

Relatório Especial

## Estado de direito na UE

Melhor proteção dos interesses financeiros da UE, mas ainda há riscos



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

# Índice

	<b>Pontos</b>
<b>Síntese</b>	<b>I-IX</b>
<b>Introdução</b>	<b>01-18</b>
<b>O Estado de direito é um valor comum fundamental da UE</b>	<b>01-02</b>
<b>Controlo do respeito pelos princípios do Estado de direito na UE</b>	<b>03-05</b>
<b>Garantir o respeito pelos princípios do Estado de direito nos Estados-Membros</b>	<b>06</b>
<b>Proteção dos interesses financeiros da UE contra violações do Estado de direito</b>	<b>07-14</b>
Regulamento de 2020 relativo a um regime geral de condicionalidade	<b>08-11</b>
Disposições relativas ao respeito pelo Estado de direito específicas dos fundos: Mecanismo de Recuperação e Resiliência e política de coesão	<b>12</b>
Regulamento Financeiro	<b>13-14</b>
<b>Responsabilidades na proteção do Estado de direito na UE</b>	<b>15-18</b>
Comissão	<b>15</b>
Conselho e Parlamento Europeu	<b>16-17</b>
Estados-Membros	<b>18</b>
<b>Âmbito e método da auditoria</b>	<b>19-25</b>
<b>Observações</b>	<b>26-97</b>
<b>O Regulamento Condicionalidade melhorou o quadro do Estado de direito, mas ainda há riscos</b>	<b>26-33</b>
O Regulamento Condicionalidade, juntamente com as disposições específicas do MRR e do RDC, melhorou o quadro do Estado de direito da UE	<b>27-30</b>
Certos aspetos da conceção do Regulamento Condicionalidade podem acarretar riscos para a sua aplicação eficaz	<b>31-33</b>

<b>A Comissão ainda está a desenvolver a capacidade administrativa necessária para aplicar o Regulamento Condicionalidade</b>	<b>34-43</b>
A Comissão começou a elaborar orientações em tempo útil	35-37
As orientações da Comissão não são claras sobre determinados aspetos	38-39
A Comissão tem ainda de reforçar a capacidade administrativa para aplicar eficazmente o Regulamento Condicionalidade	40-43
<b>A Comissão apontou desafios ao Estado de direito, mas não avaliou nem documentou sistematicamente o seu potencial impacto</b>	<b>44-58</b>
Sinalização de violações dos princípios do Estado de direito nos Estados-Membros: o relatório anual sobre o Estado de direito é a fonte de informação mais importante	45-47
A Comissão não explicou claramente quando e por que motivo utilizou outras fontes	48-49
A Comissão não documentou suficientemente o seu método "faseado" para avaliar os potenciais impactos nos interesses financeiros da UE	50-55
As reformas por concluir abrangidas pelo Mecanismo de Cooperação e de Verificação foram retomadas ao abrigo dos instrumentos em vigor	56-58
<b>A decisão da Comissão de utilizar (ou não) instrumentos para proteger os interesses financeiros da UE não se baseou em critérios bem documentados</b>	<b>59-74</b>
A Comissão aplicou pelo menos um dos três instrumentos a cada um dos seis Estados-Membros da amostra	60-62
As questões relativas ao Estado de direito foram tratadas através de marcos ao abrigo do Regulamento MRR, mas nem sempre de forma coerente	63-67
A Comissão verifica o cumprimento das condições habilitadoras horizontais no momento da aprovação dos programas e das alterações aos programas	68-72
A justificação para não aplicar o Regulamento Condicionalidade não era suficientemente clara e não estava bem documentada	73-74
<b>O tratamento do caso da Hungria estava em conformidade com o Regulamento Condicionalidade</b>	<b>75-83</b>
A avaliação da Comissão seguiu os requisitos estabelecidos no Regulamento Condicionalidade	76-79
O Conselho adotou dentro do prazo legal a sua decisão de execução que suspende 55% do financiamento da UE a partir de três programas da coesão	80-83

**Embora a eficácia das medidas orçamentais e corretivas só possa ser avaliada numa fase posterior, subsistem riscos inerentes** 84-97

A curto prazo, são poucas as consequências orçamentais pelo incumprimento dos princípios do Estado de direito 85-90

Não é possível eliminar os riscos para os interesses financeiros da UE mesmo quando é aplicado o Regulamento Condicionalidade 91-92

Subsistem riscos específicos ao abrigo do Regulamento MRR e do RDC em relação às condições de pagamento 93-95

A Comissão ainda não iniciou a sua avaliação do Regulamento Condicionalidade, prevista para janeiro de 2024 96-97

**Conclusões e recomendações** 98-106

## **Anexos**

**Anexo I – Exemplos de instrumentos utilizados pelo Banco Mundial e pelo World Justice Project para acompanhar a situação do Estado de direito**

**Anexo II – Principais etapas da aplicação do Regulamento Condicionalidade**

**Anexo III – Objetivos de referência do Mecanismo de Cooperação e de Verificação e marcos conexos nos PRR da Bulgária e da Roménia**

**Anexo IV – Regulamento Disposições Comuns, aplicável a oito fundos da UE**

**Anexo V – Síntese da aplicação do Regulamento Condicionalidade em relação à Hungria**

## **Siglas**

## **Glossário**

## **Respostas da Comissão**

## **Cronologia**

## **Equipa de auditoria**

## Síntese

**I** A União Europeia (UE) assenta num conjunto de valores comuns fundamentais consagrados no artigo 2º do Tratado da União Europeia, nos quais se inclui o Estado de direito. O Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia exige que as autoridades públicas dos Estados-Membros que executam os fundos da UE atuem em conformidade com a legislação e que a União e os seus Estados-Membros combatam a fraude e outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da UE.

**II** A situação do Estado de direito em alguns Estados-Membros deteriorou-se ao longo da última década. Neste contexto, a presente auditoria visa fazer o seguimento das medidas tomadas pela Comissão utilizando os novos instrumentos à sua disposição para proteger os interesses financeiros da UE contra violações dos princípios do Estado de direito.

**III** Em dezembro de 2020, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram um regulamento relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União contra violações dos princípios do Estado de direito (em seguida designado "Regulamento Condicionalidade"). Este regulamento entrou em vigor em 1 de janeiro de 2021 e, desde então, as medidas orçamentais que prevê foram aplicadas apenas uma vez, em dezembro de 2022, a respeito da Hungria.

**IV** O Tribunal avaliou se a Comissão aplicou o Regulamento Condicionalidade de forma adequada e coerente com os restantes dispositivos existentes ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, bem como do Regulamento Disposições Comuns em relação à política de coesão no período de 2021-2027. O Tribunal examinou as disposições internas da Comissão para aplicar o regulamento e as medidas que esta tomou para proteger os interesses financeiros da UE ao abrigo dos três instrumentos vigentes. A amostra do Tribunal era composta por seis Estados-Membros: Bulgária, Grécia, Itália, Hungria, Polónia e Roménia.

**V** O Tribunal concluiu que o Regulamento Condicionalidade representa uma melhoria do quadro do Estado de direito. No único caso (Hungria) em que a Comissão propôs medidas ao abrigo deste regulamento desde a sua entrada em vigor, o Tribunal concluiu também que a proposta da Comissão estava em conformidade com o mesmo, tinha por base uma avaliação equitativa e complementava os outros instrumentos orçamentais ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e da política de coesão. No entanto, alguns aspetos do regulamento são difíceis de aplicar, em especial o requisito de determinar a existência de uma ligação suficientemente direta entre as

violações dos princípios do Estado de direito e os interesses financeiros da UE. Além disso, se o Estado-Membro que foi sujeito à suspensão dos fundos da União não cumprir as suas obrigações para com os destinatários ou beneficiários finais dos programas da UE, uma possível consequência a curto prazo é a não concretização dos objetivos das políticas da União. A responsabilidade por esta situação seria, em última análise, do Estado-Membro em causa e não da Comissão. Por fim, nem todos os principais programas de despesas da UE – por exemplo, a Política Agrícola Comum – têm instrumentos de proteção equivalentes aos estabelecidos no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência ou do Regulamento Disposições Comuns.

**VI** Desde 2021, a Comissão tem vindo a tomar medidas para aplicar o Regulamento Condicionalidade (juntamente com os outros instrumentos disponíveis), mas o Tribunal observou várias fragilidades.

- A Comissão ainda não tinha criado toda a capacidade administrativa necessária para aplicar o Regulamento Condicionalidade, nomeadamente quanto à afetação dos recursos humanos adequados, à criação de um sistema informático abrangente de gestão de processos e à especificação de orientações claras.
- A Comissão não avaliou nem documentou sistematicamente o impacto nos interesses financeiros da UE em relação a todos os Estados-Membros em que assinalou desafios em matéria de Estado de direito.
- Quanto à Bulgária e à Roménia, o Mecanismo de Cooperação e de Verificação foi encerrado em setembro de 2023, mas as reformas por concluir abrangidas pelo mesmo tiveram de ser retomadas ao abrigo dos novos instrumentos.
- No caso da Hungria, a Comissão justificou a utilização do Regulamento Condicionalidade. Contudo, não apresentou tal justificação nas situações em que assinalou eventuais violações dos princípios do Estado de direito noutros Estados-Membros, mas não aplicou medidas ao abrigo do regulamento.

**VII** No final de dezembro de 2023, dois Estados-Membros incluídos na amostra do Tribunal estavam sujeitos a medidas orçamentais. Trata-se da Hungria e da Polónia, sendo os impactos potenciais futuros de cerca de 22 mil milhões de euros e 134 mil milhões de euros, respetivamente. Em relação à Hungria, o montante indicado tem em conta a decisão da Comissão, de 13 de dezembro de 2023, de desbloquear cerca de 10 mil milhões de euros por considerar que o país tinha cumprido a condição habilitadora horizontal relativa à Carta dos Direitos Fundamentais no respeitante à independência judicial. Uma vez que os trabalhos de auditoria no terreno terminaram antes da referida data, esta decisão foi tida em conta, mas não auditada. Porém, como

estes montantes dizem principalmente respeito a autorizações e pagamentos futuros, a curto prazo as consequências orçamentais reais foram muito mais reduzidas do que os valores referidos podem sugerir.

**VIII** Embora a eficácia das medidas orçamentais e corretivas tomadas até ao momento só possa ser avaliada numa fase posterior, o Tribunal assinala vários riscos que podem prejudicar significativamente a sua eficácia. Em especial, observa que o facto de um Estado-Membro cumprir formalmente as medidas corretivas não conduz necessariamente a melhorias reais e sustentadas no terreno que vão além do mero preenchimento de uma lista de verificação. Existe também o risco de essas medidas serem posteriormente revertidas ou de se verificar uma deterioração simultânea noutros aspetos. Embora tais riscos só possam ser avaliados no futuro, o Tribunal observa que as obrigações da Comissão de prestar informações sobre a eficácia do Regulamento Condicionalidade se limitam à avaliação que deve apresentar em janeiro de 2024.

**IX** O Tribunal recomenda que a Comissão deve:

- assegurar a capacidade administrativa necessária para aplicar o Regulamento Condicionalidade;
- assinalar, avaliar e documentar de forma sistemática, para todos os Estados-Membros, a resposta dada às questões relativas ao Estado de direito ao abrigo do Regulamento Condicionalidade;
- acompanhar o impacto das medidas relacionadas com o Estado de direito;
- fundamentar qualquer proposta de levantamento de medidas orçamentais em provas sólidas;
- apresentar anualmente informações sobre a eficácia das medidas tomadas em resposta a violações dos princípios do Estado de direito;
- melhorar o quadro do Estado de direito quando da elaboração de futuras propostas legislativas.

# Introdução

## O Estado de direito é um valor comum fundamental da UE

**01** A União Europeia (UE) assenta num conjunto de valores comuns fundamentais, consagrados no artigo 2º do Tratado da União Europeia (TUE). Quando um país candidato se torna Estado-Membro, adere a uma estrutura jurídica baseada na premissa de que todos os Estados-Membros partilham este conjunto de valores comuns, ou seja, confiam que todos reconhecem esses valores e cumprem as disposições do direito da UE que os aplicam. Esta confiança mútua é essencial numa união baseada na solidariedade entre os Estados-Membros, em virtude da qual se transferem somas avultadas do orçamento da União para apoiar investimentos na coesão económica, social e territorial.

**02** Entre os valores comuns estabelecidos no artigo 2º do TUE figura o Estado de direito. Em especial, o Estado de direito obriga a que o processo legislativo seja transparente, responsável, democrático e pluralista. Exige igualmente que todos os poderes públicos atuem dentro dos limites estabelecidos por lei, em conformidade com os valores da democracia e do respeito pelos direitos fundamentais. Estes valores significam, na prática, que todos os cidadãos e empresas devem beneficiar de segurança jurídica; de proteção jurídica efetiva por tribunais independentes e imparciais; e de não discriminação e igualdade perante a lei.

## Controlo do respeito pelos princípios do Estado de direito na UE

**03** Em 2013, o Parlamento Europeu propôs que os Estados-Membros deviam ser avaliados regularmente para verificar se continuam a respeitar os valores fundamentais da UE e os requisitos da democracia e do Estado de direito<sup>1</sup>. Em resposta a esta proposta, em 2014 a Comissão introduziu um quadro geral para o Estado de direito<sup>2</sup>, que visa dar resposta e suprir situações em que se considere existir uma ameaça sistémica neste domínio num Estado-Membro.

---

<sup>1</sup> Resolução do Parlamento Europeu, 2012; relatório Rui Tavares, 2013; relatórios Louis Michel e Kinga Göncz, 2014.

<sup>2</sup> Comunicação da Comissão intitulada "Um novo quadro da UE para reforçar o Estado de direito", COM/2014/0158 final.



**04** O conjunto de instrumentos da Comissão para defesa do Estado de direito e o seu acompanhamento da situação nesta matéria evoluíram ao longo do tempo, em especial com a criação, em 2020, do ciclo anual do Estado de direito, que é um instrumento preventivo. Até meados de 2023, quando do encerramento do Mecanismo de Cooperação e de Verificação, era composto por três instrumentos de controlo principais, dois dos quais já existiam antes da introdução do novo quadro em 2014 (ver [caixa 1](#)).

## Caixa 1

### Instrumentos de controlo do Estado de direito

O **relatório anual sobre o Estado de direito**, elaborado pela Comissão, analisa a situação em todos os Estados-Membros em quatro domínios fundamentais: sistemas judiciais; quadros de luta contra a corrupção; pluralismo e liberdade dos meios de comunicação social; outras questões institucionais relacionadas com o equilíbrio de poderes. O relatório contém capítulos por país, que se baseiam numa avaliação qualitativa realizada pela Comissão e analisam a evolução desde o relatório anterior. A Comissão publicou quatro relatórios desde 2020<sup>3</sup>.

O de 2022 inclui, pela primeira vez, recomendações específicas por Estado-Membro. O de 2023 também contém recomendações, bem como uma avaliação da aplicação das recomendações anteriores.

O **Painel de Avaliação da Justiça na UE** foi lançado em 2013 e permite acompanhar a eficácia dos sistemas judiciais dos Estados-Membros com base em três elementos: eficiência (duração dos processos judiciais; número de processos resolvidos em relação ao número de processos entrados, conhecido como "taxa de resolução"; número de processos pendentes), qualidade (acessibilidade, recursos humanos, digitalização, orçamento, formação) e independência (perceção da independência judicial; salvaguardas relativas à independência estrutural, incluindo dos juízes; funcionamento dos serviços do Ministério Público). Disponibiliza dados anualmente aos Estados-Membros para os ajudar a melhorarem a eficácia dos seus sistemas judiciais<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Comissão Europeia, [Mecanismo do Estado de direito](#).

<sup>4</sup> [Painel de Avaliação da Justiça na UE](#).

O **Mecanismo de Cooperação e de Verificação** foi introduzido como medida transitória em 2007 com a adesão da Bulgária e da Roménia à UE. A sua finalidade era ajudar os dois Estados-Membros a colmatarem as fragilidades dos seus sistemas judiciais, bem como combater a corrupção e (no caso da Bulgária) a criminalidade organizada. Foram introduzidos objetivos de referência específicos através dos quais a Comissão acompanhou a situação nestes dois Estados-Membros. Inicialmente previsto para um período máximo de três anos<sup>5</sup>, o mecanismo foi formalmente encerrado em setembro de 2023<sup>6</sup>. O acompanhamento prossegue no âmbito dos relatórios anuais sobre o Estado de direito, à semelhança de todos os Estados-Membros.

**05** Além dos instrumentos de controlo pela UE acima referidos, várias organizações não governamentais (ONG) elaboram as suas próprias classificações sobre o Estado de direito em países de todo o mundo, incluindo os Estados-Membros da União.

O **anexo I** apresenta mais informações sobre a forma como o Banco Mundial e o World Justice Project avaliam e classificam o respeito pelos princípios do Estado de direito em todos os países. Uma das fontes em que a Comissão se baseou no seu mais recente relatório sobre a coesão económica, social e territorial<sup>7</sup> foi o Índice do Estado de Direito do World Justice Project, cuja pontuação global de cada país da União para 2022 é apresentada na **figura 1**.

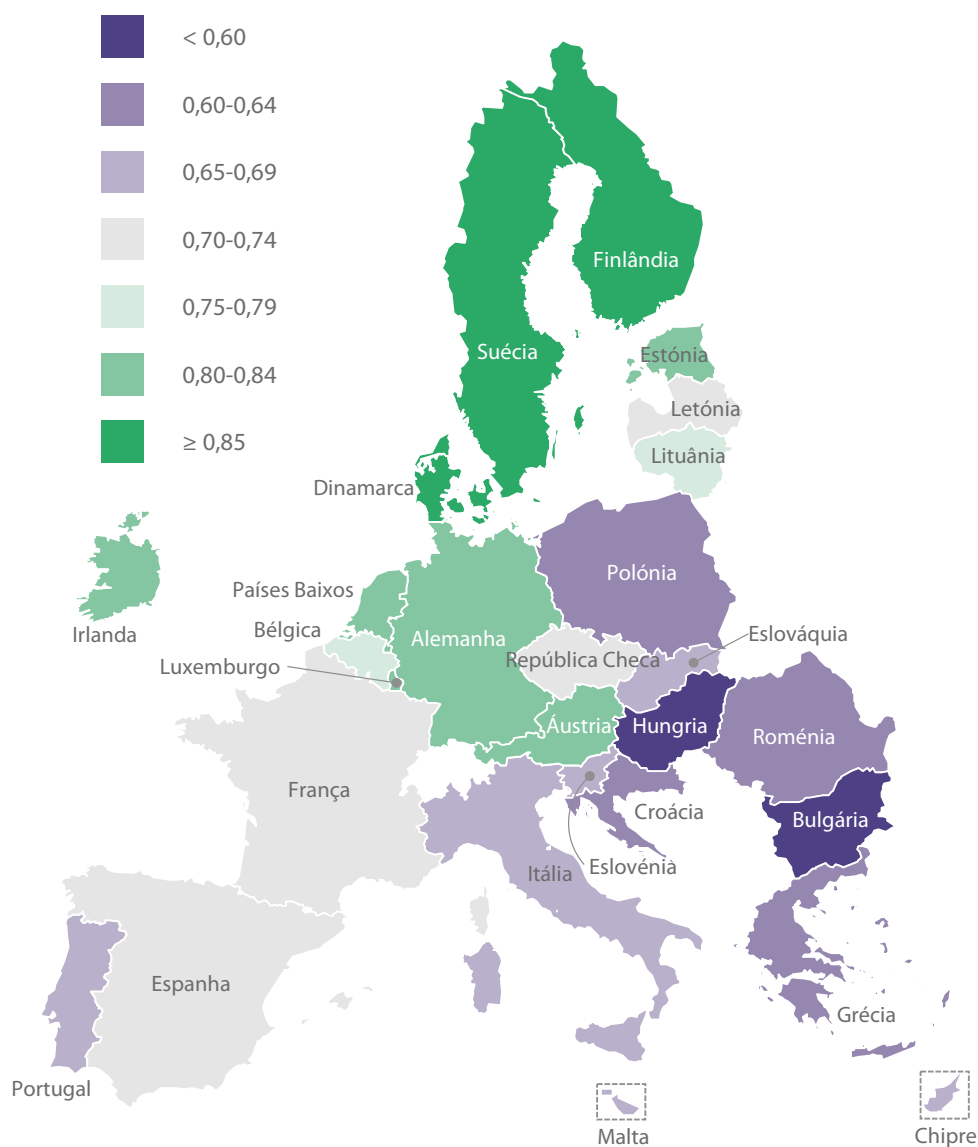
---

<sup>5</sup> Documentos relativos à adesão da República da Bulgária e da Roménia à União Europeia, artigos 37º e 38º do Protocolo relativo às condições e regras de admissão da República da Bulgária e da Roménia à União Europeia, [JO L 157](#) de 21.6.2005.

