

## Versão anonimizada

Tradução

C-550/23 – 1

**Processo C-550/23**

**Pedido de decisão prejudicial**

**Data de entrada:**

30 de agosto de 2023

**Órgão jurisdicional de reenvio:**

Sofiyski rayonen sad (Tribunal de Primeira Instância de Sófia, Bulgária)

**Data da decisão de reenvio:**

20 de agosto de 2023

**Demandante:**

NV

**Autoridade sancionadora:**

Agentsia za darzhavna finansova inspektsia (Agência Estatal de Inspeção Financeira)

---

### DESPACHO

*[Omissis]*

*[Omissis]* **processo contraordenacional n.º 12337**, de acordo com o registo do órgão jurisdicional para **2022** *[omissis]*:

O processo no Tribunal de Primeira Instância de Sófia (a seguir «SRS») foi iniciado com o recurso de NV da decisão de aplicação de uma sanção pecuniária n.º 11-01-184/25.08.2022, emitida pelo diretor da Agentsia za darzhavna finansova inspektsia (Agência Estatal de Inspeção Financeira da Bulgária, a seguir «ADFI»), que aplica, com base no artigo 256.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 257.º da Zakon za obshtestvenite poratchki (Lei relativa aos Contratos Públicos, a seguir «ZOP»), uma sanção administrativa sob a forma de «coima» no montante de 2 140,69 (dois mil cento e quarenta BGN e sessenta e nove stotinki),

pela violação do artigo 17.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 20.º, n.º 2, ponto 2, da ZOP.

[Atos processuais relacionados com o pedido de decisão prejudicial]. [Omissis]

## **I. Partes e objeto do processo:**

- 1 NV com o endereço: Cidade de Sófia, [omissis]
- 2 Agência Estatal de Inspeção Financeira, com o endereço: Cidade de Sófia, [omissis]
- 3 O processo tem por objeto a análise da questão de saber se o demandante NV, na qualidade de presidente do conselho de administração da sociedade comercial «Montazhi» EAD, praticou uma contraordenação no que diz respeito às despesas efetuadas no âmbito de um contrato de fornecimento celebrado entre a «Montazhi» EAD e a «Reyr Studio BG» EOOD, em 15 de junho de 2020, no montante de 89 195,66 BGN, excluindo o IVA, sem recorrer a um dos procedimentos previstos no artigo 18.º, n.º 1, da ZOP (Lei relativa aos Contratos Públicos).
- 4 O processo principal decorre em primeira instância e a decisão do órgão jurisdicional está sujeita à fiscalização do Administrativen sad Sofia-Grad (Tribunal Administrativo de Sófia, Bulgária), ou seja, não é definitiva.

## **II. Factos:**

- 5 A fiscalização externa da aplicação da ZOP (Lei relativa aos Contratos Públicos), incluindo a fiscalização da execução dos contratos públicos e dos acordos-quadro, é efetuada pelo Tribunal de Contas e pelos órgãos da Agência Estatal de Inspeção Financeira.
- 6 A sociedade comercial «Montazhi» EAD é uma sociedade anónima unipessoal representada pelo demandante NV, na qualidade de presidente do conselho de administração. A única detentora do capital da «Montazhi» EAD é a «Darzhavna konsolidatsionna kompania» EAD. O único detentor do capital da «Darzhavna konsolidatsionna kompania» EAD é o Estado cujos direitos são exercidos pelo Ministro da Economia de acordo com a sua competência setorial. A «Montazhi EAD» é abrangida pela área de jurisdição da inspeção financeira do Estado, na aceção do artigo 4.º, n.º 4, da Zakon za darzhavnata finansova inspektsia (Lei sobre a Inspeção Financeira do Estado, a seguir «ZDFI»), enquanto sociedade comercial em cujo capital uma pessoa abrangida pelo n.º 3 da ZDFI detém uma participação minoritária de bloqueio.
- 7 A «Montazhi EAD» é gerida pelo único detentor do capital e pela comissão executiva. A comissão executiva confia a gestão e a representação da sociedade a

um ou mais membros executivos escolhidos de entre os seus membros e fixa a respetiva remuneração.

8 Durante uma auditoria financeira à «Montazhi» EAD sobre a legalidade da celebração e execução dos contratos com contratantes, incluindo o detentor do capital, no período compreendido entre 1 de janeiro de 2017 e 30 de abril de 2021, os órgãos de supervisão da ADFI (Agência Estatal de Inspeção Financeira) consideraram que a sociedade era um «organismo de direito público» na aceção do § 2, n.º 43, das disposições complementares da ZOP (Lei relativa aos Contratos Públicos), e que NV, que a representara, era uma entidade adjudicante na aceção do artigo 5.º, n.º 2, ponto 14, da ZOP, pelas seguintes razões:

8.1. Existe um órgão de gestão ou de fiscalização cujos membros são nomeados em mais de metade por uma entidade adjudicante, na aceção do artigo 5.º, n.º 2, ponto 14, da ZOP;

8.2. 96,92 % das receitas provenientes da atividade principal da empresa provêm de contratos celebrados sem procedimento de adjudicação com o detentor do capital, «Darzhavna konsolidatsionna kompania» EAD, e uma filial da «Darzhavna konsolidatsionna kompania» EAD, e, para ser selecionada como parte contratante nessas operações, a «Montazhi» EAD não agiu em condições normais de mercado, uma vez que a possibilidade de participação de outros operadores económicos não existia e a livre concorrência não estava garantida;

8.3. A empresa não estava em condições de suportar sozinha o risco financeiro da sua atividade e funcionava como uma empresa ativa graças à intenção expressa pelo detentor do capital de apoiar financeiramente a empresa em caso de necessidade.

9 Uma vez que os órgãos administrativos consideraram que a «Montazhi» EAD era um «organismo de direito público», emitiram um auto de contraordenação e, posteriormente, emitiram a decisão de aplicação de uma sanção pecuniária, impugnada no presente processo, através da qual o demandante NV, o presidente do conselho de administração da «Montazhi» EAD e entidade adjudicante de contratos públicos, na aceção do artigo 5.º, n.º 2, ponto 14, da ZOP (Lei relativa aos Contratos Públicos), foi sancionado por ter efetuado, em 18 de agosto de 2020 (data da emissão da fatura n.º 0000000016/23.07.2020), uma despesa relativa a um contrato de fornecimento celebrado em 15 de junho de 2020 entre a «Montazhi» EAD e a «Reyr Studio BG» EOOD, no montante de 89 195,66 BGN, excluindo o IVA, adjudicando assim um contrato público que tinha o seguinte objeto: «Fornecimento de brita, cascalho e resíduos de construção para o seguinte objeto: «Reparação e reabilitação da barragem «Zlati voyvoda 3», PI 30990.50.92 (000305), aldeia de Zlati voyvoda, município de Sliven, e das suas instalações», sem recurso a um dos procedimentos previstos no artigo 18.º, n.º 1, da ZOP (Lei relativa aos Contratos Públicos), correspondente ao valor do contrato que ultrapassa o limiar de 70 000 BGN previsto no artigo 20.º, n.º 2, ponto 2, da ZOP.

### III. Disposições aplicáveis

#### 10 Direito nacional

Lei relativa aos Contratos Públicos (publicada no *Jornal Oficial* n.º 13, de 16 de fevereiro de 2016)

Artigo 5.º, n.º 1: As entidades adjudicantes são responsáveis pela estimativa, planeamento, gestão e boa execução, bem como pela comunicação dos resultados dos contratos públicos. Existem entidades adjudicantes públicas e setoriais.

n.º 2 Entende-se por entidade adjudicante pública:

14. representantes de organismos de direito público;

Artigo 17.º, n.º 1: As entidades adjudicantes são obrigadas a recorrer ao procedimento de adjudicação previsto na lei, desde que tal se justifique.

