

Informação n.º: G/254/2021/DSAJ

---

**Assunto:** Análise dos apoios aos projetos apresentados pelas IES constituídas por entidades privadas, nos Programas Impulso Jovens STEAM e Impulso Adultos, ao abrigo do PRR, em função da noção de «Auxílio de Estado», na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE.

---

O Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, em - -2021

(Manuel Heitor)

---

Visto.

Concordo.

À consideração do Senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

O Secretário-Geral da Educação e Ciência, em 16-09-2021

- Raúl Capaz Coelho -

Av. Infante Santo, n.º 2  
1350-178 Lisboa - Portugal  
Tel.: (351) 21.781.16.00  
Fax: (351) 21.797.80.20

www.sec-geral.mec.pt  
e-mail: geral@sec-geral.mec.pt  
e-mail: cirep@sec-geral.mec.pt



Palácio das Laranjeiras  
Estrada das Laranjeiras, 205  
1649-018 Lisboa - Portugal  
Tel.: (351) 21.723.10.00



Informação n.º: INF-G/254/2021/DSAJ

---

**Assunto:** Análise dos apoios aos projetos apresentados pelas IES instituídas por entidades privadas, nos Programas Impulso Jovens STEAM e Impulso Adultos, ao abrigo do PRR, em função da noção de «Auxílio de Estado», na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE.

**Data:** 13-09-2021

### **Conclusões:**

1 – Atento o procedimento de abertura do concurso, através do AVISO n.º 01/PRR/2021, de 21 de junho de 2021, que define as condições e termos de acesso ao financiamento público<sup>1</sup>, através do PRR, para a implementação de ações na Componente 6. *Qualificações e Competências*, no quadro dos Programas Impulso Jovens STEAM e Impulso Adultos, conforme está arquitetado, no nosso entendimento, *não cabem na noção de «Auxílio de Estado»*<sup>2</sup> (AE), na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, os apoios aos projetos apresentados pelas IES decorrentes do aludido procedimento, porquanto os requisitos que densificam a aceção de AE *não se encontram cumulativamente presentes* e deveriam estar preenchidos, no seu conjunto, para que o apoio financeiro constituísse um auxílio estatal.

2 - Os recursos são públicos e admitindo-se que as IES privadas, onde se inclui a Universidade Católica, integram a noção de «empresa», de harmonia com a jurisprudência constante do Tribunal de Justiça Europeu<sup>3</sup>, então, estamos na presença, até aqui, da noção de «auxílio estatal», na aceção da norma acima expressa.

---

<sup>1</sup> A dotação afeta a este concurso é de 252 milhões de euros, dos quais 122 milhões se destinam ao Programa Impulso Jovens TEAM e 130 milhões para o Programa Impulso Adultos - *cf.* ponto 10 do Aviso de abertura do Concurso n.º 01/PRR/2021.

<sup>2</sup> Ou «auxílios estatais»

<sup>3</sup> *Cfr.* § 30 da Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (2016/C 262/01), de 19.7.2016, que se transcreve: “*Tais*

Para o mesmo efeito, encontra-se preenchido o requisito da atribuição de uma “vantagem económica<sup>4</sup>” às IES privadas.

No entanto, como a sobredita vantagem económica *não «favorece» uma empresa* - partindo da premissa que as IES privadas desenvolvem uma “atividade económica”, e nessa medida preenchem a noção de «empresa» - então, a conclusão a que chegamos é no sentido de que o *supra* identificado procedimento, conforme foi concebido (sublinhe-se) e publicitado, é compatível com as regras do mercado, por ausência desse mesmo requisito – *seletividade*<sup>5</sup>.

Dito de outro modo: os apoios financeiros a conceder, no âmbito das candidaturas ao concurso aberto através do AVISO n.º 01/PRR/2021 às IES privadas (incluindo a Universidade Católica) não configuram auxílios estatais, na aceção consagrada no n.º 1 do artigo 107.º do TFUE.

3 - No que tange às parcerias, entre as IES e os operadores privados, verifica-se que pode configurar uma vantagem económica indireta *discriminatória*, e apesar de, salvo melhor opinião, nos parecer, que esta vantagem pode, de certo modo, incumprir com as “regras de mercado” face ao poder discricionário de escolha dos elegíveis e beneficiários finais (IES)

---

*serviços de ensino público devem ser distinguidos dos serviços predominantemente financiados pelos pais ou alunos ou por receitas comerciais. Por exemplo, o ensino superior inteiramente financiado pelos estudantes insere-se claramente nesta última categoria. Em alguns Estados-Membros, as entidades públicas podem também oferecer serviços de ensino que, devido à sua natureza, estrutura de financiamento e à existência de organizações privadas concorrentes, devem ser considerados económicos.*” (negrito nosso). Porém, a posição da Comissão Europeia é de excluir da noção de «empresa», por considerar que “*certas atividades de universidades e organismos de investigação não são abrangidas pelo âmbito de aplicação das regras em matéria de auxílios estatais. Tal diz respeito às suas atividades primárias, nomeadamente:*

a) *A educação a fim de conseguir recursos humanos com mais e melhores qualificações;*

b) *A realização de investigação e desenvolvimento independentes para dispor de mais conhecimentos e de uma melhor compreensão, incluindo a investigação e o desenvolvimento em colaboração;*

c) *A divulgação dos resultados da investigação.*” – vide § 31 da aludida Comunicação da Comissão.

<sup>4</sup> Segundo o § 66 da Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal (2016/C 262/01), de 19.7.2016, “*Uma vantagem, na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do Tratado, é qualquer benefício económico que uma empresa não poderia ter obtido em condições normais de mercado, isto é, na ausência da intervenção do Estado.*”

<sup>5</sup> Chamamos, no entanto, a atenção sobre o seguinte: As IES privadas não estão sujeitas ao Código da Contratação Pública (CCP), no entanto, *neste contexto, de apoio integral através deste auxílio estatal (PRR)*, os investimentos das suas ações/atividades integradas nas suas candidaturas aprovadas, devem cumprir com o mesmo, para que tenhamos efetivamente “propostas economicamente mais vantajosas” e conjugado com o que dispõe as subalíneas *i)* e *ii)*, da alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º do CCP. Quanto ao setor público este tema não se coloca, em virtude do plasmado no n.º 1 do artigo 2.º do CCP.



relativamente àqueles, é possível ultrapassar tais contingências, caso a vantagem económica seja plenamente transferida para os beneficiários finais(i), ou se as operações forem realizadas em condições “pari passu” entre aqueles atores (IES/Privados). Se, contudo, o coinvestidor privado não reunir todas as condições “pari passu” (por exemplo, os critérios de contribuição significativa), o coinvestidor privado e o Estado podem investir em regime de «compensação igual para risco igual<sup>6</sup>». Este investimento «compensação igual para risco igual» não torna a contribuição do Estado conforme o mercado, *mas é suficiente para excluir a existência de um auxílio ao coinvestidor privado que investe ao mesmo nível.*

Pode também admitir-se, caso assim seja, estarmos perante o cenário em que a vantagem económica indireta dos privados materializará *“um mero efeito económico secundário inerente a quase todas as medidas de auxílio estatal.”*

Senhor Secretário-Geral da Educação e Ciência,

#### **I – Questão:**

O Senhor Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior coloca a questão de saber se estão preenchidos, ou não, cumulativamente os critérios da noção de «auxílio estatal<sup>7</sup>» na aceção consagrada no n.º 1 do artigo 107.º do Tratado do Funcionamento da União Europeia, adiante por TFUE, tendo em conta o procedimento de abertura do concurso, através do Aviso n.º 01/PRR/2021, de 21 de junho de 2021, para “Manifestações de Interesse - Programas Impulso Jovens STEAM e Impulso Adultos”, enquadrados nos Investimentos RE-C06-i03 Incentivo Adultos e RE-C06-i04 Impulso Jovens STEAM do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR).

---

<sup>6</sup> O objetivo é na verdade impedir qualquer auxílio de Estado a jusante que não cumpra com as regras de mercado. O que na prática, pode significar que os privados, caso sejam beneficiários desta vantagem económica, devam cumprir com as regras da contratação pública, nas aquisições de bens e/ou serviços e nas empreitadas nos casos que houver lugar.

<sup>7</sup> Ou «Auxílio de Estado».



Deveríamos ter atenção, nesta análise, as Instituições de Ensino Superior privadas e a Universidade Católica.

## II – Contexto do Plano de Recuperação e Resiliência:

Decorrente da crise causada pela pandemia - vírus SARS-CoV-2 - em 2020 e com efeitos em 2021, as perspetivas económicas, sociais e orçamentais na União Europeia, adiante por União, alteraram-se, pondo em risco o mercado único, bem como a coesão económica, social e territorial.

1 - A União, através Conselho Europeu, decidiu *prestar apoio financeiro direto aos Estados-Membros*, doravante por EM, através de um instrumento inovador denominado por Mecanismo de Recuperação e Resiliência, abreviadamente por MRR, ou simplesmente designado por Instrumento, aprovando um pacote financeiro no valor de 750 000 milhões de euros a preços de 2018, através do Regulamento (UE) 2020/2094 do Conselho Europeu, de 14 de dezembro de 2020, publicado no JOUE em 22/12/2020<sup>8</sup>, adiante por Regulamento do Instrumento.

---

<sup>8</sup> Este Regulamento (UE) 2020/2094 traduz o primeiro movimento dado pelo Conselho Europeu no sentido da resiliência derivado do impacto dos EM face aos efeitos da crise da COVID-19. No seu § 7 é referido expressamente o que se transcreve: “O apoio ao abrigo do instrumento criado pelo presente regulamento (*«Instrumento»*) deverá centrar-se, em especial, nas medidas que visam a recuperação dos mercados de trabalho e da proteção social, bem como dos sistemas de saúde, nas medidas destinadas a estimular o potencial de crescimento sustentável e de emprego, de modo a reforçar a coesão entre os Estados-Membros e apoiar a sua transição para uma economia ecológica e digital, apoiar as empresas afetadas pelo impacto da crise da COVID-19, em especial as pequenas e médias empresas, assim como apoiar o investimento em atividades essenciais para o reforço do crescimento sustentável na União, inclusive investimento financeiro direto em empresas, nas medidas a favor da investigação e da inovação no quadro da resposta à crise da COVID-19, nas medidas destinadas a criar capacidades de resposta a nível da União que permitam melhorar o nível de preparação para enfrentar futuras crises, nas medidas para apoiar os esforços para assegurar uma transição justa para uma economia com impacto neutro no clima, e apoiar a agricultura e o desenvolvimento nas zonas rurais para fazer face às consequências da crise da COVID-19.”

Mais adiante, já no § 11, é dito o seguinte: “As dotações de autorização para apoios não reembolsáveis deverão ser disponibilizadas automaticamente até ao montante máximo autorizado. A liquidez deverá ser objeto de uma gestão eficaz, de modo a que os fundos só sejam mobilizados quando chegar o momento de honrar por via das correspondentes dotações de pagamento os compromissos jurídicos assumidos.”