<sup>6</sup> [Decisão \(UE\) 2023/1785 da Comissão](#) que estabelece um mecanismo de cooperação e de verificação dos progressos realizados na Bulgária relativamente a objetivos de referência específicos nos domínios da reforma judiciária e da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada; [Decisão \(UE\) 2023/1786 da Comissão](#) que revoga a Decisão 2006/928/CE que estabelece um mecanismo de cooperação e de verificação dos progressos realizados na Roménia relativamente a objetivos de referência específicos nos domínios da reforma judiciária e da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada.

<sup>7</sup> Comissão Europeia, [Oitavo relatório sobre a coesão económica, social e territorial](#), p. 218.

**Figura 1 – Classificação dos Estados-Membros em termos de respeito pelo Estado de direito**



*Fonte: World Justice Project – Rule of Law Index para 2022, pontuações globais. Uma pontuação global mais elevada reflete maior respeito pelos princípios do Estado de direito.*

## Garantir o respeito pelos princípios do Estado de direito nos Estados-Membros

**06** Existem dois procedimentos principais para tratar as violações do Estado de direito nos Estados-Membros: o procedimento de infração nos termos do artigo 258º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e, em último recurso, o procedimento previsto no artigo 7º do TUE.

- o Nos termos do artigo 258º do TFUE, a Comissão pode dar início a um procedimento de infração contra um Estado-Membro por incumprimento das obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados da UE, incluindo violações do Estado de direito.
- o O artigo 7º do TUE, introduzido pelo Tratado de Amesterdão em 1997, permite ao Conselho verificar a existência de um risco de violação grave dos valores comuns referidos no artigo 2º do TUE por parte de um Estado-Membro. Prevê dois mecanismos para proteger os valores da UE: medidas preventivas, se existir um risco manifesto de violação, e sanções quando tiver sido comprovado que ocorreu uma violação. Entre as sanções possíveis figura a suspensão dos direitos de voto no Conselho e no Conselho Europeu. Até à data, o procedimento preventivo foi aplicado duas vezes: em 2017, pela Comissão, a respeito da Polónia<sup>8</sup>; e em 2018, pelo Parlamento Europeu, a respeito da Hungria<sup>9</sup>. O Conselho ainda não votou as propostas, estando pendente o resultado de ambos os procedimentos.

## Proteção dos interesses financeiros da UE contra violações do Estado de direito

**07** As violações do Estado de direito pelos Estados-Membros podem prejudicar a boa gestão financeira do orçamento da UE e a proteção dos interesses financeiros da União, afetando: i) o bom funcionamento das autoridades que executam o orçamento da UE e o correspondente controlo financeiro, fiscalização e auditoria; ii) a fiscalização jurisdicional efetiva por tribunais independentes; iii) a prevenção e sanção da fraude e da corrupção; iv) outras situações ou condutas das autoridades responsáveis pela boa gestão financeira dos fundos<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Comissão Europeia, Proposta de Decisão do Conselho relativa à verificação da existência de um risco manifesto de violação grave, pela República da Polónia, do Estado de direito, [COM/2017/0835](#), 20.12.2017.

<sup>9</sup> Resolução do Parlamento Europeu, de 12 de setembro de 2018, [2017/2131\(INL\)](#).

<sup>10</sup> Regulamento relativo a um regime geral de condicionalidade, artigo 4º, nº 2.

## Regulamento de 2020 relativo a um regime geral de condicionalidade

**08** Em 2018, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento para proteger os interesses financeiros da UE contra deficiências no que diz respeito ao Estado de direito nos Estados-Membros<sup>11</sup>. No mesmo ano, o Tribunal emitiu um parecer sobre esta proposta (ver *caixa 2*).

### Caixa 2

#### Parecer do TCE sobre a proposta de regulamento apresentada pela Comissão em 2018

No seu parecer de 2018 sobre esta proposta<sup>12</sup>, o Tribunal acolheu favoravelmente a iniciativa legislativa e concordou com a opinião da Comissão de que as decisões ilegais e arbitrárias por parte de autoridades públicas responsáveis pela gestão dos fundos e pelo controlo jurisdicional podem prejudicar os interesses financeiros da UE.

Formulou igualmente cinco recomendações, quatro das quais foram integradas no regulamento adotado. A que não foi tida em conta recomendava que a Comissão devia, antes de propor medidas, avaliar as possíveis implicações orçamentais de uma redução do financiamento da UE para o orçamento nacional do Estado-Membro em causa.

**09** Em dezembro de 2020, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram um regulamento relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União contra violações dos princípios do Estado de direito<sup>13</sup> (em seguida designado "Regulamento Condicionalidade"), aplicável a partir de 1 de janeiro de 2021.

---

<sup>11</sup> Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito nos Estados-Membros, [COM\(2018\) 324](#).

<sup>12</sup> TCE, [Parecer 01/2018](#), ponto 10.

<sup>13</sup> Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União, [JO L 433I](#) de 22.12.2020, pp. 1-10.

**10** A finalidade do regulamento não é resolver as violações dos princípios do Estado de direito, mas antes proteger os interesses financeiros da UE contra essas violações. Aplica-se à totalidade do orçamento da União (ou seja, a todas as receitas e despesas), bem como a todos os outros interesses financeiros da UE, incluindo o Instrumento de Recuperação da União Europeia. Prevê a possibilidade de, em condições específicas, suspender, reduzir ou restringir o acesso dos Estados-Membros ao financiamento da União (ver [caixa 3](#)).

### Caixa 3

#### Aplicação do Regulamento Condicionalidade

Ao propor medidas orçamentais ao Conselho em caso de violações dos princípios do Estado de direito, a Comissão tem de demonstrar que essas violações afetam ou são seriamente suscetíveis de afetar, de forma suficientemente direta, a boa gestão financeira do orçamento da UE ou a proteção dos interesses financeiros da União.

As medidas orçamentais propostas devem ser proporcionadas, tendo em conta a natureza, a duração, a gravidade e o alcance das violações dos princípios do Estado de direito. Na medida do possível, devem também visar as ações da UE afetadas pelas violações. O regulamento exige igualmente que a Comissão avalie se existem outros procedimentos que protejam melhor os interesses financeiros da União.

Por último, o Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode adotar a proposta da Comissão (com ou sem alterações) e impor medidas orçamentais contra o Estado-Membro em causa, sob a forma de uma decisão de execução do Conselho.

Numa deliberação por maioria qualificada, é necessário um voto favorável de, pelo menos, 55% dos membros do Conselho (na prática, 15 dos 27 Estados-Membros) que representem, pelo menos, 65% da população da UE.

**11** As principais etapas da aplicação do Regulamento Condicionalidade são sintetizadas no [anexo II](#).

## Disposições relativas ao respeito pelo Estado de direito específicas dos fundos: Mecanismo de Recuperação e Resiliência e política de coesão

**12** Nem o Regulamento relativo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)<sup>14</sup> nem o Regulamento Disposições Comuns (RDC)<sup>15</sup> – que rege os quatro fundos da política de coesão, um fundo para as pescas e três fundos em matéria de assuntos internos – foram criados especificamente para fazer face às violações dos princípios do Estado de direito nos Estados-Membros. Porém, ambos os instrumentos incluem ferramentas que podem ser utilizadas para proteger os interesses financeiros da UE contra tais violações, embora de formas diferentes.

- o No que diz respeito ao MRR, a Comissão deve assegurar que os planos de recuperação e resiliência (PRR) dos Estados-Membros dão uma resposta eficaz a um subconjunto significativo de recomendações específicas por país e a outros desafios apontados nos restantes documentos pertinentes adotados pela Comissão no contexto do processo do Semestre Europeu. As recomendações específicas por país e os outros desafios similares podem resultar na introdução, no PRR nacional, de marcos e metas relativos a reformas ou investimentos que visem dar resposta a desafios no domínio do Estado de direito num Estado-Membro (marcos relacionados com o Estado de direito). Além disso, ao avaliar os PRR nacionais, a Comissão tem de verificar se os Estados-Membros dispõem de mecanismos adequados para prevenir, detetar e corrigir situações de fraude, corrupção e conflitos de interesses na utilização dos fundos do MRR. À semelhança de todos os outros fundos da UE, também os deste Mecanismo têm de ser executados em conformidade com o Regulamento Condicionalidade<sup>16</sup>.
- o O RDC impõe quatro pré-requisitos gerais (ou "condições habilitadoras horizontais"), um dos quais condiciona o financiamento da UE à aplicação e execução efetivas da Carta dos Direitos Fundamentais. Um destes direitos (que é também um aspeto fundamental do Estado de direito) é o direito à ação e a um julgamento equitativo por um tribunal independente e imparcial<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Regulamento (UE) 2021/241.

<sup>15</sup> Regulamento (UE) 2021/1060.

<sup>16</sup> Regulamento (UE) 2021/241 que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, artigo 8º.

<sup>17</sup> Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, artigo 47º.

## Regulamento Financeiro

**13** O Regulamento Financeiro<sup>18</sup> contém as regras gerais aplicáveis ao orçamento da UE. Embora o seu principal objetivo não seja dar resposta ao impacto financeiro das violações do Estado de direito nos Estados-Membros, a Comissão pode utilizar alguns dos procedimentos nele previstos para fazer face a determinadas situações que podem resultar destas violações, como irregularidades, fraudes e conflitos de interesses. Por exemplo, a Comissão pode impedir entidades de celebrarem compromissos jurídicos futuros, com base no sistema de deteção precoce e de exclusão (EDES), ou suspender ou rescindir contratos ou acordos de subvenção.

**14** Nos últimos anos, o Tribunal auditou a utilização, pela Comissão e pelos Estados-Membros, de ferramentas (como o EDES e a Arachne<sup>19</sup>) para proteger os interesses financeiros da UE de contrapartes pouco fiáveis, como as envolvidas em situações de fraude ou corrupção. Num relatório publicado em 2022<sup>20</sup>, concluiu que a exclusão no âmbito do EDES não era utilizada de forma eficaz e recomendou que passasse a ser obrigatória na gestão partilhada. Numa auditoria mais recente sobre a prevenção de conflitos de interesses nas despesas agrícolas e de coesão da UE<sup>21</sup>, o Tribunal observou lacunas nas medidas em vigor para detetar, resolver e comunicar os conflitos de interesses.

## Responsabilidades na proteção do Estado de direito na UE

### Comissão

**15** Enquanto guardião dos Tratados da UE, a Comissão é responsável por sinalizar e dar resposta a eventuais violações do direito da União. Controla o respeito pelo Estado de direito nos Estados-Membros, aponta possíveis violações e propõe medidas para as resolver através dos vários procedimentos à sua disposição. É responsável pela gestão do orçamento da UE e deve assegurar a correta aplicação do Regulamento Financeiro e das disposições específicas dos fundos, visando proteger o orçamento da União contra todos os riscos e, designadamente, os resultantes de violações do Estado de direito nos Estados-Membros. Por fim, a Comissão pode dar início a um procedimento nos termos do artigo 7º do TUE.

---

<sup>18</sup> Regulamento (UE) 2018/1046.

<sup>19</sup> Sítio Web da Comissão dedicado à [Arachne – ferramenta de pontuação do risco](#).

<sup>20</sup> Relatório Especial 11/2022, *Proteger o orçamento da UE – É necessário utilizar melhor a lista negra*.

<sup>21</sup> Relatório Especial 06/2023, *Conflito de interesses na despesa da UE com a coesão e a agricultura – Quadro em vigor, mas com lacunas nas medidas de transparência e deteção*.



## Conselho e Parlamento Europeu

**16** O Conselho desempenha um papel fundamental na proteção dos interesses financeiros da UE contra violações do Estado de direito, pois tem competência para adotar decisões juridicamente vinculativas relativamente a todas as medidas ao abrigo do artigo 7º do TUE e do Regulamento Condicionalidade. Nos termos do Regulamento MRR, aprova igualmente todos os PRR, incluindo os marcos, metas e ações que incidem em questões específicas do Estado de direito.

**17** O Parlamento Europeu pode dar início a um procedimento ao abrigo do artigo 7º do TUE e tem certos direitos a ser informado pela Comissão sobre as várias medidas propostas e tomadas nos termos do Regulamento Condicionalidade. Pode também tratar de questões relacionadas com o Estado de direito no contexto do procedimento de quitação anual. Contudo, não tem poder de decisão.

## Estados-Membros

**18** A responsabilidade pelo cumprimento das obrigações decorrentes dos Tratados da UE, incluindo o respeito pelo Estado de direito, incumbe em primeiro lugar aos Estados-Membros<sup>22</sup>. As administrações nacionais são os principais organismos competentes pela execução da política de coesão e do MRR. Cabe-lhes, em geral, executar e avaliar as medidas financiadas pela União. Este processo inclui a seleção de projetos, a concessão de subvenções, a adjudicação de contratos públicos e a realização de auditorias de conformidade. Em relação quer à política de coesão, quer ao MRR, a garantia da Comissão sobre a legalidade e regularidade da utilização dos fundos da UE e sobre o desempenho baseia-se, assim, sobretudo na realização de controlos eficazes e auditorias por parte dos Estados-Membros. Nos termos do Regulamento Condicionalidade, a Comissão propõe medidas orçamentais e o Conselho adota-as, mas cabe aos Estados-Membros propor e aplicar medidas para corrigir as violações do Estado de direito e, deste modo, eliminar os riscos para os interesses financeiros da União.

---

<sup>22</sup> TUE, artigo 4º, nº 3.

## Âmbito e método da auditoria

**19** Diferentes indicadores mostram que a situação do Estado de direito em alguns Estados-Membros da UE se deteriorou ao longo da última década (ver [anexo I](#)). Por conseguinte, o Tribunal decidiu realizar a presente auditoria, alguns anos após a entrada em vigor do Regulamento Condicionalidade, para avaliar a utilização inicial pela Comissão dos novos instrumentos à sua disposição para proteger os interesses financeiros da União contra violações dos princípios do Estado de direito. A auditoria faz igualmente o seguimento do parecer de 2018 do TCE, que acolhia favoravelmente a proposta legislativa inicial da Comissão. O Tribunal tem a expectativa de que o seu relatório irá ajudar a Comissão a utilizar da melhor forma estes novos instrumentos até ao final do atual quadro financeiro plurianual (QFP) de 2021-2027.

**20** A auditoria do Tribunal avaliou se a Comissão aplicou o Regulamento Condicionalidade de forma adequada e coerente com outros instrumentos disponíveis no MRR e na política de coesão para proteger o orçamento da UE contra violações dos princípios do Estado de direito. Em especial, examinou se:

- o Regulamento Condicionalidade complementou eficazmente os restantes instrumentos que visam proteger os interesses financeiros da UE ao abrigo do MRR e da política de coesão;
- a Comissão tomou medidas eficientes e atempadas para aplicar o Regulamento Condicionalidade;
- os procedimentos instituídos pela Comissão lhe permitiram sinalizar violações dos princípios do Estado de direito nos Estados-Membros e avaliar sistematicamente o seu impacto nos interesses financeiros da UE de forma objetiva, imparcial e equitativa;
- a Comissão coordenou devidamente a utilização dos diferentes instrumentos disponíveis para proteger os interesses financeiros da União e os aplicou de forma coerente;
- antes de propor medidas orçamentais, a Comissão avaliou a adequação e a proporcionalidade das mesmas, por forma a atenuar os riscos apontados para os interesses financeiros da UE;
- a Comissão tomou as medidas necessárias para poder avaliar se as ações corretivas a executar pelos Estados-Membros protegeriam eficazmente os interesses financeiros da União contra as violações dos princípios do Estado de direito sinalizadas.

**21** A auditoria incidiu no período decorrido entre a entrada em vigor do Regulamento Condicionalidade, em janeiro de 2021, e dezembro de 2023.

**22** No âmbito da auditoria, o Tribunal examinou os seguintes aspetos relativos à Comissão:

- o as suas disposições internas para fazer cumprir o Regulamento Condicionalidade;
- o as medidas que tomou para proteger os interesses financeiros da UE através do Regulamento Condicionalidade, do Regulamento MRR e do RDC para 2021-2027 (que abrange os fundos da política de coesão: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais, o Fundo de Coesão e o Fundo para uma Transição Justa).

**23** O Tribunal centrou o seu trabalho de auditoria nas medidas da Comissão relativamente a uma amostra de seis Estados-Membros. A amostra incluiu os países relativamente aos quais foram abertos procedimentos ao abrigo do artigo 7º do TUE (Polónia e Hungria) e do Regulamento Condicionalidade (Hungria), bem como os países abrangidos pelo Mecanismo de Cooperação e de Verificação (Roménia e Bulgária). Abarca também a Grécia e Itália, com base nos desafios sinalizados em matéria de Estado de direito (ver [anexo I](#)), no equilíbrio geográfico e na materialidade.

**24** O Tribunal realizou uma análise documental das informações publicamente disponíveis e dos documentos internos da Comissão relacionados com as medidas que esta tomou ao abrigo do Regulamento Condicionalidade e com a sua utilização de outros instrumentos de proteção no âmbito do MRR e do RDC pertinentes para o Estado de direito. O Tribunal realizou igualmente entrevistas com funcionários dos serviços competentes da Comissão.

**25** A presente auditoria não abrangeu a execução do MRR e dos fundos cobertos pelo RDC. O Tribunal não realizou trabalhos de auditoria nos Estados-Membros referidos visando examinar diretamente o seu respeito pelos princípios do Estado de direito. Uma vez que os trabalhos no terreno terminaram antes de a Comissão ter decidido, em 13 de dezembro de 2023, que a Hungria tinha cumprido parcialmente determinadas condições habilitadoras horizontais, esta decisão foi tida em conta, mas não auditada. O Tribunal também não avaliou se as medidas orçamentais e corretivas impostas ao abrigo do Regulamento Condicionalidade foram eficazes para corrigir as deficiências apontadas pela Comissão no que diz respeito aos princípios do Estado de direito.

## Observações

### O Regulamento Condicionalidade melhorou o quadro do Estado de direito, mas ainda há riscos

**26** O Tribunal avaliou em que medida o Regulamento Condicionalidade complementou eficazmente os restantes instrumentos para proteger os interesses financeiros da UE e garantir a boa gestão financeira dos fundos da União ao abrigo do MRR e da política de coesão. Neste contexto, examinou as disposições jurídicas dos regulamentos relativos aos três instrumentos e as suas eventuais limitações.

### O Regulamento Condicionalidade, juntamente com as disposições específicas do MRR e do RDC, melhorou o quadro do Estado de direito da UE

**27** A entrada em vigor do Regulamento Condicionalidade, em janeiro de 2021, proporcionou à Comissão um instrumento especificamente destinado a proteger os interesses financeiros da UE contra violações dos princípios do Estado de direito e a assegurar a boa gestão financeira dos fundos da União, pela qual a Comissão é a responsável em última instância no âmbito do procedimento de quitação anual. Como o Tribunal assinalou já no seu parecer, em comparação com o mecanismo previsto no artigo 7º do TUE, o mecanismo adotado confere à Comissão um papel mais importante, é mais direto e define prazos.

**28** O Regulamento Condicionalidade enumera situações que indiciam a existência de uma violação dos princípios do Estado de direito, bem como os tipos de situações em que esta violação deve suscitar a aplicação das suas disposições. Permite igualmente à Comissão agir de forma preventiva, antes de os interesses financeiros da UE serem afetados, proporcionando uma base jurídica e um procedimento claros. A este respeito, o Regulamento Condicionalidade melhora o quadro de proteção dos interesses financeiros da UE contra violações dos princípios do Estado de direito, uma vez que não está sujeito às mesmas limitações que outros instrumentos que não se destinam principalmente a este efeito. Dois destes instrumentos são abrangidos pelo presente relatório: o Regulamento MRR e o RDC.

**29** De um modo geral, o conjunto de instrumentos (composto pelo Regulamento Condicionalidade; pelos marcos e metas relacionados com o Estado de direito enunciados no Regulamento MRR; e pela condição habilitadora horizontal relativa à Carta dos Direitos Fundamentais, ao abrigo do RDC) proporciona um quadro mais completo para proteger os interesses financeiros da UE contra violações dos princípios do Estado de direito no período de 2021-2027. No entanto, se bem que o Regulamento Condicionalidade abranja todos os fundos da União, as condições habilitadoras horizontais do RDC apenas se aplicam aos oito fundos referidos, não incluindo outros programas de despesas, como a Política Agrícola Comum.

**30** Por último, todas as medidas orçamentais propostas pela Comissão ao abrigo do Regulamento Condicionalidade serão adotadas pelo Conselho por maioria qualificada, ou então rejeitadas. Esta disposição ilustra a responsabilidade conjunta da Comissão e de todos os Estados-Membros pela proteção dos interesses financeiros da UE contra os impactos negativos das violações dos princípios do Estado de direito (ver ponto **18**).

### **Certos aspetos da conceção do Regulamento Condicionalidade podem acarretar riscos para a sua aplicação eficaz**

**O Regulamento Condicionalidade não especifica o que constitui uma ligação suficientemente direta entre as violações dos princípios do Estado de direito e os interesses financeiros da UE**

**31** O requisito de que as violações dos princípios do Estado de direito num Estado-Membro devem afetar ou ser seriamente suscetíveis de afetar a boa gestão financeira do orçamento da UE ou a proteção dos interesses financeiros da União "de forma suficientemente direta" é um aspeto importante em que as disposições finais do Regulamento Condicionalidade diferem da proposta na qual o Tribunal baseou o seu parecer<sup>23</sup>. Uma vez que o regulamento não estabelece critérios pormenorizados para avaliar e determinar a existência destenexo, a alteração tornou a sua aplicação mais restritiva e difícil do que inicialmente disposto.

---

<sup>23</sup> Parecer 01/2018.

## **A curto prazo, o bloqueio dos fundos da UE pode impedir a concretização dos objetivos das políticas da União**

**32** Entre as medidas orçamentais previstas no Regulamento Condicionalidade figuram a suspensão dos pagamentos ou da execução dos compromissos jurídicos, a proibição de assumir novos compromissos jurídicos e a proibição de celebrar novos acordos relativos a empréstimos ou outros instrumentos. O regulamento esclarece que as medidas orçamentais não isentam o Estado-Membro das suas obrigações para com os destinatários finais ou os beneficiários ao abrigo do programa correspondente. No caso da gestão partilhada, o Estado-Membro deve informar a Comissão sobre a forma como cumpre essas obrigações.

**33** Em última análise, a responsabilidade de cumprir os princípios do Estado de direito e todas as suas obrigações legais incumbe aos Estados-Membros, não podendo ser imputada à Comissão. Não obstante, uma eventual consequência a curto prazo destas medidas orçamentais é que as autoridades nacionais podem não ter capacidade financeira ou jurídica para executar os programas da mesma forma que com o apoio da UE. O incumprimento das obrigações pelo Estado-Membro pode prejudicar a concretização dos objetivos da União, como a coesão social e territorial e o desenvolvimento profissional e pessoal das pessoas que estudam, com possíveis repercussões negativas a curto prazo para os cidadãos da UE. A título de exemplo, os estudantes podem ver-se impossibilitados de participar no programa de intercâmbio Erasmus+.

## **A Comissão ainda está a desenvolver a capacidade administrativa necessária para aplicar o Regulamento Condicionalidade**

**34** O Tribunal examinou as medidas tomadas pela Comissão para aplicar o Regulamento Condicionalidade. Em especial, analisou a forma como esta elaborou orientações para assinalar e avaliar as violações dos princípios do Estado de direito e se o tinha feito em tempo útil. Além dos aspetos processuais, avaliou igualmente se a Comissão tinha afetado recursos humanos adequados e instituído um sistema eficaz de gestão de processos para aplicar devidamente o Regulamento Condicionalidade.

## A Comissão começou a elaborar orientações em tempo útil

**35** A Comissão começou os trabalhos internos sobre a forma de dar execução ao Regulamento Condicionalidade no início de 2021. O primeiro projeto de orientações oficiais, publicado em 18 de março de 2022<sup>24</sup>, estava pronto em março de 2021. Mediante a publicação das suas orientações, na sequência dos acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia de fevereiro de 2022<sup>25</sup>, a Comissão informou todas as partes interessadas de que iria aplicar o Regulamento Condicionalidade de forma objetiva, justa, imparcial e baseada em factos, assegurando o respeito das garantias processuais, a não discriminação e a igualdade de tratamento dos Estados-Membros. A publicação destas orientações foi um requisito do acordo político dos Estados-Membros sobre a adoção do Regulamento Condicionalidade<sup>26</sup>.

**36** A Comissão elaborou também um conjunto de instruções internas para o pessoal (notas de orientação internas) que inclui vários documentos, tais como uma nota metodológica, uma lista de verificação para a criação de processos, gráficos do fluxo de trabalho/ciclo de vida dos processos e regras processuais internas para a aplicação do Regulamento Condicionalidade. A primeira versão estava pronta em dezembro de 2021 e é atualizada de forma regular, tendo-o sido pela última vez (durante o período abrangido pela presente auditoria) em maio de 2022.

**37** As orientações publicadas e as notas de orientação internas abrangem, em conjunto, todas as etapas processuais necessárias (ver *anexo II*) com diferentes níveis de pormenor. Satisfazem os requisitos básicos do Regulamento Condicionalidade, na medida em que instruem o pessoal da Comissão sobre a forma de realizar uma avaliação qualitativa aprofundada de forma objetiva, imparcial e equitativa. Especificam igualmente possíveis fontes de informação para a identificação de violações dos princípios do Estado de direito nos Estados-Membros, com base na lista indicativa enunciada no regulamento<sup>27</sup>. Porém, segundo as notas de orientação internas, estas fontes de informação devem ser consultadas caso a caso, e não sistematicamente para todos os Estados-Membros.

---

<sup>24</sup> Orientações da Comissão sobre a aplicação da condicionalidade, [2022/C 123/02](#).

<sup>25</sup> Acórdão de 16 de fevereiro de 2022, Hungria contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, [processo C-156/21, EU:C:2022:97](#), e acórdão de 16 de fevereiro de 2022, República da Polónia contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, [processo C-157/21, EU:C:2022:98](#).

<sup>26</sup> [Conclusões do Conselho Europeu de 10 e 11 de dezembro de 2020](#), secção I, nº 2, alíneas b) e c).

<sup>27</sup> Regulamento Condicionalidade, considerando 16.

## As orientações da Comissão não são claras sobre determinados aspetos

**38** De um modo geral, o Tribunal considera que as notas de orientação internas e as orientações publicadas, no seu conjunto, não dão pormenores suficientes para orientar o pessoal da Comissão em algumas áreas. Em especial, não abrangem determinados aspetos fundamentais com o devido pormenor para assegurar a aplicação uniforme e eficaz do Regulamento Condicionalidade em todos os Estados-Membros e em todas as situações às quais se possa aplicar.

- Não prestam aconselhamento suficiente sobre a forma de avaliar a existência de uma ligação suficientemente direta entre as violações dos princípios do Estado de direito e os riscos para a boa gestão financeira do orçamento da UE ou para a proteção dos interesses financeiros da União. As orientações publicadas reconhecem que a ligação deve ser "genuína" ou "real"<sup>28</sup>. As notas de orientação internas indicam apenas que se pode presumir a existência de tal ligação suficientemente direta se situações ou condutas semelhantes tiverem afetado o orçamento da UE no passado. Também não dão orientações suficientes sobre que tipos de ameaças à independência do poder judicial podem constituir uma ligação suficientemente direta.
- Não especificam adequadamente a forma como a Comissão irá garantir uma metodologia proativa na avaliação dos casos ao abrigo do Regulamento Condicionalidade.
- Não contêm aconselhamento suficiente sobre a forma como se poderá utilizar o conjunto reduzido de medidas orçamentais disponíveis ao abrigo do Regulamento Condicionalidade para combater eficazmente as violações dos princípios do Estado de direito que tenham uma ligação suficientemente direta a riscos para os recursos próprios da UE, como as receitas provenientes do IVA e dos direitos aduaneiros.
- Apresentam poucas informações sobre a forma como se poderá avaliar a eficácia das medidas orçamentais e corretivas.

**39** No que diz respeito à complementaridade com outros instrumentos, tanto as orientações publicadas como as notas de orientação internas dão algumas instruções sobre a forma de justificar a utilização do Regulamento Condicionalidade em comparação com outros instrumentos, como as possibilidades oferecidas pelo Regulamento MRR e pelo RDC. Contudo, não abrangem aspetos essenciais como o

---

<sup>28</sup> Ponto 33 das orientações.



âmbito de aplicação, as medidas possíveis ou o procedimento de adoção a seguir. A ausência de orientações pormenorizadas sobre estas questões pode impedir a aplicação coerente de todos os instrumentos disponíveis pela Comissão e dificulta a justificação da decisão de utilizar um instrumento específico ou vários para fazer face a determinados desafios.

### **A Comissão tem ainda de reforçar a capacidade administrativa para aplicar eficazmente o Regulamento Condicionalidade**

**40** Na Comissão, a responsabilidade pela aplicação do Regulamento Condicionalidade cabe à Direção-Geral do Orçamento (DG BUDG). Até fevereiro de 2023, a Comissão tinha afetado 10 pessoas direta e permanentemente a esta tarefa. Devido às suas outras responsabilidades, a Comissão considera que estas dez pessoas são equivalentes a cinco efetivos a tempo completo. Além disso, pessoal de outros serviços da Comissão contribui indiretamente para este trabalho, conforme necessário.

**41** A Comissão não realizou uma avaliação prévia do número de pessoas que seria necessário para aplicar o Regulamento Condicionalidade. O Tribunal observou que o número atual de efetivos se afigurava insuficiente para uma análise aprofundada da situação do Estado de direito nos 27 Estados-Membros e para o trabalho de seguimento necessário.

**42** Além disso, a aplicação transparente e coerente do Regulamento Condicionalidade a todos os Estados-Membros exige um sistema informático de gestão de processos eficaz para gerir e documentar as ações empreendidas. Este sistema deve permitir documentar as informações recebidas, controlar o acesso às mesmas, realizar ações por via eletrónica e possibilitar a supervisão interna e externa pelas autoridades competentes (Tribunal de Justiça, Provedor de Justiça Europeu e TCE) de forma sistemática.

**43** Em 2021, a Comissão começou a elaborar as especificações técnicas para adaptar um sistema de gestão de processos existente, de modo a utilizá-lo para registar os documentos relativos à gestão do procedimento estabelecido no Regulamento Condicionalidade. No entanto, à data do trabalho de campo da presente auditoria, o sistema (denominado "CASE@EC for RoLC") apenas tinha capacidade para o registo de documentos e ainda não facilitava o trabalho quotidiano e o fluxo de tomada de decisões no âmbito da aplicação do Regulamento Condicionalidade. Esta situação torna difícil aplicar o regulamento de forma coerente e eficiente. Por fim, não se previa que o sistema estivesse plenamente operacional antes do outono de 2023.

## **A Comissão apontou desafios ao Estado de direito, mas não avaliou nem documentou sistematicamente o seu potencial impacto**

**44** O Tribunal examinou se as fontes de informação utilizadas e os procedimentos instituídos pela Comissão lhe permitiram sinalizar violações dos princípios do Estado de direito em todos os Estados-Membros. Examinou também se a Comissão avalia sempre da mesma forma o seu eventual impacto nos interesses financeiros da UE. Trata-se de um processo contínuo a realizar sistematicamente em relação a todos os Estados-Membros.

### **Sinalização de violações dos princípios do Estado de direito nos Estados-Membros: o relatório anual sobre o Estado de direito é a fonte de informação mais importante**

**45** A Comissão publicou o seu primeiro relatório anual sobre o Estado de direito em setembro de 2020, imediatamente antes da adoção do Regulamento Condicionalidade. Desde então, publicou mais três edições: em julho de 2021, julho de 2022 e julho de 2023. Os relatórios baseiam-se em diversas fontes. Desde 2022, contêm recomendações dirigidas aos Estados-Membros e, desde 2023, analisam igualmente em que medida as recomendações foram aplicadas. O Tribunal analisou todo o processo relativo aos relatórios anuais da Comissão sobre o Estado de direito e publicará em separado um documento de análise a este respeito<sup>29</sup>.

**46** Até à data, os relatórios anuais sobre o Estado de direito são a fonte de informação mais importante utilizada pela Comissão para a aplicação do Regulamento Condicionalidade, apresentando, em capítulos por país, os desafios em matéria de Estado de direito nos 27 Estados-Membros. A Comissão elabora estes relatórios com base num diálogo contínuo com os Estados-Membros e recorre a variadas fontes adicionais<sup>30</sup>, incluindo as mencionadas no Regulamento Condicionalidade.

---

<sup>29</sup> Documento de análise 02/2024, *Relatório da Comissão sobre o Estado de direito*.

<sup>30</sup> Comissão Europeia, *Methodology for the preparation of the Annual Rule of Law Report*.

**47** Segundo as informações da Comissão, esta recebeu, para o relatório de 2023, cerca de 250 contribuições horizontais e específicas por país provenientes de diversos participantes, designadamente agências da UE, redes europeias, organizações da sociedade civil e associações profissionais nacionais e europeias, bem como organizações internacionais e europeias. Organizou igualmente mais de 530 reuniões *online* com autoridades nacionais, organismos independentes e partes interessadas, incluindo organizações da sociedade civil. Embora não seja o seu objetivo principal, o relatório anual sobre o Estado de direito constitui uma base importante para assinalar violações nesta matéria ao abrigo do Regulamento Condicionalidade.

### **A Comissão não explicou claramente quando e por que motivo utilizou outras fontes**

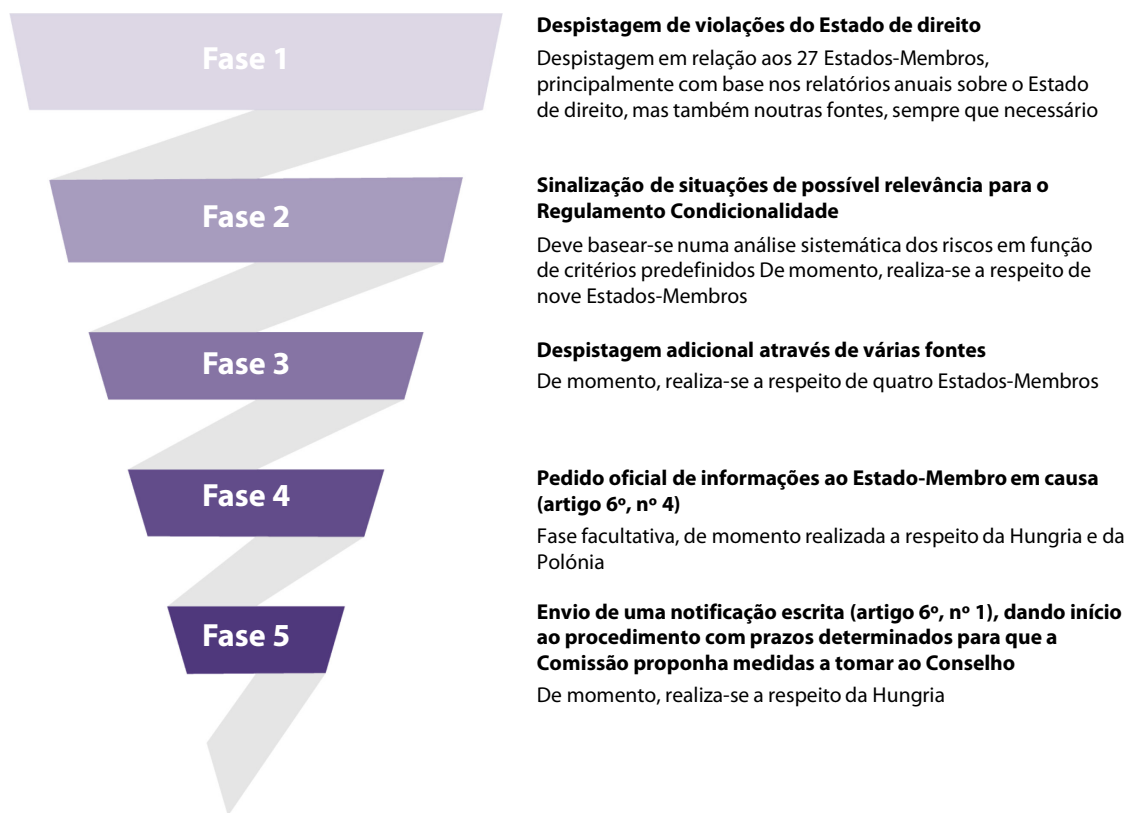
**48** Além dos relatórios anuais sobre o Estado de direito, a Comissão recolheu informações de todas as fontes mencionadas no Regulamento Condicionalidade, com exceção da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, que não foi consultada a respeito dos seis Estados-Membros incluídos na amostra do Tribunal.