Artigo 18.º (publicado no *Jornal Oficial* n.º 13, de 2016, em vigor a partir de 15 de abril de 2016), n.º 1: Os procedimentos na aceção da presente lei são:

- 1) o concurso público aberto;
- 2) o concurso público limitado;
- 3) o procedimento por negociação;
- 4) negociações com convite prévio à apresentação de propostas;
- 5) negociações com publicação de um anúncio;
- 6) o diálogo concorrencial;
- 7) a parceria para a inovação;
- 8) negociações sem publicação prévia de anúncio;
- 9) negociações sem convite prévio à apresentação de propostas;
- 10) negociações sem publicação de um anúncio;
- 11) o concurso;
- 12) o concurso público;
- 13) negociação direta.

Artigo 20.º, n.º 1: Os procedimentos previstos no artigo 18.º, n.º 1, pontos 1 a 11, são aplicáveis sempre que:

1) as entidades adjudicantes públicas e os respetivos consórcios celebrem contratos públicos cujo valor estimado não seja inferior a:

a) (com a redação que lhe foi dada pelo *Jornal Oficial* n.º 86, de 2018, em vigor a partir de 1 de março de 2019) 10 000 000 BGN – para projetos de construção;

b) (com a redação que lhe foi dada pelo *Jornal Oficial* n.º 86, de 2018, em vigor a partir de 1 de março de 2019, n.º 102 de 2019, em vigor a partir de 1 de janeiro de 2020) 271 000 BGN – para fornecimentos e serviços;

c) (com a redação que lhe foi dada pelo *Jornal Oficial* n.º 86, de 2018, em vigor a partir de 1 de março de 2019) 1 000 000 BGN – para os serviços enumerados no anexo n.º 2;

2) as entidades adjudicantes que operam no domínio da defesa celebrem contratos públicos cujo valor estimado não seja inferior a:

a) (com a redação que lhe foi dada pelo *Jornal Oficial* n.º 86 de, 2018, em vigor a partir de 1 de março de 2019) 10 000 000 BGN – para projetos de construção;

b) (com a redação que lhe foi dada pelo *Jornal Oficial* n.º 86, de 2018, em vigor a partir de 1 de março de 2019, n.º 102 de 2019, em vigor a partir de 1 de janeiro de 2020) 271 000 BGN – para fornecimentos e serviços, incluindo os bens enumerados no anexo n.º 3;

c) (com a redação que lhe foi dada pelo *Jornal Oficial* n.º 86, de 2018, em vigor a partir de 1 de março de 2019, n.º 102 de 2019, em vigor a partir de 1 de janeiro de 2020) 418 000 BGN – para fornecimentos, incluindo os bens não enumerados no anexo n.º 3;

d) (com a redação que lhe foi dada pelo *Jornal Oficial* n.º 86, de 2018, em vigor a partir de 1 de março de 2019) 1 000 000 BGN – para os serviços enumerados no anexo n.º 2;

3) as entidades adjudicantes setoriais celebrem contratos públicos cujo valor estimado não seja inferior a:

a) (com a redação que lhe foi dada pelo *Jornal Oficial* n.º 86, de 2018, em vigor a partir de 1 de março de 2019) 10 000 000 BGN – para projetos de construção;

b) (com a redação que lhe foi dada pelo *Jornal Oficial* n.º 86, de 2018, em vigor a partir de 1 de março de 2019, n.º 102 de 2019, em vigor a partir de 1 de janeiro de 2020) 837 000 BGN – para fornecimentos e serviços;

c) (com a redação que lhe foi dada pelo *Jornal Oficial* n.º 86 de 2018, em vigor a partir de 1 de março de 2019) 1 500 000 BGN – para os serviços enumerados no anexo n.º 2;

4) as entidades adjudicantes públicas e setoriais celebrem contratos nos domínios da defesa e da segurança cujo valor estimado não seja inferior a:

a) (com a redação que lhe foi dada pelo *Jornal Oficial* n.º 86, de 2018, em vigor a partir de 1 de março de 2019, n.º 102 de 2019, em vigor a partir de 1 de janeiro de 2020) 837 000 BGN para o fornecimento de equipamento militar, incluindo peças, componentes e/ou elementos de montagem, incluindo o equipamento incluído na lista de equipamento de defesa elaborada com base no artigo 2.º, n.º 1, da *Zakon za eksportna kontrol na produkti, svarzani s otbranata, i na izdelia i tehnologii s dvoyna upotreba* (Lei sobre o Controlo da Exportação de Equipamento de Defesa e de Bens e Tecnologias de Dupla Utilização);

b) (com a redação que lhe foi dada pelo *Jornal Oficial* n.º 86, de 2018, em vigor a partir de 1 de março de 2019, n.º 102 de 2019, em vigor a partir de 1 de janeiro de 2020) 837 000 BGN – para o fornecimento de equipamento sensível, incluindo peças, componentes e/ou elementos de montagem;

c) (com a redação que lhe foi dada pelo *Jornal Oficial* n.º 86, de 2018, em vigor a partir de 1 de março de 2019, n.º 102 de 2019, em vigor a partir de 1 de janeiro de 2020) 837 000 BGN – para serviços diretamente relacionados com o equipamento referido nas alíneas a) e b), para cada um e todos os elementos do seu ciclo de vida;

d) (com a redação que lhe foi dada pelo *Jornal Oficial* n.º 86, de 2018, em vigor a partir de 1 de março de 2019) 10 000 000 BGN – para projetos de construção diretamente relacionados com o equipamento referido nas alíneas a) e b), para cada um e todos os elementos do seu ciclo de vida;

e) (com a redação que lhe foi dada pelo *Jornal Oficial* n.º 86, de 2018, em vigor a partir de 1 de março de 2019, n.º 102 de 2019, em vigor a partir de 1 de janeiro de 2020) 837 000 BGN – para serviços para fins militares específicos ou para serviços sensíveis;

f) (com a redação que lhe foi dada pelo *Jornal Oficial* n.º 86, de 2018, em vigor a partir de 1 de março de 2019) 10 000 000 BGN – para projetos de construção para fins militares específicos ou para projetos de construção sensíveis;

5) as entidades adjudicantes organizem um concurso para um projeto com um valor mínimo de 70 000 BGN.

2. As entidades adjudicantes devem recorrer aos procedimentos previstos no artigo 18.º, n.º 1, pontos 12 ou 13, caso os contratos públicos tenham o seguinte valor estimado:

1) (com a redação que lhe foi dada pelo *Jornal Oficial* n.º 86, de 2018, em vigor a partir de 1 de março de 2019) para projetos de construção – de 270 000 BGN a 10 000 000 BGN;

2) para fornecimentos e serviços, incluindo os serviços enumerados no anexo n.º 2 – de 70 000 BGN até ao limiar correspondente de acordo com o n.º 1, em função da natureza da entidade adjudicante e do objeto do contrato.

Artigo 238.º, n.º 1: A fiscalização externa da presente lei, incluindo a fiscalização da execução dos contratos públicos e dos acordos-quadro, é efetuada pelo Tribunal de Contas e pelos órgãos da Agência Estatal de Inspeção Financeira.

2. As entidades adjudicantes abrangidas pelo âmbito de aplicação da *Zakon za Smetnata palata* (Lei do Tribunal de Contas) estão sujeitas à fiscalização do Tribunal de Contas.

3. As entidades adjudicantes abrangidas pelo âmbito de aplicação da *Zakon za darzhavnata finansova inspektsia* (Lei sobre a Inspeção Financeira do Estado) são controladas pelos órgãos da Agência Estatal de Inspeção Financeira no âmbito de uma auditoria financeira.

Artigo 256.º, n.º 1 (na redação que lhe foi dada pelo *Jornal Oficial* n.º 86, de 2018, em vigor a partir de 1 de março de 2019, n.º 102 de 2019, em vigor a partir de 1 de janeiro de 2020): Uma entidade adjudicante que adjudique um contrato público mediante a celebração de um contrato ou a realização de despesas ou a assunção de uma obrigação de realização de despesas que não excedam o limiar referido no artigo 20.º, n.ºs 1 ou 2, sem recorrer ao procedimento a que se refere o artigo 18.º, n.º 1, em função do valor do contrato, se tal for justificado, será punida com uma coima de 2 % do valor do contrato, incluindo o IVA, e, na falta de um contrato escrito, da despesa efetuada ou da obrigação de efetuar uma despesa, não podendo a coima exceder 50 000 BGN.

Artigo 257.º, n.º 1 (com a redação que lhe foi dada pelo *Jornal Oficial* n.º 86, de 2018, em vigor a partir de 1 de março de 2019): Nos casos previstos nos artigos 247.º, 249.º a 255.º e 256.º a 256.ºb, na falta de indicação do valor total do contrato ou na impossibilidade de o determinar, o montante da coima é estabelecido com base no valor estimado indicado no anúncio do contrato público, na despesa efetuada ou na obrigação contratual de efetuar uma despesa ou, na sua falta, nas dotações previstas no orçamento da entidade adjudicante para a atividade em causa.

## DISPOSIÇÕES COMPLEMENTARES

§ 2 Para efeitos da presente lei, entende-se por:

[...]

43. «Organismo de direito público», uma pessoa coletiva que preencha as seguintes condições:

- a) foi criada para satisfazer especificamente necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial;
- b) seja maioritariamente financiada pelo Estado, por autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público, ou cuja gestão esteja sujeita a um controlo por parte de tais organismos, ou cujos órgãos de direção ou de fiscalização sejam maioritariamente compostos por membros designados pela entidade adjudicante, na aceção do artigo 5.º, n.º 2, pontos 1 a 14.

As necessidades de interesse geral têm carácter industrial ou comercial, quando a pessoa age em condições normais de mercado e procura obter lucro, suportando sozinha os prejuízos decorrentes do exercício da sua atividade.

Um estabelecimento médico – uma sociedade comercial cujo capital seja detido em pelo menos dois terços por particulares, em que mais de 50 % sejam financiados pelo Estado, pelas autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público, ou cuja gestão esteja sujeita a um controlo por parte de tais organismos, ou cujos órgãos de direção ou de fiscalização sejam maioritariamente compostos por membros designados pelo Estado, pelas autarquias locais ou regionais ou por outros organismos de direito público e que tenham carácter industrial ou comercial, embora satisfaça necessidades de interesse geral, não é um «organismo de direito público» na aceção e para efeitos da Lei relativa aos Contratos Públicos.

§ 3 A presente lei aplica os seguintes requisitos:

1. Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (JO 2014, L 94, p. 65).

## 11 Direito da União:

Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (JO 2014, L 94, pp. 65-242).

«Artigo 2.º, n.º 1: Para efeitos da presente diretiva, entende-se por:

[...]

4) “Organismos de direito público”, os organismos que apresentem todas as seguintes características:

- a) Foram criados para o fim específico de satisfazer necessidades de interesse geral, sem carácter industrial ou comercial;

- b) Têm personalidade jurídica; e
- c) São maioritariamente financiados pelo Estado, por autoridades regionais ou locais ou por outros organismos de direito público, ou a sua gestão está sujeita a controlo por parte dessas autoridades ou desses organismos, ou mais de metade dos membros nos seus órgãos de administração, direção ou fiscalização são designados pelo Estado, pelas autoridades regionais ou locais ou por outros organismos de direito público.

Artigo 4.º: A presente diretiva aplica-se aos contratos cujo valor estimado, sem imposto sobre o valor acrescentado (IVA), seja igual ou superior aos seguintes limiares:

[...]

- c) 207 000 EUR para os contratos públicos de fornecimento e de serviços adjudicados por autoridades adjudicantes subcentrais e concursos para trabalhos de conceção organizados por essas autoridades; quando os contratos públicos de fornecimento forem adjudicados por autoridades adjudicantes que operem no domínio da defesa, esse limiar só se aplica aos contratos relativos a produtos mencionados no anexo III».

#### **IV. Posições das partes**

- 12 O demandante NV não tomou expressamente posição, nem utilizou o prazo que lhe foi concedido para apresentar questões prejudiciais adicionais que, segundo a apreciação do SRS (Tribunal de Primeira Instância de Sófia), poderiam ser incluídas no pedido de decisão prejudicial.
- 13 Agência Estatal de Inspeção Financeira:
  - 13.1. A autoridade sancionadora apresentou, através dos seus mandatários, observações escritas nas quais alegou que, embora a definição legal do conceito de «organismo de direito público» que figura no artigo 2.º, n.º 1, ponto 4, da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, tenha sido transposta para o § 2, n.º 43, [das Disposições Complementares] da ZOP (Lei relativa aos Contratos Públicos), este ato de direito derivado da União Europeia não era aplicável, uma vez que o valor do contrato em causa no processo principal era inferior ao limiar mínimo de 207 000 euros previsto no artigo 4.º, alínea c), da Diretiva 2014/24/UE. Por estas razões, o pedido de decisão prejudicial é inadmissível, uma vez que a legislação nacional – artigo 20.º, n.º 2, ponto 2, da ZOP (Lei relativa aos Contratos Públicos) – prevê um limiar mínimo de 70 000 BGN.

**V. Fundamentos de reenvio:**

- 14 O presente processo tem por objeto a análise da questão de saber se o demandante NV, na qualidade de presidente do conselho de administração da sociedade comercial «Montazhi» EAD, praticou uma contraordenação no que diz respeito às despesas efetuadas no âmbito de um contrato de fornecimento celebrado entre a «Montazhi» EAD e a «Reyr Studio BG» EOOD, em 15 de junho de 2020, no montante de 89 195,66 BGN, excluindo o IVA, sem recorrer a um dos procedimentos previstos no artigo 18.º, n.º 1, da ZOP (Lei relativa aos Contratos Públicos).
- 15 Em primeiro lugar, há que determinar se a sociedade comercial «Montazhi» EAD constitui um «organismo de direito público» no período de auditoria compreendido entre 1 de janeiro de 2017 e 30 de abril de 2021, em especial no momento das despesas efetuadas, a saber, 18 de agosto de 2020, o que faria do seu representante uma entidade adjudicante de contratos públicos na aceção do artigo 5.º, n.º 2, ponto 14, da ZOP (Lei relativa aos Contratos Públicos), e um potencial responsável ao abrigo do direito contraordenacional pelo incumprimento dos requisitos do artigo 17.º, n.º 1, em conjugação com o artigo 20.º, n.º 2, ponto 2, da ZOP.
- 16 Esta Secção tem dúvidas quanto à correta transposição das disposições da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, para o direito nacional da República da Bulgária, uma vez que a ZOP (Lei relativa aos Contratos Públicos) prevê que o conceito de «organismo de direito público» também se aplica aos contratos públicos que se situam abaixo dos limiares mínimos estabelecidos nesse ato de direito derivado da União Europeia, alargando assim o seu âmbito de aplicação material.
- 17 Tendo em conta o que precede, impõe-se uma tomada de posição do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre a questão de saber se é admissível uma disposição nacional segundo a qual as disposições da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, em especial a definição legal de «organismo de direito público» constante do artigo 2.º, n.º 1, ponto 4, também se aplicam aos contratos públicos cujo valor estimado, excluindo o imposto sobre o valor acrescentado (IVA), seja inferior aos limiares estabelecidos no artigo 4.º da diretiva.

Por estas razões, o **Sofiyski rayonen sad (Tribunal de Primeira Instância de Sófia)** [omissis]

**DECIDIU:**

**SUBMETTER A SEGUINTE QUESTÃO PREJUDICIAL AO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA**, nos termos do artigo 267.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia:

É admissível uma legislação nacional segundo a qual as disposições da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE [JO 2014, L 94, p. 65], em especial a definição legal de «organismo de direito público» constante do artigo 2.º, n.º 1, ponto 4, também se aplicam aos contratos públicos cujo valor estimado, excluindo o imposto sobre o valor acrescentado (IVA), seja inferior aos limiares estabelecidos no artigo 4.º da diretiva?

**[Contestação, notificação das cópias]**

*[Omissis]*

DOCUMENTO DE TRABALHO