



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

PT

Parecer 02/2022

(nos termos do artigo 322º, nº 1, do TFUE)

sobre a proposta da Comissão de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União [2022/0125 (COD)]

Índice

	Pontos
Introdução	01-14
Multas, outras sanções pecuniárias e outras sanções	01-02
Gestão das multas e outras sanções pecuniárias segundo as atuais disposições do Regulamento Financeiro	03-07
Jurisprudência recente	08-10
A proposta	11-14
Observações gerais	15-18
Observações específicas	19-27
Indemnização	19-21
Receitas negativas	22-25
Juros de mora	26
Inscrição das multas e outras sanções pecuniárias definitivas no orçamento	27
Alterações sugeridas à proposta	28
Anexo	
Anexo I – Alterações à proposta sugeridas pelo Tribunal e observações correspondentes	

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (em seguida designado por "TFUE"), nomeadamente o artigo 322º, nº 1,

Tendo em conta a proposta da Comissão de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, adotada em 22 de abril de 2022¹,

Tendo em conta o pedido de parecer apresentado pelo Conselho, recebido em 6 de maio de 2022,

Tendo em conta o pedido de parecer apresentado pelo Parlamento Europeu, recebido em 16 de maio de 2022,

Tendo em conta o Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) nº 1296/2013, (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013, (UE) nº 1304/2013, (UE) nº 1309/2013, (UE) nº 1316/2013, (UE) nº 223/2014 e (UE) nº 283/2014, e a Decisão nº 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) nº 966/2012² (em seguida designado por "Regulamento Financeiro"),

Considerando o seguinte:

- 1) o Regulamento Financeiro estabelece os princípios e as regras financeiras gerais da gestão do orçamento da UE, incluindo tanto as receitas como as despesas;
- 2) na sequência da jurisprudência recente respeitante a multas em matéria de concorrência, a Comissão propôs a referida alteração ao Regulamento Financeiro, a fim de aliviar o mais rapidamente possível a pressão excessiva sobre as despesas do orçamento da UE. Esta alteração é distinta da proposta de reformulação das disposições financeiras aplicáveis ao orçamento da UE³;

ADOTOU O SEGUINTE PARECER:

¹ COM(2022) 184 final, 2022/0125 (COD).

² JO L 193 de 30.7.2018, p. 1.

³ COM(2022) 223 final, 2022/0162 (COD).

Introdução

Multas, outras sanções pecuniárias e outras sanções

01 A Comissão aplica multas, outras sanções pecuniárias e outras sanções às empresas que infringem o direito da UE ou aos Estados-Membros que não apliquem o direito da UE, como em seguida se descreve.

- A Comissão aplica **multas** às empresas que infringiram as regras da concorrência estabelecidas nos artigos 101^o ou 102^o do TFUE. Segundo as regras de concorrência da União aplicáveis⁴, a Comissão determina o montante da multa a aplicar de modo a refletir a gravidade e a duração da infração às regras da concorrência cometida pela empresa. Porém, o montante em questão não deve exceder 10% do volume de negócios total da empresa realizado durante o exercício anterior à decisão.
- A Comissão pode igualmente impor **outras sanções pecuniárias e outras sanções** ao abrigo do TFUE ou do Tratado Euratom. As sanções financeiras são as mais frequentes e decorrem geralmente de ações judiciais que a Comissão intenta contra os Estados-Membros que não aplicam (corretamente) a legislação da UE. Em seguida, a Comissão submete a questão ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), nos termos do artigo 260^o do TFUE. As sanções financeiras podem assumir a forma de uma taxa fixa e/ou de um pagamento diário. São calculadas tendo em conta a importância das regras violadas e o impacto da infração, o período durante o qual o direito da União não foi aplicado e a capacidade de pagamento do país.

02 As multas, outras sanções pecuniárias e outras sanções cobradas pela Comissão revertem para o orçamento da UE e são classificadas como outras receitas. Os montantes em causa variam de ano para ano, em função dos valores definitivos estabelecidos e que foram pagos pelas empresas e pelos Estados-Membros. Em 2021, ascenderam a 1,6 mil milhões de euros (0,7% do orçamento da UE).

⁴ Regulamento (CE) n^o 1/2003 do Conselho, de 16 de dezembro de 2002, relativo à execução das regras de concorrência estabelecidas nos artigos 81^o e 82^o do Tratado (JO L 1 de 4.1.2003, p. 1).

Gestão das multas e outras sanções pecuniárias segundo as atuais disposições do Regulamento Financeiro

03 Quando uma multa ou outra sanção pecuniária imposta pela Comissão é contestada perante o TJUE, a parte sancionada pode pagar provisoriamente o montante em questão ou apresentar uma garantia bancária que cubra esse valor⁵. No caso de pagamentos provisórios, o devedor em causa transfere o montante da multa ou outra sanção para uma conta bancária da Comissão. Desde 2009, estas multas e sanções são depositadas num fundo específico designado "BUFI" (*Budgetary Fines – Multas Orçamentais*) destinado a investimento em obrigações seguras. A finalidade é preservar o montante de capital, recebendo juros e assegurando simultaneamente a liquidez dos montantes se a multa tiver de ser restituída à empresa em causa.

04 Se a multa ou outra sanção pecuniária não for paga dentro do prazo, a Comissão deve cobrar juros de mora até ao pagamento, à taxa aplicada pelo Banco Central Europeu (BCE) às suas principais operações de refinanciamento em vigor no primeiro dia de calendário do mês de vencimento do prazo, majorada de três pontos percentuais e meio (taxa REFI do BCE, majorada de 3,5 pontos percentuais)⁶. Se a parte sujeita à multa ou outra sanção pecuniária optar por constituir uma garantia bancária em vez de fazer um pagamento provisório, a garantia deve garantir o pagamento não só da multa ou sanção pecuniária, mas também dos juros à taxa REFI do BCE, majorada de 1,5 pontos percentuais.

05 Depois de esgotadas todas as vias de recurso possíveis, e **caso a multa ou outra sanção pecuniária tenha sido confirmada** pelo TJUE, os montantes cobrados provisoriamente e os juros que geraram (ou seja, o "retorno") são inscritos no orçamento da UE. Caso tenha sido constituída uma garantia financeira, esta é prontamente executada e os montantes correspondentes (a multa ou outra sanção pecuniária acrescida dos juros) são inscritos no orçamento⁷.

06 Se a multa ou outra sanção pecuniária for agravada pelo acórdão do TJUE, a Comissão deve exigir o montante adicional devido e fixar um prazo para o pagamento. Se a multa ou outra sanção pecuniária agravada não for paga dentro do prazo, a Comissão deve cobrar juros de mora a contar da data do acórdão do TJUE até à data do pagamento (ver ponto **04**).

⁵ Artigo 108º, nºs 1 e 2, do Regulamento Financeiro.

⁶ Artigo 99º, nº 4, do Regulamento Financeiro.

⁷ Artigo 108º, nº 3, do Regulamento Financeiro.

07 Se a multa ou outra sanção pecuniária tiver sido anulada ou reduzida em resultado do processo contencioso, os montantes cobrados provisoriamente ou, no caso de uma redução, a parte relevante dos mesmos (incluindo o retorno conexo) são reembolsados à parte em causa. Em caso de retorno negativo, as perdas incorridas são deduzidas do montante a reembolsar. Caso tenha sido constituída uma garantia financeira, esta é liberada na totalidade ou, se for caso disso, proporcionalmente à redução decidida pelo TJUE⁸.

Jurisprudência recente

08 No seu acórdão de 20 de janeiro de 2021 relativo a um recurso de uma ação de indemnização, o TJUE deliberou que, na sequência da redução ou anulação da multa paga provisoriamente, a Comissão tinha de pagar juros de mora pelo reembolso tardio da multa anulada ou reduzida desde a data em que a empresa pagou provisoriamente a multa até à data do reembolso⁹. O acórdão do TJUE vai além do artigo 108º, nº 4, do Regulamento Financeiro, uma vez que esta disposição exige que a Comissão reembolse o montante da multa, acrescido (ou deduzido) apenas do retorno associado.

09 O TJUE condenou a Comissão a pagar estes juros sobre o reembolso diferido a título de **indemnização** pela privação do gozo de um crédito. São calculados aplicando a taxa REFI do BCE majorada de 2 pontos percentuais entre a data do pagamento provisório e a data de vencimento do reembolso da multa anulada pelo acórdão, que foi a taxa que o interessado tinha pedido a título de indemnização. Além disso, o acórdão reconheceu **juros de mora sobre a indemnização** desde a data em que a empresa multada interpôs a ação junto do TJUE até à data efetiva do reembolso pela Comissão, à taxa REFI do BCE majorada de 3,5 pontos percentuais. Esta taxa foi aplicada por analogia com o artigo 99º, nº 4, do Regulamento Financeiro.

10 Na sequência do acórdão do TJUE acima referido, teria de ser paga uma "indemnização" às partes interessadas a título de juros sobre reembolsos diferidos quando o retorno for inferior à indemnização ou quando não forem gerados juros sobre os montantes das multas pagas provisoriamente à Comissão, conforme estabelecido nas atuais disposições do Regulamento Financeiro. No âmbito de um

⁸ Artigo 108º, nº 4, do Regulamento Financeiro.

⁹ Processo C-301/19 P, recurso do acórdão no processo T-201/17.

recurso relativo a um processo semelhante¹⁰, a Comissão solicitou ao TJUE que revisse a sua posição sobre o reconhecimento de uma indemnização constituída por juros sobre o reembolso diferido de multas reduzidas ou anuladas abrangidas por pagamentos provisórios. Existem vários processos pendentes no TJUE que ainda não foram julgados em primeira instância ou que foram objeto de recurso¹¹.

A proposta

11 Independentemente do resultado do recurso judicial acima referido e de outros processos, a Comissão considera urgente propor medidas legislativas para evitar uma pressão excessiva sobre o orçamento da UE resultante da jurisprudência recente.

12 Em 22 de abril de 2022, a Comissão apresentou ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma proposta de alteração do Regulamento Financeiro (em seguida designada por "proposta"). Em 6 e em 16 de maio de 2022, respetivamente, o Conselho e o Parlamento Europeu solicitaram que o TCE formulasse um parecer sobre esta proposta.

13 Segundo a exposição de motivos da Comissão, a proposta visa assegurar um nível adequado de compensação que represente o valor temporal da perda do gozo de um crédito em caso de reembolso de multas, outras sanções pecuniárias ou outras sanções pagas provisoriamente que sejam anuladas ou reduzidas. A proposta prevê igualmente que esta compensação seja registada no orçamento da UE como receita negativa, evitando assim eventuais efeitos indevidos no lado das despesas e permitindo à União cumprir mais eficazmente as obrigações financeiras daí resultantes.

14 Até à data, a Comissão confirmou ter pagado um total de 2 milhões de euros a título de indemnizações na sequência dos acórdãos do TJUE sobre ações de indemnização em dois processos¹². Com base na sua avaliação, de abril de 2022, sobre o resultado dos processos encerrados e das ações atualmente pendentes no TJUE, a Comissão estimou que os eventuais pedidos de indemnização de partes sujeitas a multas e outras sanções pecuniárias anuladas ou reduzidas abrangidas por pagamentos provisórios poderiam ascender a 1,2 mil milhões de euros.

¹⁰ Processo C-221/22 P, recurso interposto em 28 de março de 2022 do acórdão no processo T-610/19.

¹¹ Processos T-236/22, T-480/21, T-420/21, T-414/21, T-413/21, T-411/21, T-410/21, T-321/21, T-313/21, T-310/21, T-292/21, T-291/21, T-80/21 e T-94/20.

¹² Processos T-201/17 e T-610/19.

Observações gerais

15 De um modo geral, o Tribunal acolhe favoravelmente as alterações propostas ao Regulamento Financeiro, uma vez que visam assegurar uma compensação razoável às empresas e aos Estados-Membros em caso de reembolso de uma multa ou outra sanção pecuniária paga provisoriamente que tenha sido anulada ou reduzida. Contudo, tem algumas reservas sobre a proposta no que diz respeito às regras de orçamentação dos custos financeiros da compensação.

16 Embora proporcione mais flexibilidade à Comissão na gestão do orçamento, a proposta de registar estes custos como receitas negativas significa que a Comissão não seria obrigada a seguir os procedimentos orçamentais normais aplicáveis às despesas.

17 O Tribunal apresenta igualmente observações específicas sobre as seguintes questões:

- a) o cálculo da indemnização (ver pontos **19** a **21**);
- b) o impacto do registo de receitas negativas (ver pontos **22** a **25**);
- c) a clarificação dos juros de mora (ver ponto **26**);
- d) a inscrição das multas e outras sanções pecuniárias definitivas no orçamento (ver ponto **27**).

18 O Tribunal salienta que a proposta foi apresentada num momento em que o TJUE está a analisar o recurso de um processo semelhante e que decorrem ainda outros processos relacionados com indemnizações por multas e outras sanções pecuniárias (ver ponto **10**). O Tribunal sugere que a Comissão acompanhe ativamente os resultados destes processos e avalie o seu impacto no Regulamento Financeiro.

Observações específicas

Indemnização

19 A Comissão propôs que o montante dos juros compensatórios seja calculado à taxa REFI do BCE majorada de 1,5 pontos percentuais¹³. O TCE observa que a taxa proposta é inferior à taxa estipulada pelo TJUE no seu recente acórdão relativo a um recurso de uma ação de indemnização (taxa REFI do BCE majorada de 2 pontos percentuais), refletindo o pedido da empresa em causa.

20 O Tribunal reconhece que a proposta de aplicação da taxa REFI do BCE majorada de 1,5 pontos percentuais advém da analogia com a taxa de juro a pagar quando um devedor constitui uma garantia financeira (em vez de fazer um pagamento provisório) durante o processo contencioso (ver ponto 26). No entanto, a diferença entre a taxa proposta no artigo 108º, nº 4, do Regulamento Financeiro e a taxa resultante da jurisprudência acima referida cria o risco de as empresas ou os Estados-Membros poderem intentar ações de indemnização no TJUE para obterem indemnizações mais elevadas do que a resultante da aplicação da taxa proposta.

21 O Tribunal observa igualmente que a Comissão não propôs o aditamento de uma disposição relativa aos juros de mora (calculados com base na taxa REFI do BCE majorada de 3,5 pontos percentuais) no caso de a indemnização não ser reembolsada nos prazos estipulados (ver ponto 09). Para uma redação mais clara do texto jurídico, o Tribunal sugere que a Comissão adite esta disposição à sua proposta de alteração ao artigo 108º, nº 4, do Regulamento Financeiro (ver *anexo I*), aplicando as condições relativas aos juros de mora previstas no artigo 116º, nº 5, do Regulamento Financeiro.

Receitas negativas

22 Do ponto de vista orçamental, uma multa ou outra sanção pecuniária é registada como receita quando o montante definitivo é determinado e pago. Durante o processo contencioso no TJUE, os montantes das multas ou outras sanções pecuniárias não são orçamentados. Os custos financeiros da indemnização por multas ou outras sanções pecuniárias anuladas ou reduzidas são atualmente imputados ao orçamento da UE a título de despesas, na rubrica 7: "Administração pública europeia".

¹³ Artigo 108º, nº 4, do Regulamento Financeiro, conforme proposto.

23 As alterações propostas pela Comissão ao artigo 48º, nº 1, do Regulamento Financeiro pretendem inscrever os referidos custos financeiros como receitas negativas, deduzindo-os dos montantes orçamentados para as multas e sanções pecuniárias definitivas. Na opinião do Tribunal, a imputação das indemnizações como receitas negativas em vez de despesas teria um impacto financeiro neutro no orçamento da UE no seu conjunto. Embora esta operação possa reduzir a pressão excessiva sobre o orçamento, a Comissão não estaria obrigada a seguir os procedimentos orçamentais normais aplicáveis às despesas (ou seja, a aplicar os procedimentos relativos às transferências orçamentais e/ou aos orçamentos rectificativos¹⁴ para garantir a disponibilidade das dotações necessárias), nem a incluir os referidos custos no total das despesas autorizadas, respeitando os limites máximos dos recursos próprios¹⁵ e do Quadro Financeiro Plurianual (QFP)¹⁶.

24 A imputação de custos financeiros como receitas negativas não é uma prática orçamental corrente. Todavia, o Tribunal regista que, com vista a melhorar as informações financeiras, a Comissão tenciona introduzir uma rubrica orçamental separada para registar os montantes negativos de indemnizações deduzidos das receitas provenientes de multas e outras sanções pecuniárias. A Comissão prevê igualmente apresentar mais informações sobre estas indemnizações (por exemplo, os montantes pagos ou devidos no exercício em curso e os montantes estimados para o ano seguinte) nos documentos de apoio à aprovação do orçamento e das suas alterações.

25 De acordo com a proposta, os custos financeiros seriam cobertos pelas receitas originadas pelas multas e outras sanções pecuniárias que se tornaram definitivas. A Comissão considera que, de um modo geral, os valores são suficientes. O Tribunal observa, porém, que existe o risco de as multas ou outras sanções pecuniárias definitivas não cobrirem as indemnizações devidas no mesmo ano. Este risco, a concretizar-se, significa que a indemnização terá de ser financiada a partir de outras receitas ou, em último recurso, de contribuições nacionais adicionais baseadas no Rendimento Nacional Bruto (RNB) dos Estados-Membros (ver ponto 27).

¹⁴ Artigos 30º e 44º do Regulamento Financeiro.

¹⁵ Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho, de 14 de dezembro de 2020, relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia e que revoga a Decisão 2014/335/UE, Euratom (JO L 424 de 15.12.2020, p. 1).

¹⁶ Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093 do Conselho, de 17 de dezembro de 2020, que estabelece o quadro financeiro plurianual para o período de 2021 a 2027 (JO L 433 I de 22.12.2020, p. 11).

Juros de mora

26 O Tribunal saúda a alteração proposta ao artigo 99º, nº 4, do Regulamento Financeiro, que suprime a referência aos juros a pagar quando é prestada uma garantia para cobrir multas ou outras sanções pecuniárias (à taxa REFI do BCE majorada de 1,5 pontos percentuais) e a coloca na proposta de artigo 108º, nº 1, do Regulamento Financeiro. A proposta clarifica que os juros de mora (à taxa REFI do BCE majorada de 3,5 pontos percentuais) se aplicam apenas aos casos em que as multas e outras sanções pecuniárias impostas por decisões da Comissão não foram pagas nem cobertas por uma garantia.

Inscrição das multas e outras sanções pecuniárias definitivas no orçamento

27 A inscrição das multas e outras sanções pecuniárias definitivas no orçamento até ao final do exercício seguinte àquele em que as multas se tornaram definitivas (conforme a proposta de artigo 107º, nº 2, do Regulamento Financeiro) daria ao orçamento da UE maior flexibilidade na resposta às suas necessidades financeiras. Com efeito, a proposta permitiria que as receitas provenientes de multas e outras sanções pecuniárias fossem orçamentadas até ao final do exercício seguinte àquele em que os montantes correspondentes se tornassem definitivos, se tal fosse necessário para cobrir as indemnizações devidas sem recorrer a outras fontes de receitas (ver ponto [25](#)).

Alterações sugeridas à proposta

28 No *anexo I*, o Tribunal apresenta sugestões de alterações à proposta e as observações correspondentes.

O presente Parecer foi adotado pela Câmara V, presidida por Tony Murphy, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, em 28 de junho de 2022.

Pelo Tribunal de Contas



Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexo

Anexo I – Alterações à proposta sugeridas pelo Tribunal e observações correspondentes

Texto da proposta	Alteração sugerida	Observações
<p><i>Artigo 1º da proposta</i></p> <p>(...)</p> <p>(4)</p> <p>O artigo 108º é alterado do seguinte modo:</p> <p>(a) (...)</p> <p>(b) O nº 4 é alterado do seguinte modo:</p> <p>(i) (...)</p> <p>O montante ou a parte relevante a que se refere a alínea a) do primeiro parágrafo é majorada dos juros à taxa aplicada pelo Banco Central Europeu às suas principais operações de refinanciamento, publicada na série C do <i>Jornal Oficial da União Europeia</i>, em vigor no primeiro dia de calendário do mês de adoção da decisão que aplica uma multa, outra sanção pecuniária ou outra sanção, majorada de um ponto percentual e meio.</p> <p>(ii) (...).</p>	<p><i>Artigo 1º da proposta</i></p> <p>(...)</p> <p>(4)</p> <p>O artigo 108º é alterado do seguinte modo:</p> <p>(a) (...)</p> <p>(b) O nº 4 é alterado do seguinte modo:</p> <p>(i) (...)</p> <p>O montante ou a parte relevante a que se refere a alínea a) do primeiro parágrafo é majorada dos juros à taxa aplicada pelo Banco Central Europeu às suas principais operações de refinanciamento, publicada na série C do <i>Jornal Oficial da União Europeia</i>, em vigor no primeiro dia de calendário do mês de adoção da decisão que aplica uma multa, outra sanção pecuniária ou outra sanção, majorada de um ponto percentual e meio.</p> <p>Se os juros a que se refere a subalínea (i) não forem pagos no prazo fixado pelo acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia ou, na falta desse prazo, dentro de 30 dias a contar da data desse acórdão, são</p>	<p>O Tribunal sugere que se esclareça que a Comissão pode pagar juros de mora em caso de reembolso tardio do montante da indemnização, aplicando as condições de juros de mora estabelecidas no artigo 116º, nº 5, do Regulamento Financeiro (ver ponto 21).</p>

Texto da proposta	Alteração sugerida	Observações
	aplicados juros de mora nos termos do artigo 116º, nº 5. (ii) (...).	