**49** Quanto à utilização das fontes de informação adicionais mencionadas nas orientações da Comissão, em relação a alguns Estados-Membros a Comissão procurou eventuais violações dos princípios do Estado de direito por meio da avaliação de alegações e queixas. No caso de um Estado-Membro, obteve provas através de um estudo externo. Porém, o Tribunal constatou igualmente que a utilização destas informações complementares variou entre os seis Estados-Membros da amostra. No decurso da auditoria, a Comissão não apresentou razões para o recurso a esta abordagem caso a caso.

### **A Comissão não documentou suficientemente o seu método "faseado" para avaliar os potenciais impactos nos interesses financeiros da UE**

**50** Embora não o tenha formalizado, na prática a Comissão aplica um método "faseado" para assinalar violações dos princípios do Estado de direito e avaliar o seu eventual impacto nos interesses financeiros da UE. O Tribunal observou cinco fases diferentes na aplicação do Regulamento Condicionalidade, que culminam no lançamento de um procedimento com prazos determinados (cinco a nove meses) através de uma notificação ao Estado-Membro em causa, nos termos do artigo 6º, nº 1, do regulamento (ver [figura 2](#)).

## Figura 2 – Método faseado na aplicação do Regulamento Condicionalidade



Fonte: análise do TCE sobre o processo de trabalho interno da Comissão.

**51** Até à data de conclusão dos trabalhos de auditoria no terreno, a Comissão tinha realizado uma despistagem inicial de violações dos princípios do Estado de direito em relação a todos os Estados-Membros. Subsequentemente, tinha assinalado potenciais problemas em relação a nove deles e começado a avaliar se essas situações podiam recair no âmbito do Regulamento Condicionalidade. Em seguida, procedeu a uma análise mais aprofundada e conduziu investigações adicionais relativamente a quatro Estados-Membros. Até setembro de 2023, tinha tomado medidas oficiais nos termos do artigo 6º, nº 4, do Regulamento Condicionalidade a respeito da Hungria e da Polónia (fase 4) e lançado o procedimento previsto no artigo 6º, nº 1, a respeito da Hungria (fase 5).

**52** O princípio deste método "faseado" está em conformidade com o Regulamento Condicionalidade. Todavia, o Tribunal considera que a Comissão deve especificar os critérios que segue para avançar de uma fase para a seguinte, o que não acontece neste momento.

**53** A análise do Tribunal revelou que não havia documentação acerca do processo de decisão sobre os casos em que a avaliação passa para a etapa seguinte e que necessitam de uma análise mais aprofundada. Não foram encontradas provas explicativas da forma como a Comissão recorria a análises de risco sistemáticas para fundamentar estas decisões.

**54** A título de exemplo, embora o relatório anual da Comissão sobre o Estado de direito tenha apontado alguns desafios nesta matéria em relação a todos os Estados-Membros, em dois dos seis incluídos na amostra do Tribunal a Comissão não avançou para medidas específicas ao abrigo do Regulamento Condicionalidade para prosseguir a deteção de possíveis violações dos princípios do Estado de direito. Também não documentou nenhuma avaliação para determinar se os desafios apontados nesta matéria tinham impacto nos interesses financeiros da UE. No caso da Polónia, a Comissão recebeu e analisou as respostas das autoridades competentes ao seu pedido de informações nos termos do artigo 6º, nº 4. Com base nas mesmas, considerou que a passagem à próxima fase seria uma das opções possíveis, mas, em última análise, concluiu que seria mais adequado continuar a acompanhar a situação no respeitante às violações dos princípios do Estado de direito que sinalizou ao abrigo do Regulamento Condicionalidade e ao seu potencial impacto nos interesses financeiros da União.

**55** Em relação a cinco dos seis Estados-Membros da amostra, a Comissão não documentou suficientemente as avaliações realizadas no âmbito do Regulamento Condicionalidade para determinar se os interesses financeiros da UE foram protegidos de forma sistemática e adequada contra eventuais violações dos princípios do Estado de direito sinalizadas. A exceção foi a Hungria, em relação à qual foram tomadas medidas ao abrigo quer do Regulamento Condicionalidade, quer dos dois outros instrumentos.

### **As reformas por concluir abrangidas pelo Mecanismo de Cooperação e de Verificação foram retomadas ao abrigo dos instrumentos em vigor**

**56** Quando a Bulgária e a Roménia aderiram à UE, em 2007, foram sujeitas ao Mecanismo de Cooperação e de Verificação (ver [caixa 1](#)). A Comissão estabeleceu seis

objetivos de referência para a Bulgária<sup>31</sup> e quatro para a Roménia<sup>32</sup>, a fim de avaliar os seus progressos em questões de grande importância para o respeito pelos princípios do Estado de direito. Em 2017, emitiu dois relatórios em que enunciou os requisitos a cumprir pela Bulgária<sup>33</sup> e pela Roménia<sup>34</sup> no âmbito do Mecanismo de Cooperação e de Verificação.

**57** Em setembro de 2023, a Comissão decidiu encerrar formalmente o Mecanismo de Cooperação e de Verificação no respeitante à Bulgária e à Roménia<sup>35</sup>. Contudo, fez algumas constatações a este respeito.

- o Desde 2019 que não há relatórios relativos à Bulgária no âmbito do Mecanismo de Cooperação e de Verificação, uma vez que a Comissão considerou que o país tinha realizado progressos suficientes para cumprir os compromissos que assumiu quando da sua adesão à UE<sup>36</sup>. Não obstante, a própria Comissão reconhece que a Bulgária deve prosseguir as suas reformas<sup>37</sup>. O último relatório relativo à Roménia indica igualmente a necessidade de mais reformas<sup>38</sup>.

---

<sup>31</sup> [Decisão 2006/929/CE da Comissão](#) que estabelece um mecanismo de cooperação e de verificação dos progressos realizados na Bulgária relativamente a objetivos de referência específicos nos domínios da reforma judiciária e da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada.

<sup>32</sup> [Decisão 2006/928/CE da Comissão](#) que estabelece um mecanismo de cooperação e de verificação dos progressos realizados na Roménia relativamente a objetivos de referência específicos nos domínios da reforma judiciária e da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada.

<sup>33</sup> [Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre os progressos registados na Bulgária no contexto do Mecanismo de Cooperação e de Verificação](#), COM/2017/0750 final.

<sup>34</sup> [Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre os progressos registados pela Roménia no âmbito do Mecanismo de Cooperação e de Verificação](#), COM/2017/044 final.

<sup>35</sup> Ver nota de rodapé <sup>6</sup>.

<sup>36</sup> [Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre os progressos realizados pela Bulgária no âmbito do Mecanismo de Cooperação e de Verificação](#), 22 de outubro de 2019, p. 13.

<sup>37</sup> *Ibid.*

<sup>38</sup> [Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre os progressos realizados pela Roménia no âmbito do Mecanismo de Cooperação e de Verificação](#), 22 de novembro de 2022, p. 13.

- o O último relatório anual da Comissão sobre o Estado de direito destaca várias questões pertinentes para os objetivos de referência do Mecanismo de Cooperação e de Verificação, que necessitam de novas medidas por parte de ambos os Estados-Membros<sup>39</sup>.

**58** O Tribunal constatou que a Comissão não documentou satisfatoriamente as suas avaliações relativas à Bulgária e à Roménia ao abrigo do Regulamento Condicionalidade nem determinou a fase para a qual estes países deveriam avançar no âmbito do seu método faseado (ver [figura 2](#)). Entretanto, o Tribunal observou que os PRR da Bulgária e da Roménia contêm vários marcos e metas relacionados com o Estado de direito pertinentes para os objetivos de referência do Mecanismo de Cooperação e de Verificação (ver [anexo III](#)).

### **A decisão da Comissão de utilizar (ou não) instrumentos para proteger os interesses financeiros da UE não se baseou em critérios bem documentados**

**59** Embora o Regulamento Condicionalidade seja o único que tem a finalidade específica de proteger os interesses financeiros da UE contra violações dos princípios do Estado de direito, tanto o Regulamento MRR como o RDC também podem contribuir para este efeito (ver ponto [12](#)). Formalmente, a Comissão só pode aplicar o Regulamento Condicionalidade se considerar que outros procedimentos são menos eficazes para proteger o orçamento da União<sup>40</sup>. Por conseguinte, embora não exista uma obrigação jurídica explícita nesse sentido, estes regulamentos devem ser utilizados de forma complementar para proteger os interesses financeiros da UE, tão eficazmente quanto possível. Nesta secção, o Tribunal avalia as medidas tomadas pela Comissão ao abrigo do Regulamento MRR, do RDC e do Regulamento Condicionalidade.

---

<sup>39</sup> [Anexo do Relatório sobre o Estado de Direito de 2023](#) [em inglês], p. 2 em relação à Bulgária e p. 23 em relação à Roménia.

<sup>40</sup> Regulamento Condicionalidade, artigo 6º, nº 1.

## A Comissão aplicou pelo menos um dos três instrumentos a cada um dos seis Estados-Membros da amostra

**60** Em vários casos durante o período abrangido pela presente auditoria, a Comissão utilizou as suas prerrogativas ao abrigo do Regulamento MRR e do RDC (em relação aos fundos da política de coesão) para enfrentar os desafios que se colocam ao Estado de direito e as deficiências nos sistemas nacionais de gestão e controlo destes fundos da UE.

**61** A Comissão aplicou pelo menos um dos instrumentos a cada um dos seis Estados-Membros da amostra do Tribunal (Bulgária, Grécia, Itália, Hungria, Polónia e Roménia). O **quadro 1** sintetiza as medidas específicas tomadas em relação a cada um deles.

### Quadro 1 – Medidas tomadas ao abrigo dos três instrumentos em relação aos Estados-Membros da amostra do Tribunal

País	Instrumento	Medida
Bulgária	Regulamento Condicionalidade	Não foram tomadas medidas.
	RDC	Considerou-se que há uma aplicação e execução efetivas da Carta dos Direitos Fundamentais.
	MRR	O Tribunal encontrou 13 marcos relacionados com o Estado de direito, o último dos quais deve ser alcançado até ao primeiro trimestre de 2026. Existiam 3 "super marcos" não exclusivamente relacionados com o Estado de direito que a Comissão devia considerar como alcançados de forma satisfatória antes de qualquer pagamento.
Grécia	Regulamento Condicionalidade	Não foram tomadas medidas.
	RDC	Considerou-se que há uma aplicação e execução efetivas da Carta dos Direitos Fundamentais.
	MRR	O Tribunal encontrou 5 marcos relacionados com o Estado de direito, o último dos quais devia ser alcançado até ao quarto trimestre de 2022. Existia um "super marco" que a Comissão devia considerar como alcançado de forma satisfatória antes de qualquer pagamento.



País	Instrumento	Medida
Hungria	<b>Regulamento Condicionalidade</b>	<p>Foram propostas medidas propostas, que o Conselho aprovou com algumas alterações.</p> <p>Suspensão de 55% (6,4 mil milhões de euros) em três programas da política de coesão; proibição de assumir compromissos jurídicos com fundos fiduciários de interesse público e entidades por eles mantidas em regime de gestão direta ou indireta.</p>
	<b>RDC</b>	<p>Até meados de dezembro de 2023, incumprimento das condições habilitadoras horizontais, bloqueando o reembolso futuro de quase 22 mil milhões de euros em fundos da UE; os adiantamentos e a assistência técnica não foram prejudicados, tendo sido pagos 0,6 mil milhões de euros.</p> <p>Após a decisão da Comissão, de 13 de dezembro de 2023, sobre o cumprimento da terceira condição habilitadora horizontal a respeito da independência judicial, esta instituição anunciou que a Hungria pode começar a apresentar pedidos de reembolso até um máximo de cerca de 10,2 mil milhões de euros.</p>
	<b>MRR</b>	<p>O Tribunal encontrou 31 marcos relacionados com o Estado de direito, o último dos quais deve ser alcançado até ao primeiro trimestre de 2026.</p> <p>Existiam 27 "super marcos" que deviam ser alcançados antes do primeiro pagamento, designadamente os assinalados pela Comissão e pelo TCE como estando relacionados com o Estado de direito. A Comissão ainda não avaliou a concretização destes marcos.</p> <p>Montante total dos PRR: 6,5 mil milhões de euros em subvenções e 3,9 mil milhões de euros em empréstimos, incluindo 0,9 mil milhões de euros em adiantamentos aos quais não se aplicam os "super marcos".</p>

País	Instrumento	Medida
Itália	<b>Regulamento Condicionalidade</b>	Não foram tomadas medidas.
	<b>RDC</b>	Considerou-se que há uma aplicação e execução efetivas da Carta dos Direitos Fundamentais.
	<b>MRR</b>	O Tribunal encontrou 18 marcos relacionados com o Estado de direito, o último dos quais deve ser alcançado até ao segundo trimestre de 2026. Existia um "super marco" que a Comissão devia considerar como alcançado de forma satisfatória antes de qualquer pagamento.
Polónia	<b>Regulamento Condicionalidade</b>	Pedido de informações nos termos do artigo 6º, nº 4, em novembro de 2022
	<b>RDC</b>	Incumprimento das condições habilitadoras horizontais, bloqueando o reembolso futuro de 74,1 mil milhões de euros em fundos da UE. O adiantamento não foi afetado, tendo sido pagos 1,7 mil milhões de euros.
	<b>MRR</b>	O Tribunal encontrou 7 marcos relacionados com o Estado de direito a alcançar durante a execução do programa, o último dos quais até ao segundo trimestre de 2026. Existiam 3 "super marcos" que deviam ser alcançados antes do primeiro pagamento, designadamente os assinalados pela Comissão e pelo TCE como estando relacionados com o Estado de direito. A Comissão ainda não avaliou a concretização destes "super marcos". Montante total dos PRR: 25,3 mil milhões de euros em subvenções e 34,5 mil milhões de euros em empréstimos, incluindo 5,1 mil milhões de euros em adiantamentos aos quais não se aplicam os "super marcos".

País	Instrumento	Medida
Roménia	<b>Regulamento Condicionalidade</b>	Não foram tomadas medidas.
	<b>RDC</b>	Considerou-se que há uma aplicação e execução efetivas da Carta dos Direitos Fundamentais.
	<b>MRR</b>	O Tribunal encontrou 16 marcos relacionados com o Estado de direito, o último dos quais deve ser alcançado até ao segundo trimestre de 2026. Existiam 2 "super marcos" não exclusivamente relacionados com o Estado de direito que a Comissão devia considerar como alcançados de forma satisfatória antes de qualquer pagamento.

Fonte: análise do TCE baseada em dados da Comissão.

**62** O *anexo IV* sintetiza as disposições aplicáveis do RDC e analisa a situação nos seis Estados-Membros incluídos na amostra do Tribunal.

**As questões relativas ao Estado de direito foram tratadas através de marcos ao abrigo do Regulamento MRR, mas nem sempre de forma coerente**

**63** No caso do MRR, os Estados-Membros tiveram de apresentar os seus projetos de PRR (que incluíam os marcos e as metas) para avaliação pela Comissão. Esta teve de examinar se os PRR respondiam a todos ou a uma parte significativa das recomendações específicas por país ou a outros desafios identificados no contexto do processo do Semestre Europeu<sup>41</sup>. Além disso, a proposta da Comissão de uma decisão de execução do Conselho para aprovar cada PRR nacional tinha de conter uma explicação da forma como esse plano assegurava a proteção dos interesses financeiros da UE<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Regulamento MRR, artigo 19º, nº 3, alínea b).

<sup>42</sup> Regulamento MRR, artigo 20º, nº 5, alínea e).

**64** Ao avaliar os PRR, a Comissão verificou se estes planos abrangiam todas as recomendações específicas por país ou um subconjunto significativo destas. O Tribunal constatou que a maioria das questões relativas ao Estado de direito tinha marcos correspondentes que deviam ser alcançados antes de qualquer pagamento conexo, também conhecidos como "super marcos" (no caso da Hungria e da Polónia), ou marcos normais a alcançar até ao segundo trimestre de 2026 (Bulgária, Grécia, Itália e Roménia). Além dos seus "super marcos", a Hungria e a Polónia também têm marcos normais relacionados com o Estado de direito. Os marcos que a Bulgária, a Grécia, Itália e a Roménia não alcançaram nesta matéria não são "super marcos", pelo que não bloqueiam todos os pagamentos, mas terão de ser alcançados para que os países recebam o pagamento integral.

**65** Nos casos em que a sua avaliação sobre a conceção dos sistemas de gestão e controlo encontrou deficiências, a Comissão aprovou marcos corretivos para as suprir. Segundo as orientações da Comissão, os marcos que visam colmatar deficiências dos sistemas nacionais de controlo em detetar, prevenir e corrigir eficazmente situações de fraude e de corrupção devem ser alcançados antes do primeiro pedido de pagamento. Foram propostos "super marcos" deste tipo para todos os Estados-Membros incluídos na amostra do Tribunal.

- o No caso da Hungria, após a avaliação da Comissão, o PRR incorporou 27 "super marcos", que impedem a realização dos pagamentos do MRR até à resolução dos riscos apontados correspondentes. Destes, 21 estão diretamente relacionados com o Estado de direito e dizem respeito à aplicação das 17 medidas corretivas acordadas com a Hungria no âmbito do procedimento do Regulamento Condicionalidade<sup>43</sup>.
- o No caso da Polónia, existem dois "super marcos" em matéria de Estado de direito relacionados com a independência judicial, que impedem a realização dos pagamentos do MRR até que sejam concretizados de forma satisfatória.

---

<sup>43</sup> Serviço de Estudos do Parlamento Europeu (EPRS), *Rule of law-related "super milestones" in the recovery and resilience plans of Hungary and Poland*, quadro 4.

**66** Porém, no respeitante à Bulgária e à Roménia, certos marcos relacionados com a prevenção, deteção e correção de situações de fraude e de corrupção e, por conseguinte, com o Estado de direito são apenas marcos normais. Alguns deles apenas têm que ser concretizados perto do final do período de elegibilidade do MRR, por exemplo a nova estratégia de luta contra a corrupção na Roménia, a executar até ao final de 2025 (ver *anexo III*). Uma vez que se trata de marcos normais, antes da sua realização já terá sido concedido financiamento do MRR pela concretização prévia de outros marcos e metas (ver também ponto **94**). Com base na documentação da Comissão, o Tribunal não pode concluir se se justificava esta diferença de método.

**67** Além disso, a fixação de marcos ("super marcos" ou normais) e metas do MRR relacionados com o Estado de direito apenas pode ser considerada um primeiro passo, mesmo que seja um passo indispensável. Posteriormente, a Comissão terá de avaliar e controlar se estes marcos, uma vez alcançados, são verdadeiramente uma solução eficaz e sustentada para os desafios apontados. Este processo tem início quando um Estado-Membro apresenta um pedido de pagamento (ver também pontos **93** a **95**).

### **A Comissão verifica o cumprimento das condições habilitadoras horizontais no momento da aprovação dos programas e das alterações aos programas**

**68** No caso do RDC, a Comissão deve verificar o cumprimento das condições habilitadoras horizontais no momento da aprovação de um programa ou de uma alteração do mesmo. Deve também acompanhar continuamente o cumprimento destas condições ao longo de todo o período de programação e só pode reembolsar os custos enquanto forem respeitadas. Contudo, nos termos do RDC, a Comissão não volta a verificar o seu cumprimento antes de cada reembolso. No que diz respeito ao Estado de direito, a condição habilitadora horizontal mais pertinente é a terceira, que exige que os Estados-Membros criem mecanismos eficazes para garantir o respeito da Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

**69** O Tribunal analisou os critérios utilizados pela Comissão para verificar se um Estado-Membro cumpre os aspetos da Carta dos Direitos Fundamentais relacionados com o Estado de direito. Constatou que estes critérios abrangem o bom funcionamento dos sistemas judiciais nos Estados-Membros. No entanto, a prevenção, deteção e correção de situações de conflitos de interesses sistémicos e de fraude e corrupção não estão incluídas nas verificações da Comissão referentes à Carta dos Direitos Fundamentais. Em vez disso, a Comissão verifica aspetos relacionados com a fraude no âmbito da primeira condição habilitadora horizontal, mas apenas se disserem respeito à contratação pública.

**70** O Tribunal observa igualmente que a Comissão não solicitou o contributo da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia ao estabelecer critérios para avaliar a conformidade dos sistemas nacionais de gestão e controlo com a Carta. Embora não seja uma obrigação jurídica, o Tribunal considera que se trata de uma oportunidade perdida para utilizar os conhecimentos especializados disponíveis ao nível da UE sobre o tema.

**71** Além disso, no respeitante à análise, pela Comissão, das autoavaliações dos Estados-Membros sobre o cumprimento da terceira condição habilitadora horizontal, o Tribunal observou fragilidades na documentação das provas recebidas. Esta situação cria o risco de as avaliações não serem realizadas de forma coerente.

**72** O Tribunal observa ainda que o RDC não obriga a Comissão a realizar a sua própria avaliação quando concorda com a autoavaliação do Estado-Membro de que não cumpre as condições habilitadoras horizontais. Por exemplo, o acordo de parceria com a Polónia, de 30 de junho de 2022<sup>44</sup>, e a subsequente autoavaliação do país concluíram que este não respeitava a condição habilitadora horizontal referente à Carta dos Direitos Fundamentais. Ao aprovar os programas operacionais<sup>45</sup>, a Comissão concordou, mas não divulgou as suas razões, referindo-se simplesmente à autoavaliação da Polónia. O facto de a Comissão não explicar o seu raciocínio de forma transparente pode prejudicar o futuro acompanhamento das medidas corretivas que esta ainda deve acordar com a Polónia. A Comissão informou o Tribunal de que

---

<sup>44</sup> Ver o [acordo de parceria com a Polónia – 2021-2027](#) [em polaco], ponto 6.

<sup>45</sup> Ver, por exemplo, a Decisão de Execução da Comissão, de 18.11.2022, que aprova o programa relativo aos fundos europeus de desenvolvimento digital para o período de 2021-2027, a apoiar pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional ao abrigo do objetivo de investimento em prol do emprego e do crescimento na Polónia (CCI 2021PL16RFPR002); referência 4 e artigo 3º.

tenciona publicar sistematicamente todas as decisões de aprovação dos programas ao abrigo do RDC. A publicação será especialmente importante nos casos em que esta considere que não estão preenchidas uma ou mais condições habilitadoras horizontais (como a aplicação e execução efetivas da Carta dos Direitos Fundamentais).

### **A justificação para não aplicar o Regulamento Condicionalidade não era suficientemente clara e não estava bem documentada**

**73** No período auditado, a Comissão recorreu a diferentes instrumentos para dar resposta às violações dos princípios do Estado de direito sinalizadas. Neste contexto, o Tribunal observou que as orientações da Comissão não fixam critérios claros para a decisão de aplicar ou não o Regulamento Condicionalidade (ver ponto 59).

**74** No único caso em que a Comissão utilizou os três instrumentos combinados (Hungria), coordenou eficazmente e documentou bem a sua utilização. Porém, noutros casos, não documentou exaustivamente a razão pela qual optou por não utilizar o Regulamento Condicionalidade para proteger os interesses financeiros da UE. Em relação à Polónia, por exemplo, houve fundos que não foram libertados, numa ocasião devido ao incumprimento de uma condição habilitadora horizontal e, noutras, por os "super marcos" não terem sido alcançados, mas as razões para não aplicar o Regulamento Condicionalidade não estavam documentadas.

### **O tratamento do caso da Hungria estava em conformidade com o Regulamento Condicionalidade**

**75** Relativamente ao caso em que, até à data, a Comissão aplicou plenamente o Regulamento Condicionalidade, o Tribunal examinou se o fez após ter realizado uma avaliação objetiva, imparcial e equitativa das violações dos princípios do Estado de direito e do seu potencial impacto nos interesses financeiros da UE, nos termos do regulamento<sup>46</sup>. Verificou igualmente o cumprimento dos prazos legais. O **anexo V** sintetiza a aplicação do Regulamento Condicionalidade em relação à Hungria.

---

<sup>46</sup> Regulamento Condicionalidade, considerando 16.

## A avaliação da Comissão seguiu os requisitos estabelecidos no Regulamento Condicionalidade

**76** Em 24 de novembro de 2021, a Comissão enviou à Hungria um pedido de informações ao abrigo do artigo 6º, nº 4, do Regulamento Condicionalidade. Em 16 de fevereiro de 2022, um acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia confirmou a validade do regulamento, rejeitando integralmente os recursos de anulação da Hungria e da Polónia<sup>47</sup>. Em 27 de abril de 2022, a Comissão enviou à Hungria uma notificação nos termos do artigo 6º, nº 1, o que constituiu a primeira utilização deste procedimento.

**77** A análise do Tribunal revelou que a sinalização, pela Comissão, de violações dos princípios do Estado de direito no caso da Hungria se baseou numa avaliação qualitativa aprofundada e seguiu os requisitos estabelecidos no regulamento.

**78** A avaliação da Comissão que conduziu à sua proposta de medidas orçamentais teve em conta as observações do Estado-Membro em causa, designadamente as medidas corretivas propostas, e seguiu todos os critérios mencionados no Regulamento Condicionalidade<sup>48</sup>.

**79** A análise do Tribunal confirma que a avaliação da Comissão para determinar se existia uma ligação suficientemente direta entre estas violações e os interesses financeiros da UE, bem como a subsequente proposta de medidas orçamentais em relação a três programas da política de coesão, foram objetivas e baseadas em informações pertinentes e fiáveis, incluindo a experiência adquirida no passado com a gestão dos fundos da União. A questão de saber se a Comissão deveria ter ido mais longe nas medidas que propôs recai no âmbito do seu poder discricionário. Como mencionado no ponto **25**, o Tribunal não avaliou se as medidas propostas eram suficientes para cobrir todos os riscos para os interesses financeiros da UE.

---

<sup>47</sup> Acórdão de 16 de fevereiro de 2022, Hungria contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, [processo C-156/21](#), [EU:C:2022:97](#), e acórdão de 16 de fevereiro de 2022, República da Polónia contra Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia, [processo C-157/21](#), [EU:C:2022:98](#).

<sup>48</sup> Regulamento Condicionalidade, considerando 18 e artigo 5º, nº 3.



## O Conselho adotou dentro do prazo legal a sua decisão de execução que suspende 55% do financiamento da UE a partir de três programas da coesão

**80** Em 18 de setembro de 2022, após ter concluído a sua avaliação, a Comissão apresentou ao Conselho uma proposta de decisão de execução. Propôs a suspensão de 65% das autorizações de três programas da política de coesão<sup>49</sup> e a proibição de assumir compromissos jurídicos com fundos fiduciários de interesse público e entidades por eles mantidas.

**81** Em 15 de dezembro de 2022, quando da adoção das medidas, o Conselho decidiu suspender 55% (em vez de 65%) das autorizações orçamentais dos três programas considerados especialmente afetados por violações dos princípios do Estado de direito, o que correspondia a cerca de 6,4 mil milhões de euros (menos 1,2 mil milhões de euros do que inicialmente proposto pela Comissão).

**82** Tanto a proposta de decisão de execução do Conselho apresentada pela Comissão como a sua alteração pelo Conselho e a adoção da decisão final tiveram lugar dentro dos prazos legais previstos no Regulamento Condicionalidade, ou seja, entre cinco e nove meses após o envio da notificação nos termos do artigo 6º, nº 1 (ver também *anexo II*).

**83** Ao mesmo tempo, o Tribunal observa que o Parlamento Europeu lamentou "a falta de informações disponibilizadas ao Parlamento sobre a avaliação, pela Comissão, sobre o cumprimento dos marcos e das condições por parte das autoridades húngaras" e recordou à Comissão "as suas obrigações jurídicas estabelecidas no artigo 25º, nº 2, do Regulamento MRR e no artigo 8º do Regulamento relativo à condicionalidade"<sup>50</sup>.

---

<sup>49</sup> Programa Operacional Mais – Ambiente e Eficiência Energética; Programa Operacional Mais – Transportes Integrados; Programa Operacional Mais – Desenvolvimento e Ordenamento do Território.

<sup>50</sup> Resolução do Parlamento Europeu de 1 de junho de 2023, ponto 14.

## Embora a eficácia das medidas orçamentais e corretivas só possa ser avaliada numa fase posterior, subsistem riscos inerentes

**84** O Tribunal examinou se a Comissão tomou todas as iniciativas necessárias para poder avaliar se as medidas orçamentais e corretivas a executar pelos Estados-Membros protegerão eficazmente, ao longo do tempo, os interesses financeiros da União contra as violações dos princípios do Estado de direito sinalizadas.

### A curto prazo, são poucas as consequências orçamentais pelo incumprimento dos princípios do Estado de direito

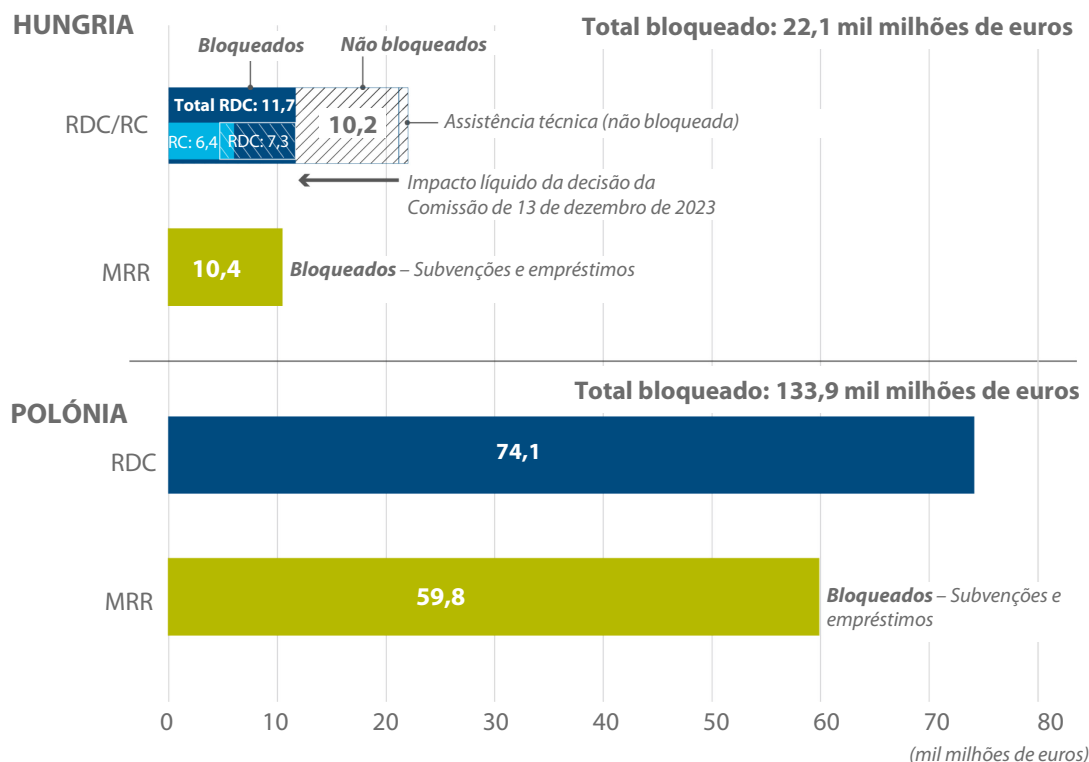
**85** No final de dezembro de 2023, dois dos Estados-Membros incluídos na amostra do Tribunal estavam sujeitos a medidas orçamentais ao abrigo de dois ou dos três instrumentos abrangidos pela presente auditoria. Trata-se da Hungria e da Polónia, sendo os impactos potenciais futuros de cerca de 22 mil milhões de euros e 134 mil milhões de euros, respetivamente (ver [figura 3](#)).

**86** Em relação à Hungria, o montante indicado tem em conta a decisão da Comissão, de 13 de dezembro de 2023, de que o país tinha cumprido a condição habilitadora horizontal relativa à Carta dos Direitos Fundamentais no respeitante à independência judicial<sup>51</sup>. Segundo a Comissão, na sequência desta decisão a Hungria pode começar a apresentar pedidos de reembolso até um máximo de 10,2 mil milhões de euros (incluindo assistência técnica, que não está abrangida pelas condições habilitadoras e representou menos de 0,5 mil milhões de euros até meados de dezembro de 2023). Uma vez que os trabalhos de auditoria do Tribunal no terreno terminaram antes da referida data, esta decisão foi tida em conta, mas não auditada.

---

<sup>51</sup> Ver o [comunicado de imprensa da Comissão Europeia, de 13 de dezembro de 2023](#), em que a Comissão informa que, no seu entender, a reforma judicial da Hungria deu resposta às deficiências no plano da independência judicial, mas mantém medidas relativas à condicionalidade orçamental.

**Figura 3 – Autorizações e reembolsos futuros bloqueados com as medidas em vigor ao abrigo do Regulamento Condicionalidade (RC), do RDC e do Regulamento MRR**



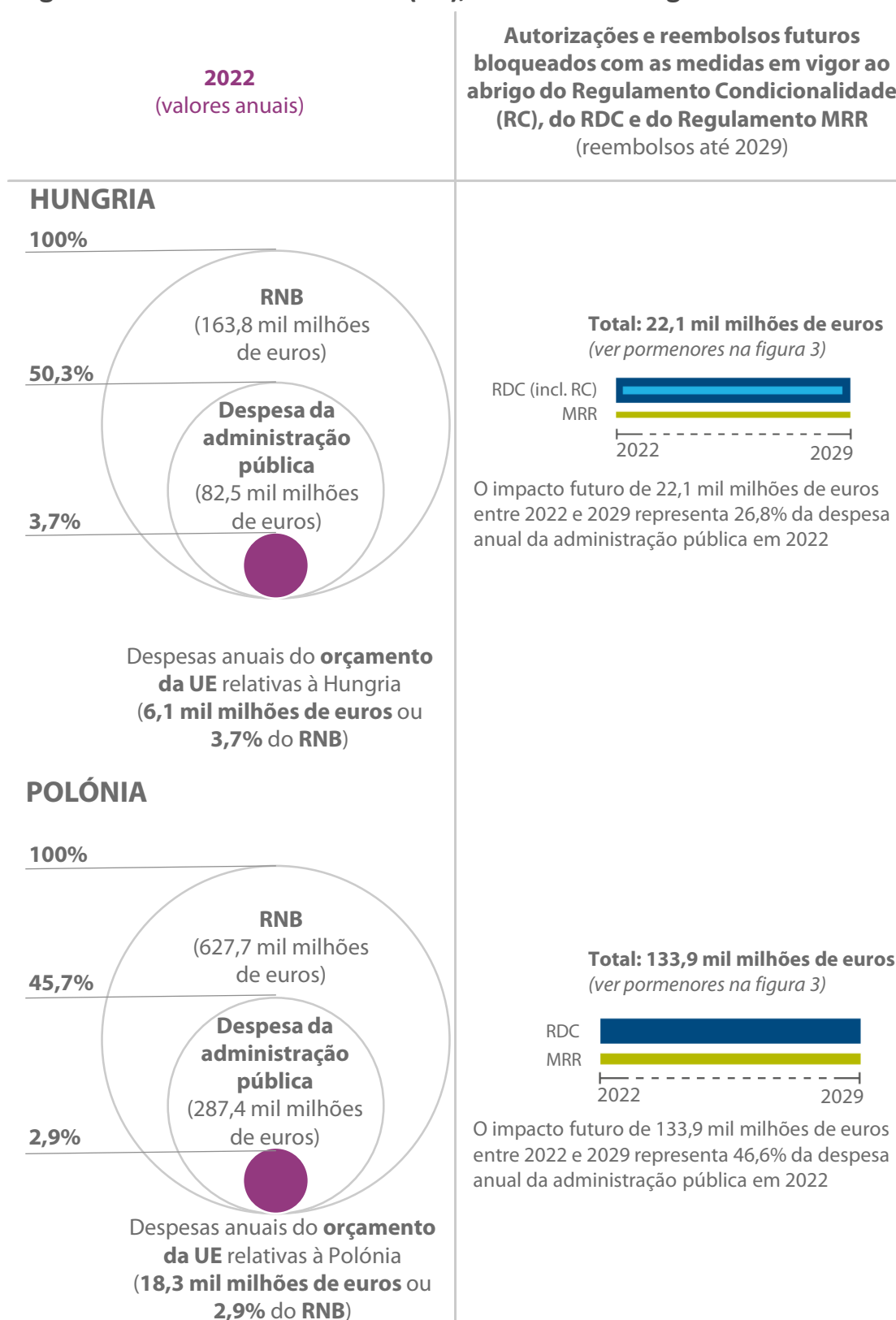
*Nota:* em relação à Hungria, os 6,4 mil milhões de euros suspensos ao abrigo do Regulamento Condicionalidade incluem 2,0 mil milhões de euros cujo reembolso se encontra bloqueado em paralelo ao abrigo das condições habilitadoras do RDC. Desta forma, se fossem cumpridas as medidas corretivas definidas para a Hungria no âmbito do Regulamento Condicionalidade, mas não as condições habilitadoras do RDC, apenas seriam desbloqueados 4,4 mil milhões de euros.

*Fonte:* TCE, com base em dados da Comissão (à data de dezembro de 2023).

**87** Os montantes acima indicados representam o impacto das atuais medidas nas autorizações e nos pagamentos futuros, partindo do princípio de que essas medidas permanecem em vigor até ao final da década, conforme os PRR e os programas da política de coesão adotados até ao final de dezembro de 2023. Estes impactos futuros até ao final da década correspondem a cerca de 27% da despesa anual da administração pública em 2022 na Hungria e a cerca de 47% na Polónia.

A **figura 4** ilustra estes montantes futuros em proporção do Rendimento Nacional Bruto (RNB) dos dois Estados-Membros, das despesas da administração pública e das despesas do orçamento da UE.

**Figura 4 – Dimensão relativa das medidas atuais ao abrigo do Regulamento Condicionalidade (RC), do RDC e do Regulamento MRR**



Fonte: análise do TCE com base em dados da Comissão (dezembro de 2023) e do Eurostat (outubro de 2023). O orçamento anual da UE inclui a despesa da União nos Estados-Membros em causa através dos programas do QFP em 2022.

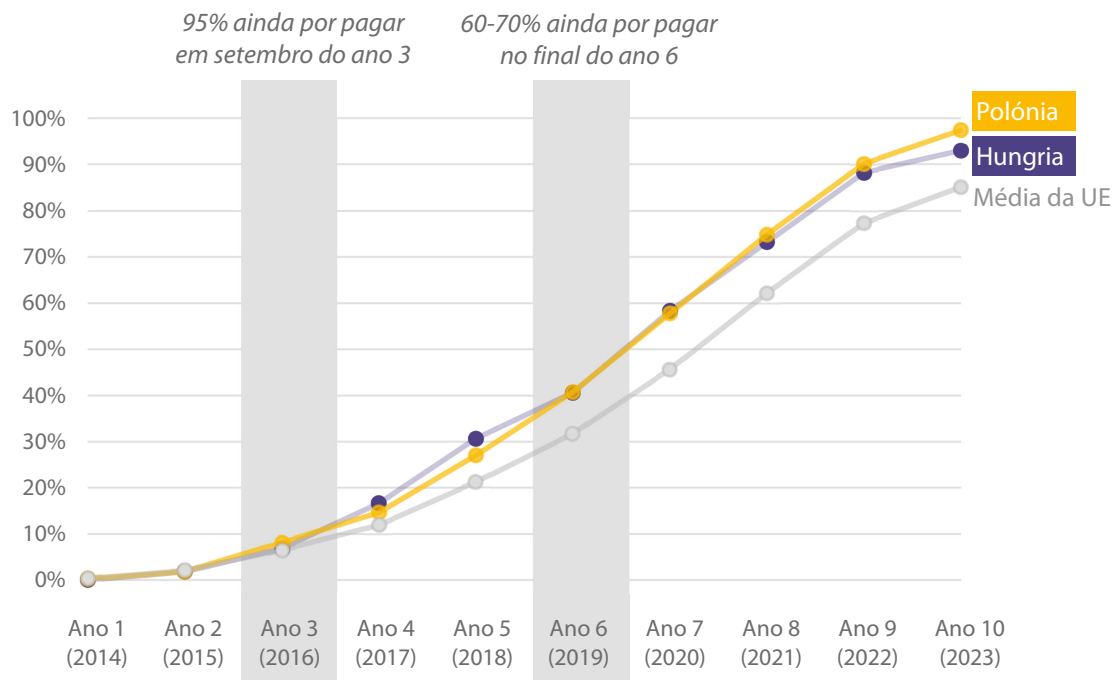
**88** No entanto, a curto prazo, as consequências orçamentais diretas para a Hungria e a Polónia são muito mais reduzidas do que estes valores podem sugerir.

- o Em primeiro lugar, as medidas orçamentais não afetam os adiantamentos. Para os seus programas abrangidos pelo RDC relativos a 2021-2027, a Hungria e a Polónia receberam adiantamentos no montante de 0,5 mil milhões de euros e 1,7 mil milhões de euros, respetivamente. Além disso, no quadro dos programas do MRR mais recentes, adotados em 2023, a Hungria é elegível para um adiantamento de 0,9 mil milhões de euros e a Polónia para um adiantamento de 5,1 mil milhões de euros. Parte destes adiantamentos poderá ter de ser recuperada.
- o Em segundo lugar, a maioria destes montantes apenas diz respeito a pagamentos futuros, ou seja, pagamentos que, mesmo em circunstâncias normais sem medidas orçamentais, ainda não teriam ocorrido. Até meados de dezembro de 2023, a Polónia ainda não tinha apresentado quaisquer pedidos de pagamentos do MRR ou de reembolso das despesas da política de coesão. A Hungria apresentou pedidos de pagamento ao abrigo do RDC num montante total de 0,3 mil milhões de euros, não sendo possível determinar diretamente se teria apresentado mais pedidos de pagamento na ausência de medidas orçamentais. Além disso, mesmo que desbloqueados, a maioria dos pagamentos futuros não teria lugar proximamente, sendo antes realizados até ao final da década (no caso do QFP) ou de 2026 (no caso do MRR).

**89** No respeitante aos QFP, os Estados-Membros são habitualmente lentos a apresentar pedidos de pagamento durante os primeiros anos e uma parte significativa dos pagamentos no âmbito da coesão ocorre perto do final do período de elegibilidade. Em relação ao RDC:

- o como ilustrado na [figura 5](#), até à fase equivalente do QFP de 2014-2020 (setembro de 2016), a Hungria e a Polónia tinham recebido cerca de 5% das suas dotações totais (o que corresponde à média da UE) e, até ao final do sexto ano do período, tinham recebido cada uma cerca de 40% das respetivas dotações (enquanto a média da UE era de 30%);
- o até à data, os pagamentos relativos ao QFP de 2021-2027 são ainda mais baixos, sendo que, nos três principais fundos de coesão (Fundo de Coesão, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu Mais), a taxa média de pagamento aos 27 Estados-Membros da UE no final de setembro de 2023 era de 2,6% do total das suas dotações respetivas para 2021-2027.

**Figura 5 – Taxa de pagamento no período de 2014-2020 (Fundo de Coesão, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu)**



Fonte: análise do TCE baseada em dados da Comissão.

**90** No que diz respeito ao MRR, com base no planeamento indicativo inicial, a Hungria e a Polónia tinham direito a receber, respetivamente, 0,8 mil milhões de euros e 8,8 mil milhões de euros até ao final do segundo trimestre de 2023. Contudo, trata-se de um cenário otimista que pressupõe que estes Estados-Membros atingirão todos os seus marcos e metas dentro do prazo. Na prática, até ao final de junho de 2023, apenas cinco Estados-Membros tinham recebido mais de 25% da sua dotação do MRR e sete outros ainda não tinham recebido quaisquer pagamentos, apesar de não estarem sujeitos a quaisquer "super marcos" no que respeita ao Estado de direito.

## Não é possível eliminar os riscos para os interesses financeiros da UE mesmo quando é aplicado o Regulamento Condicionalidade

**91** No que diz respeito às medidas de proteção adotadas contra a Hungria ao abrigo do Regulamento Condicionalidade, só numa fase posterior será possível avaliar até que ponto as medidas orçamentais propostas pela Comissão e as medidas corretivas propostas pela Hungria serão realmente eficazes ao longo do tempo.

- o Em primeiro lugar, a decisão do Conselho tem um âmbito apenas parcial, centrando-se nos três programas de coesão (que representam 55% das autorizações) em maior risco de violações dos princípios do Estado de direito em matéria de contratos públicos. Todavia, em princípio este risco pode afetar todos os concursos públicos no âmbito de todos os programas. Consequentemente, não é possível eliminar, com estas medidas, o risco de os restantes 45% dos três programas ou de quaisquer outros fundos da UE (como outros programas da política de coesão ou da Política Agrícola Comum) serem afetados por problemas semelhantes.
- o Em segundo lugar, subsiste o risco de a aplicação do Regulamento Condicionalidade resultar no mero preenchimento de uma lista de verificação e não em verdadeiras alterações da situação no terreno. Em especial, o facto de um Estado-Membro cumprir formalmente as medidas acordadas com o Conselho e a Comissão para corrigir as deficiências relacionadas com o Estado de direito pode não conduzir a uma melhoria real e sustentada. A título de exemplo, a criação de uma autoridade para a integridade (ver [anexo V](#)), por si só, não assegura automaticamente uma luta eficaz contra a corrupção no Estado-Membro em causa, o que só pode ser alcançado através do funcionamento eficaz e sustentado desse organismo ao longo do tempo. Existe ainda o risco de, quando as medidas orçamentais forem levantadas, um Estado-Membro reverter as medidas corretivas que aplicou, como foi também apontado pelo Parlamento Europeu<sup>52</sup>. Este risco implica que as medidas acordadas e aplicadas devem ser acompanhadas a longo prazo, a fim de evitar que sejam fragilizadas ou revertidas numa fase posterior.
- o Por fim, existe o risco de, no futuro, serem tomadas decisões para desbloquear os fundos da UE relativos a um Estado-Membro com base na aplicação de medidas corretivas que foram definidas um ano ou mais antes, apesar de outros aspetos do Estado de direito poderem ter-se deteriorado desde então nesse país e colocado mais riscos aos interesses financeiros da União. A Comissão terá de acompanhar a execução das medidas acordadas para verificar se é eficaz e sustentada.

---

<sup>52</sup> Ver [Resolução do Parlamento Europeu de 1 de junho de 2023](#), ponto 19.

**92** Estes riscos são tanto mais importantes quanto desbloquear fundos pode ser mais fácil do que bloqueá-los (ou voltar a bloqueá-los). Decisões deste tipo devem basear-se numa análise técnica e jurídica, mas, em última análise, também têm em conta considerações mais amplas. A este respeito, o Tribunal observa que as decisões de levantamento de medidas orçamentais, que exigem maioria qualificada no Conselho, podem ser debatidas ao mesmo tempo que outras decisões que exigem unanimidade. Nestas últimas, incluem-se decisões fundamentais sobre, por exemplo, a proposta da Comissão de revisão do orçamento da UE para garantir que continua a ser adequado à sua finalidade até 2027 ou a sua proposta de criação do Mecanismo para a Ucrânia.

### **Subsistem riscos específicos ao abrigo do Regulamento MRR e do RDC em relação às condições de pagamento**

**93** A concretização dos marcos do MRR no que respeita ao Estado de direito e o cumprimento das condições habilitadoras horizontais ao abrigo do RDC ainda estavam em curso à data da auditoria do Tribunal. O âmbito da auditoria não incluiu a avaliação da eficácia destes marcos e condições.

**94** Não obstante, o Tribunal considera que subsistem alguns riscos ao abrigo do Regulamento MRR e do RDC no que diz respeito às condições de pagamento e a eventuais pagamentos retroativos.

- o As medidas do MRR eram elegíveis para financiamento da UE a partir de 1 de fevereiro de 2020, o que inclui o período em relação ao qual ainda não tinha sido dada resposta a esses riscos. Por este motivo, a Comissão tem de ser mais cuidadosa ao verificar em que medida a concretização dos marcos relacionados com o Estado de direito (designadamente dos "super marcos") assegura que os desembolsos do MRR pelo cumprimento satisfatório dos marcos e metas não foram afetados pelas violações do Estado de direito que ocorriam na altura.
- o Quanto aos fundos da política de coesão ao abrigo do RDC, as despesas também são elegíveis retroativamente, incluindo em relação a períodos durante os quais os Estados-Membros ainda não cumpriam a condição habilitadora horizontal respeitante à aplicação e execução efetivas da Carta dos Direitos Fundamentais. Assim sendo, as despesas realizadas durante tais períodos passam a ser elegíveis para reembolso quando se considerar que a condição habilitadora horizontal foi preenchida. Por conseguinte, no caso da Hungria e da Polónia, a Comissão terá de continuar a assegurar que as despesas declaradas retroativamente cumpriam a Carta no momento em que foram realizadas.



**95** Por último, o Tribunal observa que, à semelhança do que sucede com o Regulamento Condicionalidade, o cumprimento formal de qualquer destes requisitos não resulta necessariamente, em si mesmo, na atenuação eficaz e sustentada dos riscos para os interesses financeiros da UE no terreno. Por exemplo, a concretização do marco sobre a entrada em vigor de uma reforma judicial (Polónia)<sup>53</sup> não garante, por si só, que o impacto pretendido da reforma seja alcançado. Só é possível avaliar este tipo de impactos numa fase posterior, designadamente através de trabalhos de auditoria *ex post* e de avaliações futuras.

### **A Comissão ainda não iniciou a sua avaliação do Regulamento Condicionalidade, prevista para janeiro de 2024**

**96** Em janeiro de 2024, a Comissão deveria apresentar um relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho<sup>54</sup> sobre a aplicação do Regulamento Condicionalidade, a eficácia geral do procedimento estabelecido no mesmo, a eficácia das medidas adotadas e a complementaridade do regulamento com outros instrumentos. À data de conclusão dos trabalhos de auditoria no terreno, a Comissão não tinha elaborado orientações sobre a forma de avaliação destes quatro elementos, nem tinha iniciado os preparativos para esta avaliação.

**97** Trata-se de um relatório pontual. Por conseguinte, após 2024, a Comissão não terá nenhuma obrigação específica de informar o Conselho e o Parlamento Europeu sobre as medidas que tomar para fazer face às violações dos princípios do Estado de direito nos Estados-Membros, seja ao abrigo do regulamento na matéria ou de disposições específicas dos fundos.

---

<sup>53</sup> Processo T-531/22.

<sup>54</sup> Regulamento Condicionalidade, artigo 9º e considerando 28.

## Conclusões e recomendações

**98** O Regulamento Condicionalidade, juntamente com as disposições pertinentes do Regulamento que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) e do Regulamento Disposições Comuns (RDC), proporciona à Comissão um conjunto adicional de instrumentos útil para proteger os interesses financeiros da UE e assegurar a boa gestão financeira dos fundos da União. Porém, alguns aspetos de conceção acarretam riscos para a sua aplicação eficaz. Por exemplo, a restrição do acesso de um Estado-Membro aos fundos da União pode impedir temporariamente a concretização dos objetivos das políticas da UE. Contudo, esta seria uma consequência a curto prazo de um processo destinado a reforçar o Estado de direito. Em última análise, incumbe aos Estados-Membros a responsabilidade de evitar estes inconvenientes, cumprindo os princípios do Estado de direito e as suas obrigações jurídicas. Por fim, nem todos os principais programas de despesas da UE – por exemplo, a Política Agrícola Comum – têm instrumentos de proteção equivalentes aos estabelecidos no âmbito do MRR ou do RDC (ver pontos **26** a **33**).

**99** No único caso (Hungria) em que a Comissão propôs medidas ao abrigo do Regulamento Condicionalidade desde a sua entrada em vigor, em janeiro de 2021, o Tribunal concluiu que o tinha feito com base numa avaliação equitativa, em conformidade com o regulamento e em complementaridade com os outros instrumentos de proteção ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e da política de coesão. No entanto, o Tribunal observou também vários domínios em que a Comissão deve continuar a melhorar o seu trabalho para assegurar a aplicação coerente do quadro do Estado de direito e a plena proteção dos interesses financeiros da UE.

**100** Desde o início de 2021, a Comissão tomou medidas para tornar operacional o Regulamento Condicionalidade, um processo que ainda estava em curso à data de conclusão dos trabalhos de auditoria no terreno. As orientações de execução publicadas até ao momento são um passo útil para uma aplicação objetiva, imparcial e equitativa do regulamento nos 27 Estados-Membros, mas não esclarecem algumas questões fundamentais. Designadamente, não explicam o que constitui uma ligação suficientemente direta entre as violações dos princípios do Estado de direito e os interesses financeiros da UE, como aplicar o Regulamento Condicionalidade para proteger a cobrança integral dos recursos próprios da União nem como avaliar a eficácia das medidas orçamentais e corretivas. Além disso, a Comissão ainda não pôs em funcionamento um sistema informático funcional de gestão de processos, que é necessário para um tratamento coerente e transparente das violações dos princípios

do Estado de direito. Por último, embora a Comissão tenha mobilizado o pessoal necessário para tratar dos processos iniciados até à data, ainda não assegurou os recursos humanos que são precisos para aplicar o regulamento de forma coerente e eficaz a todos os Estados-Membros (ver pontos [34](#) a [43](#)).

**101** A auditoria do Tribunal revelou que a Comissão segue um método "faseado" para assinalar violações dos princípios do Estado de direito e avaliar o seu eventual impacto nos interesses financeiros da UE. A Comissão criou procedimentos para sinalizar eventuais violações, mas nem sempre documentou a sua avaliação do potencial impacto e da necessidade de novas medidas. Não foram encontradas provas de que a Comissão tenha baseado estas decisões numa análise de risco sistemática, em função de critérios predefinidos. Por conseguinte, o Tribunal considera que não é possível à Comissão demonstrar de forma transparente que os interesses financeiros da União estão adequadamente protegidos em todos os Estados-Membros (ver pontos [44](#) a [57](#)).

**102** O único caso em que a Comissão recorreu a uma combinação dos três instrumentos existentes foi a respeito da Hungria, tendo o Tribunal concluído que a utilização foi bem coordenada. Quanto à Bulgária e à Roménia, o Mecanismo de Cooperação e de Verificação foi encerrado em setembro de 2023, mas as reformas por concluir abrangidas pelo mesmo tiveram de ser retomadas ao abrigo dos novos instrumentos. No âmbito do MRR, a documentação disponível não é suficiente para justificar se a escolha entre "super marcos" (que bloqueiam todos os pagamentos do MRR até que sejam concretizados) e marcos normais (cuja concretização desencadeia pagamentos específicos) foi adequada. Em relação aos Estados-Membros que não a Hungria, o Tribunal não pôde aferir as razões subjacentes à decisão da Comissão de não ter utilizado o Regulamento Condicionalidade para proteger os interesses financeiros da UE (ver pontos [59](#) a [74](#)).

**103** Até ao final de dezembro de 2023, a Comissão apenas tinha proposto medidas ao abrigo do Regulamento Condicionalidade a respeito de um Estado-Membro, a Hungria. A análise do Tribunal revelou que esta proposta estava em conformidade com o Regulamento Condicionalidade e se baseava numa avaliação equitativa e bem documentada. A questão de saber se a Comissão deveria ter proposto mais medidas orçamentais recai no âmbito do seu poder discricionário. O Conselho acabou por suspender financiamento da UE no valor total de 6,4 mil milhões de euros, um montante 1,2 mil milhões de euros inferior ao inicialmente proposto pela Comissão (ver pontos [75](#) a [83](#)).

**104** No total, dois Estados-Membros incluídos na amostra do Tribunal foram sujeitos a medidas orçamentais ao abrigo do MRR e do RDC. Trata-se da Hungria e da Polónia, sendo o impacto potencial de cerca de 22 mil milhões de euros e 134 mil milhões de euros, respetivamente. Em relação à Hungria, o montante indicado tem em conta a decisão da Comissão, de 13 de dezembro de 2023, de desbloquear cerca de 10 mil milhões de euros por considerar que o país tinha cumprido a condição habilitadora horizontal relativa à Carta dos Direitos Fundamentais no respeitante à independência judicial. Uma vez que os trabalhos de auditoria do Tribunal no terreno terminaram antes da referida data, esta decisão foi tida em conta, mas não auditada. Contudo, os montantes referidos dizem principalmente respeito a pagamentos que só poderão ser exigidos no futuro, o que significa que as consequências orçamentais a curto prazo foram muito menores.

**105** A eficácia das medidas orçamentais e corretivas ao longo do tempo só pode ser avaliada numa fase posterior, mas o Tribunal assinala vários riscos que a podem prejudicar significativamente. Em especial, observa que o facto de um Estado-Membro cumprir formalmente as medidas corretivas não conduz necessariamente a melhorias reais e sustentadas no terreno que vão além do mero preenchimento de uma lista de verificação. Existe também o risco de as medidas corretivas serem posteriormente revertidas ou de se verificar uma deterioração simultânea noutros aspetos do Estado de direito. Estes riscos são tanto mais importantes quanto a decisão de desbloquear fundos pode ser mais fácil de tomar do que a de os bloquear. Decisões deste tipo devem basear-se numa análise técnica, mas, em última análise, também têm em conta considerações mais amplas. Por fim, o Tribunal observa que a Comissão tem poucas obrigações de prestar informações sobre a eficácia do Regulamento Condicionalidade (ver pontos [84](#) a [97](#)).

**106** Neste contexto, o Tribunal formula as recomendações que se seguem.

## **Recomendação 1 – Assegurar a capacidade administrativa necessária para aplicar o Regulamento Condicionalidade**

---

A Comissão deve:

- a) determinar os recursos humanos necessários para aplicar de forma coerente e eficaz o Regulamento Condicionalidade a todos os Estados-Membros;
- b) concluir o desenvolvimento do seu sistema informático de gestão de processos para tratar e documentar o fluxo de trabalho das decisões e medidas tomadas;
- c) rever e consolidar as orientações, com base na experiência adquirida na aplicação deste regulamento, e esclarecer as questões apontadas no decurso da presente auditoria, designadamente o que constitui uma ligação suficientemente direta entre as violações dos princípios do Estado de direito e os interesses financeiros da UE, como aplicar o Regulamento Condicionalidade para proteger os recursos próprios da União e como avaliar a eficácia das medidas orçamentais e corretivas.

**Prazo de execução: a) e b), 2024**

**Prazo de execução: c), assim que possível, o mais tardar até 2027 (tendo em vista os preparativos para o novo quadro financeiro plurianual)**

## **Recomendação 2 – Assinalar, avaliar e documentar de forma sistemática, para todos os Estados-Membros, a resposta dada às questões relativas ao Estado de direito ao abrigo do Regulamento Condicionalidade**

---

Para demonstrar com transparência que os interesses financeiros da UE são adequadamente protegidos em todos os Estados-Membros, a Comissão deve, em relação a todos eles, de forma sistemática e com base em critérios claros, avaliar e documentar se as questões assinaladas constituem ou não violações dos princípios do Estado de direito, bem como o impacto potencial nos interesses financeiros da União.

**Prazo de execução: 2024**

### Recomendação 3 – Acompanhar o impacto das medidas relacionadas com o Estado de direito

---

A Comissão deve acompanhar a aplicação das medidas relacionadas com o Estado de direito tomadas ao abrigo do Regulamento Condicionalidade, do MRR e do RDC (tendo em vista a proteção dos interesses financeiros da UE, melhorias no respeito pelo Estado de direito e o impacto nos objetivos e nos beneficiários das políticas da União) para garantir que esta foi eficaz e sustentável.

Em relação às despesas anteriores à concretização dos marcos do MRR ou à introdução de medidas de atenuação para cumprir as condições habilitadoras horizontais no âmbito do RDC, a Comissão deve obter garantias razoáveis de que essas despesas (no respeitante à política de coesão) ou o cumprimento satisfatório dos marcos e metas (no respeitante ao MRR) não foram afetados por violações do Estado de direito no momento da sua realização.

**Prazo de execução: anualmente, até ao final do período de elegibilidade**

### Recomendação 4 – Fundamentar qualquer proposta de levantamento de medidas orçamentais em provas sólidas

---

Tendo em conta as questões assinaladas a respeito do encerramento do Mecanismo de Cooperação e de Verificação e os riscos específicos apontados pelo Tribunal quanto à eficácia das medidas corretivas, a Comissão deve basear qualquer proposta de levantamento de medidas orçamentais (Regulamento Condicionalidade, condições habilitadoras horizontais ao abrigo do Regulamento Disposições Comuns ou "super marcos" no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência) em dados sólidos, exaustivos e atualizados. Essa decisão deve ser bem documentada.

**Prazo de execução: até ao final do período de elegibilidade**

## **Recomendação 5 – Apresentar anualmente informações sobre a eficácia das medidas tomadas em resposta a violações dos princípios do Estado de direito**

---

Após o seu primeiro relatório, em janeiro de 2024, a Comissão deve apresentar anualmente informações sobre a aplicação dos diferentes instrumentos disponíveis que dão resposta aos riscos para os interesses financeiros da UE e sobre a eficácia das medidas tomadas contra violações dos princípios do Estado de direito nos Estados-Membros. As referidas informações poderão ser associadas ao relatório anual sobre o Estado de direito, mas não deverão dele fazer parte.

**Prazo de execução: anualmente a partir de 2025**

## **Recomendação 6 – Melhorar o quadro do Estado de direito com vista a reforçar a proteção dos interesses financeiros da UE quando da elaboração de futuras propostas legislativas**

---

A Comissão deve continuar a avaliar eventuais fragilidades que prejudiquem a eficácia do quadro do Estado de direito. Esta avaliação deve ter em conta os riscos apontados no presente relatório (por exemplo: o potencial impacto das suspensões na concretização dos objetivos específicos das políticas da UE; a condição habilitadora horizontal relativa à Carta dos Direitos Fundamentais, ao abrigo do Regulamento Disposições Comuns, que não abrange outras partes pertinentes do orçamento) e a experiência que vier a ser adquirida nos próximos anos. Ao elaborar o quadro regulamentar pós-2027, a Comissão deve propor medidas de proteção adicionais com base em eventuais questões sinalizadas até esse momento.

**Prazo de execução: o mais tardar até 2027 (tendo em vista os preparativos para o novo quadro financeiro plurianual)**

O presente relatório foi adotado pela Câmara II, presidida por Annemie Turtelboom, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 10 de janeiro de 2024.

*Pelo Tribunal de Contas*

Tony Murphy  
*Presidente*

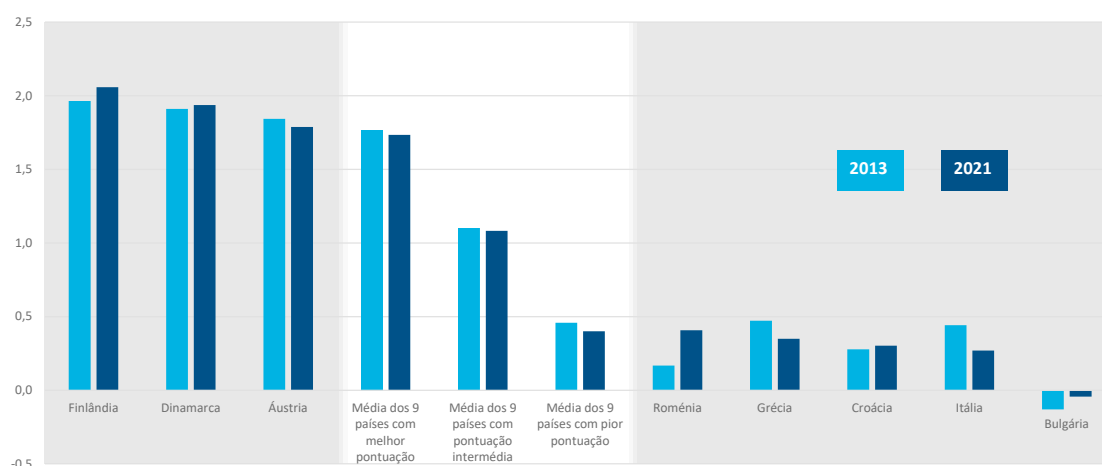


## Anexos

### Anexo I – Exemplos de instrumentos utilizados pelo Banco Mundial e pelo World Justice Project para acompanhar a situação do Estado de direito

O Índice do Estado de Direito do Banco Mundial, à semelhança do Índice do Controlo da Corrupção, faz parte dos Indicadores Mundiais de Governação deste organismo que medem várias dimensões do desempenho da governação. Este índice inclui vários indicadores que aferem o grau de confiança dos agentes e o seu respeito pelas regras da sociedade, tais como a perceção da incidência da criminalidade, a eficácia e previsibilidade do poder judicial e a exequibilidade dos contratos.

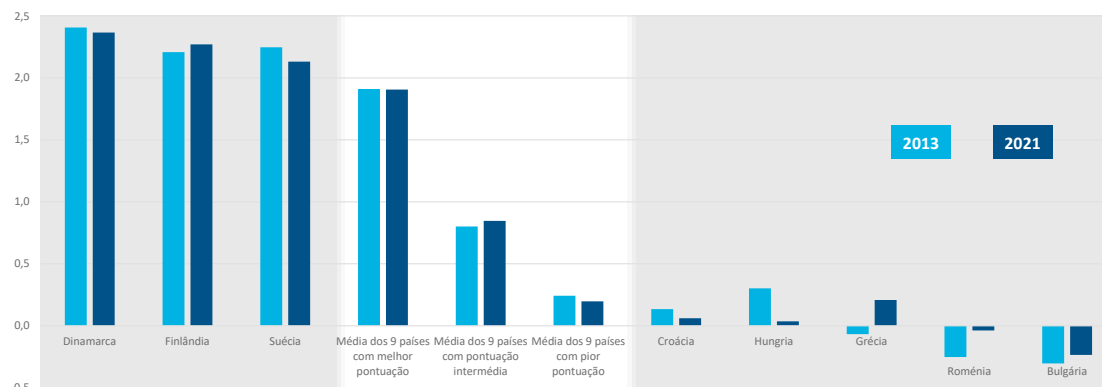
#### Banco Mundial – Índice do Estado de Direito integrado nos Indicadores Mundiais de Governação (mínimo: -2,5; máximo: +2,5)



Fonte: Banco Mundial, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Outra medição realizada pelo Banco Mundial é o Índice do Controlo da Corrupção, que capta a perceção do grau com que o poder público é exercido para a obtenção de ganhos privados, incluindo a corrupção em pequena e grande escala, bem como a captura do Estado por elites e interesses privados.

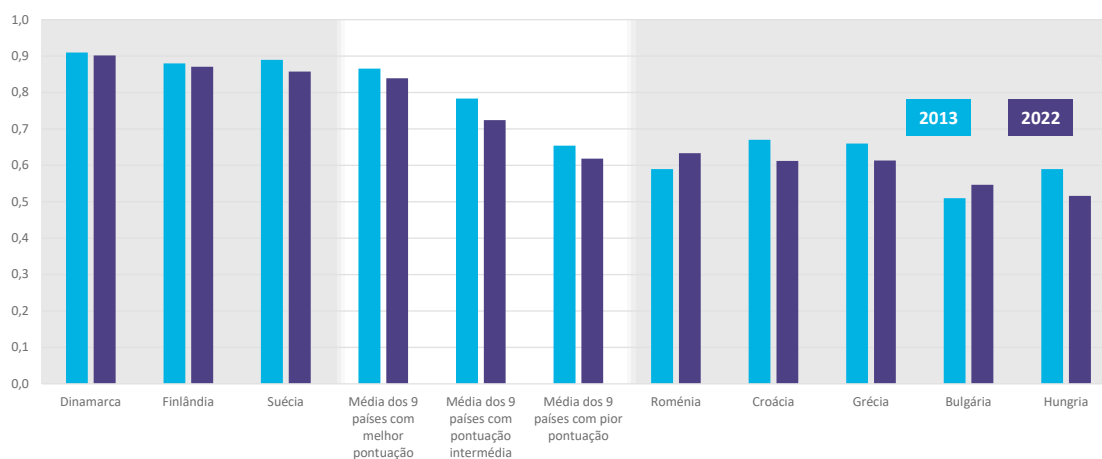
## Banco Mundial – Índice do Controlo da Corrupção integrado nos Indicadores Mundiais de Governança, 2013-2021 (mínimo: -2,5; máximo: +2,5)



Fonte: Banco Mundial, <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

O **Índice do Estado de Direito do World Justice Project** mede a situação do Estado de direito com base nas experiências e perceções do público em geral, bem como dos peritos e profissionais desta área nos países em todo o mundo. O desempenho de um país é medido através de 44 indicadores, abrangendo uma vasta gama de domínios como a justiça civil e penal, os direitos fundamentais, as limitações dos poderes da administração pública, a aplicação da regulamentação e a ausência de corrupção.

## World Justice Project – Índice do Estado de Direito, 2013-2022 (mínimo: 0,0; máximo: 1,0)



Fonte: World Justice Project, <https://worldjusticeproject.org/our-work/research-and-data/wjp-rule-law-index-2021/current-historical-data>

## Anexo II – Principais etapas da aplicação do Regulamento Condicionalidade

Etapas / prazos		
Artigos 3º e 4º	1) A Comissão sinaliza violações dos princípios do Estado de direito.	
	2) A Comissão avalia se as violações dos princípios do Estado de direito assinaladas afetam ou são seriamente suscetíveis de afetar, de forma suficientemente direta, a boa gestão financeira do orçamento da UE ou os interesses financeiros da União.	
Artigos 5º e 6º	3) A Comissão envia uma notificação escrita ao Estado-Membro.	
	4) O Estado-Membro responde à notificação, podendo propor medidas corretivas.	1-3 meses
	5) A Comissão analisa a resposta do Estado-Membro.	1 mês
	6) Se for caso disso, a Comissão avalia a proporcionalidade das medidas orçamentais, nos termos dos artigos 5º e 6º.	
	7) Se for caso disso, a Comissão informa o Estado-Membro das conclusões e das medidas orçamentais previstas.	
	8) O Estado-Membro responde à análise da Comissão e às medidas orçamentais previstas.	1 mês
	9) Se necessário, a Comissão propõe medidas de proteção ao Conselho.	1 mês
	10) O Conselho adota/altera a proposta da Comissão.	1-3 meses
Artigo 7º	11) O Estado-Membro informa a Comissão de que as condições de aplicação do Regulamento Condicionalidade deixaram de estar preenchidas e solicita o levantamento das medidas orçamentais.	
	12) A Comissão procede a uma avaliação e, se for caso disso, propõe o levantamento ou a adaptação das medidas orçamentais, o mais tardar um ano após a sua adoção.	
	13) O Conselho adota a decisão de levantamento das medidas.	

Fonte: TCE.

### Anexo III – Objetivos de referência do Mecanismo de Cooperação e de Verificação e marcos conexos nos PRR da Bulgária e da Roménia

A primeira coluna do quadro que se segue apresenta os objetivos de referência do Mecanismo de Cooperação e de Verificação para a Bulgária, tal como adotados na [Decisão 2006/929/CE da Comissão](#). A segunda coluna contém uma lista indicativa de marcos e metas do PRR da Bulgária que o Tribunal considera pertinentes para os seis objetivos de referência do Mecanismo de Cooperação e de Verificação.

#### Bulgária

	<b>Objetivos de referência do Mecanismo de Cooperação e de Verificação</b>	<b>Marcos e metas pertinentes do PRR</b>
1	Adotar as alterações constitucionais que suprimam qualquer ambiguidade relativamente à independência e à responsabilização do sistema judiciário.	C10.R2-219: Luta contra a corrupção – Melhorar o papel da Inspeção no Conselho Superior da Magistratura na prevenção e luta contra a corrupção no sistema judiciário (4º trimestre de 2022).
2	Garantir processos judiciais mais transparentes e eficazes, mediante a adoção e aplicação de nova legislação sobre o sistema judiciário e de um novo Código de Processo Civil. Apresentar relatórios sobre o impacto desta nova legislação e dos Códigos de Processo Penal e Administrativo, nomeadamente durante a fase de instrução.	Sobre o acompanhamento – Publicação de quatro análises anuais sobre a aplicação das regras de justiça eletrónica no Código de Processo Civil e no Código de Processo Penal.  3.3.6 - 3.3.7. Estrutura de acompanhamento e comunicação de informações.
3	Prosseguir a reforma do sistema judiciário, por forma a reforçar o profissionalismo, a responsabilização e a eficácia. Avaliar o impacto desta reforma e publicar anualmente os seus resultados.	C10.R2-219: Luta contra a corrupção – Melhorar o papel da Inspeção no Conselho Superior da Magistratura na prevenção e luta contra a corrupção no sistema judiciário (4º trimestre de 2022).

	<b>Objetivos de referência do Mecanismo de Cooperação e de Verificação</b>	<b>Marcos e metas pertinentes do PRR</b>
4	Realizar inquéritos profissionais e imparciais sobre as alegações de corrupção de alto nível e apresentar relatórios sobre a matéria. Elaborar relatórios sobre as inspeções internas de instituições públicas e sobre a publicação das declarações patrimoniais dos altos funcionários do Estado.	<p>C10.R2-218: Luta contra a corrupção – Entrada em vigor das alterações legislativas que reformam a Comissão contra a Corrupção e o Confisco de Bens Ilegais (marcos conexos: 220; 221) (3º trimestre de 2022).</p> <p>C10.R2-221: Luta contra a corrupção – Entrada em vigor da plataforma eletrónica e apoio às alterações legislativas para reforçar os organismos e unidades de luta contra a corrupção (2º trimestre de 2023).</p> <p>C10.R2-222: Luta contra a corrupção – Entrada em vigor das alterações legislativas destinadas a garantir a eficácia dos processos penais e melhorar a responsabilização e a responsabilidade penal do Procurador-Geral (2º trimestre de 2023).</p> <p>C10.R2-223: Luta contra a corrupção – Entrada em vigor de medidas legislativas para regulamentar as atividades dos grupos de interesses (4º trimestre de 2023).</p>
5	Tomar medidas suplementares para prevenir e combater a corrupção, nomeadamente nas fronteiras e no âmbito da administração local.	226 – Análises anuais sobre a execução da Estratégia Nacional de Prevenção e Combate à Corrupção.
6	Aplicar uma estratégia destinada a lutar contra a criminalidade organizada, especialmente centrada nos delitos graves, no branqueamento de capitais e no confisco sistemático dos bens dos criminosos. Apresentar relatórios sobre as investigações, acusações e condenações novas e em curso nestes domínios.	<p>218 – Luta contra a corrupção – Entrada em vigor das alterações legislativas que reformam a Comissão de Combate à Corrupção e de Confisco de Bens Ilícitos (marcos conexos: 220; 221).</p> <p>238 – Adoção do plano de ação para atenuar os riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo identificados na avaliação nacional dos riscos (prazo: 3º trimestre de 2021).</p>

A primeira coluna do quadro que se segue apresenta os objetivos de referência do Mecanismo de Cooperação e de Verificação para a Roménia, tal como adotados na [Decisão 2006/928/CE da Comissão](#). A segunda coluna contém uma lista indicativa de marcos e metas no âmbito do PRR da Roménia que o Tribunal considera pertinentes para os quatro objetivos de referência do Mecanismo de Cooperação e de Verificação.

