os auxílios às empresas que recrutam pessoas desfavorecidas, na aceção do artigo 2.º, n.º 18, do Regulamento (CE) n.º 800/2008, podem beneficiar da isenção de notificação prevista no Regulamento, desde que sejam preenchidas as condições estabelecidas no Capítulo I do Regulamento e aquelas previstas no artigo 40.º do mesmo Regulamento.

Relativamente aos auxílios para as empresas que investem na formação dos trabalhadores, na aceção do artigo 38.º do Regulamento (CE) n.º 800/2008, pode beneficiar da isenção de notificação prevista no Regulamento, desde que satisfaçam as condições estabelecidas no Capítulo I do Regulamento e aquelas estabelecidas no artigo 39 do mesmo Regulamento.

**188. *A conformidade com o pacote SIEG significa que as regras dos contratos públicos não têm de ser aplicadas?***

Não. O pacote SIEG só lida com o direito comunitário em matéria de auxílios estatais. Não limita, de forma alguma, a aplicação das regras da UE relativas aos contratos públicos (ver considerando 29, da Decisão; n.º 10, alínea b) do Enquadramento;

<sup>139</sup> Ver o n.º 70 do Enquadramento.

<sup>140</sup> JO L 214 de 9.8.2008, p. 3.

considerando 21 do Regulamento *de minimis* em matéria de SIEG). Também não limita a aplicação de regras nacionais relativas aos contratos públicos.

**189. O financiamento dos SIEG pelo FSE e pelo FEDER constitui auxílio estatal? Trata-se de responsabilidade dos Estados-Membros ou da Comissão?**

Na medida em que a aplicação das regras relativas aos auxílios estatais está em causa, o financiamento concedido pelos Estados-Membros que utiliza recursos do FSE e do FEDER é constituído por recursos estatais. As regras relativas aos auxílios estatais aplicam-se, assim, ao financiamento concedido pelos Estados-Membros que utiliza tais recursos, como se o financiamento fosse concedido diretamente a partir do próprio orçamento de um Estado-Membro.

**190. O financiamento de um SIEG através de recursos provenientes do FSE e do FEDER tem de ser concedido de acordo com o pacote SIEG? Trata-se de responsabilidade dos Estados-Membros ou da Comissão?**

Os subsídios públicos concedidos pelos Estados-Membros que utilizam recursos do FEDER e do FSE estão incluídos, como qualquer outro financiamento público destinado a permitir a uma empresa a prestação de serviços de interesse económico geral, no cálculo da compensação pela prestação de tais serviços, e devem ser concedidas de acordo com o pacote SIEG. A responsabilidade pela definição dos parâmetros de cálculo, controlo e revisão da compensação especificada no ato de atribuição cabe à autoridade nacional, regional ou local que cria o serviço de interesse económico geral, independentemente da origem do financiamento público atribuído por essa autoridade ao serviço. O facto de que os recursos terem origem no FSE ou no FEDER não tem qualquer influência sobre o estabelecimento de missões de serviço público por parte dos Estados-Membros, que é sempre da sua responsabilidade.

**191. O financiamento dos SIEG pelo FEADER constitui auxílio estatal?**

As regras relativas aos auxílios estatais aplicam-se ao financiamento no âmbito do regulamento relativo ao desenvolvimento rural sempre que o Estado-Membro decide em matéria de afetação dos fundos (cf. artigo 88.º do Regulamento (CE) n.º 1698/2005). No entanto, o regulamento relativo ao desenvolvimento rural estipula que, no que respeita aos produtos do Anexo I, as regras relativas aos auxílios estatais não se aplicam nem a um auxílio concedido pela União nem às contribuições nacionais dos Estados-Membros.

No caso de apoio ao desenvolvimento rural para produtos não incluídos no Anexo I, nas condições já mencionadas, as regras relativas aos auxílios estatais são plenamente aplicáveis a todas as partes dos pagamentos: a parte da União, a contribuição financeira realizada pelo Estado-Membro (cofinanciamento) e a parte nacional suplementar (complementos). As regras específicas em matéria de SIEG podem, assim, ser aplicadas se as regras relativas aos auxílios estatais gerais se aplicarem.

**192. Um financiamento de um SIEG através de recursos do FEADER relativamente a produtos não incluídos no anexo I deve ser concedido de acordo com o pacote SIEG?**

As medidas de desenvolvimento rural relativas a produtos não agrícolas têm de ser abrangidas pela regulamentação *de minimis* (Regulamento (CE) n.º 1998/2006) ou por regulamento de isenção por categoria em termos de auxílios estatais ou uma deliberação já aprovada em matéria de auxílios estatais. Neste último caso, sempre que um SIEG está em causa, as condições do pacote SIEG têm de ser preenchidas.

O apoio concedido com base em recursos do FEADER é, como qualquer outro financiamento público destinado a permitir a uma empresa prestar serviços de interesse económico geral, incluído no cálculo de compensação pela prestação de tais serviços. O

montante total do auxílio (ou seja, a parte da União, o cofinanciamento e os complementos) deve ser concedido de acordo com o pacote SIEG.

A responsabilidade de definir os parâmetros de cálculo, controlo e revisão da compensação no ato de atribuição cabe à autoridade nacional, regional ou local que cria o serviço de interesse económico geral, independentemente da origem do financiamento público atribuído por essa autoridade ao serviço.

**193. *Que interação existe entre as regras relativas aos auxílios estatais em matéria de auxílios regionais que estabelecem intensidades específicas e as regras SIEG?***

Se preenche todos os requisitos da Decisão ou do Enquadramento, a contribuição do FEDER é compatível com o mercado interno com base no artigo 106.º, n.º 2, do TFUE. As intensidades de auxílio previstas nas orientações relativas aos auxílios regionais (com base no artigo 107.º, n.º 3, alíneas a) e c)) não se aplicam neste caso.

Se realiza outras atividades além das suas missões de serviço público, a empresa pode receber auxílios regionais para essas outras atividades. Neste caso, é necessária contabilidade separada para assegurar que são preenchidas as respetivas condições de compatibilidade para os dois conjuntos de atividades.

**194. *Os controlos dos auxílios estatais são compatíveis com os controlos do financiamento do FSE?***

Os controlos dos auxílios estatais e os controlos do financiamento do FSE servem diferentes propósitos: evitar que os Estados-Membros concedam auxílios que distorcem a concorrência, por um lado, e garantir que o financiamento da UE concedido a certos projetos é utilizado de acordo com as condições que regulam a atribuição, por outro lado.

O financiamento de um projeto pode ter de ser examinado a à luz de ambas as perspetivas. Os controlos do FSE, quando aplicáveis, incluem também o respeito das regras relativas aos auxílios estatais. Isto deve-se ao facto de que as operações cofinanciadas pelo FSE têm de cumprir as disposições do Tratado e dos atos que dele decorrem<sup>141</sup>.

**195. *De acordo com as regras de gestão dos fundos do FSE, apenas os itens de despesas e receitas estritamente associadas ao projeto que está a ser cofinanciado são elegíveis, ou seja, é excluído o lucro razoável. No caso de um SSIG financiado por recursos do FSE, pode o lucro razoável ser incluído, como previsto na Decisão?***

As regras relativas aos auxílios estatais permitem, de facto, que a autoridade pública financie um projeto para cobrir 100% dos custos do prestador do serviço, acrescidos de um lucro razoável. Mas o lucro razoável não está incluído no montante elegível no âmbito do FSE. Na prática, a interação entre estes dois conjuntos de regras não constitui efetivamente um problema pois, nos termos do pacote SIEG a autoridade pública pode garantir o lucro razoável com os seus próprios recursos, se assim o desejar.

**196. *Qual é a relação entre o mecanismo de controlo dos projetos cofinanciados pelo FSE e o controlo da compensação excessiva imposto pelo pacote SIEG?***

Os projetos financiados pelo FSE estão sujeitos a controlo sistemático por parte das autoridades responsáveis pela gestão dos programas operacionais do FSE. O Regulamento (CE) n.º 1083/2006 contém disposições pormenorizadas sobre os sistemas de controlo a serem implementados pelas autoridades responsáveis pelos programas operacionais do FSE. As autoridades de gestão do FSE têm de verificar se os produtos e serviços cofinanciados são providos e se as despesas declaradas pelos beneficiários

---

<sup>141</sup> Cf. O artigo 9.º, n.º 5, do Regulamento (CE) n.º 1083/2006.

relativamente às operações foram efetivamente efetuadas, em conformidade com as regras da União e as regras nacionais. Para as despesas poderem ser declaradas à Comissão, a autoridade de certificação tem, *inter alia*, de certificar que a declaração de despesas é exata e que as despesas declaradas estão em conformidade com as regras da União e as regras nacionais aplicáveis.

O pacote SIEG, por outro lado, exige a implementação de um mecanismo de controlo, mas deixa aos Estados-Membros a Decisão sobre as modalidades do mesmo. O objetivo deste mecanismo é garantir que não houve compensação excessiva, algo que os controlos do FSE não apuram necessariamente, uma vez que incidem sobre os custos elegíveis no âmbito do FSE (por exemplo, a questão do lucro razoável não é examinada). Embora esses dois mecanismos de controlo se possam sobrepor em determinadas áreas e inclusivamente, se necessário, ser combinados, cada um tem sua própria lógica, a qual deve ser respeitada.

**197. *Se um Estado-Membro confere uma vantagem a uma empresa incumbida de obrigações de serviço público na área das comunicações eletrónicas que vão além do âmbito da Diretiva 2002/22/CE<sup>142</sup>, alterada pela Diretiva 2009/136/CE, é possível, ainda assim, avaliar a compensação em causa à luz das regras relativas aos auxílios estatais?***

A Diretiva 2002/22/CE estabelece que os Estados-membros são livres de introduzir no seu território medidas adicionais que não são abrangidas pelas obrigações de serviço universal previstas pela diretiva, e financiá-las de acordo com a legislação da UE (ver artigo 32.º e os considerandos 25 e 46 da Diretiva 2002/22/CE).

Consequentemente, um Estado-Membro que confere uma vantagem a uma entidade responsável pela prestação de serviços telefónicos acessíveis ao público que não são abrangidos pelas obrigações de serviço universal, como definido no Capítulo II da Diretiva, deve sempre avaliar a aplicabilidade das condições *Altmark* e as condições em matéria de outros auxílios estatais (ou seja, transferência de recursos estatais e imputabilidade, distorção da concorrência e efeitos sobre o comércio entre os Estados-Membros, seletividade da medida em questão), a fim de determinar se é ou não um auxílio estatal.

#### **4 PERGUNTAS RELATIVAS À APLICAÇÃO AOS SSIG DAS REGRAS DE CONTRATAÇÃO PÚBLICA**

##### **4.1 O SSIG é prestado pela própria autoridade pública**

**198. *Até que ponto pode uma autoridade pública decidir fornecer um SSIG diretamente? Por outras palavras, de que margem de manobra dispõem as autoridades públicas para decidirem prestar um serviço diretamente ou externalizá-lo? A Decisão é deixada inteiramente ao seu critério?***

É inteiramente deixado ao critério das autoridades públicas decidir prestar um serviço diretamente ou atribuir a prestação do serviço a um terceiro (externalização). As regras de contratação pública só se aplicam se a autoridade pública decide externalizar a prestação de serviços atribuindo-os um terceiro, mediante remuneração.

---

<sup>142</sup> Diretiva 2002/22/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 7 de março de 2002, relativa ao serviço universal e aos direitos dos utilizadores em matéria de redes e serviços de comunicações (diretiva Serviço Universal), JO L 108 de 24.4.2002, p. 51.

**199. Normalmente, as regras da UE em matéria da escolha do prestador não se aplicam quando as autoridades públicas prestam o serviço diretamente ou através de um prestador interno. Quais são o âmbito e os limites da exceção do prestador interno?**

A exceção do prestador interno destina-se a abranger uma situação em que uma autoridade pública decide prestar um serviço diretamente, embora atuando através de uma entidade juridicamente distinta. Neste caso, a autoridade pública e a entidade prestadora do serviço são efetivamente consideradas uma única entidade. Tal relação não é abrangida pelos princípios da transparência, igualdade de tratamento e não discriminação decorrentes do Tratado, nem pela Diretiva 2004/18/CE, relativa aos contratos públicos (a seguir, «a diretiva»)<sup>143</sup>.

As condições para a aplicação do princípio da exceção do prestador interno são os seguintes:

O controlo exercido pela autoridade pública, por si só ou com outras autoridades públicas, sobre a entidade juridicamente distinta deve ser similar ao controlo que exerce sobre os seus próprios serviços.

A questão de saber se uma autoridade pública exerce sobre uma entidade juridicamente distinta um controlo similar ao exercido sobre os seus próprios serviços só pode ser resolvida caso a caso, tendo em conta todas as disposições legais e circunstâncias relevantes (legislação, estatutos da entidade em questão, acordo de acionistas, etc.) A autoridade pública deve, Em todo o caso, deve exercer sobre a entidade um grau de controlo que lhe permita ter uma influência decisiva nos objetivos estratégicos e nas decisões importantes da entidade.

O Tribunal de Justiça deixou claro que, se uma empresa privada detém uma participação, inclusivamente minoritária, no capital da entidade terceira, o facto exclui a possibilidade de uma autoridade pública exercer sobre a entidade um controlo similar ao controlo que exerce sobre os os seus próprios serviços<sup>144</sup>.

e

A parte essencial das atividades da entidade juridicamente distinta é realizada com a autoridade ou autoridades pública(s) que a controlam<sup>145</sup>.

Exceção do prestador interno e controlo conjunto similar: No que respeita ao primeiro critério (controlo similar), o Tribunal reconheceu que não é essencial que o controlo similar seja individual, podendo, assim, ser exercido conjuntamente por várias autoridades públicas<sup>146</sup>. O Tribunal também confirmou que, se diversas autoridades públicas controlam uma entidade juridicamente distinta, o segundo critério (atividade essencial) também podem ser preenchido tendo em conta a atividade que a entidade juridicamente distinta realiza conjuntamente com todas as autoridades públicas<sup>147</sup>. Consequentemente, os procedimentos de adjudicação dos contratos públicos não têm de ser aplicados se diversas autoridades públicas cooperam no âmbito de uma entidade pública distinta do que está sujeita a controlo conjunto das entidades públicas que a detêm e que desenvolve a sua atividade

<sup>143</sup> Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa aos procedimentos de coordenação para a adjudicação de contratos de obras públicas, contratos públicos de fornecimento e contratos públicos de serviços, JO L 134 de 30.4.2004, p. 114.

<sup>144</sup> Processo C-26/03 *Stadt Halle* [2005] Coletânea I-0001, n.º 49-50.

<sup>145</sup> Processo C-107/98 *Teckal* [1999] Coletânea I-8121, n.º 50.

<sup>146</sup> Processo C-324/07 *Coditel Brabant* [2008] Coletânea I-8457 e Processo C-573/07 *Sea* [2009] Coletânea I-8127.

<sup>147</sup> Processo C-340/04 *Carbotermo* [2006] ECR-I4137, n.º 70, e Processo C-295/e *Asemfo* [2007] Coletânea I-2999, n.º 62.

essencial com essas mesmas entidades públicas. Para mais informações sobre a cooperação entre as autoridades públicas, ver a resposta à pergunta 211.

Para obter informações sobre o cumprimento das regras relativas aos auxílios estatais nos casos em que o prestador de SSIG está associado à autoridade pública («prestador interno»), ver a resposta à pergunta 220.

#### **4.2 A prestação do SSIG é atribuída a um terceiro, mediante remuneração**

##### **200. Qual é o Enquadramento jurídico aplicável quando uma autoridade pública decide externalizar a prestação de um SSIG mediante remuneração?**

Uma autoridade pública que decide externalizar um serviço mediante remuneração está vinculada às disposições da legislação da UE em matéria de adjudicação de contratos públicos ou concessões de serviços.

Há que distinguir dois casos:

A) A autoridade pública celebra um contrato de serviço público. Neste caso, a autoridade pública paga ao prestador do serviço uma remuneração fixa. Há duas situações possíveis:

(a) o valor do contrato é superior aos limiares de aplicação da Diretiva 2004/18/CE.

Se os limiares relevantes são atingidos<sup>148</sup>, os contratos públicos de serviços caem no âmbito da Diretiva. No entanto, nos termos do artigo 21.º da Diretiva<sup>149</sup>, os contratos em matéria de serviços de saúde e serviços sociais não estão sujeitos a todas as regras da Diretiva; apenas um número extremamente reduzido dos respetivos artigos se aplicam. Estes exigem, nomeadamente, que as especificações técnicas<sup>150</sup> sejam estabelecidas de acordo com a Diretiva no início do processo de adjudicação<sup>151</sup> (ver a resposta à pergunta 203) e que os resultados do processo de adjudicação sejam publicados. Além disso, aquando da adjudicação de contratos em matéria de serviços de saúde e serviços sociais, as autoridades públicas devem também respeitar os princípios básicos do TFUE, como sejam a transparência e a obrigação de tratar os operadores económicos de forma igual, sem discriminação, se e na medida em que os serviços em questão são de interesse transfronteiras<sup>152</sup>. Para mais informações sobre o conceito de interesse transfronteiras, ver a resposta à pergunta 201.

Esses princípios, no entanto, apenas exigem a observância das normas básicas elaboradas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia, e não o cumprimento do conjunto de disposições da Diretiva 2004/18/CE. Assim, ao externalizarem serviços sociais por meio de um contrato de serviço público, as autoridades públicas já beneficiam de uma maior margem de apreciação relativamente ao que ocorre noutros setores.

---

<sup>148</sup> Artigo 7.º, da Diretiva 2004/18/CE.

<sup>149</sup> Os serviços sociais e os serviços de saúde não são serviços referidos no anexo II B da Diretiva 2004/18/CE. Os contratos relativos a tais serviços apenas estão sujeitos a um número limitado de disposições da Diretiva (sobre a distinção entre os serviços constantes dos anexos II A e II B, ver os artigos 20.º e 21.º da Diretiva 2004/18/CE). Os códigos referidos podem ser consultados no *site* da DG Mercado Interno em [www.simap.europa.eu](http://www.simap.europa.eu).

<sup>150</sup> O artigo 21.º, conjugado com o artigo 23.º da Diretiva 2004/18/CE.

<sup>151</sup> Artigo 21.º, conjugado com o artigo 35.º, n.º 4 da Diretiva 2004/18/CE.

<sup>152</sup> Por outras palavras, são de interesse para os operadores económicos situados em outros Estados-Membros do Espaço Económico Europeu. Ver Processo C-507/03, Comissão contra Irlanda [2007] Coletânea I-9777, n.ºs 29 e segs.



Note-se, no entanto, que, no caso de contratos de serviços mistos que integram os serviços sociais e outros serviços totalmente abrangidos pela diretiva relativa aos contratos públicos<sup>153</sup>, como os transportes, a investigação científica e a consultoria ou manutenção, a Diretiva é aplicável de forma limitada apenas – como explicado acima – se o valor do serviço social<sup>154</sup> é maior do que o valor do outro serviço.

Por exemplo, os serviços de ambulância têm uma componente de serviço de saúde e uma componente de serviço de transporte. Se o serviço de transporte exceder o serviço de saúde em valor, são aplicáveis todas as disposições da Diretiva. Se o valor do serviço de saúde é mais elevado, a Diretiva aplica-se apenas parcialmente, tal como explicado acima<sup>155</sup>.

(b) o valor do contrato é inferior aos limiares de aplicação da Diretiva 2004/18/CE.

Se o valor do contrato a ser atribuído é inferior ao limiar de aplicação da Diretiva e o contrato é de interesse transfronteiras, a autoridade pública deve, não obstante, respeitar as regras e os princípios básicos do direito da UE, como sejam os princípios da igualdade, da não discriminação e da transparência. Para mais informações sobre a natureza exata desses princípios, ver a resposta à pergunta 201.

B) A autoridade pública adjudica uma concessão de serviços. Neste caso, a remuneração consiste principalmente no direito de explorar economicamente o serviço<sup>156</sup>. A concessionária assume o risco operacional substancial resultante da exploração do serviço em questão<sup>157</sup>. As autoridades públicas que adjudicam concessões de serviços devem, no caso de terem um interesse transfronteiras, cumprir as regras e os princípios básicos do direito da UE, em especial os princípios da transparência, da igualdade de tratamento e da não discriminação<sup>158</sup>. Para mais informações sobre a natureza exata desses princípios, ver a resposta à pergunta 202.

### **201. O que se entende por interesse transfronteiras?**

Um contrato público ou concessão tem um interesse transfronteiras se é do interesse de operadores económicos situados em outros Estados-membros do Espaço Económico Europeu<sup>159</sup>.

Cabe à autoridade pública avaliar caso a caso o potencial interesse do contrato para os operadores económicos localizados em outros Estados-membros, a menos que a legislação nacional preveja uma orientação específica a este respeito.

Se um contrato público ou concessão é de interesse transfronteiras, a autoridade pública deve respeitar os princípios do TFUE (não discriminação, transparência, etc.)<sup>160</sup> durante o processo de adjudicação do mesmo. Os contratos públicos e as concessões que não têm interesse transfronteiras não estão vinculados aos princípios do TFUE.

<sup>153</sup> Os serviços enumerados no anexo II da Diretiva 2004/18/CE.

<sup>154</sup> Artigo 22.º, da Diretiva 2004/18/CE.

<sup>155</sup> Ver Processo C-76/97 *Tögel* [1998] Coletânea I-5357, n.ºs 29-40.

<sup>156</sup> Ver o artigo 1.º, n.º 4 da Diretiva 2004/18/CE.

<sup>157</sup> Ver artigo 17.º da Diretiva 2004/18/CE e a jurisprudência do Tribunal de Justiça, especialmente o acórdão de 25 de março de 2010 no Processo C-451/08 *Helmut Mueller* [2010] Coletânea I-2673.

<sup>158</sup> Ver os seguintes acórdãos: Processo C-324/98 *Telaustria* [2000] Coletânea I-10745, n.º 62; Case C-231/03 *Coname* [2005] ECR I-7287, n.ºs 16-19 e Processo C-458/03 *Parking Brixen* [2005] Coletânea I-8585, n.º 49.

<sup>159</sup> Ver Processo C-507/03, *Comissão contra Irlanda* [2007] Coletânea I-9777, n.ºs 29 e segs.

<sup>160</sup> Processo C-59/00 *Bent Vestergaard Moustén* [2001] Coletânea I-9505, n.º 20, Processo C-264/03 *Comissão contra a França* [2005] Coletânea I-8831, n.ºs 32-33, Processo C-6/05 *Comissão contra a Grécia* [2007] Coletânea I-4557, n.º 3.

Assim, sob certas condições, contratos de serviços de valor reduzido e âmbito local podem ser adjudicados sem respeitar os princípios referidos acima se os serviços em questão não têm interesse transfronteiras para os operadores de outros Estados-Membros e, assim, não têm impacto sobre o funcionamento do mercado interno. Pode ser esse o caso se, à luz do valor muito reduzido do contrato<sup>161</sup> (claramente abaixo do limiar de aplicação da Diretiva 2004/18/CE, que atualmente é de 200 000 euros<sup>162</sup>), e da natureza do serviço social e segmento de mercado envolvidos, é improvável que os operadores económicos de outros Estados-Membros estejam potencialmente interessados na prestação dos serviços em questão<sup>163</sup>.

Por exemplo, em casos envolvendo contratos de serviços jurídicos com um valor médio de aproximadamente 5 000 euros<sup>164</sup>, ou serviços de planeamento urbano com valores entre 6 000 euros e 26 500 euros<sup>165</sup>, a Comissão considerou que, tendo em vista o seu baixo valor (em torno de 10% ou menos do limiar de aplicação da Diretiva) e as circunstâncias individuais dos casos, os contratos em questão não eram relevantes para o mercado interno.

Tão-pouco a existência de uma denúncia relativa ao contrato em questão constitui evidência suficiente de que é de interesse transfronteiras<sup>166</sup>.

Ao avaliar a relevância do contrato para o mercado interno, as autoridades públicas podem consultar a Comunicação interpretativa da Comissão<sup>167</sup> sobre o direito comunitário aplicável à adjudicação de contratos não sujeitos, ou apenas parcialmente sujeitos, às disposições das diretivas relativas aos contratos públicos<sup>168</sup>. Esta Comunicação abrange contratos apenas parcialmente abrangidos pelas diretivas relativas aos contratos públicos, tais como contratos de serviços de saúde e serviços sociais<sup>169</sup>. Visto que a Comunicação contém uma interpretação geral do conceito de relevância para o mercado interno nos termos do Tratado, também pode ser usada como uma orientação para as concessões.

## **202. Quais são as obrigações decorrentes dos princípios da transparência e da não discriminação?**

De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia, os princípios da transparência, da igualdade de tratamento e da não discriminação exigem que a intenção, por parte da autoridade pública, de celebrar um contrato público ou uma concessão seja adequadamente divulgada. O anúncio pode limitar-se a uma breve descrição dos elementos essenciais do contrato a celebrar e do método de adjudicação,

<sup>161</sup> O critério do valor não é suficiente para indicar que o mercado não tem interesse transfronteiras. Como considerou o Tribunal de Justiça nos Processos Apensos C-147/2006 e C-148/2006 *Secap* [2008] Coletânea I-3565, n.º 31 «em certos casos, deve ter-se em conta o facto de que as fronteiras atravessarem aglomerações que estão situadas no território de diferentes Estados-Membros e que, em tais circunstâncias, inclusivamente contratos de baixo valor podem ter certo interesse transfronteiras.»

<sup>162</sup> Após indexação nos termos do Regulamento (UE) n.º 1251/2011 de 30 de novembro de 2011 que altera as Diretivas 2004/17/CE, 2004/18/CE e 2009/81/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, no que diz respeito aos seus limiares de aplicação aos procedimentos de atribuição do contrato.

<sup>163</sup> Ver Processo C-231/03 *Coname* [2005] Coletânea I-7287, n.º 20, que dizia respeito às concessões de serviços.

<sup>164</sup> Ver comunicado de imprensa IP/07/357 de 21 de março de 2007.

<sup>165</sup> Ver comunicado de imprensa IP/06/1786 de 13 de dezembro de 2006.

<sup>166</sup> Ver Processo C-507/03, Comissão contra Irlanda [2007] Coletânea I-9777, n.º 34.

<sup>167</sup> Esta comunicação foi analisada pelo Tribunal Processo Judicial T-258/06, *Alemanha contra a Comissão*, que concluiu que, em geral, a Comunicação não contém novas regras relativas à adjudicação de contratos públicos que vão além das obrigações decorrentes do direito da União atualmente em vigor.

<sup>168</sup> JO C 179, 1.8.2006, p. 2.

<sup>169</sup> Como referido no anexo II B da Diretiva 2004/18/CE.

juntamente com um convite para contacto com a autoridade pública. É essencial que todos os prestadores de serviços da UE potencialmente interessados tenham a possibilidade de manifestar o seu interesse em apresentar propostas relativamente ao contrato.

A autoridade pública pode então selecionar, de forma não discriminatória e imparcial, os candidatos que serão convidados a apresentar uma proposta e, se for o caso, a negociar os termos do contrato ou da concessão. Durante essas negociações todos os operadores económicos devem estar em pé de igualdade e receber as mesmas informações da autoridade pública.

A jurisprudência depois Tribunal de Justiça em matéria de proteção judicial<sup>170</sup> efetiva requer, no mínimo, que as decisões que prejudicar uma pessoa que tem ou teve interesse em celebrar o contrato, como uma Decisão de eliminar um concorrente, serem sujeitas a apreciação relativamente a possíveis violações dos princípios fundamentais do direito primário da UE.

Ao aplicar esses princípios, as autoridades públicas podem basear-se na comunicação interpretativa da Comissão sobre o direito comunitário aplicável à adjudicação de contratos não sujeitos ou não totalmente sujeitos às disposições das diretivas relativas aos contratos públicos. Como mencionado acima, essa Comunicação também trata de contratos que são apenas parcialmente abrangidos pelas diretivas relativas aos contratos públicos («as diretivas»)<sup>171</sup>, tais como contratos de serviços enumerados no anexo II B da Diretiva 2004/18/CE, que incluem serviços de saúde e serviços sociais<sup>172</sup>. Como afirmado na pergunta 200 e segundo o artigo 21.º da Diretiva 2004/18/CE, os contratos públicos para estes serviços apenas estão sujeitos a certas regras da Diretiva 2004/18/CE (designadamente, a obrigação de definir as especificações técnicas do caderno de encargos e de publicar o resultado uma vez concluído o processo) e são, nos outros casos, regidos pelos princípios gerais do TFUE (não discriminação, transparência, etc.) se forem objeto de determinado tipo de interesses transfronteiras.

Como contém uma interpretação geral dos princípios da transparência, da igualdade de tratamento e da não discriminação, a Comunicação também pode ser usada como orientação relativamente a concessões, tendo em conta que estes contratos representam normalmente um valor consideravelmente superior aos limiares das diretivas relativas aos contratos públicos e, assim, ainda que essas diretivas não se apliquem às concessões de serviços, estes são suscetíveis de ter um interesse transfronteiras, pelo que têm de ser anunciados num meio com cobertura à escala europeia, de acordo com os princípios do TFUE.

**203. Como redigir especificações apropriadas para a atribuição de um contrato de serviço de modo a (i) responder forma global às diferentes necessidades dos utilizadores e (ii) permitir que o serviço seja adaptado às alterações nas circunstâncias em termos de intensidade, número de utilizadores, etc.**

---

<sup>170</sup> Ver Processo C-50/00, P *Union de Pequeños Agricultores* [2002] Coletânea I-6677, n.º 39, e Processo 222/86, *Heylens* [1987] Coletânea 4097, n.º 14.

<sup>171</sup> Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004 sobre a coordenação dos processos de adjudicação de empreitadas de obras públicas, contratos públicos de fornecimento e contratos públicos de serviços e Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho de 31 março 2004, que coordena os processos de adjudicação de contratos de entidades que operam nos setores dos serviços de água, energia, transportes e postais.

<sup>172</sup> Como referidos no anexo II B da Diretiva 2004/18/CE.

A diretiva oferece uma ampla gama de possibilidades no que se refere à elaboração de especificações<sup>173</sup>. Cabe às autoridades públicas utilizar plenamente essas possibilidades, requerendo aos licitantes que criem conceitos específicos de serviço, a fim de proporcionar os melhores serviços possíveis com o padrão de qualidade exigido. Podem, por exemplo, especificar que os concorrentes têm de responder às necessidades específicas de determinados grupos de utilizadores ou insistir em que o conceito de serviço proposto seja compatível com as estruturas existentes. É também concebível que uma autoridade pública insista em que o serviço seja prestado e avaliado de uma forma que envolva os utilizadores.

No entanto, o essencial é que as especificações sejam redigidas de forma a não discriminar ou condicionar a priori o processo de concurso na sua fase inicial.

#### **204. *Que outros requisitos de qualidade podem ser incluídos na adjudicação de um contrato público ou concessão para um SSIG?***

Aquando da adjudicação de um contrato público ou da concessão de um SSIG, as autoridades públicas podem incluir quaisquer requisitos de qualidade associados ao objeto do contrato que considerem necessários, a fim de oferecer aos utilizadores um serviço de qualidade elevada e a melhor relação custo-benefício. Dependendo da sua natureza, estes requisitos podem desempenhar um papel em diferentes fases do processo:

Na **definição das especificações técnicas**<sup>174</sup>, por exemplo, a autoridade pública pode especificar todas as características do serviço que considere úteis para garantir a qualidade elevada do mesmo (por exemplo, requisitos para garantir a continuidade do serviço, a satisfação das necessidades específicas das diferentes categorias de utilizadores, a acessibilidade da infraestrutura para as pessoas com mobilidade reduzida e, mais genericamente, os requisitos relativos à qualidade da infraestrutura). As especificações técnicas do serviço podem ser definidas na forma de características muito detalhadas (que podem, em alguns casos, contribuir para a estandardização excessiva dos serviços oferecidos) ou em termos de requisitos de desempenho funcional. A segunda abordagem deixa geralmente uma maior margem de manobra aos candidatos, permitindo-lhes de sugerir à autoridade pública soluções ou métodos de trabalho mais inovadores para alcançar as metas de qualidade que foram definidas.

A experiência e a qualidade dos colaboradores do prestador do serviço são também fatores decisivos relativamente à qualidade do serviço prestado. Ao definir os **critérios de seleção**<sup>175</sup>, a autoridade pública pode definir requisitos específicos quanto às competências profissionais (por exemplo, experiência profissional, qualificação dos colaboradores, infraestrutura técnica disponível) a fim de garantir que o adjudicatário escolhido tem capacidade suficiente para executar o serviço em conformidade com os padrões de qualidade estabelecidos pelo contrato.

Podem também ser incluídos requisitos de qualidade nos **critérios de adjudicação**<sup>176</sup>. A autoridade pública não é obrigada a adjudicar o contrato com base no menor preço, mas pode escolher a proposta economicamente mais vantajosa. Isso permite-lhe incluir nos critérios de adjudicação todos os fatores qualitativos que considere serem importantes e que estão associados ao objeto do contrato. A autoridade pública também pode ponderar os diferentes critérios de adjudicação a fim de refletir a importância que atribui aos diversos aspetos qualitativos do serviço.

<sup>173</sup> Artigo 23.º da Diretiva 2004/18/CE, que também se aplica aos serviços referidos no anexo II B da diretiva, incluindo os serviços sociais.

<sup>174</sup> Ver artigo 23.º da Diretiva 2004/18/CE.

<sup>175</sup> Ver artigos 44.º e 48.º da Diretiva 2004/18/CE.

<sup>176</sup> Ver artigo 53.º da Diretiva 2004/18/CE.

As **condições de execução do contrato**<sup>177</sup> são uma outra forma de dar relevância à qualidade do serviço. A autoridade pública pode, por exemplo, incluir nos critérios de desempenho<sup>178</sup> cláusulas que exigem que o adjudicatário assegure um nível adequado de formação e remuneração do pessoal envolvido na execução do contrato, desde que sejam compatíveis com as disposições pertinentes do direito da UE. Tais cláusulas garantem que o adjudicatário não tem incentivo para reduzir os custos com o pessoal, o que pode desmoralizar os empregados em questão, aumentar a sua rotatividade e, em última análise, comprometer a qualidade do serviço prestado.

Finalmente, aquando da adjudicação de um contrato público/concessão para um SSIG, as autoridades públicas podem adotar uma abordagem integrada à prestação de serviços complexos, os quais não têm de ser divididos em vários contratos, mas podem ser atribuídos como um lote único, para permitir a utilizador, se este assim o entender, lidar com um único prestador do serviços que assume a responsabilidade por várias necessidades conexas. Também são livres de escolher uma duração adequada para o contrato em questão, a fim de garantir a estabilidade e a continuidade do(s) serviço(s) relevante(s).

#### **205. *É possível alterar o contrato durante a sua vigência?***

É possível realizar alterações durante a vigência do contrato, desde que não alteram substancialmente as condições da proposta original<sup>179</sup>.

Segundo o Tribunal de Justiça, uma alteração a um contrato público durante a respetiva vigência pode ser considerada substancial nos seguintes casos:

- quando introduz condições que, se tivessem sido parte do processo de adjudicação inicial, teriam permitido a admissão de participantes no processo que não foram inicialmente admitidos ou teriam permitido para a aceitação de uma proposta diferente daquela inicialmente aceite;
- quando alarga consideravelmente o âmbito do contrato, abrangendo serviços inicialmente não previstos;
- quando se altera o equilíbrio económico do contrato em favor do adjudicatário de uma forma que não estava prevista nos termos do contrato inicial.<sup>180</sup>

#### **206. *Como evitar impor um ónus demasiado pesado aos prestadores de serviços de pequena dimensão, que estão muitas vezes mais bem capacitados para entender as características específicas do SSIG em contextos com uma forte componente local?***

Cabe à autoridade pública estruturar o concurso de forma dar aos operadores económicos de pequena dimensão a possibilidade de participarem nele e de serem bem sucedidos. Quanto maior o âmbito do serviço exigido e, conseqüentemente, mais exigentes os requisitos económicos e financeiros, mais difícil será a participação dos prestadores de serviços de pequena dimensão. No caso de contratos maiores (por exemplo, para uma gama de serviços ou para serviços a serem realizados em vários locais), a entidade

<sup>177</sup> Ver artigo 26.º da Diretiva 2004/18/CE.

<sup>178</sup> Por razões de transparência, os critérios de desempenho devem ser previamente publicados na documentação do contrato. A conformidade com os critérios de desempenho não pode ser verificada antes da adjudicação do contrato; a verificação só será possível durante a implementação. Para garantir o cumprimento, a autoridade pública pode prever sanções contratuais dissuasivas.

<sup>179</sup> Processo C-496/99 *Comissão contra CAS Succhi di Frutta SpA* [2004] Coletânea I-3801, n.º 116 e Processo C 454/06, *Pressetext*, 2008 I-04401, n.ºs 35 a 37.

<sup>180</sup> Processo C 454/06, *Pressetext*, 2008 I-04401, n.ºs 35 a 37.

adjudicante pode considerar a possibilidade de divisão do contrato em lotes diferentes que sejam mais acessíveis às PME. No entanto, uma divisão artificial dos contratos em contratos separados com um valor abaixo dos limiares com o objetivo de contornar a aplicação das disposições pertinentes das diretivas relativas aos contratos públicos não é permitido pelas diretivas. Em geral, é aconselhável que as autoridades públicas elaborarem o caderno de encargos tendo em conta as PME, mantendo o mínimo de formalidades possível.

**207. Como conciliar os procedimentos de contratação pública que limitam o número de prestadores selecionados com a preservação de um grau suficiente de liberdade de escolha por parte dos utilizadores dos SSIG?**

Os procedimentos de contratação pública não têm como objetivo limitar o número de prestadores de serviços selecionados. As entidades adjudicantes são inteiramente livres para escolher um ou vários operadores a fim de satisfazerem as suas necessidades. As autoridades públicas podem, por exemplo, atribuir a concessão do mesmo serviço a vários operadores, se tal for possível na prática, garantindo assim uma maior escolha para os utilizadores do serviço.

**208. É possível usar a familiaridade com o contexto local como um critério para a seleção de um prestador de serviços, pois este aspeto é muitas vezes essencial à boa prestação de de um SSIG?**

As regras da UE relativas aos contratos públicos visam garantir uma concorrência leal entre operadores de toda a Europa, a fim de proporcionar a melhor relação qualidade/preço às autoridades públicas. A exigência de familiaridade com o contexto local pode levar à discriminação ilegal de prestadores de serviços estrangeiros. Ao mesmo tempo, arrisca-se a restringir a escolha da autoridade pública a um pequeno número de operadores locais e, conseqüentemente, a diminuir o efeito benéfico da concorrência à escala europeia.

No entanto, podem ser aceitáveis determinados requisitos relacionados com o contexto local se os mesmos forem justificados pelas particularidades do serviço a ser prestado (tipo de serviço e/ou categorias de utilizadores) e estiverem estritamente relacionados com a execução do contrato.

Exemplos:

- Uma autoridade pública pode, por exemplo, requerer, como parte dos critérios de desempenho, que o adjudicatário crie uma infraestrutura local, como um escritório ou uma oficina, ou instale equipamento específico no local da prestação do serviço, se isso for necessário para a mesma.
- Uma autoridade municipal com a intenção de criar um abrigo para mulheres, destinado especialmente para mulheres pertencentes a uma minoria cultural específica, pode especificar no concurso que o prestador do serviços deve ter experiência prévia de prestação deste tipo de serviço num ambiente com características económicas e sociais semelhantes, e que os colaboradores que estarão em contacto com as mulheres em dificuldade e/ou irão atender as respetivas necessidades devem estar suficientemente familiarizados com o contexto cultural e linguístico relevante.
- Uma autoridade pública que pretende criar um serviço de emprego destinado a jovens adultos desempregados de zonas desfavorecidas e abordar de forma integrada as dificuldades específicas encontradas pelos utilizadores (por exemplo, problemas de saúde mental, dependência de drogas ou abuso do

álcool, habitação social e dívida) pode especificar que o prestador do serviços deve ter experiência prévia com este tipo de serviço relativamente a grupos-alvo semelhantes. Também pode indicar que o prestador do serviços deve assegurar que, desde o início da prestação, os colaboradores que lidam com os utilizadores do serviço têm um conhecimento das redes existentes de atores sociais, com os quais terão de cooperar a fim de atender de forma integrada às necessidades dos jovens adultos desempregados.

Em todo o caso, uma restrição desse tipo não deve ir além do que é estritamente necessário para garantir a prestação adequada do serviço. Por exemplo, o Tribunal de Justiça decidiu que, ao adjudicar um contrato público de serviços de saúde que consiste na prestação de tratamentos respiratórios ao domicílio, uma autoridade pública não pode exigir que o potencial candidato tenha, no momento em que a proposta é apresentada, um escritório aberto ao público na capital da província onde o serviço é prestado<sup>181</sup>.

É responsabilidade da autoridade pública garantir que tais condições se justificam objetivamente justificadas e não resultam em tratamento discriminatório devido ao favorecimento indevido de certos grupos de concorrentes, em especial os prestadores de serviços locais ou incumbentes.

A questão da adjudicação direta de contratos de baixo valor a pequenos prestadores de serviços locais já foi abordada na resposta à pergunta 206.

### **209. É possível limitar o concurso aos prestadores de serviços sem fins lucrativos?**

#### **Duas situações têm de ser distinguidas:**

- Individualmente, as entidades adjudicantes não podem decidir limitar um concurso a prestadores de serviços sem fins lucrativos. A diretiva relativa aos contratos públicos baseia-se nos princípios da igualdade de tratamento e da não discriminação dos operadores económicos<sup>182</sup>. A diretiva não exclui, assim, a possibilidade de os contratos serem reservados para categorias específicas de empresas<sup>183</sup>, tais como organizações sem fins lucrativos, independentemente do tipo de serviços a prestar e de constarem ou não dos anexos II A ou II B da Diretiva (por exemplo, serviços sociais)<sup>184</sup>.
- No entanto, a legislação nacional<sup>185</sup> que regula uma determinada atividade pode, em casos excecionais, prever o acesso restrito a determinados serviços para benefício de organizações sem fins lucrativos. Neste caso, as autoridades são autorizadas a limitar a participação num concurso a essas organizações sem fins lucrativos, caso a legislação nacional seja compatível com o direito europeu. No entanto, essa legislação nacional restringe a aplicação dos artigos 49.º e 56.º do TFUE, relativos à liberdade de estabelecimento e à livre circulação de serviços,

<sup>181</sup> Processo C-234/03 *Contse* [2005] Coletânea I-9315, n.º 79.

<sup>182</sup> Artigo 2.º, da Diretiva 2004/18/CE.

<sup>183</sup> É por isso que teve de ser incluída na diretiva uma exceção específica para permitir aos Estados-Membros reservarem-se o direito de celebrar certos contratos com uma categoria particular de organizações, ou seja, oficinas protegidas, onde a maioria dos trabalhadores em causa são deficientes (ver artigo 19.º da Diretiva 2004/18/CE).

<sup>184</sup> A distinção entre os serviços referidos no anexo II A e aqueles referidos no anexo II B é relevante apenas do artigo 20.º da Diretiva em diante.

<sup>185</sup> O termo «legislação nacional» refere-se a regras nacionais, gerais e abstratas, em oposição a uma Decisão de uma entidade adjudicante no âmbito de um contrato específico. Por outro lado, o nível da legislação (nacional ou regional) não é aqui crucial, desde que as regras sejam abstratas e de aplicação genérica.

<sup>186</sup> Ver Processo C-70/95, *Sodemare SA v Regione Lombardia* [1997] Coletânea I-3395.

e tem de ser justificada caso a caso. Com base na jurisprudência do Tribunal de Justiça, tal restrição pode justificar-se, em particular, se é necessária e proporcional relativamente à realização de certos objetivos sociais prosseguidos pelo sistema nacional de previdência social<sup>186</sup>.

**210. As autoridades públicas ainda têm a possibilidade de negociar com os prestadores de serviços durante a fase de seleção? Isto é particularmente importante para os SSIG, visto que as autoridades públicas nem sempre estão em posição de definir precisamente suas necessidades no início do processo. Por vezes é necessário que as autoridades públicas tenham uma discussão com os potenciais prestadores de serviços.**

Como mencionado na resposta à pergunta 202, as autoridades públicas podem utilizar procedimentos por negociação a fim de adquirirem serviços de saúde ou serviços sociais através de contratos públicos ou concessões. As autoridades públicas em questão não estão sujeitas às regras específicas sobre procedimentos de negociação previstas na Diretiva 2004/18/CE, uma vez que esta não se aplica às concessões de serviços e contém apenas algumas regras aplicáveis aos serviços referidos no anexo II B da Diretiva (como os SSIG)<sup>187</sup>. Por esta razão, aquando da adjudicação de um contrato público ou de uma concessão SSIG, as autoridades públicas são livres de organizar um procedimento por negociação *ad hoc*, desde que a legislação nacional não preveja regras específicas. Em todo o caso, são aplicáveis aos serviços com um interesse transfronteiras os princípios gerais da transparência e da não discriminação previstos pelo TFUE, de acordo com os quais deve ser dada a igualdade de tratamento a todos os operadores económicos convidados a participar do processo de negociação.

**211. Até que ponto as regras dos contratos públicos se aplicam à cooperação intermunicipal? Esta cooperação pode assumir várias formas, como por exemplo um município adquirir um serviço a outro, ou dois municípios lançarem em conjunto um concurso público ou criarem de uma entidade com a finalidade de prestar um SSIG, etc.**

As regras relativas aos contratos públicos aplicam-se quando uma autoridade pública tem a intenção de celebrar um contrato de serviço público com uma entidade terceira<sup>188</sup> por contrapartida de um pagamento. É indiferente se a entidade terceira é um operador privado ou autoridade pública.

No entanto, como mostram os exemplos abaixo, há situações em que as autoridades públicas confiam atividades económicas a outras entidades públicas ou realizam essas atividades em conjunto com outras autoridades públicas, sem serem obrigadas a aplicar as regras da UE relativas aos contratos públicos.

- Assim, o Tribunal de Justiça concluiu recentemente que as autoridades públicas podem realizar as atividades de serviço público pelas quais são responsáveis usando os seus próprios recursos, em cooperação com outras autoridades públicas, sem a necessidade de qualquer forma específica de organização ou a necessidade de garantir a aplicação da legislação europeia dos contratos públicos na implementação dessas práticas organizacionais.

<sup>187</sup> Tal como referido na resposta 199 e nos termos do artigo 21.º da Diretiva 2004/18/CE, os contratos públicos relativos a estes serviços estão sujeitos apenas a certas regras da Diretiva 2004/18/CE (ou seja, a obrigação de definir as especificações técnicas do caderno de encargos e de publicar *ex post* o resultado do procedimento) e são, nos restantes casos, regulados pelos princípios gerais do TFUE (não discriminação, transparência, etc.)

<sup>188</sup> Ver os acórdãos C-107/98 *Teckal* [1999] Coletânea I-8121, n.º 51, C-94/99 *ARGE* [2000] Coletânea I-11037, n.º 40, e C-220/05 *Auroux* [2007] Coletânea I-385, n.º 62.



- (a) A cooperação entre as autoridades públicas pode ser organizada no âmbito de um organismo público distinto que preenche os critérios do prestador interno<sup>189</sup>. Relativamente a este ponto, ver a pergunta 199.
- (b) O Tribunal de Justiça também afirmou<sup>190</sup> que a cooperação entre entidades públicas não implica necessariamente a criação de novas entidades conjuntamente controladas. Segundo o Tribunal, essa cooperação pode basear-se apenas na cooperação entre organismos públicos com o único propósito de, conjuntamente, assegurar a execução de uma missão de serviço público que os organismos em causa têm de realizar no âmbito da prossecução de objetivos de interesse público. Isso não significa, necessariamente, que cada autoridade pública coopera em igual medida na execução das missões de interesse público, uma vez que a cooperação pode ser basear-se na partilha de missões e na especialização. No entanto, deve existir uma cooperação genuína, com direitos e obrigações recíprocos entre os participantes, em contraste com um contrato público em que uma parte leva a cabo uma missão por contrapartida de um pagamento. Não deve haver quaisquer transferências financeiras entre as autoridades públicas além do reembolso de custos. A cooperação deve basear-se unicamente em considerações e exigências relacionadas com a prossecução de objetivos de interesse público, o que exclui o objetivo do lucro e a participação de quaisquer entidades de capital privado ou misto. Finalmente, o acordo de cooperação não pode ser artificialmente usado como um meio para evitar a aplicação das regras pertinentes das diretivas relativas aos contratos públicos.
- Como é evidente, as autoridades públicas, como sejam municípios, podem organizar conjuntamente procedimentos de contratação pública. Assim, uma autoridade pública pode lançar um procedimento por conta própria e por conta de outra autoridade pública<sup>191</sup>, desde que o anuncie no início do procedimento. As regras relativas aos contratos públicos aplicam-se, assim, a um procedimento iniciado pela autoridade pública por conta própria e por conta de outra(s) autoridade(s) pública(s), mas não se aplica à cooperação entre as autoridades públicas.
  - Várias autoridades públicas podem criar uma nova entidade totalmente e transferir para essa entidade uma missão específica na íntegra. Neste caso, as autoridades públicas não mantêm qualquer controlo sobre o serviço, o qual é prestado pela nova entidade, atuando com total independência e sob a sua própria responsabilidade. Neste caso, nenhum serviço é prestado e, conseqüentemente, não se aplicam nem o Tratado nem as diretivas<sup>192</sup>.

---

<sup>189</sup> Ver o acórdão C-324/07 *Coditel Brabant* [2008] Coletânea I-8457.

<sup>190</sup> Ver o Processo C-480/06, *Comissão contra Alemanha* [2009] Coletânea I-4747.

<sup>191</sup> Ver artigo 11.º da Diretiva 2004/18/CE, relativa às centrais de compras.

<sup>192</sup> Ver comunicado de imprensa da Comissão IP/07/357 de 21.3.2007, que afirma que a transferência completa de uma tarefa pública de uma entidade pública para outra não implica a prestação de serviços mediante remuneração, nos termos do artigo 49.º do Tratado CE, se a entidade pública para a qual a tarefa foi transferida executa essa tarefa com total independência e sob a sua própria responsabilidade. Essa transferência de tarefas públicas constitui um ato de reorganização interna da administração pública do Estado-Membro em pergunta. Como tal, não está sujeita ao Tratado e às respetivas liberdades fundamentais.

- Quando as autoridades públicas criam estruturas que envolvem a assistência mútua e a cooperação sem remuneração, não há prestação de serviços na aceção do Tratado e o direito da UE não é aplicável.

**212. Até que ponto as regras dos contratos públicos se aplicam a parcerias público-privadas (PPP)?**

De um modo geral, a criação de uma PPP é realizada pela adjudicação de um contrato público ou de uma concessão. Esta adjudicação está sujeita às regras de contratação pública aplicáveis ao caso em questão, de acordo com a modalidade do contrato e o valor do mesmo.

No que se refere às PPP de tipo institucionalizado (que implicam a existência de uma entidade de capital misto), deve ser salientado que, como indicado na resposta à pergunta 199, não pode haver um relacionamento «interno» entre uma entidade pública e uma entidade privada em que uma autoridade pública participa conjuntamente com uma entidade privada. Por conseguinte, os serviços confiados a uma entidade público-privada devem ser concedidos de acordo com as regras da contratação pública previstas no Tratado ou nas diretivas relativas aos contratos públicos. Segue-se também que a aquisição, por parte de um operador privado, de uma participação no capital de uma entidade que realiza missões de serviço público atribuídas ao abrigo de um acordo envolvendo uma relação interna põe fim a esta relação e faz com que seja necessário levar novamente a concurso o contrato ou a concessão em questão, a menos que o operador privado tenha sido selecionado de acordo com as regras da contratação pública.

Se uma autoridade pública segue, em conformidade com a legislação europeia dos contratos públicos, um procedimento de adjudicação a fim de selecionar um parceiro privado, o qual está a executar o contrato de serviço ou beneficiar da concessão de serviço em conjunto com uma autoridade pública no âmbito de uma entidade mista público-privada, deixa de ser necessária a realização de um segundo processo de adjudicação relativamente à prestação do serviço. No entanto, se ocorrer uma alteração substancial nos parâmetros relativos à prestação do serviço que não estava prevista no concurso público original, deve ser iniciado um novo procedimento. Para mais informações, consultar a Comunicação da Comissão sobre as PPP de tipo institucionalizado<sup>193</sup>, a qual explica em pormenor como realizar tal procedimento.

**213. Até que ponto é possível, na adjudicação de um contrato público ou de uma concessão de um serviço social de interesse geral, estabelecer a obrigação de cumprimento de certas regras de governo das sociedades (por exemplo, o controlo da empresa em pé de igualdade pelos representantes dos empregadores e representantes sindicais, ou a inclusão de representantes dos utilizadores no conselho de administração)?**

As diretivas relativas aos contratos públicos permitem aos adquirentes públicos terem em conta as diferentes fases de um procedimento de concurso público com requisitos específicos (que também podem ser de natureza social), desde que tais considerações sejam compatíveis com o direito da UE (especialmente em termos de observância dos princípios do Tratado – não discriminação, transparência, etc.) e que são indicados no anúncio do concurso ou nos documentos do concurso. Além disso, de acordo com as diretivas acima mencionadas, os requisitos estabelecidos nas especificações técnicas, os critérios de seleção ou os critérios de adjudicação devem estar relacionados com o objeto do contrato (ou seja, devem servir para definir os produtos/serviços procurados). No

<sup>193</sup> Comunicação interpretativa da Comissão C (2007) 6661 sobre a aplicação do direito comunitário em matéria de contratos públicos e das concessões de parcerias público-privadas (PPPI), JO 2008, C 91, p. 4.

entanto, os requisitos incluídos nas cláusulas de desempenho não têm de estar necessariamente relacionados com o objeto do contrato, mas apenas com a execução do mesmo (ou seja, as atividades que permitem a produção de bens ou a prestação dos serviços adquiridos).

Se o contrato em questão não é abrangido pelas diretivas acima mencionadas, como é o caso, por exemplo, da concessão de serviços ou de contratos públicos cujo valor é inferior aos limiares de aplicação das diretivas, as regras e os princípios do TFUE, tal como interpretadas pelo Tribunal de Justiça, continuam a aplicar-se caso os contratos tiverem determinados tipos de interesse transfronteiras<sup>194</sup>. A este respeito, a obrigação de observar os princípios estabelecidos pelo TFUE, em especial o princípio da não discriminação, também impede que a autoridade que adjudica o contrato imponha condições não associadas ao objeto do contrato ou ao seu cumprimento, no caso da adjudicação de contratos não abrangidos pelas diretivas relativas aos contratos públicos.

No entanto, as obrigações de governo das sociedades, particularmente no que respeita ao controlo da empresa ou à presença de certos grupos de pessoas no conselho de administração do prestador do serviço, dizem respeito à organização da empresa em geral e, assim, não podem ser consideradas como estando associadas ao objeto do contrato em questão (uma vez que não são apropriadas para definir os serviços procurados, em termos de características técnicas ou de melhor relação qualidade/preço) ou à execução do contrato (desde que não estejam associadas às atividades necessárias para prestar os serviços em questão).

No entanto, como mencionado na resposta à pergunta 203, a autoridade pública pode exigir que o serviço específico seja prestado e avaliado de forma a contar com a participação dos utilizadores, desde que daí não decorra qualquer tipo de discriminação ou de condicionamento *a priori* na atribuição do contrato.

Existem várias formas de incluir os utilizadores em maior ou menor grau (inquéritos, solicitação de sugestões, etc.) A autoridade pública pode ter uma noção clara sobre o grau pretendido de participação dos utilizadores. Pode, por exemplo, requerer que o prestador do serviço ao qual é atribuído o contrato disponha ou implemente uma estrutura ou um mecanismo que permita aos representantes dos utilizadores envolverem-se na tomada de decisões na fase de execução do contrato, desde que essas decisões não alterem o contrato e não sejam discriminatórias. Não tem uma noção clara sobre esta questão, a autoridade pública também pode solicitar aos candidatos que sugiram abordagens para garantir essa participação.

**214. Como podem as regras da contratação pública ser reconciliadas com a necessidade de as autoridades públicas incentivarem soluções inovadoras que satisfaçam as necessidades complexas dos utilizadores dos SSIG?**

As regras dos concursos públicos oferecem às autoridades públicas uma vasta gama de ferramentas para incentivar a inovação.

Por exemplo, as autoridades públicas são livres de definir as especificações técnicas<sup>195</sup>, seja através da elaboração de características técnicas detalhadas ou por via de requisitos de desempenho ou funcionais<sup>196</sup>. Neste último caso, as autoridades públicas podem indicar os resultados pretendidos, sem especificar em pormenores os meios para os

<sup>194</sup> Ver o acórdão no Processo C-324/98 *Telaustria* [2000] Coletânea I-10745.

<sup>195</sup> Artigo 23.º, da Diretiva 2004/18/CE.

<sup>196</sup> Como indicado no artigo 23.º, n.º 3 da Diretiva 2004/18/CE, se as especificações técnicas são definidas em termos de desempenho ou de exigências funcionais, «Porém, estes parâmetros devem ser suficientemente precisos a fim de permitir aos proponentes determinar o objeto do contrato e às autoridades/entidades adjudicantes escolher o adjudicatário».

alcançar. Isso incentiva a criatividade dos candidatos, que podem identificar e propor soluções mais inovadoras a fim de atender às necessidades complexas dos utilizadores.

A utilização de variantes<sup>197</sup> é outra forma de incentivar a inovação. As autoridades públicas que autorizem variantes podem, assim, comparar as vantagens e as desvantagens de uma alternativa mais inovadora relativamente à solução convencional.

Visto que os SSIG apenas estão sujeitos a algumas das regras previstas na Diretiva 2004/18/CE, as autoridades públicas podem escolher o procedimento que considerem mais adequado ao serviço específico em questão, desde que o procedimento escolhido esteja em conformidade com os princípios do TFUE (transparência, não discriminação). Por exemplo, no caso de SSIG complexos, relativamente aos quais a autoridade pública não está em condições de identificar a melhor forma de atender às necessidades específicas dos utilizadores, a autoridade pode usar um procedimento semelhante ao do diálogo concorrencial<sup>198</sup>.

**215. *Quais são os requisitos de publicidade para as concessões SSIG? É possível a publicação no Jornal Oficial da União Europeia?***

As concessões de serviços, ao contrário das concessões de obras públicas e dos contratos públicos, não estão sujeitas à Diretiva 2004/18/CE, nomeadamente no que se refere à obrigação de publicar um anúncio no Jornal Oficial da União Europeia. É por isso que, até agora, não está disponível no Jornal Oficial qualquer formulário específico relativo à publicação de concessões de serviços. No entanto, as concessões de serviços são regidas pelos princípios do TFUE, incluindo a transparência e a igualdade de tratamento. De acordo com esses princípios e com a interpretação do Tribunal Europeu de Justiça no seu acórdão no processo C-324/98 *Telaustria*, as entidades adjudicantes (ou os organismos adjudicantes) devem garantir aos potenciais licitantes «publicidade suficiente para garantir a concorrência no âmbito no mercado de serviços e o controlo da imparcialidade das regras em matéria de contratos de direito público» e, assim, deve publicar uma Comunicação adequada tendo em conta, entre outras coisas, o objeto e o valor económico da concessão em questão.

- Segue-se que, dentro dos limites estabelecidos pela jurisprudência do TJCE, os Estados-Membros/autoridades contratantes são livres de definir regras de publicidade adequadas para assegurar a transparência das concessões de serviços. As entidades adjudicantes podem, como é evidente, publicar anúncios de concessões de serviços no Jornal Oficial, mesmo que isso não seja exigido pela legislação europeia.

**216. *Além dos contratos públicos e das concessões, existem alguns dispositivos para a externalização dos SSIG que são compatíveis com os princípios da transparência e da não discriminação e que proporcionariam uma grande variedade de escolha em termos de prestadores?***

Sim. A autoridade pública competente pode, por exemplo, definir previamente as condições de prestação de um serviço social e, depois de publicidade suficiente e de acordo com os princípios da transparência e da não discriminação (ver a resposta à pergunta 202), conceder licenças ou autorizações a todos os prestadores que satisfazem essas condições. Tal sistema não especifica quaisquer limites ou quotas relativamente ao

---

<sup>197</sup> Ver artigo 24.º da Diretiva 2004/18/CE. Mesmo que os serviços sociais de interesse geral estejam sujeitos apenas a algumas das regras previstas na Diretiva 2004/18/CE, as autoridades públicas podem, como é evidente, utilizar as disposições facultativas da diretiva, se as considerarem úteis.

<sup>198</sup> Previsto no artigo 29.º da Diretiva 2004/18/CE para os contratos abrangidos pelas normas da diretiva.

número de prestadores de serviços; todos os prestadores que preenchem as condições podem participar.

Os prestadores que tenham obtido uma licença/autorização devem fornecer o serviço a pedido do utilizador, o qual poderá, assim, escolher entre diversos prestadores a um preço fixado previamente pela autoridade pública.

## **5 APLICAÇÃO SIMULTÂNEAS DAS REGRAS RELATIVAS AOS AUXÍLIOS ESTATAIS E DAS REGRAS EM MATÉRIA DE CONTRATOS PÚBLICOS E CONCESSÕES DE SERVIÇOS DOS SIEG**

### ***217. A legislação da UE impõe uma forma específica de gestão dos SIEG?***

De acordo com a jurisprudência consolidada, os Estados-Membros têm uma ampla margem de manobra quanto à definição do que consideram ser os SIEG e à organização desses serviços. Consequentemente, as autoridades públicas têm a liberdade de escolher a forma de gerir os SIEG que criam.

De acordo com as regras relativas aos auxílios estatais, as autoridades públicas podem organizar e financiar os seus SIEG da forma que entenderem, desde que a compensação concedida não exceda o montante necessário para permitir que as obrigações do SIEG sejam cumpridas em condições economicamente aceitáveis, de acordo com o artigo 106.º, n.º 2, do TFUE.

Quando a criação de um SIEG dá origem à adjudicação de um contrato público ou a uma concessão (ou seja, quando um serviço é prestado mediante compensação na forma de pagamento de um preço ou pela concessão do direito de exploração do serviço, nomeadamente remunerado por uma taxa a pagar pelos utilizadores), as autoridades públicas devem respeitar não só as regras relativas aos auxílios estatais, mas também as regras dos contratos públicos e das concessões. Para mais informações, ver a resposta à pergunta 200.

Se a gestão de um SIEG é adjudicada como parte de um procedimento de concurso público que permite a seleção do candidato capaz de fornecer o serviço ao menor custo para a coletividade, e se as outras condições do acórdão *Altmark* estão preenchidas (relativamente a essas condições, ver a pergunta 61), a compensação atribuída não constitui um auxílio estatal na aceção do acórdão *Altmark*.

### ***218. Uma autoridade pública que financia o prestador de um SIEG, de acordo com as regras relativas aos auxílios estatais, deve também aplicar as regras da UE em matéria de adjudicação de contratos públicos ou de concessões de serviços?***

As regras relativas aos auxílios estatais e as regras sobre os contratos públicos e as concessões têm objetivos e âmbito diferentes. As regras relativas aos auxílios estatais dizem respeito às condições de financiamento dos SIEG e, consequentemente, dos SSIG económicos, e visam evitar as distorções da concorrência causadas pela atribuição, por parte do Estado e de entidades equiparadas, de financiamento ou benefícios semelhantes. Por outro lado, as regras em matéria de contratos públicos e concessões dizem respeito às condições de concessão de serviços a operadores. Um dos seus principais objetivos é garantir igualdade de tratamento e a transparência, bem como evitar as distorções da concorrência que possam decorrer da gestão de recursos públicos pelas entidades adjudicantes aquando da adjudicação desses serviços. Outros objetivos são maximizar a concorrência na Europa e a relação qualidade/preço, especialmente no que se refere aos utilizadores dos serviços.

As autoridades públicas que pretendam criar um SIEG devem, assim, respeitar não só as regras relativas aos auxílios estatais, mas também as regras em matéria de adjudicação de contratos públicos ou concessões.

As regras relativas aos contratos públicos são aplicáveis a partir do momento em que há uma obrigação de prestar um serviço específico em troca de uma remuneração, independentemente do objetivo de interesse geral do serviço. No entanto, o mero financiamento de uma atividade, que geralmente está associado à obrigação de reembolsar os montantes recebidos se não forem utilizados para os efeitos pretendidos, não é habitualmente abrangido pelas regras da contratação pública.

A classificação legal de um contrato como um contrato de direito público ou como uma concessão nos termos da legislação da UE deve basear-se no conceito de contrato público e concessão, tal como definido nas diretivas relevantes (nomeadamente, a Diretiva 2004/18/CE), independentemente da classificação legal do contrato nos termos da legislação nacional.

Um contrato pode ser abrangido pelas definições de contrato de serviço público ou concessão pública se:

- a) o objetivo do contrato é atender às necessidades previamente definidas pela autoridade pública, no âmbito das suas competências;
- b) a natureza do serviço e a forma segundo a qual deve ser prestado são especificadas em pormenor pela autoridade pública;
- c) o contrato prevê uma remuneração pela prestação do serviço (pagamento de um preço ou atribuição do direito de explorar o serviço em troca de uma taxa paga pelos usuários);
- d) a autoridade pública toma a iniciativa de identificar um prestador ao qual atribuir o serviço
- e) o contrato prevê sanções em caso de não cumprimento das obrigações contratuais, a fim de garantir que o serviço confiado a terceiros é prestado adequadamente, atendendo aos requisitos da autoridade pública (penalidades, compensação por danos, etc.)

Os critérios acima enumerados servem para apurar se o objeto do contrato é de facto uma obrigação de prestar um serviço em troca de uma remuneração.

***219. É possível a concessionária de um SIEG receber auxílios estatais sob a forma de compensação de serviço público, a fim de cobrir os custos efetivos da missão de serviço público que lhe foi confiada?***

Nos termos dos artigos 106.º, 107.º e 108.º do TFUE, cabe aos Estados-Membros designar os respetivos serviços SIEG, de acordo com as condições estabelecidas na Decisão. Se um Estado-Membro decidir que uma entidade é responsável por um serviço de interesse económico geral, a entidade pode receber compensações de serviço público se a receita decorrente da prestação do SIEG não cobrir os custos incorridos. Esta compensação não deve exceder os custos líquidos efetivamente incorridos e um lucro razoável.

No que diz respeito às regras dos contratos públicos e das concessões, o conceito de concessão de serviço não exclui a atribuição de auxílios estatais se a concessionária continuar a assumir o risco operacional substancial envolvido na prestação do serviço. No entanto, se o auxílio eliminar o risco inerente à prestação do serviço ou o tornar insignificante, o contrato em questão pode ser considerado um contrato de serviço

público. Neste caso, as disposições pormenorizadas da Diretiva são, em princípio, aplicáveis.

No entanto, no que se refere aos serviços referidos no anexo II B da Diretiva, como os serviços sociais, apenas certas disposições da Diretiva são aplicáveis (ver a resposta às perguntas 200 e 202).

**220. *A exceção segundo a qual as regras dos contratos públicos não se aplicam a operações internas significa que as regras relativas aos auxílios estatais também não se aplicam?***

Se a situação não é abrangida pela legislação da UE em matéria de contratos públicos, isso não significa automaticamente que haja exclusão das regras relativas aos auxílios estatais.

Para obter informações sobre as regras relativas aos auxílios estatais, ver a resposta à pergunta 44.

Para obter informações sobre as regras da UE em matéria de contratos públicos, ver a resposta à pergunta 199.

**221. *Quais são os critérios objetivos para concluir que um certo nível de compensação neutraliza o risco operacional?***

O conceito de risco é um elemento essencial do conceito de concessão. De acordo com as definições de concessão de obras e concessão de serviços no artigo 1.º, n.ºs 3 e 4 da Diretiva 2004/18/CE, a concessão é um contrato com as mesmas características que um contrato público, exceto pelo facto de a contrapartida no caso das obras/prestação dos serviços consiste unicamente no direito de exploração da obra/serviço ou nesse direito acompanhado de um pagamento.

O conceito de exploração, que implica a existência de um risco é essencial, pois, para determinar se um serviço é uma concessão. Assim, de acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça (em especial, os acórdãos nos casos C-300/07 *Oymanns* e C 206/08 *Eurawasser*), uma concessão só existe se for transferido para o operador um risco operacional substancial ou significativo.

A existência de um risco significativo só pode ser verificada caso a caso. Os riscos a serem levados em conta são aqueles inerentes à prestação do serviço ou à disponibilização ou utilização da obra, particularmente o risco associado à procura. Em princípio, considera-se que o operador assume riscos operacionais substanciais se existe incerteza quanto ao retorno sobre o investimento a ser realizado pela prestação do serviço.

A ausência de risco significativo, nos casos em que a compensação é suficiente para neutralizar ou tornar insignificante o risco operacional, implica a reclassificação do contrato de concessão de serviço como um contrato de serviço, com as consequências legais daí resultantes (ou seja, o contrato pode ser anulado em caso de violação das regras da contratação pública).

**6 PERGUNTAS GERAIS RELATIVAS À APLICAÇÃO AOS SIEG, E AOS SSIG, EM PARTICULAR, DAS REGRAS DO TRATADO RELATIVAS AO MERCADO INTERNO (LIBERDADE DE ESTABELECIMENTO E LIVRE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS)**

As «regras do Tratado relativas ao mercado interno» referem-se neste caso às disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) relativas à liberdade de estabelecimento (artigo 49.º do Tratado) e à livre prestação de serviços

(artigo 56.º do Tratado). No que diz respeito às regras de contratação pública, ver a parte do documento relativa aos contratos públicos (secção 4).

**222. Em que circunstâncias se aplicam aos SSIG as regras do Tratado relativas ao mercado interno (artigos 49.º e 56.º do TFUE)?**

Os SSIG estão abrangidos pelas regras do mercado interno nos termos do TFUE (artigos 49.º e 56.º) nos casos em que constituem uma «atividade económica» na aceção da jurisprudência do Tribunal de Justiça relativa à interpretação dos referidos artigos. Certos SSIG também podem ser abrangidos pela Diretiva Serviços. No entanto, as atividades «não económicas» não estão abrangidos por qualquer destas regras.

O conceito de «atividade económica» é, na legislação da UE, um conceito que tem sido progressivamente elaborado pelo Tribunal de Justiça em conformidade com os artigos 49.º e 56.º do TFUE. Uma vez que este conceito define o âmbito de aplicação de duas das liberdades fundamentais garantidas pelo Tratado, não pode, assim, ser interpretado restritivamente<sup>199</sup>. Para mais informações sobre o conceito de «atividade económica», na aceção das regras do Tratado relativas ao mercado interno, ver a pergunta 223.

**223. Em que circunstâncias é uma atividade classificada como «económica» na aceção das regras do Tratado relativas ao mercado interno (artigos 49.º e 56.º do TFUE) e da Diretiva Serviços?**

De um modo geral, apenas os serviços que constituem «atividades económicas» são abrangidos pelas regras do Tratado relativas ao mercado interno (artigos 49.º e 56.º do TFUE) e da Diretiva Serviços.

De acordo com as regras do Tratado relativas ao mercado interno, todos os serviços prestados por contrapartida de remuneração devem ser classificados como atividades económicas. De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, o serviço não tem de ser necessariamente pago pelos respetivos destinatários<sup>200</sup>, mas deve haver uma contrapartida pelo serviço em questão.

O Tribunal de Justiça também declarou que a natureza «económica» de uma atividade não depende do estatuto legal do operador ou da organização (que pode ser um organismo público ou uma entidade sem fins lucrativos)<sup>201</sup>, nem da natureza do serviço (por exemplo, o facto de o serviço prestado ser no domínio da saúde ou da segurança social não é, em si, motivo para o excluir da aplicação das regras do Tratado)<sup>202</sup>. As atividades realizadas pelos membros de uma comunidade religiosa ou de uma associação desportiva amadora podem, assim, ser consideradas uma atividade económica<sup>203</sup>. Além disso, a natureza «económica» de uma atividade não depende da sua classificação na legislação nacional. Um serviço considerado no direito como pertencente a um «setor não mercantil» interno pode ser considerado uma «atividade económica» segundo as regras do Tratado acima referidas. O facto de que um serviço é prestado no interesse geral não afeta necessariamente a natureza económica da atividade.

<sup>199</sup> Processos Apensos 51/96 e C-191/97 *Deliège* [2000] Coletânea I-2549, n.º 52.

<sup>200</sup> Assim, o Tribunal considerou que os serviços hospitalares prestados gratuitamente por força do regime do seguro de saúde aplicável poderiam constituir uma atividade económica na aceção do Tratado.

<sup>201</sup> Processo C-172/98 *Comissão contra a Bélgica*. No Processo C-157/99 *Smits e Peerbooms* (n.º 50), o Tribunal rejeitou o argumento de que a procura de obtenção de lucro por parte do prestador do serviço seja uma condição adicional para considerar que a prestação de um serviço constitui uma atividade económica na aceção do artigo 60.º do Tratado.

<sup>202</sup> Acórdão *Smits e Peerbooms*, já referido.

<sup>203</sup> Processo C-196/87 *Steymann* e Processos Apensos C-51/96 e C-191/97 *Deliège*.



A fim de determinar se determinado serviço constitui uma atividade económica sujeita às regras do Tratado relativas ao mercado interno e, se for o caso, à Diretiva Serviços, deve ser realizada uma análise caso a caso de todas as características da atividade em questão, particularmente quanto à forma como o serviço é prestado, organizado e financiado no Estado-Membro em causa.

A diretiva aplica-se a todos os serviços que não estão explicitamente excluídos do seu âmbito de aplicação (certos serviços sociais são excluídos: para mais informações sobre a aplicação da Diretiva Serviços aos serviços sociais, ver a resposta à pergunta 229). Apenas as atividades de natureza económica, tal como definidas acima, são abrangidas pelo conceito de «serviço», tal como definido na diretiva.

Para mais informações sobre as implicações, relativamente aos serviços sociais em causa, de um serviço ser qualificado como uma «atividade económica» na aceção das regras do Tratado relativas ao mercado interno, ver também as respostas às perguntas 226 e 227.

**224. Em que circunstâncias é uma atividade qualificada como «não económica» na aceção das regras do Tratado relativas ao mercado interno (artigos 49.º e 56.º do TFUE) e da Diretiva Serviços?**

De acordo com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, as atividades que são realizadas sem qualquer contrapartida, pelo Estado ou em nome do Estado, enquanto parte das suas funções, por exemplo, na área social, não constituem uma atividade económica segundo as regras do Tratado relativas ao mercado interno e a Diretiva Serviços<sup>204</sup>.

Exemplos:

- Os serviços prestados por uma organização enquanto parte de um regime de seguro obrigatório (por exemplo, o pagamento de indemnizações em caso de danos causados por riscos naturais)<sup>205</sup>.
- cursos no âmbito do sistema nacional de educação<sup>206</sup> ou num instituto de ensino superior financiado essencialmente por fundos estatais<sup>207</sup>.

**225. Os serviços sociais não abrangidos pela Diretiva Serviços não estão, no entanto, sujeitos às regras do Tratado relativas ao mercado interno?**

A exclusão a que se refere o artigo 2.º, n.º 2, alínea j), da Diretiva Serviços abrange os serviços sociais relacionados com os setores da habitação, puericultura e apoio às famílias e às pessoas permanente ou temporariamente necessitadas, que são prestados pelo próprio Estado (a nível nacional, regional ou local), por prestadores mandatados

---

<sup>204</sup> Processo C-109/92, *Wirth*.

<sup>205</sup> No Processo C-355/00, *Freskot* o Tribunal considerou que as contribuições pagas a este organismo não constituem contrapartidas económicas se, em particular, tiverem no essencial sido impostas pelo legislador e o nível dos benefícios prestados pela seguradora, assim como o sistema de pagamento desses benefícios, tiverem sido determinados pelo legislador.

<sup>206</sup> No Processo C-263/86, *Humbel*, o Tribunal salienta que, no que se refere à criação e ao funcionamento de um sistema nacional de educação, o Estado não pretende envolver-se em atividades lucrativas, mas está, sim, a cumprir os seus deveres para com a sua própria população nos domínios social, cultural e educativo. Em segundo lugar, o sistema em pergunta é, regra geral, financiado pelo orçamento público e não pelos alunos ou seus pais. O Tribunal acrescentou que a natureza da atividade não é afetada pelo facto de os alunos ou os pais terem, por vezes, de pagar propinas ou despesas de matrícula, a fim de efetuar certa contribuição para as despesas de funcionamento do sistema.

<sup>207</sup> No acórdão *Wirth* referido anteriormente, o Tribunal decidiu que, de facto, as considerações enunciadas no referido acórdão *Humbel* se aplicam igualmente a cursos oferecidos num estabelecimento de ensino superior que seja financiado essencialmente através de fundos públicos.

pelo Estado ou por instituições de solidariedade social reconhecidas enquanto tais pelo Estado.

Os serviços excluídos do âmbito da Diretiva Serviços e que constituem atividades económicas continuam a ser abrangidos pelas regras do Tratado, em especial aquelas relativas à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços (artigos 49.º e 56.º do TFUE). Por conseguinte, as medidas nacionais que regulam os serviços excluídos da Diretiva Serviços continuam a ser suscetíveis de avaliação quanto à sua compatibilidade com o direito comunitário por um tribunal nacional ou pelo Tribunal de Justiça, em especial à luz dos artigos 49.º e 56.º acima mencionados. As medidas destinadas a regular o setor dos serviços sociais podem justificar-se com base em objetivos de política social, desde que essas medidas sejam proporcionais aos objetivos prosseguidos. Ver também as respostas às perguntas 226 e 227.

**226. Podem os objetivos de política social justificar a aplicação de medidas destinadas a regular os setores dos serviços sociais?**

Segundo o Tribunal de Justiça, os Estados-Membros são livres de definir objetivos de política social e, se for o caso, definir com precisão o nível de proteção pretendido. No entanto, as regras que impuserem devem preencher as condições previstas na jurisprudência do Tribunal no que diz respeito à sua justificação e proporcionalidade. As restrições às liberdades do mercado interno devem ser avaliadas tendo por referência os objetivos prosseguidos pelas autoridades competentes do Estado-Membro em causa e o nível de proteção que pretendem garantir.

A jurisprudência identificou uma série de «razões imperiosas de interesse geral» que constituem os objetivos que permitem aos Estados-Membros justificar as restrições às liberdades do mercado interno (por exemplo, os objetivos em matéria de política social, a proteção dos destinatários dos serviços, a proteção ao consumidor, etc.) De um modo geral, a jurisprudência atual do Tribunal mostra que considerações sociais podem justificar restrições às liberdades fundamentais, por exemplo, na medida em que possa ser considerado inaceitável permitir a obtenção de lucro privado com base na fragilidade dos destinatários dos serviços<sup>208</sup>. Qualquer medida deve, no entanto, ser adequado para garantir a realização de um ou mais objetivos legítimos invocados pelo Estado-Membro e não deve ir além do que é necessário para atingir esses objetivos.

Assim, por exemplo, de acordo com o Tratado e a Diretiva Serviços (neste segundo caso, no que se refere aos serviços incluídos na mesma), podem ser mantidos os regimes de autorização prévia para a realização de uma atividade desde que não sejam discriminatórios, prossigam um objetivo de interesse geral e sejam apropriados para atingir este objetivo e, por último, desde que o objetivo não possa ser alcançado por outras medidas menos restritivas. No que se refere aos setores sociais, o Tribunal de Justiça considerou que os objetivos de política social constituem «razões imperiosas de interesse geral» que podem justificar a aplicação de um regime de autorização ou de outras medidas destinadas a regular os mercados, desde que estes sistemas ou medidas são proporcionais aos objetivos prosseguidos.

**227. Podem os Estados-Membros decidir limitar a prestação de certos serviços sociais a prestadores sem fins lucrativos?**

O Tribunal de Justiça considerou que, de acordo com a escala de valores mantida por cada um dos Estados-Membros e tendo em conta a margem de manobra de que dispõem, um Estado-Membro pode restringir a exploração de determinadas atividades, confiando-

---

<sup>208</sup> Ver o acórdão proferido nos Processos apensos C-447/08 e C-448/08 sobre o jogo através da Internet.

as a organismos públicos ou a instituições de solidariedade social<sup>209</sup>. Qualquer medida deste tipo deve, no entanto, ser adequada para garantir a realização de um ou mais objetivos legítimos invocados pelo Estado-Membro e não deve ir além do que é necessário para atingir esses objetivos. A legislação nacional apenas é adequada para garantir a realização do objetivo prosseguido se responder verdadeiramente à intenção de o alcançar de uma forma coerente e sistemática. De qualquer forma, tais restrições devem ser aplicadas sem discriminação.

## **7 PERGUNTAS RELATIVAS À APLICABILIDADE DA DIRETIVA SERVIÇOS AOS SIEG E, EM PARTICULAR, AOS SSIG**

### **228. *Quais são os serviços de interesse económico geral que se inserem no âmbito da Diretiva Serviços?***

Os serviços de interesse económico geral (SIEG) são abrangidos pela Diretiva Serviços se não forem especificamente excluídos do seu âmbito de aplicação (como são, por exemplo, os serviços de transporte, os serviços de saúde, determinados serviços sociais, as redes e serviços de comunicações e os serviços audiovisuais). Os serviços sociais são parcialmente excluídos: são abrangidos pela diretiva quando são prestados por operadores privados não mandatados pelo Estado, mas são excluídos quando são prestados pelo Estado, por prestadores mandatados pelo Estado ou por instituições de solidariedade social reconhecidas enquanto tais pelo Estado.

No caso dos SIEG que não tenham sido excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva Serviços, esta contém toda uma série de «salvaguardas», destinadas a permitir que os Estados-Membros tenham plenamente em conta as características especiais desses setores na aplicação da Diretiva ao direito nacional. Os Estados-Membros podem, assim, manter em vigor as regras nacionais relativas a estes setores, por exemplo, a fim de garantir serviços de qualidade elevada.

Em primeiro lugar, as disposições da Diretiva sobre a liberdade de estabelecimento permitem que os Estados-Membros tenham em conta as características especiais do SIEG. Em particular, a reapreciação e avaliação dos requisitos determinados pela legislação nacional, que os Estados-Membros tiveram de efetuar em conformidade com a Diretiva, «não deve impedir o desempenho da missão particular atribuída aos SIEG» (artigo 15.º, n.º 4). Além disso, de acordo com os artigos 9.º a 13.º, os Estados-Membros têm o direito de manter em vigor regimes de autorização destinados a regular o acesso a uma atividade de serviços (incluindo SIEG) ou o exercício do mesmo, em todos os casos em que essas autorizações não são discriminatórias, se justificam por uma razão imperiosa de interesse público e são proporcionais.

Em segundo lugar, a Diretiva prevê que a cláusula da livre prestação de serviços, prevista no artigo 16.º, não se aplica aos SIEG (em conformidade com uma derrogação explícita no artigo 17.º).

De um modo geral, o trabalho de implementação realizado pelos Estados-Membros mostra que a Diretiva é benéfica para a modernização das nossas economias e benefícios os prestadores de serviços e os consumidores. Durante a fase de implementação, a Comissão não teve conhecimento de quaisquer problemas específicos decorrentes da aplicação da Diretiva aos SIEG.

---

<sup>209</sup> Ver os Processos C-447/08 e 448/08, n.º 43, já referidos. Ver também o anteriormente referido Processo C-70/95 *Sodemare SA v Regione Lombardia* [1997] Coletânea I-3395.

As informações relativas às leis aprovadas pelos Estados-Membros para implementar a Diretiva Serviços e as ligações aos vários textos legislativos, uma vez disponíveis, podem ser encontradas em: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/services-dir/implementation/implementing\\_legislation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/implementation/implementing_legislation/index_en.htm)

**229. *Quais são os serviços sociais excluídos da Diretiva Serviços e quando se aplicam a esses serviços sociais as disposições da Diretiva?***

Alguns serviços sociais foram excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva Serviços. A exclusão prevista no artigo 2.º, n.º 2, alínea j), da Diretiva Serviços não abrange todos os serviços sociais, mas apenas aqueles relativos à habitação social, à puericultura e ao apoio às famílias e às pessoas permanente ou temporariamente necessitadas, prestados pelo Estado (a nível nacional, regional ou local), por prestadores mandatados pelo Estado ou por instituições de solidariedade social reconhecidas enquanto tais pelo Estado. Uma vez que esta disposição derroga uma regra geral, a exclusão deve, de acordo com a jurisprudência do Tribunal Europeu de Justiça, ser interpretada de forma estrita.

Por outro lado, os serviços sociais não abrangidos pelo artigo 2.º, n.º 2, alínea j) da Diretiva (por exemplo, os serviços de acolhimento de crianças que não são prestados pelos prestadores acima mencionados) estão sujeitos ao Enquadramento regulamentar estabelecido pela Diretiva Serviços.

Deve referir-se que há toda uma série de disposições da Diretiva que reconhecem e têm em conta as características especiais dos serviços sociais que não tenham sido excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva. Por exemplo, a Diretiva não põe em causa a possibilidade de os Estados-Membros regularem o acesso e o exercício desses serviços de forma a garantir a sua qualidade. Nos termos dos artigos 9.º a 13.º da Diretiva, os Estados-Membros podem manter em vigor os seus regimes de autorização de acesso à atividade de serviços e respetivo exercício, desde que esses regimes não sejam discriminatórios, sendo simultaneamente justificados e proporcionais. Os serviços sociais SIEG abrangidos pela diretiva são excluídos (nos termos do artigo 17.º, da Diretiva) da cláusula da livre prestação de serviços do artigo 16.º da Diretiva. Por último, a Diretiva não diz respeito ao financiamento dos serviços sociais. Não trata dos auxílios concedidos pelos Estados-Membros, que são abrangidos pelas regras da concorrência (ver secção relativa aos auxílios estatais). Em particular, não se refere às disposições que regulam o acesso ao financiamento público ou os padrões de qualidade que devem ser observados para obtenção de financiamento público (ver considerandos 10, 17 e 28 da Diretiva).

**230. *Ao implementar a Diretiva Serviços, os Estados-Membros podem manter os regimes de autorização para os serviços sociais?***

O artigo 9.º da Diretiva Serviços impõe aos Estados-Membros a obrigação de rever a respetiva legislação a fim de identificarem os regimes de autorização que regulam o acesso a uma atividade de serviços e exercício da mesma. A existência de legislação que exige uma deliberação por uma autoridade competente para que o prestador do serviços tenha acesso a uma atividade abrangida pelo âmbito da Diretiva ou para que exerça essa atividade, consiste, efetivamente, num regime de autorização que deve ser avaliado à luz da Diretiva. Para cada regime (e os respetivos procedimentos) identificado, o Estado tinha de realizar uma avaliação durante o período de execução com base nas regras estabelecidas nos artigos 9.º a 13.º da Diretiva. Assim, todos os regimes de autorização relativos ao acesso ou o exercício de uma atividade de serviços abrangida pelo âmbito da Diretiva Serviços tinham, como parte da implementação da Diretiva, de ser avaliados à luz do princípio da não discriminação, da existência ou não de razões imperiosas de interesse geral e, se fosse o caso, da proporcionalidade das medidas em causa.

Dependendo do resultado da avaliação, os Estados-Membros foram obrigados a abolir os regimes de autorização incompatíveis com o artigo 9.º ou a substituí-los por medidas menos restritivas compatíveis com a Diretiva.

Além disso, deve-se notar que os regimes de autorização excluídos da Diretiva Serviços ainda são abrangidos pelas regras do Tratado, em particular aquelas as relativas à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços (artigos 49.º e 56.º do TFUE). Continuam, assim, a ser suscetíveis de avaliação quanto à compatibilidade com o direito comunitário por um tribunal nacional ou pelo Tribunal de Justiça, em especial à luz dos supra mencionados artigos 49.º e 56.º do TFUE. Ver também as respostas às perguntas 226 e 227.

**231. *Nos casos em que o mesmo regime de autorização se aplica aos serviços excluídos do âmbito da Diretiva e aos serviços incluídos no mesmo, este regime é abrangido pelas disposições da Diretiva? Se assim for, deve o Estado-Membro criar regimes de autorização separados para os serviços excluídos e para os serviços incluídos?***

Nos casos em que o mesmo regime de autorização se aplica aos serviços excluídos do âmbito da Diretiva e aos serviços incluídos no mesmo, este regime é efetivamente abrangido pelas disposições da Diretiva.

No entanto, a Diretiva não exige que o Estado-Membro crie regimes de autorização separados, dependendo da existência ou não de um serviço abrangido pela diretiva, nem proíbe que um Estado-Membro crie regimes distintos. O principal, do ponto de vista da Diretiva, é que o Estado-Membro assegure que os regimes de autorização relativos aos serviços abrangidos pela diretiva passem a estar conformes à diretiva (para mais pormenores, ver a resposta à pergunta 230).

**232. *O artigo 2.º, n.º 2, alínea j) da Diretiva Serviços aplica-se aos serviços sociais relacionados com infantários e centros de dia para crianças prestados por prestadores mandatados pelo Estado ou pelas autoridades locais, ou por qualquer outra entidade mandatada para esse efeito?***

Os serviços sociais relacionados com infantários e centros de dia para crianças são abrangidos pela exclusão do artigo 2.º, n.º 2, alínea j) da Diretiva Serviços, se forem prestados pelo próprio Estado (a nível nacional, regional ou local), por prestadores mandatados pelo Estado ou por instituições de solidariedade social reconhecidas enquanto tais pelo Estado.

Os serviços sociais relacionados com infantários e centros de dia para crianças prestados por operadores não mandatados pelo Estado não estão excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva. Ver também a resposta à pergunta 229.

**233. *O artigo 2.º, n.º 2, alínea j), da Diretiva Serviços afirma que os serviços sociais devem ser prestados pelo «Estado» ou por «prestadores mandatados pelo Estado». O que significa o conceito de cobertura do «Estado» neste contexto?***

Em primeiro lugar, deve ser salientado que o objetivo do presente artigo é definir o âmbito da exclusão de certos serviços sociais da Diretiva. Uma vez que esta disposição derroga uma regra geral, a exclusão deve, de acordo com a jurisprudência do Tribunal Europeu de Justiça, ser interpretada de forma estrita.

Nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea j), alguns serviços sociais (aqueles prestados pelo «Estado» e aqueles prestados por «prestadores mandatados pelo Estado») foram excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva. De acordo com o considerando 27 da Diretiva, o conceito de Estado, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea j), abrange não só a administração central do Estado, mas também todas as autoridades regionais e locais.

Um prestador mandatado pelo Estado, na aceção da Diretiva, é uma pessoa singular ou coletiva, dos setores público ou privado, à qual o Estado, como definido acima, confiou a obrigação de prestar um determinado serviço em vez de o prestar diretamente. Assim, para beneficiar da exceção prevista na diretiva, a questão de saber se se trata de um serviço social prestado pelo Estado ou por um organismo público incumbido da obrigação, explicitamente e em nome do Estado, para prestar esse serviço, por exemplo por meio de uma lei, não é decisiva.

**234. O que significa o conceito de «prestadores mandatados pelo Estado» (artigo 2.º, n.º 2, alínea j))?**

A Comissão considera que, na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea j), para ser considerado «mandatado pelo Estado», um prestador deve estar sujeito a uma obrigação de prestar o serviço que lhe foi confiado pelo Estado. Um prestador sujeito a uma obrigação de prestar um serviço, por exemplo, em resultado de um procedimento de concurso público ou de uma concessão de serviços, pode ser considerado como um prestador «mandatado pelo Estado», na aceção da Diretiva Serviços. Isto também se aplica a qualquer outro tipo de medida tomada pelo Estado, desde que envolva a obrigação de o prestador em causa prestar o serviço.

**235. O conceito de «prestador mandatado pelo Estado» definido na Diretiva Serviços (artigo 2.º, n.º 2, alínea j) é igual ao conceito de «ato de atribuição», na aceção do artigo 106.º, n.º 2, do TFUE e do pacote SIEG?**

Ver a resposta à pergunta 51.

**236. Os casos que se seguem constituem atos de atribuição, na aceção da Diretiva Serviços: uma deliberação oficial tomada por uma autoridade pública regional que define um serviço de formação profissional social de interesse geral e que confia a gestão desse serviço a uma ou mais empresas de formação, por meio de uma concessão de serviços acompanhada da atribuição de compensação de serviço público?**

Sempre que uma deliberação oficial tomada por uma autoridade pública regional confia a uma empresa de formação uma concessão de serviços envolvendo a gestão de um serviço de formação profissional social de interesse geral, a empresa não pode ser considerada como um «prestador mandatado» na aceção do artigo 2.º, n.º 2, alínea j), a menos que esteja sujeita à obrigação de prestar o serviço. Cada caso deve ser examinado à luz das circunstâncias específicas.

Além disso, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea j), da Diretiva, conjugado com o considerando 27 da Diretiva, o serviço de formação profissional prestado por um prestador mandatado pelo Estado não pode ser considerado excluído do âmbito de aplicação da Diretiva, a menos que preencha as condições do ponto 27, sendo destinado a pessoas «estão temporária ou permanentemente mais necessitados, seja porque auferem um rendimento familiar insuficiente ou porque são total ou parcialmente dependentes» e por aqueles «que correm o risco de serem marginalizados», por exemplo os desempregados.

Por fim, deve ser salientado que os serviços excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva Serviços continuam sujeitos às regras do TFUE, em especial aquelas relativas à liberdade de estabelecimento e à livre prestação de serviços (artigos 49.º e 56.º do TFUE). Ver também a resposta à pergunta 226. No que respeita à aplicação das regras relativas aos auxílios estatais a este tipo de medida, ver a resposta à pergunta 52.

**237. O que significa o conceito de «instituições de solidariedade social reconhecidas enquanto tais pelo Estado» (artigo 2.º, n.º 2, alínea j))?**

Trata-se de um conceito específico da Diretiva Serviços, pelo que a sua interpretação não depende diretamente dos conceitos existentes nas leis nacionais dos Estados-Membros ou em outros instrumentos da UE. Destina-se apenas a identificar alguns operadores cujos serviços podem ser excluídos do âmbito de aplicação da Diretiva por força do artigo 2.º, n.º 2, alínea j), incluindo os serviços sociais nos setores da habitação, da puericultura e do apoio às famílias e às pessoas permanente ou temporariamente necessitadas, que são prestados por instituições de solidariedade social reconhecidas enquanto tais pelo Estado.

Assim, de acordo com a Diretiva Serviços, o conceito de «instituições de solidariedade social reconhecidas enquanto tais pelo Estado» não significa apenas que os prestadores de serviços em questão devem ter fins não lucrativos, mas também que devem realizar atividades de natureza caritativa (especificamente reconhecidas como tais pelas autoridades) a terceiros necessitados (por outras palavras, não destinadas aos seus membros). Daqui resulta, nomeadamente, que o mero reconhecimento como uma organização sem fins lucrativos (por exemplo, para efeitos fiscais) ou a natureza de interesse geral das atividades realizadas não são, por si só, suficientes para uma organização ser considerada como pertencente da categoria de « instituições de solidariedade social reconhecidas como tal pelo Estado». A simples aprovação pelo Estado também não pode ser considerada, por si só, um critério suficiente para uma organização a ser considerada como pertencente a esta categoria (e para que as respetivas atividades sejam, assim, ser excluídas do âmbito de aplicação da Diretiva Serviços).

Referindo-se a este conceito no seu manual de implementação<sup>210</sup>, a Comissão referiu os seguintes exemplos de instituições de solidariedade social, na aceção da Diretiva: «igrejas e organizações eclesásticas que servem propósitos de caridade e beneficência». A natureza religiosa ou leiga de tal organização não é, porém, determinante para efeitos da definição do âmbito da exclusão dos serviços sociais da Diretiva Serviços. Segue-se que os serviços prestados por uma organização cuja natureza social foi reconhecida pelo Estado estão excluídos da Diretiva Serviços, nos termos do artigo 2.º, n.º 2, alínea j), independentemente de a organização ser leiga ou religiosa.

---

<sup>210</sup> Manual de implementação da Diretiva Serviços, disponível no seguinte sítio Web: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/services/services-dir/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/services/services-dir/documents_en.htm).