No quadro do Regulamento do Instrumento importa realçar o que se encontra previsto no n.º 2 do seu artigo 1.º:

*”2. O apoio ao abrigo do Instrumento financia, em especial, **as seguintes medidas** para fazer face às consequências económicas adversas da crise da COVID-19 ou para suprir necessidades imediatas de financiamento a fim de evitar um ressurgimento dessa crise:*

***a) medidas destinadas a recuperar e a criar emprego;***

***b) medidas sob forma de reformas e investimentos destinadas a estimular o potencial de crescimento sustentável e de emprego de modo a reforçar a coesão entre os Estados-Membros e aumentar a sua resiliência;***

***c) medidas a favor das empresas afetadas pelo impacto económico da crise da COVID-19, em especial medidas que beneficiem as pequenas e médias empresas, bem como apoio ao investimento em atividades essenciais para o reforço do crescimento sustentável na União, inclusive o investimento financeiro direto em empresas;***

***d) medidas a favor da investigação e da inovação no quadro da resposta à crise da COVID-19;***

***e) medidas que aumentem o nível de preparação da União para enfrentar crises e que permitam uma resposta rápida e eficaz da União na eventualidade de novas situações graves de emergência, incluindo medidas como o armazenamento de produtos e equipamentos médicos essenciais e a aquisição das infraestruturas necessárias para uma resposta rápida em caso de crise;***

***f) medidas destinadas a assegurar que a transição justa para uma economia com impacto neutro no clima não seja prejudicada pela crise da COVID-19;***

***g) medidas para fazer face ao impacto da crise da COVID-19 na agricultura e no desenvolvimento rural.***

***3. As medidas a que se refere o n.º 2 são executadas no âmbito dos programas específicos da União e em conformidade com os atos da União que estabelecem as regras aplicáveis a esses programas, e respeitam plenamente os objetivos do Instrumento. As medidas em causa incluem a assistência técnica e administrativa para a sua execução.”** (realces nossos)*



Resumindo:

As regras dos programas a implementar nos EM da União foram previamente definidas (idênticas para todos), após a definição das medidas (transversais para todos os EM) fixadas no Regulamento do Instrumento.

2 – Veio, de seguida, o Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de fevereiro de 2021, publicado no JOUE de 18/02/2021, aprovar o Mecanismo de Recuperação e Resiliência<sup>9</sup>, abreviadamente designado por Regulamento do Mecanismo.

Nesta sede, foram estabelecidos os objetivos, o modo e as formas de financiamento do Instrumento, bem como as regras de concessão deste financiamento – *cfr.* artigo 1.º do Regulamento (UE) do Mecanismo.

O âmbito ou os domínios de intervenção do Mecanismo, de harmonia com o sobredito regulamento, foram estruturados em seis pilares, em função da relevância europeia, que foram os seguintes: *a) A transição ecológica; b) A transformação digital; c) O crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, incluindo a coesão económica, o emprego, a produtividade, a competitividade, a investigação, o desenvolvimento e a inovação e um mercado interno em bom funcionamento, com PME fortes; d) A coesão social e territorial; e) A saúde e resiliência económica, social e institucional, com o objetivo de, entre outros, aumentar a preparação para situações de crise e a capacidade de resposta a situações de crise; e f) As políticas para a próxima geração, as crianças e os jovens, como sejam as políticas para a educação e as competências – cfr.* artigo 3.º do Regulamento do Mecanismo.

O objetivo geral do Mecanismo é promover a coesão económica, social e territorial da União<sup>10</sup> e o “*objetivo específico do mecanismo consiste em prestar apoio financeiro aos Estados-*

---

<sup>9</sup> A aceção do termo resiliência é entendida como sendo “*a capacidade de fazer face, de forma justa, sustentável e inclusiva, a choques económicos, sociais e ambientais, ou a mudanças estruturais persistentes*” – *cfr.* ponto 5), do artigo 2.º do Regulamento do Mecanismo.

<sup>10</sup> Previsto nos artigos 174.º e sgs do TFUE.



*Membros, com vista a atingir os marcos e as metas<sup>11</sup> das reformas e dos investimentos previstos nos seus planos de recuperação e resiliência. Este objetivo específico deve ser prosseguido em cooperação estreita e transparente com os Estados-Membros em causa.” - cfr. n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento do Mecanismo.*

Uma vez que é o Regulamento do Mecanismo que traça as linhas a que devem obedecer os *planos de recuperação e de resiliência*, abreviadamente por PRR, concebidos pelos EM e aprovados pela Comissão Europeia, vamo-nos deter em alguns aspetos deste regulamento quer para uma melhor compreensão do que está em jogo, que atrás já fizemos referência, quer em função de saber se os programas Investimento RE-CO-i03 – Incentivos Adultos e Investimentos RE-C06-i04 – Impulso Jovens STEAM, em particular, violam a noção de «Auxílio de Estado», conforme consagrado no n.º 1 do artigo 107.º da TFUE, questão que está no origem desta informação.

Posto o que precedeu, todos os PRR de todos os EM devem *ab initio* sujeitarem-se a dois princípios essenciais:

a) O primeiro: o apoio financeiro ao abrigo do Mecanismo deve respeitar o *princípio da adicionalidade do financiamento da União*.

Daqui sobrevém que o apoio do Mecanismo não pode de forma alguma **substituir as despesas orçamentais nacionais recorrentes**<sup>12</sup>, no entanto, pode receber apoio ao abrigo de outros programas e instrumentos da União<sup>13</sup>, na condição, porém, **de não haver sobreposição destes apoios para cobrir os mesmos custos** – cfr. resulta da conjugação do n.º 1 do artigo 5.º com o artigo 9.º do Regulamento do Mecanismo.

---

<sup>11</sup> Os marcos referem-se a realizações qualitativas e as metas a realizações quantitativas – cfr. 4) artigo 2.º do Regulamento do Mecanismo.

<sup>12</sup> Vide o § (20) do Regulamento do Mecanismo onde consta o seguinte: “O mecanismo deverá apoiar projetos que respeitem o princípio da adicionalidade do financiamento da União. O mecanismo não deverá, salvo em casos devidamente justificados, substituir as despesas nacionais recorrentes.”

<sup>13</sup> Daí a necessidade da programação do PRR de Portugal dever ser desenvolvida em articulação com a programação do Acordo de Parceria e dos Programas Operacionais 2021-2027, que estão em curso e que foram aprovados independentemente da crise da pandemia.



b) O segundo princípio é “*não prejudicar significativamente*”.

Quer isto dizer o seguinte: “Os *Estados-Membros* deverão assegurar que as medidas incluídas nos seus planos de recuperação e resiliência respeitam o princípio de «*não prejudicar significativamente*», na aceção do artigo 17.<sup>o14</sup> do Regulamento (UE) 2020/852” – cfr. § 25.<sup>o</sup> do Regulamento do Mecanismo.

Inclusive os PRR dos EM devem “(...) incluir uma explicação sobre a forma como assegura que nenhuma medida de execução de reformas e investimentos dele constante prejudica significativamente os objetivos em matéria de ambiente” na aceção do artigo e do regulamento supraditos – cfr. § 39.<sup>o</sup> e o ponto 6) do artigo 2.<sup>o</sup>, ambos do Regulamento (UE) do Mecanismo.

Os PRR disporão de um apoio financeiro *não reembolsável* cujo teto não pode exceder 312 500 000 000 EUR<sup>15</sup>, sob condição do cumprimento do disposto nos n.ºs 4 e 7 do artigo

---

<sup>14</sup> Determina o artigo 17.<sup>o</sup>, sob a epígrafe “Prejuízo significativo para os objetivos ambientais”, do Regulamento (UE) 2020/852.

“1. Para efeitos do artigo 3.<sup>o</sup>, alínea b), tendo em conta o ciclo de vida dos produtos e serviços resultantes de uma atividade económica, incluindo dados das análises do ciclo de vida efetuadas, considera-se que essa atividade económica prejudica significativamente:

a) A mitigação das alterações climáticas, se essa atividade der origem a emissões significativas de gases com efeito de estufa;

b) A adaptação às alterações climáticas, se essa atividade der origem a um aumento dos efeitos negativos do clima atual e do clima futuro previsto, sobre a própria atividade, as pessoas, a natureza ou os ativos;

c) A utilização sustentável e a proteção dos recursos hídricos e marinhos, se essa atividade prejudicar:

i) o bom estado ou o bom potencial ecológico das massas de água, incluindo as águas de superfície e subterrâneas, ou ii) o bom estado ambiental das águas marinhas;

d) A economia circular, incluindo a prevenção e a reciclagem de resíduos:

i) se essa atividade der origem a ineficiências significativas na utilização dos materiais ou na utilização direta ou indireta de recursos naturais, como as fontes de energias não renováveis, as matérias-primas, a água e os solos, numa ou várias fases do ciclo de vida dos produtos, nomeadamente em termos de durabilidade, reparabilidade, atualização, reutilização ou reciclagem dos produtos,

ii) se essa atividade conduzir a um aumento significativo da produção, da incineração ou da eliminação de resíduos, com exceção da incineração de resíduos perigosos não recicláveis, ou iii) se a eliminação a longo prazo dos resíduos puder vir a causar danos significativos e de longo prazo no ambiente;

e) A prevenção e controlo da poluição, se essa atividade der origem a um aumento significativo das emissões de poluentes para o ar, a água ou o solo, relativamente à situação anterior ao início da atividade; ou

f) A proteção e o restauro da biodiversidade e dos ecossistemas, se essa atividade:

i) prejudicar, de forma significativa, as boas condições e a resiliência dos ecossistemas, ou ii) prejudicar o estado de conservação dos habitats e das espécies, incluindo os de interesse da União.

2. Ao avaliar uma atividade económica em função dos critérios estabelecidos no n.º 1, são tidos em conta tanto o impacto ambiental da própria atividade como o impacto ambiental dos produtos e serviços resultantes dessa atividade ao longo de todo o seu ciclo de vida, considerando-se nomeadamente a produção, utilização e fim de vida desses produtos e serviços.”

<sup>15</sup> Cfr. subalínea ii) da alínea a) do n.º 2 do artigo 2.<sup>o</sup> do Regulamento do Instrumento.



3.<sup>016</sup> do Regulamento do Instrumento e podem cobrir as despesas relativas às elencadas no n.º 2<sup>17</sup> do artigo 6.º do Regulamento do Mecanismo.

Também os EM podem dispor de apoio financeiro *sob a forma de empréstimo* cujo montante não pode exceder a 360 000 000 000 EUR<sup>18</sup>, sob condição do cumprimento do disposto no n.º 5<sup>19</sup> do artigo 3.º do Regulamento do Instrumento.

A dotação do PRR da União, ou, a contribuição financeira, atribuída a cada EM foi calculada segundo determinadas regras, foram fixados prazos a cumprir, onde se incluem os marcos e metas. As despesas a cobrir são as descritas no n.º 2 do artigo 6.º do Regulamento do Mecanismo.

O PRR deve encerrar a 31/12/2023. Pode haver um pré-financiamento e inclusive, um empréstimo para a execução do PRR com o respetivo acordo – *cfr.* artigos 11.º até 15.º do Regulamento do Mecanismo.

O capítulo III Regulamento do Mecanismo vai ao detalhe de fixar os requisitos para a elegibilidade dos PRR dos EM, bem como os elementos que devem conter, a avaliação do PRR pela Comissão Europeia e a aprovação da execução deste pelo Conselho Europeu.

---

<sup>16</sup> Os n.ºs 4 e 7 do artigo 3.º, sob a epígrafe “Regras de execução orçamental” do Regulamento (UE) do Instrumento, resumidamente, refere-se à distribuição dos montantes em função dos instrumentos financeiros e prazos de execução.

<sup>17</sup> O n.º 2 do artigo 6.º do Regulamento (UE) do Mecanismo dispõe da forma seguinte: “2. Os montantes referidos no n.º 1, alínea a), podem também cobrir despesas relativas a atividades de preparação, acompanhamento, controlo, auditoria e avaliação, necessárias para a gestão do mecanismo e a realização dos seus objetivos, em especial estudos, reuniões de peritos, consulta de partes interessadas, ações de informação e comunicação, incluindo ações de sensibilização inclusivas, e a comunicação institucional das prioridades políticas da União, na medida em que estejam relacionadas com os objetivos do presente regulamento, despesas ligadas às redes informáticas, centradas no processamento e intercâmbio de informações, ferramentas informáticas institucionais, e todas as outras despesas de assistência técnica e administrativa efetuadas pela Comissão para a gestão do mecanismo. As despesas podem também abranger os custos de outras atividades de apoio, tais como o controlo da qualidade e o acompanhamento de projetos no terreno, assim como os custos do aconselhamento pelos pares e por peritos para a avaliação e execução das reformas e dos investimentos.”

<sup>18</sup> Este montante é destinado a empréstimos aos Estados-Membros para um programa de financiamento da recuperação e da resiliência económica e social por meio do apoio a reformas e investimentos - *cfr.* alínea b) do 2.º do artigo 2.º do Regulamento do Instrumento.

<sup>19</sup> O n.º 5 do artigo 3.º, sob a epígrafe “Regras de execução orçamental”, estatui o seguinte: “5. As decisões relativas à concessão dos empréstimos a que se refere o artigo 2.º, n.º 2, alínea b), são adotadas até 31 de dezembro de 2023.”

Neste quadro jurídico, destacamos no artigo 17.º, sob a epígrafe “Elegibilidade”, que os PRR podem abranger regimes públicos destinados a incentivar o investimento privado e no § (8) do preâmbulo deste regulamento é referido expressamente o seguinte:

*“O investimento privado poderá também ser incentivado através de modelos de investimento público, nomeadamente instrumentos financeiros, subsídios e outros instrumentos, desde que **as regras em matéria de auxílios estatais sejam cumpridas.**”* (realce nosso)

No artigo 18.º são enunciados os elementos que os PRR devem conter, sendo de destacar que, na alínea h) do seu n.º 4, é referido que estes devem expressar se as medidas contemplam projetos transfronteiriços ou plurinacionais. E assim é, porquanto a União pretende promover uma colaboração entre os EM.

Uma vez apresentados os PRR dos EM foram os mesmos submetidos a *uma avaliação da Comissão Europeia* em função dos parâmetros relevância(i), eficácia(ii), eficiência(iii) e coerência(iv) cujos critérios se encontram exaustivamente descritos no artigo 19.º do Regulamento do Mecanismo, tendo todos os PRR dos EM sido classificados de forma qualitativa e, em função desta classificação, a Comissão propôs o quantitativo da contribuição financeira, em consonância com o *anexo V* do supra citado regulamento<sup>20</sup>.

A decisão da execução do PRR competiu ao Conselho, nos termos delineados no artigo 20.º também do Regulamento do Mecanismo.

Foi neste contexto que Portugal apresentou o seu Plano de Recuperação e Resiliência<sup>21</sup> – PRR – cujo montante *“ascende a 16 644 milhões de euros, dos quais 13 944 milhões de euros correspondem a subvenções. O Executivo tem em aberto a possibilidade de recorrer a um*

---

<sup>20</sup> Todavia, o anexo I do Regulamento do Mecanismo fixou a metodologia para o cálculo da contribuição financeira máxima por EM, ao abrigo do mecanismo, em função dos seguintes fatores: a população, o inverso do PIB per capita, a taxa média de desemprego nos últimos cinco anos em comparação com a média da União (2015-2019) e a queda do PIB real em 2020 e a queda cumulativa do PIB real em 2020 e 2021. No entanto, para evitar uma concentração excessiva de recursos, também previu outros fatores descritos no quadro deste anexo e as respetivas fórmulas de cálculo.

<sup>21</sup> [ficheiro.aspx \(portugal.gov.pt\)](https://www.ficheiro.aspx (portugal.gov.pt))



valor adicional de 2 300 milhões de euros em empréstimos”, conforme podemos ler no site oficial do XXII Governo Constitucional.

O modelo de governação dos fundos europeus para a execução do PRR de Portugal foi já aprovado, através do Decreto-Lei n.º 29-B/2021, de 4 de maio, e criada a Estrutura de Missão «Recuperar Portugal», aprovada mediante a Resolução do Conselho de Ministros n.º 46-B/2021, de 4 de maio.

Abreviando:

a) Todos os EM são beneficiários dos apoios financeiros concedidos pela União no quadro jurídico do Instrumento e do Mecanismo (MRR), aprovados, respetivamente, pelos Regulamentos do Instrumento e do Mecanismo, decorrente da crise gerada pela pandemia da doença Covid -19 e a União está convicta que atenuarão o impacto económico e social da crise causada pela referida pandemia.

b) Constitui um objetivo geral ou interesse comum da União com a *supra* medida que seja concretizado “o regresso” anterior à citada crise, ou seja, no sentido da prossecução da coesão económica, social e territorial da União.

### **III – Traços breves do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) português:**

1 - Tendo em vista contextualizar o procedimento de abertura do concurso sob o AVISO n.º 01/PRR/2021, de 21 de junho de 2021, para “Manifestações de Interesse – Programas Impulso Jovens STEAM e Impulso Adultos”, o qual constituirá objeto da nossa análise face à questão que nos foi colocada, extraímos do documento do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) português, doravante por PRR, o seguinte:

a) O PRR trata-se de um programa de aplicação nacional, *com um período de execução até 2026*, e propõe-se implementar um conjunto de reformas e de investimentos com vista a

Portugal retomar o crescimento económico sustentado, reforçando o objetivo de convergência com a Europa ao longo da próxima década.

b) O PRR encontra-se organizado em torno de **três dimensões estruturantes**:

**Resiliência**: consiste na melhoria da recuperação económica e do aumento da capacidade de reação e superação face a crises futuras e aos desafios associados, de forma transformativa, duradoura, justa, sustentável e inclusiva, sendo entendida no contexto PRR em todas as suas vertentes: resiliência social, resiliência económica e do tecido produtivo e resiliência territorial;

**Transição Climática**: visa melhor e mais sustentável aproveitamento dos recursos, aumento da produção de energias renováveis e descarbonização da economia e da sociedade;

**Transição Digital**: consiste no aumento das competências para que os portugueses possam tirar partido das ferramentas tecnológicas disponíveis, provenientes da crescente digitalização da atividade económica, maximizando a eficiência do seu trabalho e promovendo a participação num mercado mais inclusivo.

c) Por sua vez, estas 3 dimensões estruturantes concretizam-se em **20 componentes, 37 reformas e 83 investimentos**, que serão implementados, seguindo o princípio de orientação para **resultados baseados em marcos e metas**.

d) As reformas e os investimentos totalizam **16.644 milhões de euros**, distribuídos por 13.944 milhões de euros de subvenções (84% do total) e 2.700 milhões de empréstimos (16%).

Será financiado por recursos totais de 16,6 mil M€, distribuídos por cerca de 14 mil M€ de subvenções e 2,7 mil M€ de empréstimos, e com um perfil de desembolsos que permitirá a liquidez necessária para que o PRR funcione como instrumento efetivo de resposta à crise.

2 – Considerando o antevetido, o procedimento concursal aberto sob o AVISO n.º 01/PRR/2021, de 21 de junho de 2021, para “Manifestações de Interesse – Programas Impulso Jovens STEAM e Impulso Adultos”, enquadra-se nos Investimentos RE-C06-i03 Incentivo Adultos e RE-C06-i04 Impulso Jovens STEAM, na **Componente 6 (C.6) Qualificações e Competências, na dimensão estruturante Resiliência do PRR.**

3 – Com o desígnio de termos uma noção sobre a repartição do PRR em função das três dimensões estruturantes e das 20 componentes, *vide* o mapa *infra* (Figura 2. As componentes do PRR e os Investimentos associados do PRR, pág. 5)



#### IV – Preenchimento, ou não, dos requisitos da noção de «auxílios estatais»:

1 - Importa recordar, após este percurso, a pergunta inicial:

A questão reconduz em saber se o procedimento de abertura do concurso, através do AVISO n.º 01/PRR/2021, de 21 de junho de 2021, para “Manifestações de Interesse - Programas Impulso Jovens STEAM e Impulso Adultos”, enquadrados nos Investimentos RE-C06-i03 Incentivo Adultos e RE-C06-i04 Impulso Jovens STEAM do Plano de Recuperação e



Resiliência<sup>22</sup>, (PRR), preenche, ou não, cumulativamente os critérios da noção de «auxílio estatal» na aceção consagrada no n.º 1 do artigo 107.º do TFUE.

Na circunstância da resposta ser afirmativa, então, o PRR, instrumento financeiro público, *na forma como foi concebido o aludido procedimento (e, por conseguinte, como o PRR vai ser distribuído) é incompatível com o mercado interno, logo, é incompatível com a aceção da noção de «Auxílio de Estado», conforme consagrado no n.º 1 do artigo 107.º do TFUE.*

2 – Fixado o nosso objetivo, *a nossa tarefa é de realizar um escrutínio do contido no AVISO n.º 01/PRR/2021, de 21 de junho de 2021, para “Manifestações de Interesse - Programas Impulso Jovens STEAM e Impulso Adultos”, doravante e de forma abreviada por AVISO n.º 01/PRR/2021, em função dos critérios previstos na sobredita norma do TFUE.*

3 - Convém alertar, antes de mais, que a interpretação da *supra* norma do TFUE, não é nossa, *mas da que procede da Comunicação da Comissão sobre a noção de auxílio estatal nos termos do artigo 107, n.º 1, do TFUE (2016/C 262/01), publicada no JOUE, a 19/07/2016, doravante denominada por Comunicação da Comissão (2016/C 262/01), bem como das “Orientações atualizadas para os auxílios estatais no âmbito dos instrumentos financeiros dos Fundos Europeus e de Investimento (FEEI) para o período de programação 2014-2020”, doravante por Orientações da Comissão de 25.03.2021, documento disponibilizado pela Comissão Europeia a 25.03.2021<sup>23</sup>.*

Este segundo documento visa facilitar a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais (ou no domínio dos instrumentos financeiros), o equivalente a determinar a existência da noção de «auxílios estatais» na aceção consagrada na norma atrás citada do TFUE, e a chamar a atenção para as diferentes *possibilidades de alcançar o cumprimento das regras em matéria de auxílios estatais*, que é o que se pretende.

---

<sup>22</sup> Cfr. [PLANO DE 2007 \(dges.gov.pt\)](http://dges.gov.pt)

<sup>23</sup> Abreviadamente por “SWD (2021) 70 final. Trata-se de um documento de trabalho ou de um guia prático dos serviços da Comissão Europeia.



4 – Importa convocar o disposto no n.º 1 do artigo 107.º do TFUE:

*“Salvo disposição em contrário dos Tratados, são incompatíveis com o mercado interno, na medida em que afetem as trocas comerciais entre os Estados-Membros, os auxílios concedidos pelos Estados ou provenientes de recursos estatais, independentemente da forma que assumam, que falseiem ou ameacem falsear a concorrência, favorecendo certas empresas ou certas produções.”*

De harmonia, então, com o conceito de «Auxílio de Estado», na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, e decompondo, trata-se de qualquer medida **concedida pelo Estado ou proveniente de recursos estatais<sup>24</sup>**, que **confira uma vantagem económica ao beneficiário, suscetível de afetar as trocas comerciais entre os Estados-Membros, concedida de forma seletiva que favoreça o beneficiário, e que falseie ou ameace falsear a concorrência intracomunitária.**

A sequência por nós seguida, tendo em vista o desiderato a que nos propomos, é a seguida pela Comunicação da Comissão (2016/C 262/01), bem como pelas Orientações da Comissão de 25.03.2021.

#### **Requisitos:**

- (1) - Qualquer medida concedida pelo Estado ou proveniente de recursos estatais**
- (2) - O beneficiário do auxílio estatal deve ser uma «empresa»**
- (3) - Vantagem económica**
- (4) - Seletividade: “favorecendo certas empresas ou certas produções” - parcerias**
- (5) - Afetação das trocas comerciais intracomunitárias e falseie ou ameace a concorrência**

---

<sup>24</sup> O requisito n.º 1 pode ser subdividido em dois, no entanto, no caso em análise não é relevante.





**(1) - Qualquer medida concedida pelo Estado ou proveniente de recursos estatais**

De acordo com as Orientações da Comissão Europeia de 25.03.2021 é necessário que o apoio financeiro/auxílio estatal/ provenha de «recursos estatais» e seja imputável ao Estado.

Dito de outra forma: é necessário que se verifique uma transferência de recursos estatais, independentemente do tipo de entidade que concede o auxílio, órgãos de soberania, órgãos da administração pública, central e local, sendo alargado o âmbito do mesmo para uma atuação indireta, através de intermediários, mesmo privados, designados pelo Estado, para este efeito e usando para tal meios provenientes de recursos estatais.

Do que resulta que o Estado é entendido no seu sentido mais lato neste contexto.

Mais: a forma que assume o apoio também é indiferente, uma vez que para o efeito qualquer forma de ajuda serve, desde que proveniente de recursos estatais. Por isso, o apoio em causa pode assumir a forma de uma transferência financeira, como já atrás referimos, ou uma redução de encargos (ex: subvenções, empréstimos sem juros ou a juros reduzidos, bonificações de juros, garantias prestadas em condições especiais, abatimentos fiscais e parafiscais, fornecimento de bens ou serviços em condições preferenciais).

Tendo em conta o requisito expresso em confronto com a matéria correspondente ao AVISO 01/PRR/2021, *é manifesto que o recuso financeiro que suportará os Programas Impulso Jovens STEAM e Impulso Adultos, é estatal e imputável ao Estado, atento tudo o que anteriormente foi já explanado acerca dos Regulamentos do Instrumento e do Mecanismo, no qual se insere, por seu turno, o PRR português.*

Logo, no preâmbulo do mencionado Aviso é previsto o que se segue:

«Considerando o disposto no n.º 2 do artigo 17.º do Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, é publicado o presente



Aviso para “Manifestações de Interesse – Programas Impulso Jovens STEAM e Impulso Adultos”, **enquadradas nos Investimentos RE-C06-i03 Incentivo Adultos e RE-C06-i04 Impulso Jovens STEAM do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)**» (realce nosso)

**(2) - O beneficiário do auxílio estatal deve ser uma «empresa»**

1 - A noção de auxílio, nos termos do n.º 1. do artigo 107.º do TFUE, requer que seja prestado apoio a uma «empresa».

2 - O Tribunal de Justiça Europeu tem sistematicamente definido como «empresas» as entidades que exercem uma “atividade económica”, de oferta de um bem ou serviço num mercado a vigorar em regime concorrencial, independentemente do seu estatuto jurídico e do seu modo de funcionamento<sup>25</sup>.

3 - A questão pode tornar-se particularmente premente atendendo a que o AVISO 01/PRR/2021 assume expressamente que a “promoção e implementação dos programas” é da incumbência (e execução) das Instituições de Ensino Superior, adiante por IES, constituindo, estas beneficiárias finais do PRR.

4 – Cumpre aclarar, antes de adentrarmos neste requisito, que o ensino superior em Portugal compreende o ensino superior *público*<sup>26</sup>, *composto pelas instituições pertencentes ao Estado e pelas fundações por ele instituídas nos termos da lei – instituições de ensino superior (IES)*

---

<sup>25</sup> Note-se o seguinte: “A aplicação das regras em matéria de auxílios estatais não depende do facto de a entidade ser criada com fins lucrativos. As entidades sem fins lucrativos podem também oferecer bens e serviços num mercado. Quando não for o caso, as entidades sem fins lucrativos permanecem fora do âmbito de aplicação do controlo em matéria de auxílios estatais” – vide ponto (9) da Comunicação da Comissão (2016/C 262/01).

<sup>26</sup> De forma muito abreviada, as instituições de ensino superior públicas são criadas por decreto-lei, integram a *administração indireta do Estado* e regem-se por um regime especial designado por regime jurídico das instituições de ensino superior, abreviadamente por RJIES; aplicam subsidiariamente a Lei-quadro dos institutos públicos, aprovada pela Lei n.º 3/2004, de 15 de janeiro, na sua redação atual, ressalvado o disposto no capítulo VI do título III da Lei n.º 62/2007, de 10/09 (RJIES); e estão sujeitas à tutela do membro do Governo do setor do ensino superior (artigos 9.º, 31.º e 150.º do RJIES e artigo 48.º da Lei-quadro dos institutos públicos).



*públicas* - e o ensino superior *privado*<sup>27</sup> composto pelas instituições pertencentes a entidades *particulares e cooperativas*<sup>28</sup> - IES privadas - *cfr.* artigo 4.º da Lei n.º 62/2007, de 19 de setembro, que aprova o Regime Jurídico do Ensino Superior, doravante por RJIES.

No que tange particularmente à Universidade Católica cuja missão é de *ministrar o ensino superior* em paralelo com as demais IES, públicas ou privadas, *agregamo-la às IES privadas* para efeito deste estudo, com fundamento na sua natureza jurídica(i), pessoa coletiva privada, logo, por esta razão, não integrada no quadro da Administração Pública (e por efeito, fora da alçada da tutela administrativa da área governativa da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior<sup>29</sup>), e não financiada pelo Estado(iii), linhas comuns às IES privadas.

Daqui advém, por um lado, que a natureza particular do instituidor da Universidade Católica pouco ou nada releva para o nosso propósito, nem *mutatis mutandis* no que concerne ao facto de “nalgumas especificidades” afastar a aplicação do RJIES, embora aplicável, na sua plenitude, às restantes IES privadas. Diferenciação, aliás, muito circunscrita e compreensível por decorrência de Portugal observar a Concordata que celebrou com a Santa Sé – *cfr.* n.º 2 do artigo 1.º e artigo 180.º do RJIES.

5 – E se no que concerne às IES públicas, tal conceito não suscita dúvidas devido à circunstância de estarem excluídas da noção de «empresa», logo, a atribuição do PRR, conforme o concebido no AVISO n.º 01/PRR/2021, é compatível com as regras do mercado interno, já quanto às IES privadas, pode suscitar dúvidas.

Assim é justamente por a jurisprudência do Tribunal de Justiça entender que as atividades das IES públicas que são financiadas predominantemente à custa do erário público e controladas pelo Estado, não constituírem atividades económicas, sendo que ao invés -

---

<sup>27</sup> As instituições de ensino superior privadas são criadas por entidades instituidoras – *cfr.* artigo 32.º do RJIES - regem-se pelo direito privado em tudo o que não contrariar a Lei n.º 62/2007, de 10 de setembro ou por outra legislação especificamente aplicável, estão sujeitas aos princípios da imparcialidade e da justiça e devem cumprir, *v.g.* com os procedimentos de progressão na carreira dos professores e de acesso, ingresso e avaliação dos alunos – *cfr.* n.º 4 do artigo 9.º do RJIES.

<sup>28</sup> *Vd.* quanto à forma jurídica das entidades instituidoras privadas, o disposto nos n.ºs 1, 2, 3 e 4 do art. 32.º (estabelecimentos de ensino superior privado) do RJIES.

<sup>29</sup> *Cfr.* n.º 4 artigo 24.º do Decreto-Lei n.º 169-B/2019, de 3 de dezembro, na sua redação atual, que aprova o regime da organização e funcionamento do XXII Governo Constitucional.

quando o ensino superior é financiado inteiramente pelos pais e/ou alunos ou receitas comerciais - o mesmo já entende que são “atividades económicas”<sup>30</sup>.

Esta divisão com base exclusivamente no critério económico, merece, contudo, quanto a nós, alguma reflexão crítica, tendo em conta o ambiente em que se desenvolve o ensino superior privado em Portugal. Assim, *as IES privadas carecem de “poderes públicos”* para poderem desenvolver a atividade de ensino traduzido no que se denomina por *reconhecimento de interesse público*, condição *sine qua non* para poderem integrar o sistema de ensino superior, funcionarem e atribuírem graus académicos de valor oficial<sup>31</sup>.

Por outro lado, IES privadas têm de sujeitar às regras inerentes à atribuição e à manutenção dos pressupostos do reconhecimento de interesse público<sup>32</sup> a fim de poderem concretizar a sobredita atividade, em situação de identidade de requisitos com as instituições de ensino superior públicas<sup>33 34</sup> e nesta medida fiscalizadas pelo Estado.

---

<sup>30</sup> Em consonância com a Comunicação da Comissão (2016/c 262/01) nos pontos 28, 29 e 30 é dito o seguinte: **O ensino público organizado no âmbito do sistema nacional de ensino, financiado e controlado pelo Estado, pode ser considerado uma atividade não económica.** O Tribunal de Justiça declarou que o Estado: «ao estabelecer e ao manter tal sistema de ensino público financiado, em regra, pelo orçamento público e não pelos alunos ou pelos seus pais, [...] não pretendia envolver-se em atividades remuneradas, mas cumpria a sua missão nos domínios social, cultural e educativo perante a população (28). A natureza não económica do ensino público não é, em princípio, afetada pelo facto de os alunos ou os pais terem, por vezes, de pagar propinas de inscrição ou despesas de escolaridade que contribuem para as despesas de funcionamento do sistema. Tais contribuições financeiras cobrem, muitas vezes, apenas uma pequena parte dos custos reais do serviço, pelo que não podem ser consideradas uma remuneração pelo serviço prestado. Por conseguinte, não alteram a natureza não económica de um serviço de ensino geral predominantemente financiado pelo erário público. Estes princípios podem abranger serviços públicos de ensino tais como a formação profissional, as escolas primárias e os jardins de infância públicos e privados, as atividades secundárias de ensino em universidades e o ensino nas universidades (29). **Tais serviços de ensino público devem ser distinguidos dos serviços predominantemente financiados pelos pais ou alunos ou por receitas comerciais. Por exemplo, o ensino superior inteiramente financiado pelos estudantes insere-se claramente nesta última categoria. Em alguns Estados-Membros, as entidades públicas podem também oferecer serviços de ensino que, devido à sua natureza, estrutura de financiamento e à existência de organizações privadas concorrentes, devem ser considerados económicos (30).** (realces nosso)

<sup>31</sup> Cfr. artigos 33.º e sgs do RJIES. É nesta sede que a Universidade Católica se distingue em relação às restantes IES privadas devido à Concordata, que lhe permite criar e manter escolas superiores tendo o reconhecimento de interesse público destas garantido à partida.

<sup>32</sup> Sem prejuízo, de o Estado Português dever assegurar a liberdade de criação e de funcionamento de estabelecimentos de ensino superior privados – cfr. alínea b) do n.º 1 do artigo 26.º do RJIES.

<sup>33</sup> As instituições de ensino superior privadas estão sujeitas a fiscalização governamental, bem como à acreditação e a avaliação externa promovida pela Agência de Avaliação e Acreditação do Ensino Superior, nos termos da lei, tal como os ciclos de estudos e unidades orgânicas/instituições que integram a Universidade Católica Portuguesa e demais estabelecimentos instituídos por entidades canónicas – cfr. n.º 5 do artigo 11.º, artigo 30.º do RJIES e o n.º 2 do artigo 75.º da CRP.

<sup>34</sup> Além do mais, os requisitos de criação e de funcionamento dos estabelecimentos de ensino superior são iguais independentemente de se tratar de estabelecimentos de ensino superior públicos ou privados – cfr. artigo 39.º e sgs. do RJIES.

Ademais, e no que tange ao ambiente concorrencial entre as IES privadas e as IES públicas, ou melhor entre o ensino superior público e o ensino superior não público (abrangendo igualmente as IES instituídas por instituições canónicas), no sistema de ensino superior português, por opção constitucional – *cfr.* artigo 75.º da CRP - convivem ambas as realidades, verificando-se diferenças substanciais ao nível do financiamento público, visto as IES públicas beneficiarem, anualmente ou num quadro plurianual, de transferências financeiras provenientes de recursos públicos nacionais destinadas ao seu funcionamento<sup>35</sup> e aquelas não, sem prejuízo de poderem beneficiar de apoios, nos termos da lei de bases de financiamento do ensino superior - *cfr.* artigo 32.º da Lei n.º 37/2003, de 22 de agosto, na sua atual redação.

6 - Como contraponto à posição do Tribunal de Justiça, a Comissão Europeia considera que,

*«À luz dos princípios enunciados nos pontos 28, 29 e 30, que certas atividades de universidades e organismos de investigação não são abrangidas pelo âmbito de aplicação das regras em matéria de auxílios estatais. Tal diz respeito às suas atividades primárias, nomeadamente:*

***a) A educação a fim de conseguir recursos humanos com mais e melhores qualificações<sup>36</sup>;***

***b) A realização de investigação e desenvolvimento independentes para dispor de mais conhecimento e de uma melhor compreensão, incluindo a investigação e o desenvolvimento em colaboração;***

<sup>35</sup> *Cfr.* alínea h) do n.º 5 do artigo 9.º e alínea i) do n.º 1 do artigo 26.º do RJIES.

<sup>36</sup> Na verdade, em Portugal constitui atribuições do Estado, "(...) **o acesso de todos os cidadãos devidamente habilitados aos graus mais elevados do ensino, da investigação científica e da criação artística, e a realização académica e profissional dos estudantes.**" - *cfr.* n.º 2 do artigo 26.º do RJIES. (realce nosso)

Constitui missão do Estado ou o mesmo que dizer "obrigação de serviço público" assegurar que todos os cidadãos tenham direito ao ensino com garantia do direito à igualdade de oportunidades de acesso e êxito escolar, bem como **o acesso aos graus mais elevados do ensino, da investigação e da criação artística** – *cfr.* n.º 1 e alínea d) do n.º 2 do artigo 74.º da CRP. (negrito nosso)

Inclusive, encontra-se consagrado na CRP, e na parte que importa, o seguinte: "O Estado promove a democratização da educação e as demais condições para que a educação, realizada através da escola e de outros meios formativos, contribua para a igualdade de oportunidades, a superação das desigualdades económicas, sociais e culturais (...)" – *cfr.* n.º 2 do artigo 73.º da CRP.



c) *A divulgação dos resultados da investigação.*» – cfr. ponto (31) da Comunicação da Comissão (2016/C 262/01)

Em resumo:

A Comissão Europeia entende que *dada a missão*<sup>37</sup> *das universidades* (em sentido amplo), *i. e., no que respeita ao seu cerne - “educação a fim de conseguir recursos humanos com mais e melhores qualificações” - é por si só razão suficiente para excluir da noção de «auxílios estatais» todas as instituições do ensino superior, independentemente de serem estatais ou privadas.*

Esta posição conjugada com os objetivos do AVISO n.º 01/PRR/2021, que é, ao fim ao cabo, conceder mais e melhores qualificações aos portugueses, bastaria para nos conduzir, à conclusão, de que o procedimento público concursal em apreço *é compatível com as regras do mercado interno.*

Contudo, admitindo-se o cenário de que as IES privadas se encontram compreendidas na noção de «empresa» na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, cumpre, então, prosseguir com a tarefa que nos propusemos inicialmente.

### **(3) - Vantagem económica**

De harmonia com a jurisprudência europeia outro requisito cumulativo para a existência de um auxílio estatal é que da medida ou da intervenção decorra uma vantagem económica.

Na aceção do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE, *uma vantagem é “qualquer benefício económico” que uma empresa não teria obtido em condições normais de mercado, isto é, na ausência da intervenção do Estado.*

---

<sup>37</sup> Releva convocar, neste quadro, o que se encontra consignado, especialmente, no n.º 1 do artigo 2.º do RJIES: *“1 – O ensino superior tem como objetivo **a qualificação de alto nível dos portugueses**, a produção e difusão do conhecimento, bem como a formação cultural, artística, tecnológica e científica dos seus estudantes, num quadro de referência internacional.”* (negrito nosso)



O procedimento concursal atinente ao AVISO n.º 01/PRR/2021 visa conceder *uma vantagem económica* às IES privadas.

Similarmente o mesmo procedimento visa conceder *uma vantagem económica* às IES estatais.

Todas as IES, com sede no território português, são ou podem ser beneficiárias, in casu,  *finais do “benefício económico” do PRR*, desde que “*manifestem interesse*” em se candidatarem aos programas objeto deste concurso.

Aqui chegados, estamos na presença da noção de «auxílio estatal», porquanto três dos requisitos estão preenchidos.

#### **(4) - Seletividade: “favorecendo certas empresas ou certas produções”**

1 - Uma vez que partimos do cenário de as IES privadas integrarem a noção de «empresa», o escrutínio a seguir a empreender é saber se o PRR em análise se destina *favorecê-las*, e *se sim, então, o requisito da seletividade está preenchido*.

Cumpre, então, cotejar entre o acima expresso com as partes do AVISO n.º 01/PRR/2021 correspondentes, ou não, à referida discriminação:

#### **«(...) 3. Condições de acesso e de elegibilidade dos Destinatários e Beneficiários Finais**

Os beneficiários finais são todas as IES, em consórcio (formal ou informal) e em articulação com associações empresariais, e/ou empregadores públicos e privados, assim como instituições de I&D (i.e., Unidades de I&D, Laboratórios Associados - LA, Laboratórios Colaborativos - CoLAB, Centros de Interface Tecnológica - CIT) e/ou centros de inovação, bem como entidades de âmbito municipal e/ou regional e escolas secundárias.

As seguintes condições de admissão devem ser respeitadas:

- a) As candidaturas devem ser submetidas por acordos de parceria e/ou consórcios liderados por uma IES e podendo envolver outras IES na totalidade ou só em parte da candidatura;
- b) As candidaturas devem envolver necessariamente acordos de parceria e/ou consórcios com associações empresariais, empresas e/ou empregadores públicos e privados, assim como instituições de I&D (i.e., Unidades de I&D, Laboratórios Associados - LA, Laboratórios Colaborativos - CoLAB, Centros de Interface Tecnológica - CIT) e/ou centros de inovação, bem como entidades de âmbito municipal e/ou regional, incluindo autarquias e escolas;
- c) Só podem candidatar-se individualmente IES com mais de cinco mil estudantes em 2020/2021 (incluindo estudantes matriculados em cTESPS, licenciaturas e mestrados), podendo cada IES liderar apenas uma única candidatura e participar em apenas duas outras candidaturas adicionais;
- d) As IES com menos de cinco mil estudantes em 2020/2021 (incluindo estudantes matriculados em cTESP, licenciaturas e mestrados) só podem concorrer associadas em consórcios de IES, de âmbito regional ou nacional, que reúnam uma capacidade atual de pelo menos cerca de cinco mil estudantes. Cada IES com menos de cinco mil estudantes só pode participar em duas candidaturas;
- e) As candidaturas devem ser instruídas com a indicação de todos os parceiros e respetivos protocolos de parceria para a concretização do programa. As candidaturas que incluam projetos específicos de “escolas” e/ou “alianças” orientadas para a formação politécnica devem incluir, também, a descrição da articulação com escolas secundárias, sobretudo de âmbito profissional;
- f) São elegíveis neste concurso as IES: ou seja, as universidades, institutos universitários, institutos superiores politécnicos, escolas não integradas e outras instituições de ensino superior, públicas ou privadas.
- g) O público alvo são:  
No âmbito do Programa Impulso Adultos - adultos (maiores de 23) participantes nas formações curtas de âmbito superior e residentes no território nacional aquando das ações de que forem beneficiários;





No âmbito do Programa Impulso Jovens STEAM - os destinatários são estudantes inscritos em cursos STEAM, residentes no território nacional aquando das ações de que forem beneficiários.

#### **4. Área geográfica de aplicação**

São elegíveis todas as IES situadas em todo o território nacional.

#### **5. Despesas elegíveis e não elegíveis**

“...”

#### **6. Condições de atribuição do financiamento**

Os apoios a conceder no âmbito destas medidas revestem a forma de incentivo não reembolsável, nas condições a definir na Fase 2 do processo de implementação.

#### **7. Modalidades e procedimentos para apresentação das candidaturas**

O presente concurso, que é aberto e competitivo, recebe candidaturas das IES interessadas, constituídas em consórcio com empresas, empregadores e outras entidades, designadamente autarquias. Neste concurso, poderão ser submetidas candidaturas que incluam vários projetos no âmbito de qualquer das duas medidas.

A submissão eletrónica de candidaturas de “manifestação de interesse” decorre entre (...).

As **manifestações de interesse** devem incluir, de forma clara, a **identificação do consórcio e da(s) IES proponente(s)** e incluir ainda as **5 partes** descritas seguidamente (em inglês):

a) **Descrição do(s) programa(s) de formação proposto(s)**, nos termos dos objetivos dos dois programas, Impulso Jovens STEAM e Impulso Adultos, incluindo designadamente: (...).

b) **Condições de acolhimento/instalação do(s) programa(s) de formação propostos e plano de execução** do financiamento solicitado, **até ao final de 2025 e garantindo a total execução dos compromissos assumidos e contratualizados pelos proponentes até final de 2023**, designadamente para (...).

c) **Análise estimada para o impacto regional e nacional em termos dos contributos relativos do(s) programa(s) de formação propostos** para que se atinjam **as seguintes metas em termos da população residente em Portugal:**

(...).

d) **Descrição do nível relativo de envolvimento dos parceiros do consórcio**, sobretudo das empresas, autarquias e dos empregadores públicos e privados, na programação e implementação do(s) programa(s) de formação propostos. (...).

e) **Análise estimada da capacidade do investimento a realizar para alavancar outras fontes de cofinanciamento, público e privado, nacional e europeu**, (...) incluindo sinergias com outros programas do PRR, assim como outros programas de financiamento nacional e comunitário (i.e., fundos de gestão centralizada, incluindo o Horizonte Europa, ou descentralizada, incluindo fundos estruturais).

(...).

## **8. Critérios de avaliação**

A avaliação das manifestações de interesse será concretizada com base nos seguintes 5 critérios:

a) **Mérito académico e de inovação** do(s) programa(s) de formação proposto(s), incluindo a análise dos seguintes aspetos: (...);

b) **Condições de acolhimento/instalação** do(s) programa(s) de formação propostos e **capacidade de execução** do financiamento solicitado, **até ao final de 2025 e com o total de compromissos assumidos e contratualizados pelos proponentes até final de 2023** (designadamente para obras, infraestruturas, instalações e equipamentos), designadamente para (...).

c) **Impacto regional e nacional em termos dos contributos relativos do(s) programa(s) de formação propostos** para que se atinjam **as seguintes metas em termos da população residente em Portugal:**

(...).

d) **Descrição do nível relativo de envolvimento dos parceiros do consórcio**, sobretudo dos empregadores públicos e privados, na programação e implementação do(s) programa(s) de formação propostos, designadamente em (...):

e) **Capacidade do investimento a realizar a fim de conseguir alavancar outras fontes de cofinanciamento, público e privado, nacional e europeu**, incluindo sinergias com outros programas do PRR, assim como outros programas de financiamento nacional e comunitário (i.e., fundos de gestão centralizada, incluindo o Horizonte Europa, ou descentralizada, incluindo fundos estruturais).

Cada proposta será classificada numa escala entre 1 e 10 valores em cada um dos 5 critérios. Os critérios a), b) e c) são ponderados com 25% e os critérios d) e e) com 12,5%. As propostas selecionadas serão hierarquizadas por ordem decrescente de classificação final. Apenas serão admitidos para financiamento as propostas com uma classificação final superior a 8 valores. Em caso de empate será selecionada a Candidatura que mais pontuar no Critério a), seguido do Critério b) e depois o Critério c).

## **9. Procedimento e Cronograma**

O processo envolverá **três fases**:

Fase 1: Concurso para a submissão de “manifestações de interesse”, aberto e competitivo, permitindo a todas as IES a apresentação de propostas para os dois programas. Esta fase é concretizada através do presente concurso.

Fase 2: Avaliação e negociação, seguido de convite direcionado às “manifestações de interesses” selecionadas na 1ª fase, com vista a concretizar “contratos programas”, incluindo os planos e montantes de financiamento, entretanto aprovadas.

Fase 3: **Acompanhamento da execução**, com avaliações anuais e possibilidade de reprogramação a partir de 2023, de modo a garantir a conclusão de execução nos prazos definidos.

O **calendário** previsto inclui as seguintes etapas:



(...)

**10. Dotação do fundo a conceder (...).**

**11. Entidades intervenientes no processo de análise, comunicação e aceitação da decisão**

A avaliação e o acompanhamento dos projetos são assegurados por um painel de alto nível de seleção e acompanhamento independente, adiante designado por Painel de Alto Nível, podendo organizar-se na forma de dois sub-painéis, um para cada programa, e beneficiando, sempre que necessário, do apoio de peritos externos. Este processo contará com a assessoria e o apoio logístico da DGES, assim como o acompanhamento e supervisão do Conselho Coordenador do Ensino Superior – CCES.

O processo previsto inclui as seguintes etapas:

a) O Painel de Alto Nível fará a verificação da elegibilidade das Candidaturas submetidas à DGES.

b) No âmbito do processo de apreciação das Candidaturas, **e observando os critérios e condições de submissão e de avaliação indicadas no presente Aviso**, é emitida análise por parte do Painel de Alto Nível, com a decisão fundamentada sobre as Candidaturas a ser proferida pelo Painel de Alto Nível no prazo estimado de 30 dias seguidos, a contar do prazo final de submissão das Candidaturas, sendo os resultados do processo de avaliação comunicados de imediato e individualmente a cada promotor / líder da Candidatura pelo Painel de Alto Nível.

c) Durante este período, será contemplada a apresentação pública das propostas, seguida de negociação com os proponentes e seleção final de projetos a financiar, com indicação do montante de financiamento.

d) A aceitação da decisão do Painel de Alto Nível deve ser comunicada pelo respetivo Líder/promotor da Candidatura ao Painel de Alto Nível, no prazo de 5 dias úteis depois de recebida a comunicação.

e) Em caso de não aceitação dos resultados da decisão do Painel de Alto Nível, os candidatos são ouvidos no procedimento, nos termos legais, sendo concedido um prazo de 10 dias úteis para pronúncia, contados a partir da data



da notificação da proposta de decisão, designadamente quanto à eventual intenção de indeferimento e aos respetivos fundamentos.

f) O Painel de Alto Nível emitirá a decisão final sobre os casos de pronúncia mencionados na alínea e), num prazo de 5 dias úteis, sendo de imediata comunicada a cada promotor / líder da Candidatura.

g) Após a comunicação de aceitação da decisão do Painel de Alto Nível, o promotor/líder da Candidatura tem 20 dias seguidos para apresentação detalhada da Candidatura final, após convite que lhe será direcionado pela DGES (as informações deste convite serão detalhadas no *site* da DGES [https://www.dges.gov.pt/pt/pagina/candidatura\\_IMPULSO](https://www.dges.gov.pt/pt/pagina/candidatura_IMPULSO)).

h) Durante os 20 dias para apresentação detalhada da Candidatura, poderá haver uma interação do Painel de Alto Nível com o promotor/líder da Candidatura para aferir eventuais dúvidas que possam existir relacionadas com a execução da candidatura.

i) O incumprimento do disposto nas alíneas d) ou g) determina o convite ao candidato seguinte de acordo com a hierarquização das propostas selecionadas.

j) O Painel de Alto Nível terá um prazo estimado de 10 dias para emitir o parecer final das candidaturas submetidas, com o resultado a ser comunicado de imediato aos promotores. Com a aceitação final da Candidatura por parte do Painel de Alto Nível, a DGES enviará aos promotores/líderes das candidaturas aprovadas, até 5 dias úteis, uma minuta de contrato para preenchimento e conclusão dos elementos em falta.

k) Após recebida a minuta, o Contrato deve ser devolvido à DGES num prazo de 10 dias úteis, devidamente assinado e rubricado por quem, nos termos legais, obriga as entidades ou instituições.

l) No Contrato a assinar serão detalhadas as condições de acompanhamento, reporte e monitorização da execução do projeto, bem como as condições e modalidades de pagamento dos montantes aprovados.

m) Às situações omissas no presente Convite aplica-se o disposto no Código do Procedimento Administrativo.

**12. Pagamento do incentivo (...).****13. Divulgação de resultados e pontos de contacto (...).»** (sublinhados nossos)

2 - Está patente que o acesso aos programas é para todas as IES, sediadas em Portugal. Todas as IES elas elegíveis e beneficiárias da dotação do PRR, *inexistindo favorecimento ou discriminação entre as IES privadas e as IES públicas*.

O benefício económico proveniente da dotação do PRR, atuará de forma não seletiva<sup>38</sup>, uma vez que o concurso *é aberto e competitivo, “recebe candidaturas das IES interessadas”*, cujas condições e termos, já definidos à partida, *são iguais quer para as IES privadas, quer para as IES públicas*, e, por consequência, incondicional e, ao mesmo tempo, transparente - *cf.* ponto **9. Procedimento e Cronograma**, fase 1, fase 2 e fase 3, do AVISO n.º 01/PRR/2021.

3 - Das Orientações da Comissão Europeia de 25.03.2021, e na parte que importa ainda à seletividade, embora no contexto dos investimentos financeiros pelos FEEI<sup>39</sup>, é dito que é considerado *“pari passu”* quando o procedimento *“é realizado nos mesmos termos e condições por investidores públicos e privados (...)”*, *“ambas as categorias de operadores*

---

<sup>38</sup> Neste âmbito, existem, contudo, exceções ao princípio da incompatibilidade dos auxílios de Estado previstas no n.º 2 e n.º 3 do artigo 107.º do TFUE. Estas normas preveem circunstâncias que constituem algumas derrogações a este princípio de incompatibilidade. Assim, segundo o n.º 2 do artigo 107.º do TFUE são compatíveis com o mercado interno um primeiro conjunto de derrogações, que se podem considerar derrogações automáticas nas quais se incluem auxílios de natureza social, atribuídos a consumidores individuais, com a condição de serem concedidos sem discriminação ligada à origem dos produtos em causa e auxílios concedidos para remediar danos causados por calamidades naturais ou por outros acontecimentos extraordinários. No n.º 3 do artigo 107.º do TFUE o auxílio estatal pode vir a ser considerado compatível com o mercado interno. São derrogações não automáticas, a saber: *“a) Os auxílios destinados a promover o desenvolvimento económico de regiões com nível de vida anormalmente baixo ou com grave situação de subemprego; b) Os auxílios destinados a fomentar a realização de um projeto de interesse europeu ou a sanar uma perturbação grave da economia de um Estado-Membro; c) Os auxílios destinados a facilitar o desenvolvimento de certas atividades económicas ou regiões, quando não alterem as condições das trocas comerciais de maneira que contrariem o interesse comum; d) Os auxílios destinados a promover a cultura e a conservação do património; e) Outras categorias de auxílios especificadas por decisão do Conselho.”*

O regime comunitário de auxílios de Estado assenta num sistema de autorização prévia, nos termos do qual a Comissão Europeia determina se uma medida de auxílio que o Estado-Membro pretenda conceder pode beneficiar das derrogações previstas no n.º 2 e n.º 3 do artigo 107.º do TFUE.

<sup>39</sup> O FEEI é formado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, pelo Fundo Social Europeu, pelo Fundo de Coesão, pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e pelo Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas.



*intervêm simultaneamente” e a “intervenção do investidor tem uma importância económica real(i)”.*

Mas caso o investimento da parte do investidor privado não tenha a *aludida importância económica real(i)*, torna a intervenção do Estado (ou o «auxílio estatal») conforme com as regras do mercado *caso o investimento daquele seja em regime de «compensação igual para risco igual»* - vide do que resulta do texto da nota de rodapé 61 do Anexo das Orientações da Comissão de 25.03.2021.

Equivale a dizer, em termos práticos, que deve o privado, nestas circunstâncias, cumprir, tal como já ocorre no setor público, *com as regras da contratação pública (CCP)*<sup>40</sup>, a fim de ser financiado à custa do PRR/auxílio estatal (por sinal de forma integral), nas suas aquisições de bens e/ou serviços, e/ou empreitadas respeitantes às ações a implementar e a executar no âmbito da sua candidatura aprovada, para que, afinal, possamos estar perante “propostas economicamente mais vantajosas” e cumprido plenamente o “pari passu”.

De resto, é o que se encontra previsto nas “Especificações Técnicas” dos Investimentos RE-C06-i03 Incentivo Adultos e RE-C06-i04 Impulso Jovens STEAM, mas não reproduzido ou vertido no AVISO n.º 01/PRR/2021.

4 - O apoio financeiro em apreço é, no entanto, circunscrito a um determinado setor de atividade – “a certas produções” – justificável em virtude da prossecução das vocações das IES, aliada aos *objetivos e prioridades* visados com os Investimentos, a saber: C06-I04 “Impulso Jovens STEAM” (a) e C06-i03 “Incentivo Adultos”/Subinvestimento C06-i03.03 “Impulso Adultos” (b), alinhados com as respetivas especificações técnicas e que, resumidamente, são os seguintes:

---

<sup>40</sup> Atente-se conjugadamente com o que ainda se encontra previsto nas subalíneas *i)* e *ii)*, da alínea a) do n.º 2 do artigo 2.º do CCP, em que obriga nas condições aí descritas, como ocorre com o caso em apreço – “financiamento maioritariamente estatal” - as pessoas coletivas privadas a se sujeitarem às regras do CCP, sendo neste quadro legal considerado como “organismos públicos”.



a) Investimento C06-I04 “Impulso Jovens STEAM”: Destina-se a aumentar o número de diplomados nas áreas STEAM, *i.e.*, ciência, tecnologia, engenharia, artes/humanidades e matemática; acelerar a reforma da oferta do ensino superior nas áreas atrás expressas, sobretudo com o reforço da oferta de licenciaturas, assim como de diplomas de formação curta inicial de âmbito superior, com a salvaguarda de ser garantida a coerência estratégica e as complementaridades entre este programa e a reforma RE-r15<sup>41</sup> e, por outro, dever ser implementado os termos do programa “Labour Market Relevance and Outcomes – LMRO”;

b) Investimento C06-i03 “Incentivo Adultos”/Subinvestimento C06-i03.03 “Impulso Adultos”: destina-se a reforçar a formação superior de adultos ao nível do ensino graduado (ISCED 5 e 6), assim como em formações curtas de âmbito superior e ao nível do ensino pós-graduado (ISCED 7) de âmbito profissional, fomentar a diversificação e especialização da oferta de ensino estimulando redes europeias de instituições e a oferta pós-graduada, sem prejuízo de ser garantida a coerência estratégica e as complementaridades entre este programa e a reforma RE-r15.

Este programa pretende contribuir para a reforma sistémica do processo de formação ao longo da vida.

Em suma: Dada a prossecução das missões das IES aliadas aos *objetivos e prioridades* visados com os projetos identificados no aviso é inteiramente aceitável que sejam estas “as *elegíveis*” *e, ainda, os beneficiários finais* da “vantagem económica” – *cfr.* alínea f)<sup>42</sup> do ponto 3. **Condições de acesso e de elegibilidade dos Destinatários e Beneficiários Finais** do AVISO n.º 01/PRR/2021.

---

<sup>41</sup> RE-r15: Reforma da cooperação entre Ensino Superior e Administração Pública e empresas, que procede à revisão do quadro legal e institucional, incluindo a introdução de escolas de graduação e de pós-graduação, com base em arranjos colaborativos com empregadores públicos e privados, estimulando a diversificação da oferta formativa e a formação superior de adultos ao longo da vida.

<sup>42</sup> A mencionada alínea refere expressamente que, “São *elegíveis* neste concurso as IES: ou seja, as universidades, institutos universitários, institutos superiores politécnicos, escolas não integradas e outras instituições de ensino superior, públicas ou privadas.





**Parcerias:**

Um outro ponto importante que advém dos termos e condições do Aviso é que as IES podem *e devem estabelecer parcerias ou consórcios* para o efeito, quer com empresas, quer com empregadores públicos e/ou privados, autarquias e entidades públicas locais, regionais e nacionais, assim como estabelecer uma estreita articulação com escolas secundárias, sobretudo de âmbito profissional.

Volvendo ao AVISO n.º 01/PRR/2021, cumpre destacar do mesmo, em função deste tema, se os parceiros no caso *sub judice* podem ser beneficiários e se o forem, se numa base discriminatória:

« (...) **Parcerias ou consórcios:**

Referem-se a “Acordos de Parceria” entre as IES com empresas, empregadores públicos e/ou privados e incluindo autarquias e entidades públicas locais, regionais e nacionais, com regras claras de envolvimento de cada parte, podendo envolver a formalização legal de “consórcios” nos termos legais em vigor;

O envolvimento de empresas, empregadores públicos e/ou privados, autarquias e entidades públicas locais, regionais e nacionais deve ser orientado para co-definição e co-concepção dos programas de formação, disponibilização de recursos humanos para a formação especializada, atração de estudantes (sobretudo adultos) e a empregabilidade dos formandos, assim como para o cofinanciamento das atividades a promover. Não é expectável que estes parceiros sejam beneficiários do financiamento público a disponibilizar;  
(...)».

(sublinhado nosso)



Mais adiante, no Aviso e no quadro das condições de acesso através do PRR, está previsto o seguinte:

- « a) As candidaturas devem ser submetidas por acordos de parceria e/ou consórcios liderados por uma IES e podendo envolver outras IES na totalidade ou só em parte da candidatura;
- b) As candidaturas devem envolver necessariamente acordos de parceria e/ou consórcios com associações empresariais, empresas e/ou empregadores públicos e privados, assim como instituições de I&D (i.e., Unidades de I&D, Laboratórios Associados - LA, Laboratórios Colaborativos - CoLAB, Centros de Interface Tecnológica - CIT) e/ou centros de inovação, bem como entidades de âmbito municipal e/ou regional, incluindo autarquias e escolas;
- c) Só podem candidatar-se individualmente IES com mais de cinco mil estudantes em 2020/2021 (incluindo estudantes matriculados em cTESPS, licenciaturas e mestrados), podendo cada IES liderar apenas uma única candidatura e participar em apenas duas outras candidaturas adicionais;
- d) As IES com menos de cinco mil estudantes em 2020/2021 (incluindo estudantes matriculados em cTESP, licenciaturas e mestrados) só podem concorrer associadas em consórcios de IES, de âmbito regional ou nacional, que reúnam uma capacidade atual de pelo menos cerca de cinco mil estudantes. Cada IES com menos de cinco mil estudantes só pode participar em duas candidaturas;
- e) As candidaturas devem ser instruídas com a indicação de todos os parceiros e respetivos protocolos de parceria para a concretização do programa. As candidaturas que incluam projetos específicos de “escolas” e/ou “alianças” orientadas para a formação politécnica devem incluir, também, a descrição da articulação com escolas secundárias, sobretudo de âmbito profissional; (...)

##### **5. Despesas elegíveis e não elegíveis**

Nos dois programas, as despesas elegíveis incluem, nos prazos estabelecidos até 2026:



1. Apoio à contratação de recursos humanos, sob diversas modalidades (incluindo a contratação de docentes, não docentes, etc.);
2. Despesas várias, incluindo consumíveis e despesas com programas específicos de integração, acompanhamento, aconselhamento e orientação dos estudantes visando promover o seu desenvolvimento global (competências pessoais e culturais, associadas às científicas e técnicas) e combater o abandono e garantir o sucesso escolar, bem como definição e implementação de planos de carreira e integração profissional;
3. Apoios e incentivos dirigidos a estudantes, sob a forma de bolsas, bolsas de mérito e/ou outras, que deve incluir pelo menos cerca de 10% das despesas elegíveis, podendo ser extensível a escolas e ações orientadas para os estudantes do ensino secundário no caso do Programa Impulso Jovens STEAM;
4. Construção, recuperação, modernização de infraestruturas, instalações e equipamentos, que não deve exceder 60% do total das despesas elegíveis;
5. As candidaturas devem incluir a especificação das despesas a suportar no âmbito das duas medidas, Impulso Jovens STEAM e Impulso Adultos.
6. (...).

As despesas referidas no ponto 4, relativas a construção, apenas elegíveis se ficar demonstrado o cumprimento da lista de controlo do princípio de «não prejudicar significativamente», prevista no PRR, para os Investimentos em causa.

(...)

As manifestações de interesse devem incluir, de forma clara, a identificação do consórcio e da(s) IES proponente(s) e incluir ainda as 5 partes descritas seguidamente (em inglês):

- a) (...); b) (...); c) (...); d) **Descrição do nível relativo de envolvimento dos parceiros do consórcio, sobretudo das empresas, autarquias e dos empregadores públicos e privados, na programação e implementação do(s) programa(s) de formação propostos.** Nota-se que o envolvimento de empregadores públicos e/ou privados, autarquias e entidades públicas locais,

regionais e nacionais deve ser orientado para co-definição e co-concepção dos programas de formação, disponibilização de recursos humanos para a formação especializada, atração de estudantes (sobretudo adultos) e a empregabilidade dos formandos, assim como para o cofinanciamento das atividades a promover. Não é expectável que estes parceiros sejam beneficiários do financiamento público a disponibilizar; e) (...);

#### **8. Critérios de avaliação**

(...) a) (...); b) (...); c) (...); d) Nível relativo de envolvimento dos parceiros do consórcio, sobretudo dos empregadores públicos e privados, na programação e implementação do(s) programa(s) de formação propostos, designadamente em:

1. co-definição e co-concepção dos programas de formação;
2. disponibilização de recursos humanos para a formação especializada;
3. atração de estudantes (sobretudo adultos);
4. condições de empregabilidade dos formandos;
5. cofinanciamento das atividades a promover. (...)» (sublinhados nossos)

Atendendo ao subponto 5 da alínea d) do ponto **8. Critérios de avaliação**, constante do Aviso, constata-se que os *parceiros podem ser também “beneficiários” do PRR.*

Neste segmento em particular, deteta-se que pode ocorrer um eventual “*incumprimento das regras de mercado* (v.g. por ausência de transparência) na parte que respeita aos parceiros privados<sup>43</sup>, e, por efeito, incompatível com as regras do mercado (o mesmo que dos auxílios estatais).

Se bem que a conceção do Aviso de abertura do concurso em análise denote uma preocupação *em conter o envolvimento da atuação dos parceiros em geral, incluindo-se os*

---

<sup>43</sup> No § 8 do Regulamento do Mecanismo prevê o seguinte: “O investimento privado poderá também ser incentivado através de modelos de investimento público, nomeadamente instrumentos financeiros, subsídios e outros instrumentos, **desde que as regras em matéria de auxílios estatais sejam cumpridas.**” (negrito nosso)



*privados, – vide alínea d) do ponto 7. Modalidades e procedimentos para apresentação das candidaturas e a alínea d) do ponto 8. Critérios de avaliação – e preveja inclusivamente que,*

*«Não é expectável que estes parceiros sejam beneficiários do financiamento público a disponibilizar»», o facto é que está previsto no Aviso essa possibilidade.*

Neste sentido, os parceiros podem ser beneficiários *indiretos* do auxílio estatal (PRR).

Por outro lado, as IES gozam de “poder discricionário” em matéria de escolha das suas parcerias. E não foram fixadas *ex ante* as regras<sup>44</sup> pelas quais aquelas, as IES, se devem, aqui, pautar, atente-se ao teor do Aviso.

Podemos estar perante, em suma, numa forma de atribuição de vantagem económica indireta *discriminatória*.<sup>45</sup>

Sobre este tema, ainda em sede das Orientações da Comissão Europeia, no quadro dos FEEI, de 25.03.2021, é referido, resumidamente, que “*se a vantagem for plenamente transferida para os beneficiários finais*<sup>46</sup>” não está posta em causa as regras de mercado.

*«Mesmo quando o IF (instrumento financeiro) não é conforme com o mercado, os intermediários financeiros não são considerados beneficiários de auxílios estatais se o auxílio for plenamente transferido para os beneficiários finais. Por definição, tal só é possível para IF que contenham auxílios transparentes relativamente aos quais o elemento de auxílio contido no instrumento possa ser calculado com precisão. Para garantir a plena transferência, a vantagem financeira facultada aos beneficiários finais deve ser reduzida em conformidade” - cfr. ponto 2.2.3 do Anexo das Orientações da Comissão de 25.03.2021.*

---

<sup>44</sup> Tendo em conta que são cumpridas as regras de mercado quando o processo de seleção é aberto, competitivo, transparente, não discriminatório e incondicional.

<sup>45</sup> *Cfr. Ponto 2 Auxílios Estatais níveis dos instrumentos financeiros, nas Orientações da Comissão Europeia, é referido o que se segue: “A conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais **deve ser garantida em todos os níveis envolvidos na execução do instrumento financeiro.**” (realce nosso)*

<sup>46</sup> Esta ideia encontra-se vertida no ponto 2.2 do Anexo das Orientações da Comissão de 25.03.2021, ainda que em com exemplos distintos.

Alternativamente, as condições de mercado são cumpridas se essa vantagem financeira, ainda que “transferida parcialmente aos operadores privados”, for realizada em condições “pari passu<sup>47</sup>” - vide § 97 do ponto 4.2.3.2. da Comunicação da Comissão (2016/C 262/01).

No entanto, pode o coinvestidor privado não reunir todas as condições “pari passu” (por exemplo, os critérios de contribuição significativa). Nesta situação, “o *coinvestidor privado e o Estado podem investir em regime de «compensação igual para risco igual»*. Este investimento «compensação igual para risco igual» não torna a contribuição do Estado conforme o mercado, **mas é suficiente para excluir a existência de um auxílio ao coinvestidor privado que investe ao mesmo nível.**” – vide nota de rodapé 61 do Anexo das Orientações da Comissão Europeia de 25.03.2021.

Este pensamento foi anteriormente enunciado e se mantém também aqui.

Também podemos estar num cenário em que a vantagem económica indireta obtida pelos parceiros/privados materializará “*um mero efeito económico secundário inerente a quase todas as medidas de auxílio estatal*”<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> De acordo com as mesmas Orientações da Comissão Europeia, é defendido que, para a realização de um investimento numa base “pari passu”, devem ser tidas em conta as seguintes condições fundamentais: “*A intervenção dos organismos públicos e dos investidores privados partilha o mesmo calendário; Os organismos públicos e os investidores privados estão sujeitos aos mesmos termos e condições (ou seja, o risco e a remuneração devem ser os mesmos); A posição de partida dos organismos públicos e dos investidores privados é a mesma; O financiamento dos investidores privados é economicamente significativo. De acordo com as orientações relativas ao financiamento de risco (RFG), um investimento privado mínimo de 30 % é considerado economicamente significativo; Os investidores privados são operadores económicos privados que atuam em condições normais de mercado.*”

<sup>48</sup> Por regra, os recursos estatais acabam por beneficiarem o mercado onde opera, trata-se de um efeito colateral. A este propósito, nunca é demais lembrar que só existe auxílio estatal na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE, se estiverem preenchidos os seguintes critérios cumulativos: o envolvimento de recursos estatais e a imputabilidade da medida ao Estado, a qualificação do benefício como empresa (ou seja, o exercício de uma atividade económica), a concessão de uma vantagem seletiva e o seu efeito na concorrência e nas trocas comerciais entre os Estados-Membros, sendo que é seguramente certo que estes dois últimos requisitos não se encontram preenchidos no procedimento *sub judice*.



**(5) – Afetação das trocas comerciais intracomunitárias e falseie ou ameace a concorrência**

Estes requisitos fazem parte do preenchimento das regras da noção de «Auxílio de Estado», na aceção do n.º 1 do artigo 107.º do TFUE.

Salvo melhor opinião, os aludidos requisitos estão ausentes.

A este propósito, vale sublinhar o contexto em que foi concebido o PRR de Portugal e dos demais EM da União.

O Regulamento do Instrumento definiu as medidas e as regras dos programas a implementar em todos os EM da União *de igual forma*.

O Regulamento do Mecanismo estabeleceu os objetivos, o modo e as formas de financiamento do Instrumento, bem como as suas regras de concessão a cumprir por todos os EM da União.

Dito de outro modo, os sobreditos requisitos estão *à priori* ausentes.

Seja como for, o impacto financeiro, decorrente do investimento público *sub judice*, sobre as trocas comerciais no quadro intra-união, não tem mais, quanto a nós, que um efeito marginal (se é que tem algum), uma vez que é totalmente direcionada *à promoção da qualificação dos recursos humanos*, componente 6. Qualificações e Competências, cujo público alvo são, “No âmbito do Programa Impulso Adultos - *adultos (maiores de 23) participantes nas formações curtas de âmbito superior e residentes no território nacional* aquando das ações de que forem beneficiários; No âmbito do Programa Impulso Jovens STEAM - *os destinatários são estudantes inscritos em cursos STEAM, residentes no território nacional* aquando das ações de que forem beneficiários.” – *cfr.* alínea g) do ponto **3. Condições de acesso e de elegibilidade dos Destinatários e Beneficiários** do Aviso n.º 01/PRR/2021.



Relativamente ao outro requisito – *o auxílio estatal possa falsear ou ameaçar a concorrência além-fronteiras* - releva recordar que a atribuição do Instrumento (MRR) ficou condicionado ao dever do cumprimento do princípio da Adicionalidade.

Por isso, dada a sua importância, foi vertido no AVISO n.º 01/PRR/2021 e da forma que se transcreve:

*“6. Qualquer tipo de despesa deve respeitar o “Princípio da Adicionalidade” em termos da absoluta necessidade de representar um adicional ao funcionamento corrente das instituições, não podendo incluir a substituição de despesas normalmente financiadas por fundos nacionais ou comunitários. As candidaturas terão de demonstrar o carácter inovador das iniciativas propostas face aos programas já existentes nas entidades promotoras.” – cfr. ponto 2. Princípios e definições e n.º 6 do ponto 5. Despesas elegíveis e não elegíveis.*

Importa confrontar este ponto com o disposto no n.º 1 do artigo 5.º, sob a epígrafe “Princípios horizontais”, do Regulamento do Mecanismo<sup>49</sup>:

*“1. O apoio ao abrigo do mecanismo não substitui, exceto em casos devidamente justificados, **as despesas orçamentais nacionais recorrentes e respeita o princípio da adicionalidade do financiamento da União a que se refere o artigo 9.º.**” (realce nosso)*

O artigo 9.º, para o qual remete o mesmo regulamento, determina o seguinte:

*“O apoio ao abrigo do mecanismo acresce ao apoio prestado ao abrigo de outros programas e instrumentos da União. As reformas e os projetos de*

---

<sup>49</sup> Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR).



*investimento podem receber apoio de outros programas e instrumentos da União, desde que esse apoio não cubra os mesmos custos.”*

Face a tudo o explanado, e parafraseando as Orientações da Comissão Europeia de 25.03.2021, releva informar o que se segue:

*“Os critérios para determinar a existência de um auxílio estatal nos termos do artigo 107.º, n.º 1, do TFUE são cumulativos e devem estar preenchidos, no seu conjunto, para que o apoio constitua um auxílio estatal. Por conseguinte, se algum dos critérios não estiver preenchido, o apoio público não constitui auxílio estatal.” - Vide pág. 7, 3. Existência de um auxílio estatal no domínio dos Instrumento financeiros.*

Ora, é esta a situação justamente que nos encontramos, salvo melhor opinião.

À consideração superior.

A Técnica Superior

Isabel Faria