### Roménia

	<b>Objetivos de referência do Mecanismo de Cooperação e de Verificação</b>	<b>Marcos e metas pertinentes do PRR</b>
1	Garantir processos judiciais mais transparentes e eficazes, nomeadamente mediante o reforço das capacidades e da responsabilização do Conselho Superior da Magistratura. Apresentar relatórios e acompanhar o impacto dos novos Códigos de Processo Civil e Penal.	C14.R5-423: Entrada em vigor da "Lei da Justiça" (leis sobre o estatuto dos magistrados, organização judiciária, Conselho Superior da Magistratura) (2º trimestre de 2023).  C14.R5-424: Alteração do Código Penal e do Código de Processo Penal (4º trimestre de 2022).
2	Estabelecer, tal como previsto, uma Agência para a Integridade com responsabilidades de verificação dos ativos, incompatibilidades e potenciais conflitos de interesses, e com poderes para emitir decisões vinculativas, com base nas quais podem ser aplicadas sanções dissuasivas.	RO-C [C14] -R [R7.0] -Marco [431]. Avaliação e atualização da legislação relativa ao quadro de integridade – Entrada em vigor da legislação consolidada em matéria de integridade.
3	Continuar, com base nos progressos já efetuados, a realizar inquéritos profissionais e imparciais sobre as alegações de corrupção de alto nível.	C14.R6-426: Entrada em vigor da decisão governamental que aprova a nova estratégia nacional de luta contra a corrupção (4º trimestre de 2021).  C14.R6-428: Conclusão de pelo menos 70% das medidas previstas na nova estratégia de luta contra a corrupção (4º trimestre de 2025).  C14.R6-430: Entrada em vigor da lei relativa à proteção dos denunciantes (1º trimestre de 2022).

	Objetivos de referência do Mecanismo de Cooperação e de Verificação	Marcos e metas pertinentes do PRR
4	Tomar medidas suplementares para prevenir e combater a corrupção, nomeadamente no âmbito da administração local.	<p>Marco 426: Entrada em vigor da decisão governamental que aprova a nova estratégia nacional de luta contra a corrupção (4º trimestre de 2021).</p> <p>Meta 428: Conclusão de pelo menos 70% das medidas previstas na nova estratégia de luta contra a corrupção (4º trimestre de 2025).</p> <p>Marco 430: Entrada em vigor da lei relativa à proteção dos denunciantes (1º trimestre de 2022).</p> <p>Meta 429: Taxa de ocupação de 85% dos cargos do Ministério Público da Direção Nacional de Combate à Corrupção (2º trimestre de 2023).</p> <p>Meta 446: Desenvolvimento das infraestruturas logísticas (não TI) necessárias para combater a corrupção e recuperar os produtos e danos do crime, incluindo formação nestes domínios – Armazéns para a armazenagem de bens apreendidos que entraram em funcionamento (3º trimestre de 2025).</p>

## Anexo IV – Regulamento Disposições Comuns, aplicável a oito fundos da UE

### Síntese do RDC

Aspeto	Descrição								
<b>Alcance financeiro</b>	<p>Orçamento total dos oito fundos para 2021-2027 a preços de 2022 – 405,1 mil milhões de euros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), exceto programas Interreg: 226 mil milhões de euros;</li> <li>○ Fundo Social Europeu Mais (FSE+): 98,5 mil milhões de euros;</li> <li>○ Fundo de Coesão (FC): 48 mil milhões de euros;</li> <li>○ Fundo para uma Transição Justa (FTJ): 8,4 mil milhões de euros;</li> <li>○ Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura (FEAMPA): 6,11 mil milhões de euros;</li> <li>○ Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI): 9,88 mil milhões de euros;</li> <li>○ Fundo para a Segurança Interna (FSI): 1,93 mil milhões de euros;</li> <li>○ Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (IGFV): 6,25 mil milhões de euros.</li> </ul>								
<b>Intervenientes</b>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 30%; padding: 5px;">Estado-Membro da UE</td> <td style="padding: 5px;">Ao elaborar o programa operacional, cada Estado-Membro realiza uma autoavaliação do cumprimento da condição habilitadora horizontal relativa à Carta dos Direitos Fundamentais no que diz respeito à execução desse programa.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">Comissão</td> <td style="padding: 5px;">Examina a autoavaliação do Estado-Membro e aprova o programa.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">Estado-Membro da UE</td> <td style="padding: 5px;">Executa o programa e solicita o reembolso das despesas, que são pagas se as condições habilitadoras estiverem preenchidas.</td> </tr> <tr> <td style="padding: 5px;">Comissão</td> <td style="padding: 5px;">Avalia o pedido de pagamento e se as condições habilitadoras estão preenchidas.</td> </tr> </table>	Estado-Membro da UE	Ao elaborar o programa operacional, cada Estado-Membro realiza uma autoavaliação do cumprimento da condição habilitadora horizontal relativa à Carta dos Direitos Fundamentais no que diz respeito à execução desse programa.	Comissão	Examina a autoavaliação do Estado-Membro e aprova o programa.	Estado-Membro da UE	Executa o programa e solicita o reembolso das despesas, que são pagas se as condições habilitadoras estiverem preenchidas.	Comissão	Avalia o pedido de pagamento e se as condições habilitadoras estão preenchidas.
Estado-Membro da UE	Ao elaborar o programa operacional, cada Estado-Membro realiza uma autoavaliação do cumprimento da condição habilitadora horizontal relativa à Carta dos Direitos Fundamentais no que diz respeito à execução desse programa.								
Comissão	Examina a autoavaliação do Estado-Membro e aprova o programa.								
Estado-Membro da UE	Executa o programa e solicita o reembolso das despesas, que são pagas se as condições habilitadoras estiverem preenchidas.								
Comissão	Avalia o pedido de pagamento e se as condições habilitadoras estão preenchidas.								
<b>Condições de aplicação de medidas</b>	Ausência de mecanismos eficazes para garantir o cumprimento da condição habilitadora horizontal relativa à Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia na execução dos fundos.								



Aspeto	Descrição																																
<b>Medidas</b>	Não reembolso das despesas, exceto a assistência técnica e as despesas que contribuem para o cumprimento da condição habilitadora																																
<b>Calendário das medidas</b>	Ao longo da execução dos programas																																
<b>Aplicação das medidas em relação aos seis países da amostra (situação em meados de dezembro de 2023)</b>	Bulgária Não aplicável																																
	Grécia Não aplicável																																
	Hungria Os programas no âmbito do RDC foram adotados, mas, uma vez que se considera que algumas condições habilitadoras horizontais e temáticas não se encontram cumpridas, está bloqueado o reembolso de um montante total de 11,7 mil milhões de euros (segundo a estimativa da Comissão) ao abrigo do RDC e do Regulamento Condicionalidade (ver <a href="#">figura 3</a> ).																																
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Hungria</th> <th colspan="7">Em milhares de milhões de euros</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>FEDER</td> <td>6,56</td> <td>FSE+</td> <td>3,55</td> <td>FC</td> <td>1,40</td> <td>FTJ</td> <td>0,14</td> </tr> <tr> <td>FEAMPA</td> <td>0</td> <td>FAMI</td> <td>0,03</td> <td>IGFV</td> <td>0</td> <td>FSI</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td colspan="7">11,68</td> </tr> </tbody> </table>	Hungria	Em milhares de milhões de euros							FEDER	6,56	FSE+	3,55	FC	1,40	FTJ	0,14	FEAMPA	0	FAMI	0,03	IGFV	0	FSI	0	Total	11,68						
	Hungria	Em milhares de milhões de euros																															
	FEDER	6,56	FSE+	3,55	FC	1,40	FTJ	0,14																									
FEAMPA	0	FAMI	0,03	IGFV	0	FSI	0																										
Total	11,68																																
Itália Não aplicável																																	
Polónia Os programas no âmbito do RDC foram adotados, mas as decisões indicam que a terceira condição habilitadora horizontal não está preenchida. Em resultado, está bloqueado o reembolso das despesas ao abrigo dos fundos abrangidos pelo RDC, num montante total de 74,1 mil milhões de euros (segundo a estimativa da Comissão).																																	
<table border="1"> <thead> <tr> <th>Polónia</th> <th colspan="7">Em milhares de milhões de euros</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>FEDER</td> <td>45,80</td> <td>FSE+</td> <td>12,40</td> <td>FC</td> <td>11,30</td> <td>FTJ</td> <td>3,70</td> </tr> <tr> <td>FEAMPA</td> <td>0,48</td> <td>FAMI</td> <td>0,24</td> <td>IGFV</td> <td>0,16</td> <td>FSI</td> <td>0,07</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td colspan="7">74,15</td> </tr> </tbody> </table>	Polónia	Em milhares de milhões de euros							FEDER	45,80	FSE+	12,40	FC	11,30	FTJ	3,70	FEAMPA	0,48	FAMI	0,24	IGFV	0,16	FSI	0,07	Total	74,15							
Polónia	Em milhares de milhões de euros																																
FEDER	45,80	FSE+	12,40	FC	11,30	FTJ	3,70																										
FEAMPA	0,48	FAMI	0,24	IGFV	0,16	FSI	0,07																										
Total	74,15																																
Roménia Não aplicável																																	
<b>Levantamento das medidas</b>	As medidas serão levantadas quando a Comissão concluir que o Estado-Membro em causa preenche a terceira condição habilitadora horizontal.																																

## Anexo V – Síntese da aplicação do Regulamento Condicionalidade em relação à Hungria

### Regulamento Condicionalidade

#### Descrição

##### Estado de aplicação das medidas em meados de dezembro de 2023

Duas medidas orçamentais (artigo 5º) propostas pela Comissão e impostas à Hungria pelo Conselho

- 1) Suspensão de 55% das autorizações orçamentais a título dos programas operacionais da política de coesão a seguir indicados, uma vez aprovados:
  - a) Programa Operacional Mais – Ambiente e Eficiência Energética  
55% de 3,666 milhões de euros = 2,016 mil milhões de euros de financiamento da UE suspenso
  - b) Programa Operacional Mais – Transportes Integrados  
55% de 3,546 milhões de euros = 1,950 mil milhões de euros de financiamento da UE suspenso
  - c) Programa Operacional Mais – Desenvolvimento e Ordenamento do Território  
55% de 4,354 milhões de euros = 2,395 mil milhões de euros de financiamento da UE suspenso

Total de financiamento da UE suspenso nos três programas: 6,361 mil milhões de euros, incluindo cerca de 2,0 mil milhões de euros cujo reembolso está bloqueado nos termos do RDC (ver *figura 3*).

- 2) Proibição de assumir compromissos jurídicos com fundos fiduciários de interesse público estabelecidos com base na Lei húngara IX de 2021 ou com quaisquer entidades por eles mantidas, quando a Comissão executa o orçamento da UE em regime de gestão direta ou indireta nos termos do artigo 62º, nº 1, alíneas a) e c), do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046.

Uma vez que a proibição não visa uma fonte de financiamento, mas sim um tipo de entidade que pode ser financiada através de qualquer fonte, não é possível estimar o impacto financeiro.

##### Levantamento das medidas

Não existe prazo para o levantamento das medidas orçamentais previstas no artigo 5º. A Comissão reavaliará a situação na Hungria, por sua própria iniciativa ou a pedido do país, o mais tardar um ano após a adoção das medidas pelo Conselho.

As medidas orçamentais respeitantes à Hungria foram adotadas pelo Conselho em 15 de dezembro de 2022, pelo que a Comissão tinha de concluir a reavaliação até 15 de dezembro de 2023.

**Descrição**

A Hungria propôs as seguintes 17 medidas corretivas (nos termos do artigo 6º, nº 9,):

- 1) reforço da prevenção, deteção e correção de ilegalidades e irregularidades relativas à execução dos fundos da União, através de uma Autoridade para a Integridade a criar de raiz;
- 2) criação de um grupo de trabalho sobre a luta contra a corrupção;
- 3) reforço do quadro da luta contra a corrupção;
- 4) garantia de transparência na utilização do apoio da União pelas fundações de gestão de ativos de interesse público;
- 5) introdução de um procedimento específico no caso de crimes especiais relacionados com o exercício da autoridade pública ou a gestão de bens públicos;
- 6) reforço dos mecanismos de auditoria e controlo para garantir a boa utilização do apoio da União;
- 7) redução da percentagem de procedimentos de concurso com um único proponente financiados por fundos da União;
- 8) redução da percentagem de procedimentos de concurso com um único proponente financiados pelo orçamento nacional;
- 9) desenvolvimento de uma ferramenta de sinalização de procedimentos com um único proponente para monitorizar e prestar informações sobre os procedimentos de contratação pública encerrados com um único proponente;
- 10) desenvolvimento do sistema eletrónico de contratos públicos para aumentar a transparência;
- 11) desenvolvimento de um quadro de medição do desempenho que avalie a eficiência e a relação custo-eficácia dos contratos públicos;
- 12) adoção de um plano de ação para aumentar o nível de concorrência na contratação pública;
- 13) prestação de formações às micro, pequenas e médias empresas sobre as práticas de contratação pública;
- 14) criação de um regime de apoio para compensar as micro, pequenas e médias empresas pelos custos associados à participação nos procedimentos de contratação pública;
- 15) aplicação da Arachne, a ferramenta de pontuação do risco da Comissão;
- 16) reforço da cooperação com o OLAF;
- 17) adoção de um ato legislativo para aumentar a transparência das despesas públicas.

# Siglas

**MRR:** Mecanismo de Recuperação e Resiliência

**PRR:** plano de recuperação e resiliência

**RDC:** Regulamento Disposições Comuns

**TFUE:** Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

**TUE:** Tratado da União Europeia

## Glossário

**Condições habilitadoras horizontais:** quatro pré-requisitos de financiamento, aplicáveis a todos os fundos da UE abrangidos pelo Regulamento Disposições Comuns.

**Conjunto de instrumentos da UE para defesa do Estado de direito:** instrumentos destinados a promover e defender o Estado de direito na UE e nos seus Estados-Membros.

**Contratação pública:** celebração de contratos relativos a obras, bens ou serviços por um organismo ou outra entidade pública através de um procedimento aberto e concorrencial, tendo em vista a qualidade e a otimização dos recursos.

**Corrupção:** no contexto do presente relatório, refere-se à conduta intencional de um funcionário público que lese os interesses financeiros da UE.

**Fraude:** utilização intencional e ilícita de meios enganosos para obter vantagens materiais privando outra parte de bens ou dinheiro.

**Fundos da política de coesão:** quatro fundos da UE que apoiam a coesão económica, social e territorial em toda a União no período de 2021-2027 (Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, Fundo Social Europeu Mais, Fundo de Coesão e Fundo para uma Transição Justa).

**Instrumento de Recuperação da União Europeia:** pacote de financiamento que visa ajudar os Estados-Membros da UE a recuperarem do impacto económico e social da pandemia de COVID-19.

**Marco de controlo:** requisito específico relativo aos sistemas de auditoria e controlo de um Estado-Membro que este tem de cumprir antes de poder receber qualquer financiamento do MRR (artigo 22º do Regulamento MRR). Também conhecido como "**super marco**".

**Marco:** medida qualitativa do progresso na realização de uma reforma ou de um investimento, constituindo uma condição prévia para um pagamento específico do MRR.

**Mecanismo de Recuperação e Resiliência:** mecanismo de apoio financeiro da UE para atenuar o impacto económico e social da pandemia de COVID-19 e estimular a recuperação, promovendo simultaneamente as transformações ecológica e digital.

**Meta:** medida quantitativa do progresso de um Estado-Membro na realização de uma reforma ou de um investimento constantes do seu plano de recuperação e resiliência.

**Plano de recuperação e resiliência:** documento que descreve as reformas e os investimentos que um Estado-Membro tenciona realizar ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

**Política de coesão:** política da UE cujo objetivo é reduzir as disparidades económicas e sociais entre as regiões e os Estados-Membros promovendo a criação de emprego, a competitividade empresarial, o crescimento económico, o desenvolvimento sustentável e a cooperação transfronteiriça e inter-regional.

**Procedimento de infração:** procedimento através do qual a Comissão inicia uma ação contra um Estado-Membro que não cumpra as suas obrigações ao abrigo da legislação da UE.

**Programa:** meio pelo qual os objetivos específicos das políticas da UE são realizados, geralmente através de projetos cofinanciados.

**Recursos próprios:** fundos utilizados para financiar o orçamento da UE, a grande maioria dos quais provenientes de contribuições dos Estados-Membros.

**Regulamento Condicionalidade:** regulamento que estabelece regras para proteger o orçamento da UE contra violações dos princípios do Estado de direito nos Estados-Membros.

**Regulamento Disposições Comuns:** regulamento que estabelece as regras aplicáveis a oito fundos da UE, em que se incluem os quatro fundos da política de coesão. O regulamento em vigor abrange o período de 2021-2027.

**Regulamento Financeiro:** regras que regem a forma como se estabelece e utiliza o orçamento da UE e os processos associados, tais como o controlo interno, a comunicação de informações, a auditoria e a quitação.

**Semestre Europeu:** ciclo anual que proporciona um quadro para a coordenação das políticas económicas dos Estados-Membros da UE e para o acompanhamento dos seus progressos.

**"Super marco":** requisito específico relativo aos sistemas de auditoria e controlo de um Estado-Membro que este tem de cumprir antes de poder receber qualquer financiamento do MRR (artigo 22º do Regulamento MRR). Também conhecido como **"marco de controlo"**.

## Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-03>.

## Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-03>.

## Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria II – Investimento para a coesão, o crescimento e a inclusão, presidida pelo Membro do TCE Annemie Turtelboom. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Annemie Turtelboom, com a colaboração de Éric Braucourt, chefe de gabinete, e Celil Ishik, assessor de gabinete; Friedemann Zippel, responsável principal; Dieter Böckem, responsável de tarefa; Aleksandar Latinov, responsável de tarefa adjunto; Jussi Bright, Márton Baranyi e Plamen Petrov, auditores; Rebecca Tronci, Heidi Rand e Abel Ferrero Tazza, estagiários.



*Da esquerda para a direita: Rebecca Tronci, Jussi Bright, Aleksandar Latinov, Márton Baranyi, Dieter Böckem, Annemie Turtelboom, Éric Braucourt, Friedemann Zippel, Celil Ishik e Heidi Rand.*



# DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2024

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

## Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

HTML	ISBN 978-92-849-1564-4	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/610577	QJ-AB-24-002-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1556-9	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/721867	QJ-AB-24-002-PT-N

O Estado de direito é um dos valores comuns fundamentais da UE. A situação a este respeito deteriorou-se em alguns Estados-Membros ao longo da última década. Em dezembro de 2020, a UE adotou um novo instrumento para proteger os seus interesses financeiros contra violações dos princípios do Estado de direito nos países da União: o Regulamento Condicionalidade.

O Tribunal avaliou se a Comissão aplicou o Regulamento Condicionalidade de forma adequada e coerente com os restantes dispositivos existentes ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, bem como do Regulamento Disposições Comuns em relação à política de coesão no período de 2021-2027. O Tribunal examinou as disposições internas da Comissão para aplicar o Regulamento Condicionalidade e as medidas que esta tomou para proteger os interesses financeiros da UE ao abrigo dos três instrumentos vigentes.

O Tribunal concluiu que, juntamente com as disposições específicas do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, bem como do Regulamento Disposições Comuns em relação à política de coesão, o Regulamento Condicionalidade representa uma melhoria que visa proteger os interesses financeiros da UE contra violações dos princípios do Estado de direito. Concluiu também que as medidas tomadas até à data em relação a um país estão em consonância com este último regulamento. Contudo, assinalou também certos aspetos do regulamento que são de difícil aplicação, bem como alguns riscos que podem prejudicar significativamente a eficácia das medidas tomadas. As recomendações do Tribunal visam dar resposta a estas questões, de forma a melhorar a eficácia do quadro do Estado de direito.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU



Serviço das Publicações  
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: [eca.europa.eu/pt/contact](https://eca.europa.eu/pt/contact)  
Sítio Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors