

# Documento de análise

# 02

PT

**Orientação para o  
desempenho,  
prestaçāo de contas e  
transparēncia –  
ensinamentos a retirar  
das insuficiēncias do  
MRR**



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

2025

# Índice

	Pontos
<b>Principais mensagens</b>	<b>01-23</b>
<b>Importância deste tema</b>	<b>01-07</b>
<b>Constatações do Tribunal e ensinamentos para o próximo quadro financeiro plurianual</b>	<b>08-23</b>
<b>Observações do Tribunal em pormenor</b>	<b>24-107</b>
<b>O financiamento não associado aos custos não é suficiente, por si só, para tornar o MRR um instrumento baseado no desempenho</b>	<b>24-42</b>
<b>O MRR centra-se nos progressos na execução e não no desempenho</b>	<b>24-34</b>
<b>Não é possível medir a eficiência porque a Comissão não recolhe informações sobre os custos reais</b>	<b>35-37</b>
<b>A ferramenta de comunicação de informações sobre o MRR é de fácil utilização, mas disponibiliza poucas informações sobre o desempenho e comporta riscos relacionados com a fiabilidade dos dados</b>	<b>38-42</b>
<b>O quadro de conformidade do MRR e as regras para a proteção dos interesses financeiros da UE não são suficientemente sólidos</b>	<b>43-73</b>
<b>O Regulamento MRR permite interpretações divergentes e uma avaliação discricionária dos requisitos jurídicos</b>	<b>45-57</b>
<b>O trabalho de auditoria sobre a contratação pública e os auxílios estatais realizado pela Comissão melhorou, mas continuava a ser insuficiente para dar garantias</b>	<b>58-68</b>
<b>As reduções das contribuições financeiras não dão resposta a violações específicas das regras da contratação pública</b>	<b>69-73</b>
<b>Registam-se atrasos na execução e subsistem riscos no que diz respeito à conclusão das medidas, aos resultados e ao financiamento</b>	<b>74-107</b>
<b>A execução está a avançar, mas com atrasos, o que cria riscos para a conclusão das medidas e a concretização dos objetivos do MRR</b>	<b>74-90</b>
<b>De um modo geral, as medidas do MRR concretizaram as realizações pretendidas, mas os resultados foram modestos no que respeita à resposta aos desafios estruturais e ao contributo para os objetivos da UE</b>	<b>91-102</b>
<b>A Comissão criou um mecanismo para contrair empréstimos em maior escala para financiar o MRR, mas o aumento dos custos de financiamento exercerá pressão sobre os futuros orçamentos da UE</b>	<b>103-107</b>

## **Anexo**

**Anexo – Relatórios, documentos de análise e pareceres relacionados com o MRR (até abril de 2025)**

### **Siglas e acrónimos**

### **Glossário**

### **Equipa do TCE**

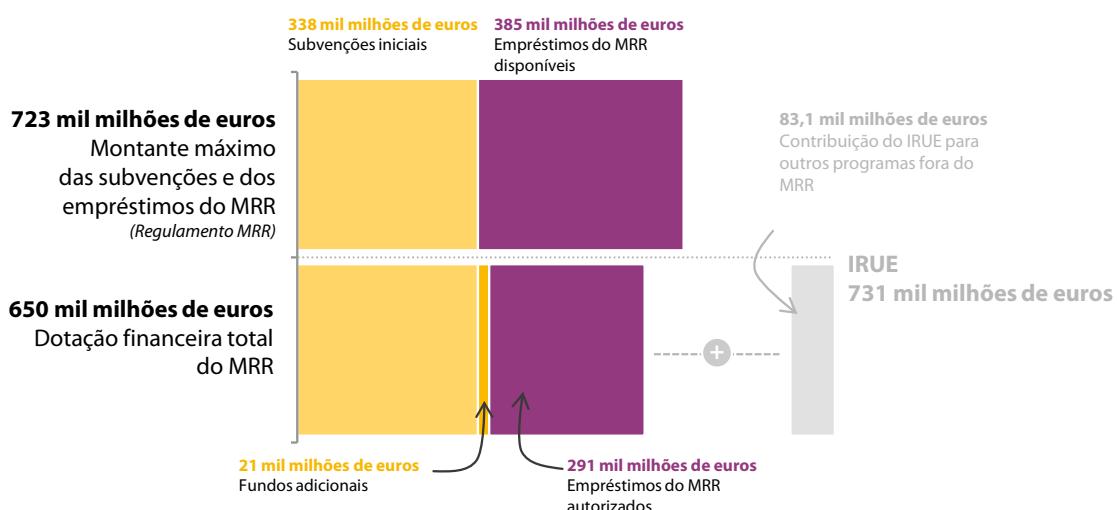
## Principais mensagens

## Importância deste tema

**01** Em dezembro de 2020, durante a grave crise causada pela pandemia de COVID-19, o Conselho adotou o [Instrumento de Recuperação da União Europeia \(IRUE\)](#), no valor de mais de 800 mil milhões de euros (a preços correntes). O IRUE foi criado num prazo muito curto enquanto instrumento pontual e temporário que acresce ao quadro financeiro plurianual para 2021-2027 e é financiado através da contracção empréstimos em comum.

**02** O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) é a principal componente do IRUE e a principal resposta orçamental da UE à crise provocada pela COVID-19. Foi criado com um orçamento inicial de 723,8 mil milhões de euros (composto por subvenções e empréstimos), dos quais 650 mil milhões de euros tinham sido autorizados até ao final de 2024, uma vez que vários Estados-Membros decidiram não utilizar a componente de empréstimos que lhes foi atribuída (ver [figura 1](#)).

## Figura 1 – Orçamento do IRUE no final de 2024



Fonte: TCE, com dados da grelha de avaliação da recuperação e resiliência da Comissão.

**03** O objetivo geral do MRR é promover a coesão económica, social e territorial da União Europeia (UE), através da melhoria da resiliência, da preparação para situações de crise e do potencial de crescimento, e atenuar o impacto social e económico da pandemia de COVID-19, nomeadamente através do apoio às transições ecológica e digital. O objetivo específico do Mecanismo consiste em conceder financiamento aos Estados-Membros com base no cumprimento satisfatório, através da execução de reformas e investimentos, dos marcos ou metas estabelecidos nos planos de recuperação e resiliência (PRR) nacionais.

**04** A Comissão executa o MRR em regime de gestão direta, sendo os Estados-Membros os beneficiários (no caso das subvenções) e mutuários (no caso dos empréstimos) dos fundos. O Mecanismo financia medidas (reformas e investimentos) nos Estados-Membros executadas entre fevereiro de 2020 (início da pandemia) e agosto de 2026. Para beneficiar do MRR, os países apresentaram PRR que foram avaliados pela Comissão e aprovados pelo Conselho. Estes planos estabelecem medidas que contribuem para dar resposta aos desafios apontados nas recomendações específicas por país (REP) no âmbito do quadro de coordenação das políticas económicas e sociais da UE, conhecido por Semestre Europeu.

**05** Para alcançar os seus objetivos, o MRR disponibiliza apoio financeiro aos Estados-Membros, que o utilizam para executar medidas ao abrigo de seis pilares. Embora a execução de cada medida seja avaliada em relação a marcos (qualitativos) e/ou metas (quantitativas), foram definidos indicadores comuns para efeitos de comunicação de informações sobre os progressos, o acompanhamento e a avaliação do MRR quanto à concretização do objetivo geral e do objetivo específico do Mecanismo, que informam sobre os progressos deste no seu conjunto.

**06** O MRR é um instrumento baseado no "financiamento não associado aos custos", o que significa que, excluindo o pré-financiamento, todos os pagamentos assentam no cumprimento dos marcos e das metas pertinentes pelos Estados-Membros. A conformidade das despesas do Mecanismo com todas as regras nacionais e da UE aplicáveis não é uma condição para que os Estados-Membros recebam pagamentos. Contudo, estes últimos, juntamente com a Comissão, têm de assegurar a proteção dos interesses financeiros da União em consonância com as suas responsabilidades, sendo a Comissão responsável em última instância.

**07** O MRR apresenta várias características que o distinguem de outros instrumentos da UE:

- apesar de ser executado em regime de gestão direta pela Comissão, o Conselho tem de aprovar os PRR e os pedidos de pagamento, sendo os Estados-Membros os beneficiários;
- é a primeira vez que o modelo de "financiamento não associado aos custos" é aplicado em grande escala, com os pagamentos a dependerem do cumprimento satisfatório dos marcos e metas previamente acordados em vez de se basearem no reembolso dos custos;
- financia medidas relacionadas com os desafios específicos de cada país apontados no âmbito do Semestre Europeu e, por conseguinte, inclui reformas e não apenas investimentos;
- é financiado quase exclusivamente através da contracção de empréstimos nos mercados, sendo cerca de metade do financiamento concedido aos Estados-Membros sob a forma de empréstimos;
- não existem requisitos jurídicos em matéria de cofinanciamento, e a dotação máxima para um Estado-Membro é limitada aos custos totais estimados das medidas incluídas no seu PRR.

## **Constatações do Tribunal e ensinamentos para o próximo quadro financeiro plurianual**

**08** A análise do Tribunal sintetiza as principais constatações e observações sobre o MRR apresentadas nas suas auditorias, documentos de análise, capítulos de relatórios anuais e pareceres publicados até abril de 2025. Concentra-se em três aspectos fundamentais:

- a conceção do MRR enquanto instrumento baseado no desempenho;
- a garantia sobre a regularidade dos pagamentos e a proteção dos interesses financeiros da UE;
- a execução até ao final de 2024.

**09** A presente análise tem dois objetivos: i) fornecer às partes interessadas uma visão geral das principais observações do trabalho do Tribunal no âmbito do MRR; e ii) contribuir para as discussões em curso sobre o quadro financeiro plurianual pós-2027, em especial no que diz respeito a eventuais futuros instrumentos baseados no financiamento não associado aos custos. O MRR desempenha um papel crucial na recuperação pós-pandemia, e os relatórios do Tribunal contêm observações sobre a eficácia, a prestação de contas e a execução do Mecanismo.

**O financiamento não associado aos custos não é suficiente, por si só, para tornar o MRR um instrumento baseado no desempenho**

**10** O Regulamento MRR refere a natureza "baseada no desempenho", devido ao facto de os pagamentos da Comissão aos Estados-Membros dependerem do cumprimento satisfatório de marcos e metas e não do reembolso de despesas elegíveis. No entanto, o Regulamento MRR não estabelece uma definição de "desempenho". De acordo com a definição do Tribunal, e em conformidade com o Regulamento Financeiro, o desempenho é o nível de realização dos objetivos e da relação custo-benefício de uma ação, projeto ou programa financiado pela UE (ver ponto 24).

**11** A Comissão explicou que a intenção dos colegisladores (inscrita no Regulamento MRR e no Regulamento Financeiro de 2018<sup>1</sup>) foi definir o financiamento baseado no desempenho como uma contribuição que tome a forma de financiamento não associado aos custos com base na obtenção de resultados medidos por referência aos objetivos intermédios previamente definidos. Contudo, o financiamento não associado aos custos não é suficiente, por si só, para tornar o MRR um instrumento baseado no desempenho. O Tribunal considera que o Mecanismo não o é, uma vez que se centra nos progressos na execução e não no desempenho.

- Os marcos e metas dão informações sobre os progressos na execução das medidas financiadas pelo MRR, mas centram-se nas realizações e não nos resultados, variam em termos de ambição, por vezes são pouco claros e nem sempre abrangem as principais fases de execução de uma medida, incluindo a conclusão (ver pontos 24 a 30).

---

<sup>1</sup> Regulamento MRR, considerando 53, e Regulamento Financeiro, considerando 56 e artigo 125º, nº 1, alínea a).

- Os indicadores comuns referem-se principalmente às realizações, abrangem apenas de forma reduzida os seis pilares e não estão bem alinhados com os objetivos da UE nos domínios de intervenção pertinentes (por exemplo, as transições ecológica e digital). Não foram estabelecidas bases de referência nem previstas metas para estes indicadores comuns (ver pontos [31](#) a [34](#)).
- Não é possível avaliar a eficiência da utilização dos recursos e, por conseguinte, a relação custo-benefício, pois a Comissão não recolhe nem utiliza informações sobre os custos reais (ver pontos [35](#) a [37](#)).

**12** O Tribunal observou que a avaliação da Comissão sobre os PRR, que constituem a base de qualquer financiamento do MRR, foi globalmente adequada tendo em conta o calendário restritivo. Porém, o método utilizado para definir os marcos e as metas (cujo cumprimento satisfatório é a condição de pagamento) difere entre os Estados-Membros. A falta de um método harmonizado prejudica a comparabilidade entre os países e representa um risco de desigualdade de tratamento (ver ponto [30](#)).

**13** O MRR abrange objetivos numa vasta gama de domínios de intervenção, o que aumenta o risco de sobreposições com outros instrumentos da UE e de uma concentração insuficiente. Além disso, as chaves de repartição dos fundos pelos Estados-Membros não refletem necessariamente os objetivos do Mecanismo nem os desafios e necessidades de investimento nacionais específicos (ver ponto [31](#)).

**14** Os utilizadores têm facilidade em comunicar informações sobre os progressos da execução através da grelha de avaliação da recuperação e resiliência do MRR, mas existem problemas de qualidade dos dados e, em certos aspetos, falta ênfase no desempenho e transparência. Em especial, a comunicação de informações baseia-se em custos estimados ou valores unitários e não em custos reais, e a Comissão apenas realiza controlos básicos de plausibilidade (ver pontos [38](#) a [42](#)).

## Ensinamentos para futuros instrumentos baseados no desempenho

Em futuros instrumentos baseados no desempenho, é importante que:

- o financiamento esteja claramente associado a resultados, devendo descartar-se a aplicação de um sistema que não permita essa associação;
- a orientação para o desempenho vá além da especificação das condições de pagamento (como marcos e metas) e inclua todos os elementos necessários para a avaliação da eficácia e da eficiência, designadamente informações sobre os custos reais;
- as condições de pagamento sejam definidas de forma harmonizada e aplicadas de forma coerente a todos os Estados-Membros, a fim de assegurar a igualdade de tratamento;
- o âmbito e os objetivos dos instrumentos sejam claramente definidos para maximizar o impacto do financiamento da UE e evitar sobreposições entre diferentes programas, sendo igualmente necessário refletir esses objetivos na afetação de financiamento;
- sejam prestadas informações atempadas e transparentes sobre o contributo do financiamento para os objetivos do instrumento e a forma como esse contributo foi alcançado.

## O quadro de conformidade do MRR e as regras para a proteção dos interesses financeiros da UE não são suficientemente sólidos

**15** Tanto a Comissão como os Estados-Membros são obrigados a assegurar a proteção dos interesses financeiros da UE na execução do MRR, sendo a Comissão responsável em última instância. Apesar do rápido estabelecimento de verificações prévias abrangentes e das melhorias no trabalho de auditoria da Comissão, o Tribunal considera que o Mecanismo não tem um quadro de conformidade suficientemente sólido e que existem algumas dificuldades quanto à garantia da proteção dos interesses financeiros da União (ver pontos [43](#) a [73](#)).

**16** O cumprimento das regras nacionais e da UE não é uma condição de pagamento ao abrigo do MRR. Por conseguinte, a avaliação da regularidade pelo Tribunal limita-se à verificação do cumprimento de condições predefinidas e não abrange a utilização real dos fundos da União por parte dos destinatários finais (ver pontos [43](#) a [46](#)).

**17** O trabalho de auditoria do Tribunal no contexto da sua Declaração de Fiabilidade resultou numa opinião favorável sobre as despesas do MRR relativas ao exercício de 2021, mas numa opinião com reservas relativamente a 2022 e 2023. A maior parte dos erros com impacto financeiro detetados pelo Tribunal diziam respeito a:

- marcos e metas não cumpridos de forma satisfatória;
- incumprimento do período de elegibilidade;
- substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes.

As ambiguidades no quadro jurídico do MRR e a definição vaga de marcos e metas conduziram a interpretações divergentes dos requisitos jurídicos, contribuindo assim para a frequência dos tipos de erros acima mencionados (ver pontos [50](#) a [51](#)).

**18** A Comissão depende em grande medida dos sistemas dos Estados-Membros para prevenir, detetar e corrigir casos de irregularidades graves e de incumprimento das regras nacionais e da UE, apesar de estes sistemas apresentarem algumas insuficiências. O Tribunal observou que, quando do início da execução do MRR, nem todos os Estados-Membros dispunham de sistemas de controlo, o que levou à introdução de marcos de controlo. Além disso, os sistemas criados pela Comissão e pelos Estados-Membros ainda não são suficientes para atenuar de forma adequada o risco acrescido de duplo financiamento entre o MRR e outros fundos da UE (ver pontos [52](#) a [54](#) e [58](#) a [68](#)).

**19** A Comissão criou um método para reduzir as contribuições financeiras do MRR a um Estado-Membro em caso de incumprimento dos marcos e das metas. Esta metodologia assenta numa série de apreciações, que podem conduzir a interpretações diferentes. Acresce que a Comissão tem de tomar medidas corretivas em caso de irregularidades graves e insuficiências dos sistemas, mas não pode efetuar correções por violações específicas das regras da contratação pública, exceto em caso de irregularidades graves. Tal significa que os pagamentos do MRR podem ser efetuados na íntegra, mesmo em caso de irregularidades na contratação pública. Além disso, as atuais regras não contêm disposições que permitam à Comissão, após 2026, dar resposta a reversões de marcos e metas anteriormente cumpridos (ver pontos [69](#) a [73](#) e [55](#) a [57](#)).

## Ensinamentos para futuros instrumentos baseados no desempenho

É essencial que futuros instrumentos baseados no desempenho não sejam concebidos e executados de uma forma que prejudique a obrigação de prestar contas. Assim, é importante que:

- as responsabilidades de supervisão e controlo da Comissão e dos Estados-Membros sejam claramente definidas, de modo a assegurar os devidos níveis de prestação de contas, transparência e cumprimento das regras nacionais e da UE;
- os Estados-Membros disponham de sistemas de controlo adequados e verificados pela Comissão antes do início da execução, o que implica a definição de requisitos mínimos para os controlos dos Estados-Membros e as verificações da Comissão. Se os controlos implicarem o recurso aos sistemas existentes dos Estados-Membros, a garantia a fornecer pela Comissão deve também abranger a eficácia desses sistemas;
- o quadro jurídico defina todas as condições de pagamento e de elegibilidade de forma clara e exaustiva, com base em critérios objetivamente verificáveis. É importante que a avaliação do cumprimento destes critérios não permita desvios, a fim de reduzir o risco de interpretações divergentes e de avaliações discricionárias dos requisitos jurídicos;
- a metodologia de suspensão de pagamentos assente em critérios objetivos e não em considerações subjetivas;
- as condições para os Estados-Membros receberem pagamentos incluam o cumprimento das regras nacionais e da UE;
- as medidas corretivas em caso de violação das regras nacionais e da União sejam definidas pela Comissão e aplicadas de forma coerente a todos os Estados-Membros;
- a definição de duplo financiamento e os requisitos de controlo conexos sejam adaptados para refletir a natureza específica do modelo de "financiamento não associado aos custos".

**Registam-se atrasos na execução e subsistem riscos no que diz respeito à conclusão das medidas, aos resultados e ao financiamento**

**20** O pré-financiamento facilitou o desembolso dos fundos numa fase inicial, mas, apesar das alterações aos PRR, existem atrasos na execução (ver pontos [74](#) a [83](#)). A maior parte das medidas do MRR terá de estar concluída até agosto de 2026, quando termina o período de execução do Mecanismo. O facto de as fases posteriores, em especial a conclusão de uma medida, serem frequentemente mais difíceis do que as iniciais pode complicar ainda mais esta situação (ver pontos [84](#) a [86](#)).

**21** O Tribunal observou que a forma como o MRR foi concebido faz com que os desembolsos não reflitam necessariamente os progressos na execução. As dotações dos Estados-Membros são calculadas com base no Regulamento MRR, mas os perfis de pagamento (compostos por um quadro que define os montantes que o Estado-Membro receberá pelo cumprimento satisfatório dos marcos e metas e por um calendário indicativo) resultam de negociações com o Estado-Membro em causa. Por conseguinte, em alguns Estados-Membros, uma parte significativa do financiamento é paga antes da conclusão das medidas. Trata-se de um risco para os interesses financeiros da UE, uma vez que o Regulamento MRR não prevê a possibilidade de recuperação nos casos em que os fundos não tenham sido despendidos em conformidade com as regras da União ou nacionais ou em que as medidas não tenham sido concluídas (ver pontos [84](#) a [88](#)). Além disso, o termo "destinatário final" nem sempre é utilizado de forma coerente e o facto de os fundos serem desembolsados aos Estados-Membros não significa que tenham chegado aos destinatários finais e à economia real (ver pontos [89](#) a [90](#)).

**22** As auditorias do Tribunal revelaram que, de um modo geral, as medidas incluídas nas amostras concretizaram as realizações esperadas, mas apenas cerca de metade produziram resultados até à data (ver pontos [91](#) a [93](#)). Acresce que, como a Comissão não está a par dos custos reais, não pode avaliar a parte das despesas dos PRR que contribui para estes objetivos, designadamente para as transições ecológica e digital (ver pontos [94](#) a [97](#)). Por último, até à data o MRR deu um contributo reduzido para os objetivos de nível superior da UE ou para a resposta aos desafios estruturais apontados nas REP (ver pontos [98](#) a [102](#)).

**23** O MRR é financiado quase exclusivamente através da contração de empréstimos no mercado. A Comissão conseguiu criar rapidamente um mecanismo para mobilizar fundos para o MRR, mas o aumento dos custos de financiamento exercerá pressão sobre os futuros orçamentos da UE e a contração de empréstimos gera riscos adicionais. Os empréstimos contraídos no âmbito do IRUE poderão mais do que duplicar até 2026, ao passo que o reembolso destes fundos foi diferido para futuros quadros financeiros plurianuais (ver pontos [103](#) a [107](#)).

### **Ensinamentos para futuros instrumentos baseados no desempenho**

Em futuros instrumentos baseados no desempenho, é importante que:

- as medidas financiadas respondam aos desafios apontados (por exemplo, no contexto do Semestre Europeu) e abranjam de forma suficiente os principais objetivos do instrumento;
- o calendário do instrumento corresponda aos seus objetivos e ao período provável de execução das medidas financiadas, sendo igualmente necessário estabelecer mecanismos para garantir a conclusão das mesmas;
- os desembolsos reflitam os progressos na concretização dos objetivos do instrumento, de forma a reduzir o risco de o financiamento não ser proporcional aos resultados alcançados;
- o quadro jurídico inclua a possibilidade de recuperar o financiamento, nos casos em que este seja desproporcionado em relação às concretizações ou em que não tenha sido despendido em conformidade com as regras nacionais ou da UE;
- se for considerada a possibilidade de contração de empréstimos, os riscos relacionados com juros, em especial, sejam suficientemente atenuados e seja previamente estabelecido um plano de reembolso dos empréstimos que indique a origem desses fundos.

## Observações do Tribunal em pormenor

**O financiamento não associado aos custos não é suficiente, por si só, para tornar o MRR um instrumento baseado no desempenho**

**O MRR centra-se nos progressos na execução e não no desempenho**

**24** O Regulamento MRR refere a natureza "baseada no desempenho"<sup>2</sup> do Mecanismo, devido ao facto de os pagamentos da Comissão aos Estados-Membros dependerem do cumprimento satisfatório de marcos e metas e não do reembolso de despesas elegíveis. No entanto, não define o termo "desempenho". De acordo com a definição do Tribunal, e em conformidade com o Regulamento Financeiro, o desempenho é o nível de realização dos objetivos e da relação custo-benefício de uma ação, projeto ou programa financiado pela UE<sup>3</sup>.

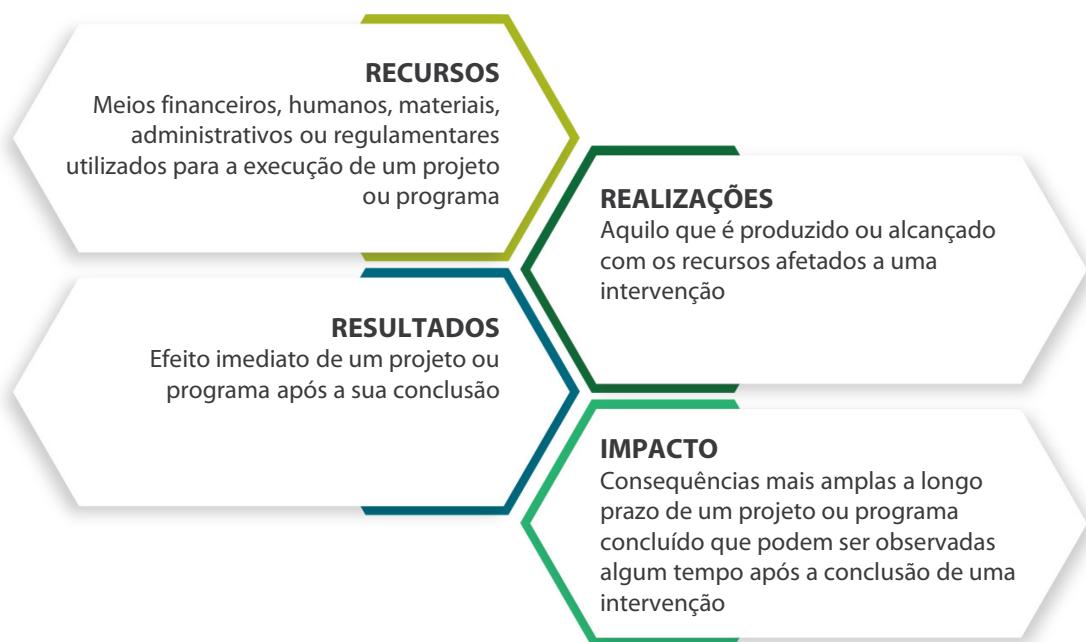
**25** A definição de recursos, realizações, resultados e impacto aplicada pelo Tribunal (ver *figura 2*) assenta no Regulamento Financeiro.

---

<sup>2</sup> Regulamento MRR, considerando 53.

<sup>3</sup> Relatório Especial 26/2023, *Quadro de acompanhamento do desempenho do Mecanismo de Recuperação e Resiliência – Suficiente para medir os progressos na execução, mas não o desempenho*, pontos 24 a 25.

**Figura 2 – Definição de recursos, realizações, resultados e impacto**



Fonte: [Relatório Especial 26/2023](#), figura 3.

**26** A estrutura criada para acompanhar e comunicar informações sobre a execução e o desempenho do MRR é composta pelos seguintes elementos principais<sup>4</sup>:

- marcos e metas, que são definidos nas decisões de execução do Conselho relativamente a cada reforma e investimento e que constituem a base para o desembolso dos fundos;
- indicadores comuns, utilizados principalmente para comunicar os progressos do MRR na concretização do seu objetivo geral e do seu objetivo específico;
- diferentes relatórios dos Estados-Membros e da Comissão (nomeadamente no âmbito da grelha de avaliação do MRR) sobre os progressos realizados na execução do Mecanismo.

<sup>4</sup> [Relatório Especial 26/2023](#), ponto 7.

## Os marcos e metas medem os progressos na execução e não o desempenho

**27** Os marcos e metas medem a execução das reformas e dos investimentos específicos incluídos nos PRR e, por conseguinte, a concretização do objetivo específico do MRR (ver ponto [04](#)). Em relatórios anteriores, o Tribunal concluiu que a avaliação da Comissão sobre os PRR era globalmente adequada, dadas as limitações de tempo e a complexidade do processo<sup>5</sup>. Concluiu também que os marcos e metas eram de um modo geral adequados para medir os progressos na execução<sup>6</sup>, embora por vezes fossem pouco claros. A ausência de marcos e metas claros implica o risco de que estes sejam difíceis de avaliar, o que, por sua vez, acarreta o risco de o objetivo inicial do MRR não ter sido alcançado<sup>7</sup>.

**28** O Tribunal observou igualmente que os marcos e metas eram sobretudo orientados para as realizações (por exemplo, o número de edifícios renovados, de quilómetros de vias-férreas construídas ou de estações de carregamento instaladas) ou mesmo para os recursos (por exemplo, incidindo na conclusão de uma etapa administrativa específica, na contratação de pessoal ou na despesa de uma determinada quantidade de fundos)<sup>8</sup>. Além disso, apenas avaliavam a realização de uma medida específica e, de um modo geral, não davam informações suficientes sobre o contributo desta para o objetivo geral do MRR<sup>9</sup>.

**29** Em dois relatórios anteriores, o Tribunal constatou também que os marcos e metas nem sempre cobriam integralmente as principais fases de execução ou todos os elementos de uma medida e, em especial, a sua conclusão. Por conseguinte, não era possível avaliar, apenas com base nos seus marcos ou metas finais, se esta tinha sido concluída apenas e se as realizações e os resultados esperados tinham sido alcançados<sup>10</sup>. A Comissão considera que o Regulamento MRR não exige que os marcos e metas abranjam a conclusão das medidas.

---

<sup>5</sup> [Relatório Especial 21/2022](#), pontos IV e 112.

<sup>6</sup> [Relatório Especial 26/2023](#), pontos 27 a 29.

<sup>7</sup> [Relatório Especial 21/2022](#), ponto 82.

<sup>8</sup> [Relatório Especial 21/2022](#), ponto 88; [Relatório Especial 26/2023](#), ponto 36; e Parlamento Europeu, *First lessons from the Recovery and Resilience Facility for the EU economic governance framework*, secção 3.3.

<sup>9</sup> [Relatório Especial 26/2023](#), ponto 36.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pontos 30 a 32.

**30** Acresce que o nível de ambição dos marcos e metas finais pode variar entre os PRR relativamente a projetos semelhantes (ver [figura 3](#)). Mais especificamente, o Tribunal salientou a ausência de uma metodologia harmonizada para a definição de marcos e metas, que afeta a comparabilidade entre Estados-Membros e representa um risco de desigualdade de tratamento<sup>11</sup>.

**Figura 3 – Exemplos de metas com diferentes níveis de ambição relativamente a medidas semelhantes**



Fonte: Relatório Especial 26/2023, caixa 1.

<sup>11</sup> Relatório Especial 21/2022, ponto 90.

**Os indicadores comuns medem apenas parcialmente a concretização dos objetivos do MRR**

**31** A Comissão adotou indicadores comuns para efeitos de comunicação de informações sobre os progressos, o acompanhamento e a avaliação do MRR quanto à concretização do objetivo geral e do objetivo específico do Mecanismo<sup>12</sup>, informando assim sobre os progressos deste no seu conjunto. O Tribunal observou anteriormente que os objetivos do MRR eram bastante amplos e abrangiam uma multiplicidade de domínios de intervenção, se sobreponham parcialmente a outros instrumentos de financiamento e não se encontravam plenamente refletidos na atribuição das contribuições financeiras<sup>13</sup>.

**32** Num relatório anterior, o Tribunal constatou que os indicadores comuns abrangiam apenas parcialmente o objetivo geral e o objetivo específico do MRR, uma vez que<sup>14</sup>:

- os indicadores comuns também se referiam principalmente às realizações, pois só 4 dos 14 mediam os resultados e nenhum se referia expressamente ao impacto (ver *figura 4*);
- os indicadores comuns não abrangiam plenamente os seis pilares do MRR;
- 36% das reformas e investimentos incluídos nos PRR não estavam associados a um indicador comum.

---

<sup>12</sup> Regulamento MRR, artigo 29º, nº 4, alínea a), e Regulamento Delegado (UE) 2021/2106 da Comissão, artigo 1º, alínea f).

<sup>13</sup> Parecer 04/2022 sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2021/241 no que diz respeito aos capítulos REPowerEU dos planos de recuperação e resiliência e que altera o Regulamento (UE) 2021/1060, o Regulamento (UE) 2021/2115, a Diretiva 2003/87/CE e a Decisão (UE) 2015/1814 [2022/0164 (COD)], pontos 7 e 32 a 33.

<sup>14</sup> Relatório Especial 26/2023, pontos 41 a 48.

**Figura 4 – Classificação dos indicadores comuns aplicada pelo TCE**

MEDEM OS RESULTADOS	NÃO MEDEM OS RESULTADOS
<b>1</b> Poupança no consumo anual de energia primária	<b>2</b> Capacidade operacional adicional instalada para energias renováveis
<b>4</b> População que beneficia de medidas de proteção contra inundações, incêndios florestais e outras catástrofes naturais associadas ao clima	<b>3</b> Infraestruturas para combustíveis alternativos (pontos de abastecimento/carregamento)
<b>7</b> Utilizadores de serviços, produtos e processos digitais públicos novos e melhorados	<b>5</b> Acréscimo de habitações com acesso à Internet através de redes de capacidade muito elevada
<b>11</b> Número de pessoas com emprego ou à procura de emprego	<b>6</b> Empresas que beneficiam de apoio para desenvolver ou adotar produtos, serviços e processos de aplicação digitais
	<b>8</b> Investigadores que trabalham em instalações de investigação apoiadas
	<b>9</b> Empresas apoiadas (nomeadamente pequenas, incluindo micro, médias e grandes)
	<b>10</b> Número de pessoas que prosseguem estudos ou ações de formação
	<b>12</b> Capacidade das instalações, novas ou modernizadas, de cuidados de saúde
	<b>13</b> Capacidade das salas de aula, novas ou melhoradas, das instalações de acolhimento de crianças e de ensino
	<b>14</b> Número de jovens entre os 15 e os 29 anos de idade que recebem apoio

Fonte: [Relatório Especial 26/2023](#), figura 8.

**33** Além disso, o Tribunal constatou que os indicadores comuns para os pilares ecológico e digital não estavam bem alinhados com os objetivos dos domínios de intervenção pertinentes. Nomeadamente:

- transição ecológica – os quatro indicadores não estão concebidos para acompanhar o desempenho das diferentes medidas no que respeita aos impactos climáticos e ambientais<sup>15</sup>;
- transformação digital – os quatro indicadores comuns relativos ao pilar digital centram-se sobretudo nas realizações e não estão bem alinhados com os objetivos estratégicos pertinentes, como os do programa Década Digital para 2030<sup>16</sup>.

**34** Devido a estas limitações, os indicadores comuns são apenas parcialmente adequados para acompanhar e avaliar o desempenho do MRR<sup>17</sup>. Acresce que a falta de alinhamento destes indicadores com os objetivos estratégicos pertinentes reduzirá a sua utilidade para qualquer avaliação do grau de contribuição do MRR para as transições ecológica e digital da UE.

**Não é possível medir a eficiência porque a Comissão não recolhe informações sobre os custos reais**

**35** O Regulamento Financeiro define "eficiência" como "a melhor relação entre os recursos utilizados, as atividades realizadas e o cumprimento dos objetivos"<sup>18</sup>. A falta de informações sobre as despesas reais financiadas pelo MRR limita a avaliação da eficiência<sup>19</sup>.

---

<sup>15</sup> Relatório Especial 14/2024, pontos 24 e 52.

<sup>16</sup> Relatório Especial 13/2025, pontos 64 a 68.

<sup>17</sup> Relatório Especial 26/2023, ponto 96.

<sup>18</sup> Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046, artigo 33º, nº 1, alínea b).

<sup>19</sup> Relatório Especial 26/2023, ponto 102 e recomendação 4, alínea b).

**36** Em relação ao MRR, a Comissão comunica informações sobre os custos principalmente na grelha de avaliação da recuperação e resiliência<sup>20</sup>, nos relatórios anuais<sup>21</sup> e no relatório de avaliação<sup>22</sup> (que deve avaliar a eficiência da utilização dos recursos). Na prática, contudo, todas as informações sobre os custos baseiam-se em custos estimados ou em valores unitários (ver ponto 39), uma vez que a Comissão não recolhe nem utiliza informações sobre as despesas reais<sup>23</sup>.

**37** O Tribunal observou que, no contexto da elevada inflação e das falhas no aprovisionamento induzidas pela pandemia, as derrapagens de custos estavam a afetar a execução de muitas medidas do MRR, tal como salientado pela Comissão na avaliação intercalar do Mecanismo<sup>24</sup>. Porém, no seu relatório especial sobre o apoio do MRR à transição digital, o Tribunal detetou casos em que os custos estimados excederam os custos reais (ver *caixa 1*).

### Caixa 1

#### Exemplo de custos estimados superiores aos custos reais

Em **França**, relativamente à medida "Modernização digital do Estado e dos territórios", a meta foi cumprida de forma satisfatória. Todavia, embora os custos estimados fossem de 500 milhões de euros, os custos reais foram de 368 milhões de euros (menos 26%), tendo o país recebido o financiamento total com base no custo estimado da medida.

Fonte: [Relatório Especial 13/2025](#), ponto 47.

<sup>20</sup> [Regulamento MRR](#), artigo 30º.

<sup>21</sup> [Ibid.](#), artigo 31º, nº 3, alínea c).

<sup>22</sup> [Ibid.](#), artigo 32º, nº 2.

<sup>23</sup> [Relatório Especial 26/2023](#), ponto 87 e recomendação 4, alínea b), e [Relatório Especial 14/2024, Transição ecológica – Contributo pouco claro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência](#), ponto 57.

<sup>24</sup> Comissão Europeia, [Mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility](#), SWD(2024) 70, secção 4.1.5, sub-secção B, p. 54.

**A ferramenta de comunicação de informações sobre o MRR é de fácil utilização, mas disponibiliza poucas informações sobre o desempenho e comporta riscos relacionados com a fiabilidade dos dados**

**38** O Regulamento MRR exige que a Comissão e os Estados-Membros acompanhem os progressos na execução dos PRR e informem as várias partes interessadas sobre a execução do MRR<sup>25</sup>. A grelha de avaliação da recuperação e resiliência é uma ferramenta concebida para divulgar informações ao público de forma transparente sobre a execução do Mecanismo<sup>26</sup>. Apresenta os progressos na execução dos planos em cada um dos seis pilares<sup>27</sup> e é interativa e fácil de navegar<sup>28</sup>.

**39** As informações comunicadas pela Comissão sobre os progressos no âmbito dos seis pilares ("desembolso por pilar") baseiam-se num valor unitário idêntico para todos os marcos e metas num determinado PRR, que se calcula dividindo a dotação total do plano pelo número de marcos e metas que o mesmo inclui (ver *figura 5*). A "percentagem de fundos do MRR que contribuem para cada pilar de intervenção" baseia-se no pressuposto, bastante elementar, de que as medidas contribuem de forma equitativa para os pilares de intervenção primários e secundários a que foram associadas<sup>29</sup>.

---

<sup>25</sup> Regulamento MRR, artigos 16º, 26º a 27º e 29º a 32º.

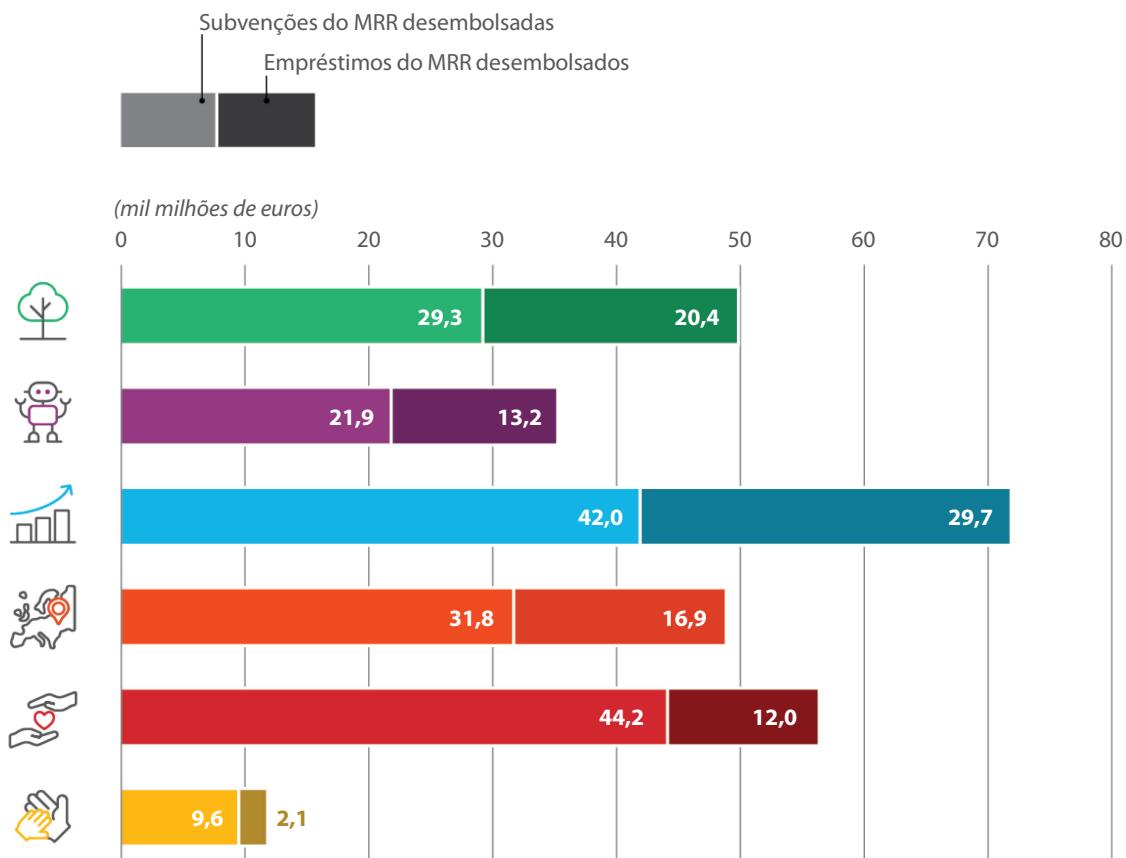
<sup>26</sup> "NextGenerationEU: Comissão Europeia lança grelha de avaliação da recuperação e resiliência", comunicado de imprensa da Comissão Europeia, 15 de dezembro de 2021.

<sup>27</sup> Regulamento Delegado (UE) 2021/2106 que estabelece os indicadores comuns e os elementos pormenorizados da grelha de avaliação da recuperação e resiliência, artigo 1º.

<sup>28</sup> Relatório Especial 26/2023, ponto 75.

<sup>29</sup> Ibid., ponto 101.

**Figura 5 – Desembolsos por pilar**



Fonte: [grelha de avaliação da recuperação e resiliência](#) da Comissão, à data de 9 de fevereiro de 2025.

**40** Consequentemente, cada marco e meta de um determinado PRR tem o mesmo valor unitário, o que não reflete os custos reais ou estimados da medida em causa nem a natureza do marco ou da meta. Esta forma de apresentação dos progressos do MRR no quadro dos seis pilares é enganadora<sup>30</sup>. Na sequência de uma recomendação do Tribunal<sup>31</sup>, a Comissão divulga agora na grelha de avaliação a metodologia subjacente às informações apresentadas sobre os desembolsos por pilar.

<sup>30</sup> [Ibid.](#), pontos 79 a 80.

<sup>31</sup> [Ibid.](#), recomendação 3.

**41** Além disso, a grelha de avaliação nem sempre apresenta de forma transparente os dados relativos aos indicadores comuns<sup>32</sup>. Os Estados-Membros não são obrigados a apresentar quaisquer elementos comprovativos juntamente com os dados (ou explicações sobre as limitações dos dados comunicados) e, em relatórios anteriores<sup>33</sup>, o Tribunal detetou vários casos em que os Estados-Membros comunicaram à Comissão dados não fiáveis ou não comparáveis, tais como:

- estimativas baseadas em dados preliminares ou aproximações quando os dados reais não estão nem estarão disponíveis;
- dados comunicados no âmbito de indicadores errados ou existência de diferentes tipos de dados para o mesmo indicador comum;
- realizações não atribuíveis ao MRR, em que as medidas são parcialmente financiadas a partir de fontes nacionais ou de outras fontes da UE.

**42** A Comissão considera que a responsabilidade pela qualidade dos dados relativos aos indicadores comuns cabe exclusivamente aos Estados-Membros (apesar de o MRR ser executado em regime de gestão direta) e realiza apenas controlos básicos de plausibilidade. Não tenciona auditar os dados subjacentes comunicados, uma vez que tal não é exigido pelo Regulamento MRR<sup>34</sup>. Esta situação reduz a fiabilidade dos dados.

---

<sup>32</sup> Ibid., ponto 81.

<sup>33</sup> Relatório Especial 13/2025, pontos 74 a 75; Relatório Especial 26/2023, pontos 67 a 72 e 81 a 82; Relatório Especial 14/2024, ponto 51.

<sup>34</sup> Relatório Especial 26/2023, ponto 68.

## O quadro de conformidade do MRR e as regras para a proteção dos interesses financeiros da UE não são suficientemente sólidos

**43** Tal como exigido pelo Regulamento MRR, a Comissão verifica o cumprimento satisfatório dos marcos e metas, que é a principal condição de pagamento ao abrigo do MRR<sup>35</sup>. Nestes termos, a conformidade das despesas com as regras nacionais e da UE não é uma condição que os Estados-Membros tenham de cumprir para receber pagamentos do Mecanismo. Os sistemas de controlo da Comissão incluem os seguintes elementos principais (para uma visão completa, ver *figura 6*)<sup>36</sup>:

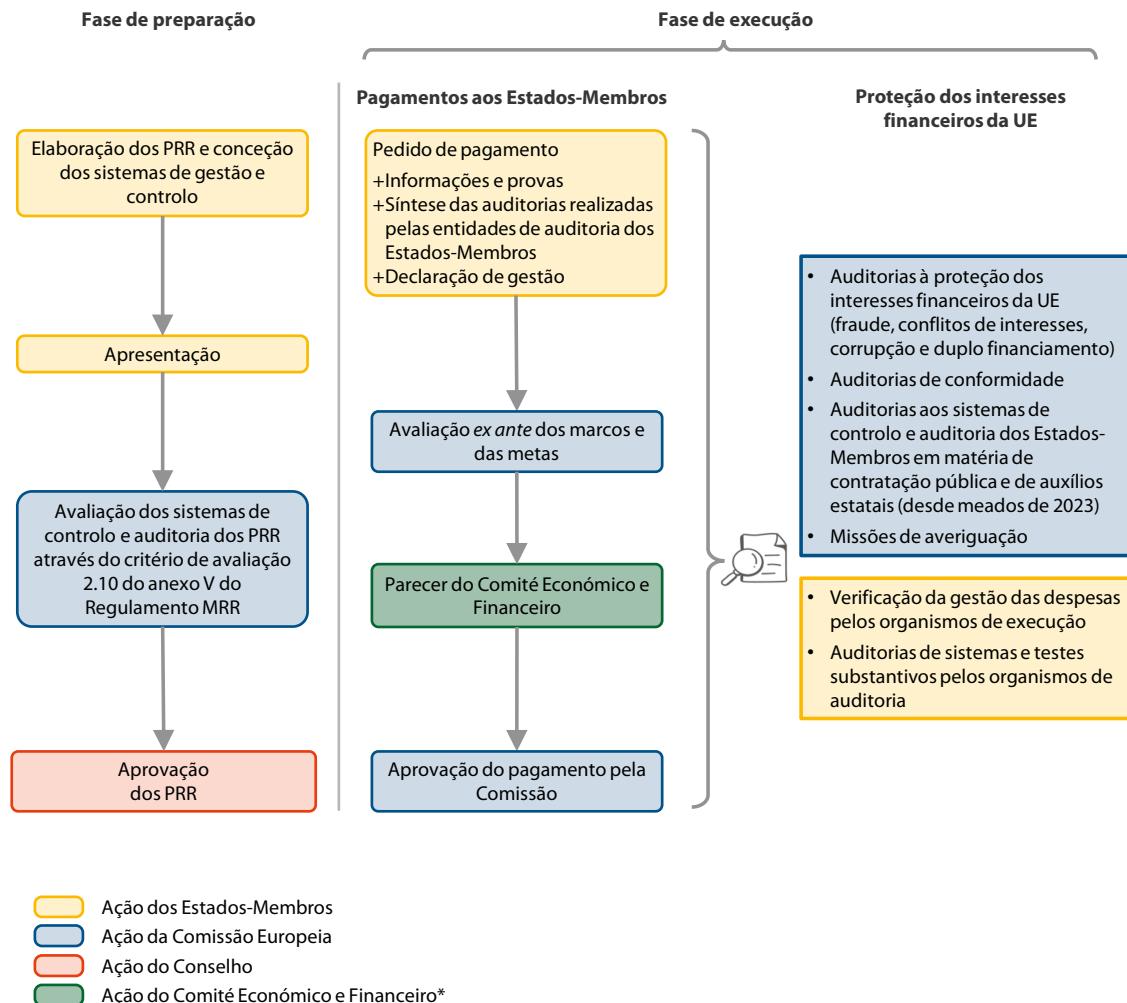
- avaliação prévia do cumprimento satisfatório dos marcos e das metas incluídos nos pedidos de pagamento dos Estados-Membros;
- auditorias *ex post* efetuadas após a realização dos pagamentos aos Estados-Membros;
- auditorias de sistemas e de conformidade relativas aos sistemas de controlo dos Estados-Membros, uma vez que, para proteger os interesses financeiros da UE, a Comissão tem de obter garantias suficientes dos países (em consonância com o quadro jurídico do MRR) e depende largamente dos sistemas nacionais de controlo.

---

<sup>35</sup> Regulamento MRR, artigo 24º, nº 3.

<sup>36</sup> Relatório Anual relativo a 2023, pontos 11.5 a 11.6 e 11.30.

**Figura 6 – Responsabilidades da Comissão e dos Estados-Membros na garantia do cumprimento das condições de pagamento e na proteção dos interesses financeiros da UE**



\* O comité promove a coordenação das políticas entre os Estados-Membros e é composto por altos funcionários das administrações nacionais e dos bancos centrais.

Fonte: Relatório Especial 09/2025, anexo I.

**44** Com base neste trabalho, a Comissão dá garantias sobre os três elementos seguintes<sup>37</sup>:

- garantia sobre a legalidade e regularidade dos pagamentos do MRR;
- nos domínios da contratação pública e dos auxílios estatais, garantia de que os Estados-Membros verificam regularmente (e, desde meados de 2023, de que o fazem de forma eficaz) que o financiamento do MRR e as medidas de execução das reformas e projetos de investimento cumpriram todas as regras aplicáveis, em especial relativamente à prevenção, deteção e correção de fraudes, corrupção e conflitos de interesses;
- em casos de fraude, corrupção e conflitos de interesses não corrigidos pelo Estado-Membro ou de incumprimento grave de uma obrigação estabelecida numa convenção de financiamento, garantia de que o apoio do MRR foi reduzido e de que foram recuperados quaisquer montantes devidos ao orçamento da UE.

**O Regulamento MRR permite interpretações divergentes e uma avaliação discricionária dos requisitos jurídicos**

**45** O Tribunal avaliou a legalidade e regularidade dos pagamentos de subvenções do MRR efetuados nos exercícios de 2021, 2022 e 2023. Para o efeito, repetiu as verificações *ex ante* da Comissão relativas a 785 marcos e metas, que representam 75% dos incluídos nos pedidos de pagamento apresentados. Avaliou igualmente as auditorias *ex post* da Comissão e examinou os relatórios anuais de atividades da Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros e os relatórios anuais sobre a gestão e a execução elaborados pela Comissão. Estes procedimentos de auditoria formam a base das declarações de fiabilidade anuais do Tribunal.

---

<sup>37</sup> Relatório Especial 09/2025, *Sistemas para assegurar a conformidade das despesas do MRR com as regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais – Melhorias visíveis, mas ainda insuficientes*, pontos 34 e 88 a 89.

**46** A auditoria do Tribunal sobre a regularidade do MRR procurou essencialmente determinar se os marcos e metas foram cumpridos de forma satisfatória. Trata-se de uma diferença significativa em relação ao trabalho de auditoria noutros domínios do orçamento, em que se avalia o cumprimento de todas as regras da UE e nacionais pertinentes até ao nível dos destinatários finais. Com base no seu trabalho de auditoria, o Tribunal emitiu uma opinião com reservas sobre as despesas do Mecanismo relativas aos exercícios de 2022 e 2023<sup>38</sup>. No exercício de 2021, apenas foi efetuado um pagamento, que o Tribunal considerou legal e regular em todos os aspetos materialmente relevantes<sup>39</sup>.

**47** O Tribunal constatou que a Comissão tinha concebido, num prazo relativamente curto, uma metodologia de controlo dos desembolsos do MRR, prevendo um processo de verificação documental *ex ante* abrangente para comprovar que os marcos e as metas foram cumpridos de forma satisfatória<sup>40</sup>. Contudo, existiam insuficiências na documentação das avaliações e na descrição do âmbito de contributo dos diferentes serviços para o processo de avaliação<sup>41</sup>.

**48** No entanto, estas verificações *ex ante* não abrangem sistematicamente condições de elegibilidade horizontais, como o cumprimento do período de elegibilidade e os princípios de não substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes, de prevenção do duplo financiamento e de não reversão de medidas já concluídas<sup>42</sup>.

---

<sup>38</sup> Relatórios Anuais relativos a 2022 e 2023, capítulo 1.

<sup>39</sup> Relatório Anual relativo a 2021, capítulo 1.

<sup>40</sup> Relatório Especial 07/2023, pontos 38 e 44.

<sup>41</sup> Relatório Especial 07/2023, ponto 48, e Relatório Anual relativo a 2022, ponto 11.39.

<sup>42</sup> Relatório Anual relativo a 2022, pontos 11.39 a 11.40.

**49** A Comissão obtém garantias adicionais, nomeadamente sobre a proteção dos interesses financeiros da UE, a partir das suas auditorias *ex post*. O Tribunal constatou que estas auditorias apresentavam insuficiências quanto às verificações da reversão de medidas em relação às quais já foram realizados pagamentos, do cumprimento do período de elegibilidade e da substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes<sup>43</sup>. Até à data, a recomendação do Tribunal no sentido de melhorar as auditorias *ex post* foi executada apenas em alguns aspectos<sup>44</sup>.

**As ambiguidades no quadro jurídico contribuíram para os erros detetados pelo Tribunal**

**50** No seu trabalho relativo à Declaração de Fiabilidade, o Tribunal detetou essencialmente três tipos de erros com impacto financeiro:

- marcos e metas não cumpridos de forma satisfatória (16 casos);
- incumprimento do período de elegibilidade (oito casos);
- substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes (seis casos).

**51** Além disso, o Tribunal detetou um erro relacionado com uma violação do princípio da "inexistência de duplo financiamento" e outro relativo à reversão de uma medida de reforma. O *quadro 1* mostra de que forma as ambiguidades do quadro jurídico conduziram a interpretações divergentes dos requisitos jurídicos, contribuindo assim para a frequência dos três tipos de erros mais comuns detetados pelo Tribunal.

---

<sup>43</sup> Relatório Anual relativo a 2022, ponto 11.46 e recomendação 11.1.

<sup>44</sup> Relatório Anual relativo a 2023, ponto 11.31 e anexo 11.3.

**Quadro 1 – Fatores que contribuem para os tipos de erros mais comuns detetados pelo Tribunal**

	Tipo de erro		
	Cumprimento satisfatório do marco/meta	Incumprimento do período de elegibilidade	Despesas orçamentais nacionais recorrentes
Ambiguidades do quadro jurídico...  ... que conduzem a divergências de interpretação entre a Comissão e o Tribunal	<p>Não existe uma definição regulamentar de "cumprimento satisfatório".</p> <p>O quadro de avaliação da <b>Comissão</b><sup>45</sup> permite uma certa margem de interpretação. A existência de marcos/metas definidos de forma vaga leva a divergências de interpretação entre a Comissão e o Tribunal<sup>46</sup>.</p>	<p>O artigo 17º, nº 2, do Regulamento MRR especifica que só são elegíveis as medidas com início a partir de 1 de fevereiro de 2020, sem apresentar quaisquer critérios para definir o que constitui o início de uma medida.</p> <p>As orientações da <b>Comissão</b><sup>47</sup> especificam que um investimento tem início quando são incorridos os primeiros custos subjacentes.</p> <p><b>Na opinião do Tribunal</b>, uma medida tem início quando é assumido o primeiro compromisso jurídico, como um contrato ou uma decisão de financiamento<sup>48</sup>.</p>	<p>O artigo 5º do Regulamento MRR estipula que o financiamento do MRR não pode substituir as despesas orçamentais nacionais recorrentes, exceto em casos devidamente justificados.</p> <p>As orientações da <b>Comissão</b><sup>49</sup> referem-se especificamente às despesas administrativas (como os custos de pessoal e de funcionamento) enquanto despesas recorrentes.</p> <p><b>Na opinião do Tribunal</b>, este conceito não deve limitar-se às despesas administrativas, mas incluir também qualquer atividade recorrente com impacto nas despesas orçamentais nacionais<sup>50</sup>.</p>

Fonte: TCE e Comissão.

<sup>45</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada "Mecanismo de Recuperação e Resiliência: dois anos depois – Um instrumento único no centro da transformação ecológica e digital da UE", COM(2023) 99 final, anexo I.

<sup>46</sup> Relatório Anual relativo a 2023, ponto 11.27.

<sup>47</sup> *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, Comissão Europeia, SWD(2021) 12, parte 1/2, p. 35.

<sup>48</sup> Relatório Anual relativo a 2023, ponto 11.22.

<sup>49</sup> *Guidance to member states – Recovery and resilience plans*, Comissão Europeia, SWD(2021) 12, parte 1/2, p. 16.

<sup>50</sup> Relatório Anual relativo a 2022, caixa 11.2, e Relatório Anual relativo a 2023, caixa 11.3.

**O risco de duplo financiamento aumenta com instrumentos que utilizam financiamento não associado aos custos**

**52** O recente relatório especial do Tribunal sobre o duplo financiamento concluiu que o risco nesta matéria pode aumentar com a introdução de instrumentos de financiamento não associado aos custos, especialmente quando utilizados em conjunto com diferentes programas da UE que financiam medidas e ações semelhantes durante o mesmo período<sup>51</sup>. Além disso, a Comissão não clarificou a definição de duplo financiamento para refletir a natureza específica do modelo de "financiamento não associado aos custos" nem ajustou as implicações para os sistemas de controlo dos Estados-Membros<sup>52</sup>. Considera que a utilização de um modelo desse tipo não aumenta o risco de duplo financiamento e que o MRR dispõe de um sistema de controlo sólido para o efeito.

**53** Além disso, o Tribunal concluiu que os sistemas de controlo aplicados pela Comissão e pelos Estados-Membros ainda não são suficientes para atenuar de forma adequada o risco acrescido de duplo financiamento entre o MRR e outros fundos da UE<sup>53</sup>. É o que acontece, em especial, quando as administrações nacionais e regionais que executam o Mecanismo e os programas de coesão utilizam os seus próprios sistemas informáticos, que não estão interligados. Em alguns Estados-Membros, não é possível estabelecer a correspondência entre beneficiários e projetos por via eletrónica para sinalizar situações de duplo financiamento<sup>54</sup>. A ferramenta de deteção de fraudes Arachne disponibilizada pela Comissão não é muito utilizada pelos Estados-Membros<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> Relatório Especial 22/2024, ponto 100.

<sup>52</sup> Ibid., ponto 103 e recomendação 1.

<sup>53</sup> Ibid., pontos 100 a 101.

<sup>54</sup> Ibid., pontos 69 a 71.

<sup>55</sup> Ibid., pontos 72 a 77.

**54** Os PRR incluem medidas que os Estados-Membros estimaram ter custos nulos. Relativamente a estas medidas, a Comissão alega que, por definição, não pode haver duplo financiamento<sup>56</sup>. Contudo, o Tribunal entende que não está automaticamente excluída a possibilidade de duplo financiamento nestes casos. Essencialmente, a mesma prestação não pode ser financiada duas vezes pelo orçamento da UE, quer os instrumentos de financiamento se baseiem nos custos ou não. No seu trabalho relativo à Declaração de Fiabilidade de 2022, o Tribunal detetou um caso de duplo financiamento associado a uma medida com uma estimativa de custos nulos<sup>57</sup>. Constatou igualmente que as medidas de custo zero não eram sujeitas a quaisquer verificações, o que aumentava o risco de duplo financiamento<sup>58</sup>.

#### **Não é possível dar resposta às reversões dos marcos e das metas após 2026**

**55** Nos termos do Regulamento MRR, as medidas e ações relacionadas com marcos e metas anteriormente cumpridos não podem ser revertidas<sup>59</sup>. Na declaração de gestão que acompanha cada pedido de pagamento, os Estados-Membros devem confirmar que esta condição de "não reversão" continua preenchida<sup>60</sup>.

**56** O Regulamento MRR estabelece que as medidas corretivas relativas a reversões só podem ter lugar até 31 de dezembro de 2026, data em que a Comissão satisfará os últimos pedidos de pagamento<sup>61</sup>. O regulamento não prevê consequências em caso de reversão ocorrida após a avaliação do pedido de pagamento final.

---

<sup>56</sup> Ibid., ponto 34.

<sup>57</sup> Relatório Anual relativo a 2022, ponto 11.30, e Documento de Análise 01/2023, *Financiamento da UE através da política de coesão e do Mecanismo de Recuperação e Resiliência: uma análise comparativa*, ponto 35.

<sup>58</sup> Relatório Especial 22/2024, ponto 103.

<sup>59</sup> Regulamento MRR, artigo 24º, nº 3.

<sup>60</sup> Relatório Anual relativo a 2022, ponto 11.31.

<sup>61</sup> Regulamento MRR, artigo 24º, nºs 1 e 3.

**57** No seu relatório sobre o Estado de direito na UE, o Tribunal observou que as disposições pertinentes do MRR proporcionam à Comissão um conjunto adicional de instrumentos útil para proteger os interesses financeiros da União e assegurar a boa gestão financeira dos fundos da UE<sup>62</sup>. Porém, constatou também que o facto de um Estado-Membro cumprir formalmente as medidas corretivas não conduz necessariamente a melhorias reais e sustentadas. Existe também o risco de as medidas corretivas serem posteriormente revertidas ou de se verificar uma maior deterioração noutros aspetos do Estado de direito.

**O trabalho de auditoria sobre a contratação pública e os auxílios estatais realizado pela Comissão melhorou, mas continuava a ser insuficiente para dar garantias**

**A estratégia de auditoria da Comissão para 2023 abrange os controlos dos sistemas dos Estados-Membros, mas o Tribunal detetou alguns problemas relacionados com o âmbito das auditorias**

**58** A proteção dos interesses financeiros da UE exige que os Estados-Membros previnam, detetem e corrijam irregularidades graves e assegurem que os projetos do MRR cumprem todas as regras nacionais e da União aplicáveis. No entanto, uma vez que o cumprimento dessas regras não é uma condição de pagamento (a não ser que tal seja expressamente incluído nos requisitos de um marco ou meta em específico), as verificações *ex ante* da Comissão não abrangem este aspeto<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> Relatório Especial 03/2024, *Estado de direito na UE – Melhor proteção dos interesses financeiros da UE, mas ainda há riscos*, pontos 98 e 105.

<sup>63</sup> Relatório Especial 07/2023, pontos 28 e 34 a 35.

**59** Na fase inicial do MRR, a Comissão declarou que os Estados-Membros são os únicos responsáveis por verificar se o financiamento do Mecanismo foi corretamente utilizado em conformidade com todos os regulamentos nacionais e da UE aplicáveis e que a Comissão apenas tinha uma responsabilidade residual na proteção dos interesses financeiros da União<sup>64</sup>. O Tribunal constatou que, apesar de a Comissão se apoiar exclusivamente nos Estados-Membros para assegurar o cumprimento das regras nacionais e da UE, o seu exame dos mecanismos de auditoria e controlo do MRR descritos pelos Estados-Membros nos PRR não verificava de forma suficiente os controlos da contratação pública e dos auxílios estatais<sup>65</sup>. Além disso, a estratégia de auditoria inicial da Comissão para o Mecanismo não incluía auditorias para verificar o cumprimento das regras da União e nacionais<sup>66</sup>.

**60** O Tribunal constatou que tal constituía uma lacuna de garantia e prestação de contas, uma vez que o incumprimento das regras em matéria de contratação pública ou de auxílios estatais é uma importante fonte de erros detetados nas suas auditorias a outros programas de despesas da UE<sup>67</sup>. Recomendou que a Comissão determinasse as medidas necessárias para colmatar a lacuna de garantia no que diz respeito ao cumprimento das regras nacionais e da União pelos projetos de investimento financiados pelo MRR<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> *Annual activity report 2021 – Economic and Financial Affairs*, p. 52.

<sup>65</sup> Relatório Especial 09/2025, ponto 7.

<sup>66</sup> Relatório Especial 07/2023, ponto 33.

<sup>67</sup> Relatório Anual relativo a 2021, capítulo 1: "Declaração de Fiabilidade e informações em seu apoio", figura 1.8.

<sup>68</sup> Relatório Especial 07/2023, recomendação 3.

**61** Desde meados de 2023, a Comissão intensificou o seu trabalho de auditoria e começou a verificar a eficácia dos sistemas de controlo e auditoria dos Estados-Membros, nomeadamente através do reforço das auditorias a estes sistemas, em conformidade com a recomendação do Tribunal<sup>69</sup>. Não obstante, a garantia relativamente ao exercício de 2023 apenas referia que os Estados-Membros realizavam verificações regulares, não abrangendo ainda a eficácia das mesmas. Em dezembro de 2023, a Comissão atualizou a sua estratégia de auditoria, que prevê agora verificações pormenorizadas dos sistemas de auditoria e controlo dos Estados-Membros em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. Incluiu essas verificações em todas as suas auditorias e adotou listas de controlo de auditoria específicas em setembro de 2023. Porém, o Tribunal constatou que se mantêm algumas insuficiências nestas listas de controlo no que diz respeito aos auxílios estatais, uma vez que não abrangem os controlos dos Estados-Membros relativos às subvenções concedidas a empresas ao abrigo do Regulamento Geral de Isenção por Categoria ou a regimes ao abrigo do enquadramento dos auxílios estatais à investigação, desenvolvimento e inovação<sup>70</sup>.

**62** O Tribunal detetou problemas relacionados com a forma como as constatações preliminares de auditoria são tidas em conta e com a metodologia de avaliação dos riscos<sup>71</sup>. Por exemplo, a Comissão classifica os sistemas de controlo dos Estados-Membros como de risco baixo se ainda não tiver realizado qualquer trabalho de auditoria ou se, quando são assinaladas questões importantes, o Estado-Membro confirmar que serão aplicadas medidas corretivas.

---

<sup>69</sup> Relatório Especial 09/2025, ponto 6, e *Annual Activity Report 2023*, Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros da Comissão, p. 74.

<sup>70</sup> Relatório Especial 09/2025, pontos 15 e 81.

<sup>71</sup> Ibid., pontos 85 e 87.

## Alguns sistemas de controlo dos Estados-Membros apresentam insuficiências

**63** Quando a Comissão determina que os mecanismos de acompanhamento e controlo de um Estado-Membro não estão plenamente operacionais, colocando assim em risco a regularidade dos pagamentos do MRR e a proteção dos interesses financeiros da UE<sup>72</sup>, inclui "marcos de auditoria e controlo" no PRR desse país. Os Estados-Membros devem cumprir estes marcos antes de apresentar quaisquer pedidos de pagamento subsequentes. O Tribunal considera que a existência de marcos de controlo é um passo positivo para melhorar os sistemas de controlo dos Estados-Membros. Todavia, é também uma indicação de que os sistemas de acompanhamento e controlo não estavam plenamente funcionais<sup>73</sup>. Em sete Estados-Membros, o segundo ou terceiro pagamentos dependiam do cumprimento dos marcos de controlo, o que significa que, em alguns casos, foram realizados pagamentos do MRR a países com insuficiências nos seus sistemas de controlo. O Tribunal considera que este facto põe em causa a proteção dos interesses financeiros da União e a regularidade das despesas<sup>74</sup>.

**64** Cada pedido de pagamento de um Estado-Membro deve também ser acompanhado de uma declaração de gestão<sup>75</sup>, confirmando que os fundos foram utilizados para a finalidade prevista e que os sistemas de controlo aplicados dão as garantias necessárias de que os fundos foram geridos de acordo com todas as regras aplicáveis. Cada pedido de pagamento deve igualmente incluir uma síntese das auditorias realizadas, das vulnerabilidades assinaladas e das eventuais medidas corretivas tomadas<sup>76</sup>.

---

<sup>72</sup> Relatório Anual relativo a 2022, capítulo 11, ponto 11.49.

<sup>73</sup> Relatório Especial 07/2023, ponto 27.

<sup>74</sup> Relatório Especial 21/2022, ponto 103.

<sup>75</sup> Regulamento MRR, artigo 22º, nº 2, alínea c), subalínea i).

<sup>76</sup> Regulamento MRR, artigo 22º, nº 2, alínea c), subalínea ii).

**65** Os Estados-Membros baseiam as garantias dadas nas declarações de gestão em controlos realizados por organismos nacionais responsáveis pela gestão da execução do MRR e em auditorias independentes realizadas por organismos nacionais de auditoria. De acordo com o Regulamento MRR, os Estados-Membros podem utilizar para este efeito os sistemas nacionais de gestão e controlo de que já disponham. O Tribunal constatou que a falta de requisitos predefinidos para os sistemas quanto à contratação pública e aos auxílios estatais criou um ambiente que não era propício à aplicação, pelos países, de sistemas de controlo destas matérias que gerassem um nível suficiente de garantia coerente em toda a UE<sup>77</sup>.

**66** O Tribunal constatou que as declarações de gestão de alguns Estados-Membros auditados revelaram insuficiências em termos de âmbito de aplicação, qualidade, calendário e documentação dos controlos. As insuficiências apontadas incluíam igualmente a falta de provas dos controlos ou auditorias dos procedimentos de contratação pública ou a existência de auditorias que não abrangiam todos os riscos pertinentes neste domínio. No que diz respeito à concessão de auxílios estatais, os controlos dos Estados-Membros eram geralmente adequados, mas as verificações dos organismos de auditoria eram muitas vezes inexistentes ou efetuadas apenas após a assinatura da declaração de gestão pelo Estado-Membro e a realização do pagamento correspondente pela Comissão<sup>78</sup>.

**67** Além disso, nos seus relatórios anuais, o Tribunal detetou vários casos de marcos e metas para os quais as informações constantes das declarações de gestão não eram suficientemente fiáveis ou eram inexatas ou incompletas. Os Estados-Membros em causa não tinham incluído uma reserva nas suas declarações relativamente a nenhum destes casos.

---

<sup>77</sup> Relatório Especial 09/2025, pontos 9 a 10.

<sup>78</sup> Ibid., pontos 13 a 14.

**68** Com base no seu trabalho, o Tribunal considera que, apesar das melhorias no trabalho de auditoria da Comissão, esta não conseguiu obter garantias suficientes sobre se os Estados-Membros dispõem de sistemas de controlo interno eficazes para assegurar que as despesas do MRR cumprem as regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. Esta situação não é coerente com as declarações de fiabilidade anuais da Comissão emitidas até junho de 2024, que não incluíram reservas relativas aos sistemas de controlo e auditoria do Mecanismo em matéria de conformidade da contratação pública e dos auxílios estatais utilizados pelos Estados-Membros<sup>79</sup>

### **As reduções das contribuições financeiras não dão resposta a violações específicas das regras da contratação pública**

**69** Se a Comissão concluir, com base em verificações *ex ante*, que um marco ou meta não foi satisfatoriamente cumprido, o montante correspondente (calculado segundo a metodologia de suspensão de pagamentos) pode ser suspenso por um período de seis meses, até que o Estado-Membro apresente provas do cumprimento satisfatório do marco ou da meta. Caso contrário, a Comissão reduz proporcionalmente a contribuição financeira. O método criado pela Comissão para reduzir as contribuições financeiras em caso de incumprimento (parcial) dos marcos e das metas<sup>80</sup> assenta em muitas apreciações e pode, por isso, conduzir a interpretações diferentes entre a Comissão e o Tribunal<sup>81</sup>. Desde 2023, a metodologia de suspensão de pagamentos já foi aplicada em vários casos, que dizem respeito a pagamentos à Lituânia, Roménia, Portugal, Itália, Espanha e Bélgica<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Relatório Especial 09/2025, ponto 18.

<sup>80</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada "Mecanismo de Recuperação e Resiliência: dois anos depois – Um instrumento único no centro da transformação ecológica e digital da UE", COM(2023) 99 final, anexo II.

<sup>81</sup> Relatório Anual relativo a 2023, ponto 11.19.

<sup>82</sup> *Partial payments under the Recovery and Resilience Facility: An overview*, Serviço de Estudos do Parlamento Europeu.

**70** Como mencionado no [quadro 1](#), o Regulamento MRR não especifica como interpretar o termo "satisfatoriamente". Ao avaliar o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas, a Comissão aceita desvios mínimos (inferiores a 5%) em termos de substância, forma, calendário e contexto. O Tribunal observa que a parte de um pagamento correspondente a estes desvios pode ascender a vários milhões de euros<sup>83</sup>.

**71** O Regulamento MRR estipula que os Estados-Membros podem utilizar os sistemas nacionais de gestão do orçamento para corrigir infrações das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. Em relação a estes últimos, a legislação da UE prevê as medidas corretivas a tomar quando esses auxílios são ilegais e incompatíveis com o mercado interno da União. No que se refere à contratação pública, o Tribunal constatou que as medidas corretivas nos Estados-Membros variavam consideravelmente. Em alguns deles, os fundos do MRR não são recuperados junto dos destinatários finais em caso de irregularidades na contratação pública ou, se o forem, não são devolvidos ao orçamento da UE, o que está em consonância com o quadro jurídico do Mecanismo. Se os países não aplicarem recuperações por infrações específicas das regras, reduz-se o efeito dissuasor e cria-se um risco para a reputação da União<sup>84</sup>.

**72** De acordo com o Regulamento MRR, a Comissão tem de o direito de tomar medidas corretivas quando deteta insuficiências graves dos sistemas, mas não pode efetuar correções por infrações específicas das regras da contratação pública, a não ser em casos de irregularidades graves (fraude, corrupção, conflitos de interesses e duplo financiamento) que não tenham sido corrigidas pelo Estado-Membro. Nestes termos, a conceção do MRR permite que os pagamentos sejam realizados na íntegra, mesmo em caso de irregularidades na contratação pública. Até à data, a Comissão não aplicou quaisquer reduções às dotações dos Estados-Membros no âmbito do Mecanismo devido a infrações relacionadas com os controlos da contratação pública ou dos auxílios estatais<sup>85</sup>.

---

<sup>83</sup> [Relatório Anual relativo a 2023](#), ponto 11.27.

<sup>84</sup> [Relatório Especial 09/2025](#), ponto 20.

<sup>85</sup> [Ibid.](#), ponto 21.

**73** O Tribunal constatou igualmente que as declarações de gestão dos Estados-Membros devem indicar se as medidas financiadas pelo MRR foram objeto de fraude<sup>86</sup>. Contudo, não existem orientações claras sobre o momento exato em que deve ser comunicada uma suspeita de fraude, se existe um limiar de comunicação e quais as informações normalizadas a enviar acerca de cada caso e das medidas corretivas tomadas<sup>87</sup>. Até ao final de 2023, os Estados-Membros não tinham comunicado nas suas declarações de gestão um único caso de suspeita de fraude. Porém, o relatório anual da Procuradoria Europeia relativo a 2023 informou que existiam 206 investigações em curso em relação a fundos do MRR que, na maior parte, tinham sido transmitidas pelos Estados-Membros, com um impacto potencial estimado em mais de 1,8 mil milhões de euros<sup>88</sup>.

**Registam-se atrasos na execução e subsistem riscos no que diz respeito à conclusão das medidas, aos resultados e ao financiamento**

**A execução está a avançar, mas com atrasos, o que cria riscos para a conclusão das medidas e a concretização dos objetivos do MRR**

**O pré-financiamento facilitou o desembolso dos fundos numa fase inicial, mas, apesar das alterações aos PRR, existem atrasos na execução**

**74** A finalidade do MRR é promover a coesão económica, social e territorial da UE, através da melhoria da resiliência, da preparação para situações de crise, da capacidade de ajustamento e do potencial de crescimento dos Estados-Membros, bem como da atenuação do impacto social e económico da crise<sup>89</sup>. Por conseguinte, o seu propósito é duplo: acelerar a recuperação da pandemia e aumentar a capacidade de resistência a futuras crises<sup>90</sup>.

---

<sup>86</sup> Relatório Anual relativo a 2023, ponto 11.41.

<sup>87</sup> Relatório Especial 07/2023, pontos 80 a 81.

<sup>88</sup> Relatório Anual da Procuradoria Europeia 2023, p. 68.

<sup>89</sup> Regulamento MRR, artigo 4º, nº 1.

<sup>90</sup> Relatório Especial 13/2024, ponto 3.

**75** A absorção atempada do financiamento do MRR é essencial para garantir que este pode cumprir os seus objetivos, em especial o de fazer face às consequências da crise provocada pela COVID-19<sup>91</sup>. Na ausência de uma definição clara de absorção no Regulamento MRR, o Tribunal define-a como o volume de financiamento da UE pago pela Comissão aos Estados-Membros<sup>92</sup>. Além disso, para que o Tribunal avalie a absorção como atempada, é preciso que os Estados-Membros tenham apresentado os seus pedidos de pagamento em conformidade com o calendário indicativo constante do acordo operacional em vigor no momento da apresentação de cada pedido de pagamento<sup>93</sup>.

**76** Até ao final de 2024, todos os Estados-Membros, com exceção da Hungria, tinham assinado acordos operacionais. A Hungria não apresentou pedidos de pagamento e apenas recebeu pré-financiamento, pois o seu PRR incluía 27 "super marcos", que tinham de ser cumpridos antes de qualquer pagamento regular<sup>94</sup>.

**77** A taxa de pré-financiamento do MRR (ou seja, a percentagem da dotação desembolsada a um Estado-Membro antes de serem efetuados pagamentos formais ligados às condições de pagamento) é significativamente mais elevada do que a de outros instrumentos de financiamento da UE<sup>95</sup>. Em concreto, os Estados-Membros podiam solicitar, a este título, a antecipação de até 13% das suas dotações do MRR. Este pré-financiamento permitiu, numa fase inicial, disponibilizar rapidamente mais fundos e, por conseguinte, era coerente com o objetivo do MRR de dar resposta à crise provocada pela COVID-19. Para a maioria dos Estados-Membros, o pré-financiamento inicial ajudou a colmatar a lacuna até aos primeiros desembolsos regulares<sup>96</sup>.

**78** O cofinanciamento pode aumentar o compromisso e a propriedade de um Estado-Membro ou beneficiário, mas não é obrigatório nos termos do MRR<sup>97</sup>.

---

<sup>91</sup> Ibid., ponto 10.

<sup>92</sup> Ibid., pontos 11 a 12.

<sup>93</sup> Regulamento MRR, artigo 20º, nº 6, e considerando 70.

<sup>94</sup> Relatório Especial 03/2024, pontos 64 a 65.

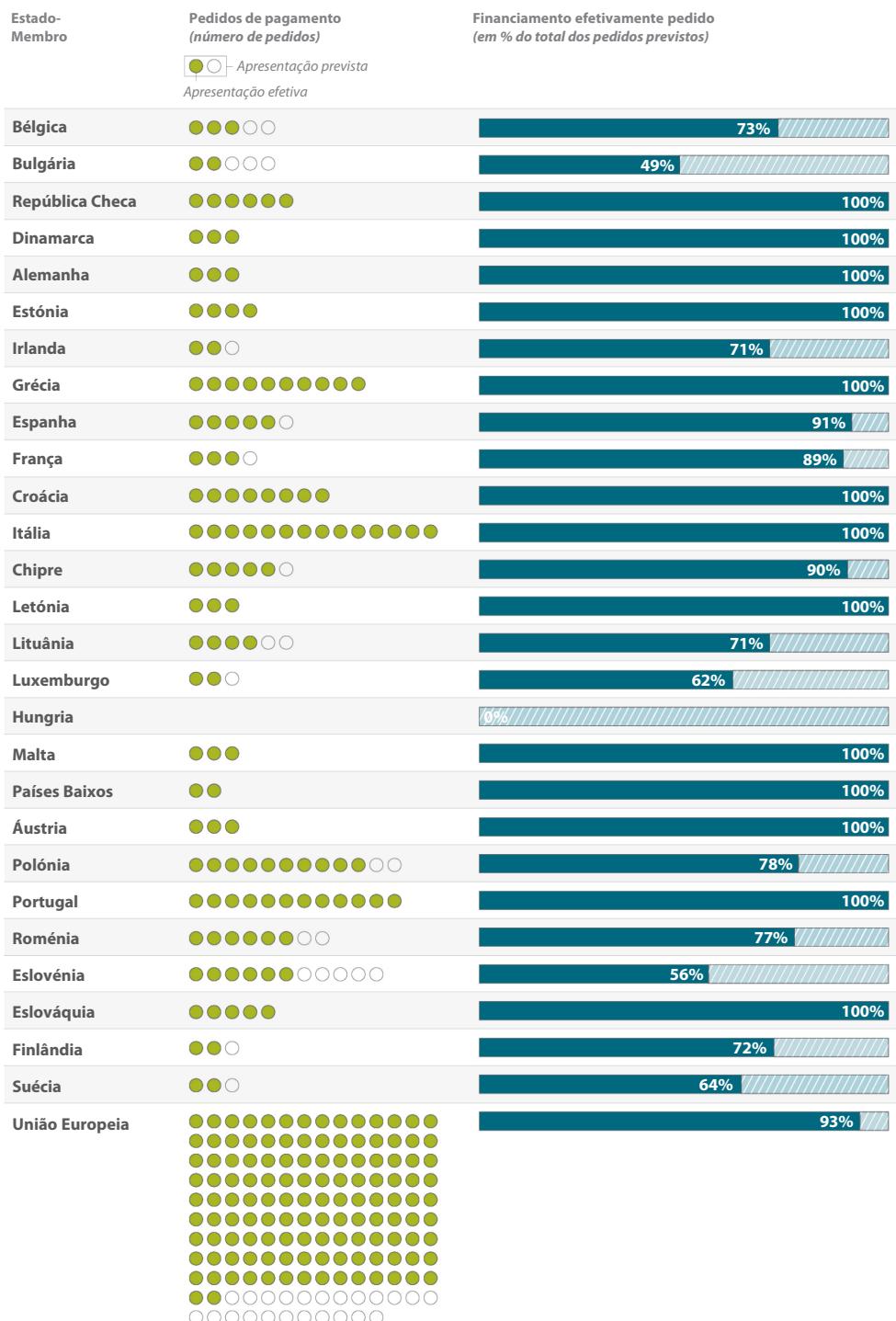
<sup>95</sup> Documento de Análise 01/2023, ponto 67.

<sup>96</sup> Relatório Especial 13/2024, pontos 18 a 20.

<sup>97</sup> Documento de Análise 01/2023, ponto 71.

**79** No final de 2024, tinham sido apresentados 128 dos 151 pedidos de pagamento (de subvenções e empréstimos) previstos até essa data (ou seja, 85%), com diferenças significativas entre os Estados-Membros. Estes pedidos dizem respeito a cerca de 93% do financiamento que deveria ser solicitado até essa data (ver *figura 7*).

**Figura 7 – Pedidos de pagamento apresentados e financiamento solicitado à data de 31 de dezembro de 2024 (em comparação com os prazos indicativos)**



*Nota: devido à ausência de um calendário indicativo, os pedidos de pagamento sob a forma de empréstimos a Espanha não são tidos em conta nas análises. Também não se inclui a Hungria, pois até ao final de 2024 o país não tinha assinado o acordo operacional.*

Fonte: TCE, segundo as informações dos acordos operacionais em vigor no momento da apresentação de cada pedido de pagamento e das decisões de execução do Conselho (para o financiamento e o calendário), bem como da [grelha de avaliação da recuperação e resiliência](#) da Comissão (para as datas efetivas de apresentação dos pedidos de pagamento).

**80** Apesar de a maioria dos Estados-Membros (18 em 26) ter atualizado os calendários indicativos constantes dos seus acordos operacionais, mais de metade dos pedidos de pagamento não tinha sido apresentada na data prevista. O Tribunal observou igualmente que os atrasos se tornaram mais frequentes à medida que a execução do MRR progredia. Enquanto 63% dos pedidos relativos ao primeiro pagamento (24 em 38) foram apresentados em tempo oportuno, a percentagem diminuiu para 61% (22 em 36) no segundo pagamento e 23% (8 em 31) no terceiro. Do mesmo modo, em relação ao quarto pagamento, 27% dos pedidos (6 em 22) foram apresentados atempadamente. No que se refere às medidas digitais, o Tribunal constatou que, na sua amostra, os atrasos na execução foram mais generalizados do que indicado nos relatórios da Comissão ou nos PRR revistos<sup>98</sup>.

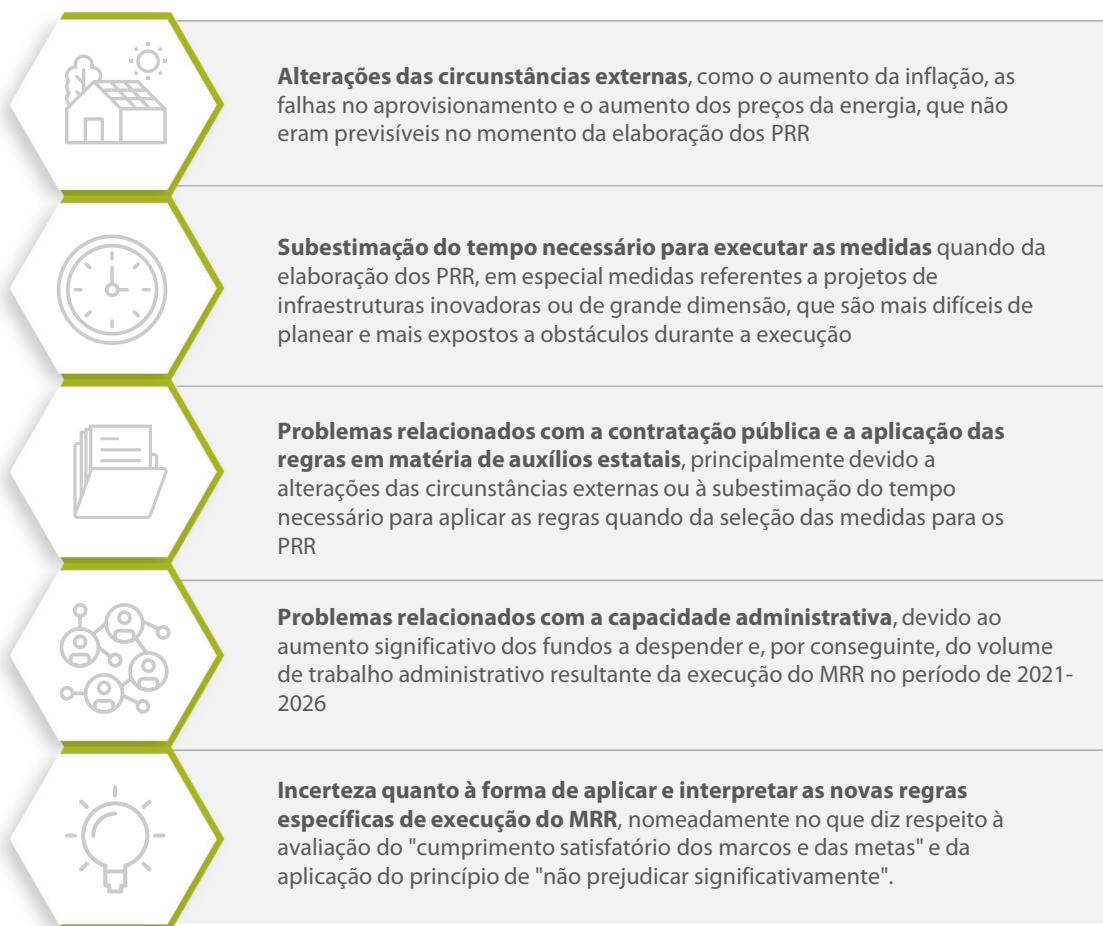
**81** O Tribunal apontou vários fatores comuns que contribuíram para atrasos na execução dos PRR<sup>99</sup>. Entre estes, contam-se circunstâncias externas, como a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, iniciada em fevereiro de 2022, que desencadeou a subida da inflação e preços recorde da energia na UE. Conta-se igualmente a subestimação do tempo necessário para executar as medidas, em especial as referentes a projetos de infraestruturas inovadoras ou de grande dimensão (ver *figura 8*).

---

<sup>98</sup> Relatório Especial 13/2025, ponto 44.

<sup>99</sup> Relatório Especial 13/2024, pontos 28 a 52; Parecer 04/2022 sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2021/241 no que diz respeito aos capítulos REPowerEU dos planos de recuperação e resiliência, ponto 14.

**Figura 8 – Fatores comuns que contribuíram para atrasos na execução dos PRR**



Fonte: [Relatório Especial 13/2024](#), pontos 28 a 52.

**82** O Regulamento MRR especifica quatro circunstâncias em que um Estado-Membro pode alterar o PRR, que incluem os casos em que os marcos e metas deixam de ser exequíveis devido a "circunstâncias objetivas"<sup>100</sup> (por exemplo, inflação elevada e/ou perturbações nas cadeias de abastecimento; determinação de alternativas melhores para concretizar uma medida; dificuldades jurídicas ou técnicas). De um modo geral, os Estados-Membros propuseram alterações aos planos a fim de encontrarem uma solução para medidas que, de outro modo, deixariam de ser exequíveis e, assim, poderem facilitar a absorção<sup>101</sup>. As orientações da Comissão<sup>102</sup> indicam que as alterações propostas não devem diminuir a ambição global dos PRR.

**83** No total, até ao final de 2024, tinham sido introduzidas 1 092 alterações às medidas incluídas nos PRR devido a circunstâncias objetivas<sup>103</sup>. Nos Estados-Membros auditados, as alterações diziam principalmente respeito à redução das metas, ao adiamento da conclusão das medidas ou à supressão de medidas<sup>104</sup>. Embora o impacto destas alterações na absorção e na diminuição dos atrasos ainda não seja visível<sup>105</sup>, elas contribuíram para o aumento da percentagem de medidas do MRR a concluir nos últimos oito meses do período de execução (janeiro a agosto de 2026), de 29% para 37%.

---

<sup>100</sup> Regulamento MRR, artigo 21º; Comissão Europeia, *Orientações sobre os planos de recuperação e resiliência* (C/2024/4618), pp. 5 a 6.

<sup>101</sup> Relatório Especial 13/2024, ponto 62.

<sup>102</sup> Comunicação da Comissão intitulada "Orientações sobre os planos de recuperação e resiliência no contexto do plano REPowerEU" (2023/C 80/01), p 12.

<sup>103</sup> A partir da base de dados FENIX, da Comissão.

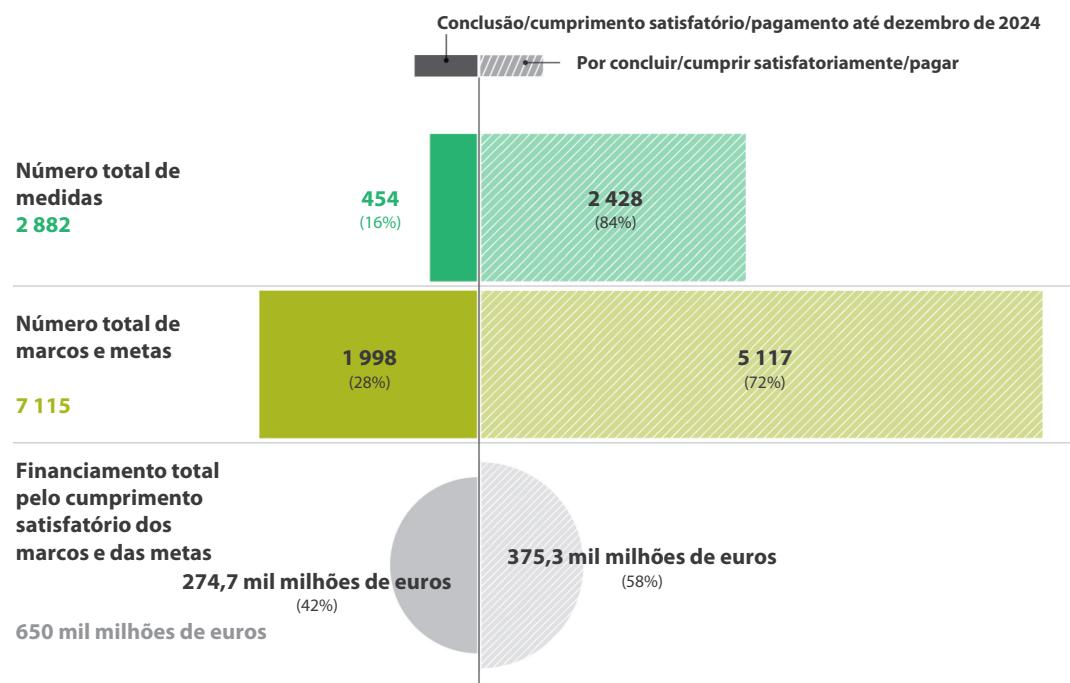
<sup>104</sup> Relatório Especial 13/2024, ponto 60 e quadro 1.

<sup>105</sup> Ibid., ponto 95.

**Mais de um terço de todas as medidas tem de ser concluído em 2026, o que cria riscos para a sua conclusão e os interesses financeiros da UE**

**84** Todas as medidas previstas nos PRR têm de estar concluídas até 31 de agosto de 2026<sup>106</sup>. No entanto, em dezembro de 2024, a maior parte dos marcos e metas ainda não tinha sido satisfatoriamente cumprida (ver *figura 9*). Além disso, dois Estados-Membros (Hungria e Suécia) ainda não tinham recebido qualquer financiamento a este título. A Suécia apresentou os dois primeiros pedidos de pagamento em 20 de dezembro de 2024, estando ambos em avaliação à data dos trabalhos do Tribunal para a presente análise.

**Figura 9 – Progressos na execução dos PRR em dezembro de 2024 e autorizações remanescentes no final do MRR (subvenções e empréstimos)**



*Nota:* a figura mostra o número de medidas concluídas até ao final de 2024 segundo os marcos e metas avaliados como cumpridos de forma satisfatória pela Comissão até essa data. O financiamento pago até dezembro de 2024 inclui os pagamentos líquidos (subvenções e empréstimos) aos Estados-Membros e os montantes de pré-financiamento apurados.

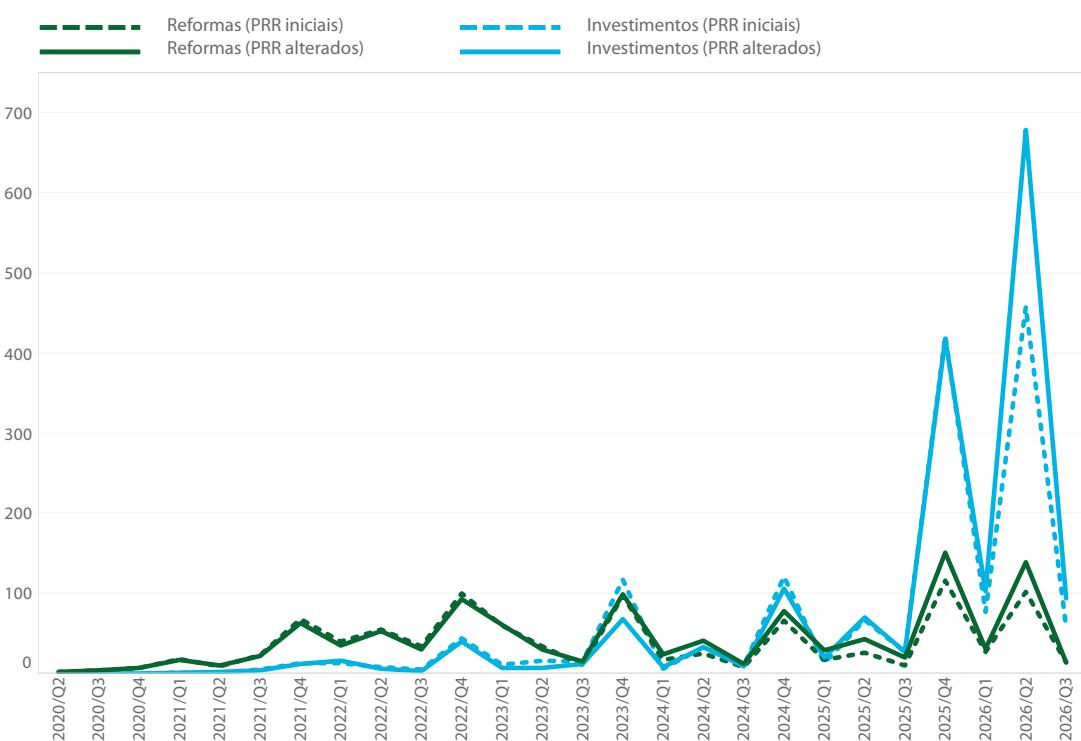
*Fonte:* TCE, a partir da base de dados FENIX e da [grelha de avaliação da recuperação e resiliência da Comissão](#).

<sup>106</sup> [Regulamento MRR](#), artigo 18º, nº 4, alínea i).

**85** Além disso, a execução do MRR é mais difícil na segunda metade do período de execução<sup>107</sup>, principalmente devido:

- à transição das reformas para os investimentos (ver *figura 10*), que podem ser bastante complexos, em especial nos casos de projetos de infraestruturas inovadoras ou de grande dimensão;
- à alteração da natureza dos marcos e das metas, que se referem a fases de execução mais avançadas e, por conseguinte, são frequentemente mais difíceis de concretizar do que os anteriores (respeitantes às fases iniciais de execução).

**Figura 10 – Número de medidas com conclusão prevista por trimestre (2020-2026)**



*Nota:* a figura mostra os dados disponíveis na base de dados FENIX da Comissão em 10 de janeiro de 2025. Do total de 2 882 medidas incluídas nos PRR, 14 não têm marcos e metas correspondentes na base de dados FENIX, pelo que não foram tidas em conta na análise. O primeiro PRR foi aprovado pelo Conselho no terceiro trimestre de 2021.

*Fonte:* TCE, a partir da base de dados FENIX, da Comissão.

<sup>107</sup> Relatório Especial 13/2024, pontos 37 e 81 a 84; Comissão Europeia, "Statements by Executive Vice-President Dombrovskis and Commissioner Gentiloni at the press conference on the mid-term evaluation of the Recovery and Resilience Facility", 21 de fevereiro de 2024.

**86** No total, prevê-se que no último ano do período de elegibilidade do MRR sejam concluídas 1 060 medidas (ou seja, 37%). Em 2026, os Estados-Membros preveem concluir mais de 50% de todos os investimentos e mais de 16% de todas as reformas constantes dos PRR.

**87** As dotações de subvenção dos Estados-Membros são calculadas segundo a metodologia estabelecida no Regulamento MRR<sup>108</sup>, e a dotação máxima de empréstimos de cada um é calculada em percentagem do seu Rendimento Nacional Bruto. Contudo, o perfil de pagamento de cada Estado-Membro (um quadro que define o montante que receberá pelo cumprimento satisfatório dos marcos e metas, bem como as datas dos pagamentos) é definido na respetiva decisão de execução do Conselho. Os perfis de pagamento são o resultado de negociações com o Estado-Membro em causa. Embora tenham em conta a quantidade e a importância dos marcos e das metas, não os refletem necessariamente<sup>109</sup>.

**88** Até ao final de 2024, a Comissão tinha desembolsado 42% da dotação total do MRR (subvenções e empréstimos) em contrapartida do cumprimento satisfatório de 28% de todos os marcos e metas (ver *figura 9*). A forma como o Mecanismo está concebido faz com que os desembolsos não reflitam necessariamente a quantidade e importância dos marcos e das metas. Por conseguinte, existe o risco de uma parte significativa do financiamento do MRR ser paga sem que os Estados-Membros tenham concluído as medidas correspondentes. O facto de o Regulamento MRR não prever a possibilidade de recuperar fundos se as medidas não forem concluídas põe em risco o cumprimento dos objetivos do Mecanismo e, portanto, a proteção dos interesses financeiros da UE<sup>110</sup>.

---

<sup>108</sup> Regulamento MRR, anexos I a III.

<sup>109</sup> Relatório Especial 13/2024, ponto 87.

<sup>110</sup> Relatório Especial 13/2024, ponto 90.

**O facto de os fundos terem sido desembolsados aos Estados-Membros não significa que tenham chegado aos destinatários finais e à economia real**

**89** De acordo com a definição do Tribunal, considera-se que o financiamento é absorvido quando é desembolsado aos Estados-Membros, enquanto beneficiários dos fundos do MRR (ver ponto 75). Por conseguinte, a absorção não significa que estes fundos tenham chegado aos seus destinatários finais e à economia real. Num relatório anterior, baseando-se nos dados recebidos de 15 Estados-Membros até outubro de 2023, o Tribunal constatou que apenas cerca de metade dos fundos pagos aos Estados-Membros tinha chegado aos destinatários finais<sup>111</sup>.

**90** Os Estados-Membros são obrigados a divulgar publicamente e a atualizar duas vezes por ano as listas dos 100 destinatários finais que recebem o montante mais elevado de financiamento para a execução das medidas incluídas nos PRR. No contexto do MRR, um "destinatário final" é definido como a última entidade recetora de fundos que não seja um contratante ou subcontratante<sup>112</sup>, mas as autoridades nacionais confirmaram que esta definição continua a permitir margem de interpretação. Ao analisar estas listas, o Tribunal observou que, para medidas semelhantes, a interpretação de "destinatário final" divergiu consoante o Estado-Membro (ver **caixa 2**), o que reduziu o nível de informação sobre o financiamento do Mecanismo que já tinha chegado à economia real.

---

<sup>111</sup> Ibid., ponto 54.

<sup>112</sup> Comunicação da Comissão intitulada "Orientações sobre os planos de recuperação e resiliência no contexto do plano REPowerEU" (2023/C 80/01), p 34.

## Caixa 2

### Exemplos de interpretações divergentes de "destinatário final"

No que se refere às medidas relacionadas com a concessão de financiamento às empresas, os destinatários finais, em alguns Estados-Membros, incluíram instituições que concedem o financiamento ao nível nacional ou mesmo da UE (como o Banco Europeu de Investimento, o Fundo Europeu de Investimento ou o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento), enquanto outros Estados-Membros entenderam que a designação se refere às empresas que recebem o financiamento.

Quanto às medidas associadas à renovação energética de edifícios públicos, as entidades registadas como destinatários finais em alguns Estados-Membros eram ministérios ou municípios, ao passo que, noutras, eram empresas públicas de energia ou empresas privadas.

No respeitante às medidas relacionadas com o fornecimento de dispositivos digitais no setor da educação, as entidades registadas como destinatários finais em alguns Estados-Membros eram ministérios ou municípios e, noutras, as próprias universidades ou escolas.

*Fonte: Relatório Especial 13/2024, pontos 55 a 56.*

**De um modo geral, as medidas do MRR concretizaram as realizações pretendidas, mas os resultados foram modestos no que respeita à resposta aos desafios estruturais e ao contributo para os objetivos da UE**

**A maioria das medidas auditadas nos domínios digital e do mercado de trabalho concretizou as realizações pretendidas, mas, até à data, apenas cerca de metade delas mostra resultados**

**91** O Tribunal analisou uma amostra de medidas digitais dadas como concluídas pelos Estados-Membros, mostrando que, em 10 dessas 15 medidas (67%), as realizações pretendidas tinham sido concretizadas à data da auditoria (junho de 2024)<sup>113</sup>. Além disso, 9 das 15 (60%) tinham mostrado resultados, tendo 47% gerado resultados significativos e 13% poucos resultados<sup>114</sup>.

<sup>113</sup> Relatório Especial 13/2025, ponto 50 e quadro 2.

<sup>114</sup> Ibid., quadro 3.

**92** Do mesmo modo, 25 das 30 reformas do mercado de trabalho incluídas na amostra do Tribunal (83%), que deveriam estar concluídas até ao final de 2023, tinham, em grande medida, alcançado os seus marcos e metas e, por conseguinte, as realizações pretendidas<sup>115</sup>. Porém, relativamente a 11 destas 25 medidas (44%), os Estados-Membros não conseguiram apresentar provas adequadas dos resultados alcançados. Estes foram significativos para apenas três reformas, sendo reduzidos para as outras 11<sup>116</sup>.

**93** O Tribunal observa que é necessário tempo para alcançar os resultados e que as reformas estruturais exigem frequentemente a adoção ou alteração de leis. Os efeitos de tais alterações jurídicas podem demorar algum tempo a ser sentidos no terreno. Ao mesmo tempo, as reformas podem estar sujeitas a fatores alheios ao controlo das autoridades nacionais (por exemplo, alterações económicas ou políticas)<sup>117</sup>. A falta de indicadores adequados reduz significativamente a possibilidade de avaliação dos resultados ou do impacto das reformas do MRR no domínio do mercado de trabalho. Embora o Regulamento MRR não exija explicitamente que os Estados-Membros estabeleçam indicadores de resultados específicos, o Tribunal considera-os essenciais para a avaliação do desempenho<sup>118</sup>.

**É provável que a contribuição financeira do MRR para os objetivos climáticos da UE esteja sobreestimada, ao passo que a estimativa para os objetivos digitais está correta**

**94** O Regulamento MRR estabeleceu metas para as medidas climáticas e digitais a incluir nos PRR (pelo menos 37% e 20%, respetivamente)<sup>119</sup>. Ao avaliar os planos, a Comissão examinou se cumpriam estes limiares mínimos através de coeficientes (0%, 40% ou 100%) atribuídos às medidas e submedidas pertinentes<sup>120</sup>, em conformidade com as metodologias de acompanhamento da ação climática e de etiquetagem digital previstas no Regulamento MRR<sup>121</sup>.

---

<sup>115</sup> Relatório Especial 10/2025, ponto 55.

<sup>116</sup> Ibid., ponto 63.

<sup>117</sup> Ibid., ponto 64.

<sup>118</sup> Ibid., ponto 65.

<sup>119</sup> Regulamento MRR, artigo 18º, nº 4, alíneas e) e f).

<sup>120</sup> Relatório Especial 14/2024, ponto 20.

<sup>121</sup> Regulamento MRR, artigo 19º, nº 3, alíneas e) e f), e anexos VI e VII.

**95** Embora reconhecendo que o acompanhamento das despesas relacionadas com o clima é muito aproximativo, as auditorias do Tribunal revelaram que alguns coeficientes climáticos (setor ferroviário, redes elétricas e novos edifícios) conduzem a sobrestimações, por exemplo ao não terem em conta as emissões de gases com efeito de estufa da fase de construção dos investimentos, o que faz com que o contributo climático real seja inferior (ver *caixa 3*)<sup>122</sup>. Aplicando coeficientes climáticos mais conservadores, o Tribunal calculou uma sobrestimação de cerca de 34,5 mil milhões de euros em relação a três domínios de intervenção (edifícios energeticamente eficientes, sistemas energéticos inteligentes e caminhos de ferro)<sup>123</sup>.

### Caixa 3

#### Exemplo de um coeficiente que conduziu a uma sobrestimação do contributo do MRR para os objetivos climáticos da UE

O Regulamento MRR atribui um coeficiente climático de 40% à construção de qualquer novo edifício altamente eficiente, mas o Tribunal considera que a construção de novos edifícios não gera qualquer poupança real de energia. Entende que, neste caso, não se justifica o coeficiente climático de 40% e que deveria antes ter sido atribuído um coeficiente de 0%<sup>124</sup>.

*Fonte:* Relatório Especial 14/2024, pontos 19 a 23.

**96** Por outro lado, a análise do Tribunal a todas as medidas classificadas como digitais mostrou que os Estados-Membros e a Comissão aplicaram corretamente a metodologia de etiquetagem digital decidida pelos colegisladores e que, quando dessa aplicação, todos os Estados-Membros cumpriram ou até excederam o limiar de 20%<sup>125</sup>.

<sup>122</sup> Relatório Especial 14/2024, ponto 73.

<sup>123</sup> Ibid., ponto 23 e figura 4.

<sup>124</sup> Ibid., pontos 19 a 23.

<sup>125</sup> Relatório Especial 13/2025, ponto 21.

**97** Com base no Regulamento MRR, tanto o acompanhamento da ação climática como a etiquetagem digital eram exercícios *ex ante* assentes na estimativa dos custos e realizados no momento da avaliação dos PRR. No que diz respeito a outras medidas do MRR (ver ponto 36), a Comissão não está a par dos custos reais da execução das medidas ecológicas e digitais para avaliar a percentagem final das despesas dos planos que contribuem para estes objetivos. Por conseguinte, não será possível determinar a percentagem final com base nos custos reais<sup>126</sup>.

**O MRR deu um contributo reduzido para os objetivos de nível superior da UE e para a resposta aos desafios estruturais apontados nas recomendações específicas por país**

**98** Uma das principais novidades do MRR foi o facto de exigir que os Estados-Membros propusessem PRR com reformas e investimentos que contribuíssem para dar resposta "a todos ou a uma parte significativa" dos desafios apontados nas recomendações específicas por país (REP) no contexto do Semestre Europeu<sup>127</sup> e de vincular os desembolsos aos progressos na conclusão destas medidas.

**99** A avaliação dos PRR efetuada pela Comissão concluiu que as REP pertinentes tinham sido visadas em parte ou na totalidade<sup>128</sup>. Embora concorde em geral com esta avaliação, o Tribunal observou que subsistem lacunas, em grande parte relacionadas com os desafios estruturais recorrentes que os Estados-Membros enfrentam há anos<sup>129</sup>. Além disso, algumas REP estão formuladas de forma abrangente, não sendo suficientemente específicas para darem orientações aos Estados-Membros sobre a seleção de reformas ou investimentos concretos que possam ajudar a responder ao desafio ou necessidade em questão<sup>130</sup>.

---

<sup>126</sup> Relatório Especial 14/2024, ponto 63, e Relatório Especial 13/2025, ponto 21.

<sup>127</sup> Regulamento MRR, artigo 17º, nº 3; COM(2023) 99, p. 2; SWD(2024) 70 da Comissão, secção 2.1.2, p. 6.

<sup>128</sup> Relatório Especial 21/2022, figura 2.

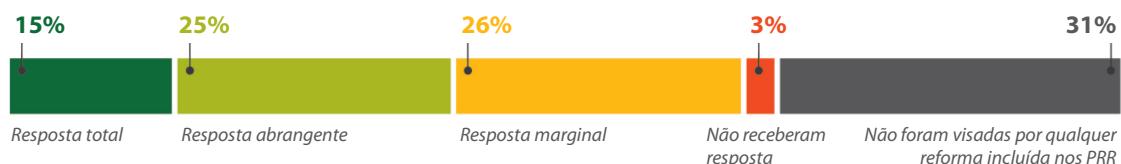
<sup>129</sup> Ibid., pontos 51 a 53.

<sup>130</sup> Relatório Especial 13/2025, ponto 25.

**100** No seu relatório sobre as reformas do mercado de trabalho, o Tribunal constatou que os PRR incluíam reformas com âmbitos e níveis de ambição diferentes<sup>131</sup>. No entanto, em relação a algumas delas, o cumprimento dos marcos e das metas pode não se traduzir necessariamente em mudanças estruturais no mercado de trabalho do Estado-Membro em causa<sup>132</sup>. No seu relatório sobre a transição digital, o Tribunal constatou igualmente que os Estados-Membros nem sempre atribuíram o financiamento do MRR em conformidade com as suas principais necessidades digitais, tendo vários deles afetado uma grande parte desse financiamento a domínios em que já tinham um desempenho muito acima da média da UE<sup>133</sup>.

**101** Com base na análise do Tribunal a uma amostra de reformas do mercado de trabalho, 31% das sub-recomendações específicas por país não foram visadas por qualquer reforma incluída nos PRR e apenas 15% receberam uma resposta total nas reformas no âmbito do MRR (ver *figura 11*)<sup>134</sup>. Nenhum dos 26 Estados-Membros que receberam sub-recomendações relacionadas com o mercado de trabalho em 2019 e 2020 lhes deu uma resposta total com reformas pertinentes no contexto do MRR, e apenas quatro lhes deram uma resposta abrangente<sup>135</sup>.

**Figura 11 – Medida em que as reformas do mercado de trabalho no âmbito do MRR deram resposta às sub-recomendações relacionadas com o mercado de trabalho (% de sub-recomendações)**



Fonte: *Relatório Especial 10/2025*, figura 6.

<sup>131</sup> *Relatório Especial 10/2025*, pontos 28 a 29.

<sup>132</sup> *Ibid.*, ponto 61.

<sup>133</sup> *Relatório Especial 13/2025*, ponto 29.

<sup>134</sup> *Relatório Especial 10/2025*, ponto 39.

<sup>135</sup> *Ibid.*, ponto 42.

**102** Até à data, a conclusão das reformas do mercado de trabalho no âmbito do MRR teve pouco impacto na execução das REP pertinentes<sup>136</sup>, dado que apenas cerca de 30% das reformas incluídas na amostra contribuíram para a atualização da avaliação da Comissão sobre os progressos do Estado-Membro em relação às sub-recomendações conexas. Estes dados indicam que a conclusão bem-sucedida de uma reforma do mercado de trabalho no âmbito do MRR não era o fator fundamental para a Comissão avaliar os progressos na execução das sub-recomendações. Porém, o Tribunal reconhece que a execução do Mecanismo está em curso e que pode ser demasiado cedo para que surjam resultados significativos destas reformas<sup>137</sup>.

**A Comissão criou um mecanismo para contrair empréstimos em maior escala para financiar o MRR, mas o aumento dos custos de financiamento exercerá pressão sobre os futuros orçamentos da UE**

**103** O MRR é financiado principalmente através de empréstimos contraídos nos mercados<sup>138</sup>. A Comissão já tinha um historial de contração de empréstimos nos mercados financeiros em nome da UE e a capacidade para o fazer<sup>139</sup>. Contudo, a dimensão da dívida emitida para financiar o MRR é uma novidade para a União, tal como o financiamento de subvenções por via de empréstimos<sup>140</sup>.

**104** Não obstante, a Comissão aumentou a escala das suas atividades neste âmbito, o que lhe permitiu contrair empréstimos atempadamente, em conformidade com os limites regulamentares e a custos adequados à sua posição no mercado<sup>141</sup>. Também cumpriu todos os principais requisitos regulamentares aplicáveis à carteira de dívida do IRUE e geriu a liquidez da conta bancária deste instrumento de forma eficiente<sup>142</sup>.

---

<sup>136</sup> Ibid., ponto 69 e quadro 6.

<sup>137</sup> Ibid., pontos 71 a 72.

<sup>138</sup> *Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho* relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia, artigo 5º, nº 1.

<sup>139</sup> *Relatório Especial 18/2015, Assistência financeira prestada a países em dificuldades*, pontos 115 a 136.

<sup>140</sup> *Documento de Análise 01/2023*, ponto 21; *Relatório Especial 16/2023, Gestão da dívida do IRUE pela Comissão – Início animador, mas é necessário integrar mais as boas práticas*, ponto 2.

<sup>141</sup> *Relatório Especial 16/2023*, ponto 89.

<sup>142</sup> Ibid., pontos 57 e 70.

**105** Até 30 de junho de 2024, a Comissão tinha emitido quase 360 mil milhões de euros em obrigações da UE e desembolsado 150,7 mil milhões de euros em subvenções e 84,1 mil milhões de euros em empréstimos aos Estados-Membros<sup>143</sup>. O Tribunal constatou que, nos primeiros dois anos de emissão, o rendimento no mercado destas obrigações era comparável ao das obrigações dos Estados-Membros com notações de risco semelhantes<sup>144</sup>. De um modo geral, considera que a Comissão criou rapidamente um sistema de gestão da dívida para o IRUE, o que permitiu contrair os empréstimos necessários em tempo útil.

**106** As obrigações iniciais foram emitidas num momento em que as taxas de juro eram historicamente baixas. Desde então, a exposição orçamental da UE aumentou, principalmente devido ao aumento dos custos de financiamento decorrentes destes empréstimos<sup>145</sup>. Em 2020, a Comissão previu custos de 14,9 mil milhões de euros para financiar os pagamentos de cupões e juros dos empréstimos associados ao IRUE. Esta estimativa baseou-se em taxas de juro esperadas da contracção de empréstimos que oscilavam entre 0,55% em 2021 e 1,15% em 2027<sup>146</sup>. No entanto, as taxas de juro aumentaram significativamente, tendo chegado a 3,13% no primeiro semestre de 2024<sup>147</sup>. No seu Relatório Anual relativo a 2023, o Tribunal observou que existe o risco de os custos de financiamento da contracção de empréstimos no âmbito do IRUE poderem mais do que duplicar até 2026 em relação à estimativa inicial<sup>148</sup>.

---

<sup>143</sup> Relatório semestral sobre a execução das operações de contração de empréstimos, de gestão da dívida e de concessão de empréstimos [...]:1 de janeiro - 30 de junho de 2024, Comissão Europeia, COM(2024) 369, pp. 5 a 6.

<sup>144</sup> Relatório Especial 16/2023, ponto 63.

<sup>145</sup> Relatório Anual relativo a 2023, pontos 2.50 e 2.53 e figura 2.23.

<sup>146</sup> Ibid., pontos 2.48 a 2.50.

<sup>147</sup> Comissão Europeia, Relatório semestral sobre a execução das operações de contração de empréstimos, de gestão da dívida e de concessão de empréstimos [...]: 1 de janeiro - 30 de junho de 2024, COM(2024) 369.

<sup>148</sup> Relatório Anual relativo a 2023, pontos 2.40 a 2.45.

**107** A dívida contraída para financiar subvenções do MRR será reembolsada através do orçamento da UE. A Comissão propôs introduzir novos recursos próprios até ao início de 2023<sup>149</sup> para financiar o reembolso da dívida do Mecanismo relacionada com subvenções, mas ainda não existe acordo político sobre a matéria. Esta situação, juntamente com o aumento significativo dos custos de financiamento associados aos empréstimos contraídos no âmbito do IRUE em comparação com as estimativas iniciais, exercerá uma pressão significativa sobre os futuros orçamentos da União, a que acrescem os riscos criados pela contração de empréstimos. Além disso, a demonstração dos resultados financeiros não inclui como receitas o montante do empréstimo contraído ao abrigo do IRUE, o que tem um impacto negativo nos resultados económicos da UE. Os resultados económicos negativos aumentam o défice dos ativos líquidos registado no balanço da União<sup>150</sup>.

O presente documento de análise foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 8 de abril de 2025.

*Pelo Tribunal de Contas*

Tony Murphy  
*Presidente*

---

<sup>149</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada "A próxima geração de recursos próprios do orçamento da UE", COM(2021) 566 final, secção 3.

<sup>150</sup> Relatório Anual relativo a 2023, ponto 2.47.

# Anexo

## Anexo – Relatórios, documentos de análise e pareceres relacionados com o MRR (até abril de 2025)

Referência do documento	Título
Parecer 06/2020	Parecer sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria um Mecanismo de Recuperação e Resiliência
Relatório Anual relativo a 2021	Capítulo 10 – Mecanismo de Recuperação e Resiliência
Parecer 04/2022	Parecer sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2021/241 no que diz respeito aos capítulos REPowerEU dos planos de recuperação e resiliência e que altera o Regulamento (UE) 2021/1060, o Regulamento (UE) 2021/2115, a Diretiva 2003/87/CE e a Decisão (UE) 2015/1814
Relatório Especial 21/2022	Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência – Globalmente adequada, mas subsistem riscos ligados à execução
Relatório Anual relativo a 2022	Capítulo 2 – Gestão orçamental e financeira Capítulo 11 – Mecanismo de Recuperação e Resiliência
Documento de Análise 01/2023	Financiamento da UE através da política de coesão e do Mecanismo de Recuperação e Resiliência: uma análise comparativa
Relatório Especial 07/2023	Conceção do sistema de controlo da Comissão para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência – Novo modelo de aplicação mantém uma lacuna de garantia e prestação de contas a nível da UE, apesar dos amplos trabalhos previstos
Relatório Especial 16/2023	Gestão da dívida do IRUE pela Comissão – Início animador, mas é necessário integrar mais as boas práticas
Relatório Especial 26/2023	Quadro de acompanhamento do desempenho do Mecanismo de Recuperação e Resiliência – Suficiente para medir os progressos na execução, mas não o desempenho
Relatório Especial 13/2024	Absorção dos fundos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência – Os atrasos registados e a incerta conclusão das medidas ameaçam o cumprimento dos objetivos do MRR
Relatório Especial 14/2024	Transição ecológica – Contributo pouco claro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência
Relatório Anual relativo a 2023	Capítulo 2 – Gestão orçamental e financeira Capítulo 11 – Mecanismo de Recuperação e Resiliência
Relatório Especial 22/2024	Duplo financiamento pelo orçamento da UE – Faltam elementos essenciais nos sistemas de controlo para atenuar o risco acrescido do modelo de financiamento não associado aos custos seguido no MRR
Relatório Especial 09/2025	Sistemas para assegurar a conformidade das despesas do MRR com as regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais – Melhorias visíveis, mas ainda insuficientes
Relatório Especial 10/2025	Reformas do mercado de trabalho nos planos nacionais de recuperação e resiliência – Há resultados, mas são insuficientes para responder aos desafios estruturais
Relatório Especial 13/2025	Apoio do Mecanismo de Recuperação e Resiliência à transição digital nos Estados-Membros da UE – Perdeu-se a oportunidade de orientar estratégicamente a resposta às necessidades digitais

## Siglas e acrónimos

**IRUE:** Instrumento de Recuperação da União Europeia

**MRR:** Mecanismo de Recuperação e Resiliência

**PRR:** plano de recuperação e resiliência

**REP:** recomendação específica por país

# Glossário

**Absorção:** medida em que, no âmbito do MRR, os Estados-Membros receberam financiamento da Comissão pelo cumprimento satisfatório dos marcos e das metas.

**Acordo operacional:** acordo celebrado entre a Comissão e um Estado-Membro sobre questões técnicas relacionadas com a execução do plano de recuperação e resiliência deste último.

**Desempenho:** medida em que uma ação, um projeto ou um programa financiado pela UE cumpre os objetivos e obtém uma boa relação custo-benefício.

**Destinatário final:** pessoa ou entidade jurídica que recebe fundos do MRR para executar uma medida incluída no plano de recuperação e resiliência de um Estado-Membro.

**Eficácia:** grau de cumprimento dos objetivos visados através das atividades realizadas.

**Eficiência:** a melhor relação entre os recursos utilizados, as atividades realizadas e o cumprimento dos objetivos.

**Impacto:** consequências mais amplas a longo prazo de um projeto ou programa concluídos, como, por exemplo, os benefícios socioeconómicos para a população no seu conjunto.

**Indicador comum:** variável mensurável que fornece informações sobre os progressos realizados na execução do MRR no sentido da concretização dos objetivos comuns do Mecanismo, bem como sobre o seu desempenho global.

**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.

**Investimento:** despesa dedicada a uma atividade, a um projeto ou a outra ação abrangidos pelo âmbito de aplicação do Regulamento MRR que seja suscetível de produzir resultados benéficos para a sociedade, a economia e/ou o ambiente.

**Marco:** no contexto do MRR, uma medida qualitativa do progresso no sentido da realização de uma reforma ou de um investimento.

**Mecanismo de Recuperação e Resiliência:** mecanismo de apoio financeiro da UE para atenuar o impacto económico e social da pandemia de COVID-19, estimular a recuperação e dar resposta aos desafios de um futuro mais ecológico e digital.

**Medida:** no contexto do MRR, refere-se a uma reforma ou um investimento.

**Meta:** no contexto do MRR, uma medida quantitativa do progresso no sentido da realização de uma reforma ou de um investimento.

**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.

**Quadro financeiro plurianual:** plano de despesas da UE que fixa as prioridades (com base nos objetivos das políticas) e os limites máximos, geralmente para um período de sete anos. Proporciona a estrutura dentro da qual são definidos os orçamentos anuais da UE, limitando as despesas em cada categoria.

**Realização:** aquilo que é produzido ou alcançado por um projeto, por exemplo, a organização de um curso de formação ou a construção de uma estrada.

**Recomendações específicas por país:** orientações anuais, no âmbito do Semestre Europeu, dirigidas a cada Estado-Membro sobre as suas políticas macroeconómicas, orçamentais e estruturais.

**Recursos:** meios financeiros, humanos, materiais, administrativos ou regulamentares utilizados para a execução de um projeto ou programa.

**Reforma:** ação ou processo de introdução de alterações e melhorias com impacto significativo ao nível da produção de efeitos duradouros no funcionamento de um mercado ou de uma política; no funcionamento ou nas estruturas de uma instituição ou administração; ou nos progressos realizados na concretização dos objetivos das políticas pertinentes, como o crescimento e o emprego, a resiliência e a dupla transição.

**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.

**Resultado:** efeito imediato de um projeto ou programa após a sua conclusão, por exemplo o aumento da empregabilidade dos participantes em cursos ou a melhoria da acessibilidade na sequência da construção de uma nova estrada.

**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.

## Equipa do TCE

O presente documento de análise foi adotado pela Câmara IV – Regulamentação dos mercados e economia competitiva, e pela Câmara V – Financiamento e administração da União, presididas pelos Membros do TCE Mihails Kozlovs e Jan Gregor. A tarefa foi realizada sob a responsabilidade dos Membros do TCE Ivana Maletić e Jorg Kristijan Petrovič, com a colaboração de Sandra Diering e Martin Puc, chefes de gabinete, e Tea Vlainić e Mirko Iaconisi, assessores de gabinete; Juan Ignacio González Bastero, responsável principal; Viorel Cîrje, responsável de tarefa; Myles Hourican, Jan Olšákovský, María Fernández Iriarte e Aikaterini Vraila, auditores. Michael Pyper prestou assistência linguística. Dunja Weibel deu apoio gráfico.



Ivana Maletić

Jorg Kristijan  
Petrovič

Sandra Diering



Martin Puc



Tea Vlainić



Mirko Iaconisi

Juan Ignacio  
González Bastero

Jan Olšákovský



Aikaterini Vraila



Myles Hourican

# DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2025

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.

Ícones das figuras 6 e 8: concebidos com recursos de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

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.

## Como citar este documento

TCE, [Documento de Análise 02/2025](#), *Orientação para o desempenho, prestação de contas e transparência – ensinamentos a retirar das insuficiências do MRR*, Serviço das Publicações da União Europeia, 2025.



**O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), dotado de 650 mil milhões de euros, foi criado pela UE em fevereiro de 2021 para dar resposta à pandemia de COVID-19.**

**O Tribunal publicou vários pareceres e relatórios sobre a conceção, o quadro de controlo e a execução do MRR, que são sintetizados no presente documento de análise.**

**O Tribunal concluiu que o MRR se centra nos progressos na execução e não no desempenho, com poucas informações disponíveis sobre os seus resultados ou eficiência. Os seus mecanismos de controlo melhoraram ao longo do tempo, mas ainda não são suficientemente sólidos. Por último, a execução está a avançar, mas com atrasos, o que cria riscos para a conclusão das medidas e a sua relação custo-benefício.**

**Partindo destas observações, o Tribunal apresenta ensinamentos para futuros instrumentos baseados no desempenho, que visam contribuir para as discussões sobre o quadro financeiro plurianual pós-2027.**

**TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU**

**12, rue Alcide De Gasperi**

**1615 Luxembourg**

**LUXEMBOURG**

**Tel. +352 4398-1**

**Informações: [eca.europa.eu/pt/contact](http://eca.europa.eu/pt/contact)**

**Sítio Internet: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)**

**Redes sociais: [@EUAuditors](https://www.twitter.com/EUAuditors)**



**TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU**