

2024

Relatórios Anuais

- sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2024
- sobre as atividades financiadas pelos nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2024



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

PT

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

Tel. +352 4398-1
Informações: eca.europa.eu/pt/contact
Sítio Internet: eca.europa.eu
Redes sociais: @EUauditors

Encontram-se mais informações sobre a União Europeia na rede Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>).
Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2025

N.B.: Devido aos arredondamentos, alguns totais dos valores constantes do presente documento podem não ser iguais à soma das diferentes parcelas.

Nos termos do artigo 287º, nºs 1 e 4, do TFUE, do artigo 264º, nº 4, do Regulamento (UE, Euratom) 2024/2509 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de setembro de 2024, relativo às regras financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (reformulação), e do artigo 42º, nº 2, e artigo 43º do Regulamento (UE) 2018/1877 do Conselho, de 26 de novembro de 2018, relativo ao regulamento financeiro aplicável ao 11º Fundo Europeu de Desenvolvimento e que revoga o Regulamento (UE) 2015/323, em conjugação com o artigo 279º do Regulamento (UE, Euratom) 2024/2509 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de setembro de 2024, relativo às regras financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (reformulação) e com o artigo 92º, nº 4, do Regulamento (UE) nº 806/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de julho de 2014, que estabelece regras e um procedimento uniformes para a resolução de instituições de crédito e de certas empresas de investimento no quadro de um Mecanismo Único de Resolução e de um Fundo Único de Resolução e que altera o Regulamento (UE) nº 1093/2010,

**o Tribunal de Contas da União Europeia, nas suas reuniões de 3 e 10 de julho de 2025,
adotou os seus**

RELATÓRIOS ANUAIS

relativos ao exercício de 2024

Os relatórios, acompanhados das respostas das instituições às observações do Tribunal, foram enviados às autoridades responsáveis pela quitação e às outras instituições.

À data de adoção dos presentes relatórios, os Membros do Tribunal de Contas Europeu eram:

Tony Murphy (Presidente), Nikolaos Milionis, Klaus-Heiner Lehne, Iliana Ivanova, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Ildikó Gáll-Pelcz, Annemie Turtelboom, Ivana Maletić, François-Roger Cazala, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opióła, Jorg Kristijan Petrovič, Stef Blok, George Marius Hyzler, Lefteris Christoforou, Laima Liucija Andrikiienė, Keit Pentus-Rosimannus, Katarína Kaszasová, João Leão, Alejandro Blanco Fernández, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Petri Sarvamaa, Hans Lindblad e Lucian Romaşcanu

Índice

	Página
Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2024	5
Respostas das instituições ao Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2024	470
Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2024	570
Respostas da Comissão Europeia ao Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2024	607

Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2024

Os trabalhos respeitantes ao relatório anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2024 foram conduzidos por Jan Gregor, Membro responsável pelo relatório anual. Os Membros relatores responsáveis por cada capítulo foram Jan Gregor (capítulos 1 e 11), Lefteris Christoforou (capítulo 2), Jorg Kristijan Petrovič (capítulos 3 e 12), Katarína Kaszasová (capítulo 4), Mihails Kozlovs (capítulo 5), Stef Blok (capítulo 6), Klaus-Heiner Lehne (capítulo 7), Marek Opióła (capítulo 8), Laima Liucija Andrikiienė (capítulo 9) e Ildikó Gáll-Pelcz (capítulo 10).



Da esquerda para a direita: Ildikó Gáll-Pelcz, Mihails Kozlovs, Katarína Kaszasová, Jan Gregor, Laima Liucija Andrikiienė, Stef Blok, Klaus-Heiner Lehne, Jorg Kristijan Petrovič, Lefteris Christoforou e Marek Opióła

Índice

	Página
Introdução geral	8
Capítulo 1	Declaração de Fiabilidade e informações em seu apoio
	11
Capítulo 2	Gestão orçamental e financeira
	62
Capítulo 3	Orçamento da UE: obter resultados
	116
Capítulo 4	Receitas
	172
Capítulo 5	Mercado único, inovação e digital
	202
Capítulo 6	Coesão, resiliência e valores
	226
Capítulo 7	Recursos naturais e ambiente
	278
Capítulo 8	Migração e gestão das fronteiras
	Segurança e defesa
	302
Capítulo 9	Vizinhança e mundo
	326
Capítulo 10	Administração pública europeia
	351
Capítulo 11	Mecanismo de Recuperação e Resiliência
	364
Capítulo 12	Seguimento das recomendações formuladas nos relatórios especiais do Tribunal publicados em 2021
	415
Apêndice	463
Respostas das instituições	470

Introdução

0.1. O Tribunal de Contas Europeu (TCE) é uma instituição da União Europeia (UE), sendo o auditor externo das finanças da UE. Nesta qualidade, atua como guardião independente dos interesses financeiros de todos os cidadãos da UE, nomeadamente ajudando a melhorar a gestão financeira da União.

0.2. Em conformidade com o [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE)¹, o relatório anual do Tribunal sobre a execução do orçamento da UE abrange tanto as receitas como as despesas. Apresenta a *Declaração de Fiabilidade*, que indica se as contas da UE são fiáveis e se o orçamento da UE foi utilizado em conformidade com a legislação e regulamentação aplicáveis. Essa declaração é completada por apreciações específicas sobre os domínios importantes das despesas do orçamento da União. Este ano, o relatório anual do Tribunal comporta uma apreciação específica nova relativa à rubrica 6, "Vizinhança e mundo", do *quadro financeiro plurianual (QFP)*. Um relatório anual separado incide sobre os Fundos Europeus de Desenvolvimento.

0.3. O orçamento geral da UE é adotado anualmente pelo Conselho da União Europeia e pelo Parlamento Europeu. Em maio de 2020, o Conselho da União Europeia adotou o *Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE)*, um instrumento temporário criado em resposta ao impacto socioeconómico da pandemia de COVID-19 e financiado através da emissão de obrigações. O IRUE financia o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)², que representa cerca de 90% do total financiado por este instrumento, além de complementar programas existentes do QFP para 2021-2027, que devem ser utilizados em conformidade com regras setoriais específicas. O Tribunal apresenta uma opinião separada sobre a legalidade e regularidade das despesas do MRR.

0.4. Tanto o orçamento geral da UE como o financiamento do IRUE estão sujeitos ao *procedimento de quitação*, através do qual o Parlamento, deliberando sob recomendação do Conselho, decide se a Comissão Europeia exerceu satisfatoriamente as suas atribuições orçamentais. O relatório anual, juntamente com outras realizações do Tribunal, constitui uma base para o procedimento de quitação. Quando publicado, o Tribunal envia o relatório anual aos parlamentos nacionais dos Estados-Membros, ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

¹ Artigos 285º a 287º do [TFUE](#).

² [Regulamento \(UE\) 2021/241](#) que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

0.5. O presente relatório anual está estruturado da seguinte forma:

- o **capítulo 1** apresenta a Declaração de Fiabilidade, um resumo dos resultados da auditoria do Tribunal à fiabilidade das contas e à legalidade e regularidade das operações de receitas e despesas subjacentes às contas, incluindo as informações da Comissão sobre a regularidade, bem como uma síntese do método da auditoria do Tribunal. Em seguida, neste relatório anual, o Tribunal utiliza o termo "regularidade" com o mesmo significado que "legalidade e regularidade";
- o **capítulo 2** apresenta a análise do Tribunal sobre a gestão orçamental e financeira da UE;
- o **capítulo 3** apresenta aspetos de desempenho (ou seja, *economia, eficiência e eficácia*) da execução do orçamento, incidindo na análise e síntese, por parte do Tribunal, de informações fundamentais sobre o desempenho provenientes dos relatórios especiais adotados em 2024; o desempenho dos programas de despesas no âmbito da rubrica 1 do QFP; e o seguimento das recomendações formuladas no relatório sobre o desempenho do orçamento da UE relativo a 2021;
- o **capítulo 4** apresenta os resultados dos testes do Tribunal à regularidade das operações de receitas da UE e o exame de elementos dos sistemas de controlo interno destinados à gestão das receitas, bem como a análise dos *relatórios anuais de atividades* da Comissão;
- os **capítulos 5 a 10** apresentam, relativamente às diferentes rubricas do QFP para 2021-2027, os resultados dos testes do Tribunal à regularidade das operações e a análise dos relatórios anuais de atividades da Comissão, de elementos dos seus sistemas de controlo interno e de outras disposições em matéria de governação;
- o **capítulo 11** apresenta a avaliação do Tribunal ao cumprimento das condições de pagamento estabelecidas no MRR, bem como a análise dos relatórios anuais de atividades da Comissão, o exame de sistemas de supervisão e de controlo selecionados e o método da auditoria ao MRR;
- o **capítulo 12** apresenta o seguimento das recomendações formuladas nos relatórios especiais do Tribunal publicados em 2021;
- o **apêndice** apresenta informações sobre os eventuais passivos contingentes resultantes do desempenho, por parte da Comissão e do Conselho, das suas funções ao abrigo do Regulamento relativo ao Mecanismo Único de Resolução.

0.6. O Tribunal procura apresentar as suas constatações de forma clara e concisa. Nem sempre é possível evitar termos específicos da UE, das suas políticas e orçamento ou da contabilidade e auditoria. No sítio Web do Tribunal foi publicado um [glossário](#) com explicações destes termos específicos. Os termos definidos no glossário surgem em *itálico* quando ocorrem pela primeira vez em cada capítulo.

0.7. As respostas da Comissão às constatações do Tribunal (e, quando for caso disso, as respostas de outras instituições e organismos da UE) acompanham o presente relatório.

Capítulo 1

Declaração de Fiabilidade e informações em seu apoio

Índice

	Pontos
Declaração de Fiabilidade do Tribunal enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Relatório do auditor independente	I.-XL.
Introdução	1.1.-1.3.
Fiabilidade das contas	1.4.-1.7.
As contas não tinham distorções materiais	1.4.-1.6.
Principais questões de auditoria relativas às demonstrações financeiras de 2024	1.7.
Regularidade das operações	1.8.-1.26.
A opinião do Tribunal abrange as operações de receitas e despesas orçamentais	1.9.-1.11.
Receitas sem erros materiais, mas uma parte significativa das despesas tem erros materiais	1.12.-1.22.
Os erros de elegibilidade continuam a ser os que mais contribuem para o nível de erro estimado e aumentaram em comparação com o ano passado	1.23.-1.26.
Informações da Comissão sobre regularidade	1.27.-1.37.
O nível de erro comunicado pela Comissão não é diretamente comparável com a estimativa de erro do Tribunal e é provável que esteja subestimado	1.27.-1.37.
O Tribunal comunica os casos de suspeita de fraude à Procuradoria Europeia e ao OLAF	1.38.-1.45.
Conclusões	1.46.-1.48.
Anexos	
Anexo 1.1 – Abordagem e metodologia da auditoria	

Declaração de Fiabilidade do Tribunal enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Relatório do auditor independente

Opinião

I. A auditoria do Tribunal incidiu sobre:

- a) as contas consolidadas da União Europeia, que são constituídas pelas demonstrações financeiras consolidadas¹ e pelos relatórios de execução orçamental², relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2024, aprovadas pela Comissão em 25 de junho de 2025;
- b) a legalidade e regularidade das *operações* subjacentes, como exige o artigo 287º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Fiabilidade das contas

Opinião sobre a fiabilidade das contas

II. Na opinião do Tribunal, as contas consolidadas da União Europeia (UE) relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2024 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira nessa data, os *resultados* das suas operações, os fluxos de caixa, bem como a variação da situação líquida do exercício então encerrado, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro e as regras contabilísticas baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público.

¹ Artigo 249º do [Regulamento \(UE, Euratom\) 2024/2509](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de setembro de 2024, relativo às regras financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (reformulação), JO L 2024/2509 de 26.9.2024, p. 1.

² [Ibid.](#), artigo 250º.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

Receitas

Opinião sobre a legalidade e regularidade das receitas

III. Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2024 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Despesas

IV. Em relação a 2024, o Tribunal continua a emitir duas opiniões separadas sobre a legalidade e regularidade das despesas, devido ao facto de o *Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)* ser um instrumento temporário executado e financiado de um modo fundamentalmente diferente das despesas orçamentais ao abrigo do quadro financeiro plurianual (QFP).

Opinião adversa sobre a legalidade e regularidade das despesas orçamentais

V. Na opinião do Tribunal, devido à importância da questão descrita no ponto referente aos elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e regularidade das despesas orçamentais, as despesas orçamentais aceites nas contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2024 estão materialmente afetadas por erros.

Opinião com reservas sobre a legalidade e regularidade das despesas do MRR

VI. Na opinião do Tribunal, com exceção da incidência real ou eventual das questões descritas no ponto referente aos elementos em que se baseia a opinião com reservas sobre a legalidade e regularidade das despesas do MRR, as despesas do MRR aceites nas contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2024 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Elementos em que se baseiam as opiniões

VII. O Tribunal efetuou a sua auditoria em conformidade com as Normas Internacionais de Auditoria e os códigos deontológicos da Federação Internacional de Contabilistas (IFAC) e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo da INTOSAI. As responsabilidades do Tribunal no âmbito dessas normas e códigos estão descritas com maior pormenor na secção "Responsabilidades do auditor" do presente relatório. Nessa secção, são ainda dadas mais informações acerca dos elementos em que se baseia a opinião do Tribunal sobre as receitas (ver ponto [XXXV](#)) e sobre as despesas do MRR (ver ponto [XXXVII](#)). O Tribunal também cumpriu os requisitos de independência e as suas demais responsabilidades deontológicas em conformidade com o código deontológico do IESBA (*International Ethics Standards Board for Accountants* – Conselho internacional para as normas éticas de revisores/auditores). O Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para fundamentar as suas opiniões.

Elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e regularidade das despesas orçamentais

VIII. O nível global de erro estimado pelo Tribunal para as despesas orçamentais aceites nas contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2024 é de 3,6%. Uma proporção substancial destas despesas está materialmente afetada por erros. Trata-se de despesas sujeitas a regras complexas, maioritariamente baseadas em reembolsos, que apresentam um nível de erro estimado de 5,2%. Este tipo de despesas ascendeu a 115,7 mil milhões de euros em 2024, o que representa 68,9% da população de auditoria do Tribunal³. Por conseguinte, os efeitos dos erros detetados pelo Tribunal são materiais e generalizados nas despesas aceites neste exercício.

Elementos em que se baseia a opinião com reservas sobre a legalidade e regularidade das despesas do MRR

IX. O Tribunal constatou os seguintes elementos quantitativos e qualitativos:

- dos 28 pagamentos do MRR aos Estados-Membros (e apuramentos de pré-financiamentos conexos), seis tinham constatações com expressão quantitativa. Cinco destes pagamentos tinham erros materiais. O Tribunal verifica que existe uma tendência crescente no impacto financeiro global das constatações quantitativas;
- insuficiências na avaliação ex ante realizada pela Comissão;
- casos de marcos/metapas definidos de forma vaga, que contribuíram para que a avaliação do seu cumprimento satisfatório fosse mais discricionária;

- o insuficiências persistentes nos sistemas de controlo dos Estados-Membros;
- o problemas na fiabilidade das informações que os Estados-Membros incluíram nas suas declarações de gestão.

X. Além disso, o Tribunal detetou insuficiências graves na nomeação de juízes no âmbito da reforma do regime disciplinar dos juízes destinada a reforçar a independência e a imparcialidade dos tribunais na Polónia. Está a correr um processo no Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) relativo a um pedido de decisão prejudicial diretamente relacionado com esta matéria. Na pendência de uma decisão do TJUE, nesta fase o Tribunal não tira conclusões quanto ao cumprimento satisfatório dos dois marcos associados a esta questão. O cumprimento satisfatório destes marcos era uma condição prévia para qualquer pagamento no âmbito do MRR à Polónia.

XI. Com base nestes elementos, o Tribunal considera que os efeitos globais das constatações são materiais, mas não generalizados nas despesas do MRR aceites relativas ao exercício.

Principais questões de auditoria

O Tribunal avaliou o passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal

XII. O balanço da UE inclui um passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal no montante de 93,1 mil milhões de euros no final de 2024 (2023: 90,8 mil milhões de euros).

XIII. A maior parte do passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal está relacionada com o Regime de Pensões dos Funcionários e outros Agentes da União Europeia, no montante de 84,8 mil milhões de euros (2023: 82,7 mil milhões de euros). O passivo registado nas contas é uma estimativa do valor atual dos pagamentos futuros esperados que a UE terá de efetuar para liquidar as suas obrigações em matéria de pensões.

³ São dadas mais informações nos pontos [1.15](#) e [1.18](#) do Relatório Anual do Tribunal relativo a 2024.

XIV. O pagamento das prestações previstas no regime de pensões constitui um encargo do orçamento da UE. Embora esta não tenha criado um fundo de pensões específico para cobrir os custos das futuras obrigações em matéria de pensões, os Estados-Membros garantem coletivamente o pagamento das prestações e os funcionários contribuem para o financiamento da terça parte do regime. O Eurostat calcula este passivo anualmente em nome do contabilista da Comissão, utilizando parâmetros como o perfil etário e a esperança de vida dos funcionários da UE, bem como pressupostos sobre as condições económicas futuras. Estes parâmetros e pressupostos são igualmente avaliados pelos consultores atuariais da Comissão.

XV. Em 2024, o passivo relativo às pensões manteve-se estável, sendo o ligeiro aumento atribuído à evolução esperada do custo do serviço e dos juros. Acresce que a taxa de desconto aumentou 0,3%.

XVI. O segundo elemento mais significativo do passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal é o passivo estimado que a UE assume perante o Regime Comum de Seguro de Doença, que se elevava a 6,9 mil milhões de euros no final de 2024 (2023: 6,3 mil milhões de euros). Este passivo diz respeito aos custos dos cuidados de saúde do pessoal da UE, a pagar durante os períodos pós-atividade dos funcionários (após dedução das suas contribuições).

XVII. No âmbito da sua auditoria, o Tribunal avalia os pressupostos atuariais utilizados para estes regimes e a valorização daí resultante. Baseia esta avaliação nos trabalhos realizados por peritos atuariais externos independentes. Verifica os dados de base subjacentes aos cálculos, os parâmetros atuariais e o cálculo do passivo, bem como a apresentação do passivo no balanço consolidado e as notas às demonstrações financeiras consolidadas.

XVIII. Neste contexto, o Tribunal examinou também o passivo por liquidar do Reino Unido relativo ao Regime de Pensões dos Funcionários e ao Regime Comum de Seguro de Doença, que ascende a 9,9 mil milhões de euros (2023: 10,2 mil milhões de euros). O Tribunal verificou a exatidão dos dados utilizados para o cálculo e se apenas a parte pertinente do passivo total foi imputada ao Reino Unido.

XIX. O Tribunal conclui que as contas anuais consolidadas refletem fielmente a estimativa do montante global do passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal, bem como a parte desse passivo que incumbe ao Reino Unido.

O Tribunal avaliou as estimativas significativas do final do exercício apresentadas nas contas

XX. No final de 2024, o valor estimado das despesas elegíveis efetuadas e devidas aos beneficiários, mas ainda não declaradas, ascendia a 160,7 mil milhões de euros (2023: 155,2 mil milhões de euros). Estes montantes foram registados como despesas acrescidas⁴.

XXI. O aumento da estimativa em todos os programas é causado sobretudo pelo facto de o período de programação anterior estar em vias de encerramento e de a absorção dos fundos do QFP para 2021-2027 estar a ser mais lenta que o previsto. Esta situação significa que, em relação ao esperado, o valor dos pedidos realmente apresentados foi mais baixo e a proporção que teve de ser estimada no final do exercício foi mais elevada. Os acréscimos registados em relação ao MRR, que se baseiam numa previsão dos pagamentos futuros, ascenderam a 7,9 mil milhões de euros (2023: 7,4 mil milhões de euros).

XXII. Para avaliar estas estimativas do final do exercício, o Tribunal examinou o sistema instituído pela Comissão para os cálculos relativos ao corte de operações para verificar se estavam corretos e completos nas direções-gerais que efetuaram a maioria das despesas. Durante os trabalhos de auditoria relativos à amostra de faturas e pré-financiamentos, o Tribunal examinou os cálculos pertinentes relativos ao corte de operações para fazer face ao risco de a contabilização dos acréscimos conter distorções.

XXIII. O Tribunal conclui que a estimativa do montante global dos encargos acrescidos e outros adiantamentos pagos aos Estados-Membros é corretamente apresentada nas contas anuais consolidadas.

O Tribunal avaliou o impacto nas contas da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia

XXIV. Uma vez que a UE presta assistência à Ucrânia sob a forma de empréstimos e subvenções, o Tribunal avaliou os cálculos da Comissão relativos à exposição financeira associada da União e a sua base subjacente, a fim de assegurar que as consequências reais e potenciais foram devidamente refletidas nas contas da UE. O Tribunal e um perito externo independente avaliaram os cálculos da Comissão para garantir que todas as informações foram tidas em conta.

XXV. O Tribunal conclui que o tratamento do impacto da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia é corretamente apresentado nas contas anuais consolidadas.

O Tribunal avaliou o impacto do IRUE nas contas

XXVI. Com o Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE), a União mobilizou recursos substanciais para atenuar o impacto socioeconómico da pandemia de COVID-19. Para financiar o IRUE, a Comissão Europeia contraiu dívida nos mercados de capitais. Estes fundos estão a ser disponibilizados aos Estados-Membros sob a forma de subvenções não reembolsáveis ou empréstimos, até um montante previamente acordado. Estas atividades têm um efeito significativo nas demonstrações financeiras. O elemento mais importante do IRUE é o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), mediante o qual foram desembolsados 197,5 mil milhões de euros em subvenções e 108,7 mil milhões de euros em empréstimos até ao final de 2024.

XXVII. No âmbito dos seus procedimentos normais de auditoria, o Tribunal auditou os ativos, os passivos, as receitas e as despesas da União, incluindo aqueles relacionados com o IRUE, tendo concluído que são corretamente apresentados nas contas anuais consolidadas.

Outras questões

Informações constantes dos "Destaques financeiros do ano"

XXVIII. A Comissão é responsável pela prestação de "outras informações", um termo que abrange os "Destaques financeiros do ano", mas não as contas consolidadas ou o relatório do Tribunal sobre as mesmas. A opinião do Tribunal sobre as contas consolidadas não incide sobre estas outras informações nem é formulado qualquer tipo de conclusão em matéria de garantia sobre elas. No âmbito da auditoria das contas consolidadas, compete ao Tribunal tomar conhecimento das outras informações e examinar se existem incoerências significativas com as contas consolidadas ou com os conhecimentos obtidos na auditoria ou se parecem, de alguma forma, conter distorções materiais. Se concluir que existe uma distorção material dessas outras informações, é obrigado a comunicar o facto em conformidade. O Tribunal nada tem a comunicar neste aspeto.

⁴ Incluem encargos acrescidos do lado do passivo do balanço no valor de 66,8 mil milhões de euros e, do lado do ativo, 93,9 mil milhões de euros que reduzem o valor dos pré-financiamentos.

Tratamento das receitas dos empréstimos contraídos para financiar o IRUE

XXIX. O Tribunal constata que os montantes de empréstimos contraídos para financiar o apoio financeiro não reembolsável do IRUE são apresentados de formas diferentes no orçamento e nas demonstrações financeiras consolidadas. Em conformidade com o regulamento do MRR, os montantes de empréstimos contraídos para financiar o apoio financeiro não reembolsável aos Estados-Membros no âmbito do IRUE, que proporcionaram 29% das receitas da UE em 2024, são tratados como receitas afetadas externas, que são adicionais ao orçamento aprovado. A demonstração dos resultados financeiros não inclui estes montantes como receitas, mas inclui as despesas relativas ao apoio financeiro não reembolsável do IRUE, o que dá origem a um impacto negativo no resultado económico do exercício. Os resultados económicos negativos aumentam o défice dos ativos líquidos registado no balanço da UE, pelo que devem ser financiados por orçamentos futuros.

Responsabilidades da gestão

XXX. Nos termos dos artigos 310º a 325º do TFUE e do Regulamento Financeiro, a Comissão é responsável pela elaboração e apresentação das contas consolidadas da União Europeia, baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público, e pela legalidade e regularidade das operações subjacentes. Compete-lhe também conceber, executar e manter um controlo interno relativo à elaboração e apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a *fraudes* ou erros. É responsável por garantir que as atividades, as operações financeiras e as informações refletidas nas demonstrações financeiras estão em conformidade com as disposições legislativas e regulamentares (leis, regulamentos, princípios, regras e normas) aplicáveis. Cabe-lhe em última instância a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas da União Europeia (artigo 317º do TFUE).

XXXI. Na elaboração das contas consolidadas, a gestão é responsável por avaliar a capacidade da UE de prosseguir as suas atividades, divulgando quaisquer questões pertinentes e utilizando o princípio contabilístico da continuidade, a menos que pretenda liquidar a entidade ou cessar as suas atividades, ou não tenha outra alternativa realista senão fazê-lo.

XXXII. A Comissão é responsável pela supervisão do processo de relato financeiro da UE.

XXXIII. Nos termos do Regulamento Financeiro (Título XIII), o contabilista da Comissão tem de apresentar as contas consolidadas da UE para efeitos de auditoria, primeiro como contas provisórias até 31 de março do exercício seguinte e depois como contas definitivas até 31 de julho. As contas provisórias devem já apresentar uma imagem verdadeira e apropriada da situação financeira da UE. Por esse motivo, é imperativo que todos os elementos das contas provisórias sejam apresentados como cálculos finais para permitir que o Tribunal exerça a sua função de acordo com o disposto no Título XIII do Regulamento Financeiro e nos prazos estabelecidos. Por norma, qualquer alteração entre as contas provisórias e as contas definitivas deveria resultar apenas das observações do Tribunal.

Responsabilidades do auditor na auditoria das contas consolidadas e operações subjacentes

XXXIV. O Tribunal tem como objetivos obter uma garantia razoável de que as contas consolidadas da UE estão isentas de distorções materiais e de que as operações subjacentes são legais e regulares, e, com base na sua auditoria, fornecer ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes. Uma garantia razoável é um elevado nível de garantia, mas não assegura que a auditoria tenha necessariamente detetado todos os eventuais casos de distorções materiais ou incumprimentos. Estes podem resultar de fraudes ou de erros e são considerados materiais se, individualmente ou agregados, for razoável esperar que influenciem as decisões económicas tomadas com base nestas contas consolidadas.

XXXV. No que se refere às receitas, a auditoria do Tribunal relativa aos recursos próprios baseados no Rendimento Nacional Bruto, no imposto sobre o valor acrescentado e nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados parte das estatísticas e dados em que assenta o seu cálculo e avalia os sistemas que a Comissão utiliza para os processar até ao recebimento das contribuições dos Estados-Membros e ao seu registo nas contas consolidadas. Em relação aos recursos próprios tradicionais, o Tribunal examina a contabilidade das autoridades aduaneiras e analisa os fluxos de direitos até ao recebimento dos montantes pela Comissão e ao seu registo nas contas. Existe o risco de os direitos aduaneiros não serem declarados ou serem declarados incorretamente às autoridades aduaneiras nacionais pelos importadores. Por conseguinte, os direitos de importação realmente cobrados ficam aquém do montante que, em teoria, deveria ser cobrado. Esta diferença é conhecida como "lacuna em termos de direitos aduaneiros". A opinião de auditoria do Tribunal relativa às receitas não tem em conta estes montantes objeto de evasão, que não são inscritos nos sistemas contabilísticos dos recursos próprios tradicionais dos Estados-Membros.

XXXVI. No que se refere às despesas, o Tribunal examina as operações de pagamento quando as despesas foram efetuadas, registadas e aceites. Este exame abrange todas as categorias de pagamentos no momento em que são efetuados, salvo os adiantamentos. O Tribunal examina os adiantamentos quando o destinatário dos fundos apresenta provas da sua devida utilização e a instituição ou organismo aceita essas provas, procedendo ao apuramento do adiantamento, o que poderá acontecer apenas num exercício posterior.

XXXVII. No caso das despesas do MRR, ao contrário das outras despesas orçamentais, a condição de pagamento é o cumprimento satisfatório de marcos e metas predefinidos. É necessário também que as medidas relacionadas com marcos e metas anteriormente cumpridos não tenham sido revertidas e não se viole a proibição do duplo financiamento. As condições de elegibilidade estabelecidas no Regulamento incluem o respeito do período de elegibilidade e do princípio de "não prejudicar significativamente", bem como a não substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes. Por conseguinte, a auditoria do Tribunal centra-se em verificar se estas condições de pagamento e de elegibilidade foram cumpridas. Tendo em conta que a conformidade das despesas efetuadas pelos destinatários finais com as regras da UE e nacionais não é uma condição para receber pagamentos do MRR, a opinião de auditoria do Tribunal não abrange a regularidade das despesas realizadas pelos mesmos. O Regulamento MRR não estabelece critérios suplementares para a interpretação da palavra "satisfatório", deixando, portanto, uma ampla margem de apreciação à Comissão para avaliar o cumprimento satisfatório dos marcos e metas. A avaliação das realizações quantitativas exige várias apreciações, que podem conduzir a diferentes interpretações. Este risco está especialmente presente nos casos em que os marcos ou as metas estão concebidos de forma vaga.

XXXVIII. O Tribunal exerce juízo profissional e mantém ceticismo profissional durante a auditoria. O Tribunal também:

- a) assinala e avalia os riscos de distorções materiais das contas consolidadas e de não conformidade significativa das operações subjacentes com os requisitos do quadro jurídico da UE, devidas a fraude ou erro, concebe e realiza procedimentos de auditoria em resposta a esses riscos, e obtém provas de auditoria suficientes e adequadas para fundamentar a sua opinião. Os casos de distorções materiais ou incumprimentos de origem fraudulenta são mais difíceis de detetar do que os casos resultantes de erros, uma vez que a fraude pode envolver colusão, falsificação, omissão intencional, deturpação ou desvio do controlo interno. Existe, assim, um maior risco de esses casos não serem detetados;

- b) obtém conhecimento do controlo interno pertinente para a auditoria, tendo em vista conceber procedimentos de auditoria adequados, mas não para formular uma opinião sobre a eficácia do controlo interno;
- c) avalia a adequação das políticas contabilísticas utilizadas e a razoabilidade das estimativas contabilísticas e das informações relacionadas divulgadas pela gestão;
- d) conclui se a utilização, pela gestão, do princípio contabilístico da continuidade foi adequada e, com base nas provas de auditoria obtidas, se existe uma incerteza material devido a acontecimentos ou condições que possam lançar dúvidas significativas sobre a capacidade da entidade para prosseguir as suas atividades. Se o Tribunal concluir que existe uma incerteza material desse tipo, deve chamar a atenção no seu relatório para as respetivas informações divulgadas nas contas consolidadas ou, se essas informações não forem adequadas, deve modificar a sua opinião. As conclusões do Tribunal baseiam-se nas provas de auditoria obtidas até à data do seu relatório. No entanto, acontecimentos ou condições que se possam verificar no futuro podem fazer com que a entidade não prossiga as suas atividades;
- e) avalia a apresentação, estrutura e conteúdo global das contas consolidadas, incluindo todas as informações divulgadas, e se as contas consolidadas representam as operações subjacentes e os acontecimentos de uma forma apropriada;
- f) obtém provas de auditoria suficientes e apropriadas sobre as informações financeiras das entidades abrangidas pelo âmbito de consolidação da UE para expressar uma opinião sobre as contas consolidadas e as operações que lhes estão subjacentes. Compete-lhe a condução, supervisão e execução da auditoria, sendo o responsável exclusivo pela sua opinião de auditoria.

XXXIX. O Tribunal comunica com a Comissão e outras entidades auditadas sobre, entre outros aspetos, o âmbito e o calendário previstos da auditoria, bem como sobre observações de auditoria importantes, incluindo quaisquer deficiências significativas no controlo interno.

XL. Das questões debatidas com a Comissão e outras entidades auditadas, o Tribunal determina as que se revestem de maior importância na auditoria das contas consolidadas e que são, por isso, as principais questões de auditoria do período corrente. Descreve-as no seu relatório, salvo se a legislação ou regulamentação se opuser à sua divulgação pública ou se, em circunstâncias extremamente raras, o Tribunal determinar que uma questão não deve ser comunicada no seu relatório porque seria razoável esperar que as consequências negativas de o fazer seriam superiores a quaisquer benefícios em termos de interesse público.

10 de julho de 2025

Tony Murphy
Presidente

Tribunal de Contas Europeu

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

Introdução

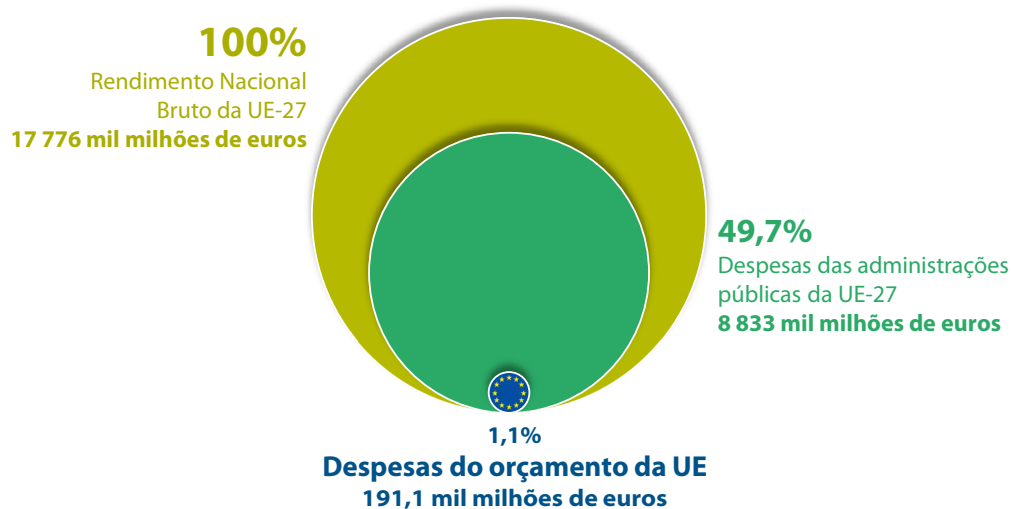
1.1. No presente capítulo do Relatório Anual, o Tribunal:

- a) estabelece a base em que assenta a sua *Declaração de Fiabilidade* e apresenta uma síntese das observações e das conclusões sobre a fiabilidade das contas da UE e a regularidade das *operações* subjacentes às receitas e às despesas do *quadro financeiro plurianual* (QFP);
- b) fornece informações sobre os casos de suspeita de fraude que comunica à Procuradoria Europeia e ao Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), bem como sobre as suas auditorias relativas à ação da UE para combater a *fraude*;
- c) resume o seu método de auditoria (ver [anexo 1.1](#)).

1.2. Em 2024, o total das despesas das administrações públicas dos Estados-Membros (8 833 mil milhões de euros) representou 49,7% do seu *Rendimento Nacional Bruto (RNB)* (17 776 mil milhões de euros). As despesas do orçamento da UE ascenderam a 191,1 mil milhões de euros, representando 2,2% do total das despesas das administrações públicas dos Estados-Membros da UE e 1,1% do seu RNB (ver [figura 1.1](#)). Tendo em conta os pagamentos adicionais de *receitas afetadas* para subvenções no âmbito do *Mecanismo de Recuperação e Resiliência* (MRR), no valor de 55,9 mil milhões de euros (ver ponto **2.22**) financiados por dívida da UE, os pagamentos totalizaram 247,0 mil milhões de euros em 2024⁵.

⁵ [Contas anuais consolidadas da UE de 2024](#), relatórios de execução orçamental e notas explicativas, secção 6.3 QFP: Execução das *dotações de pagamento*.

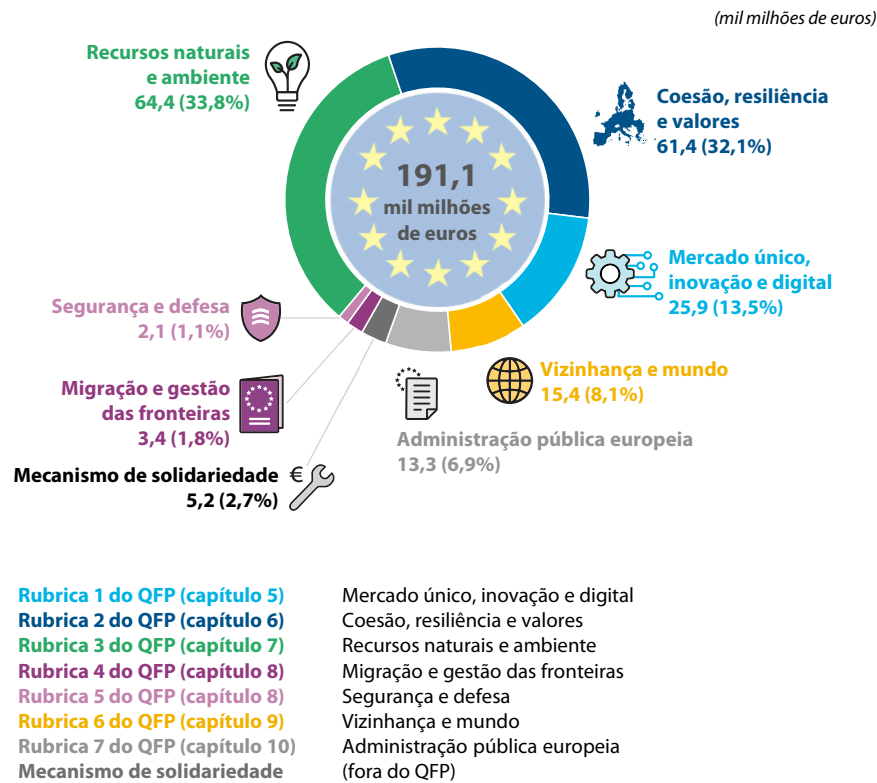
Figura 1.1 – Despesas do orçamento da UE e despesas das administrações públicas da UE-27 em percentagem do RNB, 2024



Fonte: TCE, com base nos dados sobre o RNB da UE-27: Comissão Europeia, contas anuais consolidadas da UE de 2024, anexo A – Receitas; despesas das administrações públicas da UE-27: base de dados do Eurostat – *Government revenue, expenditure and main aggregates* (dados extraídos em 28 de abril de 2025); despesas do orçamento da UE: Comissão Europeia, Contas anuais consolidadas da UE de 2024.

1.3. Os fundos da UE são pagos aos *beneficiários* quer através de pagamentos únicos/frações anuais, quer de uma série de pagamentos no âmbito de regimes de despesas plurianuais. Em 2024, os pagamentos realizados a partir do orçamento da UE eram compostos por 49,0 mil milhões de euros de pré-financiamentos e 142,1 mil milhões de euros de outros pagamentos. Como indica a [figura 1.2](#), a maior percentagem do orçamento da UE destinou-se aos domínios "Recursos naturais e ambiente" e "Coesão, resiliência e valores", seguidos pelo domínio "Mercado único, inovação e digital".

Figura 1.2 – Despesas do orçamento da UE por rubrica do QFP, 2024



Fonte: TCE.

Fiabilidade das contas

As contas não tinham distorções materiais

1.4. As constatações do Tribunal incidem sobre as *contas consolidadas* da UE⁶ (as "contas") relativas ao exercício de 2024. O Tribunal recebeu-as, juntamente com a declaração do contabilista, em 30 de junho de 2025, data final de apresentação estabelecida no *Regulamento Financeiro*. As contas são acompanhadas de uma secção designada por "Destaques financeiros do ano"⁷, que não está abrangida pela opinião de auditoria do Tribunal. No entanto, em conformidade com as normas de auditoria, o Tribunal avaliou a sua coerência com as informações constantes das contas.

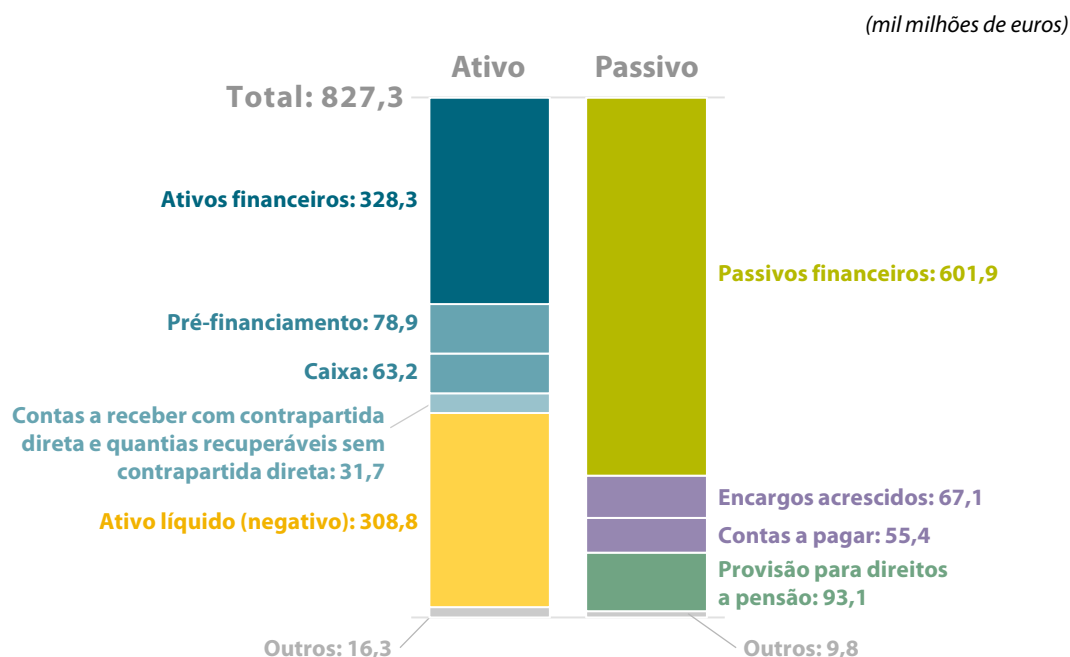
1.5. As contas publicadas pela Comissão indicam que, em 31 de dezembro de 2024, o passivo total ascendia a 827,3 mil milhões de euros e o ativo total a 518,5 mil milhões de euros. A diferença de 308,8 mil milhões de euros representava o ativo líquido (negativo), que incluía as reservas e a parte das despesas já efetuadas pela UE até 31 de dezembro e que terá de ser financiada pelos orçamentos futuros.

A *figura 1.3* apresenta em pormenor a repartição do ativo e do passivo. O *resultado económico* (negativo) de 2024 foi de 97,2 mil milhões de euros. Os montantes despendidos com o *Instrumento de Recuperação da União Europeia* (IRUE) contribuíram significativamente para o ativo líquido e o resultado económico negativos.

⁶ Artigo 247º do *Regulamento (UE, Euratom) 2024/2509*.

⁷ *Recommended Practice Guideline 2 (RPG 2) – Financial Statement Discussion and Analysis* do Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (CNICSP).

Figura 1.3 – Ativo e passivo da UE em 31 de dezembro de 2024



Fonte: TCE.

1.6. A auditoria do Tribunal permitiu constatar que as contas não tinham distorções materiais. Os resultados dos trabalhos do Tribunal sobre a gestão financeira e orçamental dos fundos da UE são apresentados no **capítulo 2**.

Principais questões de auditoria relativas às demonstrações financeiras de 2024

1.7. As principais questões de auditoria são aquelas que, segundo o juízo profissional do Tribunal, se revestiram de maior importância na sua auditoria das demonstrações financeiras do período corrente. Estas questões foram consideradas pelo Tribunal no âmbito da auditoria das demonstrações financeiras como um todo, bem como na formulação da sua opinião nesta matéria, mas não é apresentada uma opinião específica sobre as mesmas. O Tribunal divulga informações sobre as principais questões de auditoria na sua Declaração de Fiabilidade.

Regularidade das operações

1.8. O Tribunal examinou as receitas e despesas da UE para avaliar se os recursos foram cobrados e gastos em conformidade com a legislação e regulamentação aplicáveis⁸. Os resultados da auditoria são sintetizados abaixo e apresentados em pormenor no **capítulo 4** no respeitante às receitas e nos **capítulos 5 a 10** no respeitante às despesas. A síntese que se segue não inclui os resultados do trabalho de auditoria sobre as despesas do MRR, que são apresentados no **capítulo 11**.

A opinião do Tribunal abrange as operações de receitas e despesas orçamentais

1.9. No que se refere às receitas, o Tribunal obteve garantias razoáveis para a opinião de auditoria mediante uma avaliação de alguns dos principais sistemas, complementada por testes das operações. A amostra de 65 operações examinadas foi concebida para ser representativa de todas as fontes de receitas do orçamento da UE, que incluem receitas provenientes de *recursos próprios* (direitos aduaneiros e recursos baseados no imposto sobre o valor acrescentado (IVA), no RNB e nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados) e receitas provenientes de outras fontes. A amostra do Tribunal incluiu também as *receitas afetadas* externas utilizadas para financiar a componente não reembolsável (subvenções) do MRR, que representa os montantes dos empréstimos contraídos pela Comissão ao abrigo do IRUE (ver pontos **4.2 a 4.4**). A UE terá de reembolsar estes montantes no futuro. Em 2024, a população de auditoria do Tribunal relativamente às receitas ascendeu a 250,6 mil milhões de euros (ver **figura 4.1**).

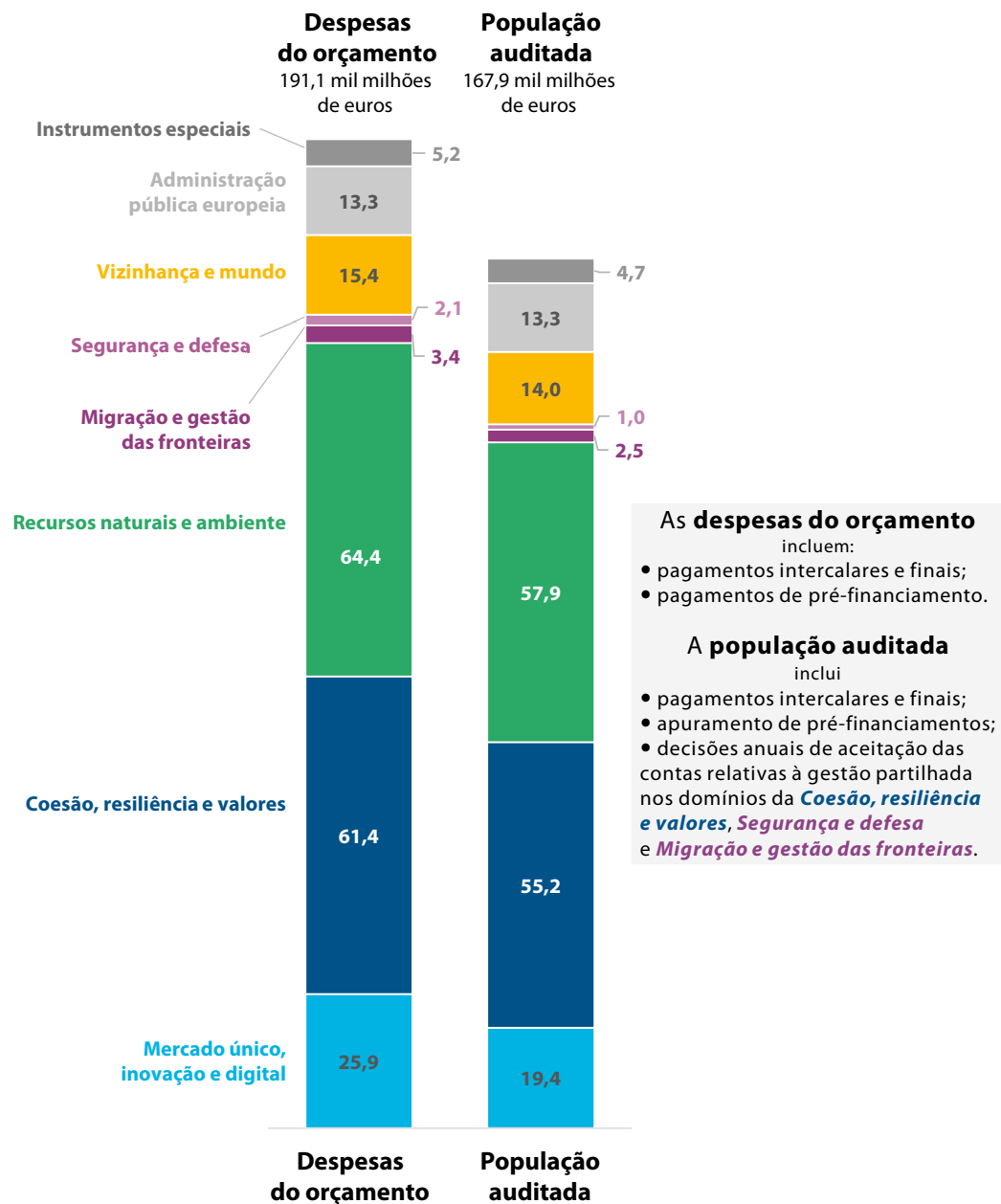
⁸ Incluindo operações do QFP para 2014-2020 e anteriores.

1.10. Relativamente às despesas, o Tribunal selecionou uma amostra representativa de 812 operações da sua população de auditoria, que incluem *apuramentos* de pagamentos de pré-financiamento, bem como pagamentos intercalares e finais aceites pela Comissão (ou por outra instituição ou organismo que gere fundos da UE) e pagos a partir do orçamento da UE aos *destinatários finais*. Os testes realizados pelo Tribunal a estas operações contribuem para a sua Declaração de Fiabilidade e a sua estimativa da proporção de operações irregulares no conjunto da população de auditoria, nas partes das despesas que considera terem erros materiais (ver ponto **1.15**) e em cada rubrica do QFP para a qual apresenta uma apreciação específica (rubricas 1, 2, 3, 6 e 7). As operações examinadas e os exemplos ilustrativos apresentados neste relatório não constituem uma base para retirar conclusões quanto aos Estados-Membros, Estados ou regiões beneficiários em questão (ver ponto **(22)** do **anexo 1.1**).

1.11. Em 2024, a população de auditoria do Tribunal relativamente às despesas foi de 167,9 mil milhões de euros, incluindo os complementos do IRUE destinados aos programas do QFP para 2021-2027 existentes, que têm de ser gastos em conformidade com as regras setoriais específicas. Este montante inclui tanto as contribuições do Reino Unido como os pagamentos que lhe foram efetuados, em conformidade com as condições estabelecidas no Acordo de Saída⁹. A **figura 1.4** apresenta as despesas do orçamento da UE e a população de auditoria quanto às despesas, repartida por rubrica do QFP (domínio orçamental) e tipo de pagamentos: *intercalares* e finais, *apuramentos* de pré-financiamentos e decisões anuais de aceitação das contas (ver pontos **(19)** e **(20)** do **anexo 1.1**).

⁹ Artigos 136º e 138º do **Acordo sobre a Saída do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte da União Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica**.

Figura 1.4 – Comparação da população de auditoria do Tribunal (167,9 mil milhões de euros) com as despesas do orçamento da UE (191,1 mil milhões de euros) por rubrica do QFP em 2024



Fonte: TCE.

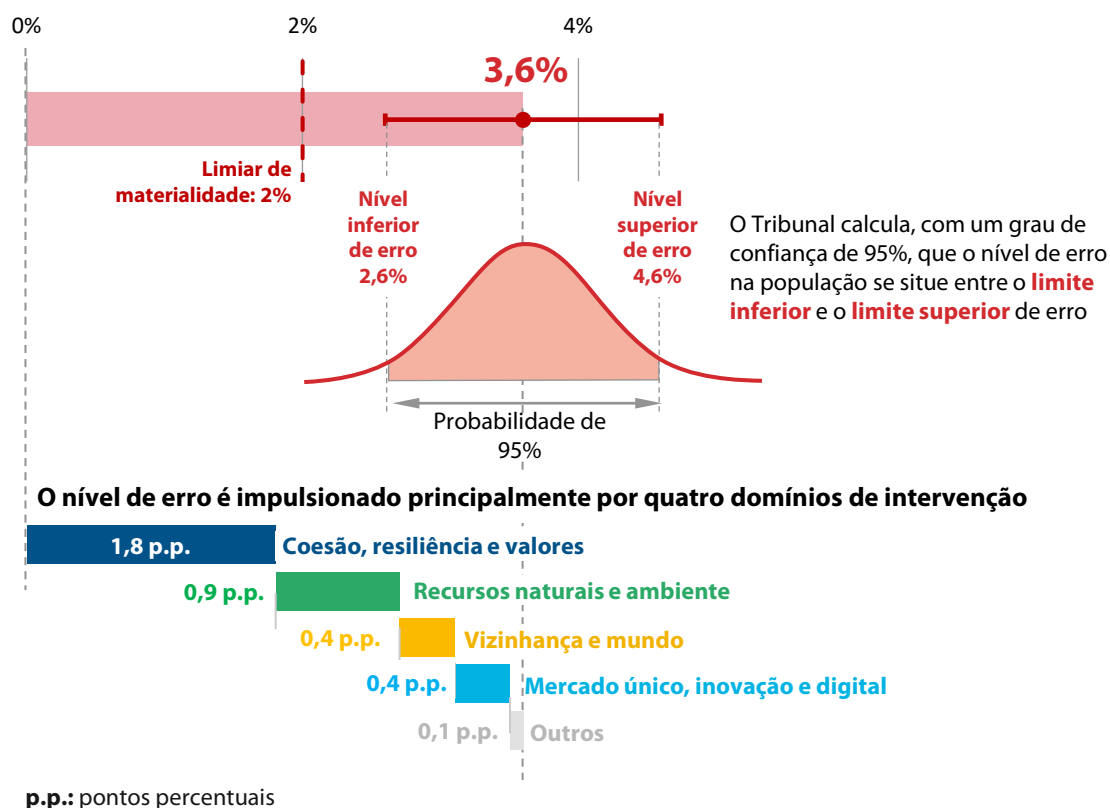
Receitas sem erros materiais, mas uma parte significativa das despesas tem erros materiais

1.12. No que respeita à regularidade das receitas e despesas da UE, apresentam-se em seguida as principais conclusões do Tribunal.

- a) **Receitas:** globalmente, as provas de auditoria mostram que o nível de erro nas receitas não é significativo. Os sistemas de gestão das receitas examinados pelo Tribunal eram geralmente eficazes. Porém, alguns elementos dos sistemas de controlo para a gestão das reservas relativas ao IVA e dos *pontos em aberto relativos aos recursos próprios tradicionais (RPT)* foram parcialmente eficazes. Além disso, a prestação de informações sobre as *reservas relativas ao RNB* e a comunicação de dados sobre o recurso próprio baseado nos plásticos, bem como alguns elementos dos principais controlos internos dos RPT avaliados pelo Tribunal em três Estados-Membros, eram parcialmente eficazes (ver **capítulo 4**).
- b) **Despesas:** as provas de auditoria indicam que o nível global de erro¹⁰ foi significativo, situando-se em 3,6%. O Tribunal calcula, com um grau de confiança de 95%, que o *nível de erro estimado* na população se situe entre 2,6% e 4,6% (limites inferior e superior de erro, respetivamente). O nível de erro foi impulsionado sobretudo pelo domínio "Coesão, resiliência e valores", que foi o que mais contribuiu para esta taxa (1,8 pontos percentuais), seguido pelos domínios "Recursos naturais e ambiente" (0,9 pontos percentuais), "Vizinhança e mundo" (0,4 pontos percentuais) e "Mercado único, inovação e digital" (0,4 pontos percentuais) – ver **figura 1.5**.

¹⁰ O ponto (25) do **anexo 1.1** apresenta a definição de "erro".

Figura 1.5 – Nível de erro estimado nas despesas e domínios que mais contribuíram em 2024

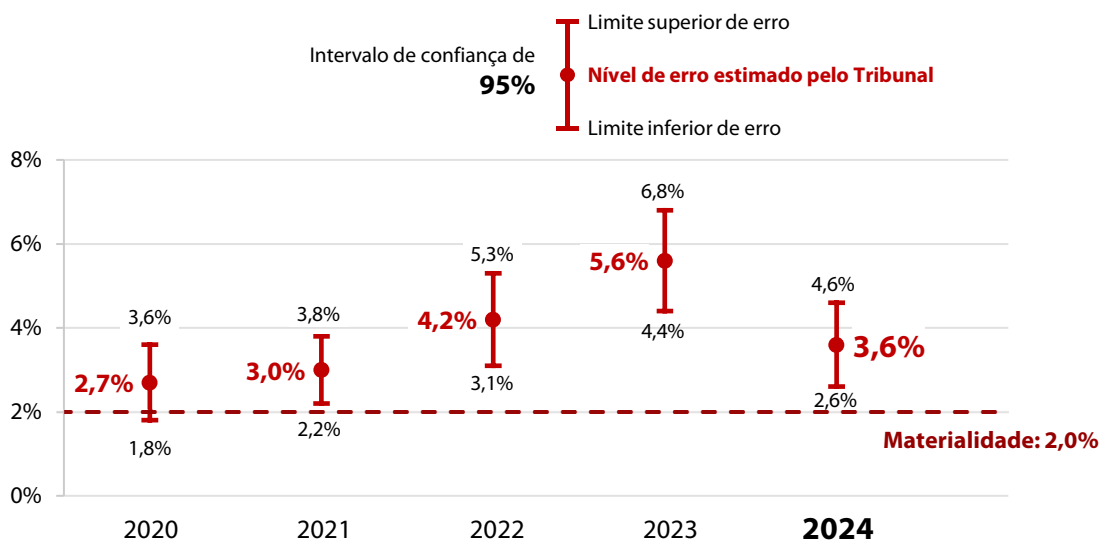


Fonte: TCE.

1.13. Desde 2021, o limite inferior do *intervalo de confiança* de 95%¹¹ aplicado pelo Tribunal para o nível de erro estimado tem estado acima do limiar de materialidade de 2,0%. Assim, o Tribunal tem uma garantia razoável de que o nível de erro na população de auditoria é superior ao *limiar de materialidade* em cada um destes anos. A [figura 1.6](#) apresenta uma comparação dos níveis de erro estimados entre 2020 e 2024.

¹¹ Para uma explicação do intervalo de confiança de 95%, ver ponto (27) do [anexo 1.1](#).

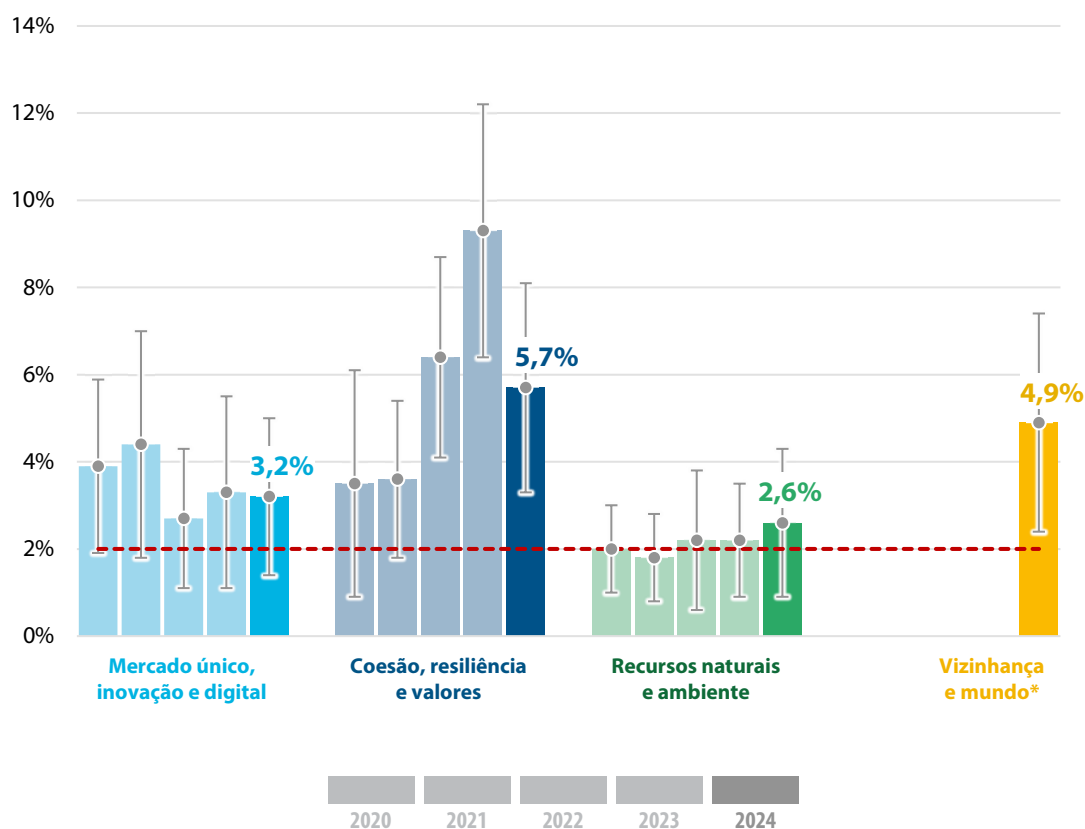
Figura 1.6 – Níveis de erro estimados (2020-2024)



Fonte: TCE.

1.14. A [figura 1.7](#) apresenta uma comparação dos níveis de erro estimados pelo Tribunal para os domínios "Mercado único, inovação e digital", "Coesão, resiliência e valores" e "Recursos naturais e ambiente" entre 2020 e 2024. Mostra também o nível de erro estimado para o domínio "Vizinhança e mundo" em 2024. Os pontos [1.19](#) a [1.22](#) e os [capítulos 5, 6, 7 e 9](#) fornecem informações adicionais.

Figura 1.7 – Níveis de erro estimados nas rubricas 1, 2, 3 e 6 do QFP (2020-2024)

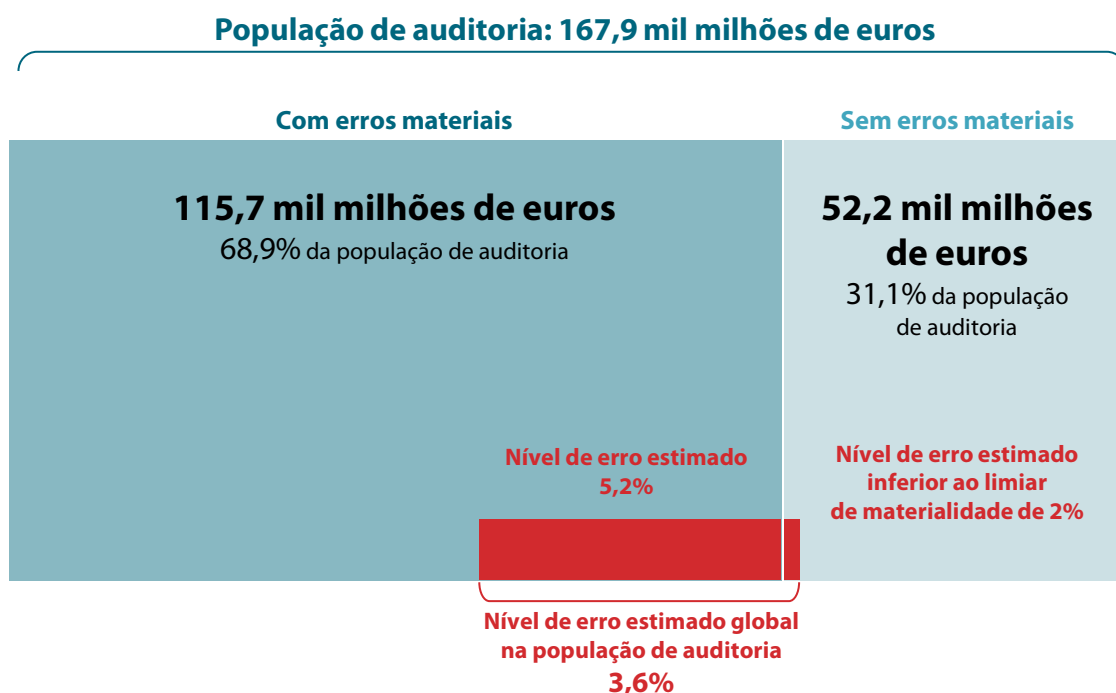


* O Tribunal não apresentou uma apreciação específica para o domínio "Vizinhança e mundo" entre 2020 e 2023.

Fonte: TCE.

1.15. Os resultados da auditoria relativamente a 2024 reiteram a avaliação do Tribunal formulada em anos anteriores de que a forma como os fundos são desembolsados tem impacto no risco de erro. A [figura 1.8](#) mostra que os domínios de auditoria que têm erros materiais representam 68,9% da população de auditoria do Tribunal (2023: 64,4%). Tendo em conta os resultados dos testes em todas as rubricas do QFP, o Tribunal estima que o nível de erro nesta parte das despesas se situe em 5,2% (2023: 7,9%).

Figura 1.8 – Proporção da população de auditoria de 2024 com erros materiais



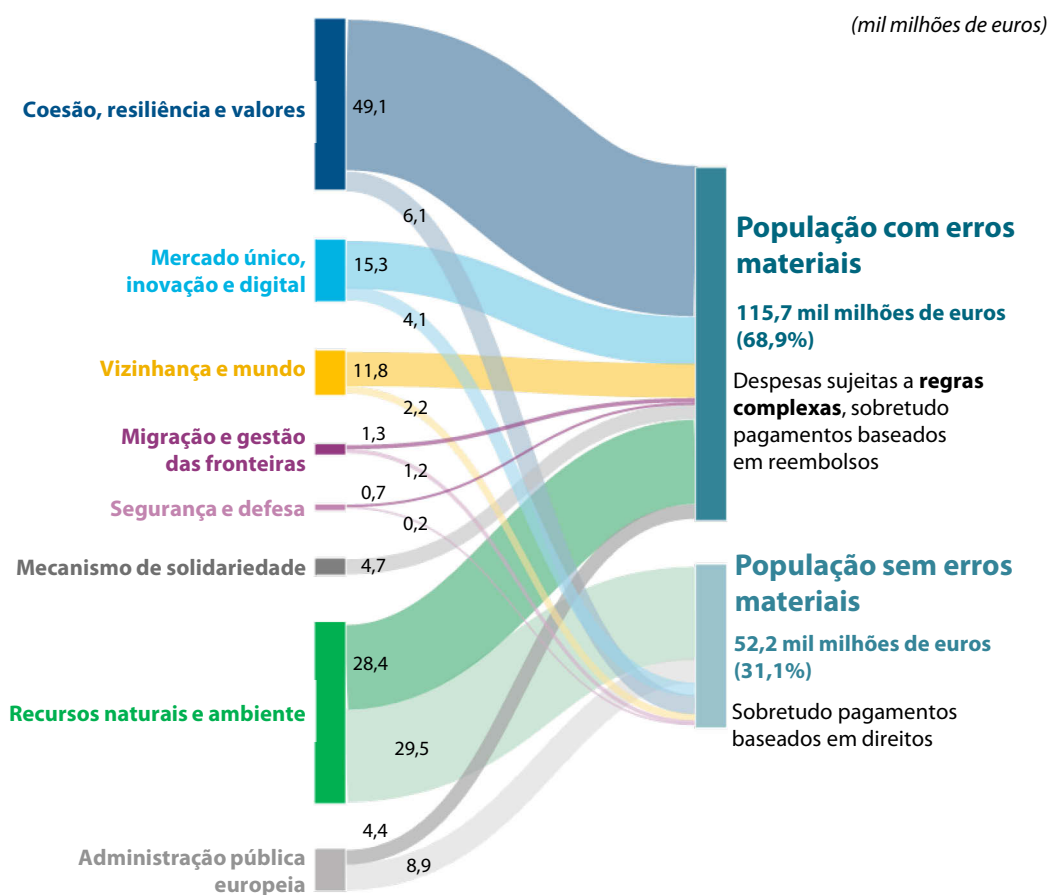
Fonte: TCE.

1.16. Os domínios auditados que têm erros materiais são compostos, principalmente, por **pagamentos baseados em reembolsos**, em que os beneficiários devem apresentar pedidos para os custos elegíveis que suportaram. Para este fim e para comprovarem que exercem uma atividade elegível para apoio, devem apresentar provas dos custos reembolsáveis suportados. Ao fazê-lo, devem muitas vezes seguir regras complexas relativamente ao que podem declarar (elegibilidade) e à forma como os custos devem ser suportados (regras relativas à *contratação pública* ou aos *auxílios estatais*).

1.17. O Tribunal conclui que 31,1% da sua população de auditoria não tem erros materiais, o que significa que o nível de erro estimado nesta parte das despesas é inferior ao limiar de materialidade de 2% (ver [figura 1.8](#)). Esta parte da população inclui despesas associadas a **pagamentos baseados em direitos**, em que os beneficiários devem satisfazer determinadas condições (por exemplo, *pagamentos diretos* aos agricultores, exceto os *regimes ecológicos*), bem como parte das despesas administrativas (vencimentos e pensões do pessoal da UE), apoio orçamental a países terceiros e ações de mobilidade de estudantes e outras ações de mobilidade no âmbito do *Erasmus+* (ver [figura 1.9](#)). Esta parte das despesas também não tinha erros materiais nos anos anteriores. No entanto, o Tribunal detetou erros relativos a custos inelegíveis.

1.18. Como mostra a [figura 1.9](#), o domínio "Coesão, resiliência e valores" é o que mais contribui para a parte da população de auditoria com erros materiais (49,1 mil milhões de euros), seguido pelos domínios "Recursos naturais e ambiente" (28,4 mil milhões de euros), "Mercado único, inovação e digital" (15,3 mil milhões de euros) e "Vizinhança e mundo" (11,8 mil milhões de euros). Os pontos [1.19](#) a [1.22](#) apresentam uma síntese das constatações do Tribunal relativas aos principais domínios de intervenção.

Figura 1.9 – Repartição da população de auditoria do Tribunal por nível de erro e rubrica do QFP



Fonte: TCE.

1.19.  "Mercado único, inovação e digital" (**capítulo 5**): tal como em anos anteriores neste domínio, as despesas de investigação e inovação (sobretudo do Horizonte 2020), que representam a maioria dos pagamentos ao abrigo desta rubrica, continuam a ser a principal fonte de erros. Os erros neste domínio incluem várias categorias de custos ilegíveis (em especial, montantes ilegíveis relativos a custos diretos com pessoal, outros *custos diretos* e subcontratação ilegível). O Tribunal detetou igualmente custos indiretos ilegíveis num projeto do *Mecanismo Interligar a Europa*.

1.20.  "Coesão, resiliência e valores" (**capítulo 6**): as despesas neste domínio são executadas principalmente através do *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional* (FEDER), do *Fundo de Coesão* (FC) e do *Fundo Social Europeu Mais* (FSE+) e são compostas sobretudo por pagamentos baseados em reembolsos. Este ano, tanto o nível de erro estimado como o número de erros detetados pelo Tribunal nesta rubrica continuam a ser significativos, embora inferiores aos do ano passado. Os principais tipos de erros quantificados foram projetos e custos ilegíveis, irregularidades nos procedimentos de contratação pública e falta de documentos comprovativos essenciais.

1.21.  "Recursos naturais e ambiente" (**capítulo 7**): os resultados revelam que o nível de erro foi significativo nos seguintes domínios de despesas no seu conjunto: regimes ecológicos, desenvolvimento rural, medidas de mercado e outros domínios de intervenção da rubrica 3 do QFP que não se inserem na *Política Agrícola Comum* (PAC). Estes representam cerca de 54% das despesas desta rubrica e assumem sobretudo a forma de reembolsos. Os erros administrativos, as despesas ilegíveis e o incumprimento dos compromissos agroambientais/climáticos/dos regimes ecológicos são os erros mais comuns detetados nestes domínios

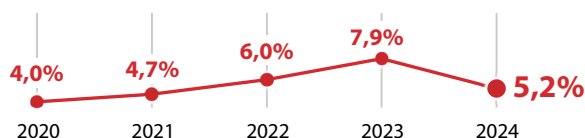
1.22.  "Vizinhança e mundo" (**capítulo 9**): as despesas neste domínio baseiam-se principalmente em reembolsos e abrangem *ações externas* financiadas pelo orçamento da UE. Todos os tipos de despesas desta rubrica têm erros materiais, exceto os pagamentos de *apoio orçamental* e as despesas administrativas, que representam cerca de 15%. A maioria dos erros detetados neste domínio diz respeito a custos ilegíveis, ao incumprimento das regras relativas à contratação pública, à falta de documentos comprovativos essenciais e a projetos ou beneficiários ilegíveis.

Os erros de elegibilidade continuam a ser os que mais contribuem para o nível de erro estimado e aumentaram em comparação com o ano passado

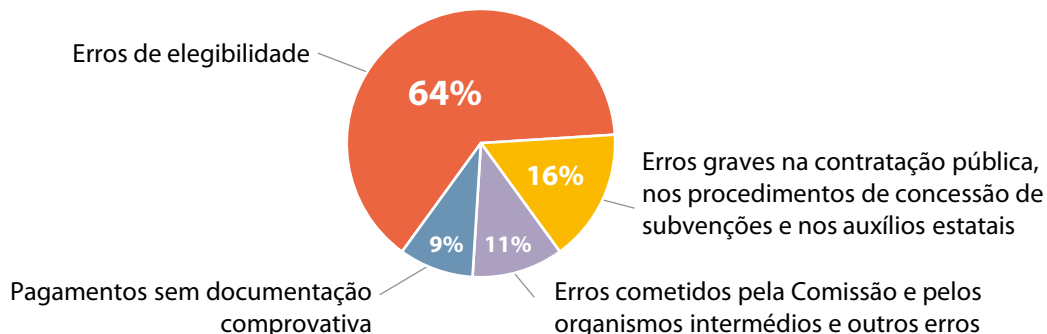
1.23. O Tribunal descreve em seguida, em mais pormenor, os tipos de erros detetados na parte da população de auditoria em que persistem os erros materiais. A **figura 1.10** mostra uma comparação entre os níveis de erro estimados para esta parte da população de auditoria e a evolução dos principais tipos de erro entre 2020 e 2024, bem como a contribuição de cada tipo de erro para o nível de erro estimado em 2024.

Figura 1.10 – Nível de erro estimado na parte das despesas com erros materiais e contribuição de cada tipo de erro

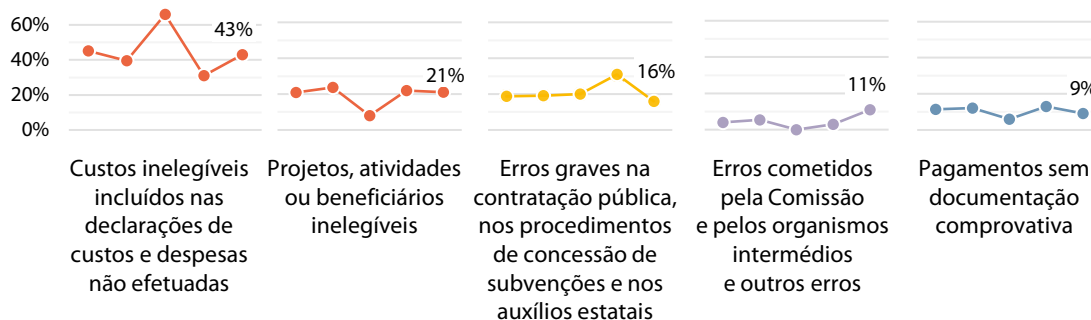
Nível de erro estimado



Proporções dos tipos de erro em 2024



Evolução dos tipos de erro entre 2020 e 2024

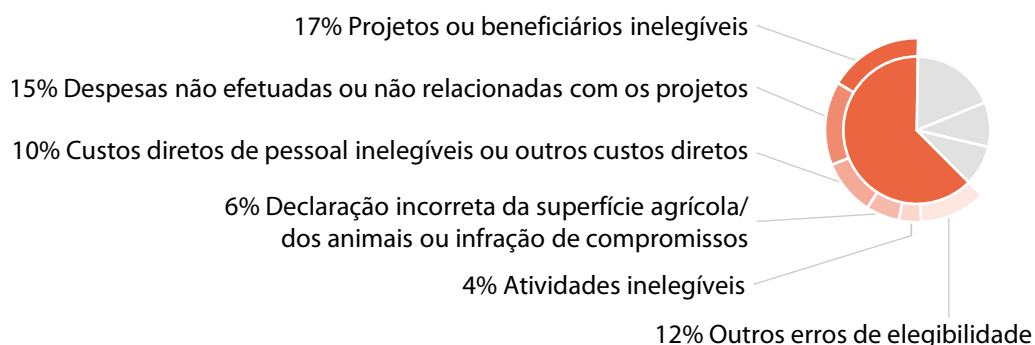


Fonte: TCE.

1.24. Em 2024, o Tribunal continuou a constatar que os erros de elegibilidade, sobretudo nos domínios "Coesão, resiliência e valores", "Recursos naturais e ambiente", "Mercado Único, inovação e digital" e "Vizinhança e mundo", foram os que mais contribuíram para o nível de erro estimado na parte da população de auditoria com erros materiais, com 64% (2023: 53%). Destes erros, os projetos ou beneficiários inelegíveis contribuíram com 17%, as despesas não efetuadas ou não relacionadas com os projetos com 15%, os custos diretos de pessoal ou outros custos diretos inelegíveis com 10%, a declaração incorreta da superfície agrícola/dos animais ou a infração de compromissos com 6% e as atividades inelegíveis com 4% (ver [figura 1.11](#)).

Figura 1.11 – Repartição dos erros de elegibilidade em 2024

Erros de elegibilidade (64%)

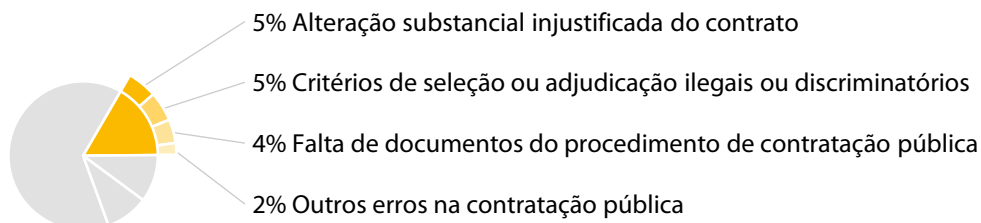


Fonte: TCE.

1.25. Os erros relacionados com infrações às regras de contratação pública e aos procedimentos de concessão de subvenções, sobretudo nos domínios "Coesão, resiliência e valores" e "Vizinhança e mundo", contribuíram com 16% (2023: 31%) para o nível de erro estimado nesta parte das despesas em 2024. A diminuição deveu-se sobretudo ao facto de o Tribunal ter detetado menos casos de incumprimento das regras em matéria de auxílios estatais no domínio "Coesão, resiliência e valores" em 2024. Os principais tipos de erros detetados na contratação pública foram alterações substanciais injustificadas dos contratos sem um novo procedimento de contratação ou convite à apresentação de propostas (que contribuíram com 5% para o nível de erro), critérios de seleção ou adjudicação ilegais ou discriminatórios definidos nos anúncios ou nos documentos dos concursos (que contribuíram com 5%) e falta de documentação do procedimento de contratação pública (que contribuiu com 4%) (ver [figura 1.12](#)).

Figura 1.12 – Repartição dos erros graves na contratação pública, nos procedimentos de concessão de subvenções e nos auxílios estatais em 2024

Erros graves na contratação pública, nos procedimentos de concessão de subvenções e nos auxílios estatais (16%)



Fonte: TCE.

1.26. Além disso, havia dois outros tipos de erros nesta parte das despesas. Em primeiro lugar, os erros cometidos pela Comissão e pelos organismos intermédios e outros erros, principalmente pelas autoridades dos Estados-Membros, em operações relacionadas com regimes ecológicos recentemente introduzidos no domínio "Recursos naturais e ambiente", contribuíram com 11% (2023: 3%) para o nível de erro estimado. Em segundo lugar, os pagamentos para os quais não foram apresentados documentos comprovativos essenciais, sobretudo nos domínios "Coesão, resiliência e valores" e "Vizinhança e mundo", contribuíram com 9% (2023: 13%).

Informações da Comissão sobre regularidade

O nível de erro comunicado pela Comissão não é diretamente comparável com a estimativa de erro do Tribunal e é provável que esteja subestimado

1.27. A Comissão é responsável em última instância pela execução do orçamento da UE¹², independentemente da modalidade de *gestão* (*direta, indireta ou partilhada*).

1.28. No seu *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução* (RAGE), a Comissão fornece as principais informações agregadas sobre o controlo interno e a gestão financeira referidas nos *relatórios anuais de atividades* (RAA) das suas várias direções-gerais. Os diretores-gerais são responsáveis pela fiabilidade das informações fornecidas nos respetivos RAA, ao passo que o Colégio de Comissários adota o RAGE, assumindo por conseguinte, em última análise, a propriedade da elaboração do relatório e das informações nele apresentadas.

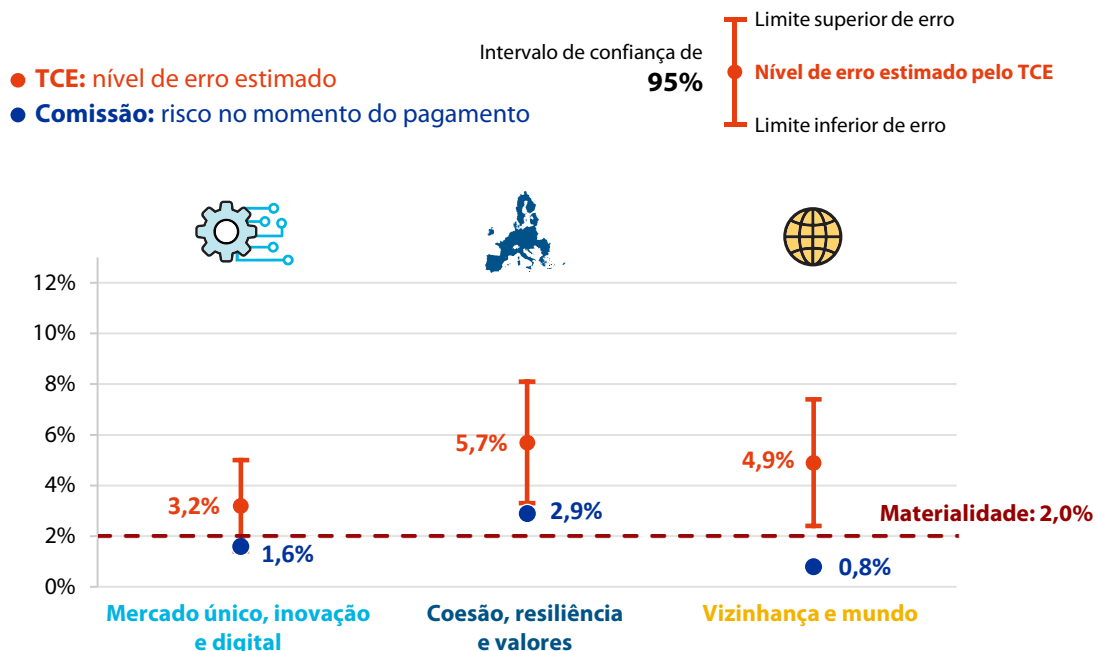
1.29. No RAGE, a Comissão apresenta uma estimativa do risco no momento do pagamento¹³ em 2024 para todas as rubricas do QFP, exceto a rubrica 3, "Recursos naturais e ambiente". A *figura 1.13* mostra a estimativa da Comissão para o risco no momento do pagamento das rubricas do QFP relativamente às quais o Tribunal apresenta uma apreciação específica, bem como as variações do intervalo de confiança de 95% calculado pelo Tribunal¹⁴ para o nível de erro estimado. Os valores da Comissão são inferiores ao intervalo de confiança do Tribunal nas rubricas 2 e 6 e situam-se na metade inferior do intervalo na rubrica 1.

¹² Artigo 317º do TFUE.

¹³ O artigo 253º, nº 1, alínea b), subalínea i), do Regulamento Financeiro exige que o RAGE inclua uma "estimativa do nível de erro" nas despesas da UE.

¹⁴ Para uma explicação do intervalo de confiança de 95%, ver ponto (28) do anexo 1.1.

Figura 1.13 – Estimativa do nível de erro de 2024 pelo Tribunal e estimativa da Comissão do risco no momento do pagamento para as rubricas 1, 2 e 6 do QFP



Fonte: TCE.

1.30. Existem várias razões pelas quais as estimativas da Comissão são inferiores aos níveis de erro estimados pelo Tribunal, designadamente as diferenças entre as respetivas funções e os mandatos da Comissão e do Tribunal, mas também limitações nos *sistemas de gestão e de controlo* (ver ponto 1.34).

1.31. O Tribunal é o auditor externo da UE e emite uma opinião de auditoria independente sobre a *legalidade e regularidade* das operações financeiras num determinado ano. Ao fazê-lo, é obrigado a comunicar quaisquer casos de irregularidade, independentemente de ser ou não aplicável uma *correção financeira*. Em contrapartida, a Comissão centra-se nos casos de irregularidade em que considera existirem fundamentos jurídicos para a recuperação dos montantes em causa. Não aplica uma correção financeira se, por exemplo, uma irregularidade detetada se dever a uma insuficiência nas suas próprias operações.

1.32. Mais concretamente, a estimativa das "irregularidades" efetuada pela Comissão baseia-se na definição estabelecida no *Regulamento Disposições Comuns*: "uma violação do direito aplicável, resultante de um ato ou omissão de um operador económico, que tem, ou pode ter, por efeito lesar o orçamento da União através da imputação de uma despesa indevida a esse orçamento".

1.33. O Tribunal define um "erro" como um montante pago a partir do orçamento da UE relativamente ao qual as condições de pagamento não foram cumpridas. Por conseguinte, esta definição inclui não só as violações do direito aplicável resultantes de atos ou omissões dos operadores económicos, mas também os erros prejudiciais ao orçamento da UE cometidos pelas administrações nacionais e regionais ou pela própria Comissão. Além disso, o nível de erro estimado comunicado pelo Tribunal não deve ser interpretado como equivalente ao montante das correções financeiras que a Comissão pode eventualmente impor em conformidade com as regras aplicáveis.

1.34. Tal como em anos anteriores, o Tribunal detetou limitações nos sistemas de gestão e de controlo que afetam a estimativa do risco no momento do pagamento efetuada pela Comissão em diferentes domínios de intervenção. Nos pontos que se seguem apresenta-se uma análise das limitações detetadas nas rubricas 1, 2 e 6 do QFP.

1.35. Na rubrica 1, "**Mercado único, inovação e digital**" (total das despesas pertinentes da Comissão: 24 mil milhões de euros), a estimativa feita pela Comissão do risco no momento do pagamento, de 1,6%, situa-se na metade inferior do intervalo de confiança calculado pelo Tribunal e abaixo do nível de erro estimado por este, de 3,2% (ver pontos **5.10** e **5.40**). Esta rubrica integra sobretudo despesas que a Comissão classifica como de risco reduzido (56% das despesas totais da rubrica). A *taxa de erro residual* cumulativa da Comissão para os programas *Horizonte 2020*, *Horizonte Europa* e *Europa Digital*, tendo em conta as medidas corretivas, é de cerca de 1,8%. No caso do *Horizonte 2020*, baseia-se nas taxas de erro detetadas. No caso do *Horizonte Europa* e do *Europa Digital*, a Comissão ainda não dispõe de uma taxa de erro baseada nos controlos ex post concluídos, tendo portanto utilizado uma meta de 2%, no máximo, para estimar a taxa de erro (ver pontos **5.41** e **5.42**).

1.36. Na rubrica 2, "**Coesão, resiliência e valores**" (total das despesas pertinentes da Comissão: 62 mil milhões de euros), a estimativa da Comissão era de 2,9%, significativamente inferior ao intervalo de confiança do Tribunal (ver figura **6.6**). Esta rubrica integra *programas operacionais* que a Comissão classifica sobretudo como de risco mais reduzido ou médio (61% das despesas totais da rubrica), consoante as suas taxas de erro confirmadas. Em relação a 2024, o Tribunal estimou um nível de erro de 5,7% nesta rubrica do QFP (ver ponto **6.10**).

Para efeitos de gestão e controlo, a Comissão calcula uma taxa de erro a partir das taxas comunicadas pelas *autoridades de auditoria*, que verifica através de análises documentais e de auditorias de conformidade baseadas nos riscos. Contudo:

- as análises documentais têm limitações intrínsecas, na medida em que não se destinam a detetar despesas irregulares que não foram assinaladas pelos Estados-Membros¹⁵. Também ficam aquém quando se trata de detetar insuficiências dos sistemas no trabalho das autoridades de auditoria;
- a Comissão continua a detetar irregularidades através das suas auditorias de conformidade¹⁶. No entanto, uma vez que realiza apenas um número reduzido deste tipo de auditorias e não extrapola os resultados para a parte da população de despesas da Coesão não abrangida pela sua auditoria, existe um risco elevado de muitos erros não serem detetados e, portanto, não serem tidos em conta no cálculo da taxa de erro global. As taxas suplementares e as taxas fixas aplicadas aos programas não auditados incluídos na taxa máxima da Comissão desde 2021 apenas resolvem parcialmente esta questão¹⁷.

Além disso, o Tribunal assinala regularmente erros não detetados devido a insuficiências no trabalho de auditoria da Comissão e das autoridades de auditoria¹⁸. Por conseguinte, conclui que os sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros continuam a nem sempre ser eficazes na prevenção ou deteção de irregularidades nas despesas declaradas pelos beneficiários (ver ponto **6.65**). Assim, o risco da Comissão no momento do pagamento está subestimado, sendo provável que a taxa de erro real seja superior à comunicada pela Comissão.

¹⁵ Documento de análise 03/2024, pontos VI e 65 a 66.

¹⁶ Ibid., ponto 68.

¹⁷ Ibid., pontos 41 e 42.

¹⁸ Relatório Especial 26/2021, *Regularidade das despesas na política de coesão da UE: a Comissão divulga anualmente um nível de erro estimado mínimo que não é definitivo*.

1.37. Na rubrica 6, "**Vizinhança e mundo**" (total das despesas pertinentes da Comissão: 20 mil milhões de euros), a estimativa feita pela Comissão do risco no momento do pagamento, de 0,8%, é inferior ao intervalo de confiança calculado pelo Tribunal (ver ponto **9.28**). A Comissão considera que 92% das despesas desta rubrica são de risco reduzido. Os resultados do estudo sobre a taxa de erro residual (TER) são o principal elemento utilizado para calcular o risco no momento do pagamento no âmbito desta rubrica. Em 2024, a Comissão decidiu rever a metodologia do estudo sobre a TER com efeitos a partir de 2025. Porém, a auditoria do Tribunal constatou que ainda existem algumas lacunas na metodologia. Para 2024, o Tribunal estimou um nível de erro de 4,9% na rubrica 6 do QFP, o que indica que a Comissão continua a subestimar o risco no momento do pagamento.

O Tribunal comunica os casos de suspeita de fraude à Procuradoria Europeia e ao OLAF

1.38. Entende-se por fraude qualquer ato ou omissão intencionais relativos à utilização ou apresentação de declarações ou de documentos falsos, inexatos ou incompletos, à não comunicação de uma informação exigida e à utilização indevida dos fundos da UE¹⁹. A fraude tem o efeito de lesar ou poder lesar os interesses financeiros da UE.

1.39. A responsabilidade principal pela prevenção e deteção da fraude cabe tanto à gestão como aos responsáveis pela governação de uma entidade. O artigo 325º do [TFUE](#) exige que a UE e os seus Estados-Membros combatam a fraude e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União.

1.40. Enquanto auditor externo da UE, o Tribunal não tem um mandato para investigar casos de suspeita de fraude lesiva dos interesses financeiros da União. Porém, é obrigado a comunicar esses casos às autoridades competentes, no âmbito da sua obrigação prevista no [artigo 287º, nº 2, do TFUE](#) de assinalar "quaisquer irregularidades" que detetar ao examinar a legalidade, regularidade e boa gestão financeira de todas as receitas e despesas da UE. Tem em conta o risco de fraude antes de iniciar as auditorias (ver pontos [\(32\)](#) a [\(34\)](#) do [anexo 1.1](#)) e revê regularmente os seus procedimentos.

¹⁹ Artigo 3º da [Diretiva \(UE\) 2017/1371](#) relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal (conhecida por Diretiva PIF).

1.41. O Tribunal comunica à Procuradoria Europeia quaisquer suspeitas de infrações penais da competência desta e que envolvam Estados-Membros participantes e envia ao OLAF quaisquer suspeitas de fraude, corrupção ou outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União. Estas suspeitas podem resultar do trabalho de auditoria do Tribunal (incluindo as auditorias de resultados) ou de informações que lhe foram comunicadas diretamente por terceiros. A Procuradoria Europeia e o OLAF dão então seguimento a estes casos, decidem se devem dar início a um inquérito penal (no caso da Procuradoria Europeia) ou administrativo (no caso do OLAF) e cooperam com as autoridades dos Estados-Membros, conforme necessário. Desde março de 2022, o Tribunal transmitiu casos de suspeita de fraude simultaneamente à Procuradoria Europeia e ao OLAF, quando a questão é da competência de ambos os organismos.

1.42. Em 2024, o Tribunal comunicou ao OLAF 19 casos (2023: 20 casos) de suspeitas de fraude, dos quais 15 foram detetados durante a auditoria às despesas de 2023, três durante a auditoria às despesas de 2022 e um no contexto de uma auditoria de resultados realizada em 2023 abrangendo um período de programação compreendido entre 2017 e 2025. Com base nesta comunicação, o OLAF já deu início a seis inquéritos. Em paralelo, o Tribunal comunicou sete destes casos à Procuradoria Europeia, a partir dos quais esta deu início a investigações. Outros dois casos relativos à Polónia, inicialmente enviados apenas ao OLAF, foram transmitidos à Procuradoria Europeia no início de 2025, quando teve efeito a nomeação do Procurador Europeu polaco para a Procuradoria Europeia. Na sua auditoria às despesas de 2024, o Tribunal detetou já sete casos de suspeita de fraude.

1.43. Os motivos mais frequentes para suspeitar de fraude foram:

- a utilização ou apresentação intencionais de declarações ou documentos falsos, inexatos ou incompletos e/ou a não divulgação de informações em violação de uma obrigação específica, resultando na apropriação ou retenção indevida de fundos da UE;
- a criação artificial das condições necessárias para o financiamento da União;
- a utilização indevida de fundos da UE, ou seja, para fins diferentes daqueles para os quais foram inicialmente concedidos.

Segundo as informações que forneceu, o OLAF recomendou a recuperação de um total de 545,6 milhões de euros relativos a inquéritos encerrados com base em informações resultantes dos trabalhos de auditoria do Tribunal entre 2010 e 2024, período durante o qual este remeteu 254 casos ao organismo.

1.44. Além de transmitir os casos à Procuradoria Europeia e ao OLAF, no presente Relatório Anual o Tribunal informa sobre o modo como a Comissão e os Estados-Membros aplicaram as suas políticas relativas ao risco de fraude. No **capítulo 6**, o Tribunal refere que detetou lacunas no planeamento e na preparação do trabalho de auditoria das autoridades de auditoria, tais como insuficiências nos métodos de amostragem e listas de verificação incompletas que não incluíam perguntas específicas sobre duplo financiamento ou fraude (ver ponto **6.46**). Comunica igualmente que a Comissão executou na maior parte dos aspetos a recomendação 5.2 do seu Relatório Anual relativo a 2020 relativa ao acompanhamento do risco de fraude nas auditorias às operações efetuadas pelas autoridades de auditoria (ver anexo **6.2**).

1.45. O Tribunal trata igualmente a fraude noutras auditorias separadas. Em 2024, publicou um relatório especial sobre a recuperação de despesas irregulares da UE²⁰, no qual concluiu que os sistemas da Comissão para gerir e acompanhar as despesas irregulares efetuadas pelos beneficiários de fundos da UE eram parcialmente eficazes. No início de 2025, publicou também um relatório especial sobre a fraude em matéria de IVA nas importações²¹, tendo concluído que os interesses financeiros da UE não estão suficientemente protegidos contra a fraude no IVA das importações quando se utilizam regimes aduaneiros de importação simplificados. Detetou, além disso, que existem insuficiências graves nos controlos dos Estados-Membros, lacunas na cooperação entre eles e ao nível da UE e fragilidades no acompanhamento, pela Comissão, das atividades que desenvolvem para combater a utilização abusiva destes procedimentos. Concluiu ainda que as medidas existentes não são adequadas para prevenir e detetar eficazmente a fraude no IVA das importações ao abrigo destes regimes, nem para manter o equilíbrio entre a facilitação do comércio e a proteção dos interesses financeiros da UE. O Tribunal está a realizar uma auditoria aos sistemas de controlo da Comissão e dos Estados-Membros para prevenir a fraude no âmbito do MRR, bem como uma auditoria à criação dos organismos da UE que lutam contra a fraude e à forma como cooperam.

²⁰ Relatório Especial 07/2024, *Sistemas da Comissão para recuperar as despesas irregulares da UE – É possível acelerar e aumentar a recuperação.*

²¹ Relatório Especial 08/2025, *Imposto sobre o Valor Acrescentado nas importações – Regimes aduaneiros de importação simplificados não protegem bem os interesses financeiros da UE.*

Conclusões

1.46. O presente capítulo apoia a opinião de auditoria constante da Declaração de Fiabilidade. Os resultados de auditoria correspondentes são apresentados nos pontos **1.47** e **1.48**.

1.47. O Tribunal conclui que as contas não tinham distorções materiais.

1.48. No que se refere à regularidade das operações, conclui que as operações de receitas não tinham erros materiais. Relativamente às despesas, os resultados dos testes de auditoria realizados pelo Tribunal a uma amostra representativa de 812 operações mostram que o nível de erro estimado é de 3,6%. O Tribunal conclui que uma proporção substancial destas despesas tem erros materiais. Trata-se de despesas sujeitas a regras complexas, maioritariamente baseadas em reembolsos, que apresentam um nível de erro estimado de 5,2%. Este tipo de despesas ascendeu a 115,7 mil milhões de euros em 2024, o que representa 68,9% da população de auditoria do Tribunal (2023: 64,4%). Os erros de elegibilidade e de contratação foram os que mais contribuíram para o nível de erro estimado pelo Tribunal.

Anexos

Anexo 1.1 – Abordagem e metodologia da auditoria

- 1) Este anexo descreve a abordagem e a metodologia da auditoria do Tribunal à fiabilidade das contas da UE e à regularidade das operações subjacentes às receitas e às despesas (despesas orçamentais) no âmbito dos quadros financeiros plurianuais (QFP). A abordagem da auditoria às despesas no âmbito do MRR, que é diferente e temporário, é apresentada no **capítulo 11**.
- 2) O método de auditoria do Tribunal foi concebido com a finalidade de proporcionar uma garantia razoável aos destinatários previstos. A [metodologia de auditoria](#) do Tribunal está em conformidade com as normas internacionais de auditoria emitidas pela [Federação Internacional de Contabilistas \(IFAC\)](#) e pela [Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo \(INTOSAI\)](#), assegurando que as conclusões de auditoria assentam em provas de auditoria suficientes e adequadas.
- 3) O Tribunal formula uma opinião de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações subjacentes (a Declaração de Fiabilidade), complementada por apreciações específicas sobre os domínios importantes da atividade da UE. Estas apreciações facultam em pormenor resultados e conclusões de auditoria sobre as operações subjacentes e os sistemas nesses domínios.

PARTE 1 – Abordagem da auditoria no que respeita à fiabilidade das contas

- 4) O Tribunal examina as contas consolidadas da UE com vista à determinação da sua fiabilidade. Estas são compostas:
 - a) pelas demonstrações financeiras consolidadas;
 - b) pelos relatórios de execução orçamental.
- 5) As contas consolidadas devem apresentar, de forma adequada, em todos os aspetos materialmente relevantes:
 - a) a situação financeira da União Europeia no final do exercício;
 - b) os resultados das suas operações e fluxos de caixa;
 - c) a variação da situação líquida no exercício encerrado.

- 6) Na sua auditoria, o Tribunal:
- a) obtém conhecimento dos componentes do controlo interno;
 - b) avalia o ambiente de controlo contabilístico;
 - c) verifica o funcionamento dos principais procedimentos contabilísticos e do processo de encerramento no final do exercício;
 - d) analisa os principais dados contabilísticos em termos de coerência e razoabilidade;
 - e) analisa e concilia contas e/ou saldos, bem como as informações conexas divulgadas;
 - f) realiza testes substantivos a autorizações, pagamentos e elementos específicos do balanço com base em amostras representativas e considerações relativas à materialidade;
 - g) avalia se a apresentação global das demonstrações financeiras está de acordo com o quadro de relato financeiro aplicável;
 - h) utiliza os trabalhos de outros auditores, sempre que possível e em conformidade com as normas internacionais de auditoria, nomeadamente em matéria de auditoria das atividades de contração e concessão de empréstimos geridas pela Comissão relativamente às quais estejam disponíveis relatórios de auditoria externa.

PARTE 2 – Abordagem da auditoria no que respeita à regularidade das operações

- 7) As operações subjacentes designam as transferências de fundos desde o orçamento da UE até chegarem aos destinatários finais, bem como as transferências de receitas dos Estados-Membros e de outras fontes para o orçamento da União.
- 8) A abordagem do Tribunal para avaliar se as operações de despesas subjacentes às contas estão em conformidade com as regras e a regulamentação da UE consiste em basear-se principalmente em testes diretos de conformidade para uma amostra representativa de operações, o que pode ser complementado por um exame de sistemas de gestão e de controlo selecionados.
- 9) O Tribunal organiza os seus trabalhos de auditoria em torno das várias rubricas do QFP e informa sobre os resultados obtidos, em conformidade com a estrutura do orçamento decidida pelo legislador.

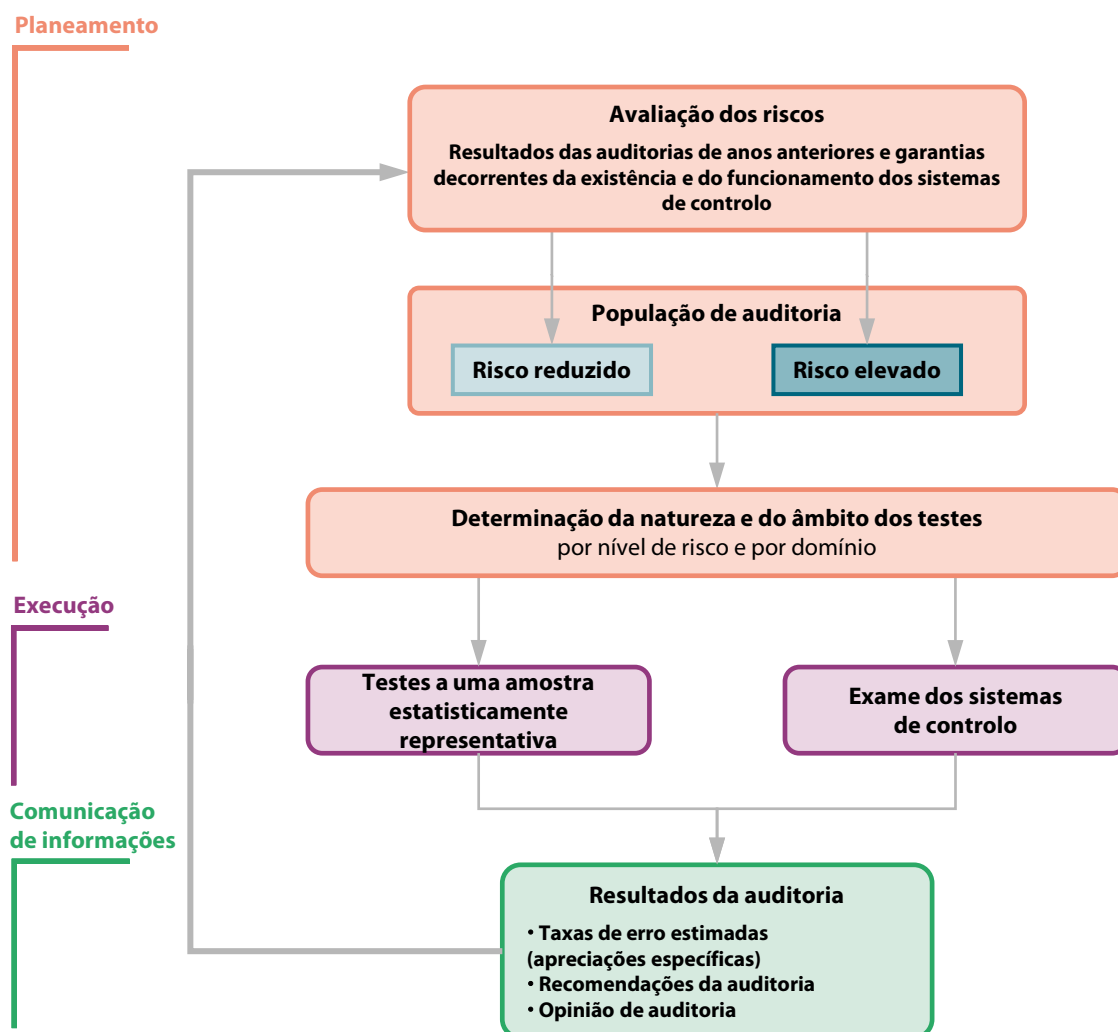
Exame dos sistemas de gestão e de controlo

- 10) A Comissão, os outros organismos e instituições da UE, as autoridades dos Estados-Membros e os países e regiões beneficiários estabelecem sistemas de controlo para gerir os riscos a que está exposto o orçamento, incluindo a supervisão e garantia da regularidade das operações. Todos os anos, o Tribunal examina sistemas de gestão e de controlo selecionados e apresenta os resultados do trabalho realizado sobre os sistemas, acompanhados de recomendações de melhorias, nos **capítulos 4 a 10**.

Testes das operações

- 11) Na sequência da sua análise anual dos riscos, baseada na forma de desembolso dos fundos, nos resultados de auditorias que realizou anteriormente e na sua avaliação dos sistemas de gestão e de controlo, o Tribunal divide a população de auditoria das operações subjacentes em despesas de risco elevado e reduzido a fim de selecionar a sua amostra representativa. O Tribunal utiliza igualmente esta classificação na fase de comunicação de informações para determinar, a partir dos resultados de auditoria, a proporção da sua população com um nível significativo de erros. A **figura 1.14** ilustra a forma como a análise anual dos riscos se baseia nos resultados das auditorias dos anos anteriores.

Figura 1.14 – Processo anual da auditoria às despesas



Fonte: TCE.

- 12) O Tribunal começa por determinar a dimensão global da amostra de operações relativa a todas as despesas da UE, baseando-se na sua classificação da população de auditoria em despesas de risco reduzido (principalmente baseadas em direitos) e de risco elevado (principalmente baseadas em reembolsos), bem como em pressupostos sobre o nível de erro estimado e o desvio-padrão. Visa assim reforçar a eficácia do seu trabalho de auditoria, centrando-o mais nos domínios de risco elevado, e obter uma base suficiente para concluir se os erros materiais detetados através desse trabalho são generalizados (ver pontos (37) e (38)).

- 13) O Tribunal considera que partes da população são de risco reduzido (ou que provavelmente não têm erros materiais) quando tem provas suficientes de que o nível de erro estimado é inferior ao limiar de materialidade, com base nos testes substantivos realizados em anos anteriores e, quando disponível, na garantia que pode obter da existência e do funcionamento dos sistemas de controlo. Considera que as despesas são de risco elevado (ou que provavelmente têm erros materiais) quando os resultados do seu trabalho em anos anteriores indicam que o nível de erro estimado é superior ao limiar de materialidade e/ou as provas recolhidas até à data não lhe permitem chegar a outra conclusão.
- 14) Para determinar a dimensão da amostra relativa a cada rubrica do QFP, o Tribunal tem em consideração o montante de despesas aceites, a sua divisão da população em risco elevado e reduzido e o facto de apresentar ou não uma apreciação específica. Para o efeito, utiliza um modelo de garantia que se baseia na sua avaliação combinada do risco inerente e do risco de controlo e tem em conta a garantia que pode obter dos sistemas de gestão e de controlo. No âmbito de cada rubrica do QFP objeto de uma apreciação específica (**capítulos 5, 6, 7, 9 e 10**), testa uma amostra representativa de operações que lhe permite apresentar um nível de erro estimado para a rubrica.
- 15) O Tribunal utiliza igualmente uma avaliação combinada dos riscos para determinar a dimensão da amostra relativa às operações de receitas.
- 16) O Tribunal utiliza o método de *amostragem por unidade monetária* estratificada para selecionar as declarações ou pagamentos e, a um nível inferior, os elementos individuais dentro de uma operação. Para cada operação selecionada, examina a forma como o pedido ou o montante de pagamento foi calculado. Este procedimento implica seguir o percurso da operação desde as contas orçamentais até ao destinatário final (por exemplo, um agricultor, o organizador de uma ação de formação ou o promotor de um projeto de ajuda ao desenvolvimento) e testar, em cada nível, a conformidade com as condições aplicáveis.

- 17) O Tribunal determina se a declaração ou o pagamento foram efetuados para os efeitos aprovados no orçamento e previstos na legislação e se cumpriam a legislação e regulamentação da UE aplicáveis, nomeadamente as regras financeiras (TFUE, Regulamento Financeiro), a legislação de base que cria a política, o programa ou a atividade em causa, eventuais regras ou regulamentos estabelecidos em conformidade com essa legislação de base e o quadro contratual. Em conformidade com o princípio da subsidiariedade, muitas das regras são estabelecidas a nível nacional, incluindo não só a transposição de diretivas da UE para o direito nacional (por exemplo, diretivas relativas à contratação pública), mas também os critérios de elegibilidade aplicáveis em muitos regimes de gestão partilhada. A apreciação do Tribunal tem devidamente em conta a interpretação da legislação nacional e da UE produzida pelos tribunais judiciais nacionais ou por organismos nacionais independentes com autoridade na matéria e pelo Tribunal de Justiça da União Europeia.
- 18) Para o teste das operações de receitas (**capítulo 4**), o exame realizado pelo Tribunal relativo aos recursos próprios baseados no Rendimento Nacional Bruto, no imposto sobre o valor acrescentado e nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados parte das estatísticas e dados em que assenta o seu cálculo. Em relação aos recursos próprios tradicionais, examina os extratos contabilísticos das autoridades aduaneiras e os fluxos de direitos aduaneiros, novamente até ao seu recebimento e registo pela Comissão.
- 19) O Tribunal examina as despesas no momento em que foram efetuadas pelos destinatários finais dos fundos da UE na realização de atividades e no momento em que foram posteriormente aceites pela Comissão ("*despesas aceites*"), fazendo-o para todas as categorias de pagamentos. Na prática, portanto, a população de operações cobre os pagamentos intercalares e finais. O Tribunal não examina os pré-financiamentos (adiantamentos) no momento em que foram efetuados, mas sim quando:
- a) o destinatário final dos fundos da UE (por exemplo, um agricultor, um instituto de investigação, uma empresa que executa obras ou fornece serviços ao abrigo de um concurso público) apresenta um justificativo da sua devida utilização, ou seja, quando se registaram progressos nas atividades financiadas e/ou se suportaram custos;
 - b) a Comissão (ou outra instituição ou organismo gestor de fundos da UE) aceita a utilização final dos fundos (os progressos registados e/ou os custos conexos), procedendo ao apuramento do adiantamento.

- 20) As alterações introduzidas na legislação relativa à Coesão no âmbito do QFP para 2014-2020 influenciaram o que a Comissão considera como "despesas aceites" neste domínio. Desde 2017, a população de auditoria do Tribunal para esta rubrica do QFP é constituída por despesas incluídas nas contas aceites anualmente pela Comissão. Assim sendo, o Tribunal testa operações relativamente às quais, nos termos da legislação, os Estados-Membros devem ter aplicado todas as medidas corretivas pertinentes para corrigir os erros que eles próprios detetaram. O objetivo dos testes das operações no domínio da Coesão é, além de contribuir para a Declaração de Fiabilidade, examinar o trabalho das autoridades de auditoria e chegar a uma conclusão sobre a fiabilidade do indicador-chave da Comissão relativo à regularidade neste domínio – a taxa de erro residual.
- 21) A amostra de auditoria do Tribunal destina-se a proporcionar uma estimativa do nível de erro das despesas no seu conjunto, e não de operações individuais (por exemplo, um projeto específico). As taxas de erro registadas para elementos de custo selecionados não devem ser entendidas como uma conclusão sobre as suas operações, mas contribuem diretamente para o nível global de erro das despesas da UE.
- 22) O Tribunal não examina operações em cada Estado-Membro, Estado e região beneficiários num determinado ano. O facto de serem designados determinados Estados-Membros, Estados e/ou regiões beneficiários não significa, porém, que exemplos semelhantes não ocorram noutros locais. Os exemplos ilustrativos apresentados neste relatório não constituem uma base para retirar conclusões quanto aos Estados-Membros, Estados e/ou regiões beneficiários em questão.
- 23) O Tribunal analisa se pode utilizar de forma eficiente os controlos de regularidade já realizados por outros auditores. Caso queira utilizar os resultados desses controlos nos seus trabalhos, em conformidade com as normas internacionais de auditoria, avalia a independência e a competência dos outros auditores, bem como o âmbito e a adequação do seu trabalho.
- 24) No que diz respeito à parte da população de auditoria relativa às agências e empresas comuns da UE, o Tribunal utiliza os resultados do trabalho de auditoria realizado para os relatórios anuais específicos sobre essas agências²² e empresas comuns²³.

²² Relatório Anual sobre as agências da UE relativo ao exercício de 2023.

²³ Relatório Anual sobre as empresas comuns da UE relativo ao exercício de 2023.

Avaliação dos resultados dos testes das operações

- 25) Entende-se por "erro" um montante que não deveria ter sido pago a partir do orçamento da União. Ocorre quando os fundos não são utilizados em conformidade com a legislação aplicável da UE ou as regras nacionais específicas.
- 26) Um erro pode dizer respeito à totalidade ou a parte do montante envolvido numa operação individual. O Tribunal analisa se os erros são quantificáveis ou não quantificáveis, ou seja, se é possível aferir a parte do montante examinado que tem erros.
- 27) O Tribunal determina o impacto global dos erros considerando aspetos qualitativos e quantitativos. A avaliação qualitativa tem em conta a importância das regras violadas, a gravidade dos factos e as consequências reais ou potenciais. A avaliação quantitativa baseia-se em erros quantificáveis detetados através do teste a uma amostra de operações, que o Tribunal extrapola para apresentar uma estimativa estatística – o nível de erro estimado. Além disso, o Tribunal calcula um intervalo de confiança de 95% para o nível de erro na população de auditoria, o que significa que tem 95% de confiança de que o nível de erro se situa naquele intervalo.
- 28) Os erros detetados e corrigidos antes e independentemente dos controlos efetuados pelo Tribunal são excluídos do cálculo dos erros, já que a sua deteção e correção demonstram que os sistemas de gestão e de controlo funcionaram com eficácia.
- 29) Os critérios utilizados pelo Tribunal para quantificar os [erros na contratação pública](#) divergem dos da Comissão ou dos Estados-Membros. O Tribunal quantifica apenas as infrações graves das regras aplicáveis à contratação e considera erro de contratação de 100% apenas as infrações que impediram a melhor proposta de vencer o concurso, tornando assim inelegíveis as despesas ao abrigo do contrato. Não aplica taxas fixas para os vários tipos de infrações das regras em matéria de contratação, ao contrário da Comissão²⁴. Baseia a sua quantificação dos erros na contratação pública nos montantes de despesas inelegíveis nas operações examinadas. A partir de 2025, o Tribunal decidiu harmonizar o seu método de quantificação dos erros na contratação pública com o utilizado pela Comissão no domínio da Coesão.

²⁴ [Decisão C\(2019\)3452](#) da Comissão [em inglês], que inclui um anexo que estabelece as orientações para determinar as correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União devido ao incumprimento das regras aplicáveis em matéria de contratação pública.

- 30) Para as rubricas do QFP relativamente às quais apresenta uma apreciação específica, bem como para as receitas e o orçamento da UE no seu conjunto, o Tribunal apresenta um nível de erro estimado que tem em conta apenas os erros quantificáveis e é expresso em percentagem. São exemplos de erros quantificáveis custos e projetos inelegíveis, violação das condições contratuais ou de subvenção, incumprimento das regras em matéria de contratação pública ou auxílios estatais e falta de documentos comprovativos essenciais. O Tribunal estima igualmente os limites inferior e superior de erro.
- 31) A abordagem do Tribunal não foi concebida para recolher dados sobre a frequência de erros na população total. Por conseguinte, os valores apresentados sobre o número de erros detetados numa rubrica do QFP, em despesas geridas por uma direção-geral ou em despesas de um determinado Estado-Membro, não constituem uma indicação da frequência de erros em operações financiadas pela UE ou nos diferentes Estados-Membros.

PARTE 3 – Procedimentos de auditoria relativos à fraude

- 32) O Tribunal assinala e avalia os riscos de distorções materiais das contas consolidadas e de não conformidade significativa das operações subjacentes com os requisitos do quadro jurídico da UE, devidas a fraude ou erro.
- 33) O Tribunal concebe e realiza procedimentos de auditoria em resposta a esses riscos e obtém provas de auditoria suficientes e adequadas para fundamentar a sua opinião. Os casos de distorções materiais ou incumprimentos de origem fraudulenta são mais difíceis de detetar do que os casos resultantes de erros, uma vez que a fraude pode envolver colusão, falsificação, omissão intencional, deturpação ou desvio do controlo interno. Existe, assim, um maior risco de esses casos não serem detetados;
- 34) Se o Tribunal tiver motivos para suspeitar da existência de uma atividade fraudulenta, informa a Procuradoria Europeia e o OLAF, em função das respetivas esferas de competências.

PARTE 4 – Declaração de Fiabilidade: formação da opinião de auditoria

- 35) O Tribunal baseia a sua opinião em provas de auditoria suficientes e adequadas que obtém através de um exame dos sistemas de gestão e de controlo, bem como de testes das operações.
- 36) Os trabalhos realizados permitem que o Tribunal formule uma opinião fundamentada que indica se os erros existentes na população excedem ou não o limiar de materialidade. Na sua opinião, o Tribunal aplica um limiar de materialidade de 2,0%. Tem também em consideração a natureza, o montante e o contexto dos erros, bem como outras informações disponíveis (ver ponto [\(27\)](#)).
- 37) Quando encontra um nível significativo de erros e determina o seu impacto na opinião de auditoria, o Tribunal deve decidir se os erros se encontram de forma generalizada²⁵ na população de auditoria. Quando os erros são materiais e generalizados, formula uma opinião adversa.
- 38) Os erros e/ou a falta de provas de auditoria são "generalizados" se, no juízo profissional do auditor, não estão confinados a elementos, contas ou rubricas específicos das demonstrações financeiras (isto é, estão disseminados pelas contas ou operações testadas). Mesmo que estejam confinados a estes elementos, contas ou rubricas, continuam a ser generalizados se representam ou podem representar uma parte substancial das demonstrações financeiras, ou se se referem a informações divulgadas que são fundamentais para a compreensão das demonstrações financeiras pelos utilizadores.

PARTE 5 – Ligação entre as opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações

- 39) As normas internacionais de auditoria²⁶ estabelecem que, quando os auditores formulam opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações subjacentes a essas contas, uma opinião modificada sobre a regularidade das operações não conduz, por si mesma, a uma opinião modificada sobre a fiabilidade das contas.

²⁵ Norma Internacional de Auditoria (ISA) 705 (revista) – Modificações à Opinião no Relatório do Auditor Independente [em inglês].

²⁶ ISSAI 4000 [em inglês], ponto 16.

Capítulo 2

Gestão orçamental e financeira

Índice

	Pontos
Introdução	2.1.
Gestão orçamental e financeira em 2024	2.2.-2.28.
Os pagamentos excederam as autorizações em 2024, devido ao Instrumento de Recuperação da União Europeia	2.2.-2.11.
A tendência recente de utilização quase total das dotações de autorização manteve-se em 2024	2.6.-2.8.
Os pagamentos executados foram superiores ao inicialmente previsto e ficaram abaixo do limite máximo do QFP	2.9.-2.11.
Absorção dos fundos em regime de gestão partilhada: quase concluída no QFP para 2014-2020, ao passo que a taxa no QFP para 2021-2027 permanece baixa	2.12.-2.19.
A absorção dos FEEI de 2014-2020 atingiu uma taxa de 97%, com 21 Estados-Membros a excederem 95%	2.12.-2.15.
As taxas de absorção dos fundos de 2021-2027 em regime de gestão partilhada abrangidos pelo Regulamento Disposições Comuns mantêm-se baixas	2.16.-2.18.
Os pagamentos do FEADER no âmbito da nova PAC aceleraram em 2024	2.19.
A execução das subvenções do MRR foi inferior ao previsto, ao passo que a absorção complementar do IRUE acelerou em 2024	2.20.-2.25.
O total das autorizações por liquidar começou a diminuir em 2024, mas mais lentamente do que o esperado	2.26.-2.28.
Riscos e desafios	2.29.-2.69.
Risco crescente de anulação de autorizações e necessidade de uma execução acelerada	2.29.-2.31.
Riscos para a absorção atempada dos fundos do MRR	2.32.-2.33.
É necessário que futuros QFP tenham em conta os encargos crescentes decorrentes das obrigações a título dos empréstimos contraídos no âmbito do IRUE	2.34.-2.50.

Os empréstimos contraídos em curso da UE aumentaram mais de 30% em 2024	2.35.-2.42.
O reembolso dos empréstimos contraídos no âmbito do IRUE é diferido para futuros QFP	2.43.-2.47.
Os custos esperados dos empréstimos contraídos no âmbito do IRUE para o atual QFP foram revistos em baixa em 2024, mas poderão ainda duplicar face às estimativas iniciais	2.48.-2.50.
A Ucrânia continuou a receber apoio do orçamento da UE no âmbito da guerra de agressão da Rússia	2.51.-2.56.
A exposição do orçamento da UE continua a aumentar	2.57.-2.65.
A exposição do orçamento da UE deverá continuar a aumentar	2.60.-2.61.
O desempenho financeiro cumulativo do fundo comum de provisionamento é pela primeira vez positivo	2.62.-2.65.
A inflação na UE está a diminuir para 2%, o que limita o seu impacto negativo adicional no atual QFP	2.66.-2.69.
Conclusões e recomendações	2.70.-2.78.
Conclusões	2.70.-2.78.
Recomendação	

Introdução

2.1. Este capítulo apresenta as principais questões orçamentais e de gestão financeira relativas ao orçamento da UE para 2024 e ao seu financiamento adicional. O Tribunal comunica aqui igualmente informações sobre os riscos e desafios orçamentais e financeiros que a UE poderá vir a enfrentar nos próximos anos. O capítulo baseia-se na análise do Tribunal à execução do orçamento da UE e no exame de documentos publicados pela Comissão e por outras partes interessadas. Tem igualmente em conta o trabalho apresentado nos relatórios especiais e pareceres.

Gestão orçamental e financeira em 2024

Os pagamentos excederam as autorizações em 2024, devido ao Instrumento de Recuperação da União Europeia

2.2. Nesta secção, o Tribunal analisa a forma como o orçamento da UE foi executado em 2024, o quarto ano de aplicação do *quadro financeiro plurianual* (QFP) para 2021-2027 e do *Instrumento de Recuperação da União Europeia* (IRUE).

2.3. Desde 2023, o Tribunal tem incluído na sua análise todos os tipos de dotações de autorização e de pagamento (dotações orçamentais anuais, *dotações transitadas* e montantes reconstituídos, receitas afetadas do IRUE e outros tipos de receitas afetadas). Os empréstimos são rubricas extraorçamentais, pelo que estão fora do âmbito dos trabalhos.

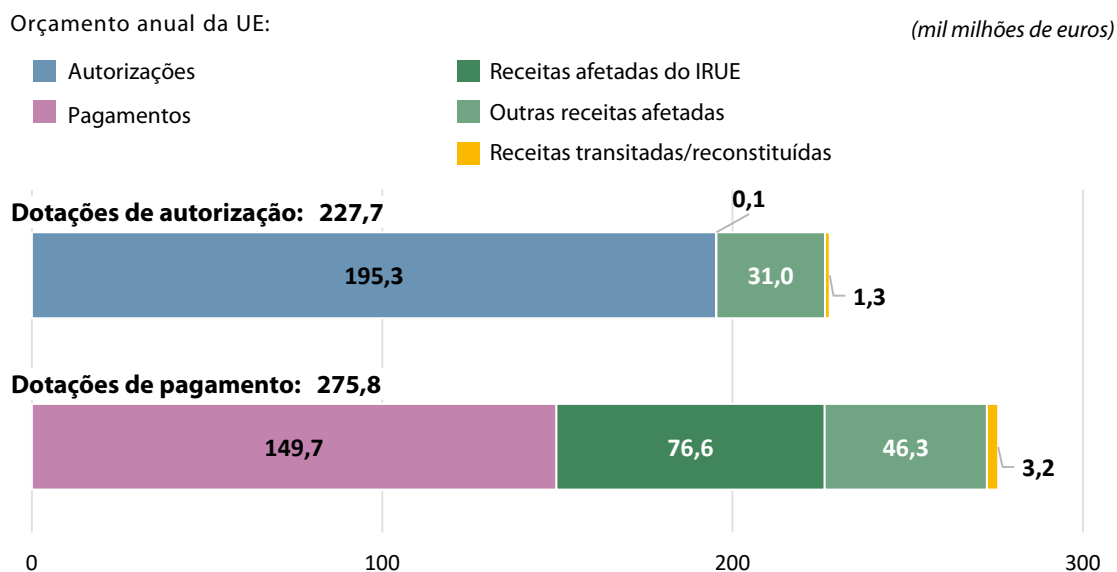
2.4. A *revisão intercalar* do QFP, adotada em fevereiro de 2024, introduziu um ajustamento técnico revisto¹ que, nomeadamente, aumentou o limite máximo das dotações de autorização do QFP para 2024 de 186,0 mil milhões de euros para 186,8 mil milhões de euros, mantendo simultaneamente o limite máximo das dotações de pagamento do QFP para 2024 em 170,5 mil milhões de euros. Criou igualmente a *Reserva para a Ucrânia* e o IRUE a título de novos instrumentos especiais para além dos limites máximos do QFP.

2.5. A *figura 2.1* mostra o orçamento total da UE para 2024 disponível relativamente às dotações de autorização e de pagamento. O orçamento anual da União representa 85,8% do total das dotações de autorização disponíveis e 54,3% do total das dotações de pagamento disponíveis, ao passo que as receitas afetadas do IRUE, bem como outras receitas afetadas, dotações transitadas e montantes reconstituídos constituem a parte remanescente. A partir de 2024, as autorizações de receitas afetadas do IRUE limitam-se às despesas administrativas da Comissão².

¹ COM(2024) 110.

² Regulamento (UE) 2021/241, artigo 12º, nº 4.

Figura 2.1 – Total das dotações disponíveis em 2024, incluindo subvenções do IRUE



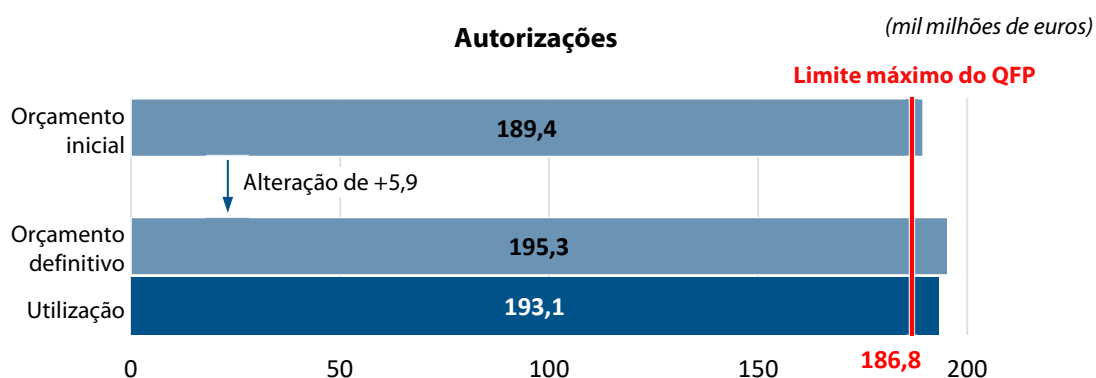
Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2024 e noutros dados da Comissão.

A tendência recente de utilização quase total das dotações de autorização manteve-se em 2024

2.6. A autoridade orçamental aprovou um [orçamento inicial da UE para 2024](#) de 189,4 mil milhões de euros em dotações de autorização (ver [figura 2.2](#)). No decurso de 2024, foram adotados cinco orçamentos retificativos, cujo efeito líquido global foi um aumento de 5,9 mil milhões de euros das dotações de autorização, para 195,3 mil milhões de euros, o que está acima do limite máximo do QFP de 186,8 mil milhões de euros. O aumento foi possível graças à utilização de *instrumentos especiais* do quadro financeiro plurianual, que disponibilizam fundos adicionais para lá dos limites máximos do QFP para acontecimentos novos ou imprevistos.

2.7. O total das autorizações concedidas no âmbito do orçamento definitivo para 2024 foi de 193,1 mil milhões de euros, ou seja, 98,9% do montante disponível. As dotações de autorização não utilizadas, no valor de 2,2 mil milhões de euros, provieram principalmente do *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)* (0,8 mil milhões de euros), do *Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global (IVCDCI – Europa Global)* (0,5 mil milhões de euros) e do *Fundo de Coesão* (0,2 mil milhões de euros). Das dotações não utilizadas, 1,0 mil milhões de euros transitaram para 2025, dos quais 0,5 mil milhões de euros para o IVCDCI – Europa Global e 0,3 mil milhões de euros para a *reserva para a solidariedade europeia*. As restantes dotações não utilizadas, no valor de 1,2 mil milhões de euros, caducaram. Destas, 1,1 mil milhões de euros dizem respeito a dotações de autorização suspensas na sequência da [Decisão de Execução 2022/2506 do Conselho](#).

Figura 2.2 – Execução das autorizações orçamentais anuais da UE para 2024



Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2024.

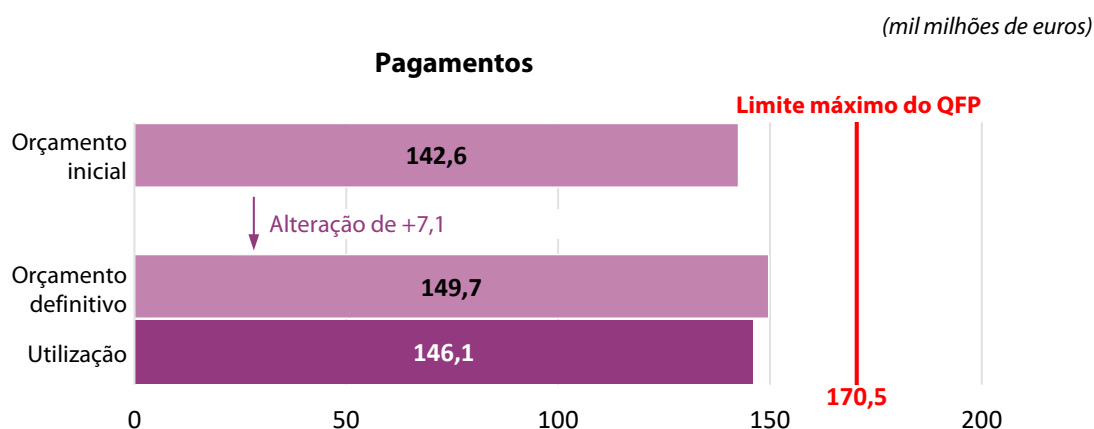
2.8. Tendo em conta as autorizações adicionais de 19,7 mil milhões de euros de receitas afetadas, mais 0,9 mil milhões de euros de dotações transitadas e montantes reconstituídos, as autorizações em 2024 totalizaram 213,7 mil milhões de euros. Assim, no global, foram utilizadas 93,9 % de todas as dotações de autorização, que ascenderam a 227,7 mil milhões de euros.

Os pagamentos executados foram superiores ao inicialmente previsto e ficaram abaixo do limite máximo do QFP

2.9. O orçamento inicial adotado para as dotações de pagamento de 2024 foi de 142,6 mil milhões de euros, ficando abaixo do limite máximo do QFP de 170,5 mil milhões de euros (ver [figura 2.3](#)). Os orçamentos retificativos aumentaram as dotações de pagamento em 7,1 mil milhões de euros, elevando o orçamento total definitivo para 149,7 mil milhões de euros.

2.10. O total dos pagamentos efetuados ao abrigo do orçamento definitivo foi de 146,1 mil milhões de euros, ou seja, 97,6% do montante disponível. Das dotações não utilizadas, no valor de 3,6 mil milhões de euros, transitou para 2025 um total de 3,5 mil milhões de euros, dos quais 1,9 mil milhões de euros se destinavam a custos de empréstimos contraídos no âmbito do IRUE. As restantes dotações não utilizadas, no valor de 0,1 mil milhões de euros, caducaram.

Figura 2.3 – Execução dos pagamentos anuais do orçamento da UE para 2024



Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2024.

2.11. Tendo em conta os pagamentos adicionais de 98,2 mil milhões de euros de receitas afetadas (principalmente no âmbito do IRUE e do REPowerEU) e 2,7 mil milhões de euros de dotações transitadas e montantes reconstituídos, os pagamentos totalizaram 247,0 mil milhões de euros em 2024. Assim, foram utilizadas 89,6 % de todas as dotações de pagamento, que ascenderam a 275,8 mil milhões de euros.

Absorção dos fundos em regime de gestão partilhada: quase concluída no QFP para 2014-2020, ao passo que a taxa no QFP para 2021-2027 permanece baixa

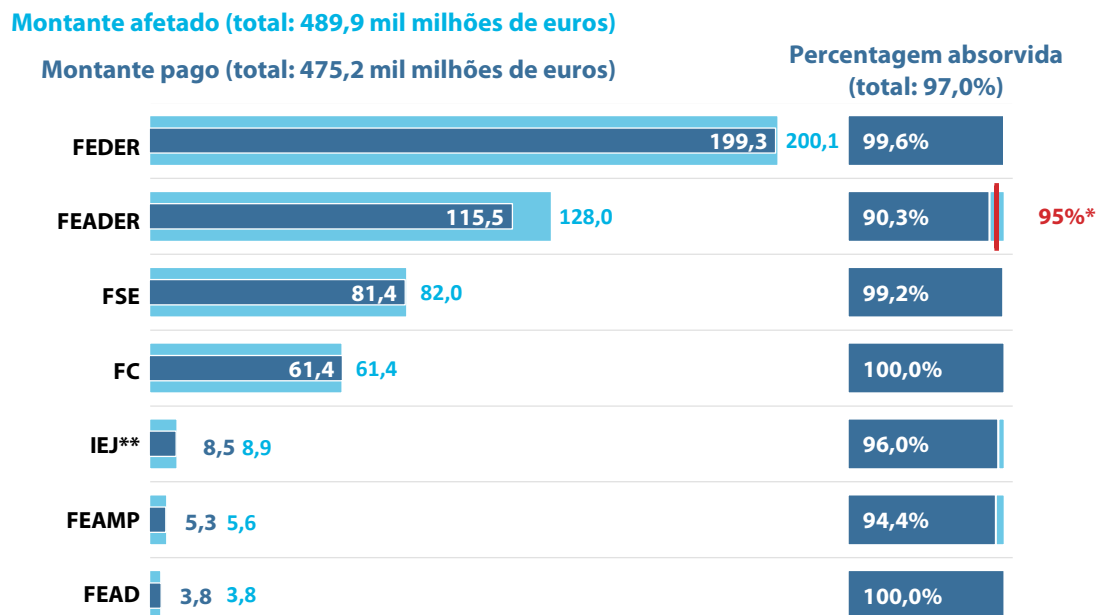
A absorção dos FEEI de 2014-2020 atingiu uma taxa de 97%, com 21 Estados-Membros a excederem 95%

2.12. Os *Fundos Europeus Estruturais e de Investimento* (FEEI) são geridos conjuntamente pela Comissão e pelos Estados-Membros. Os dados são comunicados numa [plataforma de dados abertos em linha](#). No final de 2024, os pagamentos totais relativos aos FEEI de 2014-2020 ascendiam a 475,2 mil milhões de euros, o que corresponde a 97,0% dos fundos disponíveis (489,9 mil milhões de euros). Em 2024, os pagamentos ascenderam a 27,3 mil milhões de euros.

2.13. Na [figura 2.4](#), o Tribunal apresenta as taxas de absorção cumulativas para cada FEEI, excluindo os recursos do IRUE, até ao final de 2024. A taxa de absorção exprime, em percentagem, os pagamentos de *pré-financiamento* e os *pagamentos intercalares* efetuados aos Estados-Membros a partir do orçamento da UE relativos à despesa declarada, em comparação com os montantes totais afetados num determinado período. Os pagamentos intercalares aos Estados-Membros são efetuados depois de estes apresentarem os pedidos de pagamento à Comissão. Por conseguinte, as taxas de absorção que o Tribunal apresenta não mostram necessariamente todos os progressos da execução dos projetos nem o montante total que os *beneficiários* já receberam dos Estados-Membros.

Figura 2.4 – Absorção dos FEEI de 2014-2020 (excluindo o IRUE), final de 2024

(mil milhões de euros)



FEDER: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEADER: Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FSE: Fundo Social Europeu
FC: Fundo de Coesão
IEJ: Iniciativa para o Emprego dos Jovens
FEAMP: Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas
FEAD: Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas

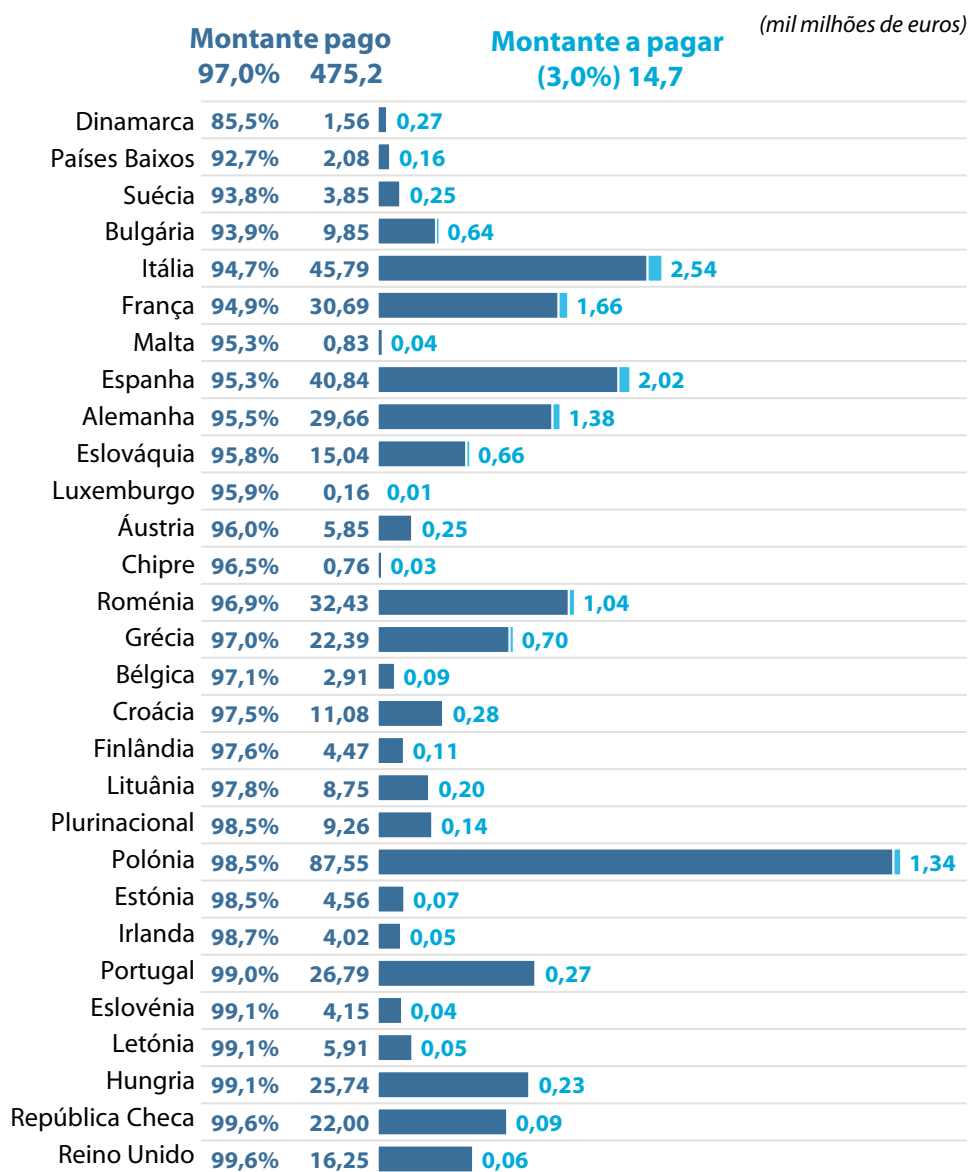
* A linha vermelha reflete a taxa de absorção se fossem excluídas as dotações adicionais de 2021 e 2022 do FEADER relativas ao QFP para 2021-2027, no valor de 28,1 mil milhões de euros. O Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) recebeu estas dotações adicionais devido a um período transitório de dois anos, após o qual ficou totalmente abrangido pelos planos estratégicos da política agrícola comum para 2023-2027.

** A Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ) inclui uma dotação específica do FSE.

Fonte: TCE, com base na [plataforma de dados abertos da Comissão](#) (accedida em 6 de janeiro de 2025) e noutros dados da Comissão.

2.14. A realização de novos progressos nos pagamentos dos FEEI em 2024 levou a que 21 Estados-Membros absorvessem mais de 95% dos seus FEEI afetados até ao final de 2024 (ver [figura 2.5](#)).

Figura 2.5 – Taxas de absorção dos FEEI de 2014-2020 (excluindo o IRUE), final de 2024



Fonte: TCE, com base na [plataforma de dados abertos da Comissão](#) (acedida em 6 de janeiro de 2025).

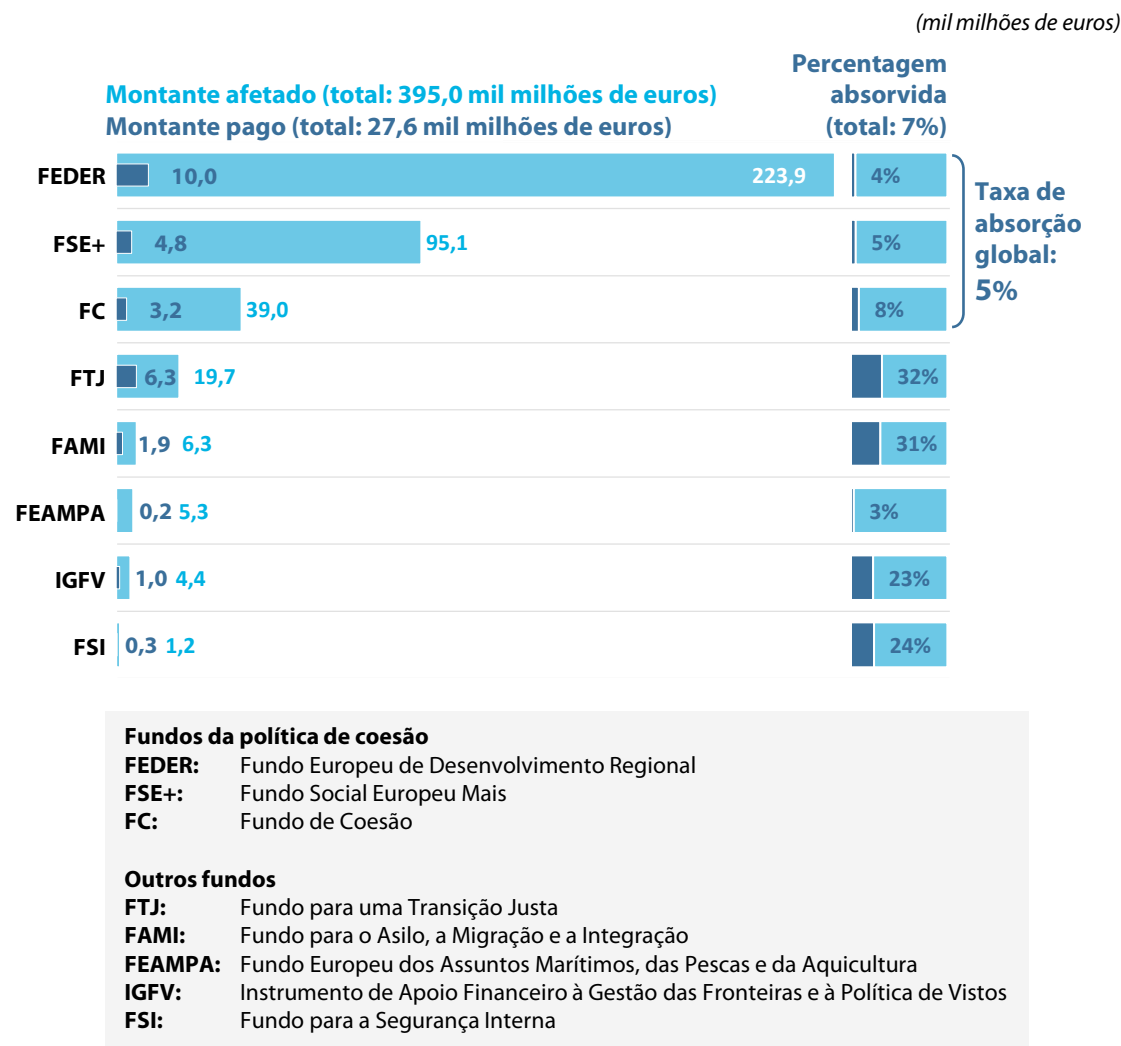
2.15. Em 2024, o prazo para a apresentação dos pedidos finais dos pagamentos intercalares de todos os FEEI (exceto o *FEADER*) foi prorrogado por um ano, até 31 de julho de 2025. O saldo final será liquidado até ao final de 2026.

As taxas de absorção dos fundos de 2021-2027 em regime de gestão partilhada abrangidos pelo Regulamento Disposições Comuns mantêm-se baixas

2.16. Em 2024, os pagamentos anuais dos fundos em *regime de gestão partilhada* abrangidos pelo *Regulamento Disposições Comuns* (RDC)³ ascenderam a 14,7 mil milhões de euros (em 2023, 6,3 mil milhões de euros), dos quais 5,2 mil milhões de euros foram pagamentos de pré-financiamento (2023: 4,1 mil milhões de euros) e 9,5 mil milhões de euros pagamentos intercalares (2023: 2,2 mil milhões de euros em 2023). No final de 2024, o total dos pagamentos ascendia a 27,6 mil milhões de euros, o que representa apenas 7% do montante global destes fundos no QFP para 2021-2027 (395 mil milhões de euros) (ver [figura 2.6](#)).

³ Regulamento (UE) 2021/1060.

Figura 2.6 – Absorção dos fundos de 2021-2027 em regime de gestão partilhada abrangidos pelo RDC, final de 2024

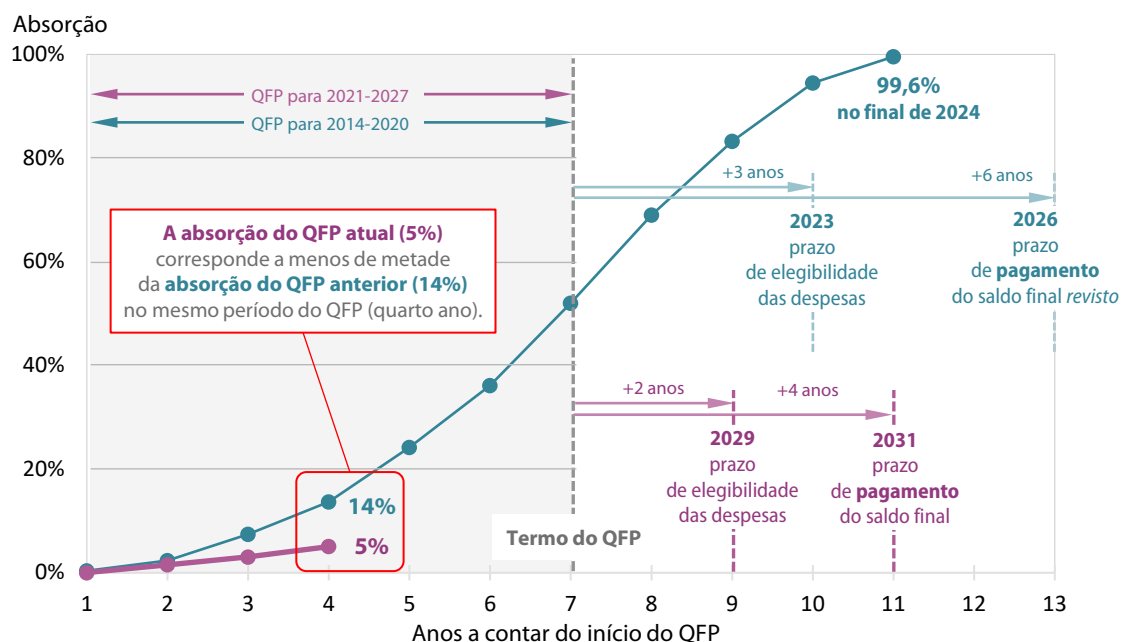


Nota: os montantes do FTJ incluem valores do IRUE.

Fonte: TCE, com base na [plataforma de dados abertos da Comissão](#) (acedida em 6 de janeiro de 2025).

2.17. A execução dos fundos da política de coesão (FEDER, FSE+ e Fundo de Coesão), representando mais de 90% dos fundos em regime de gestão partilhada abrangidos pelo RDC para 2021-2027, manteve-se baixa. Quando o Tribunal comparou esta execução (pré-financiamento e pagamentos intercalares) com o *período de programação* anterior (ver [figura 2.7](#)), a taxa global de absorção dos três fundos era de apenas 5% no final de 2024, em comparação com 14% no ponto equivalente do QFP anterior (no final de 2017). Tendo em conta que o final do período de elegibilidade das despesas subjacentes⁴ e o prazo de pagamento do saldo final⁵ do QFP para 2021-2027 são fixados um ano antes do período de programação anterior, a pressão para absorver os fundos da UE continuará a aumentar.

Figura 2.7 – Execução dos fundos da política de coesão no quarto ano: o ritmo do QFP atual não chega a metade do ritmo do QFP anterior



Nota: com pré-financiamentos e pagamentos intercalares incluídos.

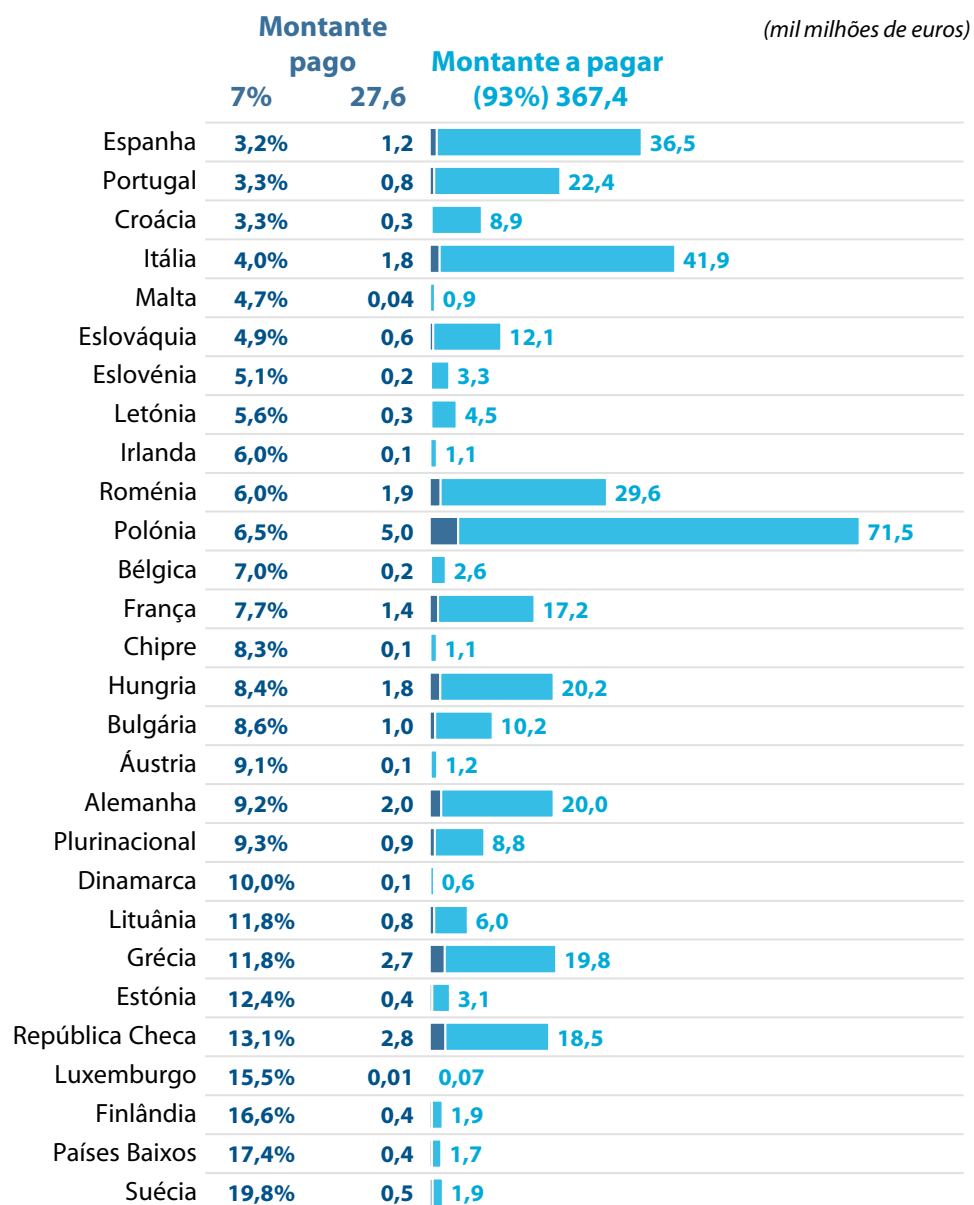
Fonte: TCE, com base na [plataforma de dados abertos da Comissão](#) (accedida em 6 de janeiro de 2025).

⁴ Regulamento (UE) 2021/1060, artigo 63º, nº 2.

⁵ Ibid., artigo 102º, nº 5.

2.18. A [figura 2.8](#) mostra a taxa de absorção por Estado-Membro.

Figura 2.8 – Taxas de absorção dos fundos de 2021-2027 em regime de gestão partilhada abrangidos pelo RDC, final de 2024



Fonte: TCE, com base na [plataforma de dados abertos da Comissão](#) (acedida em 6 de janeiro de 2025).

Os pagamentos do FEADER no âmbito da nova PAC aceleraram em 2024

2.19. Desde 2023, o FEADER é abrangido pelos novos regulamentos da *política agrícola comum* (PAC)⁶. A absorção do financiamento do FEADER para 2023-2027 teve início em 2023, após o período transitório de 2021-2022⁷. No final de 2024⁸, os pagamentos do FEADER ascendiam a 6,3 mil milhões de euros (face ao montante de 0,7 mil milhões de euros em 2023), representando uma taxa de absorção de 9,5% (em comparação com a taxa de 1% em 2023).

A execução das subvenções do MRR foi inferior ao previsto, ao passo que a absorção complementar do IRUE acelerou em 2024

2.20. Em fevereiro de 2023, o Parlamento Europeu e o Conselho alteraram o [Regulamento MRR](#) de modo a incluir um [capítulo REPowerEU](#) nos planos dos Estados-Membros para o MRR, a fim de eliminar progressivamente a dependência da União das importações de combustíveis fósseis russos e combater as alterações climáticas. Até ao final de 2024, todos os Estados-Membros (com exceção da Bulgária) tinham incluído um capítulo REPowerEU nos seus planos revistos.

2.21. Para financiar os 26 capítulos REPowerEU aprovados até à data, a Comissão utilizará as receitas do *Sistema de Comércio de Licenças de Emissão (CELE)* até um máximo de 19,5 mil milhões de euros, acrescidos das dotações da *Reserva de Ajustamento ao Brexit*⁹ até um máximo de 2,1 mil milhões de euros. Com o financiamento do CELE e da Reserva de Ajustamento ao Brexit, além do IRUE, o montante total das subvenções do MRR, incluindo o REPowerEU, poderá atingir 359,5 mil milhões de euros (excluindo as despesas administrativas, em que os montantes são muito reduzidos). Dos 359,5 mil milhões de euros, 0,6 mil milhões de euros ainda não foram autorizados.

⁶ Regulamentos (UE) 2021/2115 e (UE) 2021/2116.

⁷ Regulamento (UE) 2020/2220.

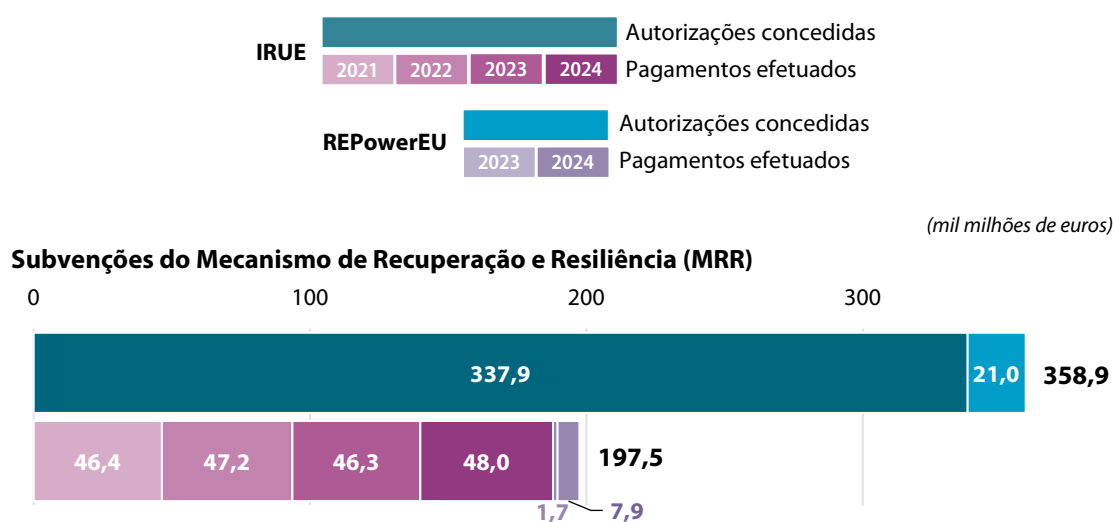
⁸ Plataforma de dados abertos da Comissão (acedida em 31 de março de 2025).

⁹ Artigo 21º do [Regulamento \(UE\) 2021/241](#), com a redação que lhe foi dada pelo [Regulamento \(UE\) 2023/435](#).

2.22. Os pagamentos anuais de subvenções do MRR totalizaram 55,9 mil milhões de euros em 2024, dos quais 7,9 mil milhões de euros foram financiados pelo REPowerEU e 48,0 mil milhões de euros foram financiados por subvenções do IRUE. Os pagamentos anuais de subvenções do MRR financiadas pelo IRUE corresponderam apenas a metade do que a Comissão esperava em junho de 2023 (96 mil milhões de euros)¹⁰. No entanto, em dezembro de 2024, 15 Estados-Membros tinham apresentado pedidos de pagamento, totalizando 58,5 mil milhões de euros¹¹.

2.23. Tendo sido efetuados pagamentos no valor de 197,5 mil milhões de euros dos 358,9 mil milhões de euros de autorizações concedidas até ao final de 2024, continuam disponíveis 161,4 mil milhões de euros de subvenções do MRR para pagamento até ao final de 2026 (ver [figura 2.9](#)).

Figura 2.9 – Execução das subvenções do MRR por fonte, final de 2024



Nota: não estão incluídas as despesas administrativas.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2024 e noutros dados da Comissão.

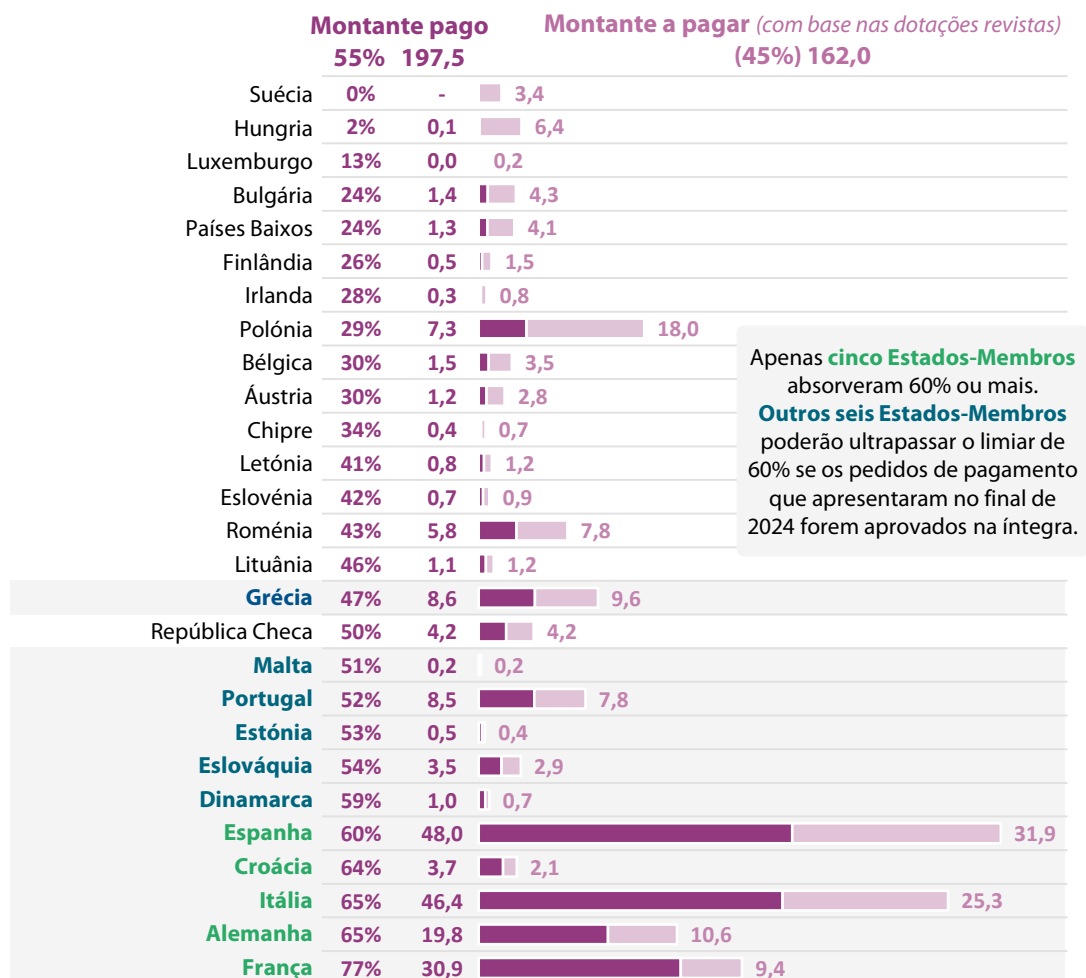
2.24. Existem, até ao momento, diferenças significativas na absorção das subvenções do MRR pelos Estados-Membros (ver [figura 2.10](#)).

¹⁰ COM(2023) 390, quadro 3.

¹¹ Calendário da grelha de avaliação do MRR da Comissão.

Figura 2.10 – Subvenções do MRR pagas e montantes a pagar com base nas dotações revistas por Estado-Membro, final de 2024

(mil milhões de euros)



Notas: não estão incluídas as despesas administrativas.

O montante a pagar baseia-se na dotação revista, incluindo 0,6 mil milhões de euros ainda por autorizar até ao final de 2026.

A Suécia apresentou o seu primeiro pedido de pagamento (de 1,6 mil milhões de euros) em dezembro de 2024. A Hungria recebeu apenas pré-financiamentos e ainda não apresentou qualquer pedido de pagamento.

Fonte: TCE, com base na [grelha de avaliação do MRR](#) e noutros dados da Comissão.

2.25. O total das autorizações dos complementos do IRUE para programas do QFP totalizou 82,9 mil milhões de euros¹² (ver [figura 2.11](#)). Os pagamentos anuais dos complementos do IRUE para os programas do QFP existentes ascenderam a 24,6 mil milhões de euros em 2024, o que representa um aumento significativo face aos anos anteriores (7,2 mil milhões de euros em 2021, 16,1 mil milhões de euros em 2022 e 19,0 mil milhões de euros em 2023), atingindo um total de 66,9 mil milhões de euros até ao final de 2024. Consequentemente, podem ser efetuados pagamentos até 16 mil milhões de euros até ao final de 2026. O aumento acentuado dos pagamentos do *Fundo para uma Transição Justa (FTJ)* deveu-se principalmente ao pré-financiamento excecional e pontual pago em março de 2024 (no valor de 5,9 mil milhões de euros)¹³ após a adoção do Regulamento STEP¹⁴, tal como se observa no [Relatório Anual do Tribunal relativo a 2023](#)¹⁵.

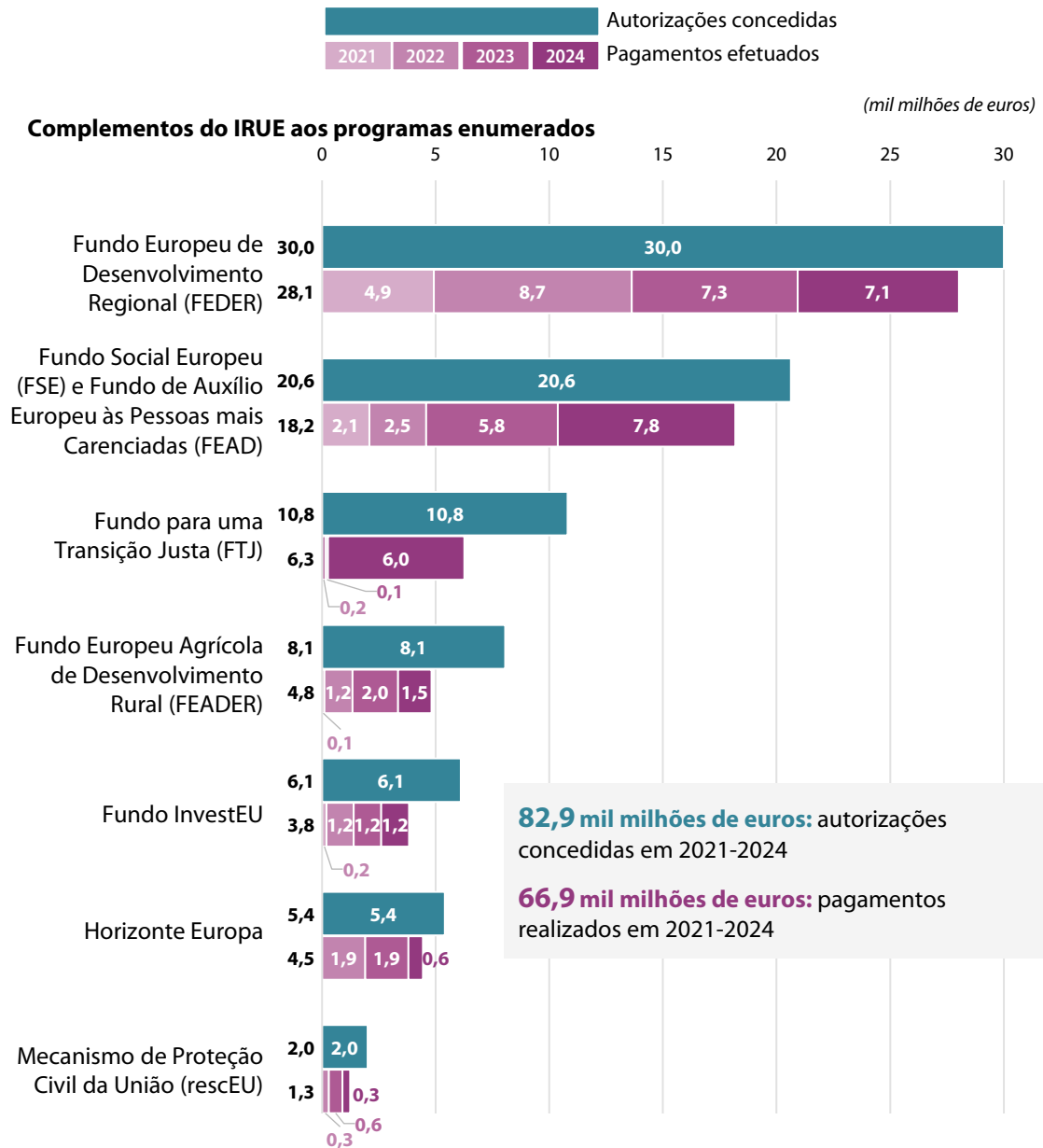
¹² [Relatório Anual do Tribunal relativo a 2023](#), ponto 2.26.

¹³ [COM\(2024\) 276](#), p. 1.

¹⁴ [Regulamento \(UE\) 2024/795](#), artigo 11º, nº 3.

¹⁵ [Relatório Anual do Tribunal relativo a 2023](#), ponto 2.19.

Figura 2.11 – Execução do IRUE no âmbito dos complementos aos programas da UE, final de 2024

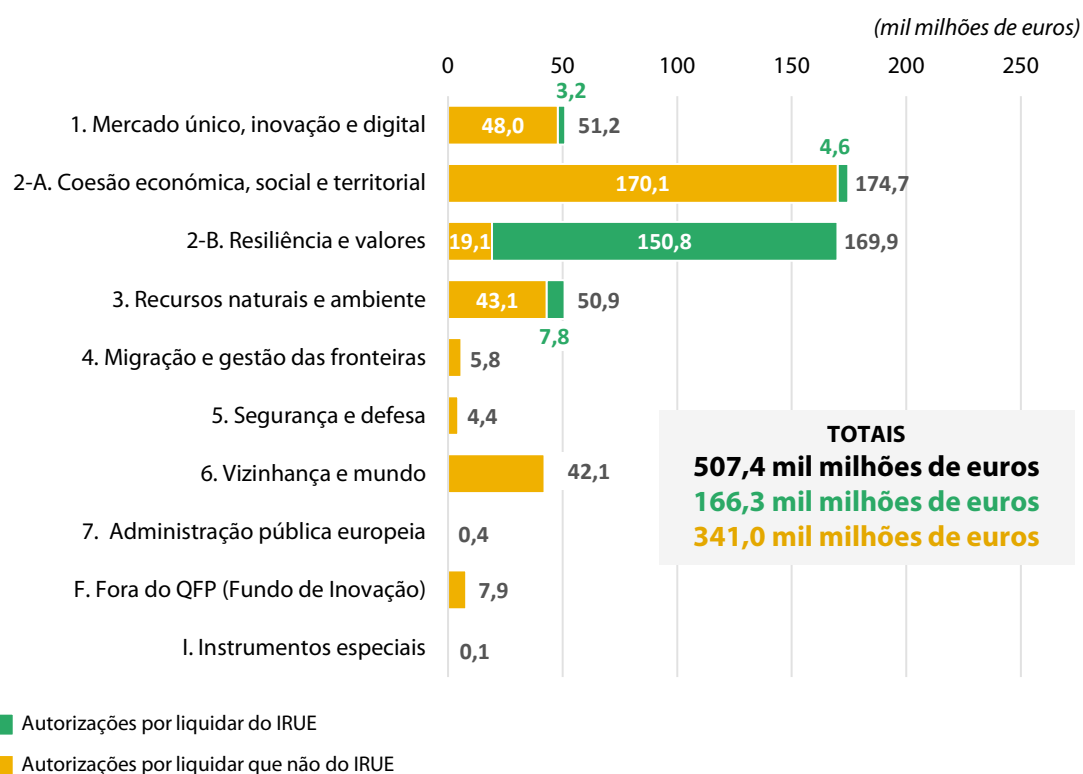


Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2024.

O total das autorizações por liquidar começou a diminuir em 2024, mas mais lentamente do que o esperado

2.26. As *autorizações por liquidar* são a soma das autorizações concedidas, mas que ainda não foram pagas. No final de 2024, o total das autorizações por liquidar, que terão de ser pagas nos próximos anos a menos que sejam anuladas, ascendeu a 507,4 mil milhões de euros, dos quais 166,3 mil milhões dizem respeito ao financiamento das subvenções do IRUE. Ainda que as autorizações por liquidar tenham sido inferiores ao nível recorde de 543 mil milhões de euros atingido em 2023, o montante total foi ainda 33,5 mil milhões de euros superior à estimativa da Comissão de junho de 2024, de 473,9 mil milhões de euros¹⁶. A [figura 2.12](#) mostra a repartição do total das autorizações por liquidar.

Figura 2.12 – Total das autorizações por liquidar por fonte e rubrica do QFP, final de 2024



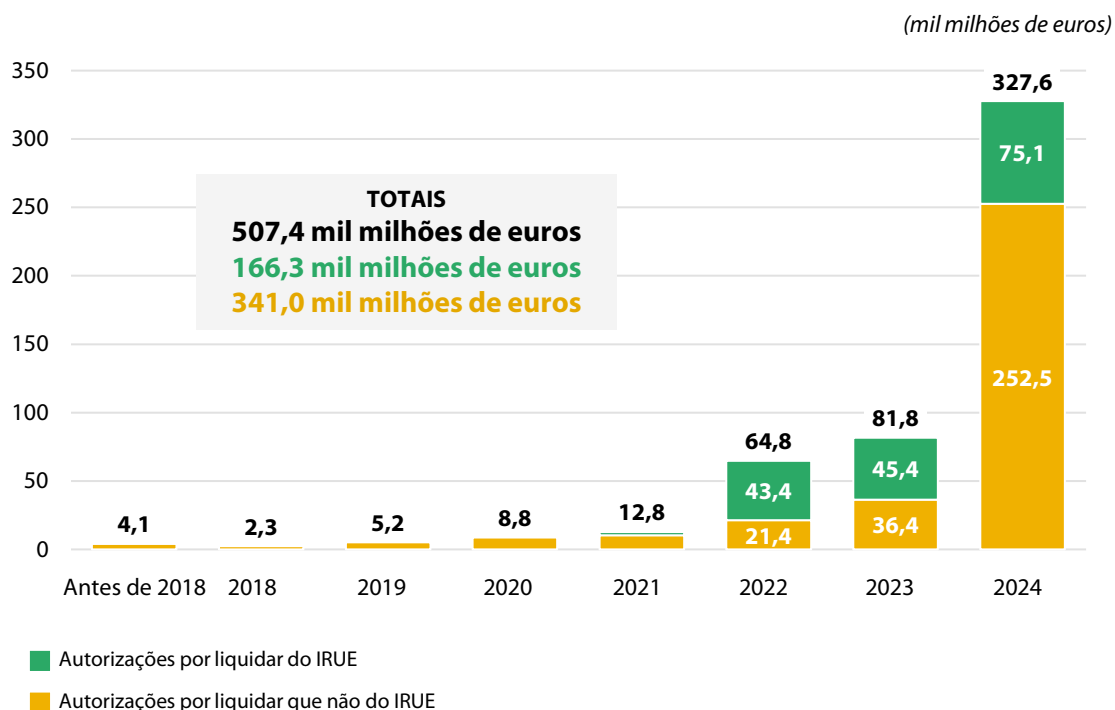
Nota: o Fundo de Inovação é financiado por receitas afetadas e está fora do QFP, mas é divulgado nas contas da UE.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2024 e nos relatórios de execução orçamental do sistema contabilístico da Comissão.

¹⁶ COM(2024) 276, quadro 4.

2.27. A [figura 2.13](#) mostra o total das autorizações por liquidar no final de 2024, por ano de origem.

Figura 2.13 – Total das autorizações por liquidar por ano de origem e tipo de financiamento, final de 2024



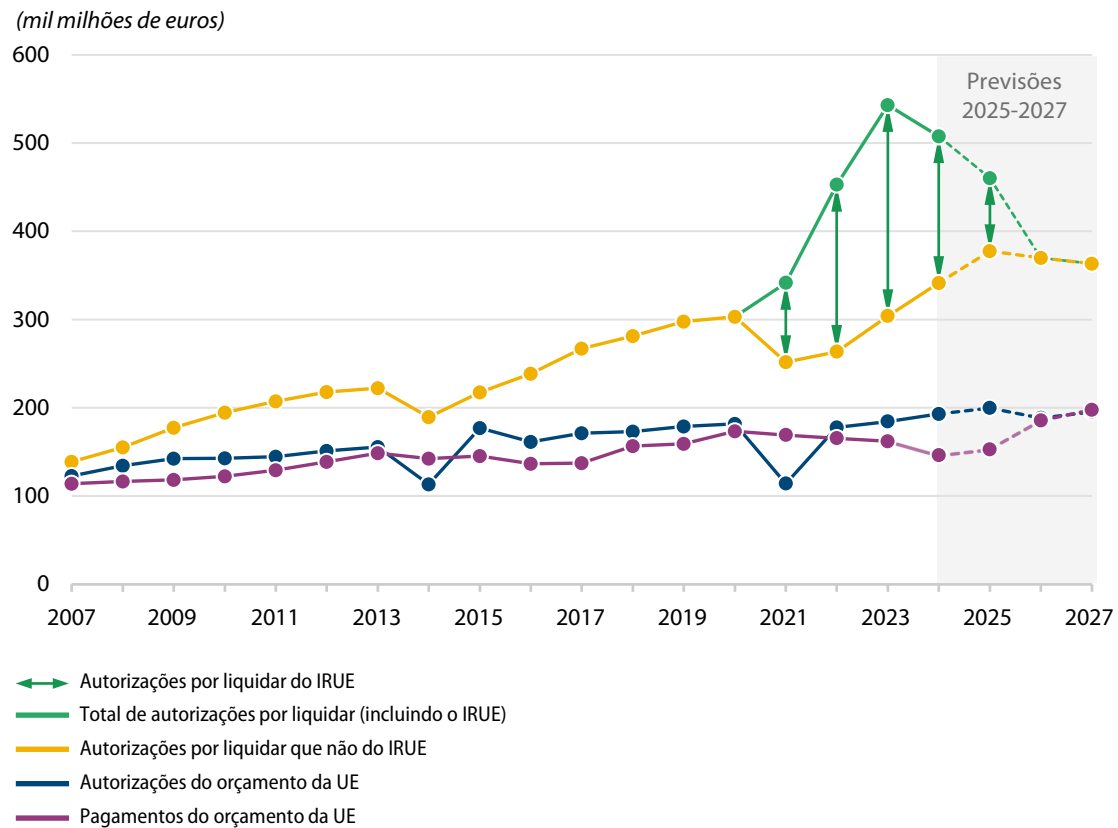
Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2024 e nos relatórios de execução orçamental do sistema contabilístico da Comissão.

2.28. É esperado que as autorizações por liquidar do IRUE diminuam em 2025 e 2026, na medida em que serão anuladas caso os pagamentos não sejam efetuados até ao final de 2026. No que se refere às autorizações por liquidar do atual QFP, prevê-se, no entanto, que aumentem nos próximos anos. Em 2024, a Comissão atualizou a sua previsão das autorizações por liquidar decorrentes da execução do QFP no final de 2027, aumentando o valor de 322,9 mil milhões de euros¹⁷ para 364,7 mil milhões de euros¹⁸ (ver [figura 2.14](#)).

¹⁷ COM(2023) 390, quadro 4.

¹⁸ COM(2024) 276, quadro 4.

Figura 2.14 – Autorizações por liquidar, autorizações e pagamentos entre 2007 e 2024 e previsões para 2025-2027



Nota: as previsões a partir de 2025 não incluem dotações transitadas ou receitas afetadas para além das do IRUE e do Mecanismo para a Ucrânia.

Fonte: TCE, com base nos dados das contas anuais consolidadas da UE de 2007-2024 e no relatório da Comissão sobre as revisões de longo prazo dos futuros fluxos de entrada e de saída do orçamento da UE (COM(2024) 276).

Riscos e desafios

Risco crescente de anulação de autorizações e necessidade de uma execução acelerada

2.29. Em 2024, a Comissão previu anulações de autorizações para 2025-2027 no valor de 8,8 mil milhões de euros¹⁹ (correspondendo a previsão de 2023 a 8,1 mil milhões de euros para 2024-2027²⁰). O aumento das anulações de autorizações estimadas face ao ano anterior deve-se principalmente aos programas de coesão no âmbito do atual QFP e ao FEADER. Prevê-se a anulação de autorizações do FEADER quando os programas do QFP anterior terminarem em 2026, ao passo que os programas de coesão do QFP para 2021-2027 enfrentam riscos significativos de anulação de autorizações a partir de 2027.

2.30. No caso dos fundos da política de coesão (FC, FEDER e FSE+), a Comissão prevê um total de 2,7 mil milhões de euros de anulações de autorizações, o que representa um aumento significativo em relação à previsão de 2023 de 2,2 mil milhões de euros, sendo o montante quase sete vezes superior aos 0,4 mil milhões de euros previstos em 2022²¹. A projeção pressupõe uma aceleração acentuada da execução destes fundos em 2026 e 2027. Se tal não acontecer, os montantes em risco de anulação de autorizações continuarão a aumentar, mesmo que se tenha em conta o impacto esperado da STEP²². Para evitar este risco, é necessário os Estados-Membros utilizarem os fundos a um ritmo muito mais rápido do que no período 2014-2020 (ver [figura 2.7](#)). Além disso, no âmbito do atual QFP, a elegibilidade termina um ano antes e o pagamento do saldo final é igualmente antecipado em um ano (ver ponto [2.17](#)). Por conseguinte, mantém-se válida a recomendação²³ do Tribunal de 2023, segundo a qual a Comissão deve tomar medidas relativamente aos programas em risco de anulação de autorizações. Não obstante, o Tribunal observa que, em 1 de abril de 2025, a Comissão apresentou duas propostas legislativas a respeito dos regulamentos sobre os fundos da política de coesão para o período de programação de 2021-2027²⁴ que, em determinadas circunstâncias, poderiam reduzir o risco de anulação das autorizações desses fundos.

¹⁹ COM(2024) 276, quadro 2.

²⁰ COM(2023) 390, quadro 2.

²¹ COM(2022) 315, quadro 2.

²² COM(2024) 276, 2.3. Anulação de autorizações.

2.31. De acordo com a Comissão²⁵, a maioria destas anulações de autorizações são elegíveis para o Instrumento IRUE²⁶, cujo objetivo é financiar os custos em excesso devidos a título dos empréstimos contraídos no âmbito do IRUE que excedam as disponibilidades orçamentais antes de mobilizar as contribuições dos Estados-Membros²⁷.

Riscos para a absorção atempada dos fundos do MRR

2.32. No final de 2024, os pagamentos de subvenções do MRR aos Estados-Membros totalizaram 197,5 mil milhões de euros, correspondendo a 55% do total disponível (ver *figura 2.9*). No entanto, estes pagamentos não refletem necessariamente o número ou a importância dos marcos e metas alcançados pelos Estados-Membros, além de a relação entre os fundos recebidos e os marcos alcançados variar consoante os Estados-Membros.

2.33. Num relatório especial de 2024 sobre o MRR²⁸, o Tribunal concluiu que existiam riscos para a absorção atempada dos fundos e a conclusão das medidas na segunda metade do período de execução do MRR. Além disso, a concentração de marcos e metas durante esta fase, em especial no que se refere aos investimentos, representa um risco significativo para a absorção total, na medida em que os investimentos costumam exigir prazos de execução mais longos.

É necessário que futuros QFP tenham em conta os encargos crescentes decorrentes das obrigações a título dos empréstimos contraídos no âmbito do IRUE

2.34. Para a sua análise da dívida da UE, o Tribunal examinou os empréstimos contraídos junto dos mercados financeiros, que consistem principalmente em obrigações de longo prazo. Esta contração de empréstimos financia o IRUE e a

²³ Relatório Anual do Tribunal relativo a 2023, recomendação 2.1.

²⁴ COM(2025)123 e COM(2025)164.

²⁵ COM(2024) 276, 2.3. Anulação de autorizações.

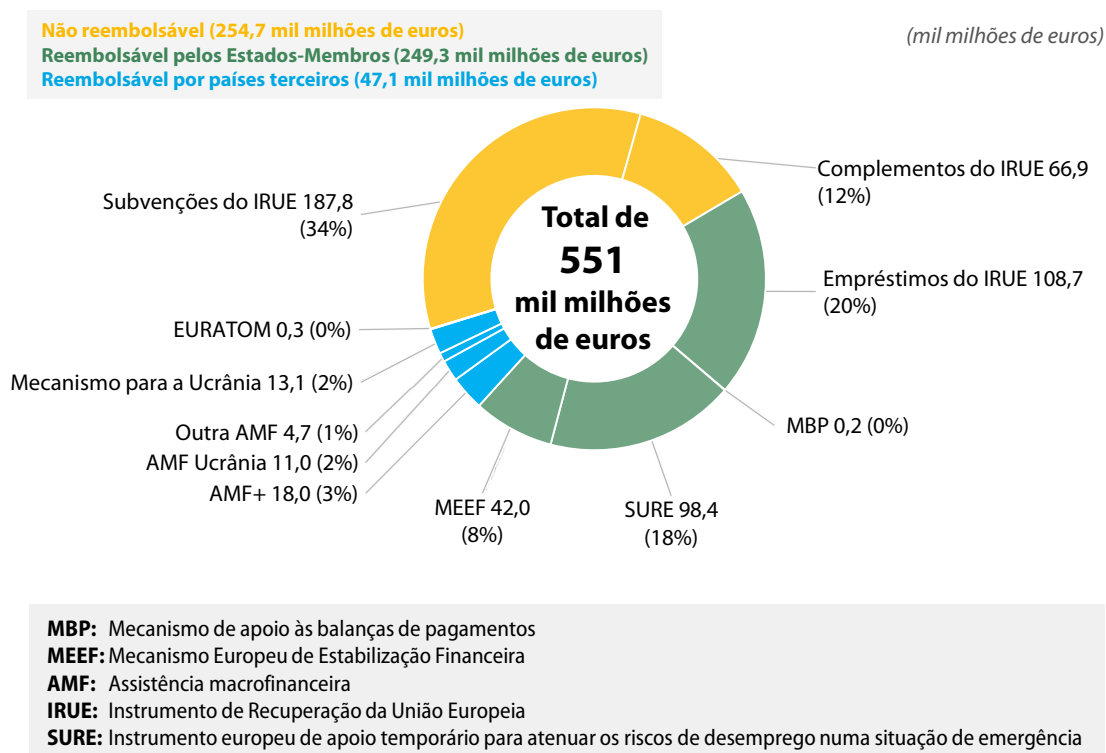
²⁶ Artigo 1º, nº 6, do Regulamento (UE, Euratom) 2024/765.

²⁷ Relatório Anual relativo a 2023, ponto 2.32.

²⁸ Relatório Especial 13/2024.

assistência financeira aos Estados-Membros e a países terceiros. A [figura 2.15](#) mostra a repartição dos programas da UE financiados por empréstimos da UE.

Figura 2.15 – Programas financiados por empréstimos contraídos em curso da UE, final de 2024



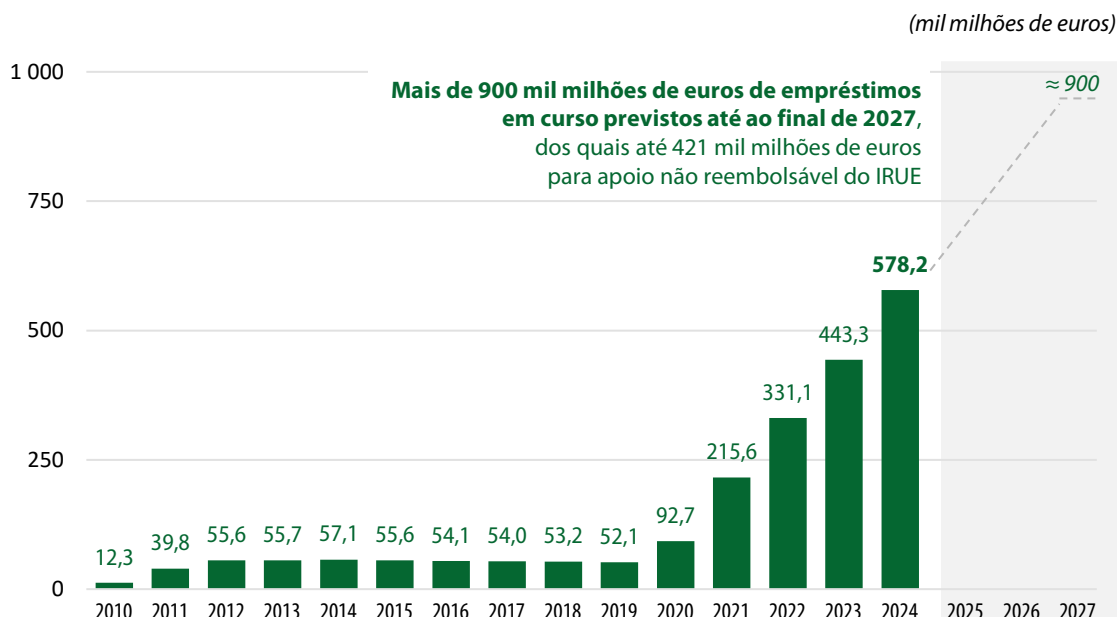
Nota: Os montantes não incluem a parte das subvenções do MRR financiadas pela Reserva de Ajustamento ao Brexit ou pelo CELE.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2024.

Os empréstimos contraídos em curso da UE aumentaram mais de 30% em 2024

2.35. Nos últimos cinco anos, a Comissão aumentou significativamente as emissões de obrigações, uma vez que tem dependido dos mercados de capitais para financiar programas de maior dimensão, como o instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) e o IRUE (ver [figura 2.16](#)). Até 2027, os empréstimos contraídos em curso da UE poderão exceder 900 mil milhões de euros, ou seja, superar quase 10 vezes o nível de 2020 prévio ao IRUE.

Figura 2.16 – Obrigações da UE por reembolsar desde 2010



Nota: emissão de obrigações da UE expressa em valor nominal bruto da dívida. Não inclui os instrumentos financeiros de curto prazo da UE (23,1 mil milhões de euros).

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2024 e em informações da Comissão.

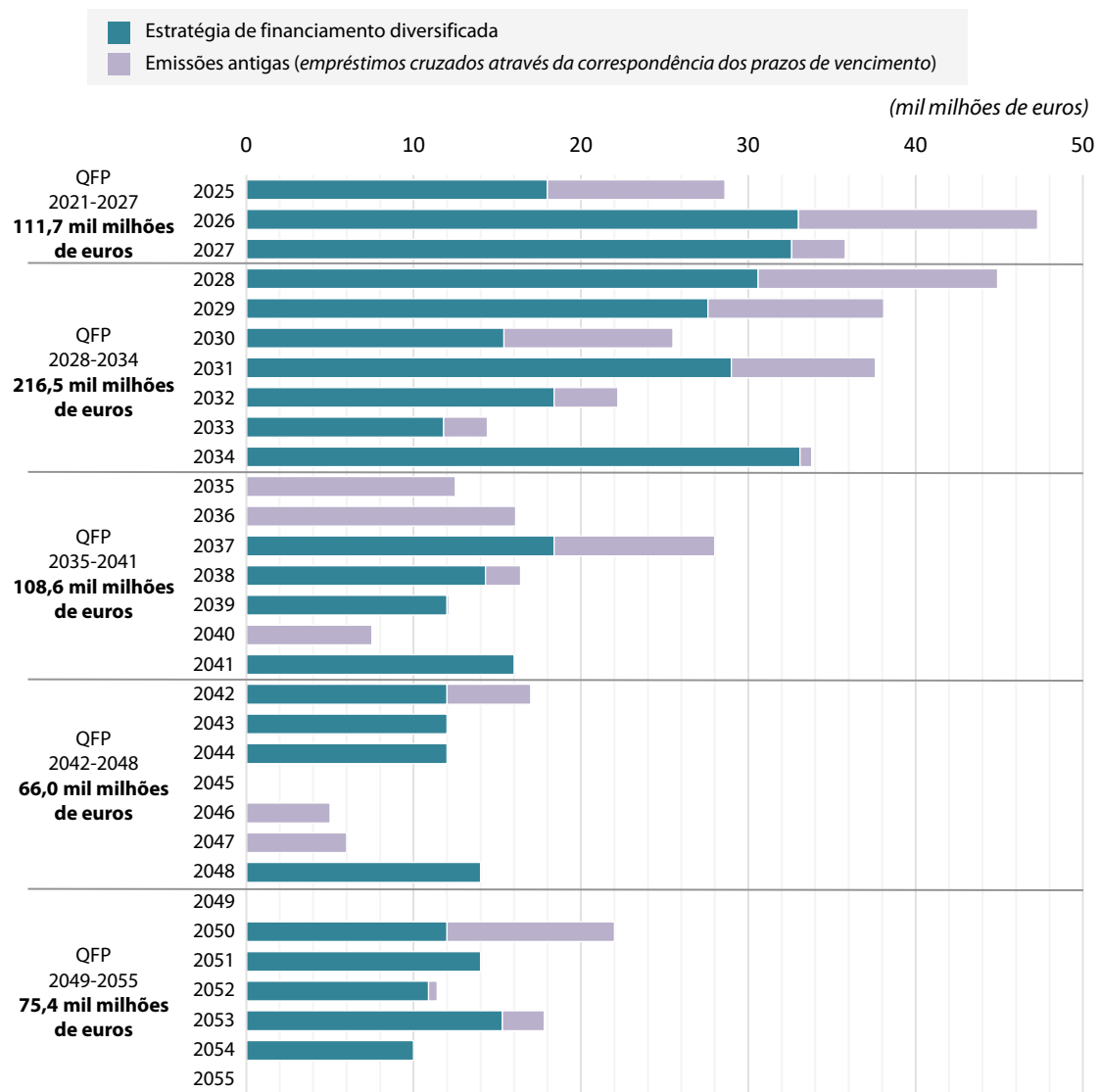
2.36. Dos 578,2 mil milhões de euros em obrigações da UE por reembolsar no final de 2024, 254,7 mil milhões de euros (44%) tinham sido desembolsados para *apoio não reembolsável* do IRUE (que não está associado a qualquer obrigação de reembolso por parte de Estados-Membros). Este montante não inclui a parte das subvenções do MRR financiadas pela Reserva de Ajustamento ao Brexit ou pelo CELE.

2.37. Desde dezembro de 2022, a Comissão adotou uma *estratégia de financiamento diversificada*²⁹ como a sua abordagem normal para o financiamento de programas de assistência financeira através da contração de empréstimos³⁰. No final de 2024, o valor nominal dos empréstimos contraídos em curso da UE ascendia a 601,3 mil milhões de euros (458,5 mil milhões de euros em 2023). Os empréstimos contraídos em curso incluíram instrumentos financeiros de curto prazo da UE no valor nominal de 23,1 mil milhões de euros (15,2 mil milhões de euros em 2023). O seu prazo de vencimento é inferior a um ano e são emitidos para a gestão da liquidez. A *figura 2.17* apresenta os prazos de vencimento dos empréstimos contraídos pela UE por período de programação, excluindo os instrumentos financeiros de curto prazo da União. A atual estrutura de prazos de vencimento é distribuída pelo QFP atual e os subsequentes, assegurando que as obrigações de reembolso são repartidas ao longo do tempo e não concentradas num único QFP.

²⁹ Relatório Anual relativo a 2023, ponto 2.36.

³⁰ Artigo 224º do Regulamento Financeiro.

Figura 2.17 – Volume anual de obrigações da UE por reembolsar que vencem, final de 2024



Nota: montantes expressos em valor nominal. Não inclui os instrumentos financeiros de curto prazo da UE.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2024.

2.38. As operações de contração de empréstimos da UE são apoiadas por um mecanismo de garantia concebido para assegurar que as obrigações decorrentes do serviço da dívida possam ser sempre cumpridas. A garantia é prestada através da margem de manobra do orçamento da UE, que é a margem anual entre o limite máximo dos recursos próprios (ou seja, o montante máximo que a UE pode solicitar aos Estados-Membros) e os recursos próprios necessários para financiar o nível real das dotações de pagamento no âmbito do QFP. No que se refere ao período 2021-2027, o limite máximo permanente dos recursos próprios é de 1,4% do *Rendimento Nacional Bruto (RNB)* da UE. O orçamento de 2024 incluía recursos próprios de 0,79% do RNB da UE para financiar as despesas orçamentais³¹, o que significa que, no final do exercício, existia uma margem disponível de 0,61% para cobrir as responsabilidades orçamentais.

2.39. Na prática, a margem de manobra funciona como uma garantia de último recurso para os investidores: caso a UE enfrente dificuldades para reembolsar a sua dívida (por exemplo, devido a reembolsos atrasados ou incompletos por parte dos beneficiários de empréstimos), a Comissão fica habilitada a solicitar contribuições suplementares aos Estados-Membros, a fim de cumprir as obrigações em causa. Antes de efetuar esse pedido, a Comissão informa que dispõe de medidas de redução dos riscos e de gestão da liquidez³². A margem de manobra não é uma reserva pré-financiada: só resulta em pagamentos por parte dos Estados-Membros se os recursos orçamentais normalizados da UE e as entradas dos mutuários forem insuficientes para cobrir os reembolsos de empréstimos contraídos pela UE. O mecanismo³³ constitui um compromisso jurídico vinculativo por parte dos Estados-Membros.

³¹ Contas anuais consolidadas da UE de 2024, nota 6.7.

³² Ibid.

³³ Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho.

2.40. Anualmente, a Comissão comunica ao legislador da UE informações sobre os *passivos contingentes* decorrentes de garantias orçamentais e de assistência financeira e sobre a sustentabilidade desses passivos contingentes³⁴. Com base nos dados disponíveis no final de 2023, a Comissão estima que a margem de manobra disponível dentro do limite máximo permanente dos recursos próprios, após dedução dos recursos próprios necessários para financiar dotações de pagamento a partir do orçamento da UE (excluindo o IRUE), ascende a 114,7 mil milhões de euros em 2025, a 89,1 mil milhões de euros em 2026 e a 86,9 mil milhões de euros em 2027³⁵ (ver [figura 2.18](#)). Estes valores correspondem a 0,6%, 0,5% e 0,4% do RNB da UE, respetivamente.

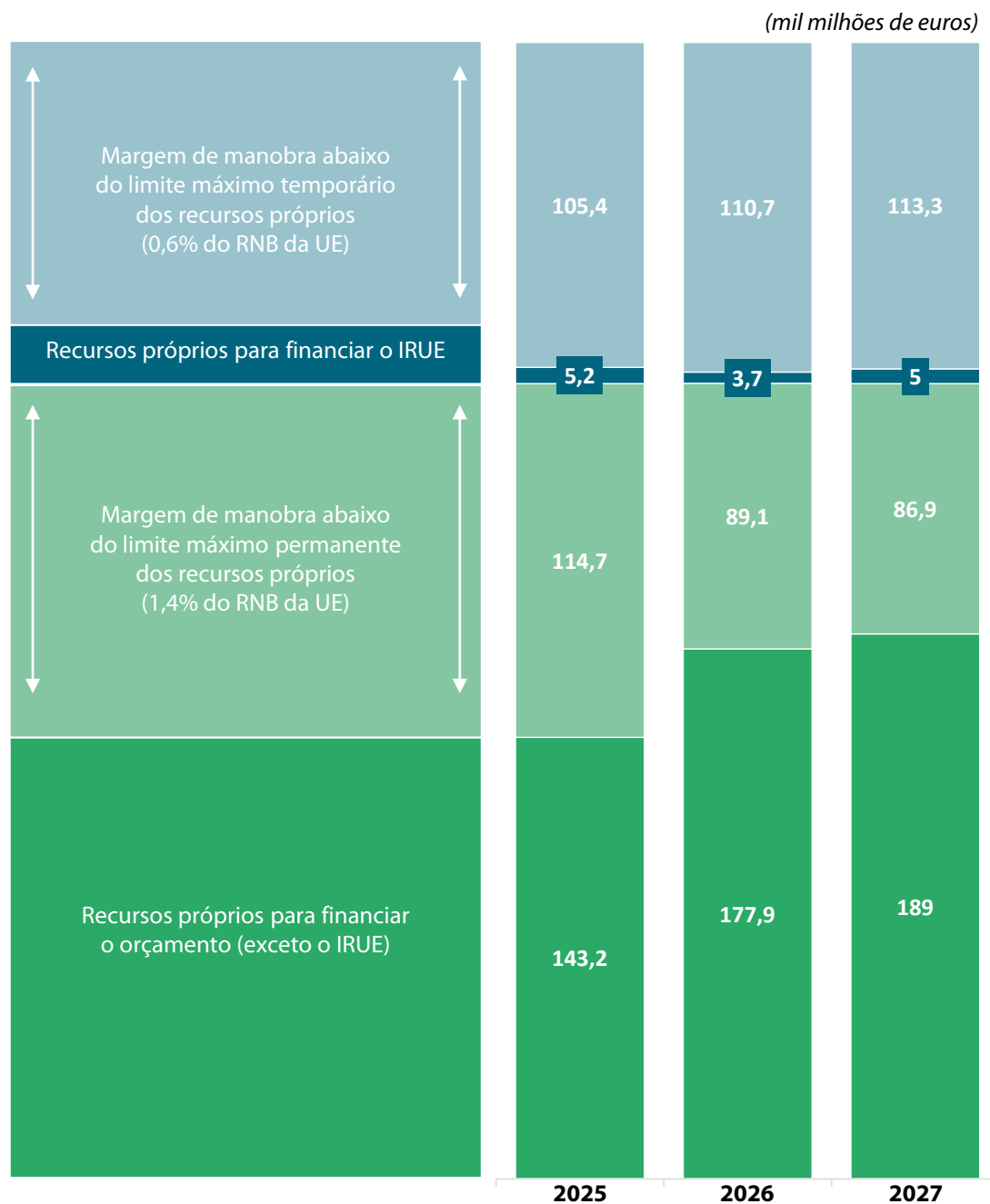
2.41. Além da margem de manobra no âmbito do limite máximo permanente dos recursos próprios, a [Decisão Recursos Próprios](#) introduziu, até 2058, um aumento temporário e excecional adicional do limite máximo dos recursos próprios de 0,6% do RNB da UE, com o objetivo exclusivo de garantir o reembolso dos empréstimos contraídos no âmbito do IRUE. A Comissão estima que, para o período até 2027, permanecerá disponível quase toda a margem de manobra dentro do limite máximo temporário dos recursos próprios³⁶ (ver [figura 2.18](#)).

³⁴ [COM\(2024\) 507](#).

³⁵ *Ibid.*, anexos.

³⁶ *Ibid.*, anexos.

Figura 2.18 – Margem de manobra abaixo do limite máximo permanente e temporário dos recursos próprios



Fonte: TCE, com base no documento [COM\(2024\) 507](#).

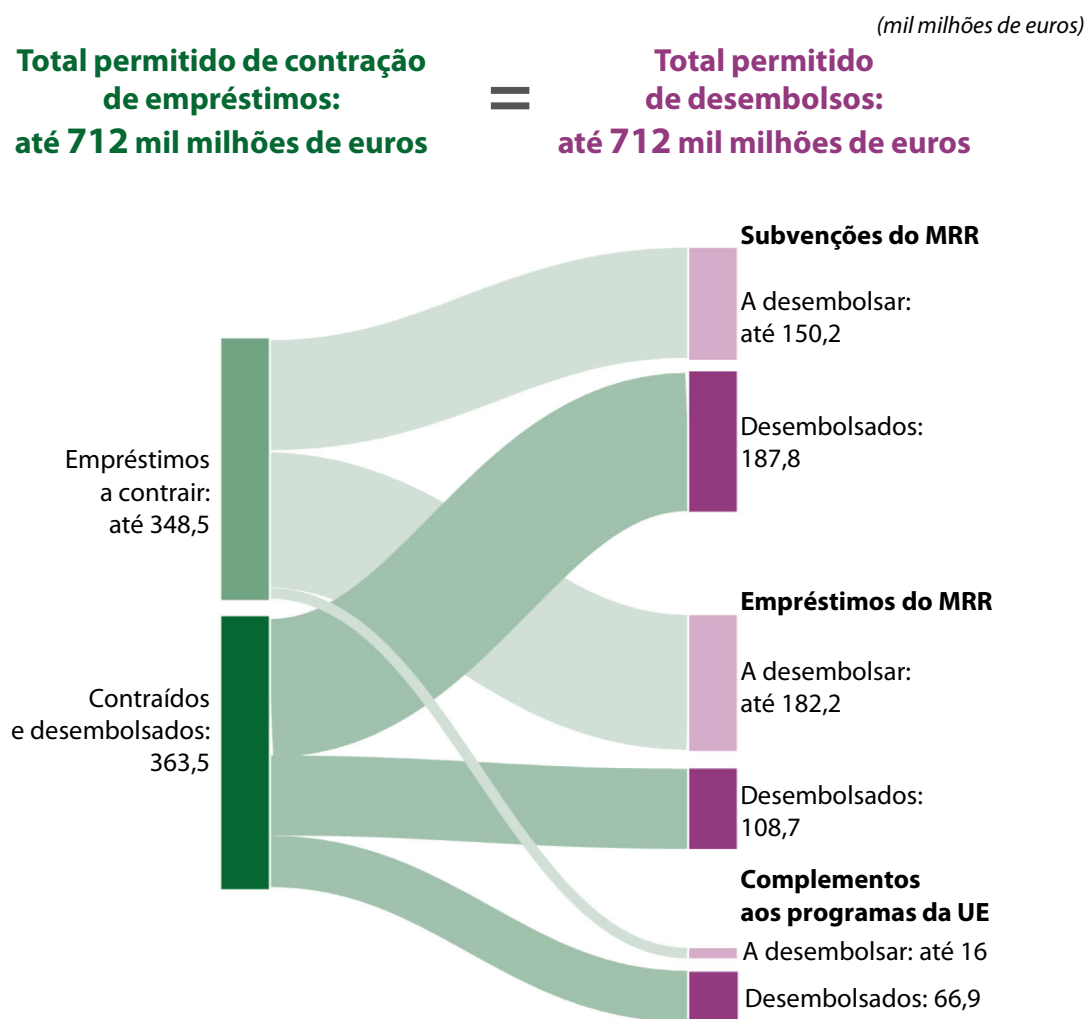
2.42. A fim de salvaguardar a sustentabilidade de futuros QFP, será necessário considerar o ónus crescente das obrigações relacionadas com a contração de empréstimos, nomeadamente o reembolso do capital e dos juros, bem como a disponibilidade das garantias correspondentes.

O reembolso dos empréstimos contraídos no âmbito do IRUE é diferido para futuros QFP

2.43. O programa do IRUE foi criado para conceder aos Estados-Membros um financiamento máximo de 712 mil milhões de euros, dos quais até 291 mil milhões se destinavam a empréstimos do MRR e até 421 mil milhões se destinavam a apoio não reembolsável do IRUE. No final de 2024, a UE tinha desembolsado 363,5 mil milhões de euros (ver [figura 2.19](#)). No âmbito do IRUE, a UE pode ainda contrair empréstimos até 348,5 mil milhões de euros até ao final de 2026. Após essa data, a contração de empréstimos deve ser estritamente limitada ao refinanciamento³⁷.

³⁷ Considerando 18 da [Decisão \(UE, Euratom\) 2020/2053 do Conselho](#).

Figura 2.19 – Reembolsos do IRUE, final de 2024



Nota: a contração de empréstimos no âmbito do IRUE comunicada representa apenas os fundos especificamente afetados a este instrumento no final de 2024, excluindo a parte das subvenções do MRR financiadas pela Reserva de Ajustamento ao Brexit ou pelo CELE.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2024.

2.44. O reembolso dos empréstimos contraídos no âmbito do IRUE pode ter início antes do final de 2027, se as dotações não utilizadas continuarem disponíveis na rubrica orçamental para cobrir os custos de financiamento do IRUE. Caso contrário, o reembolso deve ter início em 2028 e estar concluído, o mais tardar, em 2058³⁸.

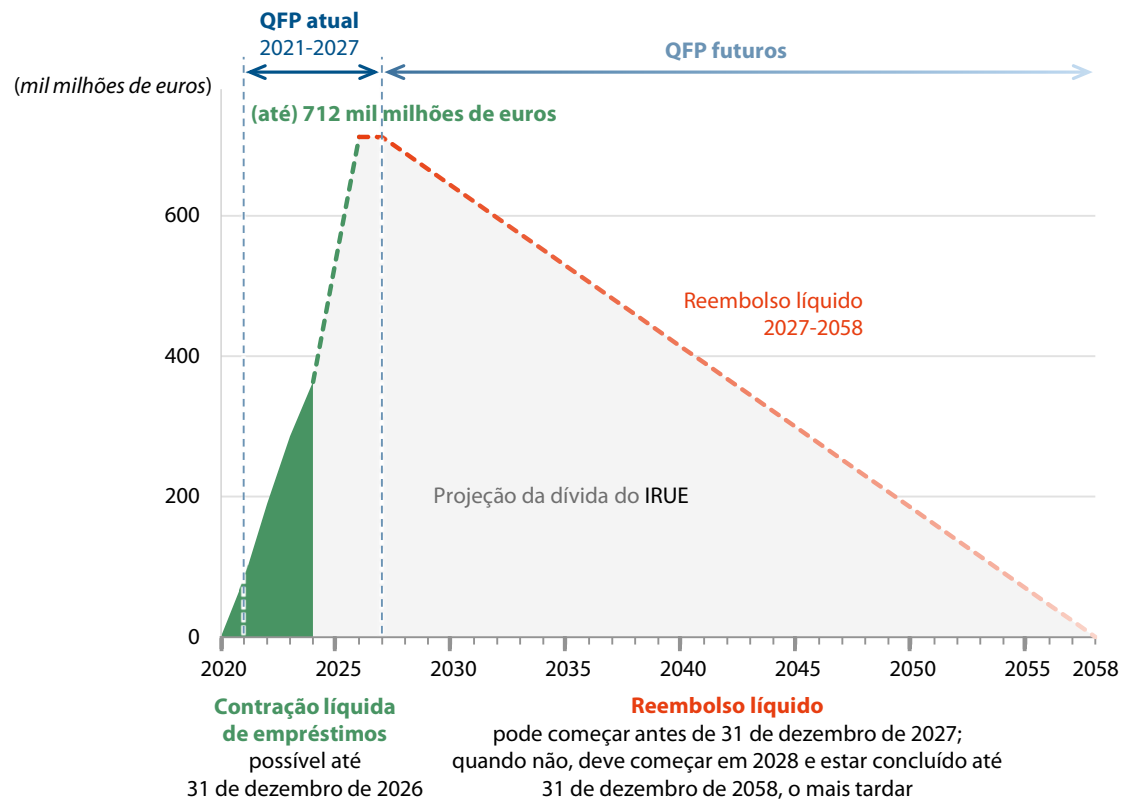
Por conseguinte, a maior parte dos reembolsos é diferida para futuros QFP, uma vez que o calendário de reembolso deve ser estável e previsível e os reembolsos anuais dos empréstimos contraídos no âmbito do IRUE não podem exceder 7,5% do montante máximo de apoio não reembolsável do IRUE³⁹ (ou seja, 31,6 mil milhões de euros por ano).

2.45. A *figura 2.20* apresenta uma projeção da dívida associada ao IRUE, pressupondo que a contração de empréstimos chegará ao nível máximo permitido ao abrigo do IRUE e que o reembolso será linear. Na prática, é, porém, pouco provável que a contração de empréstimos e o reembolso sigam padrões tão lineares.

³⁸ Ibid., artigo 5º, nº 2.

³⁹ Ibid.

Figura 2.20 – Projeção da contração de empréstimos e dos reembolsos do IRUE, final de 2024



Nota: a contração de empréstimos no âmbito do IRUE comunicada representa apenas os fundos especificamente afetados a este instrumento no final de 2024.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2024 e na [Decisão \(UE, Euratom\) 2020/2053 do Conselho](#).

2.46. Para alcançar a necessária redução constante e previsível dos passivos⁴⁰, a Comissão poderá ter de refinar a dívida que expira através da emissão de novos instrumentos de dívida, pagando os antigos à medida que vencem⁴¹. As alterações nas condições de mercado podem resultar em custos de contração de empréstimos mais elevados ou reduzidos que, no caso da contração de empréstimos no âmbito do IRUE respeitante a subvenções e complementos⁴², terão de ser suportados pelo orçamento da UE. O legislador da UE e a Comissão concordaram que as despesas do orçamento da UE relacionadas com o reembolso dos empréstimos associados ao IRUE não devem conduzir a uma redução indevida das despesas dos programas ou dos instrumentos de investimento ao abrigo do atual QFP⁴³. O calendário de reembolso dos empréstimos contraídos para apoio não reembolsável do IRUE pode afetar as dotações de pagamento globais dos futuros QFP, embora sem prejuízo da dimensão dos mesmos. Todos os custos incorridos pela União em relação à contração de empréstimos no âmbito do IRUE, incluindo os associados à gestão do risco de taxa de juro e de outros riscos financeiros, devem ser suportados pelos Estados-Membros beneficiários.

2.47. Em fevereiro de 2024, o Conselho Europeu acordou em utilizar as receitas de quaisquer novos recursos próprios criados após 2023 para o reembolso antecipado dos empréstimos contraídos através do IRUE⁴⁴. No seu parecer sobre a proposta da Comissão⁴⁵, o Tribunal afirmou que as informações disponíveis não lhe permitiam avaliar se as receitas anuais esperadas seriam, como previsto, suficientes para cobrir as necessidades de reembolso do IRUE. Desde a proposta da Comissão em 2023, as negociações não avançaram no sentido de permitir a introdução destes novos recursos próprios. No entanto, a adoção de novos recursos próprios não é uma condição prévia para que a UE possa reembolsar os empréstimos contraídos no âmbito do IRUE.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ COM(2024) 93, anexo.

⁴² Artigo 11º, nº 1, da [Decisão de Execução \(UE, Euratom\) 2023/2825 da Comissão](#).

⁴³ [Acordo interinstitucional de 16 de dezembro de 2020](#), anexo II.

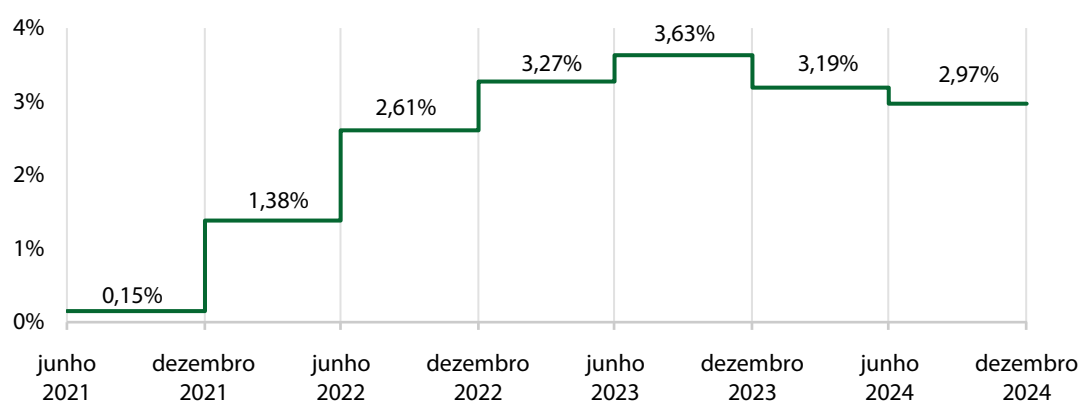
⁴⁴ EUCO 2/24.

⁴⁵ [Parecer 04/2023](#), ponto 20.

Os custos esperados dos empréstimos contraídos no âmbito do IRUE para o atual QFP foram revistos em baixa em 2024, mas poderão ainda duplicar face às estimativas iniciais

2.48. Em 2020, foi acordada uma dotação global de 14,9 mil milhões de euros no âmbito da rubrica 2-B do QFP para 2021-2027, destinada ao financiamento dos pagamentos de cupões e juros dos empréstimos contraídos no âmbito do IRUE⁴⁶. As estimativas de 2020 basearam-se em taxas de juro esperadas da contração de empréstimos, que oscilavam entre 0,55% em 2021 e 1,15% em 2027⁴⁷. No entanto, as taxas de juro reais aumentaram significativamente⁴⁸, o que teve um efeito adverso no custo marginal do financiamento da UE, que, em 2023, atingiu um pico de 3,63%, em comparação com 0,15% em 2021. No primeiro semestre de 2024, começou a diminuir⁴⁹ (ver *figura 2.21*).

Figura 2.21 – Alterações no custo do financiamento da UE



Nota: o custo do financiamento para cada divisão temporal reflete a taxa no momento da comunicação de informações, mas pode flutuar devido à evolução das condições de mercado.

Fonte: TCE, com base no documento [COM\(2025\) 70](#).

⁴⁶ [Mapa previsional da Comissão para o exercício de 2024](#) [em inglês], secção relativa à programação financeira para 2025-2027, p. 9.

⁴⁷ Nota informativa, [Revision of the EU's long-term budget for 2021 to 2027](#), Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, p. 7.

⁴⁸ "Key ECB interest rates".

⁴⁹ [COM\(2025\) 70](#).

2.49. De acordo com a Comissão, as despesas com taxas de juro para o apoio não reembolsável do IRUE ascenderam a 5,4 mil milhões de euros durante o período de 2021-2024 (3,4 mil milhões de euros em 2024). Por conseguinte, excederam em quase 50% a previsão inicial de 3,7 mil milhões de euros⁵⁰. A Comissão prevê pagar cerca de 5 mil milhões de euros de juros em 2025⁵¹, 8 mil milhões em 2026⁵² e entre 10,5 e 11,9 mil milhões de euros em 2027⁵³. O total das despesas com juros no atual QFP poderá assim variar entre 29 e 30,4 mil milhões de euros, o que corresponde a mais do dobro da previsão inicial da Comissão de 14,9 mil milhões de euros⁵⁴.

2.50. Em 2024, uma nota informativa encomendada pelo Parlamento Europeu⁵⁵ estimou que no próximo QFP (2028-2034) o total dos pagamentos de juros para o apoio não reembolsável do IRUE poderia variar entre 70,9 e 73,8 mil milhões de euros.

A Ucrânia continuou a receber apoio do orçamento da UE no âmbito da guerra de agressão da Rússia

2.51. De acordo com a Comissão, desde o início da guerra de agressão da Rússia até ao final de 2024, a UE e os seus Estados-Membros mobilizaram mais de 130 mil milhões de euros para apoiar a Ucrânia e o seu povo (ver [figura 2.22](#)).

⁵⁰ *Multiannual Financial Framework 2021-2027 (in commitments) – Current prices*, rubrica 2.6. "Financing and repayment – Next Generation EU".

⁵¹ Mapa previsional da Comissão para o exercício de 2026 [em inglês] (secção "Policy highlights", 3.4.3. "Recovery and resilience cluster").

⁵² Ibid.

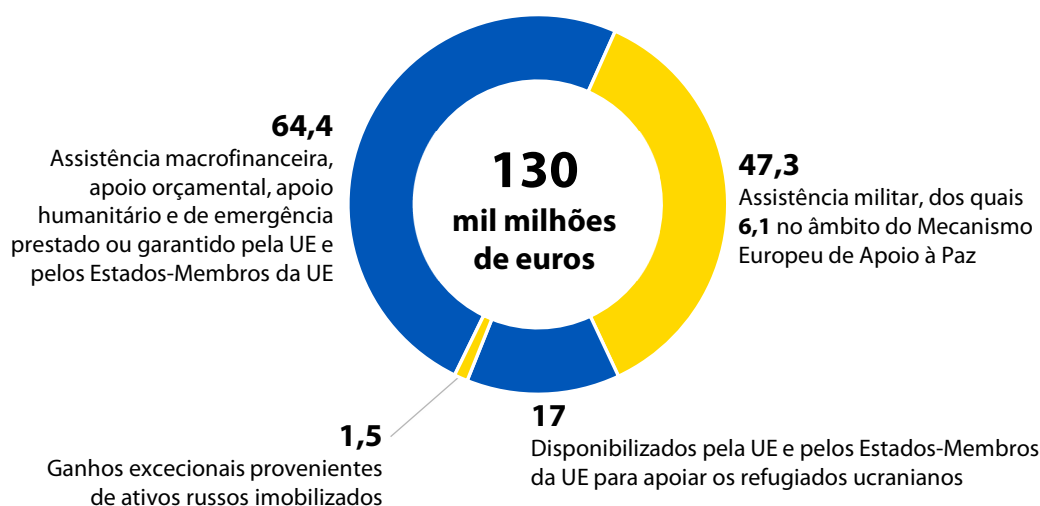
⁵³ Mapa previsional da Comissão para o exercício de 2026 [em inglês], secção "Financial Programming 2027", 2.2.2. "Sub-Heading 2b – Resilience and values" e anexo 3.5).

⁵⁴ *Multiannual Financial Framework 2021-2027 (in commitments) – Current prices*, 2.6. "Financing and repayment – Next Generation EU".

⁵⁵ *Management of debt liabilities in the EU budget under the post-2027 MFF*.

Figura 2.22 – Apoio da UE à Ucrânia desde o início da guerra de agressão da Rússia

(mil milhões de euros)



Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2024.

2.52. Em fevereiro de 2024, o legislador da UE criou o [Mecanismo para a Ucrânia](#), destinado a prestar ao país apoio num montante máximo de 50 mil milhões de euros entre 2024 e 2027. Até ao final de 2024, tinham sido mobilizados 19,6 mil milhões de euros ao abrigo deste mecanismo, dos quais 13,1 mil milhões de euros eram empréstimos.

2.53. No âmbito do pilar III do Mecanismo para a Ucrânia, a UE pode subvencionar os custos dos empréstimos contraídos pela Ucrânia durante o atual período do QFP tanto para os empréstimos deste mecanismo como para os de *assistência macrofinanceira (AMF)* excecionais concedidos em 2022. Em 2024, a bonificação de juros associada aos empréstimos de AMF excecionais ascendeu a 0,2 mil milhões de euros. As subvenções destinadas aos empréstimos do Mecanismo para a Ucrânia só terão um impacto orçamental a partir de 2025. Porém, numa nota informativa⁵⁶ ao Parlamento Europeu, é estimado que, se a Ucrânia não pagar à UE juros sobre empréstimos ao longo do próximo QFP, tal poderá resultar num encargo adicional para o orçamento da União de cerca de 1,65 mil milhões de euros por ano, o que corresponde a um total de 11,5 mil milhões de euros entre 2028 e 2034.

⁵⁶ [Management of debt liabilities in the EU budget under the post-2027 MFF.](#)

2.54. Em outubro de 2024, o Parlamento Europeu e o Conselho criaram o Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia⁵⁷, destinado a prestar apoio da UE à Ucrânia no âmbito da iniciativa do G7 designada "empréstimos à Ucrânia de utilização acelerada de receitas extraordinárias". No âmbito desta iniciativa, a UE desembolsará um empréstimo de AMF excepcional de 18,1 mil milhões de euros⁵⁸ em várias parcelas distribuídas ao longo de 2025. Tal como acontece com os empréstimos do Mecanismo para a Ucrânia, e em derrogação do Regulamento Financeiro⁵⁹, este empréstimo não exige cobertura do fundo comum de provisionamento⁶⁰.

2.55. Prevê-se que o reembolso deste empréstimo seja coberto por fluxos de receitas extraordinárias futuros provenientes de ativos soberanos russos imobilizados, no âmbito das sanções impostas pela UE à Rússia. Contudo, o Tribunal assinala as complexidades jurídicas associadas ao congelamento de ativos russos e à utilização de ganhos excecionais⁶¹. Além disso, as sanções devem ser reprovadas periodicamente, o que exige o acordo unânime de todos os Estados-Membros da UE. Neste sentido, as alterações do quadro jurídico ou a falta de consenso entre Estados-Membros podem reduzir estas receitas extraordinárias, com potenciais consequências financeiras para os futuros orçamentos da UE. Uma vez que estes empréstimos são, em última análise, garantidos pelo orçamento da UE e pela margem de manobra, quaisquer fatores que afetem os ganhos excecionais podem exigir a redução das despesas orçamentais da UE ou o aumento das contribuições financeiras dos Estados-Membros para preservação da estabilidade orçamental em caso de incumprimento por parte da Ucrânia.

⁵⁷ Regulamento (UE) 2024/2773.

⁵⁸ Anexo da declaração dos ministros das Finanças do G7 sobre a iniciativa "empréstimos à Ucrânia de utilização acelerada de receitas extraordinárias" [em inglês].

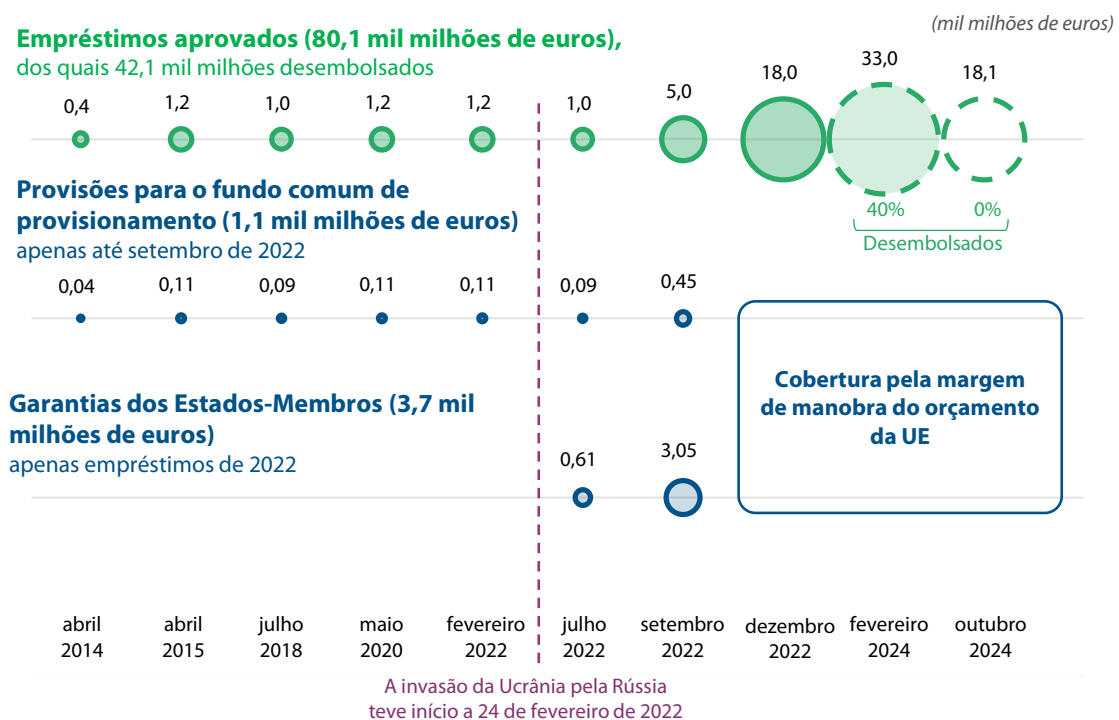
⁵⁹ Artigo 214º, nº 1, do Regulamento Financeiro.

⁶⁰ Artigo 14º, nº 2, do Regulamento (UE) 2024/2773.

⁶¹ Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, *Legal options for confiscation of Russian state assets to support the reconstruction of Ukraine*, fevereiro de 2024, p. 41.

2.56. No final de 2024, os empréstimos aprovados à Ucrânia, pendentes ou ainda por desembolsar, ascendiam a 80,1 mil milhões de euros, dos quais 42,1 mil milhões tinham sido desembolsados. Ao mesmo tempo, a Comissão reconheceu uma provisão para imparidades nas contas anuais da UE relativamente aos empréstimos já desembolsados à Ucrânia no valor de 15,8 mil milhões de euros (8,8 mil milhões de euros em 2023), que refletia as perdas esperadas ao longo da duração dos empréstimos. A [figura 2.23](#) apresenta uma síntese dos empréstimos em curso aprovados à Ucrânia no final de 2024. Além disso, a Euratom concedeu à Energoatom 0,3 mil milhões de euros em empréstimos, relativamente aos quais foi reconhecida uma provisão para imparidades no montante de 0,1 mil milhões de euros. Em abril de 2024, a Ucrânia reembolsou 0,6 mil milhões de euros de empréstimos anteriores, de acordo com os prazos de vencimento previstos.

Figura 2.23 – Calendário dos empréstimos aprovados à Ucrânia desde 2014, incluindo provisões e garantias dos Estados-Membros



Notas: não inclui o empréstimo em curso de 0,3 mil milhões de euros desembolsado pela Euratom à Energoatom.

No final de 2024, estavam ainda por pagar 0,34 mil milhões de euros das provisões para o fundo comum de provisionamento relativamente aos empréstimos de 2022.

Fonte: TCE, com base na legislação aplicável e nas contas anuais consolidadas da UE de 2024.

A exposição do orçamento da UE continua a aumentar

2.57. Para analisar a exposição do orçamento da União, o Tribunal teve em consideração:

- a) as garantias orçamentais da UE para cobertura, em caso de incumprimento, dos empréstimos contraídos nos mercados e utilizados para financiar os empréstimos concedidos aos Estados-Membros ou a países terceiros;
- b) os passivos que podem surgir no futuro se ocorrer um acontecimento específico, apresentados nas contas anuais como *passivos contingentes*, constituídos pelas *garantias orçamentais* que já foram concedidas para os montantes desembolsados⁶².

2.58. No final de 2024, a exposição total do orçamento da UE ascendia a 342 mil milhões de euros, representando um aumento de 14,8% em relação aos 298,0 mil milhões de euros no final de 2023. A [figura 2.24](#) ilustra a atual exposição do orçamento da UE, bem como o sistema de proteção em vigor para garantir que a UE é capaz de cumprir as suas obrigações de dívida.

⁶² Nota 4.1.1 das contas anuais consolidadas da UE de 2024.

Figura 2.24 – Exposição total do orçamento da UE no final de 2024 – fonte da exposição e cobertura dos riscos

(mil milhões de euros)	Exposição do orçamento da UE		Sistema de proteção ANTERIOR ao recurso ao orçamento da UE	Sistema de proteção POSTERIOR ao recurso ao orçamento da UE
	2023	2024		
Empréstimos do IRUE	79,2	108,7	N/A	Margem de manobra abaixo do limite máximo temporário dos recursos próprios (0,6% do RNB da UE)
Empréstimos do SURE	98,4	98,4		Margem de manobra abaixo do limite máximo permanente dos recursos próprios (1,4% do RNB da UE) + Garantia dos Estados-Membros (25%)
Empréstimos do MEEF	42,8	42,0		Margem de manobra abaixo do limite máximo permanente dos recursos próprios (1,4% do RNB da UE)
Empréstimos para apoio à balança de pagamentos	0,2	0,2		
Empréstimos AMF+ à Ucrânia	18,0	18,0		
Empréstimos do Mecanismo para a Ucrânia	-	13,1		
Empréstimos AMF à Ucrânia excecionais	6,0	6,0	Fundo comum de provisionamento (9%) + Garantia voluntária dos Estados-Membros (61%)	N/A
Empréstimos AMF à Ucrânia	5,6	5,0	Fundo comum de provisionamento (entre 9% e 70%)	
Garantia para a Ucrânia	-	0,1		
Empréstimos Euratom à Energoatom	0,3	0,3		
Garantia do FEIE	21,6	21,0		
Garantias relativas ao mandato de empréstimo externo do BEI	19,9	19,2		
Garantia do FEDS	0,5	0,5		
Garantia do IVCDCl – Europa Global - FEDS+	0,6	1,3		
Garantia do InvestEU	1,4	3,5		
Outros empréstimos da AMF	3,6	4,7		
Total	298	342		

Notas: a figura segue a metodologia descrita no ponto 2.57.

As taxas de provisionamento das componentes dos Estados-Membros ao abrigo da garantia InvestEU podem diferir da taxa normal. Qualquer montante não coberto pelo provisionamento é coberto por contragarantias dos Estados-Membros.

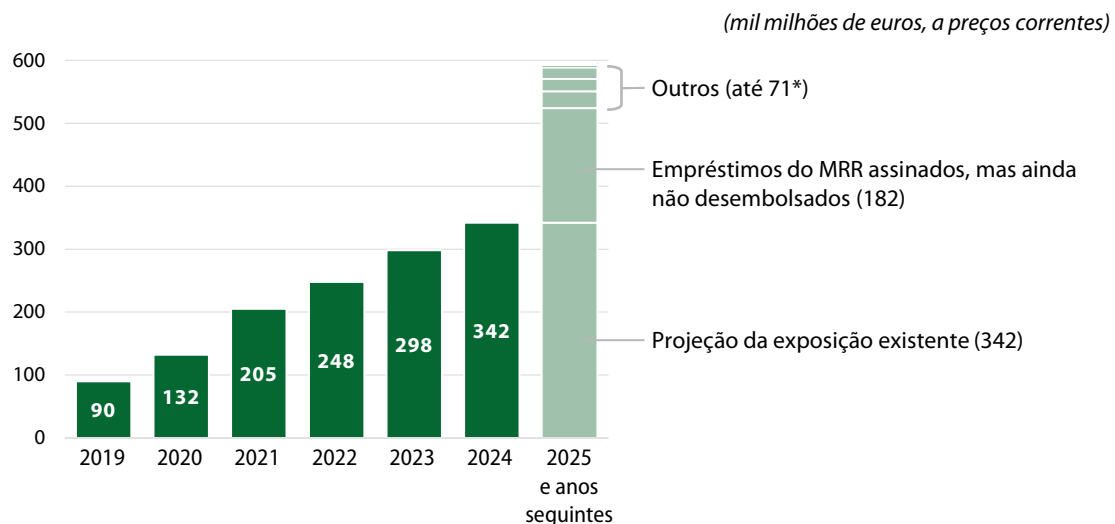
Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2024.

2.59. Em outubro de 2024, a Comissão concluiu⁶³ que, com base nos dados existentes no final de 2023, a margem de manobra disponível até ao final de 2027 seria suficiente para cobrir eventuais perdas decorrentes de passivos cobertos pela margem de manobra, tanto de operações do IRUE como de outras (ver [figura 2.18](#)).

A exposição do orçamento da UE deverá continuar a aumentar

2.60. Prevê-se que a exposição do orçamento da UE continue a aumentar, atingindo 567 mil milhões de euros até 2027 (ver [figura 2.25](#)).

Figura 2.25 – Exposição do orçamento da UE (anterior e previsões)



* Outros (até 71):

- Garantias orçamentais para operações assinadas, mas ainda não desembolsadas (até 27)
- Mecanismo para a Ucrânia (até 19,9)
- Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia (até 18,1)
- Mecanismo para os Balcãs Ocidentais (até 4)
- Mecanismo para as Reformas e o Crescimento na Moldávia (até 1,5)
- Assistência macrofinanceira à Jordânia (até 0,5)

Nota: a figura segue a abordagem descrita no ponto 2.57, mas para 2025 e posteriormente não tem em conta o reembolso dos empréstimos com vencimento entre 2025 e 2027.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2024.

⁶³ COM(2024) 507, Conclusões.

2.61. A exposição total pode ser repartida por exposição anual, isto é, o montante máximo que tem de ser coberto pelo orçamento da UE, ou por margem de manobra, em caso de incumprimento de pagamento num determinado ano⁶⁴. A Comissão forneceu dados ao Tribunal, com base nos valores do final de 2023, sobre a exposição anual do orçamento da UE decorrente da assistência financeira aos Estados-Membros e a países terceiros, bem como do *mandato de empréstimo externo*. Relativamente a 2025, o Tribunal calculou uma exposição total no valor de 14,5 mil milhões de euros. No entanto, este valor não inclui a exposição anual dos restantes programas abrangidos pelas garantias orçamentais (FEIE, InvestEU, FEDS e FEDS+). Em 2022, o Tribunal formulou uma recomendação⁶⁵ no sentido de a Comissão publicar a sua estimativa da exposição total anual.

O desempenho financeiro cumulativo do fundo comum de provisionamento é pela primeira vez positivo

2.62. Desde 2021, os ativos do *fundo comum de provisionamento* reuniram todas as provisões para cobrir os passivos financeiros da UE decorrentes de garantias orçamentais, empréstimos para assistência financeira ou o mecanismo de concessão de empréstimos Euratom⁶⁶.

2.63. Em 31 de dezembro de 2024, o valor de mercado dos ativos do fundo comum de provisionamento ascendia a 23,2 mil milhões de euros (2023: 18,8 mil milhões de euros). Os recursos do fundo comum de provisionamento são afetados em componentes correspondentes aos vários instrumentos contribuintes⁶⁷ (ver *figura 2.26*).

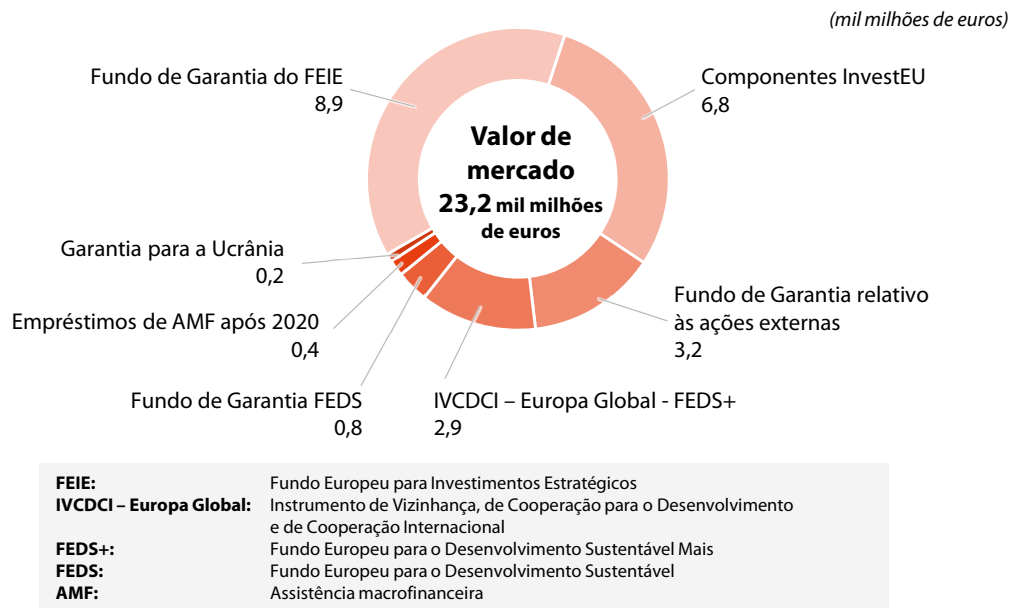
⁶⁴ Relatório Especial 05/2023, figura 2.

⁶⁵ Relatório Anual do Tribunal relativo a 2022, recomendação 2.3.

⁶⁶ Artigo 212º do Regulamento Financeiro.

⁶⁷ Artigo 3º da Decisão C(2020) 131/03 da Comissão.

Figura 2.26 – Componentes do fundo comum de provisionamento, final de 2024



Nota: 0,6 mil milhões de euros dos ativos divulgados ao abrigo das componentes InvestEU são afetados a componentes dos Estados-Membros (Bulgária, República Checa, Grécia, Malta, Roménia e Finlândia), financiadas separadamente por contribuições nacionais ou regionais.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2024.

2.64. O objetivo da Comissão na gestão do fundo comum de provisionamento é, pelo menos, assegurar a conservação do capital injetado⁶⁸. Após um desempenho positivo de 0,8 mil milhões de euros em 2024, o desempenho financeiro cumulativo (não realizado) da carteira desde a sua criação em 2021 foi também, pela primeira vez, positivo (1,4% ou 0,3 mil milhões de euros).

⁶⁸ COM(2024) 180, parte 2.

2.65. A Comissão pode utilizar este fundo comum de provisionamento para satisfazer as saídas necessárias para acionamentos de garantias relacionados com operações tanto na UE como em países terceiros e incumprimentos de países terceiros antes de recorrer ao orçamento da UE. Embora nunca se tenha verificado um incumprimento dos pagamentos relativos aos empréstimos Euratom e de assistência macrofinanceira (AMF), no final de 2023 os acionamentos líquidos cumulativos de operações em incumprimento e as reduções de valor dos investimentos em capital próprio ao abrigo das garantias orçamentais ascendiam a 1,2 mil milhões de euros, dos quais 0,9 mil milhões relacionados com o mandato de empréstimo externo⁶⁹, provisionado no compartimento Fundo de Garantia relativo às ações externas.

A inflação na UE está a diminuir para 2%, o que limita o seu impacto negativo adicional no atual QFP

2.66. O Regulamento QFP fixa os limites máximos anuais (dotações de autorização e de pagamento) a preços de 2018⁷⁰. O ajustamento aos preços correntes no orçamento anual da UE é efetuado com um aumento anual percentual fixo de 2% (deflator). O poder de compra do orçamento da União é reduzido (ou aumentado) pela diferença entre o deflator fixo e a taxa de inflação média.

2.67. A inflação média na UE aumentou significativamente em 2022 para 9,2%, antes de voltar a cair para 6,4%⁷¹ em 2023 e para 2,6%⁷² em 2024 (ver [figura 2.27](#)). A Comissão prevê uma nova descida desta taxa para 2,3% em 2025 e 1,9% em 2026⁷³. Para a área do euro, a Comissão prevê uma inflação média de 2,1% em 2025 e de 1,7% em 2026⁷⁴. Globalmente, estes valores estão alinhados com as atuais previsões do Banco Central Europeu para a área do euro (2,0% em 2025 e 1,6% em 2026)⁷⁵.

⁶⁹ *Draft general budget of the European Union for the financial year 2025 – Working Document Part XI*, p. 67.

⁷⁰ Regulamento (UE, Euratom) 2020/2093, anexo I.

⁷¹ Taxa de inflação – Índice harmonizado de preços no consumidor do Eurostat.

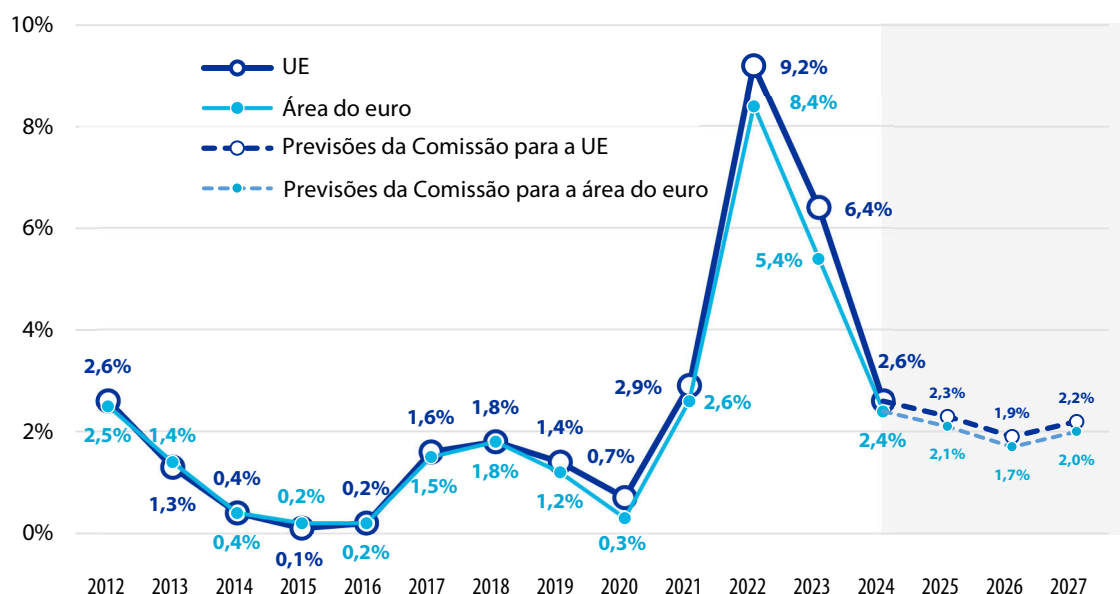
⁷² Previsões económicas europeias – [primavera de 2025](#).

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ *Ibid.*

⁷⁵ Projeções macroeconómicas do Banco Central Europeu – [junho de 2025](#).

Figura 2.27 – Taxa de inflação média anual na UE e na área do euro (2012-2027)



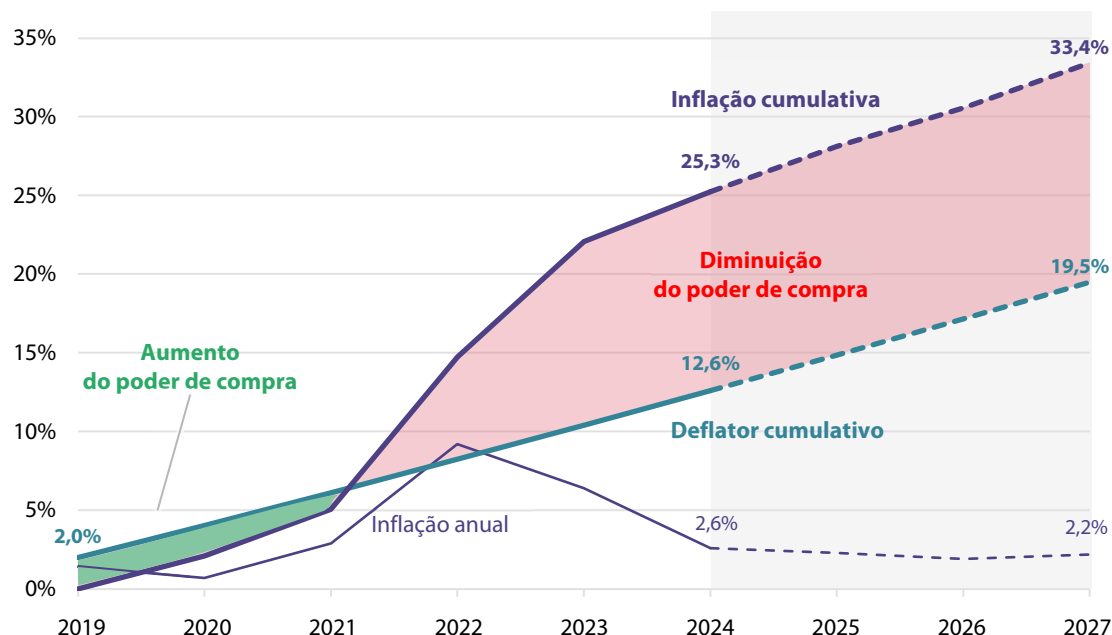
Fonte: TCE, com base em dados do Eurostat e nas previsões económicas europeias da Comissão – primavera de 2025, e, no que se refere a 2027, em dados do Fundo Monetário Internacional (FMI) relativos à taxa de inflação e aos preços médios no consumidor.

2.68. Os choques inflacionistas de 2022 e 2023 excederam largamente o deflator anual de 2% utilizado pela Comissão, o que afetou negativamente o poder de compra do orçamento da União. Com base nas previsões da Comissão⁷⁶ e do FMI⁷⁷ para a inflação, o Tribunal estima que o orçamento da UE poderá perder cerca de 13,9 pontos percentuais do seu poder de compra até ao final de 2027 (ver [figura 2.28](#)). A estimativa do Tribunal tem em conta as taxas de inflação recentes e projetadas, que estão a diminuir para 2%.

⁷⁶ Previsões económicas europeias – primavera de 2025.

⁷⁷ FMI, *Inflation rate, average consumer prices*.

Figura 2.28 – Alterações no poder de compra do orçamento da UE (2019-2027)



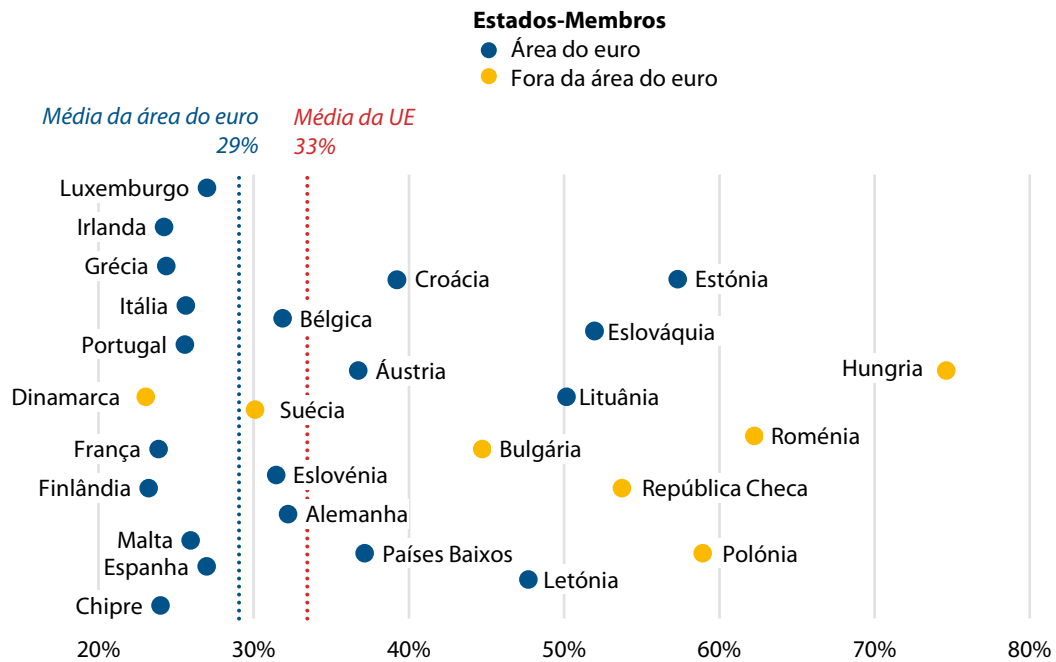
Nota: com base em valores de 2018.

Fonte: TCE, com base em dados do [Eurostat](#) e nas previsões económicas europeias da Comissão – primavera de 2025, e, no que se refere a 2027, em dados do [Fundo Monetário Internacional \(FMI\)](#) relativos à taxa de inflação e aos preços médios no consumidor.

2.69. O deflator fixo anual de 2% proporciona um quadro simples e previsível para o planeamento orçamental ao longo de todo o QFP. Até ao final de 2021, estava globalmente em consonância com a evolução histórica dos níveis de preços⁷⁸. Contudo, o deflator fixo não permite adaptar o orçamento da UE a condições económicas inesperadas, em especial aos picos inflacionistas. Além disso, a inflação não afeta todos os Estados-Membros na mesma medida (ver [figura 2.29](#)).

⁷⁸ *The impact of inflation on the EU budget*, novembro de 2022.

Figura 2.29 – Inflação cumulativa esperada por Estado-Membro para o período de 2019-2027



Fonte: TCE, com base em dados do [Eurostat](#) e nas previsões económicas europeias da Comissão – primavera de 2025, e, no que se refere a 2027, em dados do [Fundo Monetário Internacional \(FMI\)](#) relativos à taxa de inflação e aos preços médios no consumidor.

Conclusões e recomendações

Conclusões

2.70. Em 2024, quase todas as dotações de autorização disponíveis no orçamento da UE foram utilizadas. O IRUE fez com que o total dos pagamentos em 2024 fosse superior ao total das autorizações. A absorção dos FEEI de 2014-2020 atingiu 97%, ao passo que o total dos pagamentos relativamente aos fundos em regime de gestão partilhada abrangidos pelo RDC representou apenas 7% do montante destes fundos no QFP para 2021-2027. O défice cumulativo na absorção dos fundos da política de coesão (FEDER, FSE+ e Fundo de Coesão), que, em conjunto, representam mais de 90% destes fundos, corresponde a um atraso na execução superior a um ano em comparação com o QFP para 2014-2020 (ver pontos [2.2](#) a [2.19](#)).

2.71. Os pagamentos anuais de subvenções do MRR num montante total de 55,9 mil milhões de euros em 2024 corresponderam a metade do que a Comissão tinha previsto em junho de 2023 (96 mil milhões de euros). No entanto, 15 Estados-Membros apresentaram pedidos de pagamento no montante de 58,5 mil milhões de euros em dezembro de 2024. Dos 358,9 mil milhões de euros de dotações de autorização do MRR, 197,5 mil milhões de euros (55%) foram pagos até ao final de 2024, deixando 161,4 mil milhões de euros (45%) por pagar até ao final de 2026. Os pagamentos anuais dos complementos do IRUE a programas do QFP existentes atingiram 24,6 mil milhões de euros em 2024, o que representa um aumento significativo em comparação com os anos anteriores, elevando o total para 66,9 mil milhões de euros (81%) até ao final de 2024 (ver pontos [2.20](#) a [2.25](#)).

2.72. No final de 2024, o total das autorizações por liquidar, incluindo o financiamento através de subvenções do IRUE, ascendia a 507,4 mil milhões de euros, representando uma diminuição face ao recorde máximo de 543 mil milhões de euros do ano passado. Não obstante, superava em 33,5 mil milhões de euros a estimativa da Comissão de junho de 2024 (ver pontos [2.26](#) a [2.28](#)).

2.73. Os riscos de anulação de autorizações aumentaram em 2024, com as previsões para o período de 2025-2027 a subirem para 8,8 mil milhões de euros. Sem uma aceleração acentuada da execução dos fundos pelos Estados-Membros, os montantes em risco continuarão a aumentar (ver pontos [2.29](#) a [2.31](#)).

2.74. No final de 2024, os pagamentos de subvenções do MRR aos Estados-Membros totalizavam 197,5 mil milhões de euros (55%). Todavia, a concentração de marcos e metas, em especial no que se refere aos investimentos, na fase posterior do período de execução do MRR cria riscos para uma absorção plena e atempada (ver pontos [2.32](#) a [2.33](#)).

2.75. O total das despesas com juros no âmbito do IRUE no atual QFP poderá variar entre 29 e 30,4 mil milhões de euros, cerca do dobro das previsões iniciais da Comissão de 14,9 mil milhões de euros. Prevê-se que a contração de empréstimos da União, dentro e fora do âmbito do IRUE, aumente significativamente até ao final do atual QFP, sendo a maior parte dos reembolsos diferida para futuros QFP. A fim de salvaguardar a sustentabilidade e futuros QFP, será necessário considerar o ónus crescente das obrigações relacionadas com a contração de empréstimos, a disponibilidade de garantias adequadas e a necessidade de assegurar recursos suficientes para a execução dos programas da UE. O calendário de reembolso dos empréstimos contraídos para apoio não reembolsável do IRUE pode afetar as dotações de pagamento globais dos futuros QFP, embora sem prejuízo da dimensão dos mesmos (ver pontos [2.34](#) a [2.50](#)).

2.76. Desde o início da guerra de agressão da Rússia até ao final de 2024, a UE e os seus Estados-Membros mobilizaram mais de 130 mil milhões de euros para apoiar a Ucrânia e o seu povo. Deste montante, a UE desembolsou 42,1 mil milhões de euros em empréstimos, havendo ainda um montante adicional de 38 mil milhões de euros a desembolsar (ver pontos [2.51](#) a [2.56](#)).

2.77. A exposição do orçamento da UE decorrente das garantias orçamentais e dos passivos contingentes aumentou de 298 mil milhões de euros em 2023 para 342 mil milhões de euros em 2024, prevendo-se que aumente para 567 mil milhões de euros até 2027. No final de 2024, havia um montante adicional de 182 mil milhões de euros em empréstimos do MRR já concedidos, mas ainda não desembolsados (ver [figura 2.25](#)). Em 2024, o desempenho financeiro cumulativo do fundo comum de provisionamento tornou-se pela primeira vez positivo desde a sua criação. Em 31 de dezembro de 2024, o valor de mercado dos ativos do fundo comum de provisionamento ascendia a 23,2 mil milhões de euros. (ver pontos [2.57](#) a [2.65](#)).

2.78. Embora os choques inflacionistas de 2022 e 2023 tenham prejudicado o poder de compra do orçamento da UE, a situação estabilizou ligeiramente, com taxas de inflação recentes e projetadas de cerca de 2% (ver pontos [2.66](#) a [2.69](#)).

Recomendação

Recomendação 2.1 – Assegurar que o reembolso do IRUE tenha em conta a execução dos programas da UE

A Comissão deve elaborar e aplicar calendários de reembolso adequados relativamente aos empréstimos contraídos para apoio não reembolsável do IRUE, de modo a ter em conta a execução dos programas atuais e futuros da UE.

Prazo de execução: final de 2026

Capítulo 3

Orçamento da UE: obter resultados

Índice

	Pontos
Introdução	3.1.
Parte 1 – Resultados das auditorias de resultados do Tribunal: principais mensagens	3.2.-3.40.
Introdução	3.2.-3.7.
Resposta da UE à recuperação pós-crise	3.8.-3.11.
Aumentar a competitividade económica da UE em benefício de todos os cidadãos	3.12.-3.18.
Capacidade de resistência às ameaças à segurança da União e respeito pelos valores europeus de liberdade, democracia e Estado de direito	3.19.-3.25.
Alterações climáticas, ambiente e recursos naturais	3.26.-3.32.
Políticas orçamentais e finanças públicas na UE	3.33.-3.38.
Principais partes interessadas institucionais	3.39.-3.40.
Parlamento Europeu	3.39.
Conselho da União Europeia	3.40.
Parte 2 – Desempenho dos <i>programas</i> no âmbito da rubrica 1 do quadro financeiro plurianual	3.41.-3.85.
Introdução	3.41.-3.42.
Âmbito e método	3.43.
O quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho manteve-se estável e proporcionou dados em conformidade com as instruções	3.44.-3.46.
A conceção dos indicadores de desempenho melhorou, mas subsistem lacunas na rastreabilidade dos resultados comunicados	3.47.-3.62.
Os indicadores de desempenho são mais bem concebidos no atual período do QFP, com algumas exceções	3.47.-3.52.
Existem lacunas na rastreabilidade dos resultados comunicados	3.53.-3.62.

Existia uma metodologia clara para avaliar os progressos no cumprimento dos objetivos dos indicadores-chave de desempenho, mas a avaliação foi otimista 3.63.-3.77.

O Tribunal considera que os progressos na concretização das metas dos ICD são inferiores aos apurados pela Comissão 3.63.-3.68.

Globalmente, os programas atuais registam progressos suficientes rumo à concretização das metas, ao passo que os programas do período anterior cumpriram os seus objetivos de forma parcial 3.69.-3.77.

Conclusões e recomendações 3.78.-3.85.

Parte 3 – Seguimento das recomendações formuladas no Relatório do Tribunal sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2021 3.86.-3.89.

Anexos

Anexo 3.1 – Debate dos relatórios especiais nas comissões do Parlamento Europeu

Anexo 3.2 – Exemplos de medidas precoces tomadas pela Comissão na sequência das recomendações formuladas nos relatórios especiais do Tribunal de 2024

Anexo 3.3 – Rubrica 1 do QFP – Mercado Único, inovação e digital para 2021-2027 (em autorizações)

Anexo 3.4 – Estrutura de gestão e execução dos programas

Anexo 3.5 – Situação dos indicadores-chave de desempenho em 31.12.2023, com base na avaliação do TCE

Anexo 3.6 – Seguimento de recomendações anteriores do Relatório do Tribunal de Contas Europeu sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2021

Introdução

3.1. Este ano, o capítulo incide nos seguintes temas:

- Parte 1 – *resultados* e principais mensagens dos relatórios especiais do Tribunal sobre o *desempenho* publicados em 2024, bem como informações conexas da Comissão e das autoridades orçamentais e legislativas (Parlamento Europeu e Conselho);
- Parte 2 – análise da forma como a Comissão comunicou informações sobre o desempenho da rubrica 1, "Mercado único, inovação e digital", do *quadro financeiro plurianual* (QFP) no seu RAGE de 2023;
- Parte 3 – execução das recomendações formuladas no [Relatório do Tribunal sobre o desempenho do orçamento da UE relativo a 2021](#).

Parte 1 – Resultados das auditorias de resultados do Tribunal: principais mensagens

Introdução

3.2. Nos seus relatórios especiais, o Tribunal examina se os princípios da *boa gestão financeira*¹ foram aplicados na execução do orçamento da UE, visando os principais objetivos em termos de desempenho e *conformidade*. Em 2024, publicou 28 relatórios especiais sobre muitos dos desafios que a UE enfrenta nos seus diferentes domínios de despesas e políticas.

3.3. Os trabalhos de auditoria incidiram nos seguintes domínios estratégicos, que o Tribunal considera prioritários em conformidade com a sua [estratégia para 2021-2025](#):

- o resposta da UE à recuperação pós-crise;
- o aumento da competitividade económica da UE em benefício de todos os cidadãos;
- o capacidade de resistência às ameaças à segurança da União e respeito pelos valores europeus de liberdade, democracia e Estado de direito;
- o alterações climáticas, ambiente e recursos naturais;
- o políticas orçamentais e finanças públicas na UE.

3.4. A [figura 3.1](#) apresenta uma síntese de todos os relatórios especiais (RE) do Tribunal publicados em 2024, por domínio estratégico.

¹ Artigo 33º do [Regulamento Financeiro](#), setembro de 2024.

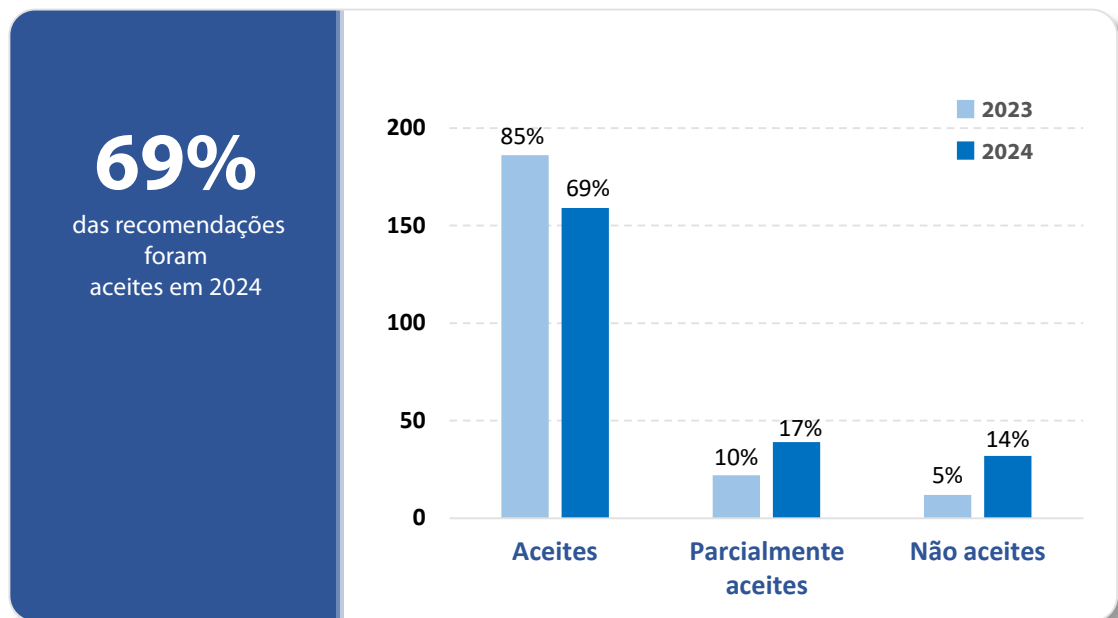
Figura 3.1 – Domínios estratégicos do Tribunal abrangidos por relatórios especiais em 2024

 Resposta da UE à recuperação pós-crise	▪ RE 12/2024, Resposta da UE à pandemia de COVID-19 ▪ RE 13/2024, Absorção dos fundos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência ▪ RE 25/2024, Digitalização dos cuidados de saúde
 Competitividade	▪ RE 04/2024, Segurança rodoviária ▪ RE 08/2024, Ambições da UE para a inteligência artificial ▪ RE 10/2024, Reconhecimento das qualificações profissionais na UE ▪ RE 11/2024, Política industrial da UE para o hidrogénio renovável ▪ RE 21/2024, Auxílios estatais em tempo de crise ▪ RE 23/2024, Rotulagem dos alimentos na UE
 Capacidade de resistência e valores europeus	▪ RE 02/2024, Papel de coordenação do Serviço Europeu para a Ação Externa ▪ RE 03/2024, Estado de direito na UE ▪ RE 05/2024, Registo de Transparência da UE ▪ RE 06/2024, Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia ▪ RE 17/2024, Fundo Fiduciário da UE para África ▪ RE 18/2024, Apoio financeiro da UE aos sistemas de saúde em países parceiros selecionados ▪ RE 26/2024, Integração de nacionais de países terceiros na UE ▪ RE 28/2024, Garantir a aplicação da legislação da UE
 Alterações climáticas, ambiente e recursos naturais	▪ RE 01/2024, Reduzir as emissões de dióxido de carbono dos automóveis de passageiros ▪ RE 09/2024, Segurança do aprovisionamento de gás na UE ▪ RE 14/2024, Transição ecológica ▪ RE 15/2024, Adaptação às alterações climáticas na UE ▪ RE 19/2024, Agricultura biológica na UE ▪ RE 20/2024, Planos da Política Agrícola Comum
 Políticas orçamentais e finanças públicas	▪ RE 07/2024, Sistemas da Comissão para recuperar as despesas irregulares da UE ▪ RE 16/2024, Receitas da UE baseadas nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados ▪ RE 22/2024, Duplo financiamento pelo orçamento da UE ▪ RE 24/2024, Função pública da UE ▪ RE 27/2024, Luta contra os regimes fiscais prejudiciais e a elisão fiscal das empresas

Fonte: TCE.

3.5. As entidades auditadas têm o direito de responder às observações do Tribunal². Estas respostas, nas quais também indicam se aceitam ou não as recomendações formuladas, são publicadas juntamente com os relatórios especiais. Os relatórios especiais do Tribunal publicados em 2024 continham 230 recomendações (220 em 2023) sobre um conjunto variado de temas. As entidades auditadas aceitaram totalmente 69% das recomendações e parcialmente 17% (ver [figura 3.2](#)). Quase metade das recomendações não aceites incidia em três³ dos relatórios especiais do Tribunal.

Figura 3.2 – Aceitação das recomendações formuladas nos relatórios especiais do Tribunal de 2024 e 2023



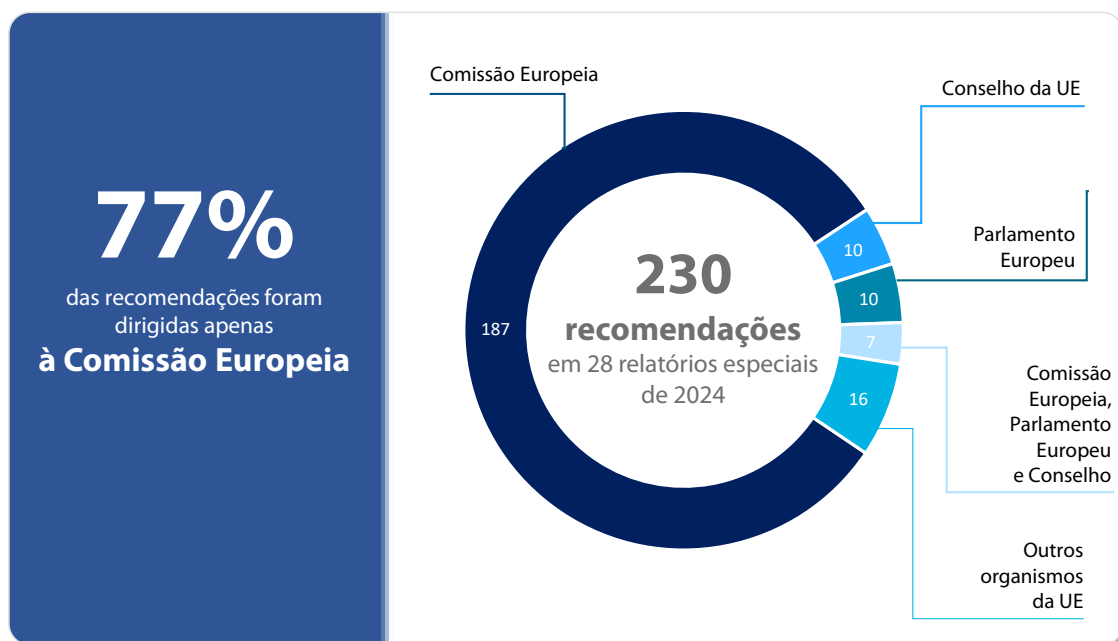
Fonte: TCE.

3.6. O Tribunal dirigiu a maioria das suas recomendações à Comissão (ver [figura 3.3](#)).

² Ibid., artigo 265º.

³ Relatórios Especiais 05/2024, 08/2024 e 22/2024.

Figura 3.3 – Repartição das recomendações por entidade auditada



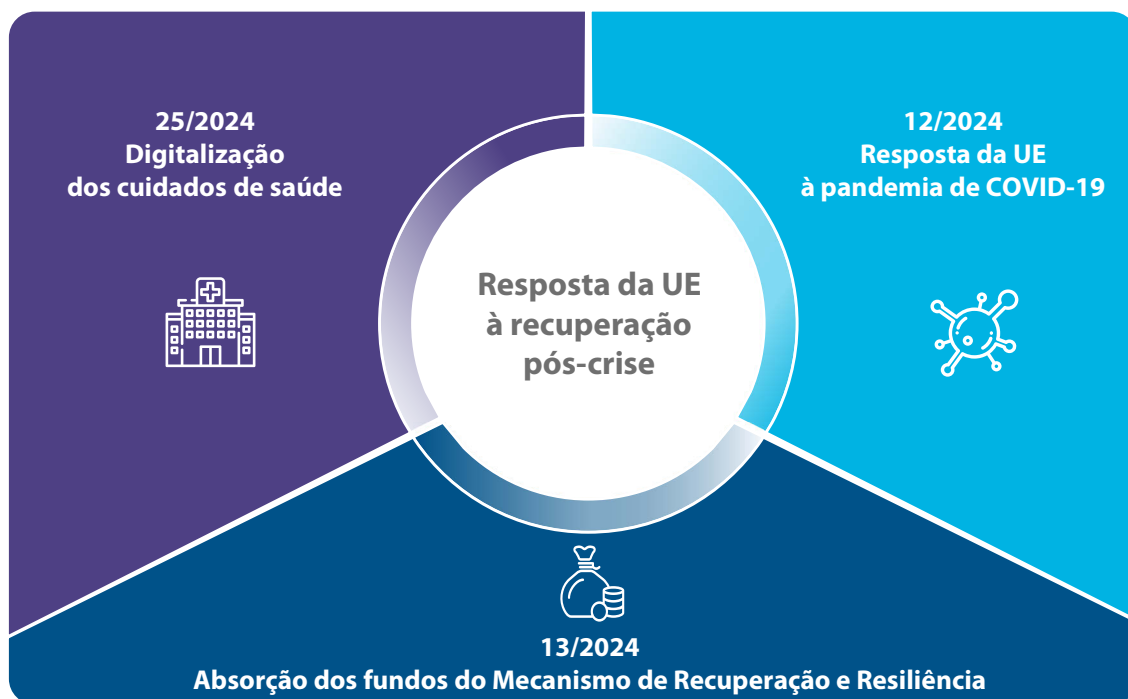
Fonte: TCE.

3.7. Nos pontos que se seguem, o Tribunal apresenta as principais mensagens dos seus relatórios especiais, por domínio estratégico, juntamente com uma síntese das referências feitas aos relatórios especiais do Tribunal pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu na sua resolução sobre a *quitação*. O Tribunal remete igualmente para o debate dos seus relatórios especiais nas comissões do Parlamento Europeu até ao final de maio (ver [anexo 3.1](#)) e dá exemplos de medidas precoces tomadas pela Comissão (ver [anexo 3.2](#)). Estas informações complementam a posição da Comissão, tal como definida nas suas respostas aos relatórios especiais do Tribunal, e não prejudicam o seguimento periódico que este realiza após três anos.

Resposta da UE à recuperação pós-crise

3.8. Em 2024, o Tribunal publicou três relatórios especiais sobre temas neste domínio estratégico (ver [figura 3.4](#)).

Figura 3.4 – Relatórios especiais publicados em 2024 no domínio estratégico da resposta da UE à recuperação pós-crise



Fonte: TCE.

3.9. Juntamente com a Comissão, as duas agências médicas da UE, designadamente o Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças e a Agência Europeia de Medicamentos, desempenharam um papel importante na resposta dada pela União à **pandemia de COVID-19**. O Tribunal concluiu⁴ que, embora não estivessem completamente preparadas para uma crise sanitária prolongada, ambas as agências geriram bem a crise da COVID-19. Constatou igualmente que a Comissão e as agências estavam a aplicar os ensinamentos retirados da pandemia.

⁴ Relatório Especial 12/2024.

3.10. A pandemia de COVID-19 acentuou a importância da **digitalização dos cuidados de saúde**. O Tribunal constatou⁵ que a Comissão apoiou os Estados-Membros eficazmente na digitalização dos seus sistemas de saúde no âmbito do seu mandato. Após a pandemia, o quadro político da UE foi reforçado e a Comissão forneceu orientações aos Estados-Membros sobre os fundos da UE, acompanhando simultaneamente os progressos registados. No entanto, os Estados-Membros enfrentaram obstáculos na utilização dos fundos da UE e nem a Comissão nem a maioria dos Estados-Membros tinham uma visão global da forma como os fundos eram utilizados.

3.11. No que diz respeito à absorção dos fundos do **Mecanismo de Recuperação e Resiliência** (MRR), o Tribunal concluiu⁶ que estava a avançar com atrasos. Embora a Comissão e os Estados-Membros tenham tomado medidas para os eliminar, subsistiam riscos no que diz respeito à conclusão das medidas e à concretização dos objetivos do MRR.

⁵ Relatório Especial 25/2024.

⁶ Relatório Especial 13/2024.

Aumentar a competitividade económica da UE em benefício de todos os cidadãos

3.12. Em 2024, o Tribunal publicou seis relatórios especiais sobre temas neste domínio estratégico (ver [figura 3.5](#)).

Figura 3.5 – Relatórios especiais publicados em 2024 no domínio estratégico da competitividade económica da UE



Fonte: TCE.

3.13. No domínio da **segurança rodoviária**, o Tribunal constatou⁷ que, no âmbito do seu papel de coordenação, a Comissão tinha criado a abordagem do Sistema Seguro da UE com os objetivos ambiciosos de reduzir para metade o número de mortes e ferimentos graves nas estradas até 2030 e de aproximar ambos do zero até 2050. No entanto, a Comissão enfrentou dificuldades no que toca ao acompanhamento dos progressos realizados pelos Estados-Membros. O Tribunal observou igualmente insuficiências nas ações da Comissão e na seleção dos projetos cofinanciados. Constatou ainda que, ao ritmo atual dos progressos e sem mais esforços da UE e dos Estados-Membros, é pouco provável que estes objetivos ambiciosos sejam alcançados.

⁷ Relatório Especial 04/2024.

3.14. Embora as ações da Comissão tenham abrangido dimensões fundamentais que são importantes para o desenvolvimento de um ecossistema de **inteligência artificial** (IA) da UE, o Tribunal constatou⁸ que, à data da auditoria, estas ações tinham tido pouco efeito e não aceleraram o investimento em IA ao mesmo ritmo dos líderes mundiais. As medidas nacionais e da Comissão não foram coordenadas de forma eficaz, uma vez que esta última não dispunha dos necessários instrumentos de governação e informações.

3.15. O Tribunal constatou⁹ que o **reconhecimento das qualificações profissionais** na União é um mecanismo essencial, mas de utilização reduzida e incoerente, para fazer valer o direito dos cidadãos de exercerem uma profissão noutro Estado-Membro. A aplicação da [diretiva da UE relativa ao reconhecimento das qualificações profissionais](#) continua a apresentar lacunas e as informações prestadas aos cidadãos nem sempre são fiáveis. As autoridades dos Estados-Membros não integraram o mecanismo de alerta no procedimento de reconhecimento.

3.16. A Comissão definiu o rumo para a criação de um mercado do **hidrogénio renovável** na sua Estratégia para o Hidrogénio e no plano *REPowerEU*, com um financiamento de 18,8 mil milhões de euros para o período de 2021-2027. O Tribunal concluiu¹⁰ que a Comissão conseguiu em parte criar as condições necessárias para o mercado emergente do hidrogénio e a cadeia de valor associada. O quadro jurídico estava praticamente todo adotado, mas subsistiam desafios como a capacidade de fazer escolhas estratégicas sobre o caminho a seguir sem criar novas dependências estratégicas.

⁸ Relatório Especial 08/2024.

⁹ Relatório Especial 10/2024.

¹⁰ Relatório Especial 11/2024.

3.17. Na sequência das perturbações económicas devidas à pandemia de COVID-19 e à guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, o Tribunal constatou¹¹ que a Comissão reagiu rapidamente à necessidade de os Estados-Membros recorrerem aos **auxílios estatais**, mas que houve lacunas no controlo e incoerências nas regras.

3.18. O Tribunal constatou¹² que a **rotulagem dos alimentos** na UE pode ajudar os consumidores a tomarem decisões de compra mais informadas quando adquirem géneros alimentícios, mas que existiam lacunas consideráveis no quadro jurídico da União e insuficiências no acompanhamento, na comunicação de informações, no controlo e nas sanções. Esta situação levou a que os consumidores fossem confrontados com rótulos que podem ser confusos, enganosos ou que nem sempre compreendem.

¹¹ Relatório Especial 21/2024.

¹² Relatório Especial 23/2024.

Capacidade de resistência às ameaças à segurança da União e respeito pelos valores europeus de liberdade, democracia e Estado de direito

3.19. Em 2024, o Tribunal publicou oito relatórios especiais sobre temas neste domínio estratégico (ver [figura 3.6](#)).

Figura 3.6 – Relatórios especiais publicados em 2024 no domínio estratégico da capacidade de resistência e dos valores europeus



Fonte: TCE.

3.20. O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) é o serviço diplomático da União Europeia. O Tribunal constatou¹³ que a **coordenação do SEAE**, tanto ao nível interno como com a Comissão e o Conselho, foi, em geral, eficaz, permitindo que o serviço apoiasse devidamente o alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança no cumprimento do seu mandato. Contudo,

¹³ Relatório Especial 02/2024.

detetou algumas insuficiências ao nível da gestão das informações, do pessoal e da elaboração de relatórios.

3.21. O Tribunal constatou¹⁴ que, juntamente com as disposições específicas do MRR, bem como do Regulamento Disposições Comuns em relação à política de coesão, o Regulamento *Condicionabilidade* adotado em 2020 protegeu melhor os interesses financeiros da UE contra violações dos princípios do **Estado de direito**. Constatou também que as medidas tomadas até à data em relação a um país estão em consonância com este último regulamento. Contudo, assinalou que certos aspetos do regulamento eram de difícil aplicação e que existiam alguns riscos que podiam prejudicar significativamente a *eficácia* das medidas tomadas.

3.22. O Tribunal concluiu¹⁵ que a Comissão melhorou a gestão para detetar e corrigir as **infrações ao direito da União**, mas continuava a demorar demasiado tempo a encerrar os processos de infração.

3.23. O Tribunal concluiu¹⁶ que o acordo interinstitucional de 2021 sobre o **registo de transparência** continha os principais elementos exigidos pelos princípios internacionais para um quadro aplicável ao lóbi e que o registo de transparência fornecia informações úteis que permitiam aos cidadãos acompanhar as atividades de lóbi. No entanto, constatou que, na prática, as insuficiências e lacunas nestas informações reduziam a transparência das atividades de lóbi que ocorrem nas três instituições signatárias.

¹⁴ Relatório Especial 03/2024.

¹⁵ Relatório Especial 28/2024.

¹⁶ Relatório Especial 05/2024.

3.24. No domínio da migração e do apoio aos refugiados, o Tribunal constatou que:

- o **Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia** prestava um apoio importante em circunstâncias difíceis e que a Comissão melhorou a gestão nesta matéria, executando as anteriores recomendações do Tribunal, ainda que o mecanismo pudesse ter otimizado os recursos e obtido um maior *impacto* demonstrável¹⁷;
- os projetos apoiados pelo **Fundo Fiduciário de Emergência da União Europeia para África** tinham comunicado a realização de muitos resultados, mas que o apoio do Fundo continuava a não estar suficientemente orientado para as prioridades acordadas¹⁸;
- o apoio do **Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração** desempenhou um papel pertinente na integração de nacionais de países terceiros na UE, mas que o seu impacto ficava por demonstrar¹⁹.

3.25. A UE concede **financiamento aos sistemas de saúde dos seus países parceiros**. O Tribunal concluiu²⁰ que a Comissão afetou o financiamento de acordo com as suas grandes prioridades. No entanto, a metodologia de afetação apresentava insuficiências. A eficácia dos projetos foi prejudicada por problemas de coordenação e de sustentabilidade e o acompanhamento não forneceu uma imagem completa das atividades da Comissão no setor da saúde.

¹⁷ Relatório Especial 06/2024.

¹⁸ Relatório Especial 17/2024.

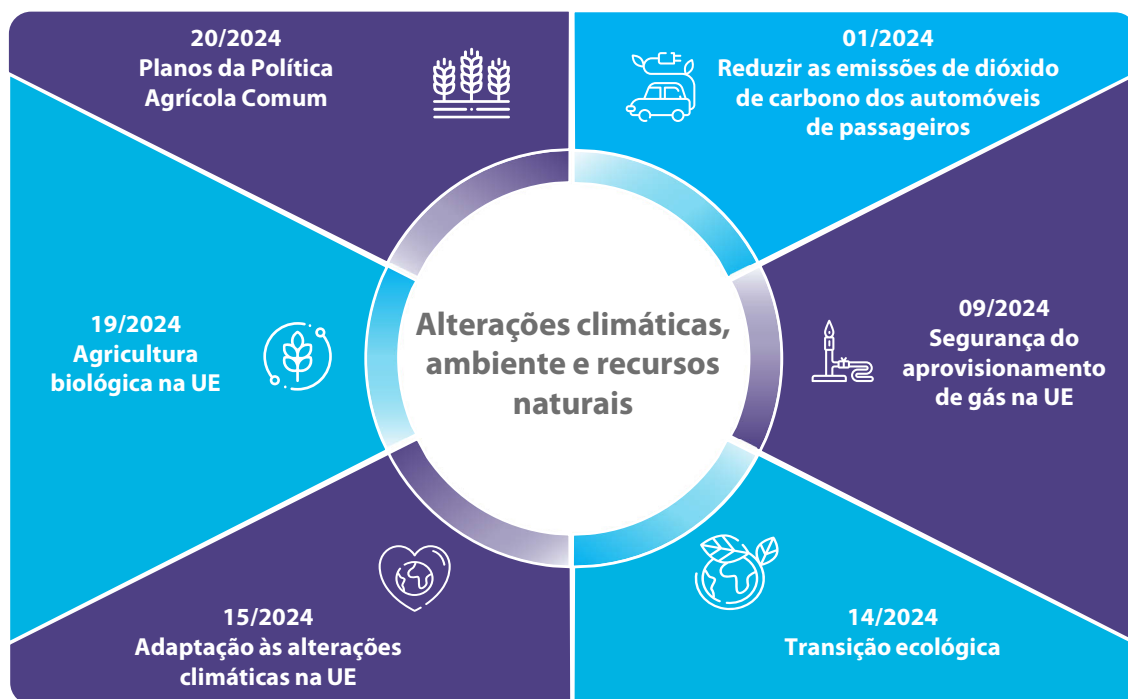
¹⁹ Relatório Especial 26/2024.

²⁰ Relatório Especial 18/2024.

Alterações climáticas, ambiente e recursos naturais

3.26. Em 2024, o Tribunal publicou seis relatórios especiais sobre temas neste domínio estratégico (ver [figura 3.7](#)).

Figura 3.7 – Relatórios especiais publicados em 2024 no domínio estratégico das alterações climáticas, ambiente e recursos naturais



Fonte: TCE.

3.27. A partir de 2020, altura em que começaram a ser aplicadas metas de emissões mais rigorosas, as emissões de dióxido de carbono (CO₂) dos automóveis novos de passageiros começaram a diminuir significativamente, sobretudo devido à adoção significativa de veículos elétricos, enquanto as **emissões de CO₂** globais dos automóveis com motores de combustão não diminuíram. O Tribunal concluiu²¹ que embora a Comissão tenha recolhido e verificado os dados relativos às emissões de CO₂ dos automóveis em consonância com o Regulamento relativo às emissões de CO₂ dos automóveis, não há garantias suficientes quanto à exatidão das emissões de CO₂ declaradas pelos fabricantes nos certificados de conformidade dos automóveis novos.

²¹ Relatório Especial 01/2024.

3.28. A guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia em fevereiro de 2022 provocou uma crise de **aprovisionamento do gás** e de acessibilidade dos preços na UE. Esta crise pôs à prova o quadro da União para a segurança desse aprovisionamento. O Tribunal constatou²² que o quadro da União assegurou o aprovisionamento de gás de forma desigual e que o impacto das medidas tomadas em resposta à utilização do gás como arma por parte da Rússia nem sempre é evidente.

3.29. Em matéria de **adaptação às alterações climáticas**, o Tribunal constatou²³ que o quadro geral da UE para a política de adaptação era sólido, mas que havia insuficiências e lacunas ao nível da execução. Apesar de a maioria dos projetos auditados pelo Tribunal ter dado uma resposta eficaz aos riscos climáticos, alguns tiveram pouco ou nenhum impacto no aumento da capacidade de adaptação e dois podiam levar a uma situação de má adaptação.

3.30. No domínio da **agricultura biológica**, o Tribunal constatou²⁴ que faltam elementos importantes na estratégia da agricultura biológica da União, como objetivos quantificáveis e formas de medir os progressos. Os fundos da UE ajudaram a ampliar a superfície destinada à agricultura biológica, mas os objetivos ambientais e de mercado não foram suficientemente tidos em conta.

3.31. Os Estados-Membros planearam utilizar cerca de 275 mil milhões de euros em ações climáticas no âmbito do pilar da **transição ecológica** do MRR. No entanto, a análise do Tribunal²⁵ detetou insuficiências na conceção e inconsistências na execução das medidas de transição ecológica do mecanismo. O Tribunal observou que o acompanhamento das despesas relacionadas com o clima é muito aproximativo e que alguns coeficientes conduziram a potenciais sobrestimações.

²² Relatório Especial 09/2024.

²³ Relatório Especial 15/2024.

²⁴ Relatório Especial 19/2024.

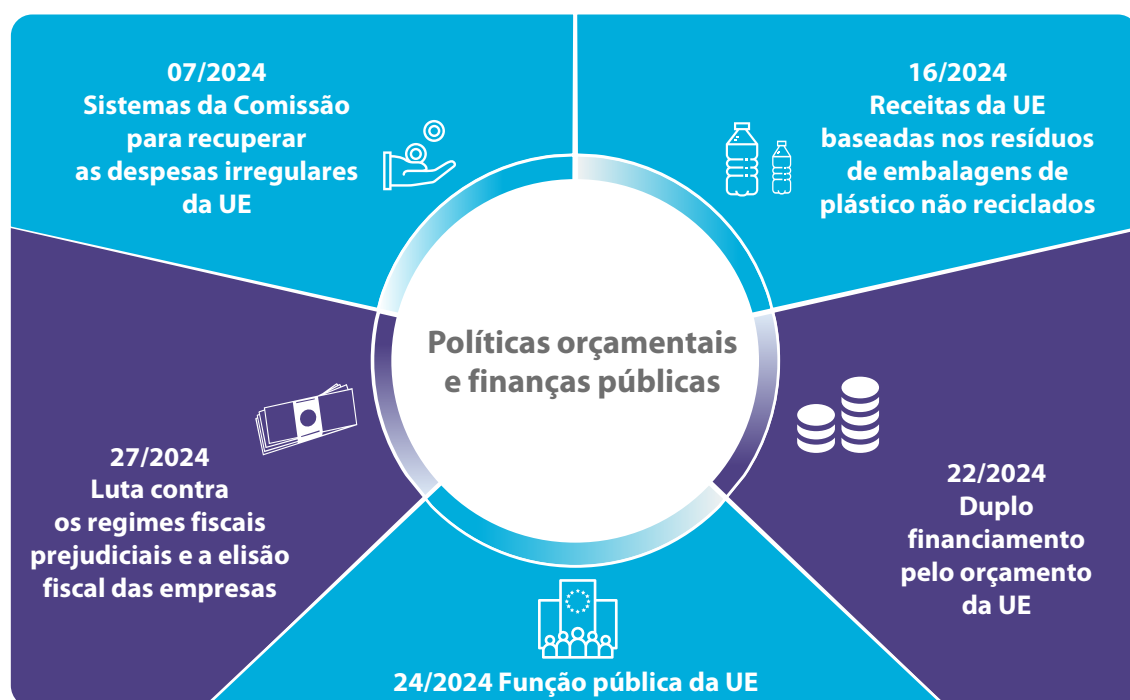
²⁵ Relatório Especial 14/2024.

3.32. Pretende-se que a nova *Política Agrícola Comum* (PAC) para o período de 2023-2027, que assenta em **planos da PAC** definidos por cada Estado-Membro, seja mais ambiciosa em relação ao ambiente e ao clima. O Tribunal constatou²⁶ que os novos planos da PAC eram mais ecológicos do que na PAC anterior, mas não correspondiam às ambições da União em matéria de clima e ambiente. Constatou também que faltam elementos fundamentais para avaliar o desempenho ecológico.

Políticas orçamentais e finanças públicas na UE

3.33. Em 2024, o Tribunal publicou cinco relatórios especiais sobre temas neste domínio estratégico (ver *figura 3.8*).

Figura 3.8 – Relatórios especiais publicados em 2024 no domínio estratégico das políticas orçamentais e finanças públicas



Fonte: TCE.

²⁶ Relatório Especial 20/2024.

3.34. No domínio da **recuperação de despesas irregulares** junto dos destinatários de fundos da UE, o Tribunal constatou²⁷ que, tanto na modalidade de gestão direta como na de *gestão indireta*, a Comissão assegura um registo preciso e célere das despesas irregulares, mas demora demasiado tempo para as recuperar. Na modalidade de *gestão partilhada*, as taxas de recuperação ao nível dos *beneficiários* no que respeita ao *Fundo Europeu Agrícola de Garantia* (FEAGA) eram, em geral, inferiores às da gestão direta e indireta e não melhoravam desde 2006. O Tribunal constatou ainda que existiam diferenças acentuadas nas taxas de recuperação e de anulação entre os Estados-Membros. No domínio da coesão, a Comissão não acompanhava os sistemas de recuperação dos Estados-Membros porque as despesas irregulares eram retiradas e não afetavam o orçamento da UE.

3.35. O Tribunal avaliou a introdução de um novo **recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados** gerados pelos Estados-Membros. Concluiu²⁸ que os Estados-Membros não estavam devidamente preparados e que os dados utilizados não eram suficientemente comparáveis ou fiáveis.

3.36. O Tribunal avaliou os sistemas da Comissão e dos Estados-Membros para evitar o **duplo financiamento** entre o MRR, por um lado, e os fundos da política de coesão e o *Mecanismo Interligar a Europa*, por outro. Constatou²⁹ que o financiamento não associado aos custos agrava o risco de duplo financiamento.

3.37. Tendo em conta as circunstâncias cada vez mais difíceis que a União enfrenta, o Tribunal constatou³⁰ que as instituições da UE enfrentavam as prioridades emergentes através da reafetação de pessoal da **função pública da UE** às funções em que era mais necessário e da diversificação dos canais de recrutamento. As instituições dependiam mais de pessoal com contratos a termo (apesar dos riscos que esta situação acarretava para a continuidade das atividades), tinham dificuldade em atrair alguns perfis e não utilizavam todas as flexibilidades do seu **enquadramento laboral** no que diz respeito ao desempenho do pessoal e às oportunidades de carreira.

²⁷ Relatório Especial 07/2024.

²⁸ Relatório Especial 16/2024.

²⁹ Relatório Especial 22/2024.

³⁰ Relatório Especial 24/2024.

3.38. No que se refere aos esforços da UE para **combater os regimes fiscais prejudiciais e a elisão fiscal das empresas**, o Tribunal constatou³¹ que, dentro dos limites das suas reduzidas competências em matéria de fiscalidade direta, a UE adotou um quadro jurídico e recorreu a instrumentos de apoio como primeira linha de defesa contra as práticas fiscais prejudiciais sistémicas. Contudo, o Tribunal detetou lacunas na aplicação das regras e a inexistência de um quadro comum de acompanhamento do desempenho ao nível da União e dos Estados-Membros.

Principais partes interessadas institucionais

Parlamento Europeu

3.39. Na sua resolução sobre a quitação de 2023, que incidiu sobre a Comissão, as *agências de execução* e os *Fundos Europeus de Desenvolvimento*, o Parlamento Europeu referiu 12³² dos 28 relatórios do Tribunal publicados em 2024. Seguem-se alguns exemplos:

- o Parlamento fez várias referências ao relatório³³ do Tribunal sobre o Registo de Transparência da UE. Por exemplo, instou a Comissão a criar os meios necessários para assegurar que todos os representantes de interesses que se dirijam às instituições da UE estejam inscritos no Registo de Transparência. A Comissão foi igualmente convidada a propor uma alteração ao anexo II do Acordo Interinstitucional de 20 de maio de 2021, a fim de exigir que os representantes de interesses inscrevam os seus apoiantes financeiros no Registo de Transparência da UE, mesmo que declarem nesse registo que representam apenas os interesses dos seus próprios membros;
- no que diz respeito ao relatório³⁴ do Tribunal sobre os sistemas da Comissão para recuperar as despesas irregulares da UE, o Parlamento instou a Comissão a dar prioridade à cobrança de montantes ao abrigo de *ordens de cobrança* em atraso e a manter a Comissão do Controlo Orçamental informada sobre os progressos realizados;

³¹ Relatório Especial 27/2024.

³² Relatórios Especiais 03/2024, 05/2024, 07/2024, 13/2024, 14/2024, 15/2024, 16/2024, 17/2024, 18/2024, 19/2024, 20/2024 e 22/2024.

³³ Relatório Especial 05/2024.

³⁴ Relatório Especial 07/2024.

- o quanto ao relatório³⁵ do Tribunal sobre a absorção dos fundos do MRR, o Parlamento instou a Comissão a tomar medidas decisivas e rápidas sempre que necessário, incluindo a imposição de *correções financeiras*, e a fazer pleno uso das disposições do Regulamento MRR caso persistam deficiências nos sistemas de controlo dos Estados-Membros;
- o no que diz respeito ao relatório³⁶ do Tribunal sobre o duplo financiamento a partir do orçamento da UE, o Parlamento considerou que, para respeitar os princípios da *adicionalidade* e da complementaridade e evitar simultaneamente o risco de duplo financiamento, é necessário não incluir as mesmas medidas já contempladas noutros planos nacionais que beneficiam de financiamento da UE (por exemplo, nos domínios da coesão e da agricultura, entre outros) nos planos de recuperação e resiliência ou descrevê-las de forma mais pormenorizada, mesmo que não envolvam quaisquer custos. Além disso, o Parlamento instou a Comissão a manter-se vigilante e proativa na deteção de eventuais situações de duplo financiamento.

Conselho da União Europeia

3.40. Até ao final de maio de 2025, o Conselho tinha formulado conclusões relativamente a 17 dos 28 relatórios publicados em 2024. De modo geral, as conclusões apoiavam as recomendações do Tribunal e incluíam observações adicionais, tais como:

- o na sequência do relatório³⁷ do Tribunal sobre a redução das emissões de dióxido de carbono dos automóveis de passageiros, o Conselho convidou a Comissão a acompanhar as entidades homologadoras dos Estados-Membros no âmbito do [Fórum de Intercâmbio de Informações sobre o Controlo do Cumprimento](#), com vista a desenvolver e utilizar certificados de homologação eletrónicos harmonizados, em que os dados estejam estruturados;

³⁵ Relatório Especial 13/2024.

³⁶ Relatório Especial 22/2024.

³⁷ Relatório Especial 01/2024.

- o no que diz respeito ao relatório³⁸ do Tribunal sobre o Fundo Fiduciário da UE para África, o Conselho instou a Comissão a desenvolver estratégias sustentáveis para uma maior coerência entre a política de desenvolvimento e a política de migração (o que incluiria incidir nas causas profundas da migração irregular de forma sustentável). É necessário dar apoio ao ensino e à formação técnicos e profissionais, prestando especial atenção ao empoderamento das mulheres enquanto agentes de mudança no âmbito do *desenvolvimento sustentável*;
- o no que diz respeito aos relatórios³⁹ do Tribunal sobre o MRR e no âmbito do [Regulamento \(UE\) 2021/241](#), o Conselho convidou a Comissão, em estreita cooperação com os Estados-Membros, a continuar a sinalizar formas concretas de racionalizar o processo de comunicação de informações, evitar duplicações e reduzir o trabalho administrativo relacionado com a execução do instrumento, assegurando simultaneamente a proteção adequada dos interesses financeiros da União;
- o no que diz respeito ao relatório⁴⁰ do Tribunal sobre a adaptação às alterações climáticas, o Conselho convidou a Comissão a apresentar soluções e exemplos de boas práticas no contexto do financiamento de medidas de adaptação nos setores público e privado.

³⁸ Relatório Especial 17/2024.

³⁹ Relatórios Especiais 13/2024, 14/2024 e 22/2024.

⁴⁰ Relatório Especial 15/2024.

Parte 2 – Desempenho dos *programas* no âmbito da rubrica 1 do quadro financeiro plurianual

Introdução

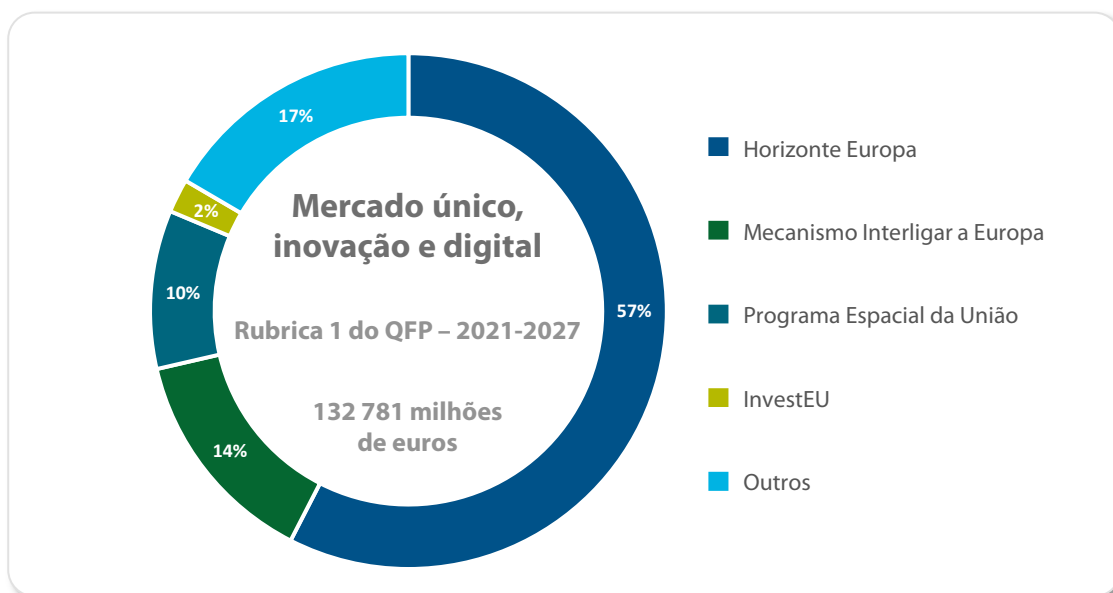
3.41. Ao examinar os relatórios da Comissão sobre o desempenho, o Tribunal centra-se anualmente num domínio específico. Este ano, abrangeu as informações sobre o desempenho da rubrica 1, "Mercado único, inovação e digital", disponíveis nas *declarações de desempenho sobre os programas* do *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento da UE (RAGE) de 2023*.

3.42. A rubrica "Mercado único, inovação e digital" dispunha de uma *dotação* orçamental inicial de 132 781 milhões de euros. O *Horizonte Europa* representa mais de metade deste orçamento (76 400 milhões de euros). O seu objetivo principal é facilitar a colaboração e reforçar o impacto da investigação e inovação no desenvolvimento, apoio e execução das políticas da UE, respondendo simultaneamente aos desafios globais. No **capítulo 5** do seu relatório anual, o Tribunal apresenta as suas constatações relativas à *regularidade* das despesas desta rubrica do QFP.

Âmbito e método

3.43. O Tribunal analisou o RAGE da Comissão (que é o relatório anual de alto nível sobre o desempenho do orçamento da UE). Verificou se o quadro de comunicação de informações sobre o desempenho da Comissão foi corretamente aplicado às declarações de desempenho sobre os programas relativas à rubrica 1 do QFP no RAGE de 2023. Teve em conta o seu trabalho de auditoria anterior e examinou a forma como os indicadores foram utilizados para informar sobre o desempenho. Para os quatro programas incluídos na amostra (*Horizonte Europa*, *Mecanismo Interligar a Europa (MIE)*, *Programa Espacial da União* e *InvestEU*), o Tribunal examinou a fiabilidade das informações sobre o desempenho, incluindo os indicadores comunicados nas declarações de desempenho sobre os programas. Uma vez que o *Horizonte Europa* representa 57% do orçamento total da rubrica 1 do QFP (ver *anexo 3.3* e *figura 3.9*), o Tribunal realizou testes pormenorizados aos indicadores comunicados. O *anexo 3.4* resume a estrutura de gestão e execução dos programas. O Tribunal avaliou igualmente os progressos globais dos indicadores.

Figura 3.9 – Rubrica 1 do QFP para 2021-2027



Fonte: Comissão Europeia, [Quadro Financeiro Plurianual para 2021-2027 \(em autorizações\)](#) – preços de 2018.

O quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho manteve-se estável e proporcionou dados em conformidade com as instruções

3.44. O [documento de análise do Tribunal sobre o RAGE de 2023](#) apresentou a forma como a Comissão prepara o relatório em questão. O quadro de elaboração de relatórios para o RAGE manteve-se estável, com instruções emitidas pelo Conselho de Administração Institucional da Comissão. As declarações de desempenho sobre os programas examinados cumpriam estas instruções.

3.45. Os valores orçamentais comunicados nas declarações de desempenho sobre os programas para os programas abrangidos pela amostra foram obtidos a partir do sistema contabilístico da Comissão. O Tribunal não detetou *erros* materiais nestes valores comunicados, com a exceção de que o orçamento total do Horizonte Europa para 2021-2027 foi subestimado em 367 milhões de euros, devido à reafetação de fundos.

3.46. A Direção-Geral do Orçamento (DG BUDG) verifica a qualidade dos dados incluídos no RAGE. O [documento de análise do Tribunal sobre o RAGE de 2022](#) explica estes controlos de forma mais pormenorizada. O Tribunal constatou que a maioria das referências quantitativas aos programas examinados no RAGE de 2023 se baseou em elementos de prova pertinentes.

A conceção dos indicadores de desempenho melhorou, mas subsistem lacunas na rastreabilidade dos resultados comunicados

Os indicadores de desempenho são mais bem concebidos no atual período do QFP, com algumas exceções

3.47. Globalmente, o Tribunal considera que os indicadores-chave de desempenho (ICD) constantes das declarações de desempenho sobre os programas incluídas na amostra, referentes aos *período de programação* de 2014-2020 e de 2021-2027, foram em grande medida definidos de acordo com o princípio SMART, o que significa que eram "específicos", "mensuráveis", "realizáveis", "pertinentes" e "calendarizados". No entanto, os ICD utilizados para os programas de 2014-2020 não visaram suficientemente os resultados (MIE 2014-2020) e os impactos (*Horizonte 2020* e MIE 2014-2020) (ver [quadro 3.1](#)), o que significa que a sua utilidade na avaliação do desempenho dos programas foi limitada. O MIE 2014-2020 incluiu principalmente indicadores de *realizações*, os quais medem quantidades (por exemplo, o número de pontos de abastecimento ou o número de pontos de acesso à Internet sem fios criados). O programa Horizonte 2020 incluiu dois indicadores de impacto; no entanto, o último ano comunicado para um deles foi 2016, após o qual não existem dados.

Quadro 3.1 – Tipos de indicadores-chave de desempenho

Programa	Recursos	Realizações	Resultados	Impacto	Total
2014-2020					
Horizonte 2020	-	■■■■■■■	■■■■■■■	■	28
MIE	■	■■■■■■■	■	-	17
2021-2027					
Horizonte Europa	-	■■■■■■■	■■■■■■■	■■■■■■■	27
MIE	■■■■	■■■■■■■	-	-	16
InvestEU	-	■■■■■■■	■■■■■■■	■■■■■■■	59
Programa Espacial da União	-	■■■■■	■■■■■■■	■■■■■■■	34
Total	6	64	71	40	181

Fonte: TCE, com base nos quadros de dados sobre o desempenho que acompanham os projetos de orçamento para 2022 e 2025.

3.48. Relativamente ao período de 2021-2027, a regulamentação incluiu um conjunto mais equilibrado de indicadores para três dos programas. Para o MIE 2021-2027, os ICD estabelecidos pela regulamentação do programa abrangem indicadores de *recursos* e de realizações, ao passo que os indicadores de resultados e de impacto foram desenvolvidos posteriormente, num [documento de trabalho dos serviços da Comissão](#) que abordou o quadro de acompanhamento e avaliação, não tendo sido incluídos nos quadros de dados sobre o desempenho que acompanharam o projeto de orçamento para 2025.

3.49. As avaliações da Comissão dos dois programas de 2014-2020 (a médio prazo para o MIE e *ex post* para o Horizonte 2020) revelaram insuficiências nos sistemas de acompanhamento do desempenho. A conceção dos indicadores para o Horizonte 2020 foi considerada fraca em termos de avaliação dos resultados⁴¹, com valores de referência e metas em falta, além de as informações sobre o desempenho baseadas na autodeclaração de informações pelos beneficiários poderem conter imprecisões⁴². A avaliação do MIE observou que os indicadores de desempenho para os objetivos políticos globais não estavam suficientemente desenvolvidos para medir os impactos⁴³.

3.50. No seu [Relatório Especial 24/2023](#), intitulado *Cidades inteligentes – Soluções concretas, mas fragmentação é obstáculo à difusão*, o Tribunal concluiu que a falta de indicadores adequados limitava a medição do impacto do programa.

3.51. As ferramentas para *legislar melhor* da Comissão recomendam que, ao estabelecer indicadores, estes sejam credíveis para quem não é perito, inequívocos e fáceis de interpretar. Relativamente ao período de 2021-2027, o Tribunal considera que dois dos indicadores do Horizonte Europa (ver [caixa 3.1](#)) e um dos indicadores do Programa Espacial da União eram difíceis de interpretar.

⁴¹ "Avaliação *ex post* do Horizonte 2020, o Programa-Quadro de Investigação e Inovação da UE" (COM(2024) 49 final), p. 5.

⁴² Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Avaliação *ex post* do Horizonte 2020, o Programa-Quadro de Investigação e Inovação da UE, (SWD(2024) 29 final part 2/2), p. 34.

⁴³ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a avaliação intercalar do Mecanismo Interligar a Europa (MIE), (SWD(2018) 44 final/2), p. 93.

Caixa 3.1

Exemplo da dificuldade de interpretar os indicadores do Horizonte Europa

Um dos indicadores do Horizonte Europa é: "[c]onjunto de efeitos estimados da utilização/exploração de resultados financiados pelo Programa que respondem a prioridades estratégicas identificadas da União e a desafios globais (nomeadamente os *ODS*), incluindo a contribuição para o ciclo legislativo e de definição de políticas (tais como normas e padrões) (multidimensionais: para cada prioridade identificada)". A sua interpretação é difícil, o que aumenta o risco de uma comunicação de informações menos precisa.

3.52. Relativamente ao InvestEU, dois dos oito indicadores apresentados na declaração de desempenho sobre o programa não eram suficientemente específicos. Os indicadores "investimento mobilizado" e "*efeito multiplicador*" não especificam de forma suficientemente clara se se referem a operações aprovadas, assinadas ou pagas. Um leitor interessado teria de consultar as definições destes indicadores contidas no ficheiro do projeto de orçamento para 2025 com os [metadados dos indicadores](#) para saber que ambos os indicadores se referem a operações aprovadas. Sem essas informações, o desempenho comunicado pode ser sobrestimado.

Existem lacunas na rastreabilidade dos resultados comunicados

3.53. O Tribunal examinou os valores subjacentes a cada um dos ICD apresentados nas declarações de desempenho sobre os programas. Apesar de reconhecer uma melhoria no atual período de programação, assinalou lacunas na rastreabilidade dos dados subjacentes, conforme se resume no [quadro 3.2](#).

Quadro 3.2 – Rastreabilidade dos dados relativos aos indicadores-chave de desempenho incluídos nas declarações de desempenho sobre os programas

Programa	Rastreabilidade				Total
	Boa	Parcial	Fraca	Inexistente	
	Fonte dos elementos de prova				
	Lista pormenorizada completa e conciliada	Lista pormenorizada parcial ou não conciliada	Captura de ecrã do sistema	Não rastreável	
2014-2020					
Horizonte 2020	0	0	5	0	5
MIE 2014-2020	3	1	0	0	4
2021-2027					
Horizonte Europa	7	2	0	0	9
MIE 2021-2027	8	0	0	0	8
Programa Espacial da União	5	1	0	0	6
InvestEU	2	6	0	0	8
Total	25	10	5	0	40

Nota: a Comissão selecionou 40 ICD a comunicar nas declarações de desempenho sobre os programas, de um total de 181 ICD utilizados para os programas incluídos na amostra.

Fonte: TCE.

Período de 2014-2020

3.54. A Comissão extrai os ICD do Horizonte 2020 e do MIE 2014-2020 com base nos dados recolhidos junto dos beneficiários. No entanto, os dados pormenorizados subjacentes aos valores só estão disponíveis para a própria data de comunicação das informações, a partir da qual sofrem alterações devido aos novos registos no sistema.

3.55. No caso do programa Horizonte 2020, a Comissão pôde fundamentar os valores comunicados na declaração de desempenho sobre os programas relativos aos ICD com capturas de ecrã do sistema que mostravam o total dos dados à data da comunicação das informações, sem, no entanto, poder fornecer mais pormenores. O sistema da Comissão não permitiu verificar a exatidão destes ICD. A falta de dados pormenorizados subjacentes aos ICD comunicados para o Horizonte 2020 limita significativamente a fiabilidade dos dados apresentados. Os serviços da Comissão já tinham apontado este problema de rastreabilidade dos dados.

3.56. No que se refere ao MIE 2014-2020, a Comissão forneceu ao Tribunal as listas pormenorizadas de dados sobre o desempenho específicos que acompanham os ICD comunicados na declaração de desempenho sobre os programas.

Período de 2021-2027

Horizonte Europa

3.57. A avaliação⁴⁴ do Horizonte 2020 salientou a questão da "contabilização múltipla" dos resultados dos projetos. A Comissão melhorou a sua estratégia no respeitante ao acompanhamento do desempenho do Horizonte Europa, exportando uma cópia dos dados comunicados sobre os projetos em determinadas datas. Os responsáveis de projetos da Comissão verificam os documentos de comunicação de informações periódicos elaborados pelos beneficiários face ao período de programação anterior nos casos em que os ICD assentem na comunicação contínua de informações pelos beneficiários e não tenham sido sujeitos a esta verificação.

3.58. Os dados da Direção-Geral da Investigação e da Inovação (DG RTD) são recolhidos no sistema informático subjacente, enquanto os dados do Centro Comum de Investigação (JRC) e do Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT) são fornecidos à DG RTD por correio eletrónico. O Tribunal detetou algumas imprecisões nos indicadores comunicados. No que diz respeito aos dois ICD relativos às publicações científicas objeto de exame pelos pares e aos investigadores envolvidos na melhoria de competências, o Tribunal detetou incoerências nos dados fornecidos à DG RTD, uma dupla contabilização de elementos no caso dos dados do JRC e listas pormenorizadas não conciliadas no caso do EIT. A avaliação intercalar⁴⁵ descreve a aplicação das disposições do Regulamento (UE) 2021/695 que estabelece o Horizonte Europa em matéria de acompanhamento e comunicação de informações como estando parcialmente concluída.

⁴⁴ Avaliação *ex post* do Horizonte 2020, o Programa-Quadro de Investigação e Inovação da UE (SWD(2024) 29 final part 2/2), anexo II, p. 34.

⁴⁵ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, *Interim Evaluation of the Horizon Europe Framework Programme for Research and Innovation (2021-2024)*, (SWD(2025) 110 final), p. 100.

MIE 2021-2027

3.59. No que se refere ao MIE 2021-2027, a Comissão forneceu ao Tribunal uma lista pormenorizada de todos os indicadores incluídos na declaração de desempenho sobre o programa, tendo sido possível reconciliá-los com os números comunicados.

Programa Espacial da União

3.60. O Tribunal obteve elementos de prova para os ICD incluídos na declaração de desempenho sobre o programa relativa ao Programa Espacial da União. Todos os ICD foram comunicados como registando progressos suficientes, sendo que em relação a dois deles (os inquéritos de satisfação dos utilizadores da UE no que diz respeito aos serviços *Galileo* e *EGNOS*), os valores comunicados se basearam, respetivamente, em 51 e 62 respostas. Os inquéritos foram realizados através de um convite aberto no sítio Web do programa. Utilizando como referência os utilizadores registados no sítio Web, a taxa de resposta seria de 9% para o Galileo e de 2% para o EGNOS. O Tribunal considera estas taxas demasiado baixas para proporcionarem uma visão fiável da satisfação dos utilizadores. Além disso, os três ICD na declaração de desempenho sobre o programa relacionados com a satisfação dos utilizadores referem-se à situação em anos anteriores: dois (Galileo e EGNOS) são referentes a 2022 e um (Copernicus) refere-se a 2021.

3.61. No seu [Relatório Especial 07/2021](#), o Tribunal analisou o Programa Espacial da União e recomendou à Comissão acompanhar a concretização dos objetivos com base num conjunto de indicadores de desempenho adequados. Este ano, fez o seguimento desta recomendação (ver **anexo 12.1** do **capítulo 12**), tendo concluído que a mesma foi executada em alguns aspetos.

InvestEU

3.62. No caso do InvestEU, os dados de base dos ICD comunicados provêm dos relatórios operacionais dos parceiros de execução. Estes documentos não contêm dados a nível dos projetos, mas sim ao nível dos produtos financeiros. Não foi possível à Comissão fornecer informações ao nível dos projetos, visto o InvestEU ser executado através de gestão indireta e o nível dos controlos por si aplicados se basear em controlos de razoabilidade e em visitas de acompanhamento. Se necessário e mediante pedido, os parceiros de execução devem fornecer informações pormenorizadas sobre os dados apresentados.

Existia uma metodologia clara para avaliar os progressos no cumprimento dos objetivos dos indicadores-chave de desempenho, mas a avaliação foi otimista

O Tribunal considera que os progressos na concretização das metas dos ICD são inferiores aos apurados pela Comissão

3.63. No caso de ambos os períodos do QFP, a Comissão utiliza uma metodologia normalizada para avaliar os progressos na concretização dos ICD nas declarações de desempenho sobre os programas, com as categorias "meta alcançada", "progressos suficientes", "progressos moderados", "merece atenção" ou "sem dados".

3.64. A metodologia de avaliação é igualmente utilizada nos quadros de dados sobre o desempenho anexados pela Comissão ao projeto de orçamento. Os quadros de dados sobre o desempenho fornecem informações sobre os indicadores do programa, nomeadamente bases de referência, objetivos intermédios, progressos efetivos, metas, tipos de indicadores, fontes e datas-limite. Os objetivos intermédios não são apresentados de forma coerente, o que dificulta a avaliação dos progressos em matéria de execução.

3.65. O Tribunal analisou a avaliação, pela Comissão, dos progressos comunicados em relação às declarações de desempenho sobre os programas relativas a 2023 incluídas na amostra para ambos os períodos, aplicando uma metodologia semelhante à descrita no anexo do [relatório do Tribunal sobre o desempenho do orçamento da UE relativo a 2019](#). Em 19% dos casos (34 de 181), a avaliação do desempenho levada a cabo pelo Tribunal divergiu da da Comissão (*quadro 3.3*). Uma das explicações pode ser o facto de a avaliação da Comissão ter em conta projetos em curso que ainda não são visíveis nos valores comunicados.

**Quadro 3.3 – Avaliação dos indicadores-chave de desempenho
– Comissão e Tribunal de Contas Europeu**

Programa	Comissão	TCE	Comissão	TCE	Comissão	TCE	Comissão	TCE	Comissão	TCE	Total
	Meta alcançada		Progressos suficientes		Progressos moderados		Merece atenção		Não avaliado		
2014-2020											
Horizonte 2020	2	2	15	14	6	3	0	3	5	6	28
MIE 2014-2020	1	2	12	4	4	2	0	9	0	0	17
2021-2027											
Horizonte Europa	0	0	6	5	2	3	0	0	19*	19*	27
MIE Período de programação de 2021-2027	0	0	14	10	2	3	0	3	0	0	16
InvestEU	0	0	6	6	0	0	0	0	53	53	59
Programa Espacial da União	0	0	23	24	0	0	0	3	11	7	34
Total	3	4	76	63	14	11	0	18	88	85	181

* Os indicadores de médio e longo prazo serão medidos quando for pertinente (aquando da elaboração do RAGE de 2023 era demasiado cedo), tal como indicado no anexo do [quadro de desempenho do orçamento da UE](#).

Nota: Comissão Europeia.

Fonte: TCE.

3.66. A [caixa 3.2](#) apresenta dois exemplos dos programas de 2014-2020 em que o Tribunal considera que a avaliação dos progressos efetuada pela Comissão não estava em consonância com os resultados comunicados como alcançados nas declarações de desempenho sobre os programas.

Caixa 3.2

Exemplo de avaliações dos indicadores-chave de desempenho sobrestimadas nas declarações de desempenho sobre os programas (2014-2020)

Horizonte 2020

Indicador	Base de referência	Progressos	Meta	Resultados em 31.12.2023	Avaliação da Comissão
Pedidos de patentes e patentes concedidas para todos os desafios societais	0	13%	3,0 em 2025	0,38 em comparação com uma meta de 3,0	Progressos moderados

Fonte: declaração de desempenho sobre o programa relativa ao Horizonte Europa (RAGE DE 2023).

MIE 2014-2020

Indicador	Base de referência	Progressos	Meta	Resultados em 31.12.2023	Avaliação da Comissão
MIE Transportes – Linhas em serviço equipadas com o Sistema Europeu de Gestão do Tráfego Ferroviário	0	6%	5 491 em 2024	326 km de um total de 5 491 km	Progressos moderados

Fonte: declaração de desempenho sobre o programa relativa ao MIE 2021-2027 (RAGE de 2023).

Em ambos os casos, a avaliação de "progressos moderados" não parece realista, na medida em que os resultados comunicados se referem ao final de 2023, o que se traduz num prazo muito reduzido para atingir os objetivos esperados. A avaliação do Tribunal coloca os dois indicadores na categoria "merece atenção".

A Comissão fornece pormenores sobre a evolução do indicador nos quadros de dados sobre o desempenho e espera que os progressos realizados em ambos os indicadores aumentem significativamente.

3.67. Quanto ao período de 2021-2027, a Comissão ainda tem tempo para concluir a execução dos programas, na medida em que estes ainda se encontram na fase inicial. A avaliação dos progressos nestes casos é dificultada, uma vez que os objetivos intermédios, mesmo que existam, não constam das declarações de desempenho

sobre os programas. As declarações de desempenho sobre os programas comparam o resultado no final de 2023 com o objetivo estabelecido para o final do período de programação. A [caixa 3.3](#) apresenta dois destes exemplos.

Caixa 3.3

Exemplo de avaliações dos indicadores-chave de desempenho sobrestimadas nas declarações de desempenho sobre os programas (2021-2027)

Horizonte Europa

Indicador	Base de referência	Progressos	Meta	Resultados em 31.12.2023	Avaliação da Comissão
Publicações científicas objeto de exame pelos pares no âmbito do Horizonte Europa	0	2%	179 000 em 2030	2 843 face à meta de 179 000	Progressos moderados

Fonte: declaração de desempenho sobre o programa relativa ao Horizonte Europa (RAGE DE 2023).

MIE 2021-2027

Indicador	Base de referência	Progressos	Meta	Resultados em 31.12.2023	Avaliação da Comissão
Número de pontos de abastecimento de combustíveis alternativos construídos ou modernizados com o apoio do programa	0	1%	38 000 em 2029	497 pontos de abastecimento de combustíveis alternativos face à meta de 38 000	Progressos suficientes

Fonte: declaração de desempenho sobre o programa relativa ao MIE 2021-2027 (RAGE de 2023).

No que se refere ao indicador relativo ao Horizonte Europa, a avaliação de "progressos moderados" é difícil de compreender sem fazer referência à meta para 2023 de 5 100, apresentada pela Comissão nos quadros de dados sobre o desempenho que acompanham o projeto de orçamento para 2025.

Quanto ao indicador relativo ao MIE, a avaliação de "progressos suficientes" parece otimista face à meta para 2029 e à meta intermédia

de 12 000 para 2026 apresentada nos quadros de dados sobre o desempenho que acompanham o projeto de orçamento para 2025.

A Comissão fornece pormenores sobre a evolução do indicador nos quadros de dados sobre o desempenho e espera que os progressos realizados em ambos os indicadores aumentem significativamente.

3.68. No caso do InvestEU, a declaração de desempenho sobre o programa apresentou quatro indicadores com metas estabelecidas ao abrigo do respetivo regulamento, juntamente com quatro outros indicadores sem metas estabelecidas, o que limita a possibilidade de avaliar os progressos na concretização dos objetivos do programa. Nas ferramentas para legislar melhor é recomendada a utilização de valores-alvo explicados, para contextualizar o valor do indicador.

Globalmente, os programas atuais registam progressos suficientes rumo à concretização das metas, ao passo que os programas do período anterior cumpriram os seus objetivos de forma parcial

3.69. Os ICD fornecem informações úteis sobre os progressos realizados e a concretização dos objetivos. Não obstante, não é possível avaliar a medida em que as ações financiadas deram resposta às necessidades a nível da UE apenas com base no facto de os indicadores terem atingido os seus objetivos; é necessário a Comissão levar a cabo uma avaliação posterior à execução do programa. Os pontos seguintes apresentam os progressos dos indicadores, com base na avaliação do Tribunal das informações apresentadas nos quadros de dados sobre o desempenho, que, em certos casos, eram diferentes dos progressos indicados pela Comissão (ver ponto [3.65](#)).

Período de 2014-2020

3.70. O Tribunal examinou igualmente alguns dos indicadores do Horizonte 2020, os quais foram comunicados pela última vez nos [documentos de trabalho do projeto de orçamento para 2022](#). Juntamente com os quadros de dados sobre o desempenho que acompanharam o projeto de orçamento para 2025, foram apresentados no Horizonte 2020 28 indicadores ([anexo 3.5](#)), 16 (57%) dos quais mostraram que o objetivo foi alcançado ou que se registam progressos suficientes. O Tribunal considera que, do ponto de vista dos indicadores comunicados, o programa alcançou os seus objetivos de forma apenas parcial, até porque está prestes a ser concluído. Apenas dois dos seis objetivos do programa ("excelência científica" e "Centro Comum de Investigação") registam que todos os indicadores foram "alcançados" ou registam "progressos suficientes".

3.71. Segundo a avaliação *ex post* do Horizonte 2020⁴⁶, este foi um programa "essencial para fomentar uma sociedade e uma economia baseadas no conhecimento e na inovação". Todavia, é também assinalado que "[e]mbora o Horizonte 2020 tenha atingido algumas das suas metas e indicadores-chave de desempenho, não os alcançou a todos".

3.72. Para o programa do MIE 2014-2020, que, tal como o Horizonte 2020, se aproxima da sua conclusão, os quadros de dados sobre o desempenho apresentaram 17 indicadores ([anexo 3.5](#)), sendo 11 (65%) pouco suscetíveis de atingirem as metas fixadas, o que demonstra que, de modo geral, o programa não alcançou os seus objetivos. Apenas em dois dos seis objetivos do programa ("missões públicas" e "redes modernas") se assinala que todos os indicadores foram alcançados ou registam progressos suficientes.

3.73. O relatório da avaliação *ex post* relativo a 2014-2020 deverá ser publicado no início de 2026. A avaliação intercalar concluiu⁴⁷ que o Regulamento MIE carecia de ICD pertinentes, bem definidos e sólidos.

Período de 2021-2027

3.74. Os quadros de dados sobre o desempenho apresentaram 27 indicadores ([anexo 3.5](#)) para o programa Horizonte Europa, com três objetivos específicos visados. Cada um dos objetivos específicos incluía seis indicadores que correspondem a períodos de médio e longo prazo e para os quais ainda não existem dados disponíveis. Trata-se de indicadores de resultados e de impacto, estando o programa ainda na fase inicial de execução. Cinco (56%) dos nove indicadores comunicados registam progressos suficientes rumo à concretização das metas. Segundo a avaliação intercalar⁴⁸, o programa regista progressos suficientes para atingir os seus objetivos.

⁴⁶ Avaliação *ex post* do Horizonte 2020, o Programa-Quadro de Investigação e Inovação da UE ([SWD\(2024\) 29 final](#)), pp. 93 e 97.

⁴⁷ Documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a avaliação intercalar do Mecanismo Interligar a Europa (MIE) ([SWD\(2018\) 44 final/2](#)), p. 15.

⁴⁸ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, "*Interim Evaluation of the Horizon Europe Framework Programme for Research and Innovation (2021-2024)*", ([SWD\(2025\) 110 final](#)), p. 97.

3.75. Para o programa do MIE 2021-2027, os quadros de dados sobre o desempenho apresentaram 16 indicadores ([anexo 3.5](#)) que visavam três objetivos específicos, registando 10 (63%) deles progressos suficientes para alcançarem as metas.

3.76. No caso do programa InvestEU, os quadros de dados sobre o desempenho apresentaram 59 indicadores ([anexo 3.5](#)), com sete objetivos específicos visados. No entanto, devido à natureza orientada para o mercado do programa InvestEU, cinco destes objetivos específicos, com um total de 37 indicadores, não incluíam metas a alcançar, limitando a possibilidade de se avaliarem os progressos na concretização dos objetivos do programa. Além disso, a avaliação intercalar⁴⁹ da Comissão indicou que, para os indicadores baseados em aprovações por oposição aos desembolsos (por exemplo, "Investimento mobilizado"), os valores comunicados representam expectativas e não resultados reais.

3.77. No caso do Programa Espacial da União, os quadros de dados sobre o desempenho apresentaram 34 indicadores ([anexo 3.5](#)) relativos a seis objetivos específicos, dos quais 24 (71%) registam progressos suficientes rumo à concretização das suas metas.

Conclusões e recomendações

3.78. O quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho da Comissão manteve-se estável e as referências da Comissão ao desempenho da rubrica 1 do QFP no seu RAGE de 2023 seguiram as instruções institucionais. O Tribunal detetou pequenas incoerências nos dados comunicados (pontos [3.44](#) a [3.46](#)).

3.79. De modo geral, os indicadores de desempenho comunicados nas declarações de desempenho sobre os programas para ambos os períodos basearam-se no princípio SMART. Em 2021-2027, procedeu-se à melhoria dos indicadores no sentido de melhor visarem a gama de resultados dos programas, dos contributos ao impacto. No entanto, o MIE ainda não inclui indicadores de resultados ou de impacto (ponto [3.47](#)). Em certos casos, os indicadores eram difíceis de interpretar (pontos [3.51](#) e [3.52](#)).

⁴⁹ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, *InvestEU interim evaluation* (SWD(2024) 228 final), p. 37.

3.80. Foram verificadas lacunas na rastreabilidade dos dados subjacentes aos indicadores de desempenho, em especial no respeitante ao Horizonte 2020, o que enfraquece significativamente a fiabilidade destes últimos (ponto 3.55). Embora a Comissão tenha melhorado a forma de verificação destes dados relativamente ao Horizonte Europa, o Tribunal continuou ainda a detetar incoerências nos dados subjacentes (pontos 3.53 e 3.57 a 3.58).

3.81. Os indicadores de desempenho comunicados para o Programa Espacial da União não eram totalmente representativos dos pontos de vista dos utilizadores do programa, sendo que o Tribunal tinha recomendado anteriormente à Comissão a utilização de indicadores de desempenho adequados (pontos 3.60 e 3.61).

3.82. A Comissão comunica informações sobre os progressos realizados na concretização dos indicadores-chave de desempenho nas declarações de desempenho sobre os programas. O Tribunal teve uma visão diferente dos progressos relativamente a 19% dos indicadores incluídos nas declarações de desempenho sobre os programas abrangidas pela amostra. Na maioria destes casos, o Tribunal entendeu que os resultados progrediram de forma menos satisfatória do que a apresentada pela Comissão (pontos 3.63 a 3.67). No que se refere ao InvestEU, 50% dos indicadores apresentados na declaração de desempenho sobre o programa careciam de uma meta (ponto 3.68), o que limita a possibilidade de se avaliarem os progressos realizados na concretização dos objetivos do programa.

3.83. Tanto para o Horizonte 2020 como para o MIE 2014-2020, o Tribunal considera que menos de metade dos indicadores de desempenho indicam que os resultados foram alcançados ou registam progressos suficientes (pontos 3.70 a 3.73). Ambos os programas estão prestes a ser concluídos.

3.84. No que se refere aos programas de 2021-2027 e tendo em conta os indicadores para os quais existem dados disponíveis, o Horizonte Europa, o MIE e o Programa Espacial da União registam progressos suficientes ou progressos moderados. No caso do InvestEU, a maioria dos indicadores carecia de metas, o que impossibilitou a sua utilização para avaliar os progressos realizados (ponto 3.76).

3.85. Com base nas suas conclusões, o Tribunal formula as seguintes recomendações:

Recomendação 3.1 – Continuar a aumentar a rastreabilidade dos dados subjacentes à comunicação dos indicadores-chave de desempenho

A fim de continuar a melhorar a fiabilidade dos ICD comunicados nas declarações de desempenho sobre os programas, a Comissão deve assegurar que existe uma ligação clara e documentada entre os dados sobre o desempenho subjacentes e os montantes comunicados nessas declarações.

Prazo de execução: Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento da UE (RAGE) de 2025

Recomendação 3.2 – Reforçar o acompanhamento dos indicadores de desempenho

A fim de facilitar uma melhor comunicação de informações sobre o desempenho ao longo de toda a execução dos programas, a Comissão deve definir mais do que um objetivo intermédio durante o período de programação para os indicadores relativamente aos quais seja pertinente medir os progressos intercalares.

Prazo de execução: ao comunicar informações sobre o desempenho do próximo QFP

Recomendação 3.3 – Melhorar a avaliação dos indicadores-chave de desempenho

Para melhorar a sua avaliação dos progressos na realização das metas dos indicadores-chave de desempenho abrangidos nas declarações de desempenho sobre os programas, a Comissão deve justificar todas avaliações que não se baseiem em dados validados.

Prazo de execução: Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento da UE (RAGE) de 2025

Parte 3 – Seguimento das recomendações formuladas no Relatório do Tribunal sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2021

3.86. Nesta secção, prestam-se informações quanto ao seguimento das recomendações formuladas no relatório do Tribunal sobre o desempenho do orçamento da UE relativo ao exercício de 2021.

3.87. O relatório continha duas recomendações, estando cada uma dividida em três sub-recomendações. As recomendações e sub-recomendações eram dirigidas à Comissão, que as aceitou.

3.88. O Tribunal procedeu a uma análise para avaliar em que medida as insuficiências detetadas foram corrigidas. Duas das seis sub-recomendações deviam ser formuladas este ano. O Tribunal constatou que uma recomendação tinha sido plenamente executada, ao passo que a execução da outra tinha ocorrido na maior parte dos aspetos. As quatro sub-recomendações restantes tinham as suas datas-limite relacionadas com a preparação do QFP pós-2027, que ainda estava em curso à data da auditoria do Tribunal. Em relação a três, o Tribunal pôde avaliar os progressos realizados na execução e constatou que já foram executadas na maior parte dos aspetos.

3.89. A Comissão considera que o novo sistema contabilístico SUMMA oferece melhores formas técnicas de acompanhar as despesas relacionadas com as prioridades horizontais. Para o próximo QFP, e antes de alargar o acompanhamento dessas despesas, a Comissão tenciona avaliar a pertinência, bem como os custos e benefícios de qualquer novo desenvolvimento informático. Atualmente, e em consonância com os requisitos legais subjacentes aos programas pertinentes, o sistema contabilístico acompanha e comunica de forma automatizada apenas as despesas relacionadas com o clima. No que se refere às outras prioridades horizontais, como a biodiversidade ou as dimensões digital e de género, a Comissão baseia-se em dados introduzidos de forma manual, sendo este um processo moroso e propenso a erros.

O [anexo 3.6](#) apresenta uma síntese do estado de execução das duas recomendações.

Anexos

Anexo 3.1 – Debate dos relatórios especiais nas comissões do Parlamento Europeu

Número do relatório	Título do relatório	Comissões
RE 01/2024	Reduzir as emissões de dióxido de carbono dos automóveis de passageiros	ENVI
RE 02/2024	Papel de coordenação do Serviço Europeu para a Ação Externa	CONT, AFET
RE 03/2024	Estado de direito na UE	CONT, BUDG, Grupo de Acompanhamento da Democracia, do Estado de Direito e dos Direitos Fundamentais da Comissão LIBE
RE 04/2024	Segurança rodoviária	TRAN
RE 05/2024	Registo de Transparência da UE	CONT
RE 06/2024	Mecanismo em Favor dos Refugiados na Turquia	CONT
RE 07/2024	Sistemas da Comissão para recuperar as despesas irregulares da UE	CONT
RE 08/2024	Ambições da UE para a inteligência artificial	IMCO, LIBE
RE 09/2024	Segurança do aprovisionamento de gás na UE	
RE 10/2024	Reconhecimento das qualificações profissionais na UE	IMCO, CULT
RE 11/2024	Política industrial da UE para o hidrogénio renovável	
RE 12/2024	Resposta da UE à pandemia de COVID-19	SANT
RE 13/2024	Absorção dos fundos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência	CONT, REGI

Número do relatório	Título do relatório	Comissões
RE 14/2024	Transição ecológica	CONT, BUDG
RE 15/2024	Adaptação às alterações climáticas na UE	CONT, ENVI
RE 16/2024	Receitas da UE baseadas nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados	BUDG
RE 17/2024	Fundo Fiduciário da UE para África	CONT, DEVE, LIBE
RE 18/2024	Apoio financeiro da UE aos sistemas de saúde em países parceiros selecionados	
RE 19/2024	Agricultura biológica na UE	AGRI
RE 20/2024	Planos da Política Agrícola Comum	CONT, AGRI, ENVI
RE 21/2024	Auxílios estatais em tempo de crise	
RE 22/2024	Duplo financiamento pelo orçamento da UE	CONT, BUDG
RE 23/2024	Rotulagem dos alimentos na UE	ENVI
RE 24/2024	Função pública da UE	CONT, BUDG
RE 25/2024	Digitalização dos cuidados de saúde	SANT
RE 26/2024	Integração de nacionais de países terceiros na UE	
RE 27/2024	Luta contra os regimes fiscais prejudiciais e a elisão fiscal das empresas	FISC
RE 28/2024	Garantir a aplicação da legislação da UE	PETI

Fonte: TCE; data de corte dos dados: 31 de maio.

Anexo 3.2 – Exemplos de medidas precoces tomadas pela Comissão na sequência das recomendações formuladas nos relatórios especiais do Tribunal de 2024

Resposta da UE à recuperação pós-crise

Publicado em outubro de 2024, o [anexo V](#) do relatório da Comissão sobre a aplicação do Mecanismo de Recuperação e Resiliência relacionado com a absorção dos fundos deste último fez duas coisas: clarificou melhor o conceito de destinatários finais ao abrigo do Regulamento MRR e pormenorizou o âmbito dos dados publicados sobre os 100 *destinatários finais* que receberam o montante mais elevado de financiamento para executar medidas no quadro do Mecanismo. Os dados sobre os pagamentos novos, os *marcos* e *metas* cumpridos e os destinatários finais foram publicados na [grelha de avaliação da recuperação e resiliência](#).

Aumentar a competitividade económica da UE em benefício de todos os cidadãos

Em setembro de 2024, a Comissão adotou [orientações sobre as metas para o consumo de combustíveis renováveis de origem não biológica nos setores da indústria e dos transportes](#), bem como quatro [documentos de orientação](#) para apoiar os Estados-Membros na transposição para o direito nacional e na aplicação das diretivas revistas relativas às energias renováveis e à *eficiência* energética.

O [relatório de análise do programa relativo à Parceria Europeia para o Hidrogénio Limpo](#) foi publicado em novembro de 2024.

Na sequência de propostas da Comissão, o Parlamento e o Conselho adotaram, em dezembro de 2024, uma [diretiva destinada a reforçar a aplicação transfronteiriça das regras de trânsito rodoviário](#).

Em março de 2025, foi adotada uma comunicação intitulada "[A União das Competências](#)", que tinha entre os seus objetivos o reconhecimento de competências e qualificações em todo o mercado único. Além disso, está previsto para 2025 um relatório sobre a execução da Diretiva Qualificações Profissionais.

Capacidade de resistência às ameaças à segurança da União e respeito pelos valores europeus de liberdade, democracia e Estado de direito

Em maio de 2024, a Comissão concluiu a sua [análise sobre a situação do Estado de direito na Polónia](#) e considerou que já não existia um risco manifesto de violação grave do Estado de direito. Em dezembro de 2024, a [Comissão considerou que a Hungria não tinha dado resposta suficiente às violações do princípio do Estado de direito](#), pelo que manteve as medidas em vigor para proteger o orçamento da UE.

Em dezembro de 2024, a Comissão adotou duas decisões sobre medidas de transparência; a [primeira](#) diz respeito a reuniões realizadas entre membros da Comissão e representantes de interesses, ao passo que a [segunda](#) se refere a reuniões realizadas entre o pessoal da Comissão em cargos de gestão e os representantes de interesses.

Alterações climáticas, ambiente e recursos naturais

No que diz respeito ao MRR e ao seu contributo para a transição ecológica, e na sequência das recomendações do Tribunal, a Comissão atualizou as [orientações](#) sobre os planos de recuperação e resiliência em julho de 2024 e publicou uma comunicação em fevereiro de 2025, intitulada "[Roteiro para o próximo quadro financeiro plurianual](#)".

Em março de 2025, a Comissão emitiu [orientações técnicas sobre o princípio de "não prejudicar significativamente"](#) ao abrigo do Regulamento (UE) 2023/955 que cria o Fundo Social em matéria de Clima.

Em dezembro de 2024, e no domínio da adaptação às alterações climáticas, a Comissão publicou um [estudo de apoio sobre a adaptação às alterações climáticas e as necessidades de investimento transfronteiras com vista à concretização da rede transeuropeia de transportes](#). Em fevereiro de 2025, a Comissão publicou um [relatório sobre a execução da Diretiva-Quadro da Água e da Diretiva Inundações](#).

Em novembro de 2024 foi publicado o estudo intitulado "[Rough estimate of the climate change mitigation potential of the CAP Strategic Plans \(EU-18\) over the 2023-2027 period](#)", financiado pela Comissão.

No final de 2023, a Comissão adotou legislação que estabelece os procedimentos para a verificação em circulação das emissões de CO₂ dos automóveis de passageiros e dos veículos comerciais ligeiros. Em 2024, a Comissão publicou o seu primeiro [relatório](#) e um [documento de trabalho dos serviços da Comissão](#) sobre as emissões em condições reais de utilização dos veículos ligeiros, bem como dados recolhidos em condições reais de utilização em 2021 e 2022.

Em fevereiro de 2025, a Comissão publicou uma comunicação destinada a reforçar a competitividade e a atratividade do setor agroalimentar, intitulada "[Visão para a Agricultura e o Setor Alimentar](#)".

Políticas orçamentais e finanças públicas

Em setembro de 2024, a adoção do [Regulamento Financeiro \(reformulado\)](#) alinhou-o com o conjunto de regras que regem o Quadro Financeiro Plurianual para 2021-2027,

introduziu melhorias relacionadas com a gestão de crises e reforçou ainda mais a proteção dos interesses financeiros da UE.

Em outubro de 2024, a Comissão clarificou o conceito de duplo financiamento no âmbito do MRR no [anexo IV](#) do seu relatório relativo à execução do MRR.

Também em outubro de 2024, o Serviço Europeu de Seleção do Pessoal (EPSO) publicou um [convite à apresentação de propostas](#) para a seleção de um novo contratante para a realização de testes por computador. Desde o início de 2025 está em vigor o "[Single Candidate Portal](#)", um novo sistema de candidaturas a concursos organizados pelo EPSO.

Anexo 3.3 – Rubrica 1 do QFP – Mercado Único, inovação e digital para 2021-2027 (em autorizações)

milhões de euros, a preços de 2018

Programa	Orçamento	Financiamento adicional*	Total
1. Investigação e inovação	83 159	8 500	91 659
Horizonte Europa	76 400	8 500	84 900
Programa Euratom	1 757		1 757
<i>Reator Termonuclear Experimental Internacional (ITER)</i>	5 000		5 000
Outros	2		2
2. Investimentos estratégicos europeus	29 366	6 600	35 966
InvestEU	2 800	6 600	9 400
Mecanismo Interligar a Europa – Transportes	11 384		11 384
Mecanismo Interligar a Europa – Energia	5 180		5 180
Mecanismo Interligar a Europa – Digital	1 832		1 832
Programa Europa Digital	6 761		6 761
Outros	146		146
<i>Agências descentralizadas</i>	1 263		1 263
3. Mercado único	5 861		5 861
Programa a favor do Mercado Interno (incluindo o COSME)	3 735		3 735
Programa Antifraude da União	161		
Programa Fiscalis para a cooperação no domínio fiscal	239		
Programa Alfândega para a cooperação no domínio aduaneiro	843		
Outros	72		72
Agências descentralizadas	811		811
4. Espaço	13 443		13 443
Programa Espacial da União	13 202		13 202
Agências descentralizadas	241		241
MARGIN	952		952
Total do orçamento da rubrica 1 do QFP	132 781		147 881

* Não proveniente dos fundos do orçamento da UE no âmbito do Instrumento de Recuperação da União Europeia ou do artigo 5º do Regulamento QFP.

Fonte: Comissão Europeia, [Quadro Financeiro Plurianual para 2021-2027 \(em autorizações\)](#) – preços de 2018.

Anexo 3.4 – Estrutura de gestão e execução dos programas

Programa	Modalidade de execução	Direção-geral responsável	Direções-gerais associadas
Horizonte 2020 Horizonte Europa	Para ambos os programas: - <i>Gestão direta</i> pelas direções-gerais (através das agências de execução) e pelo Centro Comum de Investigação; - <i>Gestão indireta</i> através de parcerias europeias e através do EIT, da AEE e da Agência do GNSS Europeu, entre outros.	RTD	AGRI, CLIMA, CNECT, DEFIS, EAC, EMPL, ENER, ENV, GROW, HOME, MARE, MOVE, SANTE, JRC
MIE 2014-2020 MIE 2021-2027	Gestão direta pela <i>CINEA</i> para os setores dos transportes e da energia e pela <i>HADEA</i> para o setor digital.	MOVE, CNECT, ENER	
InvestEU	Gestão indireta através do <i>Grupo BEI</i> e de outros parceiros de execução e aconselhamento.	ECFIN/GROW	
Programa Espacial da União	Principalmente gestão indireta com a Agência da União Europeia para o Programa Espacial, a Agência Espacial Europeia e a Organização Europeia para a Exploração de Satélites Meteorológicos, bem como outras entidades mandatadas.	DEFIS	

Fonte: Comissão, com base nas [declarações de desempenho sobre os programas](#).

Anexo 3.5 – Situação dos indicadores-chave de desempenho em 31.12.2023, com base na avaliação do TCE

Horizonte 2020

Objetivo específico	Avaliação dos indicadores-chave de desempenho					Total
	Meta alcançada	Progressos suficientes	Progressos moderados	Merece atenção	Sem meta	
Uma sociedade e uma economia baseadas no conhecimento e na inovação	-	-	1	1	1	3
Excelência científica	1	4	-	-	-	5
Liderança industrial	1	3	-	1	2	7
Desafios societais	-	2	1	1	3	7
Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia	-	3	1	-	-	4
Centro Comum de Investigação	-	2	-	-	-	2
Total	2	14	3	3	6	28
	7%	50%	11%	11%	21%	

Fonte: TCE, com base nos quadros de dados sobre o desempenho que acompanham os projetos de orçamento para 2022 e 2025.

Horizonte Europa

Objetivo específico	Avaliação dos indicadores-chave de desempenho				Total
	Progressos suficientes	Progressos moderados	Sem meta	Sem dados	
Científico	-	3	-	6	9
Tecnológico e económico	3	-	-	6	9
Societal	2	-	1	6	9
Total	5	3	1	18	27
	56%	33%	11%		

Fonte: TCE, com base nos quadros de dados sobre o desempenho que acompanham o projeto de orçamento para 2025.

MIE 2014-2020

Objetivo específico	Avaliação dos indicadores-chave de desempenho				Total
	Meta alcançada	Progressos suficientes	Progressos moderados	Merece atenção	
<i>Interoperabilidade</i>	-	-	-	6	6
Transportes eficientes	-	-	-	3	3
Aumento da competitividade	-	1	1	-	2
Aprovisionamento energético	-	1	1	-	2
Missões públicas	1	1	-	-	2
Redes modernas	1	1	-	-	2
Total	2	4	2	9	17
	12%	24%	12%	53%	

Fonte: TCE, com base nos quadros de dados sobre o desempenho que acompanham o projeto de orçamento para 2025.

MIE 2021-2027

Objetivo específico	Avaliação dos indicadores-chave de desempenho			Total
	Progressos suficientes	Progressos moderados	Merece atenção	
Transportes	4	-	3	7
Energia	3	2	-	5
Digital	3	1	-	4
Total	10	3	3	16
	63%	19%	19%	

Fonte: TCE, com base nos quadros de dados sobre o desempenho que acompanham o projeto de orçamento para 2025.

InvestEU

Objetivo específico	Avaliação dos indicadores-chave de desempenho		Total
	Progressos suficientes	Sem meta	
Apoiar operações de financiamento e investimento que contribuam para os objetivos gerais do InvestEU	5	16	21
Apoiar operações de financiamento e investimento em infraestruturas sustentáveis	0	15	15
Apoiar operações de financiamento e investimento nos domínios da investigação, da inovação e da digitalização [...]	0	2	2
Aumentar o acesso e a disponibilidade de financiamento para as PME e para as pequenas empresas de média capitalização [...]	0	9	9
Aumentar o acesso e a disponibilidade de microfinanciamento e financiamento para as empresas sociais, apoiar operações de financiamento e investimento relacionadas com o investimento social, as competências e as aptidões e desenvolver e consolidar os mercados de investimento social	0	10	10
No âmbito da plataforma de aconselhamento do InvestEU, prestar aconselhamento na identificação, preparação e desenvolvimento de projetos de investimento a contrapartes públicas e privadas	0	1	1
Criar um portal Web InvestEU acessível ao público com promotores de projetos sediados na UE	1	0	1
Total	6	53	59
	10%	90%	

Fonte: TCE, com base nos quadros de dados sobre o desempenho que acompanham o projeto de orçamento para 2025.

Programa Espacial da União

Objetivo específico	Avaliação dos indicadores-chave de desempenho					Total
	Progressos suficientes	Progressos moderados	Merece atenção	Sem meta	Sem dados	
Serviços de posicionamento, navegação e cronometria seguros	15	-	-	-	1	16
Dados de observação da Terra exatos e fiáveis	4	-	2	2	-	8
Monitorizar, rastrear e identificar objetos espaciais e detritos espaciais,	5	-	-	-	-	5
Serviços de comunicações por satélite fiáveis, seguros e com uma boa relação custo-eficácia	-	-	-	-	2	2
Capacidade de acesso ao espaço segura e eficaz em termos de custos	-	-	1	-	-	1
Promover o desenvolvimento de uma economia espacial da UE que seja forte	-	-	-	1	1	2
Total	24	-	3	3	4	34
	71%	0%	9%	9%	12%	

Fonte: TCE, com base nos quadros de dados sobre o desempenho que acompanham o projeto de orçamento para 2025.

Anexo 3.6 – Seguimento de recomendações anteriores do Relatório do Tribunal de Contas Europeu sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2021

Nível de aceitação:  aceite  parcialmente aceite  não aceite  sem informações

Nível de execução:  totalmente executada  executada na maior parte dos aspetos  executada em alguns aspetos  não executada  já não é pertinente ou avaliação inconclusiva

Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
Integrar melhor as prioridades políticas horizontais no quadro de desempenho Tendo em consideração o custo e a viabilidade da sua estratégia, a Comissão deve integrar mais eficientemente as prioridades políticas horizontais no quadro de desempenho da seguinte forma: Recomendação 1, alínea a) dando seguimento aos resultados do seu projeto experimental sobre indicadores de desempenho para medir o impacto das despesas orçamentais na promoção das prioridades horizontais e, com base nas conclusões retiradas, aplicando medidas de execução adequadas.			O prazo de execução previsto é a preparação do QFP pós-2027. A Comissão incluiu uma secção sobre as prioridades horizontais no anexo I do RAGE de 2023. Além disso, a respeito da comunicação de informações sobre o clima, a Comissão publicou em novembro de 2024 o terceiro relatório anual de impacto sobre as obrigações verdes do <i>Instrumento de Recuperação da União Europeia</i>. A Comissão tenciona prosseguir os trabalhos de agregação de indicadores a nível do orçamento da UE no contexto da preparação do próximo QFP.

Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
Recomendação 1, alínea b) aperfeiçoando a metodologia de acompanhamento das despesas no domínio da igualdade de género, reforçando os critérios mínimos para a atribuição de pontuações utilizadas como marcadores de género da UE e incorporando a igualdade de género nos programas no quadro de propostas legislativas futuras;			O prazo de execução previsto é a preparação do QFP pós-2027. As declarações de desempenho sobre os programas que acompanham o RAGE de 2023 incluem as informações pertinentes desagregadas por género disponíveis para cada programa. O reforço da metodologia de acompanhamento das questões de género está a ser realizado no contexto da preparação do próximo QFP.
Recomendação 1, alínea c) analisando se deve ser realizado um acompanhamento das despesas para promover a transição digital e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e decidindo as modalidades desse acompanhamento.			O prazo de execução previsto é a preparação do QFP pós-2027. A Comissão comunicou, nos RAGE de 2022 e 2023, a contribuição orçamental estimada dos vários programas de despesas da UE para a agenda digital da UE. No que diz respeito aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, as declarações de desempenho sobre os programas da Comissão não comunicaram as despesas, mas apresentaram exemplos de contribuição para cada um dos objetivos. A Comissão tenciona continuar a analisar o acompanhamento das despesas digitais e dos ODS no próximo QFP, aquando da preparação do QFP pós-2027.

Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
Reforçar a comunicação de informações sobre as prioridades políticas horizontais no relatório anual sobre a gestão e a execução e nas declarações sobre os programas A fim de melhorar a fiabilidade das informações comunicadas no âmbito da apresentação integrada de relatórios financeiros e de prestação de contas sobre as prioridades políticas horizontais em relação aos programas individuais e ao orçamento da UE como um todo, a Comissão deverá: Recomendação 2, alínea a) apresentar, tanto quanto possível, informações financeiras e não financeiras precisas sobre as prioridades políticas horizontais no relatório anual sobre a gestão e a execução;			A fim de incluir e melhorar a comunicação de informações sobre as prioridades horizontais, a Comissão atualizou as suas instruções para a elaboração do projeto de orçamento e das suas declarações de desempenho sobre os programas. No entanto, o processo destinado a garantir a fiabilidade dos dados subjacentes não é totalmente automatizado e assenta substancialmente na introdução manual.
Recomendação 2, alínea b) prestar, tanto no relatório anual sobre a gestão e a execução como nas declarações sobre os programas, informações sobre a utilização das despesas que contribuam simultaneamente para várias prioridades políticas horizontais, a fim de realçar melhor as sinergias entre essas políticas e desenvolver o seu futuro novo sistema contabilístico para acompanhamento dos fundos;			A data de execução prevista é o RAGE de 2023, com exceção do futuro sistema contabilístico, que deverá ser executado no próximo QFP. A comunicação de informações sobre as prioridades horizontais e as sinergias entre estas melhorou no RAGE de 2023. No entanto, no que diz respeito à comunicação de informações para o próximo QFP, a Comissão tenciona avaliar a pertinência e realizar uma análise custo-eficácia de quaisquer novas melhorias no seu novo sistema contabilístico, além de quaisquer requisitos adicionais de comunicação de informações para os beneficiários do orçamento da UE.

Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
Recomendação 2, alínea c) comunicar, no relatório anual sobre a gestão e a execução, as despesas totais do orçamento com um assinalado impacto positivo na igualdade de género.			A comunicação de informações sobre a igualdade de género no RAGE de 2023 incluiu tanto montantes agregados como uma pontuação dos programas com intervenção ao nível da igualdade de género.

Fonte: TCE.

Capítulo 4

Receitas

Índice

	Pontos
Introdução	4.1.-4.8.
Breve descrição	4.2.-4.3.
Âmbito e método da auditoria	4.4.-4.8.
Regularidade das operações	4.9.
Exame de elementos dos sistemas de controlo interno	4.10.-4.35.
A Comissão encerrou o <i>ciclo de verificação do RNB de 2020-2024</i> conforme previsto	4.11.-4.13.
O trabalho de verificação do RNB pela Comissão foi prejudicado por atrasos dos Estados-Membros	4.14.-4.15.
Registou-se uma diminuição acelerada do número de <i>reservas relativas ao IVA e de pontos em aberto relativos aos RPT</i> , mas mantêm-se questões há muito pendentes	4.16.-4.18.
O Tribunal continua a detetar insuficiências na gestão e contabilização dos RPT pelos Estados-Membros	4.19.-4.23.
Os dados dos Estados-Membros sobre os plásticos não cumprem inteiramente as regras da UE	4.24.-4.26.
Existem riscos de atrasos na execução da reforma aduaneira da UE	4.27.-4.30.
A avaliação, pela Comissão, do sistema do recurso próprio simplificado baseado no IVA não incluiu o impacto nas contribuições dos Estados-Membros	4.31.-4.35.
Relatórios anuais de atividades	4.36.-4.37.
Conclusões e recomendações	4.38.-4.41.
Conclusão	4.38.-4.39.
Recomendações	4.40.-4.41.

Anexos

Anexo 4.1 – Seguimento das recomendações anteriores

Anexo 4.2 – Número de reservas relativas ao RNB, ao IVA e ao recurso baseado nos plásticos e pontos em aberto relativos aos RPT que permanecem pendentes, por Estado-Membro, em 31 de dezembro de 2024

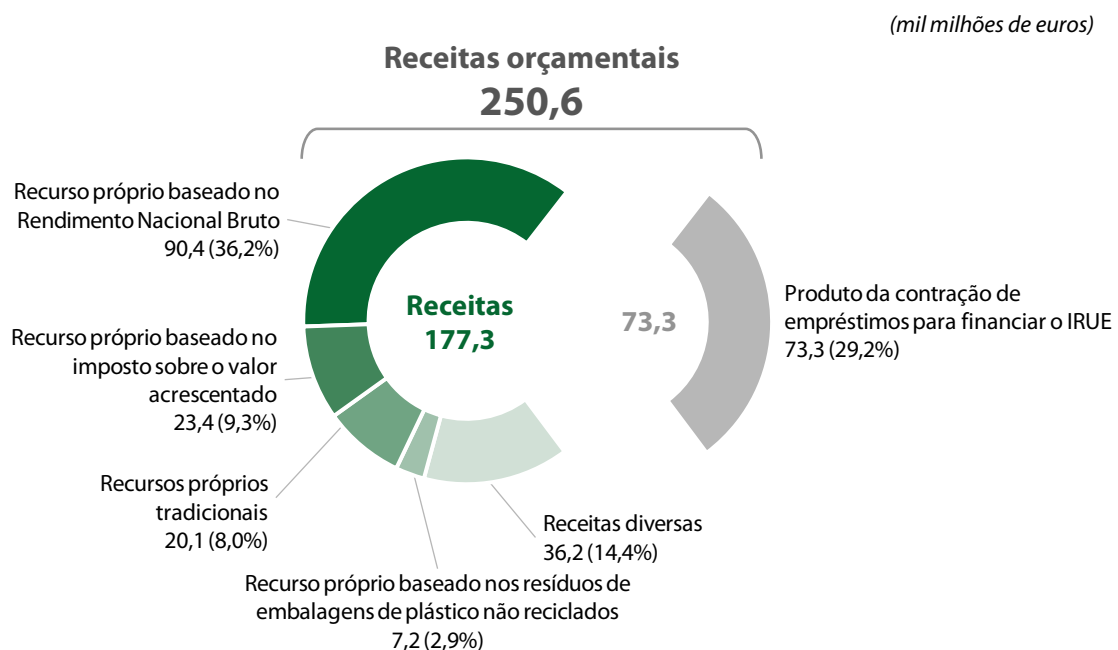
Anexo 4.3 – Processo de elaboração das declarações de RPT relativas aos direitos (cobrados e ainda não cobrados) e sua inscrição nas contas e no orçamento da UE

Anexo 4.4 – Impacto líquido do congelamento da taxa média ponderada no valor de 2016 (refletindo as alterações das contribuições baseadas no IVA e no RNB)

Introdução

4.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativamente às receitas, que são compostas pelas quatro categorias diferentes de *recursos próprios*, por receitas diversas e pelos empréstimos contraídos para financiamento das despesas do *Instrumento de Recuperação da União Europeia* (IRUE). A [figura 4.1](#) mostra a repartição das receitas em 2024.

Figura 4.1 – Receitas: repartição em 2024*



* O total de 250,6 mil milhões de euros representa as receitas da UE nos relatórios de execução orçamental de 2024, que se baseiam em regras de contabilidade de caixa alteradas. Na demonstração dos resultados financeiros de 2024, o montante de 175,8 mil milhões de euros é calculado através do sistema de contabilidade de exercício. O produto da contração de empréstimos para financiar o IRUE é apresentado como receita nos relatórios de execução orçamental, em conformidade com o Regulamento (UE) 2020/2094¹, mas não é indicado como receita na demonstração dos resultados financeiros em conformidade com as regras contabilísticas.

Fonte: TCE, com base em dados das contas consolidadas da União Europeia de 2024.

¹ Regulamento (UE) 2020/2094 que cria um Instrumento de Recuperação da União Europeia para apoiar a recuperação na sequência da crise da COVID-19.

Breve descrição

4.2. Em 2024, 56% das receitas da UE provieram de recursos próprios²:

- a) o **recurso próprio baseado no Rendimento Nacional Bruto (RNB)** representa 36% das receitas da UE e equilibra o orçamento da União depois de terem sido calculadas as receitas provenientes de todas as outras fontes. A contribuição de cada Estado-Membro é proporcional ao seu RNB;
- b) o **recurso próprio baseado no imposto sobre o valor acrescentado (IVA)** fornece 9% das receitas da UE. Corresponde a uma percentagem cobrada sobre as receitas de IVA dos Estados-Membros;
- c) os **recursos próprios tradicionais (RPT)** representam 8% das receitas da UE. Incluem os direitos aduaneiros de importação cobrados pelos Estados-Membros. O orçamento da UE recebe 75% do montante total e os Estados-Membros conservam os restantes 25% para cobrir as despesas de cobrança;
- d) o **recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados ("recurso próprio baseado nos plásticos")** representa 3% das receitas da UE. É calculado mediante a aplicação de uma taxa uniforme ao peso dos resíduos de embalagens de plástico não reciclados produzidos em cada Estado-Membro.

4.3. Os montantes dos empréstimos contraídos para prestar apoio financeiro não reembolsável aos Estados-Membros no contexto do IRUE proporcionam 29% das receitas da UE. Outras fontes de receitas importantes são as contribuições e restituições decorrentes de acordos e *programas* da União (11% das receitas da UE). Incluem as recuperações recebidas dos Estados-Membros nos domínios da "Coesão, resiliência e valores" e "Mercado único, inovação e digital", bem como contribuições de países terceiros para programas e atividades da União.

² [Decisão \(UE, Euratom\) 2020/2053](#) relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia.

Âmbito e método da auditoria

4.4. O objetivo do Tribunal é apresentar uma opinião sobre as *operações* de receitas e contribuir para a *Declaração de Fiabilidade*. Aplicando a abordagem e os métodos de auditoria previstos no **anexo 1.1**, o Tribunal examinou:

- a) uma *amostra representativa* composta por 65 *ordens de cobrança* da Comissão (incluindo 10 ordens de cobrança relativas a subvenções do IRUE);
- b) os sistemas da Comissão para:
 - i) verificar se os dados dos Estados-Membros relativos ao RNB, ao IVA e aos resíduos de embalagens de plástico constituem uma base adequada para o cálculo e a cobrança das contribuições para os recursos próprios;
 - ii) verificar se os Estados-Membros dispõem de sistemas eficazes para cobrar e comunicar os montantes corretos dos RPT, bem como para os colocar à disposição do orçamento da UE;
 - iii) calcular os montantes decorrentes dos ajustamentos aos recursos próprios;
- c) os sistemas contabilísticos e de gestão dos RPT em três Estados-Membros (República Checa, Itália e Suécia), selecionados com base no montante dos direitos aduaneiros que estes países disponibilizaram ao orçamento da UE e na avaliação dos riscos realizada pelo Tribunal;
- d) a fiabilidade das informações sobre a *regularidade* dos recursos próprios apresentadas nos *relatórios anuais de atividades* da Direção-Geral do Orçamento (DG BUDG) e do Eurostat.

4.5. A avaliação dos sistemas que a Comissão utiliza para calcular as contribuições baseadas no RNB, no IVA e nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados baseia-se nos dados e estatísticas apresentados pelos Estados-Membros e verificados pela Comissão.

4.6. Em relação aos RPT, existe o risco de os direitos aduaneiros não serem declarados ou serem declarados incorretamente às autoridades aduaneiras nacionais pelos importadores, o que gera um défice na cobrança destes direitos (ou "*lacuna em termos de direitos aduaneiros*"). A opinião de auditoria do Tribunal relativa à regularidade das receitas não tem em conta este défice, que não é inscrito nos sistemas contabilísticos dos RPT dos Estados-Membros. No entanto, uma vez que esta lacuna pode afetar os montantes dos direitos cobrados pelos Estados-Membros, o Tribunal continua a avaliar as medidas tomadas pela UE para a reduzir e atenuar o risco de os RPT não serem cobrados na íntegra.

4.7. Em maio de 2023, a Comissão apresentou uma proposta legislativa com vista à reforma aduaneira da UE³. O Tribunal examinou os progressos realizados pela Comissão ao preparar a execução da reforma em relação aos marcos delineados na proposta. Já não faz o seguimento do Plano de Ação Aduaneira⁴ da Comissão de setembro de 2020, uma vez que esta associou a maior parte das ações pendentes à proposta de reforma aduaneira e suspendeu os seus relatórios internos sobre o plano.

4.8. O Tribunal examinou igualmente o relatório da Comissão sobre o funcionamento do sistema do recurso próprio baseado no IVA⁵ após a simplificação deste sistema em 2021. O objetivo do Tribunal era avaliar se o relatório refletia plenamente o impacto da simplificação.

³ COM(2023) 258.

⁴ Comunicação da Comissão intitulada "Fazer avançar a União Aduaneira para um novo patamar: um plano de ação" (COM(2020) 581), 28 de setembro de 2020.

⁵ COM(2024) 569.

Regularidade das operações

4.9. Esta secção apresenta as observações do Tribunal sobre a regularidade das operações de receitas subjacentes às contas da UE. O TCE baseou a sua conclusão na análise de uma amostra representativa de operações de receitas e na avaliação que fez dos sistemas da Comissão para verificar, calcular e cobrar as receitas. O exame do Tribunal a uma amostra de 65 ordens de cobrança revelou que nenhuma tinha *erros quantificáveis*.

Exame de elementos dos sistemas de controlo interno

4.10. O Tribunal examinou vários sistemas de controlo (ver ponto 4.4). As observações relativas a estes sistemas não afetam a opinião pelo Tribunal sobre a regularidade das receitas da UE (ver **capítulo 1**). Contudo, destacam insuficiências na cobrança de determinadas categorias de recursos próprios. Além disso, o Tribunal observou insuficiências nas medidas da UE para reduzir a lacuna em termos de direitos aduaneiros e atenuar o risco de os RPT não serem cobrados na íntegra.

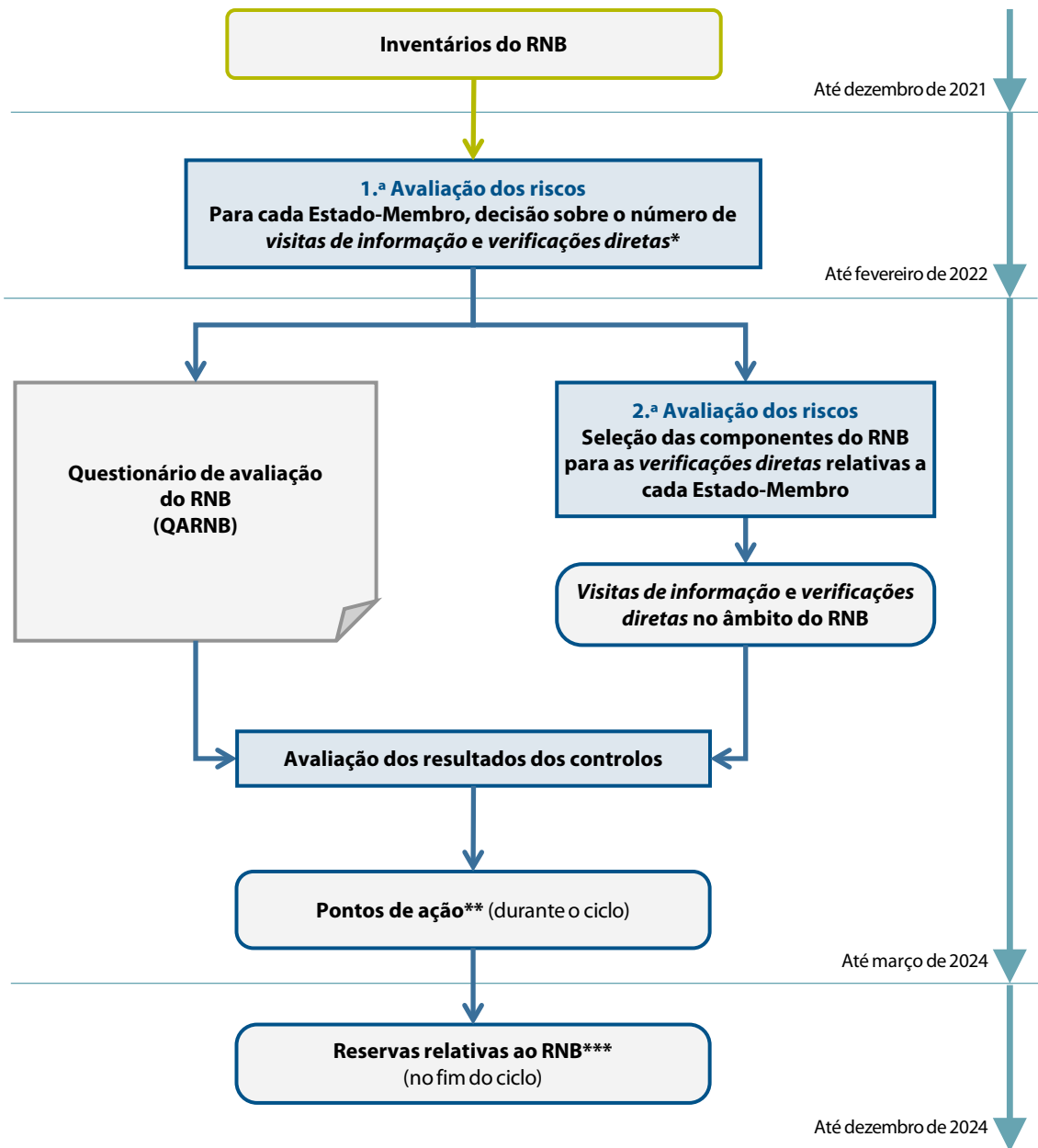
A Comissão encerrou o ciclo de verificação do RNB de 2020-2024 conforme previsto

4.11. No seu processo plurianual, a Comissão examinou se os Estados-Membros compilam as suas contas nacionais em conformidade com os requisitos legais⁶ e se os dados relativos ao RNB são fiáveis, exaustivos e comparáveis⁷. O Tribunal constatou, com base numa amostra de seis Estados-Membros, que a Comissão seguiu o calendário e os procedimentos estabelecidos para o ciclo de verificação (ver **figura 4.2**).

⁶ Regulamento (UE) nº 549/2013 relativo ao sistema europeu de contas nacionais e regionais na União Europeia.

⁷ Regulamento (UE) 2019/516 relativo à harmonização do Rendimento Nacional Bruto a preços de mercado.

Figura 4.2 – Ciclo de verificação do recurso próprio baseado no RNB de 2020-2024



* Resultados da avaliação dos riscos

	Visitas de informação mínimo de visitas	Verificações diretas mínimo de verificações
Risco reduzido	1	1
Risco médio	1	2
Risco elevado	2	3

** São acordados pontos de ação entre os Estados-Membros e o Eurostat com vista a introduzir alterações metodológicas, esclarecer ou complementar as informações constantes do inventário do RNB, ou pontos a aplicar pelo Eurostat.

*** As reservas são uma medida de proteção destinada a evitar que as correções dos valores do RNB utilizados para os recursos próprios (e que suscitam preocupações) prescrevam após 4 anos, em conformidade com a legislação.

Fonte: documentos no âmbito do grupo de peritos RNB relativos ao ciclo de verificação do RNB de 2020-2024.

4.12. Em dezembro de 2024, a Comissão encerrou o ciclo de verificação do RNB de 2020-2024, formulando 86 *reservas relativas ao RNB* (em 2023, tinha sido formulada uma reserva). A Comissão formula reservas quando encontra deficiências que representam riscos elevados para a fiabilidade, comparabilidade e exaustividade dos dados relativos ao RNB. Na maioria dos casos, os Estados-Membros são obrigados a prestar informações para darem resposta a estas reservas até 2026. Para o ciclo de verificação do RNB de 2020-2024, a Comissão decidiu tirar partido da extensa e pormenorizada ronda de controlos realizados no ciclo anterior (2016-2019), na sequência da aplicação do novo normativo em matéria de contas nacionais⁸. Esta estratégia resultou num número significativamente inferior de reservas formuladas em comparação com o anterior ciclo de 2016-2019 (86 contra 300, respetivamente).

4.13. Em conformidade com a recomendação formulada no [Relatório Anual relativo a 2020](#) do Tribunal (ver [anexo 4.1](#)), para o ciclo de verificação do RNB para 2020-2024, a Comissão encurtou o período de revisão dos dados relativos ao recurso próprio baseado no RNB de 10 para 6 anos, formulando reservas sobre os dados relativos aos anos de 2018 e seguintes. Esta situação reduziu a incerteza orçamental para a Comissão e os Estados-Membros, já que as contribuições baseadas no RNB podem mudar enquanto as reservas se mantiverem em aberto.

O trabalho de verificação do RNB pela Comissão foi prejudicado por atrasos dos Estados-Membros

4.14. Em 31 de dezembro de 2024, continuavam pendentes 23 reservas relativas ao RNB no âmbito do ciclo de verificação de 2016-2019 (além disso, havia uma reserva pendente respeitante ao ciclo de 2020-2024; ver [anexo 4.2](#)). O Tribunal constatou que, no final de 2024, os Estados-Membros tinham fornecido informações relativas a 13 das 23 reservas pendentes formuladas para o ciclo de 2016-2019. Estas informações estavam em vias de ser verificadas pela Comissão. No que se refere às restantes 10 reservas (oito com prazo em 2021 e duas em 2022), a que acresce a reserva relativa ao ciclo de 2020-2024 (cujo prazo era 2024), os cinco Estados-Membros abrangidos⁹ tinham fornecido apenas informações parciais dentro do prazo.

⁸ Sistema Europeu de Contas ([SEC 2010](#)).

⁹ Bulgária, Croácia, Luxemburgo, Malta e Roménia.

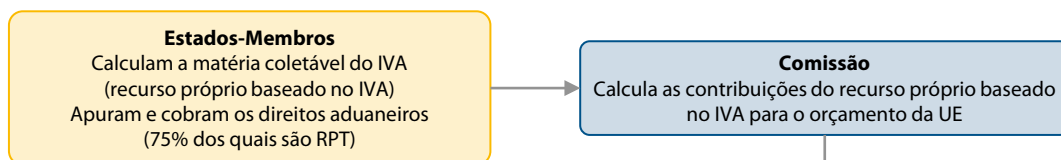
4.15. O facto de os Estados-Membros não terem fornecido as informações necessárias oportunamente atrasou o trabalho de verificação subsequente da Comissão e a sua capacidade para levantar as reservas. Pode também criar uma acumulação de questões pendentes tanto nos Estados-Membros em causa como na Comissão, conduzindo ao risco de mais atrasos na resposta às novas reservas formuladas por esta última quando do encerramento do ciclo de verificação do RNB de 2020-2024.

Registou-se uma diminuição acelerada do número de *reservas relativas ao IVA* e de *pontos em aberto relativos aos RPT*, mas mantêm-se questões há muito pendentes

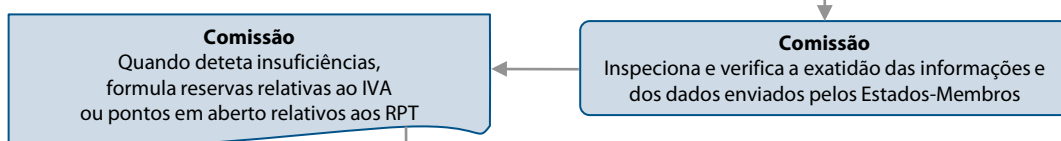
4.16. A [figura 4.3](#) mostra o processo utilizado pela Comissão para verificar o cálculo das *matérias coletáveis do IVA* e dos RPT pelos Estados-Membros. O [anexo 4.2](#) apresenta uma síntese da situação, no final de 2024, quanto às reservas e aos pontos em aberto pendentes decididos pela Comissão para as insuficiências detetadas. Em comparação com o exercício anterior, o número de reservas relativas ao IVA diminuiu substancialmente, de 67 para 40 (uma redução de 40%), e o de pontos em aberto relativos aos RPT desceu de 274 para 204 (uma descida de 26%). Estas taxas de diminuição são significativamente mais elevadas do que em 2023, ano em que foram de 17% para as reservas relativas ao IVA e de 3% para os pontos em aberto relativos aos RPT.

Figura 4.3 – Processo de verificação das matérias coletáveis do IVA e dos RPT dos Estados-Membros

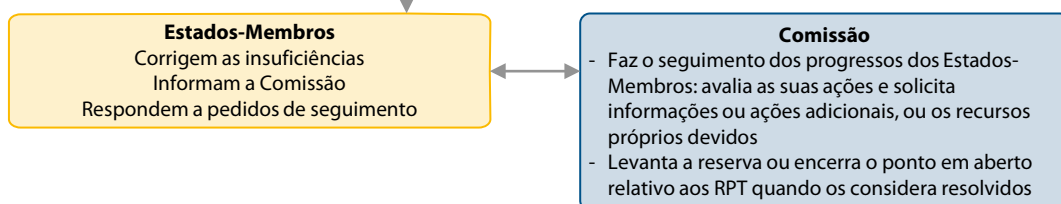
Primeiro passo: cálculo



Segundo passo: verificação



Terceiro passo: seguimento



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

4.17. Em 2024, a Comissão levantou 32 reservas relativas ao IVA formuladas ao abrigo da Decisão Recursos Próprios de 2014¹⁰ (29 reservas levantadas em 2023). Ao mesmo tempo, o número de novas reservas formuladas foi menor devido à introdução de declarações simplificadas de IVA pela Decisão Recursos Próprios de 2020¹¹ (cinco em 2024 contra 15 em 2023). As reservas há muito pendentes (há mais de 5 anos) também diminuíram de 10 para seis durante o ano. Porém, quatro das seis reservas restantes estão em aberto há 9 anos ou mais. O Tribunal constatou igualmente que, em relação a três das seis reservas, a Comissão não realizou progressos em 2024 no sentido de as levantar.

4.18. O número de pontos em aberto relativos aos RPT há muito pendentes desceu de 103 para 80 (22%) no final de 2024. No entanto, a Comissão não deu prioridade aos pontos em aberto há muito pendentes e a sua percentagem relativa manteve-se constante, em quase 40%.

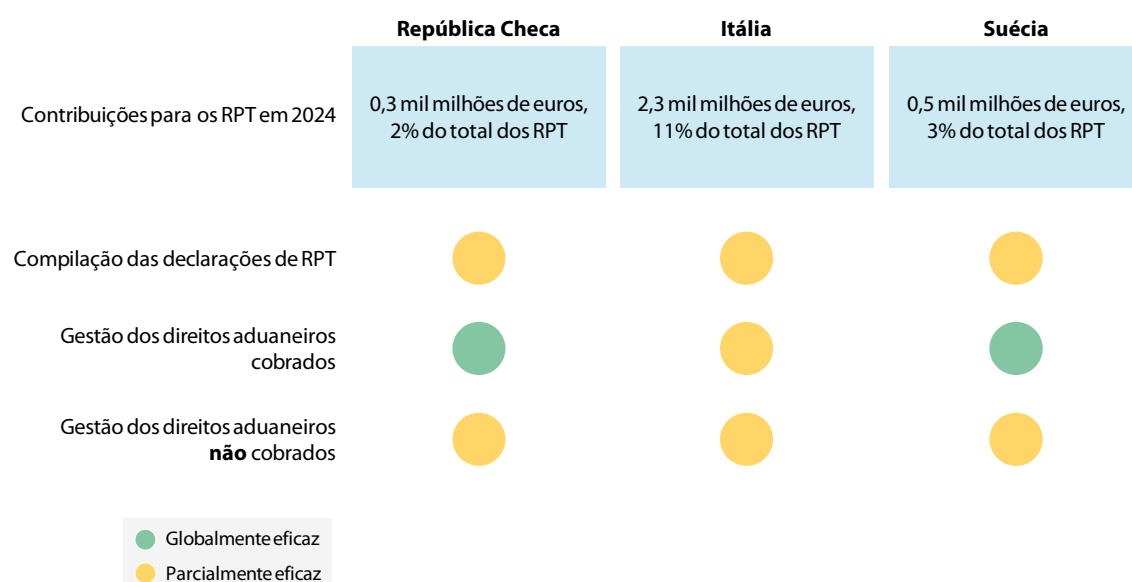
¹⁰ Decisão 2014/335/UE, Euratom relativa ao sistema de recursos próprios da União Europeia.

¹¹ Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 que revoga a Decisão 2014/335/UE, Euratom.

O Tribunal continua a detetar insuficiências na gestão e contabilização dos RPT pelos Estados-Membros

4.19. O Tribunal examinou o processo de compilação das declarações de RPT (compostas por uma declaração dos direitos cobrados e uma declaração dos direitos apurados, mas ainda não cobrados)¹² pela República Checa, a Itália e a Suécia, bem como os seus procedimentos de gestão dos RPT devidos ao orçamento da UE (ver [anexo 4.3](#)). Na [figura 4.4](#), apresenta-se a avaliação do Tribunal sobre os principais sistemas de controlo interno dos RPT pelos Estados-Membros selecionados.

Figura 4.4 – Avaliação dos principais sistemas de controlo interno dos RPT nos Estados-Membros selecionados



Fonte: TCE.

4.20. O Tribunal constatou que alguns direitos aduaneiros tinham sido registados nas colunas incorretas das declarações de RPT da República Checa e da Suécia. Em Itália, o Tribunal constatou discrepâncias entre alguns dos valores constantes da declaração dos direitos apurados, mas não cobrados e as discriminações correspondentes fornecidas pelas autoridades italianas.

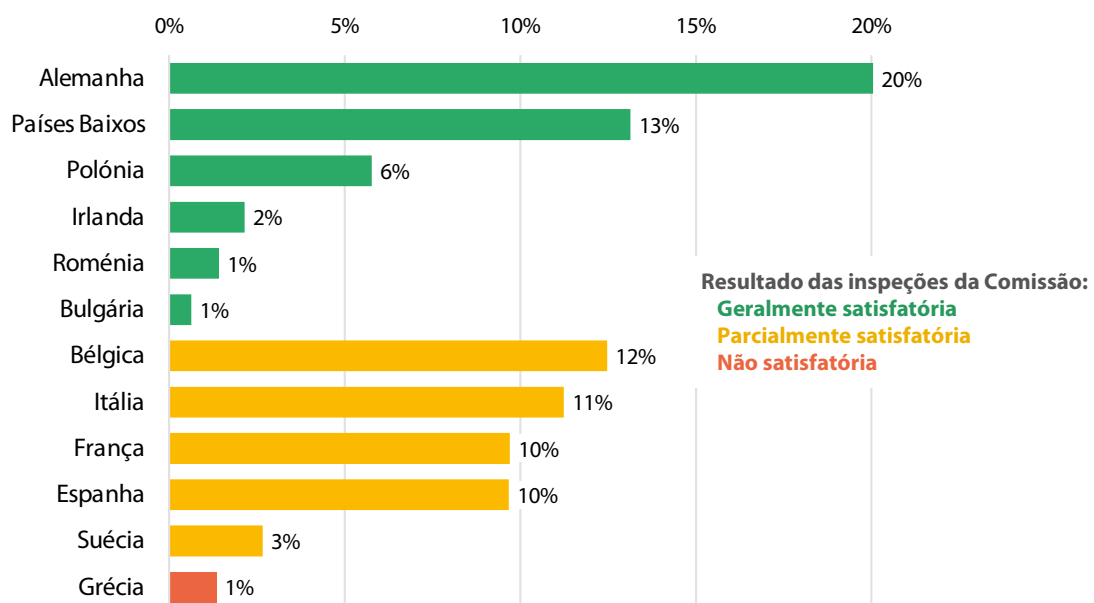
¹² [Decisão de Execução \(UE, Euratom\) 2018/194](#) que estabelece modelos para os extratos de conta de direitos sobre recursos próprios, com a redação que lhe foi dada pela [Decisão de Execução \(UE\) 2022/523](#).

4.21. O Tribunal observou também que a gestão dos direitos aduaneiros cobrados por Itália foi afetada por atrasos na tomada de decisões administrativas sobre correções a aplicar a estes direitos. Verificaram-se também atrasos no registo das correções e no reembolso dos importadores.

4.22. As auditorias do Tribunal a estes três Estados-Membros revelaram várias lacunas na gestão dos direitos aduaneiros apurados, mas ainda não cobrados. O Tribunal constatou casos de atrasos no apuramento da dívida aduaneira na República Checa, uma repartição incorreta dos pagamentos parciais entre os direitos aduaneiros e as receitas nacionais em Itália, bem como uma falta de celeridade na execução da dívida aduaneira e na anulação de direitos incobráveis na Suécia.

4.23. A Comissão continua a detetar e a comunicar insuficiências semelhantes na gestão e contabilização dos direitos aduaneiros nos Estados-Membros. Em 2024, no âmbito do seu programa de inspeções, visitou 12 Estados-Membros para avaliar a fiabilidade das suas declarações de RPT. Concluiu que em seis deles, os sistemas e procedimentos relacionados com as contas dos RPT eram globalmente satisfatórios, em cinco eram parcialmente satisfatórios e num eram insatisfatórios (ver [figura 4.5](#)).

Figura 4.5 – Avaliação pela Comissão da fiabilidade das declarações de RPT



As percentagens mostram a parte correspondente ao Estado-Membro no total dos RPT cobrados em 2024

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Os dados dos Estados-Membros sobre os plásticos não cumprem inteiramente as regras da UE

4.24. Em 2024, os Estados-Membros apresentaram à Comissão as suas declarações anuais com dados estatísticos sobre o peso dos resíduos de embalagens de plástico gerados e reciclados para efeitos do recurso próprio baseado nos plásticos relativamente a 2022, bem como dados revistos relativos a 2021. No seu parecer anual de 2024, o grupo de peritos da Comissão para as estatísticas relativas aos resíduos de embalagens de plástico, composto por representantes de todos os Estados-Membros e presidido pela Comissão, afirmou que estes dados eram adequados no que diz respeito à fiabilidade, comparabilidade e exaustividade, reconhecendo simultaneamente que a melhoria dos cálculos dos resíduos de embalagens de plástico era um processo contínuo.

4.25. Para estimar os resíduos de embalagens de plástico gerados, os Estados-Membros devem utilizar dois métodos de compilação diferentes e fornecer uma estimativa única, equilibrando os resultados disponíveis¹³. O Tribunal examinou se os Estados-Membros cumpriram este requisito. Constatou que 18 Estados-Membros apresentaram dados com base nos dois métodos (14 em 2023), com um Estado-Membro (nenhum em 2023) a equilibrar os resultados (ver [figura 4.6](#)). A utilização de ambos os métodos e o seu equilíbrio asseguram que os dados produzidos pelos Estados-Membros são comparáveis e fiáveis. No seu Relatório Especial 16/2024¹⁴ sobre o recurso próprio baseado nos plásticos, o Tribunal recomendou que a Comissão, juntamente com os Estados-Membros, até 2026, melhorasse a comparabilidade e a fiabilidade dos dados utilizados no cálculo das contribuições destes últimos.

¹³ Regulamento de Execução (UE) 2023/595 que estabelece o formulário para a declaração relativa ao recurso próprio baseado nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados.

¹⁴ Relatório Especial 16/2024, *Receitas da UE baseadas nos resíduos de embalagens de plástico não reciclados – Um início problemático devido à falta de dados suficientemente comparáveis ou fiáveis*.

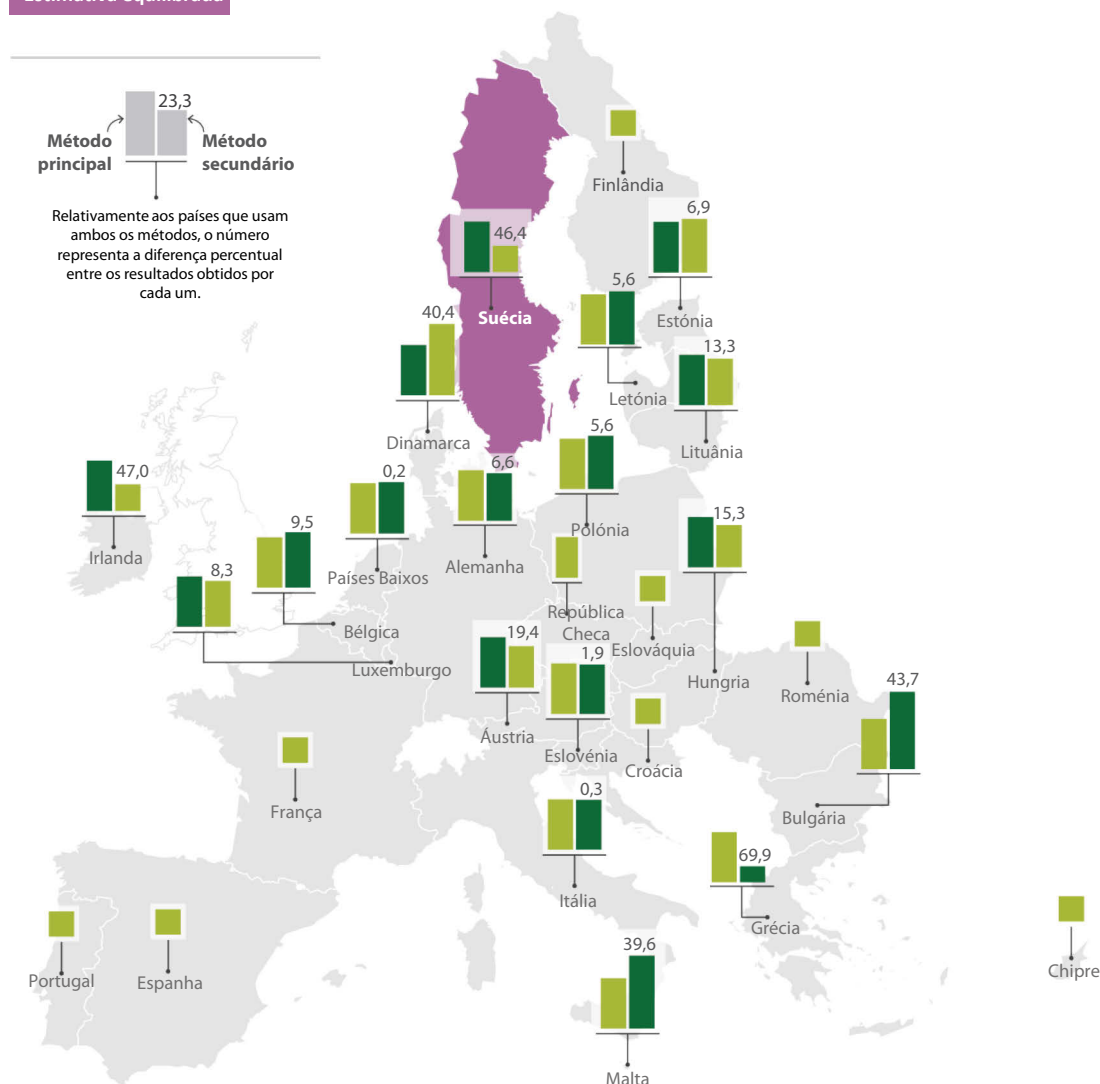
Figura 4.6 – Métodos utilizados pelos Estados-Membros para estimarem os resíduos de embalagens de plástico gerados

Métodos utilizados

Embalagens colocadas no mercado

Análise dos resíduos

Estimativa equilibrada



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

4.26. Em 2024, a Comissão prosseguiu os seus trabalhos sobre o atual ciclo de verificação de 2023-2026, realizando visitas de inspeção formais a 12 Estados-Membros. No final de 2024, a Comissão tinha emitido dez reservas, abrangendo em especial os dois métodos de compilação, relativamente a quatro destes Estados-Membros (ver [anexo 4.2](#)). Poderão ser formuladas mais reservas para os outros Estados-Membros em 2025, depois de concluídos os ciclos de inspeção pertinentes.

Existem riscos de atrasos na execução da reforma aduaneira da UE

4.27. A proposta de reforma aduaneira publicada pela Comissão em maio de 2023 previa uma aplicação gradual, abrangendo um período de 10 a 15 anos. De acordo com a proposta, em 2026 deve ser criado um novo organismo, a *Autoridade Aduaneira da UE*, que será responsável pela gestão dos riscos a nível da União e deverá estar plenamente operacional em 2028. Além disso, a *Plataforma de Dados Aduaneiros da UE*, um conjunto centralizado de sistemas destinados a substituir a infraestrutura informática aduaneira existente nos Estados-Membros, entraria na sua primeira fase operacional limitada a partir de 2028 visando o comércio eletrónico.

4.28. Em 2024, o Parlamento Europeu adotou um documento legislativo sobre a proposta de reforma aduaneira¹⁵, na qual apelava à operacionalidade plena das funcionalidades da Plataforma de Dados antes da data prevista pela Comissão. Em abril de 2025, a proposta estava a ser debatida no Conselho da União Europeia. No início de 2025, a Comissão anunciou¹⁶ que estava disposta a trabalhar com os legisladores para antecipar partes da reforma proposta para 2026, a fim de fazer face aos desafios associados à grande subida das importações de baixo valor no comércio eletrónico.

4.29. O Tribunal observa que, até à adoção e execução da reforma, persistirão as insuficiências que assinalou anteriormente, tais como a falta de uma análise adequada à escala da UE dos riscos financeiros¹⁷ e as dificuldades na cobrança dos montantes corretos do IVA e dos direitos aduaneiros aplicáveis aos bens e serviços comercializados através da Internet¹⁸. O Tribunal realça igualmente que, até à adoção da reforma, a Comissão não está em condições de se preparar plenamente para a execução da mesma.

¹⁵ EP-PE_TC1-COD(2023)0156.

¹⁶ *Comunicação da Comissão* intitulada "Um conjunto abrangente de instrumentos da UE para um comércio eletrónico seguro e sustentável".

¹⁷ *Relatório Especial 04/2021, Controlos aduaneiros: harmonização insuficiente prejudica os interesses financeiros da UE.*

¹⁸ *Relatório Especial 12/2019, Comércio eletrónico: muitos dos desafios relativos à cobrança do IVA e dos direitos aduaneiros permanecem por resolver.*

4.30. Em 2024, o Tribunal constatou que, embora a Comissão tenha tomado algumas medidas preparatórias iniciais com vista à execução da reforma aduaneira, não tinha elaborado um plano, com prazos pormenorizados e atribuição de responsabilidades, para acompanhar os progressos realizados. A reforma é um projeto complexo e de grande escala. Embora a legislação ainda se encontre na fase de proposta, tendo em conta o calendário de execução inicial da Comissão e o apelo do Parlamento à aceleração da reforma aduaneira (ver pontos 4.27 a 4.28), existem riscos significativos de que esta não seja realizada de acordo com o calendário inicialmente previsto.

A avaliação, pela Comissão, do sistema do recurso próprio simplificado baseado no IVA não incluiu o impacto nas contribuições dos Estados-Membros

4.31. Em 2021, a Comissão simplificou o sistema do recurso próprio baseado no IVA, visando racionalizar os cálculos envolvidos e reduzir os encargos administrativos tanto para a Comissão como para os Estados-Membros. Esta simplificação incluiu a supressão da maioria dos ajustamentos e isenções e o congelamento da *taxa média ponderada* (TMP) aplicada ao longo do *quadro financeiro plurianual* para 2021-2027 no seu valor de 2016, eliminando assim a necessidade de os Estados-Membros calcularem uma nova TMP todos os anos.

4.32. Em 2024, em conformidade com o estipulado na regulamentação¹⁹, a Comissão elaborou um relatório com a sua primeira avaliação das alterações, onde conclui que o novo sistema simplificou efetivamente os cálculos e era adequado à cobrança do recurso próprio baseado no IVA. De acordo com o relatório da Comissão, os Estados-Membros reconheceram o impacto positivo da simplificação nos seus encargos administrativos.

4.33. O relatório mencionava igualmente as preocupações de alguns Estados-Membros quanto ao facto de o congelamento da TMP no valor de 2016 não refletir plenamente as alterações da taxa do IVA. Não obstante, concluía que as diferenças entre a TMP congelada e a taxa de IVA que teria sido utilizada ao abrigo do anterior sistema entre 2021 e 2024, na sua maioria, não ultrapassavam um ponto percentual.

¹⁹ Regulamento (CE, Euratom) nº 1553/89, artigo 13º-A.

4.34. O Tribunal comparou as contribuições dos Estados-Membros baseadas no IVA efetuadas com recurso à TMP congelada com as contribuições que teriam efetuado no âmbito do anterior sistema do recurso próprio baseado no IVA. A utilização da TMP congelada conduziu a uma redução global do recurso próprio baseado no IVA no montante de 1,6 mil milhões de euros para o período (3% do total das contribuições baseadas no IVA efetuadas). As contribuições baseadas no IVA de cinco Estados-Membros diminuíram mais de 5% durante o período, enquanto as de um Estado-Membro aumentaram 4%.

4.35. Esta redução não afetou o orçamento total da UE, dado que foi compensada pelo *papel de equilíbrio do recurso próprio baseado no RNB*, que compensa as quebras noutras fontes de receitas. O Tribunal calculou as contribuições adicionais baseadas no RNB que os Estados-Membros tiveram de efetuar para compensar a redução de 1,6 mil milhões de euros do recurso próprio baseado no IVA devido à utilização da TMP congelada no valor de 2016. O [anexo 4.4](#) apresenta o resultado combinado dos cálculos do IVA e do RNB. Apenas não foram afetados os Estados-Membros cuja matéria coletável do IVA está limitada a 50% da sua base do RNB ou aqueles cujas taxas de IVA permaneceram estáveis entre 2021 e 2023. Para alguns Estados-Membros, o impacto líquido da utilização da TMP congelada no valor de 2016 é significativo. As contribuições de dois baixaram mais de 100 milhões de euros do que teria acontecido se a TMP congelada não tivesse sido utilizada, ao passo que as de três outros subiram mais de 100 milhões de euros. Esta análise não foi incluída no relatório da Comissão.

Relatórios anuais de atividades

4.36. Globalmente, as informações sobre a regularidade dos recursos próprios fornecidas nos Relatórios Anuais de Atividades de 2024 publicados pela DG BUDG e pelo Eurostat confirmam as constatações e as conclusões do Tribunal.

4.37. No seu relatório anual de atividades de 2024, a DG BUDG comunicou que finalizou a quantificação das perdas de RPT decorrentes da subavaliação das importações de têxteis e calçado provenientes da China no período entre 2011 e 2017 em sete Estados-Membros²⁰. Em 31 de dezembro de 2024, o montante acumulado das perdas de RPT relacionadas com a subavaliação por todos os restantes Estados-Membros está estimado nas contas da UE em 0,9 mil milhões de euros, sendo os juros de mora conexos estimados em 0,3 mil milhões de euros. A DG BUDG pretende finalizar os cálculos para os restantes Estados-Membros no decurso de 2025.

²⁰ Alemanha, Irlanda, Luxemburgo, Países Baixos, Áustria, Eslováquia e Suécia.

Conclusões e recomendações

Conclusão

4.38. Globalmente, as provas de auditoria indicam que o nível de erros nas receitas não é significativo. Os sistemas relativos às receitas examinados pelo Tribunal eram geralmente eficazes. No entanto, alguns elementos dos sistemas de controlo para a gestão das reservas relativas ao IVA e dos pontos em aberto relativos aos RPT eram parcialmente eficazes (ver pontos [4.17](#) e [4.18](#)). Além disso, a prestação de informações sobre as reservas relativas ao RNB e a comunicação de dados sobre o recurso próprio baseado nos plásticos, bem como alguns elementos dos principais controlos internos dos RPT avaliados pelo Tribunal em três Estados-Membros, eram parcialmente eficazes (ver pontos [4.15](#), [4.20-4.22](#) e [4.25](#)).

4.39. O Tribunal constatou igualmente que existiam riscos para a execução atempada da reforma aduaneira e que o primeiro relatório de avaliação da Comissão sobre a reforma do recurso próprio baseado no IVA não incluiu o seu impacto nas contribuições dos Estados-Membros (ver pontos [4.30](#) e [4.34](#)). Estas questões não afetam a opinião de auditoria do Tribunal sobre a regularidade das receitas, uma vez que não dizem diretamente respeito às operações subjacentes às contas.

Recomendações

4.40. Os resultados do seguimento realizado pelo Tribunal a recomendações anteriores são apresentados no [quadro 4.1](#). O Tribunal analisou quatro recomendações dos seus Relatórios Anuais relativos a 2020, 2021 e 2022 que deviam ser executadas em 2024. Constatou que a Comissão executou totalmente duas recomendações e uma em alguns aspetos. No que se refere à quarta recomendação, uma parte tinha sido executada totalmente e os restantes elementos já não eram pertinentes.

4.41. Na sequência das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2024, o Tribunal formula a recomendação que se segue à Comissão.

Recomendação 4.1 – Acelerar os preparativos para a execução da proposta de reforma aduaneira

A Comissão deve intensificar as suas ações para assegurar uma execução atempada da reforma aduaneira, depois de esta ser adotada, através da elaboração de um plano que fixe prazos pormenorizados e da atribuição de responsabilidades pelo acompanhamento dos progressos no que se refere aos seguintes aspetos:

- a) a criação da Autoridade Aduaneira da UE e o seu funcionamento inicial, até que esta tenha capacidade operacional para executar o seu próprio orçamento;
- b) o desenvolvimento, a execução e a manutenção da Plataforma de Dados Aduaneiros da UE.

Prazo: final de 2026

Anexos

Anexo 4.1 – Seguimento das recomendações anteriores

Nível de aceitação:  aceite  parcialmente aceite  não aceite  sem informações

Nível de execução:  totalmente executada  executada na maior parte dos aspetos  executada em alguns aspetos
 não executada  já não é pertinente ou avaliação inconclusiva

Ano	Recomendação do TCE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2020	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: Recomendação 3.1 Rever e atualizar o método de verificação dos dados relativos ao RNB dos Estados-Membros nos futuros ciclos plurianuais, visando continuar a simplificar o processo e reduzir o período durante o qual estes dados podem ser alterados após o final do ciclo.			Ver ponto 4.13 .

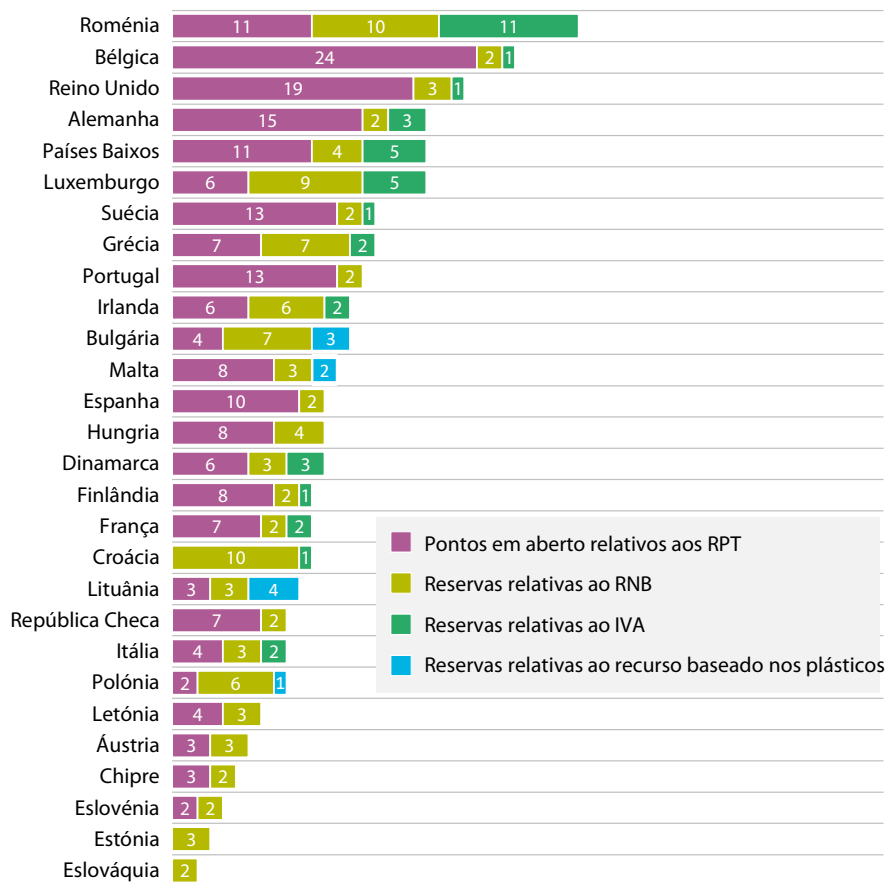
Ano	Recomendação do TCE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2021	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: Recomendação 3.2 Rever os seus procedimentos de gestão das reservas relativas ao IVA, de modo a estabelecer prazos mais harmonizados e rigorosos para as autoridades nacionais e tornar mais eficiente o seu seguimento e o levantamento das reservas.			A Comissão ainda não atualizou os seus procedimentos internos nesta matéria. No final de 2024, a Comissão ainda estava a rever os seus procedimentos internos, a fim de ter em conta as novas declarações simplificadas do IVA e as alterações do quadro jurídico introduzidas pelo sistema simplificado do IVA.

Ano	Recomendação do TCE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2022	O Tribunal recomenda que a Comissão deve:			
	Recomendação 4.1			
	Rever os seus procedimentos de gestão dos casos de não aplicação da Diretiva IVA que possam ter impacto no orçamento da UE, em concreto:			
	a) controlar sistematicamente os prazos das diferentes etapas, tanto do <i>procedimento de infração</i> como de outras medidas coercivas destinadas a resolver o incumprimento, e tomar medidas oportunas para evitar atrasos excessivos; b) avaliar se uma não conformidade que prejudica o recurso próprio baseado no IVA assinalada num Estado-Membro é de natureza transversal e, por isso, é aplicável a outros Estados-Membros; c) tomar medidas atempadas e, eventualmente, emitir reservas transversais que assegurem o pagamento correto das contribuições nacionais baseadas no IVA para o orçamento da UE.	✓ ✓ ✓	  	Recomendação 4.1 a): A Comissão (Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira) concluiu a revisão do seu quadro interno para acompanhamento da gestão das suas medidas de garantia da aplicação da legislação. A maioria dos procedimentos de infração relacionados com a Diretiva IVA pendentes no final de 2022 foi encerrada. Recomendação 4.1. b) e c): Em março de 2025, a Comissão partilhou com os Estados-Membros a sua estratégia para aplicação do artigo 3º, nº 2, alínea c), na sequência da adoção do Regulamento (CE) nº 1553/89 alterado. No âmbito da mesma, o cálculo da correção só seria exigido para as infrações caso fosse enviada uma carta de notificação formal e o Estado-Membro admitisse a infração ou infrações confirmadas pelo Tribunal de Justiça da União Europeia. Por conseguinte, a Comissão só podia emitir reservas relativas à não aplicação da Diretiva IVA quando uma destas condições estivesse preenchida.

Ano	Recomendação do TCE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2022	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: Recomendação 4.2 Concluir, sem demora, a reavaliação dos pedidos apresentados pelos Estados-Membros antes de maio de 2022 (que não estavam sujeitos a prazos regulamentares) nos quais manifestam desacordo com a avaliação inicial, pela Comissão, dos casos de anulação de RPT.			A Comissão concluiu a reavaliação dos 59 casos pendentes relacionados com pedidos de Estados-Membros que discordaram da avaliação inicial de anulação da Comissão (casos comunicados antes de 3 de maio de 2022).

Fonte: TCE.

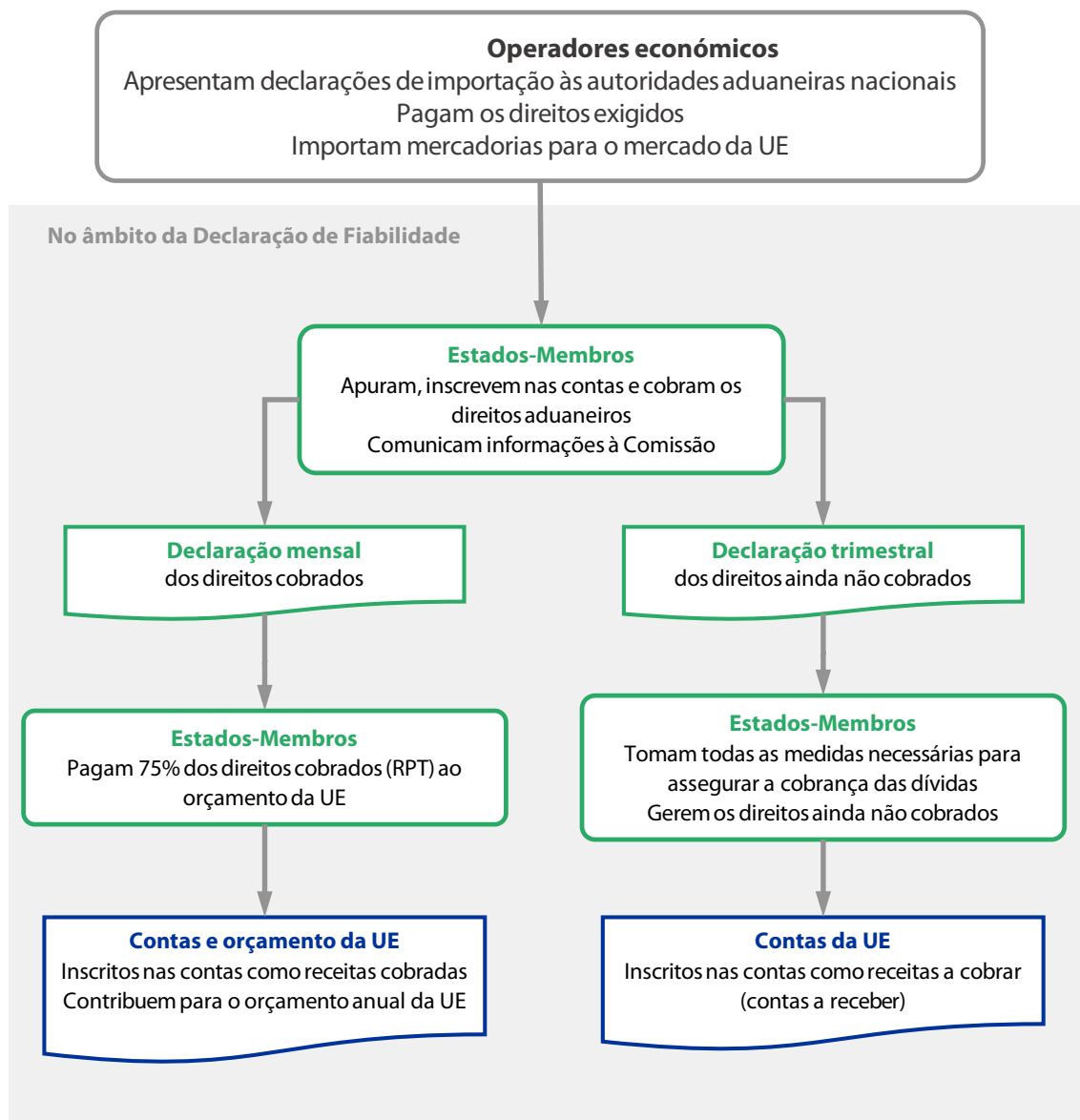
Anexo 4.2 – Número de reservas relativas ao RNB, ao IVA e ao recurso baseado nos plásticos e pontos em aberto relativos aos RPT que permanecem pendentes, por Estado-Membro, em 31 de dezembro de 2024



	Pontos em aberto relativos aos RPT	Reservas relativas ao RNB	Reservas relativas ao IVA	Reservas relativas ao recurso baseado nos plásticos
Total em 31.12.2024	204	109	40	10
Total em 31.12.2023	274	40	67	

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Anexo 4.3 – Processo de elaboração das declarações de RPT relativas aos direitos (cobrados e ainda não cobrados) e sua inscrição nas contas e no orçamento da UE



Fonte: TCE, com base na legislação e nas regras da UE em vigor.

Anexo 4.4 – Impacto líquido do congelamento da taxa média ponderada no valor de 2016 (refletindo as alterações das contribuições baseadas no IVA e no RNB)

(em milhares de euros)

Estados-Membros	2021	2022	2023	Total (2021-2023)
Bélgica	13 673	5 066	-20 708	-1 969
Bulgária	755	123	-3 550	-2 672
República Checa	-13 357	-9 611	-9 084	-32 051
Dinamarca	11 466	12 491	14 496	38 452
Alemanha	-160 432	-171 094	-136 900	-468 426
Estónia	895	981	1 186	3 062
Irlanda	-12 716	-2 206	-12 126	-27 047
Grécia	-36 160	-32 781	-34 930	-103 871
Espanha	-2 891	-11 790	-61 953	-76 634
França	90 276	91 400	157 123	338 799
Croácia	1 859	2 153	2 733	6 745
Itália	52 989	-34 879	-15 308	2 803
Chipre	729	813	996	2 538
Letónia	1 218	1 180	1 851	4 248
Lituânia	1 914	618	736	3 268
Luxemburgo	1 590	1 653	2 062	5 304
Hungria	-9 243	-4 853	-5 482	-19 579
Malta	441	491	625	1 558
Países Baixos	58 296	88 046	109 661	256 003
Áustria	-32 646	20 170	35 049	22 573
Polónia	17 739	19 435	-66 926	-29 752
Portugal	2 765	7 564	9 454	19 784
Roménia	-22 033	-27 162	-20 864	-70 059
Eslovénia	814	634	2 621	4 069
Eslováquia	-527	-1 299	-6 732	-8 558
Finlândia	8 081	8 477	12 383	28 942
Suécia	24 505	34 380	43 585	102 470
Total	0	0	0	0

Nota: os montantes negativos representam reduções nas contribuições dos Estados-Membros, os positivos representam aumentos das contribuições.

Fonte: TCE.

Capítulo 5

Mercado único, inovação e digital

Índice

	Pontos
Introdução	5.1.-5.9.
Breve descrição	5.2.-5.8.
Âmbito e método da auditoria	5.9.
Regularidade das operações	5.10.-5.33.
Erros nos programas de investigação	5.15.-5.30.
Os custos de pessoal são os mais afetados por erros	5.15.-5.16.
Alguns beneficiários ainda não se adaptaram às alterações introduzidas pelas regras do Horizonte Europa	5.17.-5.18.
Alguns beneficiários declaram custos inelegíveis relativos a investigadores destacados de outras organizações	5.19.-5.20.
Outros erros nos custos de pessoal	5.21.
Outros <i>custos diretos</i> inelegíveis	5.22.-5.24.
Simplificação através do financiamento de montante fixo	5.25.-5.30.
Erros nos projetos de infraestruturas	5.31.-5.33.
Análise da gestão, pela Comissão, do apoio financeiro a terceiros no domínio da investigação	5.34.-5.39.
Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação	5.40.-5.43.
Conclusões e recomendações	5.44.-5.47.
Conclusões	5.44.-5.45.
Recomendações	5.46.-5.47.
Anexo	
Anexo 5.1 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio do "Mercado único, inovação e digital"	

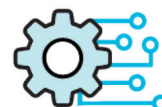
Introdução

5.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas à rubrica 1, "Mercado único, inovação e digital", do *quadro financeiro plurianual (QFP)*. A figura 5.1 mostra uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2024.

Figura 5.1 – Pagamentos e população de auditoria

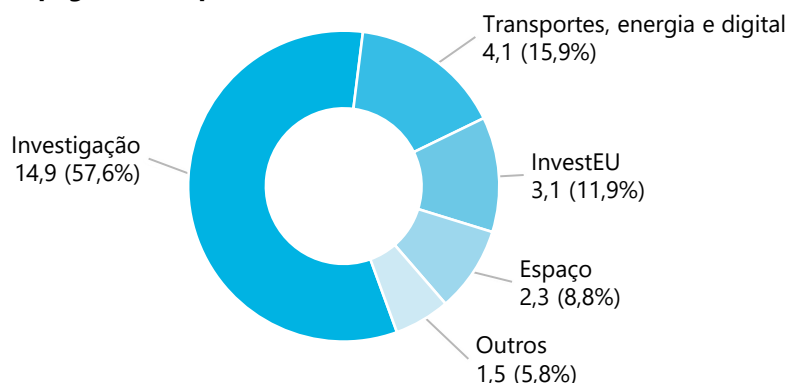
Mercado único, inovação e digital

25,9 mil milhões de euros (13,5% das despesas do orçamento da UE)



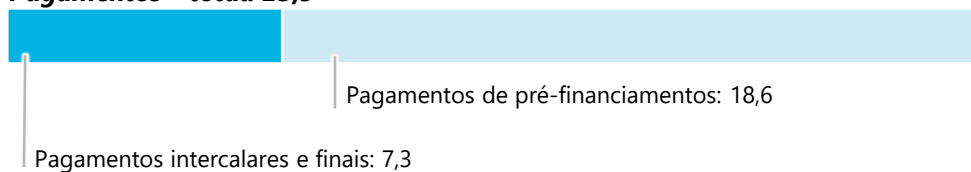
(mil milhões de euros)

Repartição dos pagamentos por fundo em 2024

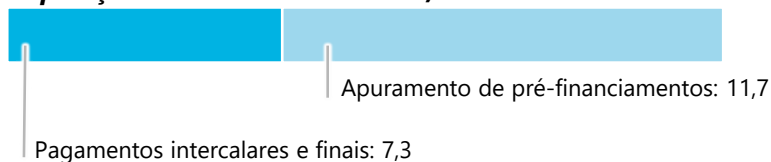


População de auditoria em 2024 em comparação com os pagamentos

Pagamentos – total: 25,9



População de auditoria – total: 19,0



Fonte: TCE, com base em dados das *contas consolidadas* da União Europeia de 2024.

Breve descrição

5.2. Os *programas* financiados no âmbito da rubrica "Mercado único, inovação e digital" são diversificados e visam apoiar projetos que contribuam, nomeadamente, para a investigação e a inovação, bem como para o desenvolvimento das infraestruturas europeias nos setores dos transportes, energia e digital; das comunicações; da transformação digital e do mercado único; e da política espacial.

5.3. A maioria das despesas destes programas é gerida diretamente pela Comissão, incluindo através de *agências de execução*. As restantes partes do orçamento ao abrigo da rubrica 1 do QFP são executadas por *empresas comuns* e *agências descentralizadas* (ver as secções pertinentes nos relatórios anuais específicos correspondentes relativos ao exercício de 2024).

5.4. Os principais *programas* de investigação e inovação são o *Horizonte Europa*, no período de 2021-2027, e o seu antecessor, o *Horizonte 2020*, no período de 2014-2020. Em 2024, este último representou cerca de dois terços das *operações* de investigação auditadas pelo Tribunal.

5.5. A rubrica 1 do QFP também financia projetos de infraestruturas, nomeadamente no âmbito do *Mecanismo Interligar a Europa (MIE)*, o fundo *InvestEU* e os programas espaciais, como o *Galileo* (o sistema global de navegação por satélite da UE), o EGNOS (o Serviço Europeu Complementar Geoestacionário de Navegação) e o Copernicus (Programa Europeu de Observação da Terra).

5.6. O grosso das despesas de investigação ao abrigo dos programas Horizonte e do MIE tem a forma de *subvenções* concedidas a *beneficiários* públicos ou privados que participam em projetos. Inicialmente, a Comissão concede pré-financiamento aos beneficiários após a assinatura de uma convenção de subvenção. No caso das subvenções que reembolsam os custos reais, que constituem o tipo de financiamento mais comum no domínio da investigação, os beneficiários comunicam os seus custos reais e são reembolsados em conformidade. Quando são concedidas subvenções de *montante fixo*, os beneficiários recebem um montante fixo predefinido para cada módulo de atividades concluído, independentemente dos custos efetivamente suportados, ou seja, o apoio financeiro é pago após a conclusão dos módulos de atividades.

5.7. Em regra, os programas espaciais são geridos indiretamente por organismos de execução específicos (como a Agência Espacial Europeia e a Agência da UE para o Programa Espacial), que são reembolsados com base nas suas despesas efetivas com os programas.

5.8. Os instrumentos financeiros (ou seja, empréstimos, garantias e investimentos em capital próprio) do programa InvestEU são executados principalmente pelo Banco Europeu de Investimento ou pelo Fundo Europeu de Investimento, que, por sua vez, recorrem a intermediários financeiros.

Âmbito e método da auditoria

5.9. Aplicando a abordagem e o método de auditoria descritos no **anexo 1.1**, em 2024 o Tribunal examinou, relativamente a esta rubrica do QFP:

- a) uma amostra estatisticamente representativa de 127 operações que abrange o conjunto dos domínios de despesas desta rubrica do QFP. Era composta por 99 operações no domínio da investigação e inovação (65 no âmbito do Horizonte 2020 e 34 do Horizonte Europa) e 28 operações relativas a outros programas (designadamente 10 operações do MIE, quatro instrumentos financeiros e seis operações dos programas espaciais e do mercado único). Os beneficiários auditados estavam localizados em 17 Estados-Membros e quatro países terceiros;
- b) a gestão, pela Comissão, do *apoio financeiro a terceiros* no âmbito de programas de investigação;
- c) as informações sobre a *regularidade* apresentadas nos *relatórios anuais de atividades* da Direção-Geral das Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias (DG CNECT) e da *Agência de Execução do Conselho Europeu de Investigação* (ERCEA) e incluídas no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE)* elaborado pela Comissão.

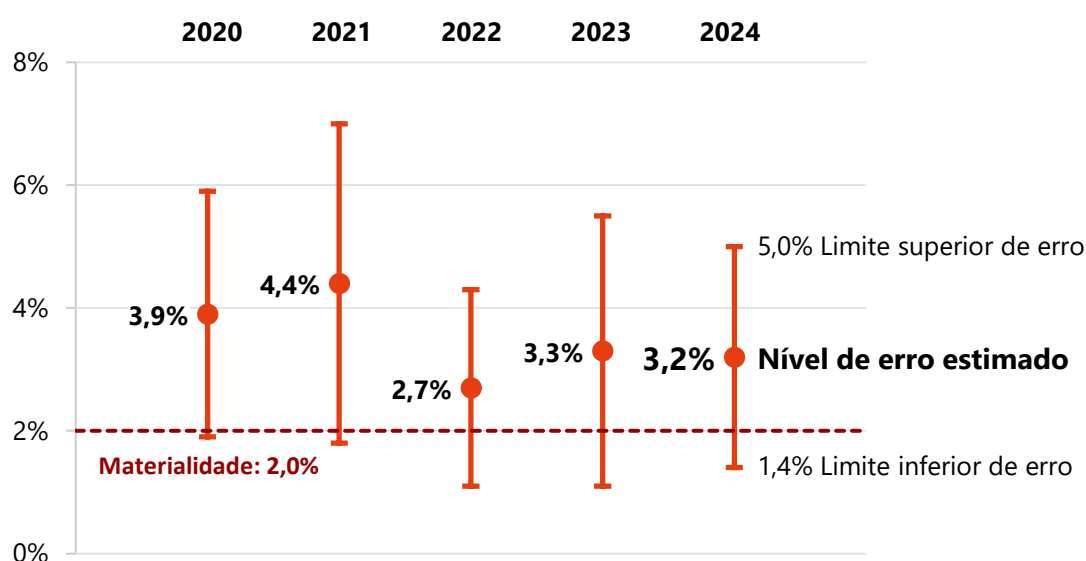
O Tribunal teve igualmente em conta os resultados das suas auditorias anuais a 11 agências da UE, ao Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT) e às empresas comuns que executam o orçamento ao abrigo da rubrica 1 do QFP. Estes resultados foram publicados nos relatórios anuais específicos do Tribunal relativos a 2023 e baseiam-se no exame de 222 operações.

Regularidade das operações

5.10. Das 127 operações examinadas, 32 (25%) tinham *erros*. Com base nos 28 erros quantificados e nos erros adicionais detetados em operações executadas pelas agências da UE, pelas empresas comuns e pelo EIT, o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 3,2% (ver [figura 5.2](#)).

Figura 5.2 – Impacto estimado dos erros quantificáveis

Nível de erro estimado



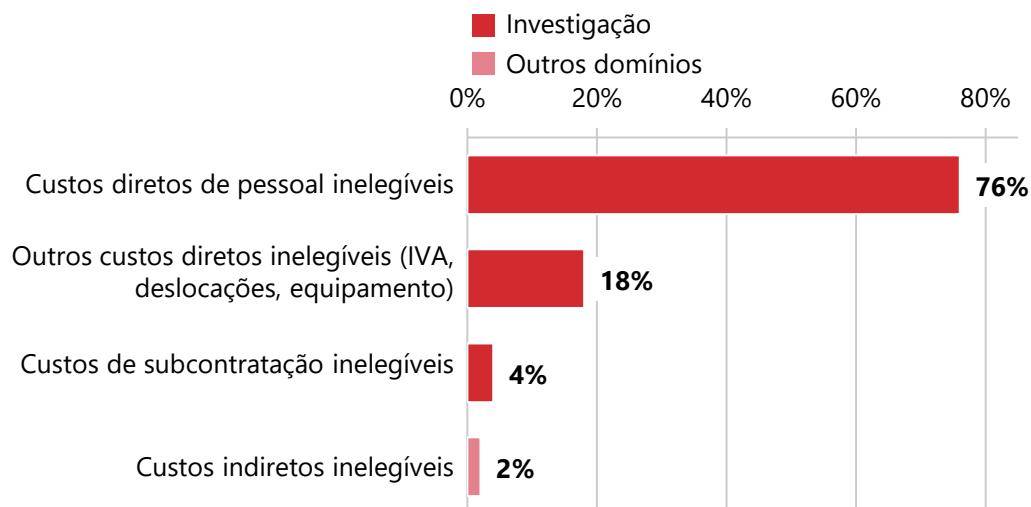
Dimensão da amostra (operações)

2020	2021	2022	2023	2024
133	130	127	127	127

Fonte: TCE.

5.11. A [figura 5.3](#) mostra a repartição do *nível de erro estimado* pelo Tribunal para 2024 por tipo de erro, distinguindo entre as operações no âmbito da investigação e as restantes.

Figura 5.3 – Repartição do nível de erro estimado por tipo de erro



Fonte: TCE.

5.12. A investigação permanece um domínio em que os programas de despesas são de risco elevado. O Tribunal encontrou *erros quantificáveis* em 26 das 99 operações de investigação auditadas como parte da sua amostra representativa (26%). A auditoria do Tribunal não detetou diferenças significativas entre o Horizonte 2020 e o Horizonte Europa no que diz respeito à regularidade das despesas, apesar das simplificações introduzidas ao abrigo deste último para facilitar a comunicação dos custos pelos beneficiários.

5.13. No caso dos outros programas e atividades, o Tribunal detetou erros em três das 28 operações da amostra, dois dos quais eram quantificáveis (ambos em projetos do MIE).

5.14. A Comissão aplicou medidas corretivas antes das auditorias do Tribunal em vários casos da amostra, que não tiveram um impacto significativo no nível de erro estimado para este capítulo.

Erros nos programas de investigação

Os custos de pessoal são os mais afetados por erros

5.15. O Tribunal detetou erros relacionados com os custos de pessoal, que constituem a maior parte dos custos na maioria dos projetos de investigação, em 24 (ou seja, 24%) das 99 operações de investigação examinadas. Mais uma vez, não existem diferenças significativas entre o Horizonte 2020 e o Horizonte Europa.

5.16. Para além dos erros quantificáveis referidos, o Tribunal também comunicou dois erros não quantificáveis resultantes da aplicação incorreta das regras de cálculo dos custos de pessoal nos projetos do Horizonte Europa.

Alguns beneficiários ainda não se adaptaram às alterações introduzidas pelas regras do Horizonte Europa

5.17. No âmbito do programa Horizonte 2020, os beneficiários devem calcular as taxas horárias anuais ou mensais do seu pessoal e multiplicá-las pelo número de horas despendidas em projetos da UE. No entanto, no programa Horizonte Europa, as regras foram alteradas num intuito de simplificação: os beneficiários devem agora calcular as taxas diárias e multiplicá-las pelo número de dias ("equivalentes de dias") despendidos em projetos da UE.

5.18. Porém, as auditorias do Tribunal revelaram que nem todos os beneficiários se adaptaram às novas regras. Em cinco das 34 operações do Horizonte Europa incluídas na sua amostra, o Tribunal constatou que os beneficiários ainda utilizaram o método de cálculo anterior ou não seguiram integralmente as novas regras. Assim, as declarações de custos de três deles estavam incorretas.

Alguns beneficiários declaram custos inelegíveis relativos a investigadores destacados de outras organizações

5.19. Ambos os programas de investigação permitem que os beneficiários declarem custos de pessoal relativos a investigadores diretamente empregados por outra organização e destacados junto deles – a menos que a outra organização seja beneficiária do mesmo projeto, caso em que apenas o beneficiário que emprega o investigador tem o direito de declarar os custos. Além disso, ambos os programas limitam os custos elegíveis aos custos reais suportados pela organização empregadora, devendo estes custos ser aprovados pela Comissão.

5.20. O Tribunal detetou erros nos custos relativos a pessoas destacadas em quatro operações da amostra. A [caixa 5.1](#) apresenta um exemplo.

Caixa 5.1

Exemplo de um erro nos custos declarados relativos a investigadores destacados

Uma entidade pública na Bélgica declarou custos relativos a dois investigadores ao abrigo de uma subvenção do Horizonte 2020, ambos destacados por outras organizações.

Relativamente a um deles, o beneficiário tinha celebrado um acordo de destacamento com outra organização que não empregava diretamente a pessoa, fazendo-o antes através de uma empresa em nome individual. Por conseguinte, os requisitos de elegibilidade aplicáveis aos custos de pessoal não foram cumpridos. Contudo, estes custos poderiam ser elegíveis como custos de subcontratação, sob reserva de notificação prévia e aprovação pela Comissão.

O segundo investigador era um doutorando ao serviço do beneficiário, mas empregado por uma universidade, que era efetivamente outro beneficiário da mesma convenção de subvenção. Também neste caso as regras de elegibilidade não foram observadas.

Outros erros nos custos de pessoal

5.21. Outros erros nos custos de pessoal incluíram a utilização de montantes estimados em vez de custos reais, a declaração de custos não suportados pelo beneficiário e a imputação de dias de trabalho ao projeto durante ausências (ver um exemplo na [caixa 5.2](#)). O Tribunal detetou igualmente três casos na amostra em que os custos médios não tinham sido calculados em conformidade com a prática contabilística do beneficiário ou com as regras da Comissão.

Caixa 5.2

Exemplo de um beneficiário que declarou custos relativos a tempo não despendido no projeto auditado

Um beneficiário sem fins lucrativos na Bélgica recebeu uma subvenção do Horizonte Europa e declarou custos relativos ao pessoal que trabalhou no projeto durante o período de referência de 12 meses.

O beneficiário declarou custos referentes a 215 dias para uma pessoa, o número máximo de dias possível ao abrigo do Horizonte Europa. A pessoa tinha registado 261,5 dias de trabalho no projeto, ao passo que os registos do beneficiário mostravam que essa pessoa tinha estado ausente devido a férias anuais, baixa por doença de curta duração e outros motivos durante 55,5 dias e, por conseguinte, tinha trabalhado apenas 206 dias. Assim sendo, os custos declarados pelo beneficiário eram demasiado elevados.

Outros custos diretos inelegíveis

5.22. Uma condição fundamental de elegibilidade dos custos é que estes sejam suportados no âmbito da ação e necessários à sua execução. Tal como em anos anteriores¹, o Tribunal constatou que esta condição não tinha sido cumprida em quatro operações auditadas em 2024. Em dois casos, o beneficiário tinha declarado custos relativos a conferências que não tinham uma relação direta com o projeto ou que incluíam eventos sociais não necessários para o projeto.

5.23. O Tribunal detetou igualmente quatro erros na declaração de custos relacionados com equipamentos nos 12 projetos de investigação em que auditou esses custos (ver um exemplo na [caixa 5.3](#)).

¹ Relatório Anual relativo a 2023, ponto 5.22, e Relatório Anual relativo a 2022, ponto 5.22.

Caixa 5.3

Exemplo de erro na declaração de custos relacionados com equipamento

Os beneficiários podem ter de adquirir equipamento especializado para executar um projeto de investigação e têm o direito de declarar os custos de amortização correspondentes. Quando o beneficiário aluga o equipamento, pode declarar custos até ao montante dos custos de amortização de um ativo similar.

Num projeto do Horizonte Europa, uma entidade privada na Irlanda declarou erradamente o custo de locação de duas máquinas em vez do custo de amortização (mais baixo) de equipamento semelhante.

5.24. Por último, o Tribunal detetou igualmente 10 erros quantificáveis noutras categorias de custos da amostra. Estes incluíam a declaração de IVA dedutível, bens e serviços inelegíveis faturados internamente, custos suportados após o período de referência auditado, falta de documentos comprovativos e utilização de taxas de câmbio incorretas.

Simplificação através do financiamento de montante fixo

5.25. No Horizonte Europa, a Comissão pode também prestar apoio financeiro a projetos de investigação sob a forma de subvenções de montante fixo, se esta opção estiver especificada nos programas de trabalho ou nos convites à apresentação de propostas. O financiamento de montante fixo é uma *opção de custos simplificados* prevista no artigo 125º do [Regulamento Financeiro](#), que exige que sejam fornecidas previamente estimativas de custos pormenorizadas para cada categoria de custos por beneficiário e módulo de atividades. Antes da assinatura da convenção de subvenção, os peritos contratados pela Comissão avaliam as estimativas de custos em relação às atividades propostas, a fim de garantir que são razoáveis e não excessivas. Em seguida, a Comissão paga o montante da subvenção sob reserva da "execução adequada" dos módulos de atividades, tal como avaliados pelos peritos.

5.26. No seu parecer² sobre as regras de participação em ações no âmbito do Sétimo Programa-Quadro, o Tribunal considera que "os montantes fixos se adequam a módulos de atividades claramente definidos no âmbito de cada projeto" e observou que a "aplicação desse sistema pode deparar-se com dificuldades, especialmente quando os módulos de atividades registem atrasos, estejam apenas parcialmente concluídos ou sejam substituídos por outras atividades". No seu relatório especial³ posterior sobre as medidas de simplificação introduzidas no programa Horizonte 2020, o Tribunal recomendou que a Comissão intensificasse os testes dos montantes fixos e lançasse novas iniciativas-piloto "a fim de identificar os tipos de projeto mais adequados, avaliar possíveis desvantagens e conceber soluções apropriadas".

5.27. O Relatório Anual do Tribunal relativo a 2022⁴ continha uma análise dos procedimentos da Comissão para o financiamento de montante fixo na investigação, nomeadamente os "montantes fixos únicos", que se destinam a cobrir a totalidade do financiamento de um projeto pela UE.

5.28. Em julho de 2024, a Comissão avaliou a utilização de financiamento de montante fixo no Horizonte 2020 e no Horizonte Europa⁵. Concluiu que os beneficiários consideram que esta forma de financiamento transfere a tónica dos custos para o conteúdo científico dos projetos e reduz os encargos administrativos associados à gestão das subvenções e os custos de comunicação de informações. Não obstante, o Tribunal observa que a Comissão ainda não concluiu quaisquer revisões técnicas *a posteriori* da aplicação das subvenções de montante fixo (o processo começou no final de 2024).

5.29. O Tribunal auditou uma (primeira) operação de montante fixo único em 2024 (ver mais informações na [caixa 5.4](#)).

² Parecer 1/2006.

³ Relatório Especial 28/2018, recomendação 2.

⁴ Relatório Anual relativo a 2022, pontos 5.25 a 5.32.

⁵ *Assessment of Lump Sum Funding in Horizon 2020 and Horizon Europe*, Comissão Europeia, julho de 2024.

Caixa 5.4

Exemplo de uma auditoria ao pagamento de uma subvenção de montante fixo

Um beneficiário público nos Países Baixos participou num projeto no domínio da biomedicina. A Comissão concedeu 6 milhões de euros para a totalidade do projeto sob a forma de financiamento de montante fixo, dos quais 2 milhões de euros foram afetados ao beneficiário auditado. O projeto foi dividido em 11 módulos de atividades executados por sete beneficiários. O montante total da subvenção e os montantes individuais a pagar aos beneficiários para cada módulo de atividades foram determinados com base nas estimativas de custos dos beneficiários e na respetiva avaliação pelos peritos.

O Tribunal auditou o primeiro *pagamento intercalar* relativo à participação do beneficiário nos módulos de atividades 1 a 4, que tinham sido comunicados como concluídos no momento do pagamento.

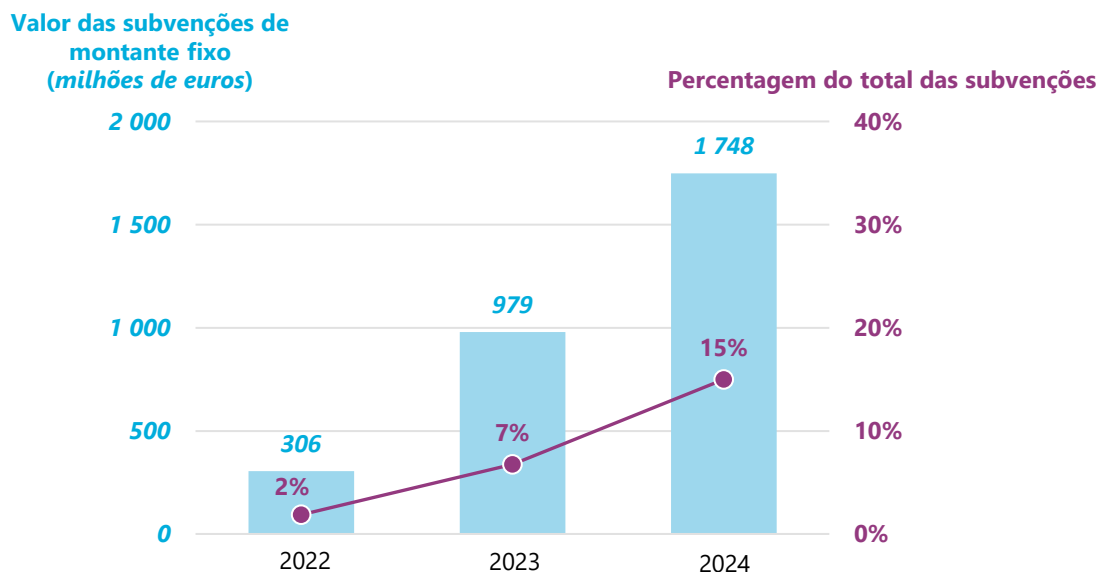
O Tribunal examinou tanto os documentos do projeto que o beneficiário tinha transmitido à Comissão como outras informações fornecidas durante a auditoria, a fim de verificar se o beneficiário tinha executado a sua parte dos módulos. Avaliou igualmente se os recursos orçamentados tinham sido utilizados como previsto.

O Tribunal constatou que o beneficiário não adquiriu um equipamento específico (com um custo estimado de cerca de 25 000 euros) incluído na convenção de subvenção assinada, mas utilizou outro instrumento de que já dispunha. No entanto, o beneficiário não mencionou esta alteração nas informações que comunicou sobre o projeto. A Comissão considerou que os dois módulos de trabalho conexos foram executados a seu contento e pagou na íntegra os respetivos montantes fixos (num montante combinado de 742 000 euros).

Com base nas informações obtidas durante a auditoria, não é claro se a inclusão deste elemento específico de equipamento na proposta de orçamento era necessária e justificada.

5.30. Até 2027, a Comissão tenciona executar pelo menos 50% do orçamento (atribuído a convites à apresentação de propostas) ao abrigo do Horizonte Europa sob a forma de financiamento de montante fixo único. No entanto, até à data, a concessão deste tipo de financiamento tem sido reduzida, representando apenas cerca de 15% de todas as subvenções assinadas em 2024, o que o Tribunal mostra na *figura 5.4*. Por conseguinte, o Tribunal espera que o financiamento de montante fixo se reflita gradualmente na sua amostra nos próximos anos.

Figura 5.4 – Valor e percentagem das subvenções de montante fixo no Horizonte Europa em 2022-2024



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Erros nos projetos de infraestruturas

5.31. Nos projetos de infraestruturas no âmbito do programa MIE, a grande maioria dos custos declarados referem-se a obras e estudos realizados por contratantes. Os beneficiários podem igualmente declarar custos de pessoal se estes estiverem diretamente relacionados com a execução da ação e não incluírem quaisquer *custos indiretos*. Em geral, os custos indiretos, incluindo as despesas de administração, recursos humanos e formação, não são elegíveis neste contexto.

5.32. O Tribunal detetou um caso em que um beneficiário tinha declarado custos indiretos que não são elegíveis (ver [caixa 5.5](#)).

Caixa 5.5**Exemplo de um beneficiário que declara custos indiretos num projeto do MIE**

Foi criada uma entidade pública em França especificamente para gerir parte de um projeto do MIE no domínio dos transportes. Na sua declaração de custos referente ao período auditado, o beneficiário tinha incluído custos relativos a uma pessoa que trabalhava na equipa de recursos humanos (em tarefas horizontais como recrutamento, processamento dos vencimentos e formação profissional) que não podiam ser diretamente atribuídos ao projeto.

Por conseguinte, os custos correspondentes não eram elegíveis para financiamento da UE e o beneficiário não deveria tê-los incluído na sua declaração.

5.33. Noutra operação do MIE, o Tribunal detetou uma discrepância entre os custos que o beneficiário tinha declarado à Comissão e os pagamentos subjacentes registados no seu sistema contabilístico. Constatou igualmente que o beneficiário tinha realizado um procedimento de contratação para este projeto que não cumpria as disposições da convenção de subvenção nem as regras internas do beneficiário.

Análise da gestão, pela Comissão, do apoio financeiro a terceiros no domínio da investigação

5.34. No âmbito dos programas de investigação, o apoio financeiro a terceiros é utilizado para prestar apoio a projetos e entidades geralmente de menor dimensão. A Comissão, juntamente com as agências de execução, celebra convenções de subvenção com um ou mais beneficiários que atuam como uma forma de organismos de execução, concedendo subvenções a terceiros.

5.35. O montante máximo que um terceiro pode receber através deste tipo de financiamento é de 60 000 euros, salvo especificação em contrário no programa de trabalho ou no convite à apresentação de propostas, tal como definido no artigo 207º do [Regulamento Financeiro](#). Os beneficiários que distribuem o apoio a terceiros são obrigados a assegurar que os mesmos cumprem obrigações específicas, incluindo as relacionadas com conflitos de interesses, confidencialidade e ética, e respeitam o direito de auditoria do Tribunal.

5.36. O Tribunal selecionou este tema para avaliação aprofundada devido tanto aos riscos específicos associados a outras entidades que distribuem e controlam o financiamento da UE como ao aumento significativo deste tipo de financiamento. O montante do apoio financeiro sob a forma de subvenções do Horizonte 2020 ascendeu a 2,5 mil milhões de euros para todo o período de programação. No final de 2024, o montante deste tipo de apoio no Horizonte Europa já era mais do dobro (5,5 mil milhões de euros).

5.37. O Tribunal analisou as orientações da Comissão sobre a gestão dessas subvenções e examinou as 11 operações que constavam das suas amostras da rubrica 1 do QFP relativas a 2023 e 2024.

5.38. Estas auditorias revelaram que:

- o o limiar de 60 000 euros tinha sido ultrapassado em nove destes 11 casos (com subvenções individuais até 330 000 euros), sem uma justificação adequada para a derrogação no programa de trabalho ou no convite à apresentação de propostas. Esta situação não está em consonância com os requisitos jurídicos. Segundo a Comissão, a necessidade de montantes de subvenção mais elevados é inerente a certos tipos de ações. O Tribunal considera que esta explicação é insuficiente para justificar um financiamento individual a terceiros que exceda o limiar referido;
- o em apenas três dos 11 casos, as convenções celebradas entre os beneficiários e terceiros incluíam todas as obrigações impostas pelas convenções de subvenção da UE. Em dois outros casos, algumas estavam incluídas, mas nos restantes seis casos todas estas obrigações foram omitidas das condições contratuais. Numa das operações, o terceiro questionou os direitos de auditoria do Tribunal, devido à falta de disposições correspondentes no seu acordo com o beneficiário. O acesso aos elementos de prova necessários para a auditoria do Tribunal só foi concedido após muitos contactos.

5.39. Além disso, o Tribunal constatou que os beneficiários aos quais a Comissão confiou a gestão do apoio financeiro a terceiros não são obrigados a demonstrar a *eficácia* dos controlos que realizam para assegurar a regularidade das despesas da UE. O Tribunal considera que esta falta representa um risco especial para a *boa gestão financeira* e a proteção dos interesses financeiros da UE.

Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

5.40. O Tribunal analisou as informações constantes do RAGE de 2024 da Comissão sobre a estimativa do risco no momento do pagamento (1,6%) na rubrica 1 do QFP. Esta percentagem situa-se no extremo inferior do intervalo do nível de erro estimado pelo Tribunal, tal como na maioria dos anos, e é inferior ao nível de materialidade.

5.41. Em 2024, as principais despesas da DG CNECT diziam respeito aos programas Horizonte 2020, Horizonte Europa e Europa Digital, enquanto as despesas da ERCEA se referiam ao Horizonte 2020 e ao Horizonte Europa. Quanto ao Horizonte 2020, a Comissão calculou e apresentou uma única taxa de erro representativa cumulativa detetada de cerca de 3,6% para o programa. A taxa de *erro residual* cumulativa, tendo em conta as medidas corretivas, é de cerca de 1,8% (as taxas de erro individuais são de cerca de 1,8% e 0,9% para a DG CNECT e a ERCEA, respetivamente).

5.42. Dado que as campanhas de auditoria *ex post* relativas ao Horizonte Europa e ao Europa Digital foram lançadas no segundo semestre de 2024, não está ainda disponível qualquer taxa de erro detetada para estes programas. Por conseguinte, a DG CNECT e a ERCEA utilizaram a meta de 2%, no máximo, de taxa de erro residual destes programas como taxa de erro estimada.

5.43. O Tribunal entende que os relatórios anuais de atividades da DG CNECT e da ERCEA refletem as informações de que estas dispunham e, com base nos mesmos, apresentaram uma avaliação correta da gestão financeira no que diz respeito à regularidade das operações subjacentes às despesas da rubrica 1 do QFP.

Conclusões e recomendações

Conclusões

5.44. Globalmente, as provas de auditoria que o Tribunal obteve e que apresentou neste capítulo mostram que o nível de erro nas despesas da rubrica "Mercado único, inovação e digital" é significativo. Nesta rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro global estimado se situa em 3,2%.

5.45. O principal fator que contribuiu para os erros nesta rubrica é a inelegibilidade ou a declaração incorreta dos custos de pessoal nas despesas de investigação. Apesar de todas as medidas de simplificação introduzidas na base jurídica ao longo do tempo e das orientações da Comissão aos beneficiários, a situação manteve-se inalterada durante anos⁶. Um número significativo de beneficiários continua a ter dificuldade em aplicar corretamente as regras, também no âmbito do Horizonte Europa. Neste contexto, o Tribunal observa que a Comissão pretende recorrer ainda mais ao financiamento de montante fixo para simplificar a comunicação de informações sobre os projetos e o desembolso do apoio financeiro da UE.

Recomendações

5.46. No [anexo 5.1](#) são apresentadas as constatações da análise do Tribunal ao seguimento dado às recomendações formuladas nos relatórios anuais relativos a 2021, 2022 e 2023 que deviam ser executadas até 2024. A Comissão executou totalmente quatro recomendações, uma foi executada em alguns aspetos e outra não foi executada.

5.47. Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2024, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

⁶ Relatório Anual relativo a 2018, ponto 5.16; Relatório Anual relativo a 2019, ponto 4.11; Relatório Anual relativo a 2020, ponto 4.13; Relatório Anual relativo a 2021, ponto 4.12; Relatório Anual relativo a 2022, ponto 5.13 e Relatório Anual relativo a 2023, ponto 5.13.

Recomendação 5.1 – Examinar a aplicação das subvenções de montante fixo

Examinar uma amostra representativa de subvenções de montante fixo e analisar os ensinamentos retirados da execução deste tipo de subvenções até à data e os métodos utilizados para estabelecer o apoio financeiro da UE, com o objetivo de contribuir para a futura utilização do financiamento de montante fixo.

Prazo de execução: meados de 2026

Recomendação 5.2 – Melhorar a gestão do apoio financeiro a terceiros

- a) Estabelecer normas mínimas de controlo a aplicar pelos beneficiários para assegurar controlos eficazes da regularidade das despesas da UE.
- b) Exigir que as obrigações pertinentes decorrentes da convenção de subvenção da UE se reflitam igualmente nas convenções celebradas entre os beneficiários e terceiros ou nas regras dos beneficiários comunicadas aos terceiros.
- c) Apresentar uma justificação suficiente nos casos em que os programas de trabalho ou os convites à apresentação de propostas permitam um apoio individual a terceiros superior a 60 000 euros.

Prazo de execução: final de 2026

Anexo

Anexo 5.1 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio do "Mercado único, inovação e digital"

Nível de aceitação:  aceite  parcialmente aceite  não aceite  sem informações

Nível de execução:  totalmente executada  executada na maior parte dos aspetos  executada em alguns aspetos  não executada
 avaliação inconclusiva ou já irrelevante

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2021	O Tribunal recomenda que, até meados de 2024 (Horizonte Europa), a Comissão deve: Recomendação 1 Incentivar vivamente a utilização da ferramenta "Personnel Costs Wizard" (ver ponto 4.25) disponibilizada no portal dos participantes, especialmente por certas categorias de beneficiários mais propensos a cometer erros, como as <i>PME</i> e os novos operadores (para o Horizonte 2020).			Em relação ao Horizonte Europa: a DG RTD espera que uma ferramenta destas esteja pronta em 2025.
2022	O Tribunal recomenda que, até ao final de 2024, a Comissão deve:			

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
	Recomendação 1b) – Avaliar o financiamento de montante fixo Antes dos próximos convites à apresentação de propostas do Horizonte Europa, avaliar a adequação de utilizar subvenções de montante fixo para projetos com orçamento elevado e da fixação de um montante máximo para estas subvenções.			
	O Tribunal recomenda que, até ao final de 2023, a Comissão deve: Recomendação 2 – Melhorar as avaliações dos peritos sobre as subvenções de montante fixo No que se refere às subvenções de montante fixo, assegurar que as avaliações dos peritos sobre os pedidos de subvenção, em especial as propostas orçamentais neles contidas, são realizadas tendo devidamente em conta os critérios de referência relevantes e são adequadamente documentadas.	✓		
	O Tribunal recomenda que, até ao 1º trimestre de 2024, a Comissão deve: Recomendação 3 – Definir requisitos mais claros para a execução das subvenções do Horizonte Europa Nas subvenções de montante fixo, especificar melhor os requisitos do que constitui uma execução	✓		A Comissão analisou a maior parte das orientações com vista a clarificar os requisitos que definem a correta execução das subvenções de montante fixo. Está em curso outra ronda de revisão, tendo sido publicadas algumas orientações revistas até junho de 2025.

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
	adequada, designadamente os elementos de cada pacote de trabalho que irão desencadear o pagamento, e dar orientações pormenorizadas aos responsáveis pela avaliação da execução dos projetos.			
	O Tribunal recomenda que, até meados de 2024, a Comissão deve: Recomendação 4 – Definir o âmbito dos controlos <i>ex post</i> das subvenções de montante fixo No que diz respeito às subvenções de montante fixo, definir o âmbito dos controlos <i>ex post</i>, que devem incluir verificações em domínios de risco elevado, como as regras de contratação, a ausência de conflitos de interesses e a utilização dos recursos indicados na convenção de subvenção.	✓		
2023	O Tribunal recomenda que, até ao final de 2024, a Comissão deve: Recomendação 3 – Desenvolver as orientações sobre os controlos <i>ex ante</i> em matéria de contratação Continuar a desenvolver as orientações que descrevem o âmbito das verificações a realizar durante os controlos <i>ex ante</i> em matéria de contratação nos	✓		

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
	projetos do MIE e, em concreto, verificar a coerência entre os critérios de seleção e de adjudicação aplicados e os publicados no anúncio de concurso.			

Fonte: TCE.

Capítulo 6

Coesão, resiliência e valores

Índice

	Pontos
Introdução	6.1.-6.9.
Breve descrição	6.2.-6.5.
Objetivos e instrumentos de despesas da política de coesão	6.2.
Gestão dos fundos	6.3.-6.5.
Âmbito e método da auditoria	6.6.-6.9.
Regularidade das operações	6.10.-6.38.
Resultados dos testes das operações	6.10.-6.15.
Gestão partilhada	6.16.-6.31.
Custos e projetos inelegíveis	6.16.-6.22.
Detetadas infrações às regras do mercado interno no domínio da contratação pública e dos auxílios estatais	6.23.-6.27.
Falta de documentos comprovativos essenciais	6.28.-6.29.
Instrumentos financeiros	6.30.-6.31.
Operações geridas direta ou indiretamente pela Comissão	6.32.-6.34.
Boa gestão financeira	6.35.
Outras despesas	6.36.-6.38.
Governança	6.39.-6.62.
Avaliação do Tribunal ao trabalho das autoridades de auditoria	6.39.-6.51.
As taxas de erro residual são superiores ao limiar de materialidade em 44% do valor dos pacotes de garantia auditados pelo Tribunal em 2024	6.39.-6.43.
As insuficiências no trabalho das autoridades de auditoria reduzem a medida em que a Comissão pode confiar nas suas conclusões	6.44.-6.51.
Trabalho de garantia da Comissão e comunicação da taxa de erro residual nos seus relatórios anuais de atividades	6.52.-6.62.
A Comissão considera que, no domínio da coesão, o nível de despesas irregulares nas contas aceites é significativo	6.54.-6.58.
Encerramento dos períodos de programação de 2007-2013 e de 2014-2020	6.59.-6.62.

Conclusão e recomendações	6.63.-6.68.
Conclusão	6.63.-6.66.
Recomendações	6.67.-6.68.

Anexos

Anexo 6.1 – Repartição da amostra do Tribunal relativa a operações em gestão partilhada e constatações conexas para a Declaração de Fiabilidade de 2024

Anexo 6.2 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio "Coesão, resiliência e valores"

Introdução

6.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas à rubrica 2, "Coesão, resiliência e valores", do *quadro financeiro plurianual (QFP)*. A **figura 6.1** apresenta uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2024, bem como a população de auditoria.

Figura 6.1 – Pagamentos e população de auditoria

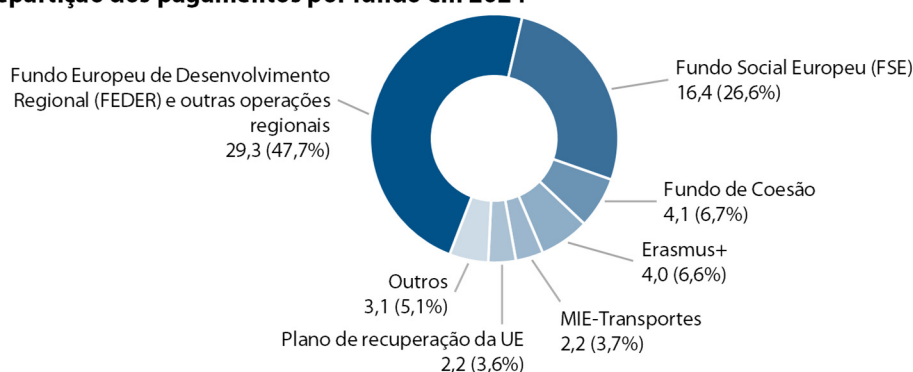
Coesão, resiliência e valores

61,4 mil milhões de euros (32,1% das despesas do orçamento da UE)



(mil milhões de euros)

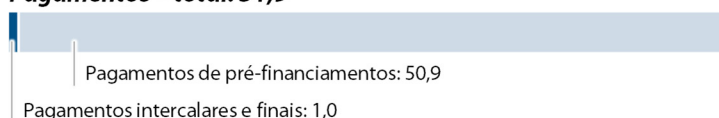
Repartição dos pagamentos por fundo em 2024



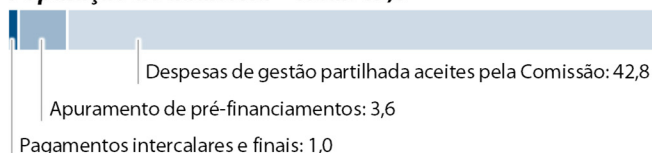
População de auditoria em 2024 em comparação com os pagamentos

Coesão económica, social e territorial (sub-rubrica 2-A)

Pagamentos – total: 51,9

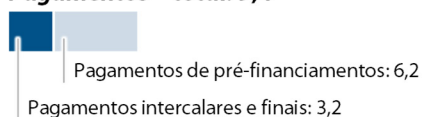


População de auditoria – total: 47,5

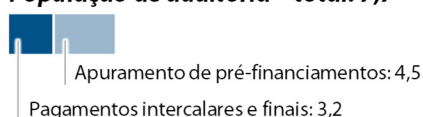


Resiliência e valores (sub-rubrica 2-B)

Pagamentos – total: 9,4



População de auditoria – total: 7,7



Fonte: TCE, com base em dados das *contas consolidadas* da União Europeia de 2024.

Breve descrição

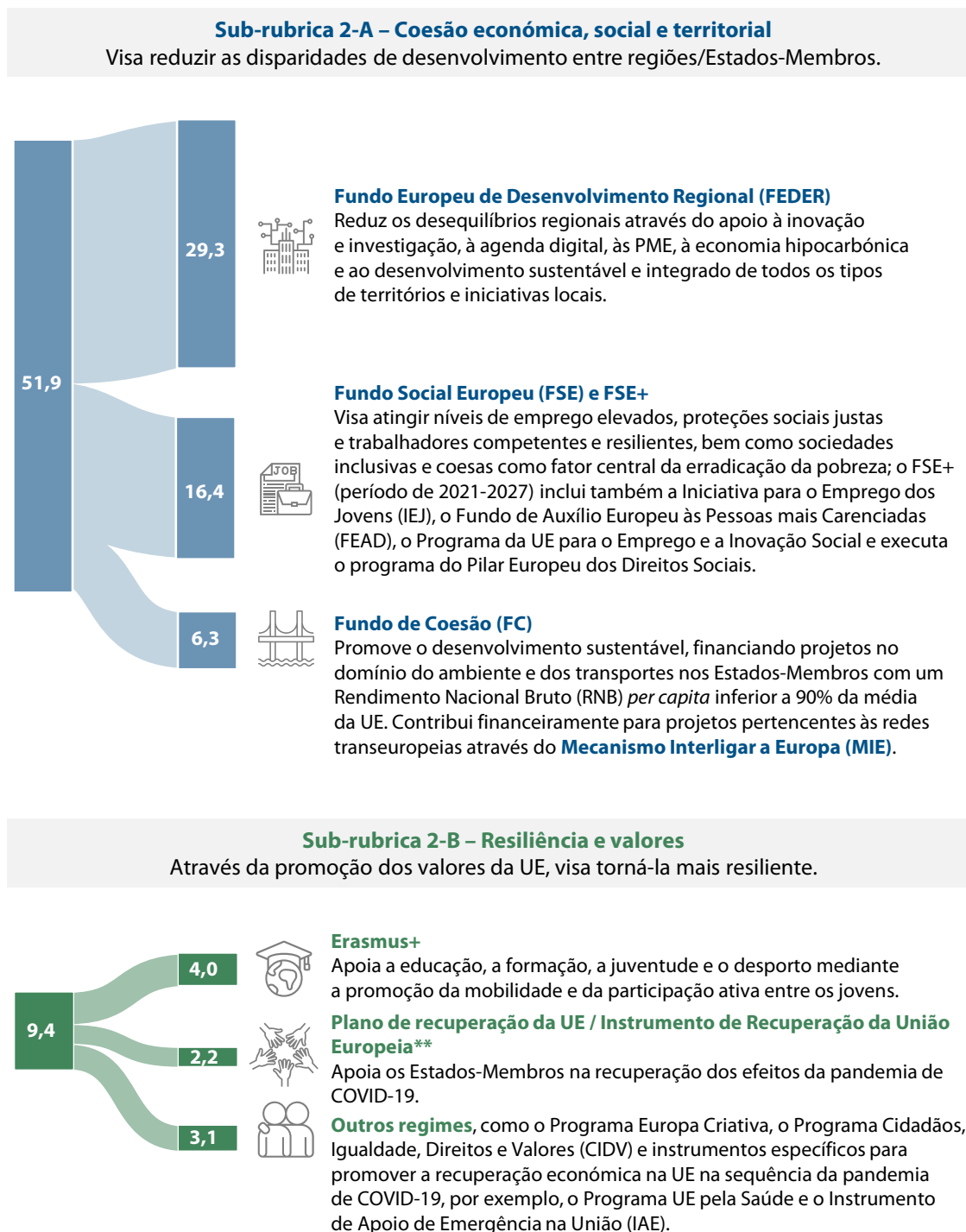
Objetivos e instrumentos de despesas da política de coesão

6.2. As despesas realizadas no âmbito desta rubrica visam reduzir as disparidades de desenvolvimento entre os diferentes Estados-Membros e regiões da UE (sub-rubrica 2-A) e apoiar e proteger os valores da UE, tornando-a mais resiliente aos desafios atuais e futuros (sub-rubrica 2-B). A [figura 6.2](#) mostra os objetivos da política no âmbito da rubrica 2, "Coesão, resiliência e valores", do QFP (sub-rubricas 2-A¹ e 2-B) e os fundos e instrumentos associados.

¹ Artigo 162º e artigos 174º a 178º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#).

Figura 6.2 – Objetivos da política e pagamentos conexos

(mil milhões de euros*)



* Despesas ao abrigo da rubrica 2 do QFP em 2024.

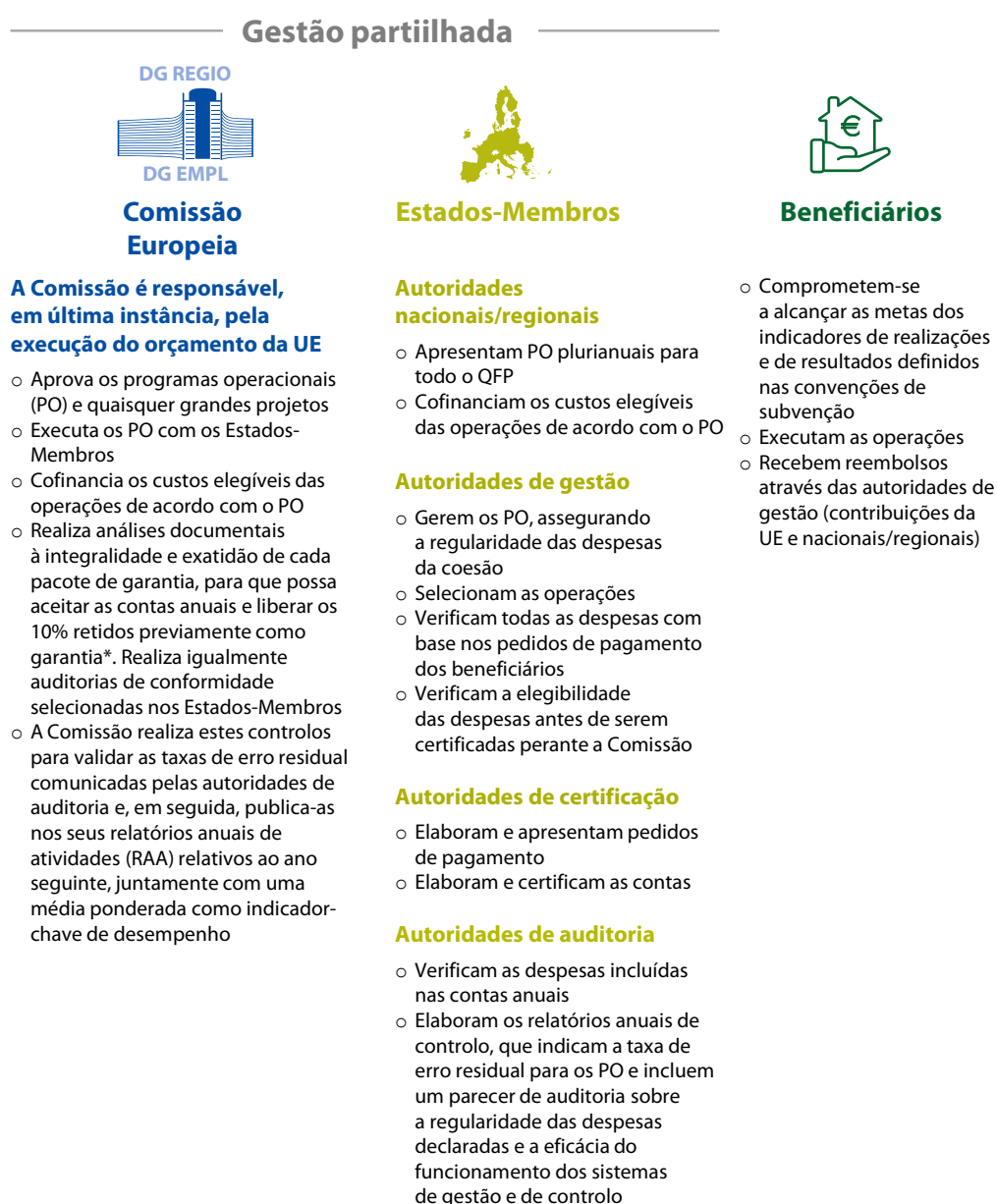
** O valor de 2,2 mil milhões de euros consiste principalmente em juros sobre empréstimos.

Fonte: TCE.

Gestão dos fundos

6.3. Os fundos da política de coesão (*Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional – FEDER/Fundo de Coesão – FC* e *Fundo Social Europeu – FSE*) são executados em regime de *gestão partilhada*. A [figura 6.3](#) descreve os processos de gestão, controlo e garantia no domínio da coesão, bem como as funções e responsabilidades conexas.

Figura 6.3 – Política de coesão: gestão, controlo e garantia no período de programação de 2014-2020



* O artigo 130º do [Regulamento \(UE\) nº 1303/2013](#) limita o reembolso dos *pagamentos intercalares* a 90%.

6.4. O processo de controlo e de garantia assenta num trabalho combinado em matéria de *regularidade* em todos os níveis apresentados na [figura 6.3](#). As autoridades de gestão são a "primeira linha de defesa" e são, nos Estados-Membros, as responsáveis pela regularidade dos pagamentos. Os Estados-Membros certificam as contas anuais de cada *programa operacional (PO)* e respondem perante a Comissão, que é, em última instância, responsável pela execução do orçamento da UE. As autoridades de auditoria fornecem garantias ao comunicarem à Comissão uma *taxa de erro residual* para as despesas sob a sua responsabilidade. O objetivo geral é garantir que o nível de *irregularidade* nas contas anuais do PO seja inferior a 2% (*limiar de materialidade para a legalidade e regularidade*) do montante declarado.

6.5. A rubrica 2, "Coesão, resiliência e valores", do QFP também abrange o financiamento da UE através de *programas* ou ações geridos diretamente pelas *direções-gerais (DG)* da Comissão (incluindo através de agências de execução da UE)² ou indiretamente, com o apoio de organizações parceiras ou de outras autoridades (como as agências nacionais *Erasmus+*), na sub-rubrica 2-B (ver [figura 6.2](#)).

Âmbito e método da auditoria

6.6. O objetivo do trabalho de auditoria do Tribunal era contribuir para a *Declaração de Fiabilidade* global, conforme descrito no **anexo 1.1**, e avaliar a regularidade das despesas efetuadas no âmbito da totalidade da rubrica 2 do QFP e dos fundos da política de coesão (sub-rubrica 2-A). Neste âmbito, o Tribunal avaliou a fiabilidade do trabalho realizado pelas autoridades de auditoria e pela Comissão.

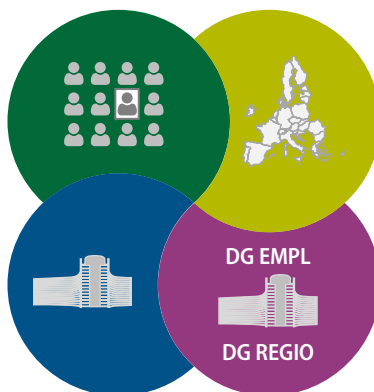
6.7. Aplicando a abordagem e o método de auditoria descritos no **anexo 1.1**, em 2024 o Tribunal examinou, relativamente a esta rubrica do QFP, os elementos descritos na [figura 6.4](#).

² No que se refere às despesas na população de 2024 do Tribunal, DG COMM, DG DIGIT, DG EMPL, DG REGIO, Agência de Execução Europeia da Educação e da Cultura (EACEA), Agência de Execução Europeia da Saúde e do Digital (HADEA) e Agência de Execução Europeia do Clima, das Infraestruturas e do Ambiente (CINEA).

Figura 6.4 – Elementos auditados

Amostra estatisticamente representativa de **223 operações** que abrange o conjunto de todas as despesas da rubrica 2 do QFP. O objetivo era apresentar uma estimativa do nível de erro desta rubrica e contribuir para a Declaração de Fiabilidade.

Trabalho da Comissão para examinar e validar as taxas de erro residual comunicadas nos pacotes de garantia relativos a 2014-2020 e o seu trabalho de auditoria sobre os aspetos de regularidade desses pacotes.



Trabalho realizado pelas **autoridades de auditoria** para validar as informações contidas nos 30 pacotes de garantia relativos a 2014-2020 abrangidos pelas 189 operações previamente verificadas.

Informações sobre a regularidade apresentadas nos **RAA da DG EMPL e da DG REGIO** e posteriormente incluídas no relatório anual sobre a gestão e a execução (RAGE) da Comissão.

Fonte: TCE.

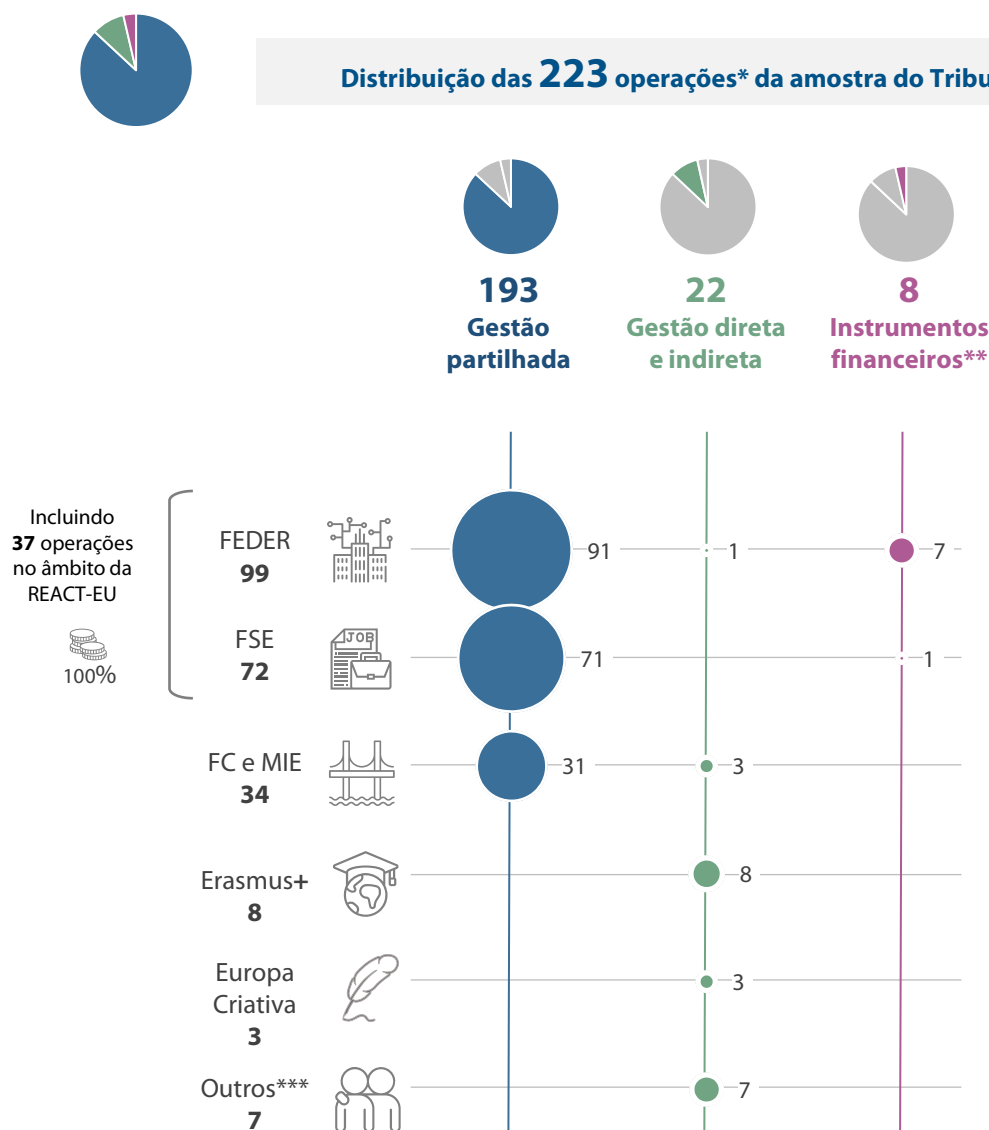
6.8. A população global constituída por 55,2 mil milhões de euros (ver [figura 6.1](#)) inclui despesas em gestão partilhada (45,6 mil milhões de euros) de diferentes *períodos de programação*.

- a) **2014-2020:** 45,1 mil milhões de euros nas contas aceites apresentadas para 409 PO e 344 *pacotes de garantia* em relação ao exercício contabilístico de 2022/2023.
- b) períodos de **2007-2013** e de **1999-2006:** 0,3 mil milhões de euros no âmbito dos 14 PO (sete em cada período) encerrados total ou parcialmente pela Comissão em 2024.
- c) **2021-2027:** 0,2 mil milhões de euros em contas aceites apresentadas para 11 programas para o exercício contabilístico de 2022/2023.

6.9. As **223** operações foram selecionadas do seguinte modo (ver a [figura 6.5](#) para mais informações sobre a distribuição das operações incluídas na amostra do Tribunal):

- a) recorrendo a um método de amostragem composto por duas fases:
 - 2014-2020: foram selecionadas **189** operações incluídas na amostra das autoridades de auditoria no âmbito de 409 PO, representando 42,7 mil milhões de euros. O Tribunal selecionou inicialmente 30 pacotes (29 em 2023) do período de 2014-2020, relativos a despesas certificadas em 2024 em 344 pacotes de garantia, verificadas pelas autoridades de auditoria e aceites pela Comissão. O Tribunal não selecionou quaisquer operações de períodos anteriores a 2014-2020;
 - período de 2021-2027: foram selecionadas **quatro** operações no âmbito de 10 programas que representavam 0,2 mil milhões de euros. Em relação a este período, o Tribunal extraiu a amostra diretamente a partir das despesas dos programas certificadas nas contas anuais e aceites pela Comissão. Selecionou um programa e, em seguida, quatro operações desse programa. Utilizou testes diretos para examinar as operações, independentemente de terem ou não sido auditadas pela *autoridade de auditoria*;
- b) recorrendo a um método de amostragem composto por uma única fase:
 - instrumentos financeiros: foram selecionados **oito**, tendo por base os desembolsos comunicados pelos Estados-Membros efetuados através de instrumentos financeiros no âmbito de 125 PO, representando 2,4 mil milhões de euros (em comparação com 124 PO e 3,0 mil milhões de euros em 2023);
 - *gestão direta e indireta* da Comissão: **22** operações a partir dos 9,7 mil milhões de euros de despesas dos programas.

Figura 6.5 – Distribuição da amostra do Tribunal



* Além das 223 operações ao abrigo da rubrica 2 do QFP, o Tribunal auditou igualmente duas operações ao abrigo do [Fundo de Solidariedade da União Europeia \(FSUE\)](#) (ver pontos 6.36 a 6.38).

** Oito instrumentos financeiros resultaram na auditoria de 53 empréstimos, 20 garantias, 10 investimentos em capitais próprios e 2 comissões de gestão.

*** Outras operações: duas relacionadas com contratos de prestação de serviços e de empreitada de obras adjudicados pela Comissão; dois acordos de contribuição celebrados com a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) e com o Banco Europeu de Investimento (BEI); uma operação ao abrigo do *Programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores (CIDV)*; uma operação no âmbito do *Programa UE pela Saúde* (produção de vacinas); e outra relacionada com os custos de financiamento do *Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE)* (taxas de juro relativas ao *Mecanismo de Recuperação e Resiliência, MRR*).

Fonte: TCE.

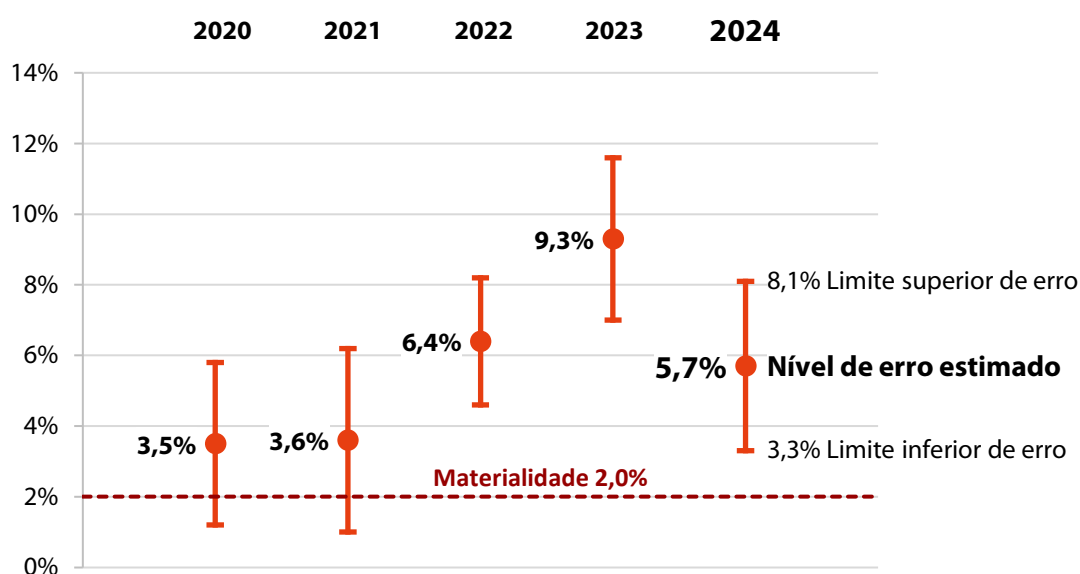
Regularidade das operações

Resultados dos testes das operações

6.10. Para 2024, o Tribunal estima que a taxa de erro da rubrica 2 do QFP se situa em 5,7%, novamente acima do limiar de materialidade de 2% (ver [figura 6.6](#)). Baseia esta estimativa na auditoria de 223 operações, em que detetou e quantificou 44 erros (2023: 49 erros numa amostra de 238 operações) que não tinham sido detetados ou, quando detetados, não tinham sido corrigidos de forma adequada pelas autoridades de auditoria. A estimativa do Tribunal inclui igualmente as constatações das autoridades de auditoria, que comunicaram 47 erros (52 em 2023) nas mesmas operações. Nos seus cálculos, o Tribunal teve em conta as correções aplicadas pelas autoridades responsáveis pelos programas (no valor total de 248,5 milhões de euros).

Figura 6.6 – Impacto estimado dos erros quantificáveis

Nível de erro estimado



Dimensão da amostra (operações)

2020	2021	2022	2023	2024
213	243	260	238	223

Fonte: TCE.

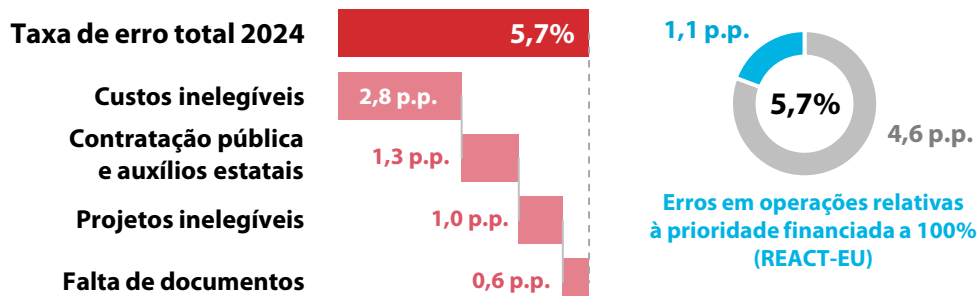
6.11. Desde o início de 2020, a UE adotou várias medidas para fazer face aos desafios que surgem na execução dos fundos da política de coesão, nomeadamente o impacto da COVID-19. Entre estas, contam-se simplificações processuais para as despesas do período de 2014-2020 e a possibilidade de um financiamento da UE a 100%. A amostra do Tribunal incluiu projetos que beneficiaram da iniciativa *REACT-EU*, que disponibilizou financiamento adicional com uma taxa máxima de cofinanciamento da UE de 100%. No entanto, a eliminação do requisito de cofinanciamento nacional ou privado dos programas vai contra um princípio há muito estabelecido: o cofinanciamento nacional ou privado obrigatório garante o compromisso e a apropriação dos Estados-Membros (ou dos beneficiários) e assegura uma boa relação custo-benefício dos investimentos apoiados pela UE³.

6.12. A *figura 6.7* compara o *nível de erro estimado* este ano com os valores do ano passado, em pontos percentuais. Mostra igualmente o contributo global dos níveis de erro estimados (ver gráfico circular) relacionados com 12 operações com financiamento da REACT-EU.

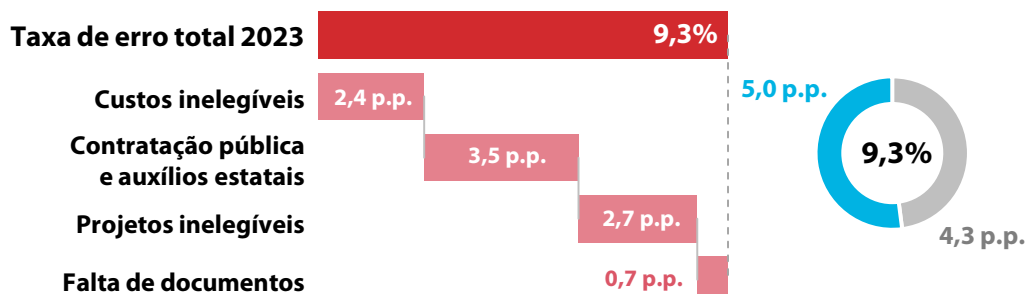
³ Documento de análise 03/2024, *Panorâmica do quadro de garantia e dos principais fatores que contribuíram para os erros nas despesas da coesão no período de 2014-2020*, ponto 162.

Figura 6.7 – Comparação do contributo para os níveis de erro estimados por categoria

2024



2023



p.p.: pontos percentuais

Fonte: TCE.

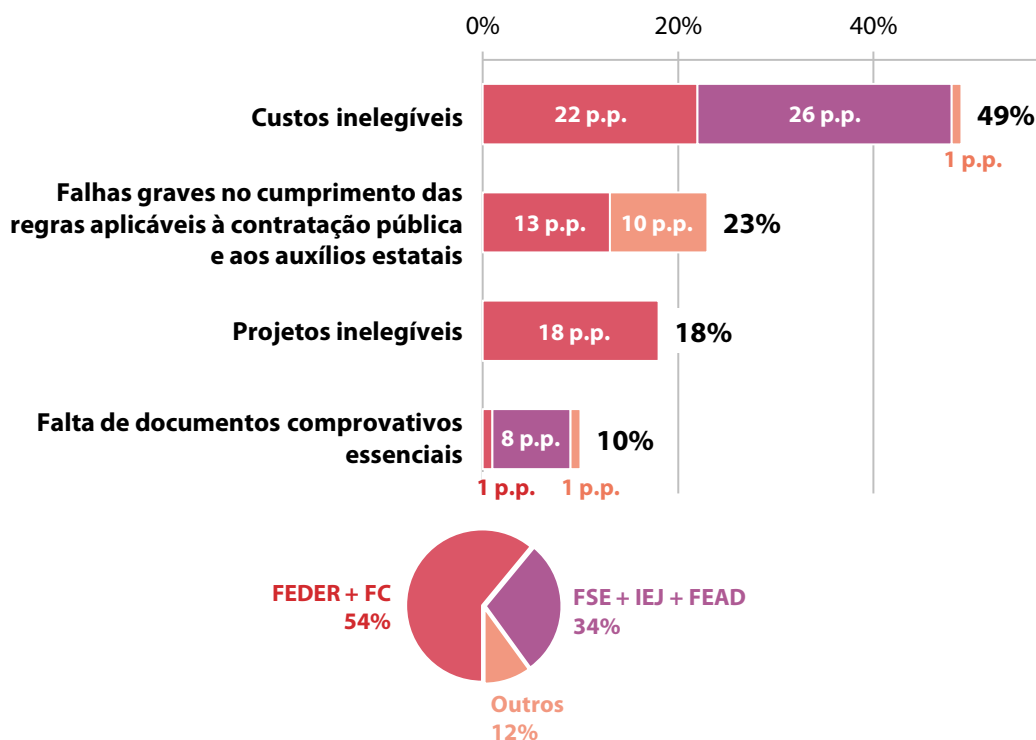
6.13. Os 47 *erros quantificáveis* comunicados pelas autoridades de auditoria diziam respeito a custos inelegíveis (32), irregularidades nos *procedimentos de contratação pública* (9), falta de documentos comprovativos (7), erros contabilísticos e de cálculo (2) e problemas relacionados com a *opção de custos simplificados (OCS)* (1)⁴.

Os Estados-Membros aplicaram *correções financeiras* com vista a corrigir os erros individuais que tinham assinalado e a reduzir as taxas de erro residual para um nível inferior ou igual ao limiar de materialidade de 2%. A taxa de erro do Tribunal tem em conta estas correções.

6.14. A [figura 6.8](#) mostra o contributo para a taxa de erro global dos 44 erros quantificáveis detetados pelo Tribunal para além dos detetados, ou que não foram corrigidos de forma adequada, pelas autoridades de auditoria nas mesmas operações. Os pontos [6.16](#) a [6.34](#) apresentam mais informações sobre as diferentes categorias de erros.

⁴ Uma única operação pode ter mais de um tipo de erro.

Figura 6.8 – Contributo dos erros detetados pelo Tribunal para a taxa de erro global



p.p.: pontos percentuais

Fonte: TCE.

6.15. O [anexo 6.1](#) mostra a repartição da amostra de operações do Tribunal e as constatações relativas às operações assinaladas nos 27 Estados-Membros e no Reino Unido⁵ na sub-rubrica 2-A do QFP.

⁵ Os programas do Reino Unido do período de 2014-2020 continuam a fazer parte das despesas da rubrica 2 do QFP.

Gestão partilhada

Custos e projetos inelegíveis

6.16. Quando declaram despesas à Comissão nas suas contas, as autoridades dos Estados-Membros certificam que estas foram efetuadas em conformidade com as regras aplicáveis ao nível nacional e da UE e que a ajuda foi concedida a beneficiários e operações que cumpriam os requisitos de elegibilidade do PO. O pacote de garantia contém, na declaração de gestão, uma afirmação expressa de que estas despesas são totalmente legais e regulares.

Custos inelegíveis

6.17. Os custos inelegíveis são o erro mais frequente detetado pelas autoridades de auditoria. De acordo com os seus relatórios, utilizando uma tipologia comum acordada com a Comissão, 32 (68%) de todos os erros encontrados durante o exercício contabilístico de 2022/2023 eram deste tipo.

6.18. Na sua amostra, o Tribunal detetou 24 casos de custos inelegíveis que não tinham sido assinalados pelas autoridades de auditoria, apesar de terem verificado as mesmas operações. No total, estes 24 casos representaram 63% de todos os erros quantificáveis que o Tribunal detetou no regime de gestão partilhada e cerca de 2,7 pontos percentuais do nível de erro estimado (contribuem para 47% dos erros).

6.19. As principais causas de inelegibilidade foram o incumprimento das regras de elegibilidade das convenções de financiamento e os erros de cálculo dos custos. A [caixa 6.1](#) apresenta um exemplo de despesas inelegíveis.

Caixa 6.1

Expectativas não satisfeitas: projeto que não prestou serviços a estudantes com deficiência

Um projeto do FSE na Polónia, executado por uma instituição de ensino superior privado, visava melhorar o acesso dos estudantes com deficiência aos recursos educativos. Para o efeito, o *beneficiário* comprometeu-se a disponibilizar serviços, nomeadamente uma plataforma de ensino e sistema de biblioteca *online*.

A auditoria do Tribunal revelou que os serviços da biblioteca *online* não estavam operacionais ou não eram adequados à sua finalidade. Além disso, o beneficiário não operacionalizou a plataforma de educação *online*. Consequentemente, os estudantes com deficiência ficaram privados dos benefícios que se pretendiam alcançar com estas ações. Uma vez que o beneficiário violou a convenção de *subvenção* ao não disponibilizar os serviços previstos, os custos do projeto correspondentes não são elegíveis. Este projeto representa igualmente uma utilização ineficaz dos recursos da UE.

6.20. Doze operações constantes da amostra do Tribunal diziam respeito à aquisição de vacinas e medicamentos contra a COVID-19. A [caixa 6.2](#) fornece mais informações sobre as operações incluídas na amostra que eram relativas a vacinas e sobre os resultados dos trabalhos do Tribunal relativos às despesas conexas.

Caixa 6.2

Operações incluídas na amostra relativas a vacinas e a medicamentos contra a COVID-19

Doze das 223 operações constantes da amostra do Tribunal diziam respeito a vacinas contra a COVID-19, para as quais foram excecionalmente alteradas as regras da política de coesão. Estas 12 operações são de natureza retroativa, uma vez que as despesas conexas foram selecionadas para financiamento da UE em 2022 e 2023, depois de os Estados-Membros as terem inicialmente financiado e executado a partir dos orçamentos nacionais.

Estas operações representam 5,4% da amostra e dizem respeito a:

- Espanha: cinco operações (despesa pública total de 2,8 milhões de euros) financiadas a 100% pelo FEDER, ao abrigo da REACT-EU (*Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa*), no âmbito de um PO nacional;
- Itália: duas operações cofinanciadas (75% e 79%, respetivamente) por PO regionais do FEDER e um projeto (que devido à sua dimensão representa quatro operações da amostra do Tribunal) financiadas a 100% pelo FEDER, ao abrigo da REACT-EU, no âmbito de um PO nacional. A despesa pública total declarada para estas operações foi de 1 169,9 milhões de euros;
- Portugal: uma operação (214,2 milhões de euros de despesa pública total) financiada a 100% pelo FEDER, ao abrigo da REACT-EU, no âmbito de um PO nacional.

Custos inelegíveis

O Tribunal auditou as despesas relativas às vacinas contra a COVID-19 cofinanciadas por PO regionais (despesa pública total de 144,9 milhões de euros), encomendadas por Itália ao abrigo de um acordo prévio de aquisição celebrado entre a Comissão e um fabricante em nome dos Estados-Membros. Em relação a algumas doses, a Comissão pagou antecipadamente uma parte do custo das vacinas, reduzindo assim o preço unitário por dose a pagar pelos Estados-Membros.

O Tribunal constatou que, para efeitos de declaração das despesas para financiamento da UE, o beneficiário não deduziu o montante correspondente a este adiantamento no cálculo do preço unitário por dose. Consequentemente, declarou alguns custos que na realidade não suportou e que, além disso, já tinham sido pagos a partir do orçamento da União.

O Tribunal detetou igualmente despesas inelegíveis em Portugal respeitantes a uma operação relacionada com a COVID-19, nomeadamente casos em que as vacinas foram vendidas a países da UE e a países terceiros e declaradas indevidamente para financiamento a 100% do FEDER ao abrigo da REACT-EU.

Além disso, a auditoria do Tribunal detetou insuficiências nos sistemas de acompanhamento e controlo de Espanha e Portugal, destacando-se o facto de os sistemas informáticos que abrangem diferentes partes do processo não estarem interligados. Esta situação resultou numa rastreabilidade incompleta das vacinas após a entrega pelos produtores.

6.21. No âmbito do seu trabalho dedicado às operações relacionadas com as vacinas, o Tribunal auditou igualmente os procedimentos de contratação que a Comissão realizou em nome dos Estados-Membros para celebrar acordos de aquisição. O Tribunal sinalizou várias questões, como a documentação insuficiente das negociações com os fornecedores sobre os termos e condições dos contratos, designadamente o preço e o número de doses. Em conformidade com a sua metodologia⁶, não quantificou estas irregularidades. O Tribunal observa que o Tribunal Geral da União Europeia, no seu acórdão de 14 de maio de 2025⁷ relativo ao acesso do público a determinados documentos no âmbito da aquisição de vacinas contra a COVID-19, recordou o requisito de transparência, que obriga as instituições a elaborar e conservar documentos relativos às suas atividades de forma não arbitrária e previsível, e deliberou que a Comissão não tinha cumprido as suas obrigações de boa administração.

Projetos inelegíveis

6.22. O Tribunal sinalizou três projetos totalmente inelegíveis (dois na Hungria e outro na República Checa) e um projeto parcialmente inelegível (em Portugal) aos quais foram concedidos auxílios no período de 2014-2020, embora não cumprissem os critérios dos convites à apresentação de propostas. Estes projetos representaram 8% de todos os erros quantificáveis que o Tribunal detetou no regime de gestão partilhada e cerca de 0,9 pontos percentuais do nível de erro estimado (contribuem para 16% dos erros). A [caixa 6.3](#) apresenta um exemplo de um projeto inelegível.

⁶ TCE, *Quantification of public procurement errors*.

⁷ *Acórdão* do Tribunal Geral da União Europeia de 14 de maio de 2025, *Stevi e The New York Times / Comissão Europeia*, T-36/23, ECLI:EU:T:2025:483, em especial os pontos 59 e 85.

Caixa 6.3

Alteração dos critérios para tornar elegível um projeto inelegível

O Tribunal auditou um projeto do FEDER na Hungria, destinado a desenvolver uma infraestrutura de rede de alta velocidade. O convite à apresentação de propostas para a seleção de projetos estabeleceu como meta obrigatória (critério de seleção) o fornecimento da rede a um número mínimo de novos pontos terminais.

A *autoridade de gestão* assinou a convenção de subvenção com o beneficiário com base no compromisso de este alcançar a meta obrigatória. O Tribunal constatou que o beneficiário solicitara à autoridade de gestão, três anos após a data de conclusão do projeto, que alterasse este critério, uma vez que o projeto executado não tinha cumprido a meta. Consequentemente, a autoridade de gestão reduziu o número obrigatório de novos pontos terminais. Ao fazê-lo, discriminou os candidatos que poderiam ter apresentado uma proposta mais vantajosa se tivesse sido divulgada essa meta inferior aquando da preparação e apresentação das suas candidaturas ao projeto.

A alteração de uma condição obrigatória após a execução do projeto constitui uma violação do *Regulamento Disposições Comuns (RDC)*, das regras em matéria de *auxílios estatais*, da legislação nacional e dos termos do convite à apresentação de propostas.

Por estas razões, o Tribunal considera que o projeto é inelegível.

Detetadas infrações às regras do mercado interno no domínio da contratação pública e dos auxílios estatais

Quinze casos de incumprimento das regras da UE ou nacionais em matéria de contratação pública

6.23. As regras em matéria de contratação pública são fundamentais para garantir que os fundos públicos são utilizados de forma económica e eficiente, respeitando simultaneamente os princípios da transparência, da proporcionalidade, da igualdade de tratamento e da não discriminação. Além disso, a contratação pública é um elemento essencial do bom funcionamento do mercado único da UE. No seu [Relatório Especial 28/2023](#), o Tribunal afirma que, ao longo da última década, a concorrência na contratação pública diminuiu⁸. O Tribunal audita a conformidade das operações com as regras nacionais e da UE em matéria de contratação pública requeridas ao abrigo do RDC⁹.

6.24. Em 15 procedimentos auditados no âmbito da sua amostra, o Tribunal detetou casos de incumprimento das regras nacionais ou da UE em matéria de contratação pública na República Checa, na Alemanha, na Grécia, em França, na Polónia, em Portugal, na Roménia e no Reino Unido, bem como ao nível da Comissão, no que diz respeito à contratação pública de vacinas e medicamentos contra a COVID-19 (ver ponto [6.21](#)). O Tribunal quantificou três casos devido a violações graves das regras de contratação nacionais ou da UE, incluindo as disposições em matéria de concorrência estabelecidas nas regras de execução dos PO. A [caixa 6.4](#) apresenta um exemplo de um caso deste tipo. Estes casos representaram 8% de todos os erros quantificáveis que o Tribunal detetou no regime de gestão partilhada e cerca de 0,8 pontos percentuais do nível de erro estimado (contribuem para 14% dos erros).

⁸ [Relatório Especial 28/2023](#), *Contratação pública na UE – Recuo da concorrência na adjudicação de contratos relativos a obras, bens e serviços entre 2011 e 2021*.

⁹ Artigo 6º do RDC.

Caixa 6.4

O beneficiário não realizou uma consulta ao mercado

Um beneficiário em França recebeu financiamento do FEDER para construir uma unidade de produção de biogás. As regras de execução e a convenção de financiamento exigiam que o beneficiário realizasse um procedimento concorrencial (*mise en concurrence*) para obter vários orçamentos e evitar qualquer conflito de interesses no âmbito do procedimento.

O Tribunal constatou que o beneficiário não realizou uma consulta ao mercado e adjudicou o contrato de construção a outra empresa integralmente detida pelo mesmo grupo. A justificação apresentada pelo beneficiário assentava principalmente na afirmação de que muito poucos contratantes tinham capacidade suficiente para construir a unidade de biogás, pois o projeto era relativamente grande, o que dificultava a determinação do que seria cobrado por outros fornecedores.

No entanto, o Tribunal observou três projetos semelhantes financiados pela mesma autoridade de gestão em que os beneficiários tinham obtido orçamentos de vários fornecedores. Embora estas informações estivessem disponíveis, tanto a autoridade de gestão como a autoridade de auditoria aceitaram incorretamente as explicações do beneficiário e consideraram o projeto e as despesas em causa como elegíveis.

Devido à gravidade do incumprimento, por parte do beneficiário, das obrigações de realizar uma consulta ao mercado e evitar conflitos de interesses, o Tribunal considerou inelegíveis todos os custos faturados pelo contratante que era uma parte relacionada.

6.25. O Tribunal não quantificou 12 dos 15 casos de incumprimento das regras nacionais ou da UE em matéria de contratação pública mencionados no ponto [6.23](#), uma vez que, de acordo com a sua metodologia, não tiveram impacto direto no pagamento efetuado.

Quatro projetos infringiam as regras em matéria de auxílios estatais

6.26. O artigo 107º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) visa assegurar que os auxílios concedidos por um Estado-Membro ou provenientes de recursos estatais não falseiem a concorrência e as trocas comerciais na UE. A menos que os auxílios estatais sejam inferiores a um limiar *de minimis*¹⁰, os Estados-Membros devem notificá-los à Comissão, que deve então decidir se o auxílio é compatível com o mercado interno e dar a sua aprovação expressa. Os Estados-Membros podem também conceder auxílios estatais se forem abrangidos pelo *Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC)* ou por outros regimes de isenção.

6.27. Este ano, o Tribunal detetou quatro projetos que infringiam as regras da UE em matéria de auxílios estatais, dois na Alemanha, um na Polónia e um nos Países Baixos. Quantificou dois casos (Alemanha e Polónia) que, em seu entender, deviam ter obtido menos financiamento público (ver [caixa 6.5](#)). Estes projetos representaram 5% de todos os erros quantificáveis que o Tribunal detetou no regime de gestão partilhada e contribuem para 0,5% dos erros. Os restantes dois casos não tiveram impacto direto no pagamento efetuado, pelo que o Tribunal não os classificou como quantificáveis.

Caixa 6.5

Projeto de desenvolvimento regional excede a intensidade de auxílio estatal autorizada

Na Alemanha, o Tribunal auditou um projeto do FEDER que concedeu apoio financeiro a uma empresa para a construção de um novo hotel. O apoio foi concedido ao abrigo de um regime de auxílios estatais para projetos de investimento regional por *pequenas e médias empresas (PME)*.

Nos termos das regras aplicáveis em matéria de auxílios estatais, o montante do auxílio é limitado a 20% dos custos elegíveis do projeto quando o beneficiário é classificado como uma pequena empresa, com um limite mais baixo para médias empresas (15%).

¹⁰ Regulamento (UE) nº 1407/2013.

Neste caso, a autoridade de gestão considerou que o beneficiário era uma pequena empresa no momento da celebração da convenção de subvenção em 2020, tendo recebido um apoio proporcional a esta classificação. No entanto, o beneficiário iniciou as atividades apoiadas em 2019, na sequência da confirmação da receção de um pedido apresentado em 2018, graças a uma opção de "início antecipado da medida" (*vorzeitiger Massnahmenbeginn*) que existe na Alemanha. No momento em que o beneficiário iniciou as atividades apoiadas, era de média dimensão. Como a atividade apoiada teve início quando o beneficiário era uma média empresa, mas o auxílio foi concedido na condição de estar classificado como pequena empresa, este recebeu auxílios estatais que excediam a intensidade permitida pelas regras, que o Tribunal considera um erro quantificável.

Falta de documentos comprovativos essenciais

6.28. Os beneficiários e as autoridades responsáveis pelos programas devem manter sistemas e procedimentos que assegurem uma *pista de auditoria* adequada a fim de provarem a elegibilidade das despesas, o que inclui a manutenção de registos documentais suficientes e apropriados das provas que sustentam as conclusões da auditoria¹¹. Além disso, o RDC exige que os documentos sejam conservados durante, pelo menos, dois ou três anos após a aprovação das contas¹². A obtenção e conservação de documentação adequada é essencial ao funcionamento eficaz dos sistemas de controlo.

6.29. Em oito das operações examinadas pelo Tribunal faltavam informações ou documentos comprovativos. O Tribunal teve de quantificar seis destes erros porque nem as autoridades responsáveis pelo programa nem os beneficiários conseguiram apresentar documentos essenciais que demonstrassem o cumprimento das condições de elegibilidade. A *caixa 6.6* apresenta um exemplo desta situação. Estes casos representaram aproximadamente 16% das operações em que o Tribunal detetou erros quantificáveis no regime da gestão partilhada e 0,5 pontos percentuais do nível de erro estimado (um contributo de 9% para o erro).

¹¹ Normas Internacionais de Auditoria (ISA) 500 – Provas de auditoria, e 230 – Documentação de auditoria.

¹² Artigo 140º, nº 1, do RDC.

Caixa 6.6

Prestação de serviços de aconselhamento não comprovada

Nos Países Baixos, o Tribunal auditou uma operação do FSE destinada a prestar apoio ativo e serviços de aconselhamento às empresas em matéria de segurança no local de trabalho.

O Tribunal constatou a falta de provas que fundamentassem a prestação efetiva de alguns serviços de aconselhamento no período declarado. Além disso, constatou não haver justificação razoável para algumas despesas de viagem cobradas. As faturas foram aceites sem verificação das distâncias declaradas.

Instrumentos financeiros

6.30. Os instrumentos financeiros (sobretudo empréstimos, garantias e capital próprio) são uma forma de apoio reembolsável. O desembolso através de instrumentos financeiros diminuiu de 3,0 mil milhões de euros no exercício contabilístico de 2021/2022 para 2,4 mil milhões de euros no exercício contabilístico auditado, de 2022/2023.

6.31. Nas oito operações auditadas (abrangendo 83 *destinatários finais* e duas comissões de gestão), o Tribunal detetou seis destinatários finais que receberam apoio apesar de investirem num setor económico inelegível ou não cumprirem os critérios de elegibilidade (quatro na Alemanha, um na Grécia e um na Hungria). No caso da Alemanha, o Tribunal constatou também que o gestor de fundos solicitou o reembolso de determinadas comissões apesar de as ter cobrado aos destinatários finais. Estas questões resultaram em três erros quantificados que afetaram três das oito operações auditadas pelo Tribunal (ver exemplo na [caixa 6.7](#)). Estas despesas não devem ser incluídas como elegíveis para os instrumentos financeiros no momento do *encerramento* dos PO. O contributo dos casos quantificados pelo Tribunal é tido em conta na [figura 6.6](#).

Caixa 6.7

Empréstimo concedido para investimentos imobiliários inelegíveis

Um *instrumento financeiro* na Grécia concedeu empréstimos e bonificações de juros a PME para promover o empreendedorismo. Ao abrigo das regras nacionais, o instrumento não pode financiar atividades imobiliárias, com exceção de *investimentos produtivos*, nem conceder financiamento indireto a um "consumidor final"¹³ para seu uso privado.

O Tribunal constatou que um destinatário final tinha utilizado o empréstimo financiado pela UE para adquirir um imóvel com uma piscina. O imóvel já era habitado pelo principal acionista do destinatário final e foi-lhe posteriormente arrendado por um valor inferior ao preço de mercado. Além disso, o vendedor era o *intermediário financeiro* que concedeu o empréstimo. O intermediário financeiro (um banco comercial) tinha conhecimento destes factos e, mesmo assim, aprovou o empréstimo, apesar de saber que não era elegível para apoio da UE.

O arrendamento desta propriedade ao principal acionista do destinatário final não pode ser considerado um investimento produtivo. Além disso, o empréstimo prestou um apoio financeiro indireto injustificado ao acionista.

Operações geridas direta ou indiretamente pela Comissão

6.32. Esta secção do relatório apresenta as constatações do Tribunal relativas às despesas geridas direta ou indiretamente pela Comissão, ou seja, que não se encontram em regime de gestão partilhada. O Tribunal detetou quatro erros em projetos que a Comissão apoiou diretamente através da Agência de Execução Europeia do Clima, das Infraestruturas e do Ambiente (CINEA), da Agência de Execução Europeia da Educação e da Cultura (EACEA) e do BEI, que o Tribunal quantificou (ver [caixa 6.8](#)).

¹³ Artigo 1a da Lei nº 2251/1994.

Caixa 6.8

Custos de pessoal declarados em violação da convenção de subvenção

Este ano, o Tribunal auditou um projeto na Dinamarca, cofinanciado pelo *Programa Europa Criativa 2021-2027*, em que a *agência de execução* da Comissão (EACEA) tinha atribuído uma subvenção a uma empresa para apoiar indústrias criativas no desenvolvimento e em estudos de mercado.

O Tribunal constatou que o beneficiário calculara e declarara custos de pessoal em violação da convenção de subvenção. Nomeadamente, não utilizou o método obrigatório de cálculo da taxa diária e não converteu as horas de trabalho inseridas no sistema de registo do tempo em equivalentes de dias. Os novos cálculos do Tribunal revelaram que os custos de pessoal declarados tinham sido sobrestimados em quatro dos cinco casos auditados.

6.33. Detetou, igualmente, custos inelegíveis relacionados com a sobredeclaração de custos de pessoal numa ação financiada ao abrigo do Erasmus+ na Grécia e em Portugal.

6.34. O total dos casos quantificados sob gestão direta e indireta representa cerca de 0,7 pontos percentuais do nível de erro estimado pelo Tribunal. O contributo dos casos quantificados pelo Tribunal é tido em conta na [figura 6.6](#).

Boa gestão financeira

6.35. O orçamento da UE deve ser executado de forma legal e regular, bem como em conformidade com a *boa gestão financeira*, que inclui os princípios da *economia*, da *eficiência* e da *eficácia*. O RDC¹⁴ exige que os Estados-Membros respeitem estes princípios quando aplicam os fundos da política de coesão. O trabalho realizado pelo Tribunal detetou seis casos em que estes princípios não foram respeitados, um na República Checa, três em Itália (ver [caixa 6.9](#)) e dois na Polónia.

¹⁴ Artigo 125º do RDC.

Caixa 6.9

O peso reduzido atribuído ao fator preço torna improvável a obtenção da melhor relação custo-benefício

Em Itália, o Tribunal auditou dois projetos do FEDER: um destinado a renovar e a restaurar um edifício classificado como património e outro que implicava a construção de defesas contra inundações. As autoridades adjudicantes organizaram concursos públicos abertos para a realização das obras em causa.

No âmbito dos convites à apresentação de propostas correspondentes, o critério de adjudicação era a "*proposta economicamente mais vantajosa*" com base na melhor relação qualidade/preço. Em conformidade com a legislação nacional em matéria de contratação pública, o caderno de encargos indicava a ponderação relativa a aplicar a cada critério (critérios de qualidade e preço), a fim de comparar as diversas propostas e determinar a melhor relação custo-benefício.

O método utilizado devia selecionar obras de elevada qualidade, tendo simultaneamente em conta o preço apresentado pelos proponentes. Porém, o Tribunal constatou que, nestes dois casos, as autoridades adjudicantes atribuíram uma ponderação de apenas 10% ao critério do preço. O vade-mécum sobre contratação pública indica, a título de exemplo, que uma ponderação do preço inferior a 30% é normalmente demasiado baixa para ter um impacto significativo no resultado¹⁵.

O princípio da boa gestão financeira relativo à economia exige que as autoridades adjudicantes deem prioridade não só à qualidade, quantidade e atualidade adequadas, mas também ao melhor preço. Embora as autoridades adjudicantes tenham agido em conformidade com as regras nacionais e, por conseguinte, a operação tenha sido regular, o Tribunal considera que a atribuição de um peso tão reduzido ao fator preço coloca o risco de não ter sido obtida a melhor relação custo-benefício.

Outras despesas

6.36. Durante a auditoria das despesas orçamentais de 2024, o Tribunal examinou dois pagamentos de subvenções efetuados ao abrigo do [Fundo de Solidariedade da União Europeia \(FSUE\)](#) na sequência de sismos ocorridos na Croácia. O FSUE presta assistência financeira aos Estados-Membros e aos países envolvidos em negociações de adesão, na sequência de catástrofes naturais graves e (desde 2020) em emergências sanitárias de grande dimensão.

¹⁵ *Vade-mecum on public procurement in the Commission.*

6.37. De acordo com o Regulamento FSUE, o fundo tem como objetivo complementar os esforços dos países em causa e cobrir parte das suas despesas com operações essenciais de emergência e recuperação. O financiamento pode ser utilizado em medidas como o restabelecimento do funcionamento das infraestruturas, o fornecimento de alojamento provisório e a limpeza das áreas sinistradas.

6.38. De acordo com o Regulamento FSUE¹⁶, a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho, até 1 de julho, um relatório anual sobre as atividades do fundo no ano anterior. O Tribunal observa que a Comissão não apresenta quaisquer *relatórios anuais de atividades* (RAA) do FSUE ao Parlamento Europeu e ao Conselho desde 2019.

¹⁶ Artigo 12º do Regulamento (CE) nº 2012/2002 do Conselho.

Governança

Avaliação do Tribunal ao trabalho das autoridades de auditoria

As taxas de erro residual são superiores ao limiar de materialidade em 44% do valor dos pacotes de garantia auditados pelo Tribunal em 2024

6.39. Este ano, o Tribunal avaliou os trabalhos de 22 de um total de 119 autoridades de auditoria em 15 Estados-Membros e no Reino Unido. A amostra era composta por 30 pacotes de garantia que se encontravam sob a responsabilidade das mesmas. À exceção de um caso, as autoridades de auditoria comunicaram à Comissão uma taxa de erro residual igual ou inferior a 2%.

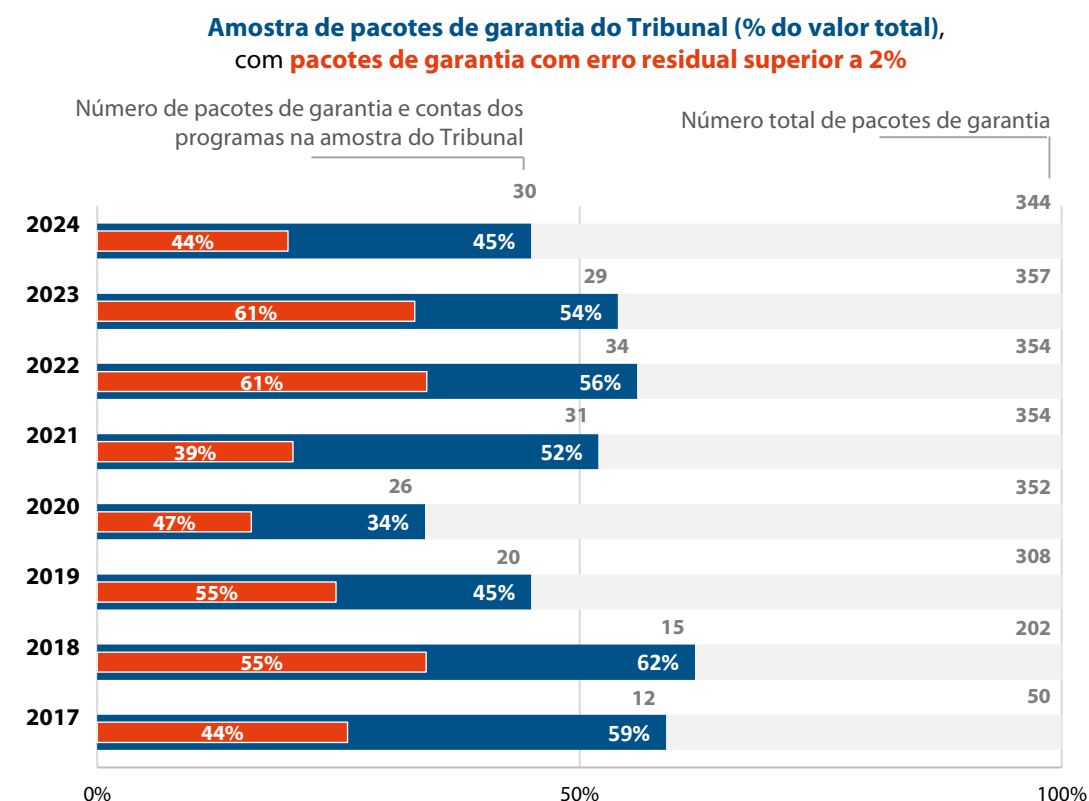
6.40. Nos RAA da DG REGIO e da DG EMPL, tendo em conta o seu próprio trabalho de auditoria e os resultados preliminares das auditorias do Tribunal relativas ao exercício de 2024, a Comissão ajustou para mais de 2% a taxa de erro residual de 5 dos 30 pacotes de garantia constantes da amostra do Tribunal.

6.41. Tendo em conta os erros detetados pela Comissão e as constatações da auditoria do Tribunal, o trabalho relativo à amostra deste ano revela que a taxa de erro residual era superior a 2% em 16 dos 30 pacotes de garantia auditados.

6.42. Os pacotes de garantia auditados pelo Tribunal representam uma parte significativa das despesas certificadas perante a Comissão pelas *autoridades de certificação* (2024: 45%). Desde 2017, a cobertura da amostra anual do Tribunal variou entre 34% e 62% das despesas certificadas nas contas anuais (ver as barras azuis na [figura 6.9](#)).

6.43. Desde esse ano, o Tribunal classificou erros como quantificáveis em 69 dos 110 pacotes de garantia que auditou pelo menos uma vez. Trata-se de erros que não foram detetados pelos controlos das autoridades de auditoria às mesmas operações. O Tribunal observa que a percentagem de despesas das amostras com pacotes de garantia com taxas de erro residual superiores a 2% não foi inferior a 39% (ver as barras vermelhas na [figura 6.9](#)). Esta divergência indica que continuam a existir lacunas no trabalho das autoridades de auditoria, que não são suficientemente visadas pelo trabalho de garantia da Comissão.

Figura 6.9 – Pacotes de garantia auditados e com uma taxa de erro residual superior a 2% (2017 a 2024)



Fonte: TCE.

As insuficiências no trabalho das autoridades de auditoria reduzem a medida em que a Comissão pode confiar nas suas conclusões

6.44. O Tribunal detetou vários tipos de insuficiências no trabalho de 20 das 22 autoridades de auditoria auditadas, que afetaram 137 das 189 operações que o Tribunal examinou. Os erros detetados nestas operações poderiam e deveriam ter sido detetados pelas autoridades de auditoria quando efetuaram os seus controlos. A falha em fazê-lo reduz a medida em que a Comissão pode confiar nos resultados do seu trabalho.

6.45. Algumas das 137 operações apresentam várias insuficiências, que o Tribunal detetou nos seguintes domínios:

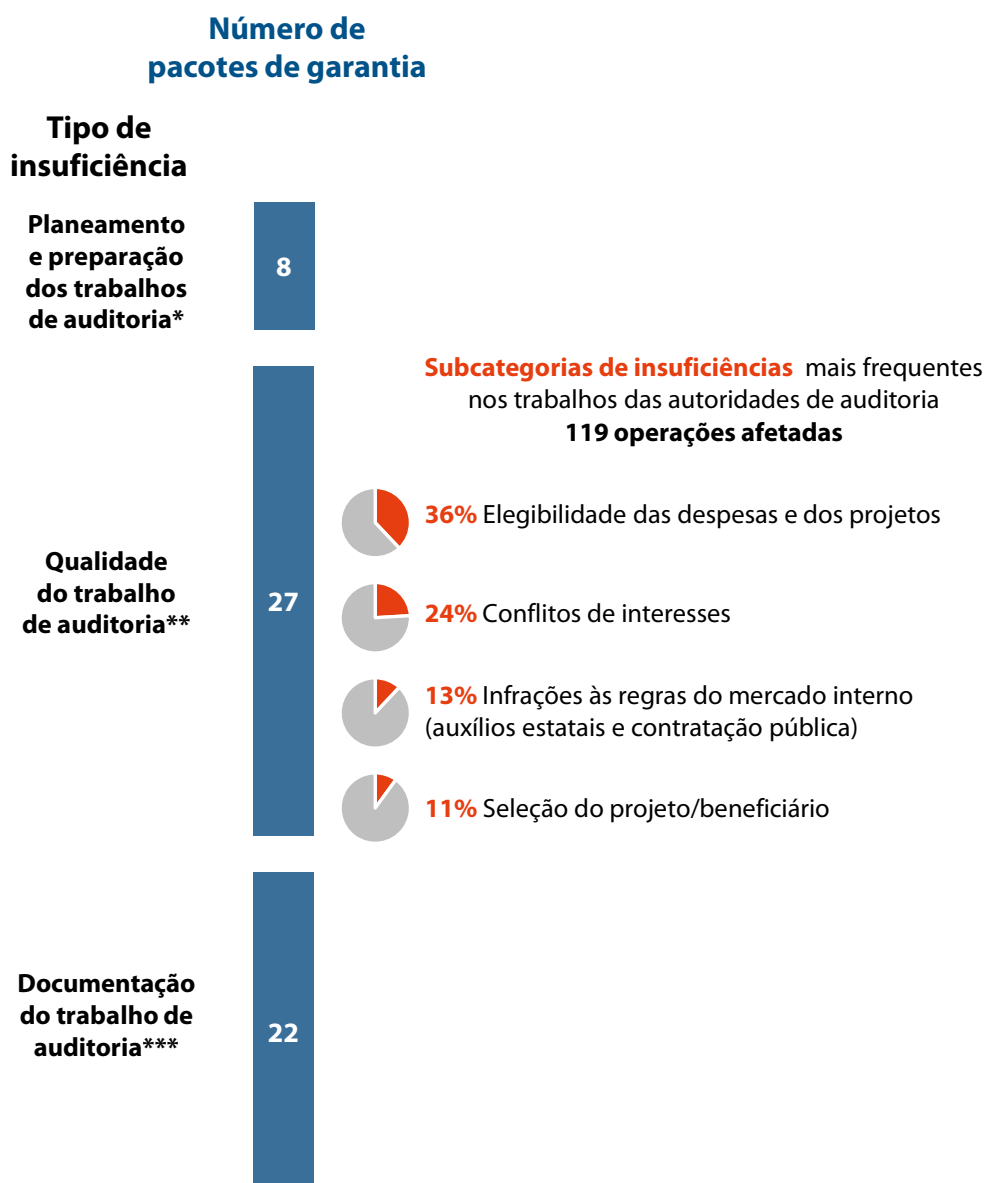
- no planeamento e na preparação do trabalho de auditoria das autoridades, por exemplo insuficiências na abordagem de amostragem e listas de controlo incompletas (listas de controlo que não incluíam questões específicas sobre auxílios estatais, duplo financiamento, prazos de pagamento, *fraude*, etc., embora as autoridades de auditoria sejam obrigadas a verificar estas questões);

- na qualidade do trabalho de auditoria realizado;
- na documentação relativa a este trabalho.

6.46. O Tribunal teve de repetir os procedimentos de auditoria correspondentes relativamente a 138 das 189 operações (73%). Relativamente a 89 operações (47%), teve de contactar as autoridades de gestão, os organismos intermédios ou os beneficiários no local no que diz respeito aos documentos comprovativos e outras provas necessárias, uma vez que as autoridades de auditoria não os tinham recolhido ou conservado, contrariamente aos requisitos das normas de auditoria (ver ponto [6.28](#)).

6.47. A [figura 6.10](#) apresenta as insuficiências detetadas e comunicadas pelo Tribunal ao nível das autoridades de auditoria por pacote de garantia.

Figura 6.10 – Tipos de insuficiências detetadas ao nível das autoridades de auditoria



* República Checa, Alemanha, Itália, Lituânia, Países Baixos e Suécia.

** República Checa, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Itália, Hungria, Países Baixos, Polónia, Portugal, Roménia, Suécia e Reino Unido.

*** República Checa, Alemanha, Grécia, Espanha, França, Itália, Lituânia, Hungria, Polónia, Portugal, Roménia e Suécia.

Fonte: TCE.

6.48. A [caixa 6.10](#) apresenta um exemplo de uma insuficiência grave no trabalho e na comunicação de informações de uma autoridade de auditoria.

Caixa 6.10

Insuficiências no trabalho e na comunicação de informações de uma autoridade de auditoria

A auditoria do Tribunal nos Países Baixos assinalou insuficiências no planeamento, na preparação e na qualidade do trabalho da autoridade de auditoria num PO do FSE.

Constatou que a autoridade de auditoria não avaliou corretamente a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais nem sinalizou despesas inelegíveis por vários motivos (ver [caixa 6.6](#)).

Ao auditar determinadas operações, a autoridade de auditoria não estava em condições de determinar, a partir da lista completa dos custos do projeto, as despesas declaradas à Comissão. Por conseguinte, teve de extrair uma subamostra de despesas desta lista. Em seguida, compensou alguns dos erros que detetou com despesas declaradas pelo beneficiário para além da convenção de subvenção. Esta atuação não está em conformidade com o RDC ou com as orientações da Comissão sobre o tratamento dos erros¹⁷ e levou a autoridade de auditoria a subestimar a *taxa de erro residual total* (TERT).

6.49. O Tribunal detetou um caso de um PO sujeito a uma correção fixa em relação ao qual a autoridade de auditoria, novamente, não verificou se os custos eram legais e regulares (ver [caixa 6.11](#)).

¹⁷ Secção 2.2.3 "'Margem' de despesas a nível de projeto" das [orientações](#) para os Estados-Membros sobre o relatório anual de controlo e o parecer de auditoria que as autoridades nacionais têm de apresentar e sobre o tratamento dos erros.

Caixa 6.11

Ausência recorrente de controlos aumenta o risco de incumprimento

Na Hungria, o Tribunal auditou um projeto do FEDER no âmbito do PO "Desenvolvimento Económico e Inovação". As autoridades nacionais tinham aplicado uma correção fixa aos custos de todos os projetos do "eixo prioritário 2" suportados antes de fevereiro de 2022, com base nos resultados de uma auditoria da Comissão.

Pelo segundo ano consecutivo¹⁸, o Tribunal constatou que a autoridade de auditoria não verificou determinados aspetos relativos aos custos de pessoal (qualificações do pessoal e aumentos salariais) abrangidos pela correção fixa.

O Tribunal detetou igualmente que, num instrumento financeiro ao abrigo de outro eixo prioritário do mesmo PO, a autoridade de auditoria não auditou a elegibilidade dos destinatários finais e dos investimentos, tendo sido aplicada uma correção fixa de 10%.

O RDC¹⁹ exige que as autoridades de auditoria verifiquem se os custos são legais e regulares e que os Estados-Membros recuperem o financiamento indevido junto dos beneficiários, independentemente de estarem ou não sujeitos a uma correção fixa. A falta de controlos e de recuperações diminui o efeito dissuasor que desincentiva os beneficiários de infringirem a legislação aplicável.

6.50. Pese embora o que precede, o Tribunal detetou os elementos de boas práticas que a seguir se descrevem num PO do FEDER na Croácia (ver [caixa 6.12](#)).

¹⁸ Relatório Anual relativo a 2023, caixa 6.9.

¹⁹ Artigo 122º, nº 2, do RDC.

Caixa 6.12

Modelo de boas práticas – melhorias no trabalho da autoridade de auditoria

Desde 2019, o Tribunal auditou seis vezes o PO "Competitividade e coesão" 2014-2020 na Croácia, incluindo projetos do FC e do FEDER e instrumentos financeiros. Nas auditorias anteriores, detetou repetidamente insuficiências dos sistemas quanto ao trabalho e à documentação da autoridade de auditoria.

Este ano, o Tribunal não detetou insuficiências deste tipo. Pelo contrário, o trabalho confirmou que a autoridade de auditoria tomou medidas corretivas e melhorou o seu trabalho e documentação com base nas constatações anteriores do Tribunal. Esta mudança demonstrou-se através dos seguintes elementos:

- listas de controlo mais eficazes e realização de trabalhos de auditoria de maior qualidade;
- listas de controlo e documentos de trabalho pormenorizados que permitiram que o Tribunal seguisse quase integralmente a pista de auditoria;
- ficheiros e documentação de auditoria organizados e codificados para os tornar facilmente acessíveis.

Estas melhorias são um exemplo de boas práticas.

6.51. Em resposta ao [Documento de Análise 03/2024 do TCE](#) sobre a legalidade e regularidade das despesas de coesão no período de 2014-2020, em dezembro de 2024 a Comissão e as autoridades de auditoria acordaram conjuntamente um plano de ação contendo uma série de iniciativas possíveis para melhorar a capacidade de deteção destas últimas²⁰. Além disso, com base nas conclusões do Tribunal de que as *auditorias de conformidade* são mais eficazes do que as análises documentais na deteção de irregularidades, a Comissão reviu a sua abordagem a fim de alargar o âmbito das auditorias no local. A eficácia destas ações poderá ser avaliada no futuro.

²⁰ RAA da DG REGIO relativo a 2024, p. 43 [em inglês].

Trabalho de garantia da Comissão e comunicação da taxa de erro residual nos seus relatórios anuais de atividades

6.52. Os RAA constituem o principal instrumento das DG da Comissão para declararem se têm uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo asseguram a regularidade das despesas. Em 2024, a Comissão concluiu que os *sistemas de gestão e controlo* dos Estados-Membros (autoridades de gestão/organismos intermédios, autoridades de auditoria) não funcionavam bem relativamente a 23 dos 313 PO sob a alçada da DG REGIO (14,7% das despesas avaliadas) e 11 dos 211 PO sob a responsabilidade da DG EMPL (4,5% das despesas avaliadas).

6.53. Tendo em conta os resultados da auditoria efetuada pela Comissão e as constatações do próprio Tribunal (44 erros não detetados – ver ponto [6.14](#); insuficiências no trabalho das autoridades de auditoria – ver ponto [6.44](#)), o Tribunal concorda com a conclusão da Comissão de que, no final do período de programação de 2014-2020, os sistemas de gestão e controlo não funcionavam eficazmente em todos os Estados-Membros. Por conseguinte, também a fiabilidade das taxas de erro da Comissão é afetada, uma vez que estas dependem dos sistemas nacionais (ver também pontos [6.44](#) a [6.49](#), [caixa 6.10](#) e [caixa 6.11](#)).

A Comissão considera que, no domínio da coesão, o nível de despesas irregulares nas contas aceites é significativo

6.54. No domínio da coesão, a Comissão calcula uma taxa de erro residual média ponderada utilizando as taxas de erro residual individuais comunicadas pelos Estados-Membros, os resultados do seu próprio trabalho sobre a regularidade e outras informações disponíveis, como os resultados do trabalho de auditoria do Tribunal. Esta taxa é comunicada como um *indicador-chave de desempenho (ICD)* sobre a legalidade e regularidade nos programas de 2014-2020.

6.55. Relativamente ao exercício contabilístico de 2022/2023, a DG REGIO comunicou um aumento da taxa de erro residual total nos programas de 2014-2020 em gestão partilhada, que alcançou 2,5% (2,1% para 2021/2022). A taxa de erro máxima foi de 3,6%²¹. A DG EMPL também comunicou uma taxa mais elevada do que no ano anterior, de 2,2% (1,6% para 2021/2022), com uma taxa máxima de 3,0%²². A taxa máxima visa dar resposta ao risco de erros fora da amostra de operações de PO na qual se baseia o cálculo das taxas de erro. As taxas máximas podem incluir também uma taxa "suplementar" ou uma taxa fixa para PO não auditados²³. Embora a Comissão tenha comunicado um aumento dos valores dos ICD nos seus RAA relativos a 2024 para a coesão, os valores mantiveram-se abaixo do intervalo de erro estimado pelo Tribunal (ver [figura 6.6](#)).

6.56. Relativamente aos programas de 2021-2027, a Comissão comunicou nos seus RAA que, em fevereiro de 2024, foram recebidos 11 pacotes de garantia respeitantes à DG REGIO e à DG EMPL. Devido ao número reduzido de programas que apresentaram pacotes de garantia em 2024, estes últimos não eram suficientemente representativos e, conseqüentemente, o risco no momento do pagamento foi estimado em 2% (taxa fixa). Por este motivo, a DG REGIO e a DG EMPL não calcularam os respetivos ICD (ver ponto [6.55](#)), ao contrário do que aconteceu para o período de 2014-2020.

²¹ O risco global estimado no momento do pagamento para as despesas pagas da DG REGIO em 2024 (incluindo todos os períodos de programação e modalidades de gestão) varia entre 2,30% e 3,29%.

²² O risco global estimado no momento do pagamento para as despesas pagas da DG EMPL em 2024 (incluindo todos os períodos de programação e modalidades de gestão) varia entre 2,16% e 2,82%.

²³ Anexo 7D dos RAA da [DG REGIO](#) e da [DG EMPL](#) relativos a 2024 [em inglês].

6.57. No relatório anual sobre a gestão e a execução (RAGE) relativo a 2024, os indicadores comunicados pela Comissão²⁴ são os seguintes:

- o para a rubrica 2 do QFP (no seu conjunto), um risco combinado no momento do pagamento de 2,9%, com base nos montantes em risco calculados pelas várias DG. O Tribunal observa que este indicador é superior aos 1,6% calculados pela Comissão para todo o orçamento da UE;
- o para todos os fundos da política de coesão (no seu conjunto), um risco combinado no momento do pagamento de entre 2,3% e 3,2%, também com base nas estimativas dos montantes em risco calculadas pelas DG e nos seus ICD.

6.58. De um modo geral, a DG REGIO²⁵ concluiu no seu RAA que, em 2024, continuou a existir um nível significativo de despesas irregulares nas contas aceites em relação ao FEDER/FC, apesar dos resultados dos controlos e das correções já aplicadas ao nível dos Estados-Membros. A DG EMPL²⁶ concluiu o mesmo para o FSE/IEJ e o FEAD. Conforme referido no [documento de análise](#) do Tribunal sobre o quadro de garantia da política de coesão, o Tribunal considera que a Comissão subestima o nível de erro que comunica, embora concorde com a conclusão geral do Tribunal de que as despesas de coesão estão significativamente afetadas por erros. O **capítulo 1** (ponto **1.36**) descreve a diferença entre a taxa de erro calculada pelo Tribunal e a calculada pela Comissão.

²⁴ Volume II do RAGE relativo a 2024, anexo 2, pp. 103-106, e volume III, anexo 5, pp. 20-22.

²⁵ RAA da DG REGIO relativo a 2024, p. 9.

²⁶ [RAA da DG EMPL relativo a 2024](#), p. 8 [em inglês].

Encerramento dos períodos de programação de 2007-2013 e de 2014-2020

6.59. O prazo para os Estados-Membros apresentarem os documentos de encerramento relativos ao período de 2007-2013 era 31 de março de 2017, mas muitas vezes não foi cumprido. No final de 2024, a situação era a seguinte:

- o a DG REGIO tinha encerrado na totalidade 282 dos 322 PO, apenas mais três do que em 2023. Os restantes 40 PO relativos ao período de programação de 2007-2013 encontram-se pré-encerrados;
- o a DG EMPL tinha encerrado 101 dos 118 PO e pré-encerrado 15. Apenas dois programas da Roménia no âmbito do FSE ainda se encontram abertos. No seu RAA, a Comissão indica que pré-encerrará ambos em 2025.

6.60. Relativamente aos 40 programas pré-encerrados da DG REGIO e aos 15 programas pré-encerrados da DG EMPL, a Comissão concordou efetuar um pagamento de encerramento parcial que cobrisse apenas os montantes não contestados. Reteve as despesas que tinham possíveis irregularidades ou que eram alvo de inquéritos em curso a nível nacional ou da UE. A maioria destes programas pré-encerrados continua a estar sujeita a procedimentos em curso a nível nacional, o que resulta num longo processo de encerramento e dificulta a previsão da data de encerramento total. Tendo em conta a lentidão dos progressos realizados, existe um risco acrescido de sobreposição com o encerramento dos PO do período de programação de 2014-2020, o que pode conduzir a novos atrasos.

6.61. Em relação ao período de programação de 2014-2020, o Regulamento [STEP](#) prorrogou o prazo para os Estados-Membros apresentarem os pacotes de garantia finais até 15 de fevereiro de 2026. No entanto, a Comissão comunicou como encerrados 10 PO deste período (dois em 2023 e oito em 2024).

6.62. No seu RAA, a DG REGIO comunicou que, até 1 de março de 2025, foram apresentados pacotes de garantia finais para 58 dos 313 programas ainda não encerrados. Do mesmo modo, a DG EMPL informou que foram apresentados pacotes de garantia finais para 43 dos 211 programas ainda não encerrados. Ambas as DG só começarão a comunicar informações sobre o estado de encerramento destes programas nos RAA de 2025.

Conclusão e recomendações

Conclusão

6.63. O Tribunal estima que o nível de erro global na rubrica "Coesão, resiliência e valores" do QFP no exercício de 2024 é de 5,7%.

6.64. A auditoria do Tribunal revelou que continua a ser necessário melhorar a aplicação do quadro de garantia das despesas no domínio da coesão, tanto pelas autoridades dos Estados-Membros responsáveis pelos programas como pela Comissão, tendo em conta que a arquitetura de garantia do período de 2021-2027 na gestão partilhada se manteve semelhante.

6.65. O trabalho do Tribunal sugere que os controlos das autoridades de gestão nem sempre são eficazes a impedir ou detetar irregularidades nas despesas declaradas pelos beneficiários. Acresce que as insuficiências detetadas pelo Tribunal nos trabalhos de várias autoridades de auditoria constantes da amostra (ver pontos [6.44](#) a [6.49](#)) limitam atualmente a confiança que pode ser depositada nos mesmos. O nível de erro recalculado estava acima do limiar de materialidade de 2% em 16 dos 30 pacotes de garantia relativos ao período de 2014-2020. A Comissão ajustou as taxas de erro residual de cinco destes pacotes para um valor superior a 2%.

6.66. Desde 2017, os pacotes de garantia constantes das amostras anuais do Tribunal representaram sistematicamente mais de um terço das despesas aceites pela Comissão. A percentagem de despesas abrangidas por pacotes de garantia com taxas de erro residual superiores a 2% continua a ser significativa, sendo de 44% em 2024 (ver [figura 6.9](#)).

Recomendações

6.67. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal a duas recomendações formuladas nos [Relatórios Anuais relativos a 2021](#) são apresentadas no [anexo 6.2](#). A Comissão executou uma delas totalmente e outra em alguns aspetos. O Tribunal analisou igualmente três recomendações dos relatórios anuais relativos a [2022](#) e [2023](#) que deviam ser executadas até ao final de 2024, tendo uma delas sido totalmente executada. Examinou também as recomendações dos relatórios anuais relativos a [2017](#), [2018](#), [2019](#) e [2020](#) que ainda não tinham sido totalmente executadas, mas que se mantinham pertinentes.

6.68. Na sequência das constatações e da conclusão relativas ao exercício de 2024, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

Recomendação 6.1 – Assegurar que as autoridades de auditoria melhoram o seu modo de trabalho

Assegurar, através das suas análises documentais e auditorias, que as autoridades de auditoria reforçam a capacidade de controlo e deteção, verificando se estas:

- a) planeiam a amostragem corretamente e extraem uma amostra de auditoria representativa, suficiente e pertinente a partir das despesas declaradas à Comissão, tal como exigido pelo RDC;
- b) confirmam que o cumprimento dos critérios de elegibilidade é comprovado através de elementos de prova suficientes, adequados e fiáveis;
- c) conservam documentação adequada para fundamentar a pista de auditoria, nomeadamente um processo de auditoria claramente indexado com referência a i) documentos comprovativos, ii) listas de controlo pormenorizadas e iii) documentos de trabalho, incluindo a descrição dos elementos testados, os cálculos subjacentes e as fórmulas.

Prazo de execução: a partir de 2026

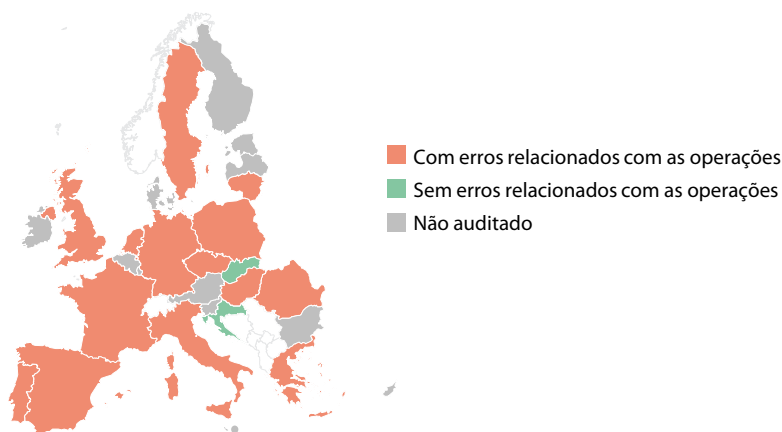
Recomendação 6.2 – Recomeçar os controlos após a imposição de taxas fixas

Assegurar que, sempre que tenham sido detetadas insuficiências sistemáticas nos programas (operacionais) e, conseqüentemente, tenha sido imposta uma taxa fixa, as autoridades dos Estados-Membros não utilizam o mecanismo de correção fixa para evitar a sua responsabilidade de controlar a elegibilidade das despesas antes de as declararem à Comissão e que procedem às diferentes recuperações necessárias.

Prazo de execução: final de 2025

Anexos

Anexo 6.1 – Repartição da amostra do Tribunal relativa a operações em gestão partilhada e constatações conexas para a Declaração de Fiabilidade de 2024



Estado-Membro*	Contribuição da UE (milhões de euros)	Operações auditadas	Constatações relacionadas com as operações	
			Erros quantificáveis	Erros não quantificáveis
Polónia	9 002	41	6	1
Itália	5 775	27	3	3
Roménia	3 670	13	-	3
Espanha	3 532	17	7	3
República Checa	2 596	18	2	6
Alemanha	2 583	12	4	3
Portugal	2 369	10	4	4
Hungria	2 595	9	4	2
Grécia	2 152	16	2	1
França	2 076	7	1	2
Croácia	1 775	5	-	-
Reino Unido	1 559	7	-	1
Eslováquia	1 507	6	-	-
Lituânia	949	4	-	1
Bulgária	854	--		
Letónia	463	--		
Estónia	401	--		
Eslovénia	390	--		
Suécia	330	5	2	-
Bélgica	288	--		
Finlândia	184	--		
Malta	171	--		
Países Baixos	135	4	3	3
Chipre	107	--		
Áustria	40	--		
Dinamarca	35	--		
Luxemburgo	19	--		
Irlanda	10	--		
TOTAL	45 567	201	38	33

* A amostra do Tribunal não foi concebida para permitir tirar conclusões sobre cada Estado-Membro em separado.

Fonte: TCE.

Anexo 6.2 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio "Coesão, resiliência e valores"

Nível de aceitação:  aceite  parcialmente aceite  não aceite  sem informações

Nível de execução:  totalmente executada  executada na maior parte dos aspetos  executada em alguns aspetos  não executada

Ano	Recomendação do Tribunal	Aceitação pela Comissão	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2017	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: Recomendação 1 Assegurar que as disposições de auditoria relativas aos instrumentos financeiros geridos pelo FEI são adequadas ao nível dos intermediários financeiros. Quando o BEI/FEI utiliza procedimentos acordados com os auditores externos, a Comissão deverá, tendo em conta a necessidade de fornecer uma garantia, definir as condições mínimas desses contratos e, nomeadamente, a obrigação de serem realizados trabalhos de auditoria suficientes ao nível do Estado-Membro. (Prazo de execução: imediatamente)			O <i>Regulamento Omnibus</i> introduziu a obrigação de as autoridades de auditoria realizarem auditorias dos sistemas e auditorias das operações relativas aos instrumentos financeiros ao nível dos intermediários financeiros, incluindo os instrumentos financeiros geridos pelo <i>Grupo BEI</i>, mas excluindo os programas da <i>Iniciativa PME</i> lançados antes de 2 de agosto de 2018. A Comissão tomou medidas adicionais mediante a inclusão, na metodologia de auditoria dos instrumentos financeiros, de uma recomendação no sentido de as autoridades de auditoria procederem à auditoria dos intermediários financeiros relativamente aos instrumentos executados pelo Grupo BEI, independentemente da data em que foram criados. No entanto, a metodologia não pode ampliar o mandato regulamentar das autoridades de auditoria. A Comissão apresentou provas de que, em alguns Estados-Membros, as autoridades de auditoria já realizam controlos ao nível dos intermediários financeiros. Não obstante, a auditoria do Tribunal relativa a 2020 e 2022 (Iniciativa PME em Espanha) revelou que estes controlos ainda não são efetuados sistematicamente (no Estado-Membro auditado, nem o auditor externo nem as autoridades de auditoria realizaram quaisquer auditorias ao nível dos intermediários financeiros). Não foram apresentados novos elementos que demonstrem que esta situação foi corrigida em 2024.

Ano	Recomendação do Tribunal	Aceitação pela Comissão	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
	Recomendação 3 Corrigir as insuficiências que o Tribunal detetou na sua verificação do trabalho das autoridades de auditoria no contexto das auditorias de regularidade da Comissão. (Prazo de execução: imediatamente)			Ver pontos 6.58 a 6.64 do Relatório Anual relativo a 2018 , pontos 5.48 a 5.62 do Relatório Anual relativo a 2019 , pontos 5.43 a 5.44 do Relatório Anual relativo a 2020 , pontos 5.40 a 5.43 do Relatório Anual relativo a 2021 , ponto 6.47 do Relatório Anual relativo a 2022 , pontos 6.50 a 6.53 do Relatório Anual relativo a 2023 e pontos 6.44 a 6.49 do presente relatório anual. Apesar de a Comissão ter aumentado os trabalhos de auditoria de conformidade, o Tribunal continua a detetar insuficiências no trabalho das autoridades de auditoria.
	Recomendação 4 Remediar a complexidade das informações apresentadas sobre o quadro de controlo e de garantia para o período de 2014-2020 nos RAA da DG REGIO e da DG EMPL: (...) iii) divulgando a taxa de erro residual global da sub-rubrica 1b do QFP para cada exercício contabilístico. (Prazo de execução: junho de 2019)			

Ano	Recomendação do Tribunal	Aceitação pela Comissão	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
	Recomendação 5 Assegurar que as disposições de auditoria são alteradas em conformidade com a proposta da Comissão aplicável aos instrumentos financeiros no quadro regulamentar pós-2020, para que só os fundos efetivamente utilizados ao nível dos destinatários finais sejam tidos em conta no cálculo das taxas de erro residual. (Prazo de execução: antes do início da aplicação do quadro legislativo pós-2020)			O Regulamento Disposições Comuns para o período de 2021-2027 (Regulamento (UE) 2021/1060) prevê que o primeiro pedido de pagamento inclua apenas um único adiantamento destinado aos instrumentos financeiros. Nas suas respostas ao seguimento do Relatório Anual relativo a 2020 , a Comissão afirmou a sua intenção de adotar um ato delegado exigindo que as autoridades de auditoria excluam este adiantamento da população de auditoria. A Comissão reavaliou agora a sua posição e afirmou que o adiantamento inicial continuará a integrar a população auditada do ano contabilístico em causa.
	Recomendação 6 Efetuar controlos de regularidade suficientes para retirar conclusões sobre a eficácia do trabalho das autoridades de auditoria e obter uma garantia razoável quanto à regularidade das despesas, o mais tardar nos RAA publicados no ano seguinte à aprovação das contas. (Prazo de execução: imediatamente)			Ver ponto 5.64 do Relatório Anual relativo a 2021 .

Ano	Recomendação do Tribunal	Aceitação pela Comissão	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2018	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: Recomendação 6.1 – Disposições de auditoria para os programas da Iniciativa PME Garantir que: são realizados controlos regulares a nível dos intermediários financeiros, com base numa amostra representativa de pagamentos aos destinatários finais, quer pela autoridade de auditoria ou por um auditor selecionado pelo Grupo BEI; nos casos em que esses controlos foram insuficientes, desenvolver e aplicar medidas adequadas de controlo para evitar a possibilidade de surgirem despesas irregulares significativas no momento do encerramento. (Prazo de execução: imediatamente)			As auditorias anteriores do Tribunal confirmaram que o FEI já introduziu ou está a introduzir melhorias nos seus sistemas de acompanhamento e de controlo e alargou voluntariamente a utilização de relatórios de garantia razoável aos programas da Iniciativa PME. Embora o Tribunal reconheça que algumas autoridades de auditoria já realizaram verificações ao nível dos intermediários financeiros, ainda está por comprovar a plena eficácia destas medidas. A título de exemplo, o Tribunal destaca os resultados da auditoria à Iniciativa PME em Espanha realizada no âmbito da <i>Declaração de Fiabilidade</i> relativa a 2022.

Ano	Recomendação do Tribunal	Aceitação pela Comissão	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2019	Recomendação 5.2 – Medidas para melhorar a fiabilidade das taxas residuais comunicadas pelas autoridades de auditoria Analisar as principais fontes de erros não detetados e desenvolver, em colaboração com as autoridades de auditoria, as medidas necessárias para melhorar a fiabilidade das taxas residuais comunicadas. (Prazo: junho de 2021)			Apesar dos esforços da Comissão, tal como apresentados nos RAA da DG REGIO (2019: p. 25, 2020: pp. 41 a 43, 2021: pp. 32 e 33) e da DG EMPL (2019: p. 37, 2020: pp. 43 e 44, 2021: p. 49), o trabalho de auditoria do Tribunal desde 2020 não revelou uma melhoria significativa a este respeito (ver, por exemplo, ponto 5.38 do Relatório Anual relativo a 2020, pontos 5.40 e 5.41 do Relatório Anual relativo a 2021, pontos 6.48, 6.49 e 6.50 do Relatório Anual relativo a 2022, pontos 6.50 a 6.53 do Relatório Anual relativo a 2023 e pontos 6.44 a 6.49 do presente relatório anual. A Comissão realizou a análise das principais fontes de erros não detetados.

Ano	Recomendação do Tribunal	Aceitação pela Comissão	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2020	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: Recomendação 5.2 – Acompanhamento do risco de fraude nas auditorias às operações efetuadas pelas autoridades de auditoria Incentivar explicitamente as autoridades de auditoria a introduzirem perguntas específicas nas suas listas de controlo relativas aos riscos de fraude e documentarem as medidas tomadas para fazer face a esses riscos detetados no decurso de uma auditoria. As autoridades de auditoria devem colaborar com os serviços nacionais de coordenação antifraude (AFCOS) e ter em consideração os casos de suspeita de fraude ou de fraude comprovada comunicados à Comissão através do Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI). O Tribunal remete igualmente para as recomendações formuladas no seu Relatório Especial 06/2019. (Prazo: junho de 2022)			

Ano	Recomendação do Tribunal	Aceitação pela Comissão	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2021	Recomendação 5.2 – Contribuição dos regimes nacionais para os objetivos do FSE Assegurar que, quando os programas operacionais se baseiam nos regimes nacionais existentes, a operação executada contribui realmente para os objetivos do programa, tendo especialmente em conta a situação detetada este ano em relação aos <i>jovens NEET participantes</i> nos programas operacionais do FSE/IEJ em Espanha. (Prazo de execução: novembro de 2022)			A Comissão tomou medidas em relação ao caso de Espanha referido na recomendação. Todavia, não incidiu na questão de fazer com que as operações financiadas através de PO baseados em regimes nacionais existentes contribuam, de forma eficaz, para os objetivos do programa.
	Recomendação 5.6 – Estado de direito Apresentar informações nos seus relatórios anuais de atividades sobre procedimentos de salvaguarda do Estado de direito em curso contra Estados-Membros e sobre a forma como estes poderão afetar a garantia que a Comissão consegue obter dos sistemas de controlo e de garantia dos países em causa sobre a regularidade das despesas. (Prazo de execução: abril de 2023 (próximos RAA))			

Ano	Recomendação do Tribunal	Aceitação pela Comissão	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2022	Recomendação 6.3 – Auditorias temáticas sobre conflitos de interesses Planear e executar auditorias temáticas centradas nos conflitos de interesses para os programas de 2021-2027, com base na sua própria avaliação dos riscos e tendo em conta as insuficiências assinaladas. (Prazo de execução: dezembro de 2024)			
	Recomendação 6.5 – Fiabilidade das autodeclarações Assegurar que as autoridades de auditoria dispõem de métodos adequados para verificar a validade e a fiabilidade das autodeclarações e partilhar boas práticas, tendo especialmente em conta a situação detetada este ano. (Prazo de execução: dezembro de 2023)			O Tribunal regista que a Comissão tomou várias medidas a este respeito e que tenciona continuar a partilhar boas práticas.

Ano	Recomendação do Tribunal	Aceitação pela Comissão	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2023	Recomendação 6.2 – Tratar os erros na contratação pública de forma harmonizada na gestão direta e na partilhada Estabelecer um tratamento harmonizado das irregularidades em matéria de contratação pública nos projetos financiados tanto em regime de gestão direta como em gestão partilhada (por exemplo, os projetos financiados simultaneamente pelo MIE e pelo FEDER). As irregularidades resultantes da violação das mesmas disposições legais devem conduzir à mesma avaliação e taxa de correção. (Prazo de execução: dezembro de 2024)	✗	✗	

Fonte: TCE.

Capítulo 7

Recursos naturais e ambiente

Índice

	Pontos
Introdução	7.1.-7.16.
Breve descrição	7.2.-7.14.
Objetivos e domínios de intervenção	7.2.-7.4.
Instrumentos e quadros de despesa	7.5.-7.14.
Âmbito e método da auditoria	7.15.-7.16.
Regularidade das operações	7.17.-7.28.
Resultados dos testes das operações	7.17.-7.28.
Pagamentos diretos	7.21.-7.22.
Desenvolvimento rural, medidas de mercado e outros domínios de intervenção	7.23.-7.28.
Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação	7.29.-7.42.
Comunicação de informações pela DG AGRI e pela DG CLIMA sobre a regularidade das despesas	7.29.-7.36.
Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) elaborado pela Comissão	7.37.
Análise dos novos sistemas de comunicação de informações sobre o desempenho	7.38.-7.42.
Conclusão e recomendações	7.43.-7.48.
Conclusão	7.43.-7.44.
Recomendações	7.45.-7.48.
Anexos	
Anexo 7.1 – Informações sobre as ações da UE nos Estados-Membros e no Reino Unido	
Anexo 7.2 – Seguimento das recomendações anteriores	

Introdução

7.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas à rubrica 3, "Recursos naturais e ambiente", do *quadro financeiro plurianual (QFP)*.

A **figura 7.1** mostra uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2024.

Figura 7.1 – Pagamentos e população de auditoria

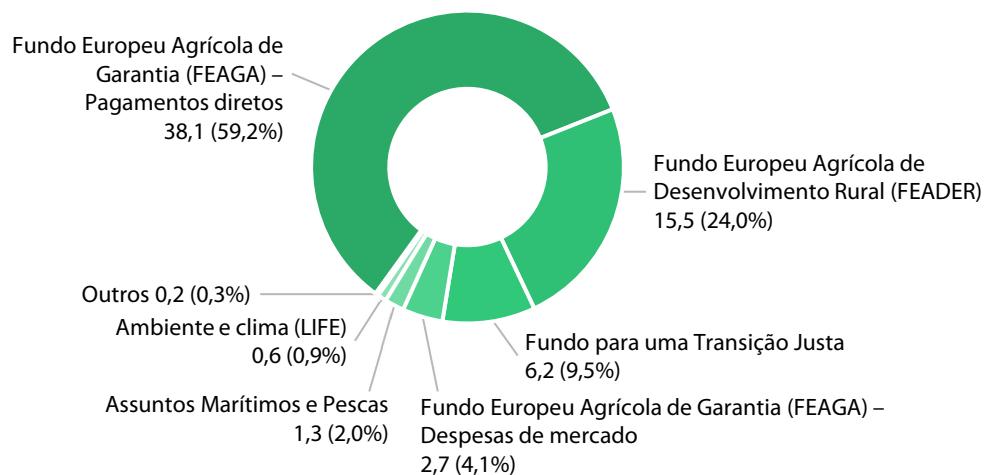
Recursos naturais e ambiente

64,4 mil milhões de euros (33,7% das despesas do orçamento da UE)



Repartição dos pagamentos por fundo em 2024

(mil milhões de euros)

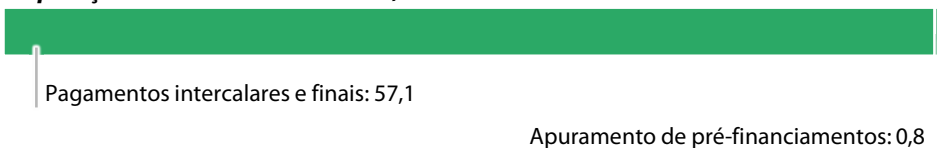


População de auditoria em 2024 em comparação com os pagamentos

Pagamentos – total: 64,4



População de auditoria – total: 57,9



Fonte: TCE, com base em dados das *contas consolidadas* da União Europeia de 2024.

Breve descrição

Objetivos e domínios de intervenção

7.2. Em 2024, a *Política Agrícola Comum (PAC)* representou a maior parte (87,3%) das despesas da UE no domínio dos "Recursos naturais e ambiente". Embora a responsabilidade pela PAC caiba em última instância à Comissão Europeia, em especial à Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI), a gestão é partilhada com os *organismos pagadores* dos Estados-Membros, que são responsáveis por assegurar a *legalidade e regularidade* das despesas declaradas à Comissão. A PAC tem três objetivos gerais para o período de 2023-2027¹:

- promover um setor agrícola inteligente, competitivo, resiliente e diversificado, de modo a garantir a segurança alimentar a longo prazo;
- apoiar e reforçar a proteção do ambiente, incluindo a biodiversidade, e a ação climática;
- reforçar o tecido socioeconómico das zonas rurais.

7.3. A rubrica 3 do QFP inclui também o *Fundo para uma Transição Justa (FTJ)*, que foi criado para o período de 2021-2027 com a finalidade de apoiar as regiões e as pessoas afetadas pela transição para a neutralidade climática². Representa 9,5% dos pagamentos ao abrigo desta rubrica. Quase todos os pagamentos do FTJ em 2024 foram pré-financiamentos não apurados, que o Tribunal não inclui na população de auditoria.

7.4. Esta rubrica do QFP abrange igualmente as despesas da UE no domínio da política marítima e das pescas, financiadas pelo *Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP)*, sob a responsabilidade da Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas (DG MARE), e pelo *Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE)*, sob a responsabilidade das Direções-Gerais do Ambiente (DG ENV), da Ação Climática (DG CLIMA) e da Energia (DG ENER).

¹ Artigo 5º do [Regulamento \(UE\) 2021/2115](#) que estabelece regras para apoiar os planos estratégicos a elaborar pelos Estados-Membros no âmbito da política agrícola comum (planos estratégicos da PAC).

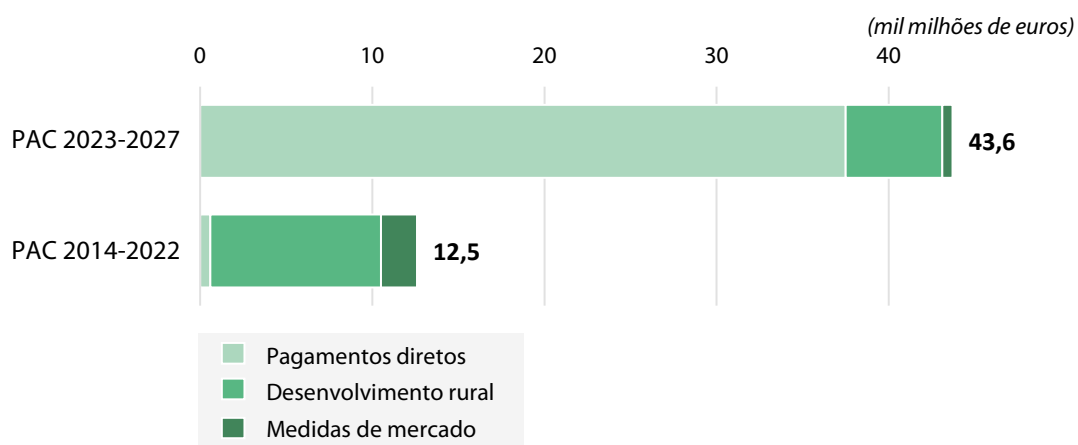
² Artigo 2º do [Regulamento \(UE\) 2021/1056](#) que cria o Fundo para uma Transição Justa.

Instrumentos e quadros de despesa

7.5. Para o período de 2023-2027, os Estados-Membros estabeleceram *planos estratégicos da PAC* que abrangem as despesas do *Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA)* e do *Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER)*.

Dos 56,0 mil milhões de euros dos pagamentos da PAC realizados em 2024, um total de 43,6 mil milhões foram-no ao abrigo dos planos estratégicos da PAC, ao passo que 12,5 mil milhões foram pagos no âmbito do quadro da PAC para 2014-2022 (ver [figura 7.2](#)).

Figura 7.2 – Tipo de despesas da PAC por período



Fonte: TCE.

7.6. Em 2024, os principais instrumentos de despesa da PAC (ou "intervensões") eram os seguintes:

- *pagamentos diretos* aos agricultores, integralmente financiados pelo orçamento da UE (FEAGA);
- *Intervenções de desenvolvimento rural* dos Estados-Membros a nível nacional e regional, cofinanciadas pelo orçamento da UE (FEADER) e pelos Estados-Membros;
- *medidas de mercado* agrícolas, integralmente financiadas pelo orçamento da UE (FEAGA), à exceção de determinadas medidas cofinanciadas pelos Estados-Membros, como as medidas de promoção do setor agroalimentar.

7.7. Os pagamentos diretos representaram 59,2% das despesas no âmbito da rubrica 3 do QFP (38,1 mil milhões de euros em 2024). Quase todos os pagamentos diretos em 2024 foram realizados no âmbito dos planos estratégicos da PAC para o período de 2023-2027 (36,9 mil milhões de euros). As principais intervenções a que os pagamentos diretos dizem respeito são descritas em seguida.

- As intervenções relativas ao "*apoio ao rendimento de base para garantir a sustentabilidade*" (19,0 mil milhões de euros) e ao "*apoio redistributivo complementar ao rendimento para garantir a sustentabilidade*" (4,0 mil milhões de euros) concedem apoio ao rendimento com base na superfície agrícola declarada pelos agricultores.
- Os "*regimes ecológicos*" (8,6 mil milhões de euros), um novo tipo de intervenção introduzido no âmbito da PAC para 2023-2027, visam apoiar práticas agrícolas que contribuam para os objetivos climáticos e ambientais e para o bem-estar dos animais. Ao abrigo de um regime ecológico, o *beneficiário* tem de cumprir requisitos que vão além dos requisitos legais de gestão e das normas aplicáveis em matéria de *boas condições agrícolas e ambientais (BCAA)* das terras, como ilustrado pelo exemplo da [caixa 7.1](#).
- O *apoio associado ao rendimento* (4,4 mil milhões de euros) está relacionado com tipos específicos de produtos agrícolas, como, por exemplo, a carne de bovino, o leite ou as proteaginosas.

Caixa 7.1

Exemplo de um regime ecológico para o cultivo de prados extensivos

Na Finlândia, um agricultor recebeu pagamentos ao abrigo de um regime ecológico para o cultivo de prados extensivos, o qual se destina a aumentar a biodiversidade. A fotografia mostra uma parcela com prados naturais antigos que se transformaram num ambiente onde coexistem várias espécies, abrigando diferentes plantas, aves das terras agrícolas e insetos. Durante a auditoria, o Tribunal confirmou que o beneficiário respeitou as condições de elegibilidade.



Fonte: TCE.

7.8. Os pagamentos diretos aos agricultores são baseados em direitos, dependendo do cumprimento de determinadas condições. Estes pagamentos comportam um risco menos elevado de *erro* que os pagamentos baseados em reembolsos, desde que as condições associadas não sejam complexas (ver ponto **1.18**). Com exceção de determinados regimes ecológicos, o Tribunal considera que as condições para se receber pagamentos diretos não são complexas.

7.9. Os pagamentos diretos são geridos por cada Estado-Membro através de um *sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC)*, que faz a interligação de bases de dados de explorações, pedidos de ajuda, registos de animais e superfícies agrícolas. O SIGC integra um *sistema de identificação das parcelas agrícolas*, um *sistema de pedido geoespacial* e um *sistema de vigilância de superfícies*. O SIGC ajuda os agricultores a preencher os pedidos de ajuda "superfícies" e a apresentar provas das suas atividades, o que facilita os controlos realizados pelos organismos pagadores. Com este sistema, é possível corrigir certos erros nos pedidos de ajuda antes do pagamento e reduzir o risco de erro.

7.10. O desenvolvimento rural representou 24,0% das despesas desta rubrica do QFP (15,5 mil milhões de euros) e era composto pelas seguintes categorias:

- pagamentos a agricultores com base em critérios ambientais e climáticos (6,9 mil milhões de euros) aplicados à superfície agrícola ou ao número de animais na exploração ("relacionados com superfícies ou animais"), que também são abrangidos pelo SIGC dos Estados-Membros;
- ajuda a projetos de investimento (8,6 mil milhões de euros) destinados a apoiar o desenvolvimento social e económico das zonas rurais ("não baseados na superfície").

7.11. Em 2024, a maioria das despesas dos Estados-Membros no domínio do desenvolvimento rural continuou a dizer respeito a *autorizações* ao abrigo de *programas de desenvolvimento rural* nacionais e regionais que abrangiam o período de 2014-2022 (9,9 mil milhões de euros). Ao abrigo do Acordo de Saída do Reino Unido, os programas de desenvolvimento rural deste antigo Estado-Membro continuaram a ser executados até ao final de 2023 e foram encerrados em 2024.

7.12. As medidas de mercado agrícolas, que representaram 4,1% das despesas da rubrica 3 do QFP (2,7 mil milhões de euros), são compostas por vários regimes, como o apoio a organizações de produtores de frutas e produtos hortícolas e à reestruturação de vinhas, cada um com condições de elegibilidade específicas. As medidas de mercado no setor vitivinícola têm por finalidade aumentar a competitividade dos produtores e ajudá-los a adaptarem-se às exigências do mercado.

7.13. Os restantes 3,2% das despesas da rubrica 3 do QFP, respeitantes sobretudo ao FEAMP e ao LIFE, também implicam uma variedade de critérios de seleção, requisitos de elegibilidade e métodos de desembolso.

7.14. As condições de elegibilidade dos regimes ecológicos, da maioria das despesas no domínio do desenvolvimento rural, das medidas de mercado e dos domínios de intervenção não relacionados com a PAC ao abrigo da rubrica 3 do QFP são mais complexas do que as dos pagamentos diretos (excluindo os regimes ecológicos), sendo o risco de erro mais elevado (ver ponto **1.18**).

Âmbito e método da auditoria

7.15. O objetivo do trabalho de auditoria do Tribunal era contribuir para a *Declaração de Fiabilidade* global, conforme descrito no **anexo 1.1**, e avaliar a regularidade das despesas efetuadas no âmbito da totalidade da rubrica do QFP em análise. Em 2024, o Tribunal examinou, relativamente a esta rubrica do QFP:

- a) uma amostra estatisticamente representativa de 228 *operações* que abrange o conjunto de todas as operações de despesas desta rubrica do QFP, designadamente:
 - o 65 pagamentos diretos abrangendo os principais regimes;
 - o 35 operações ao abrigo de regimes ecológicos;
 - o 41 operações relacionadas com superfícies ou animais ao abrigo do desenvolvimento rural;
 - o 63 operações não baseadas na superfície ao abrigo de programas de desenvolvimento rural (projetos de investimento);
 - o 14 operações relacionadas com medidas de mercado;
 - o 10 operações ao abrigo de domínios de despesas não relacionados com a PAC (seis no âmbito do FEAMP, três do programa LIFE e uma de um acordo de parceria no domínio da pesca sustentável);
- b) as informações sobre a regularidade apresentadas nos *relatórios anuais de atividades* da DG AGRI e da Direção-Geral da Ação Climática (DG CLIMA) e incluídas no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE)* elaborado pela Comissão.

7.16. As 228 operações auditadas abrangeram 19 Estados-Membros³ e o Reino Unido. Das 218 operações ao abrigo da PAC, 128 diziam respeito à PAC para 2023-2027 e consistiam sobretudo em pagamentos diretos, enquanto 90 eram respeitantes à PAC para 2014-2022 e consistiam principalmente em medidas de desenvolvimento rural e de mercado.

³ Bulgária, República Checa, Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Itália, Lituânia, Hungria, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia, Finlândia e Suécia.

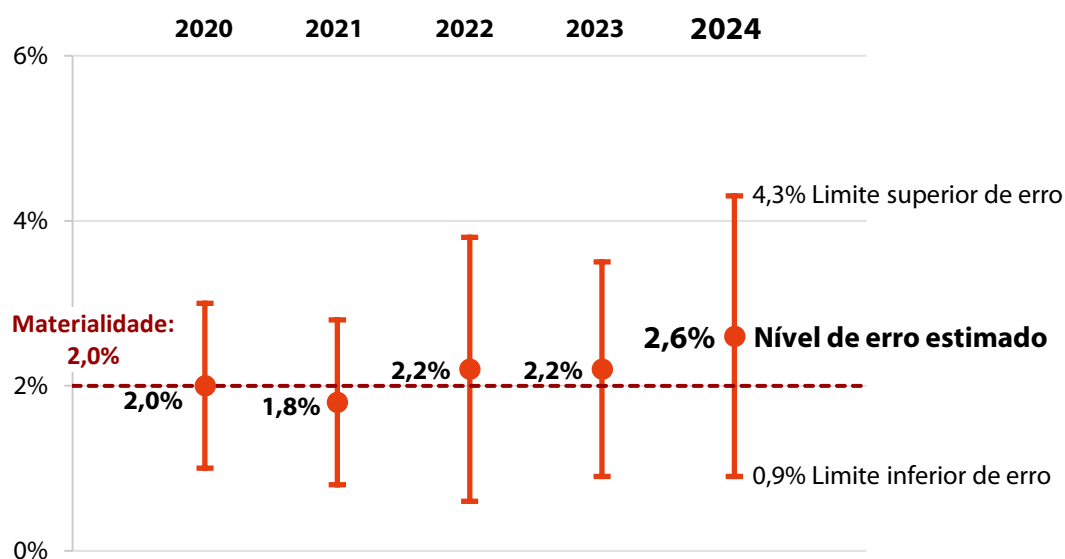
Regularidade das operações

Resultados dos testes das operações

7.17. Das 228 operações examinadas, 39 (17%) tinham erros. Com base nos 22 erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 2,6% (ver [figura 7.3](#)).

Figura 7.3 – Resultados dos testes das operações

Nível de erro estimado



Dimensão da amostra (operações)

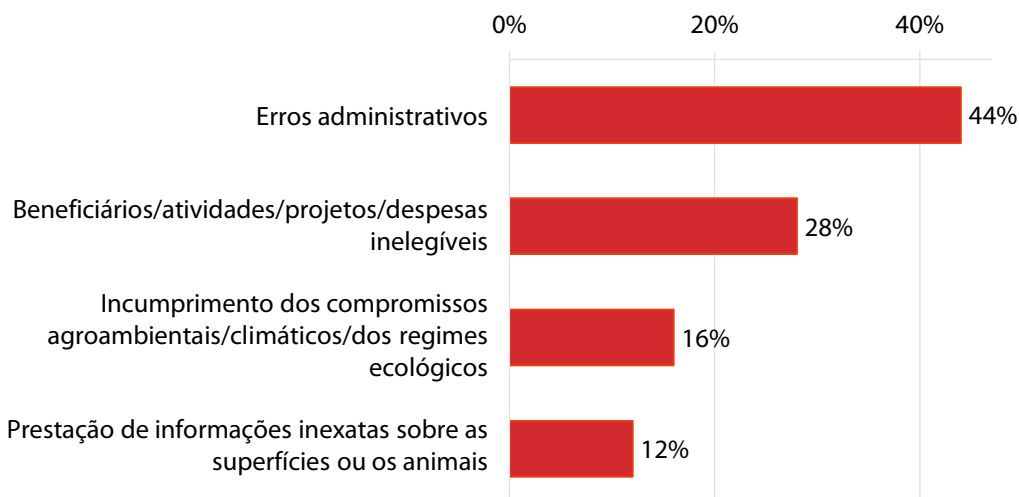
2020	2021	2022	2023	2024
218	212	218	218	228

Fonte: TCE.

7.18. A maioria dos erros quantificáveis detetados pelo Tribunal dizia respeito a operações ao abrigo de regimes ecológicos (8) e do desenvolvimento rural (8). Foram detetados três erros quantificáveis respeitantes a pagamentos diretos (excluindo regimes ecológicos), dois a medidas de mercado e um a despesas não abrangidas pela PAC. O Tribunal detetou igualmente 19 casos de incumprimento sem impacto na taxa de erro. O [anexo 7.1](#) apresenta uma síntese das despesas no âmbito da rubrica 3 do QFP e os resultados dos testes realizados pelo Tribunal por Estado-Membro.

7.19. A [figura 7.4](#) apresenta a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal para 2024, por tipo de erro.

Figura 7.4 – Grande parte do nível de erro estimado diz respeito a erros administrativos



Fonte: TCE.

7.20. As autoridades dos Estados-Membros aplicaram medidas corretivas que afetaram diretamente 51 das operações constantes da amostra. Estas medidas foram pertinentes para os cálculos do Tribunal, pois reduziram o nível de erro estimado para este capítulo em 0,4 pontos percentuais. Em 13 casos de *erros quantificáveis*, as autoridades dos Estados-Membros dispunham de informações suficientes para evitar, ou detetar e corrigir, o erro antes de aceitar as despesas. Se as autoridades dos Estados-Membros tivessem utilizado devidamente todas as informações ao seu dispor, o nível de erro estimado para este capítulo teria sido inferior em 2,2 pontos percentuais.

Pagamentos diretos

7.21. Nas 65 operações respeitantes a pagamentos diretos (excluindo regimes ecológicos) testadas, o Tribunal detetou três erros quantificáveis: duas sobredeclarações de superfície ou animais ao abrigo de intervenções relativas ao apoio ao rendimento de base para garantir a sustentabilidade e um pagamento indevido de apoio ao abrigo do POSEI para as regiões ultraperiféricas⁴.

7.22. Nas 35 operações respeitantes a regimes ecológicos testadas, o Tribunal detetou oito erros quantificáveis: cinco ao nível do beneficiário final, incluindo dois relativos à sobredeclaração de superfície, dois por incumprimento do compromisso associado ao regime ecológico ou aplicação incorreta das regras e um beneficiário inelegível; e três ao nível da autoridade de gestão, todos devido a um quadro jurídico deficiente ou à aplicação incorreta das regras, o que demonstra a complexidade geral dos regimes ecológicos no primeiro ano de execução. A [caixa 7.2](#) apresenta um exemplo de um erro deste tipo, em que os requisitos do regime ecológico não iam além dos já previstos na legislação nacional.

Caixa 7.2

Exemplo de deficiência nas regras nacionais de um regime ecológico

Na Alemanha, um beneficiário recebeu um pagamento ao abrigo de um regime ecológico que apoiava a aplicação de práticas agrícolas protetoras da natureza em zonas Natura 2000. Segundo o Regulamento Planos Estratégicos da PAC⁵, um dos requisitos ao abrigo dos regimes ecológicos é que os Estados-Membros apenas prevejam pagamentos para os compromissos que vão além dos requisitos obrigatórios pertinentes estabelecidos no direito nacional. O agricultor candidatou-se a pagamentos compensatórios ao abrigo do regime ecológico pelo facto de não ter aplicado, nas suas terras, medidas como a criação ou reparação de sistemas de drenagem, aterros, represas ou taludes. Porém, em relação a algumas das parcelas agrícolas, a maioria de tais medidas eram já proibidas pela legislação nacional aplicável a zonas de proteção da natureza, pelo que o agricultor não devia ter sido elegível para receber pagamentos a este título.

⁴ Programa de Opções Específicas para fazer face ao Afastamento e à Insularidade (POSEI). [Regulamento \(UE\) nº 228/2013](#) que estabelece medidas específicas no domínio da agricultura a favor das regiões ultraperiféricas da União.

⁵ Artigo 31º, nº 5, alínea b), do [Regulamento \(UE\) 2021/2115](#).

Desenvolvimento rural, medidas de mercado e outros domínios de intervenção

Despesas relacionadas com superfícies ou animais ao abrigo do desenvolvimento rural

7.23. O Tribunal examinou 41 pagamentos ao abrigo do desenvolvimento rural baseados na superfície ou no número de animais declarados pelos agricultores. Tratava-se de pagamentos pelo cumprimento de *compromissos agroambientais e climáticos* específicos, pagamentos compensatórios pela prática de agricultura biológica, pagamentos aos agricultores em zonas com condicionantes naturais e pagamentos compensatórios pela prática de agricultura em zonas protegidas da rede Natura 2000. Dos 41 pagamentos, 21 diziam respeito à PAC para 2023-2027 e 20 à PAC para 2014-2022.

7.24. Das 41 operações de desenvolvimento rural relacionadas com superfícies ou animais testadas, duas tinham erros quantificáveis, um relacionado com a sobredeclaração da superfície elegível e o outro com o incumprimento do bem-estar dos animais numa exploração suinícola.

Projetos de investimento

7.25. O Tribunal examinou 63 pagamentos do desenvolvimento rural a projetos de investimento, tais como investimentos em ativos físicos, auxílios ao arranque de empresas para jovens agricultores e gestão de riscos (seguros), dos quais sete diziam respeito à PAC para 2023-2027 e 56 à PAC para 2014-2022.

7.26. O Tribunal quantificou erros em seis pagamentos por os beneficiários terem declarado despesas ou atividades que não cumpriam as condições de elegibilidade. Num caso, o erro resultou de um agricultor não ter cumprido as condições para receber apoio a um investimento não produtivo (ver [caixa 7.3](#)).

Caixa 7.3

Exemplo de um agricultor que não cumpria as condições de apoio ao investimento

Na Irlanda, um beneficiário solicitou apoio a um investimento não produtivo associado a uma medida agroambiental e climática. Para receber o apoio, comprometeu-se a criar uma área de vegetação junto a um curso de água para o proteger da poluição (uma "zona-tampão ribeirinha"), vedando uma parcela para evitar a entrada de animais. Durante a visita no local, o Tribunal constatou que a área não tinha sido completamente vedada e que a vedação elétrica tinha sido instalada, mas não funcionava, pois estava coberta por vegetação e, em alguns sítios, por terra.



Fonte: TCE.

Medidas de mercado

7.27. Nas 14 operações ao abrigo de medidas de mercado que testou, o Tribunal quantificou erros em dois casos.

Assuntos marítimos, pescas, ambiente e ação climática

7.28. Nos domínios dos assuntos marítimos, pescas, ambiente e ação climática, o Tribunal auditou 10 operações e detetou um erro quantificável numa operação em regime de *gestão partilhada* ao abrigo do FEAMP.

Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

Comunicação de informações pela DG AGRI e pela DG CLIMA sobre a regularidade das despesas

7.29. Em 2024, eram aplicáveis dois conjuntos de disposições aos relatórios da DG AGRI sobre a regularidade das despesas: o novo modelo de garantia baseado no desempenho, para as despesas ao abrigo dos planos estratégicos da PAC; e o quadro de conformidade da PAC para 2014-2022. Este último continua a aplicar-se às despesas fora dos planos estratégicos da PAC, designadamente aos pagamentos remanescentes realizados pelos Estados-Membros durante o ano no âmbito dos seus programas de desenvolvimento rural para 2014-2022. No respeitante às despesas ao abrigo dos planos estratégicos da PAC, nem a Comissão nem os Estados-Membros são obrigados a indicar estimativas do risco de erro no momento do pagamento.

7.30. Cada Estado-Membro deve apresentar à DG AGRI um "*pacote de garantia*", que inclui as contas anuais das despesas e o novo *relatório anual do desempenho* a apresentar por cada organismo pagador juntamente com uma declaração de gestão do seu diretor. Esta declaração afirma que as informações apresentadas são completas e exatas e que os sistemas de governação estão a funcionar corretamente, incluindo os destinados a garantir a legalidade e regularidade das despesas declaradas. O pacote inclui também os relatórios e pareceres dos *organismos de certificação* independentes no que diz respeito às contas financeiras dos organismos pagadores, aos sistemas de governação, ao relatório anual do desempenho e à legalidade e regularidade das despesas fora do âmbito dos planos estratégicos da PAC.

7.31. Em relação às despesas no âmbito dos planos estratégicos da PAC abrangidas pelo novo modelo de garantia baseado no desempenho (42,9 mil milhões de euros), a DG AGRI avaliou o risco associado às despesas das intervenções, baseando-se nos relatórios dos organismos de certificação e no seu próprio trabalho de auditoria. No que se refere a 2024, a Comissão considerou 82% das despesas dos planos estratégicos da PAC como de risco baixo, 11% como de risco médio e as restantes 7% como de risco elevado. As despesas de risco baixo correspondem a intervenções não afetadas por possíveis deficiências graves nos seus sistemas de governação e dizem respeito, na sua maioria, a pagamentos diretos e outros apoios abrangidos pelo SIGC (33,8 mil milhões de euros).

7.32. Quanto aos regimes ecológicos, a DG AGRI considera que, embora sejam um instrumento de política muito importante, alguns têm um maior grau de complexidade inerente e a sua correta aplicação revelou-se difícil. No total, a Comissão considerou que 26% das despesas dos regimes ecológicos estavam abrangidas por sistemas de governação que não funcionam ou que apenas funcionam parcialmente (despesas que, por conseguinte, são de risco elevado ou médio), em contraste com 10% nas intervenções abrangidas pelos pagamentos diretos (excluindo os regimes ecológicos).

7.33. No respeitante às despesas fora do âmbito dos planos estratégicos da PAC abrangidas pelo quadro de conformidade da política para 2014-2022 (12,5 mil milhões de euros), a DG AGRI continuou a utilizar as taxas de erro comunicadas pelos organismos pagadores. Procede a ajustamentos com base nos resultados das auditorias dos organismos de certificação e nas suas próprias auditorias aos sistemas e despesas dos organismos pagadores. Pode, assim, calcular um valor para o "risco no momento do pagamento" relativo aos pagamentos diretos, ao desenvolvimento rural e às medidas de mercado.

7.34. Para 2024, a DG AGRI calculou que o "montante estimado em risco no momento do pagamento" era de aproximadamente 2,8% dos 12,5 mil milhões de euros de despesas fora do âmbito dos planos estratégicos da PAC. As percentagens são de cerca de 5,9% para os pagamentos diretos, 2,8% para o desenvolvimento rural e 2,0% para os 2,1 mil milhões de euros correspondentes a medidas de mercado. O valor relativo aos pagamentos diretos não é comparável ao dos anos anteriores, pois tem origem, em grande medida, no apoio às regiões ultraperiféricas ao abrigo do POSEI, que representou apenas cerca de 1,2% dos pagamentos diretos (0,5 mil milhões de euros).

7.35. Para 2024, a DG AGRI combinou o resultado dos pagamentos baseados no desempenho e no cumprimento e avaliou 77% das despesas da PAC como sendo de risco baixo, 10% como sendo de risco médio e 13% como sendo de risco elevado. A título de comparação, no Relatório Anual de Atividades de 2024, a DG AGRI estima que as despesas da PAC de risco baixo foram de 69% em 2023, quando o "montante estimado em risco no momento do pagamento" foi de 1,9%.

7.36. O Tribunal efetuou também uma análise limitada das informações sobre a regularidade constantes do Relatório Anual de Atividades da DG CLIMA. Observou que a metodologia de cálculo do risco no momento do pagamento e do *encerramento* utilizada pela DG CLIMA estava em conformidade com as orientações da Comissão.

Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) elaborado pela Comissão

7.37. No seu RAGE, a Comissão deixou de apresentar uma estimativa do risco no momento do pagamento no domínio dos "Recursos Naturais", pois apenas 23% da rubrica é abrangida pelos quadros de conformidade da DG AGRI, da DG MARE, da DG ENV e da DG CLIMA.

Análise dos novos sistemas de comunicação de informações sobre o desempenho

7.38. No âmbito da auditoria relativa a 2024, o Tribunal recolheu e analisou informações sobre a introdução dos relatórios anuais do desempenho, do seguinte modo:

- o em relação aos 19 países da amostra, realizou um inquérito para recolher informações sobre as disposições em matéria de comunicação de informações, sistemas informáticos e mecanismos de tratamento de dados;
- o em relação a nove organismos pagadores a respeito dos quais a amostra incluía operações ao abrigo dos planos estratégicos da PAC, verificou o registo das realizações correspondentes aos pagamentos nos sistemas utilizados pelos organismos pagadores para a elaboração dos relatórios anuais do desempenho;
- o em relação a 76 organismos pagadores e organismos de coordenação nacionais e regionais, analisou as avaliações dos organismos de certificação quanto ao bom funcionamento da componente de comunicação de informações sobre o desempenho nos sistemas de governação e à exatidão e exaustividade dos relatórios anuais do desempenho correspondentes.

7.39. Com base no inquérito realizado, o Tribunal constatou que os sistemas dos organismos pagadores para a comunicação de informações sobre o desempenho ainda estavam em desenvolvimento em 2024. Embora 18 organismos pagadores tivessem automatizado a produção de indicadores de desempenho, dois comunicaram que utilizavam um método manual ou parcialmente automatizado para compilar alguns indicadores-chave de realizações para os relatórios anuais do desempenho relativos a 2024. Devido aos desenvolvimentos em curso, os sistemas informáticos atualizados com que se elaboram os relatórios anuais do desempenho ainda não tinham sido sujeitos a testes completos para verificar a conformidade com as normas internacionais de segurança da informação (ISO 27001).

7.40. À data da auditoria, e relativamente aos nove organismos pagadores com operações ao abrigo de planos estratégicos da PAC abrangidos pela amostra do Tribunal, foi possível estabelecer a correspondência entre os pagamentos efetuados e as realizações registadas nos sistemas informáticos com que estes organismos elaboram os relatórios anuais do desempenho.

7.41. Os Estados-Membros apresentaram os primeiros relatórios anuais do desempenho completos relativos ao exercício de 2024 até 3 de março de 2025, juntamente com os relatórios dos organismos de certificação. O Tribunal constatou que os organismos de certificação classificaram 93% dos sistemas dos organismos pagadores para a comunicação de informações sobre o desempenho como estando "a funcionar" ou "a funcionar bem". Os restantes sistemas foram avaliados como estando "a funcionar parcialmente", o que sugere deficiências pouco significativas. No que diz respeito à exatidão dos indicadores de realizações e de resultados, os organismos de certificação avaliaram 92% dos indicadores comunicados pelos organismos pagadores como estando "a funcionar" ou "a funcionar bem".

7.42. Os resultados da análise do Tribunal sugerem que os relatórios anuais do desempenho foram geralmente introduzidos como previsto. O Tribunal não observou quaisquer problemas com os dados comunicados. No que diz respeito à criação e conceção de sistemas de comunicação de informações sobre o desempenho, os critérios de acreditação dos organismos pagadores e dos organismos de coordenação abrangem a implantação adequada dos sistemas informáticos, incluindo os sistemas de comunicação de informações sobre o desempenho concebidos sob a sua alçada. Os Estados-Membros têm de assegurar a devida certificação dos sistemas de gestão da segurança das informações e o seu correto funcionamento.

Conclusão e recomendações

Conclusão

7.43. Globalmente, as provas de auditoria que o Tribunal obteve e que apresentou neste capítulo mostram que o nível de erro nas despesas dos "Recursos naturais e ambiente" no seu todo é significativo (ver ponto 7.17). Nesta rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro global estimado se situa em 2,6%.

7.44. Os resultados obtidos pelo Tribunal revelam que o nível de erro não é significativo no domínio dos pagamentos diretos (excluindo os regimes ecológicos), que representam 46% das despesas desta rubrica do QFP, mas é significativo no conjunto dos outros domínios de despesas (regimes ecológicos, desenvolvimento rural, medidas de mercado, assuntos marítimos, pescas, ambiente e ação climática), que representam os restantes 54%.

Recomendações

7.45. O seguimento das duas recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2021 já foi realizado em 2023⁶. A Comissão executou ambas totalmente.

7.46. O Tribunal analisou igualmente as recomendações dos seus Relatórios Anuais relativos a 2022 e 2023 que exigiam uma execução imediata ou deviam ser executadas em 2024. Uma recomendação formulada no Relatório Anual relativo a 2022 devia ser executada em 2024 (ver anexo 7.2).

7.47. O Tribunal considera que a recomendação 7.1 do Relatório Anual relativo a 2022, que diz respeito ao controlo da qualidade dos dados relativos às superfícies agrícolas, foi executada. Esta consideração reflete a análise do Tribunal de que a Comissão afere os relatórios de avaliação da qualidade do *sistema de identificação das parcelas agrícolas (SIPA)* apresentados anualmente pelos Estados-Membros e verifica a exaustividade dos relatórios e as medidas corretivas propostas.

7.48. Na sequência das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2024, o Tribunal formula a recomendação que se segue à Comissão.

⁶ Relatório Anual relativo a 2023, anexo 7.2.

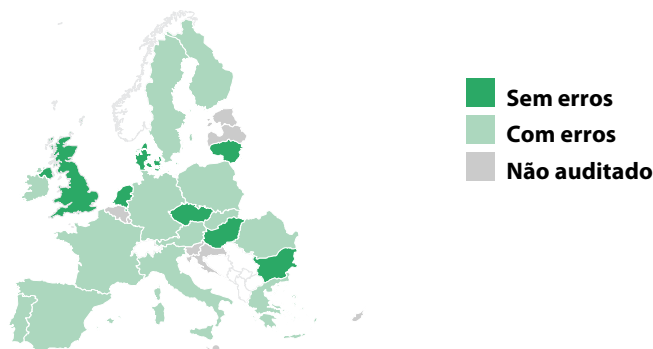
Recomendação 7.1 – Apoiar os Estados-Membros na conceção dos regimes ecológicos

Dada a importância dos regimes ecológicos para a concretização dos objetivos ambientais e climáticos, prestar apoio adicional aos Estados-Membros na conceção de regimes menos complexos sem pôr em causa a sua ambição, com base na partilha de informações e conhecimentos especializados adquiridos através da execução dos regimes iniciais do período de 2023-2027.

Prazo de execução: 2026

Anexos

Anexo 7.1 – Informações sobre as ações da UE nos Estados-Membros e no Reino Unido



Estado-Membro/país	Contribuição da UE (milhões de euros)	Operações auditadas	Erros quantificáveis	Erros não quantificáveis
Despesas da PAC	56 300	218	21	16
França	9 737	30	2	2
Espanha	7 332	30	2	4
Alemanha	6 303	14	1	2
Itália	6 143	23	1	1
Polónia	4 819	19	1	1
Roménia	3 197	12	3	
Grécia	2 694	7	1	3
Hungria	1 978	8		
Portugal	1 543	9	2	1
Irlanda	1 520	5	1	
Áustria	1 271	9	4	1
Bulgária	1 213	8		
Dinamarca	999	5		
República Checa	983	4		
Países Baixos	976	4		
Suécia	911	8	1	1
Lituânia	878	5		
Finlândia	779	5	1	
Eslováquia	647	9	1	
Reino Unido	254	4		
Estados-Membros não auditados	2 122	N/A	N/A	N/A
Outras políticas	8 100	10	1	3
TOTAL	64 400	228	22	19

* A amostra do Tribunal não foi concebida para permitir tirar conclusões ao nível dos Estados-Membros.

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Anexo 7.2 – Seguimento das recomendações anteriores

Nível de aceitação:  aceite  parcialmente aceite  não aceite  sem informações

Nível de execução:  totalmente executada  executada na maior parte dos aspetos  executada em alguns aspetos
 não executada  já não é pertinente ou avaliação inconclusiva

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2022	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: Recomendação 7.1 Controlar a qualidade dos dados relativos às superfícies agrícolas Dado que, no âmbito da nova PAC para 2023-2027, os indicadores de desempenho terão por base a superfície agrícola, continuar a controlar o grau de exatidão dos Estados-Membros ao avaliarem a superfície elegível no sistema de identificação das parcelas agrícolas. Prazo de execução: 2024			

Fonte: TCE.

Capítulo 8

Migração e gestão das fronteiras
Segurança e defesa

Índice

	Pontos
Introdução	8.1.-8.9.
Breve descrição	8.2.-8.6.
Migração e gestão das fronteiras	8.2.-8.3.
Segurança e defesa	8.4.
Execução dos programas em gestão partilhada	8.5.-8.6.
Âmbito e método da auditoria	8.7.-8.9.
Regularidade das operações	8.10.-8.13.
Exame de elementos dos sistemas de controlo interno	8.14.-8.16.
Análise do trabalho das autoridades de auditoria em relação aos seus relatórios anuais de controlo e auditorias das despesas	8.14.-8.16.
Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação	8.17.-8.19.
Conclusão e recomendações	8.20.-8.22.
Conclusão	8.20.
Recomendações	8.21.-8.22.
Anexos	
Anexo 8.1 – Seguimento das recomendações anteriores nos domínios "Migração e gestão das fronteiras" e "Segurança e defesa"	

Introdução

8.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas às rubricas 4, " Migração e gestão das fronteiras", e 5, "Segurança e defesa", do *quadro financeiro plurianual (QFP)*. A *figura 8.1* e a *figura 8.2* mostram uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo destas rubricas em 2024.

Figura 8.1 – Pagamentos e população de auditoria – Migração e gestão das fronteiras

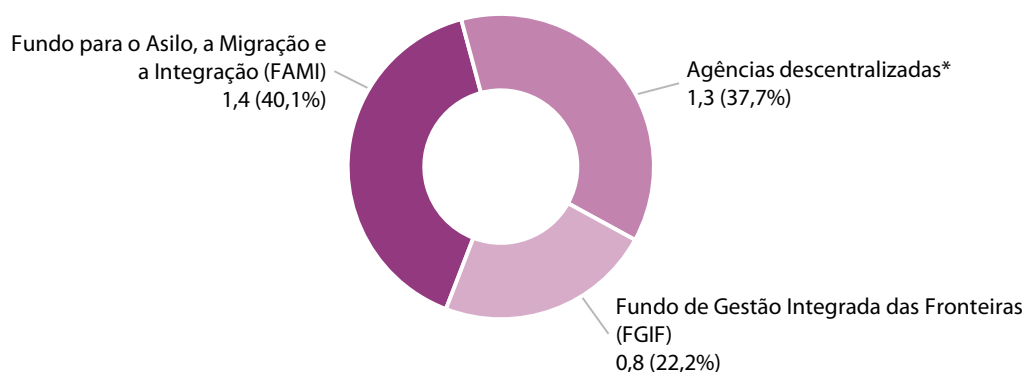
Migração e gestão das fronteiras

3,4 mil milhões de euros (1,8% das despesas do orçamento da UE)



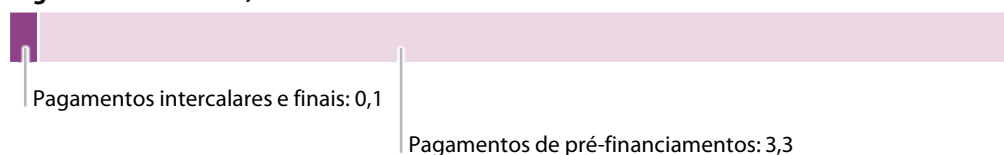
(mil milhões de euros)

Repartição dos pagamentos por fundo em 2024

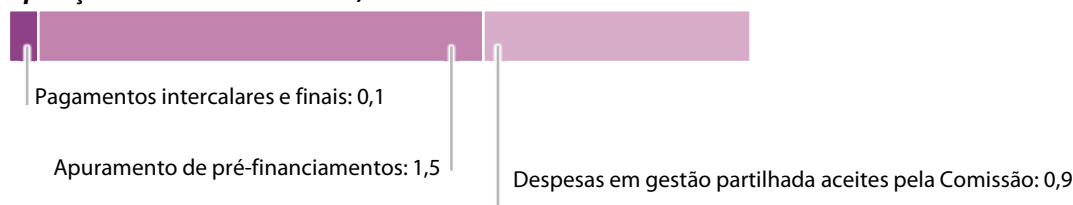


População de auditoria em 2024 em comparação com os pagamentos

Pagamentos – total: 3,4



População de auditoria – total: 2,5



* O Tribunal comunica informações separadamente sobre os pagamentos às agências descentralizadas no seu relatório anual sobre as agências da UE.

Fonte: TCE, com base em dados das *contas consolidadas* da UE de 2024.

Figura 8.2 – Pagamentos e população de auditoria – Segurança e defesa

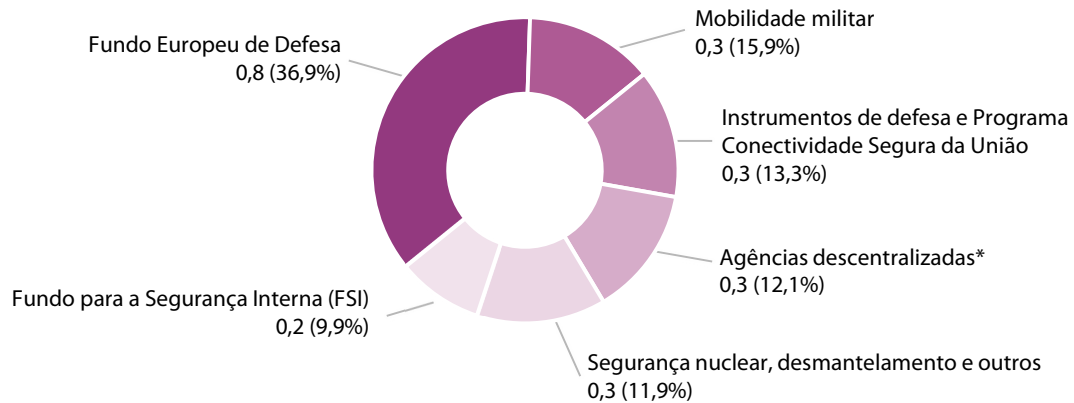
Segurança e defesa

2,1 mil milhões de euros (1,1% das despesas do orçamento da UE)



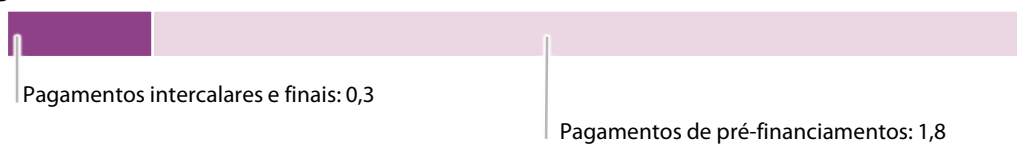
Repartição dos pagamentos por fundo/domínio de despesas em 2024

(mil milhões de euros)

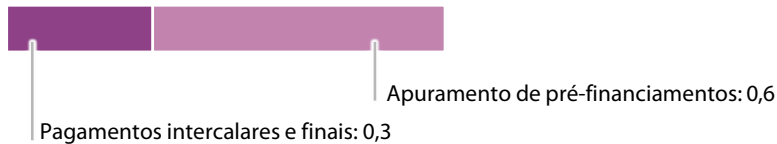


População de auditoria em 2024 em comparação com os pagamentos

Pagamentos – total: 2,1



População de auditoria – total: 1,0



* O Tribunal comunica informações separadamente sobre os pagamentos às agências descentralizadas no seu relatório anual sobre as agências da UE.

Fonte: TCE, com base em dados das contas consolidadas da UE de 2024.

Breve descrição

Migração e gestão das fronteiras

8.2. A rubrica 4 do QFP para 2021-2027 abrange os domínios de intervenção da migração e da gestão das fronteiras, como mostra em pormenor a [figura 8.1](#). Em 2024, uma parte substancial das despesas nesta rubrica continuava a dizer respeito à conclusão de projetos e programas pendentes do QFP para 2014-2020, relacionados com a liquidação do *Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração*¹ (FAMI) e do *Fundo para a Segurança Interna – Fronteiras e Vistos*² (FSI – Fronteiras e Vistos). Estes fundos estão agora em encerramento e, no QFP para 2021-2027, foram substituídos pelo novo FAMI³ e pelo *Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos*⁴ (IGFV) do *Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras*.

8.3. Outro domínio de despesas significativo na rubrica 4 do QFP é o financiamento de *agências descentralizadas*: a [Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira](#) (Frontex), a [Agência da União Europeia para o Asilo](#) (EUAA) e a [Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça](#) (eu-LISA).

¹ [Regulamento \(UE\) nº 516/2014](#) que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração.

² [Regulamento \(UE\) nº 515/2014](#) que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos.

³ [Regulamento \(UE\) 2021/1147](#) que cria o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração.

⁴ [Regulamento \(UE\) 2021/1148](#) que cria, no âmbito do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, o Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos.

Segurança e defesa

8.4. No QFP para 2021-2027, a rubrica 5 abrange a segurança e defesa, como mostra em pormenor a [figura 8.2](#). A componente "segurança" inclui o financiamento a partir do Fundo para a Segurança Interna (FSI) para 2021-2027⁵ e a conclusão dos projetos financiados a partir do instrumento do Fundo para a Segurança Interna-Polícia (FSI-Polícia) para 2014-2020⁶, que representaram uma parte considerável das despesas neste domínio em 2024. Inclui também o financiamento do desmantelamento de instalações nucleares na Bulgária, na Lituânia e na Eslováquia e o financiamento das agências descentralizadas da UE no domínio da segurança: a [Agência da União Europeia sobre Drogas](#) (EUDA, que veio substituir, após 1 de julho de 2024, o Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência – OEDT), a [Agência da União Europeia para a Cooperação Policial](#) (Europol) e a [Agência da União Europeia para a Formação Policial](#) (CEPOL). A componente "defesa" inclui o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa (PEDID)⁷ e o Fundo Europeu de Defesa⁸, que apoiam projetos colaborativos de defesa em todas as fases da investigação e desenvolvimento e são geridos pela Direção-Geral da Indústria da Defesa e do Espaço (DG DEFIS) da Comissão. Esta componente apoia igualmente a mobilidade militar através de um orçamento específico no âmbito do *Mecanismo Interligar a Europa*⁹, relacionado com a adaptação de troços da *Rede Transeuropeia de Transportes* para fins de dupla utilização (civil e militar). Existem também projetos específicos relacionados com a mobilidade militar financiados ao abrigo do Fundo Europeu de Defesa.

Execução dos programas em gestão partilhada

8.5. A gestão da maior parte do financiamento para 2014-2020 do FAMI e do FSI e da maioria do financiamento para 2021-2027 do FAMI, do IGFV e do FSI é partilhada entre os Estados-Membros (ou os quatro países associados a Schengen: Islândia, Listenstaine, Noruega e Suíça) e a Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos (DG HOME) da Comissão. Em 2021-2027, todo o financiamento do Listenstaine é gerido diretamente pela Comissão. No âmbito deste acordo, os Estados-Membros executam *programas* plurianuais aprovados pela Comissão.

⁵ Regulamento (UE) 2021/1149 que cria o Fundo para a Segurança Interna.

⁶ Regulamento (UE) nº 513/2014 que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra criminalidade e à gestão de crises.

8.6. O **ponto 2.16** apresenta informações sobre a execução dos programas do FAMI e do FSI em gestão partilhada em 2021-2027. Desde 2020, os Estados-Membros, considerados em conjunto, intensificaram a execução dos programas de 2014-2020, pois o financiamento desse período tinha de ser gasto até junho de 2024¹⁰ e as contas definitivas apresentadas até 31 de dezembro de 2024. Porém, continua por apurar um montante significativo de financiamento (12% do FAMI, correspondentes a 528 milhões de euros, e 16% do FSI, correspondentes a 505 milhões de euros), que está pendente da aprovação destas contas definitivas pela Comissão. A **figura 8.3** apresenta as despesas declaradas pelos Estados-Membros à Comissão para reembolso desde o início do *período de programação* de 2014-2020.

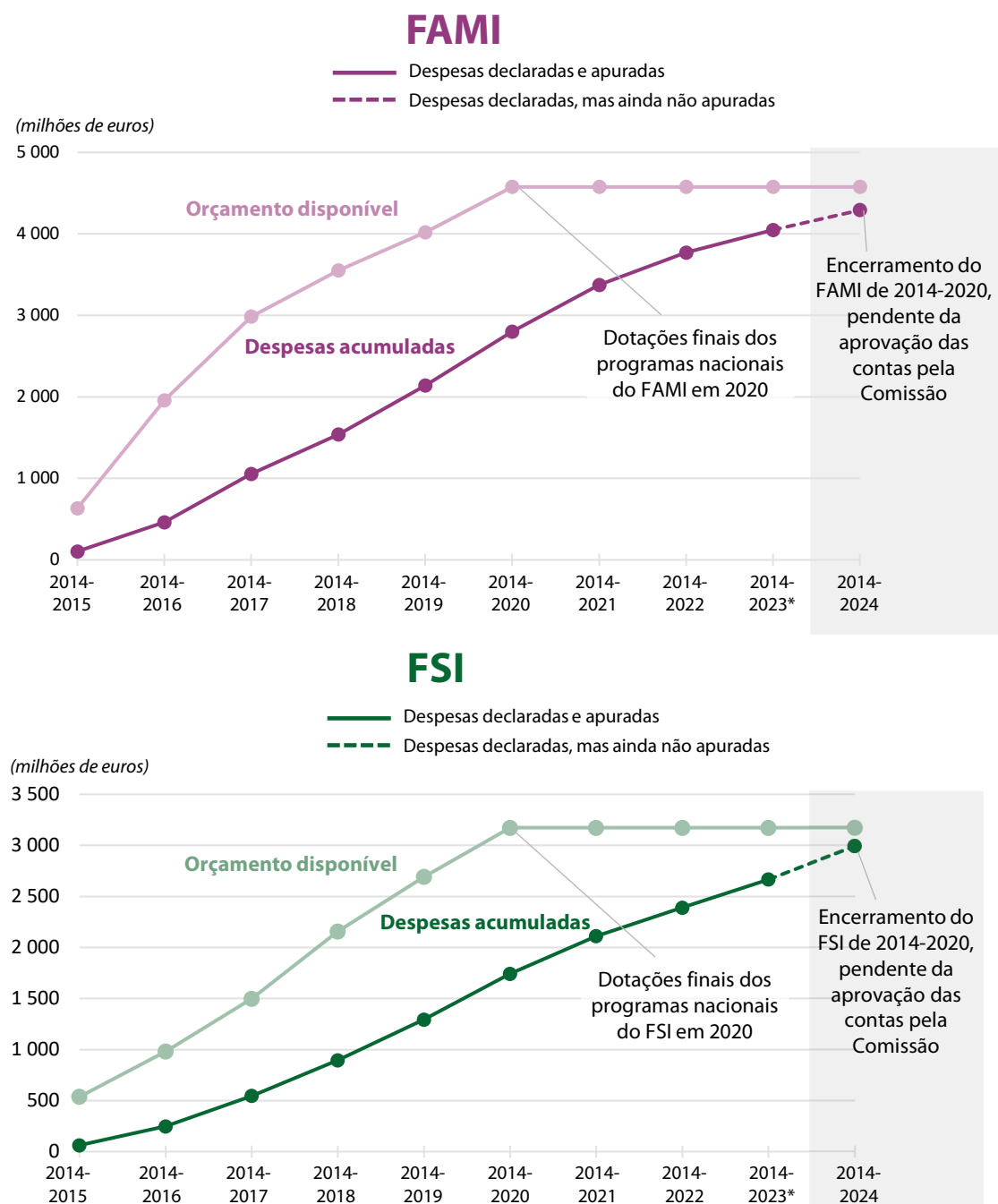
⁷ Regulamento (UE) 2018/1092 que estabelece o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa.

⁸ Regulamento (UE) 2021/697 que cria o Fundo Europeu de Defesa.

⁹ Regulamento (UE) 2021/1153 que cria o Mecanismo Interligar a Europa.

¹⁰ Regulamento (UE) 2022/585 que altera os Regulamentos (UE) nº 514/2014, (UE) nº 516/2014 e (UE) 2021/1147.

Figura 8.3 – Evolução das despesas dos programas do FAMI e do FSI em gestão partilhada em 2014-2020



* Regra geral, os Estados-Membros declaram as despesas do FAMI/FSI para aprovação pela Comissão no exercício posterior à sua realização. Assim, as contas da Comissão relativas a 2024 mostram as despesas efetuadas pelos Estados-Membros relativas a 2023.

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão (programas nacionais e decisões de apuramento até ao final de 2024).

Âmbito e método da auditoria

8.7. Relativamente a 2024, o Tribunal aplicou às rubricas 4 e 5 do QFP a abordagem e o método de auditoria descritos no **anexo 1.1**, tendo simultaneamente em conta os resultados das suas *auditorias de conformidade* às agências. Examinou uma amostra de 23 *operações* que, embora contribua para a Declaração de Fiabilidade global, não é representativa das despesas ao abrigo destas rubricas do QFP e, por isso, não lhe permite *estimar a taxa de erro* para estas rubricas. A amostra era composta por:

- a) 12 operações em regime de *gestão partilhada* com os Estados-Membros (França, Itália, Lituânia, Portugal e Suécia, na rubrica 4 do QFP; Polónia, na rubrica 5);
- b) sete operações no âmbito da *gestão direta* da Comissão (quatro relativas à rubrica 4 do QFP, três relativas à rubrica 5);
- c) quatro operações no âmbito da *gestão indireta* (duas relativas à rubrica 4 do QFP, duas relativas à rubrica 5).

8.8. O Tribunal examinou igualmente sistemas de controlo selecionados, analisando:

- a) os *relatórios anuais de controlo* relativos a 2023 das *autoridades de auditoria* nacionais respeitantes ao FAMI (Alemanha, Finlândia e Suécia) e ao IGFV (Croácia, Lituânia e Finlândia) no âmbito do QFP para 2021-2027;
- b) o trabalho realizado por estas autoridades de auditoria relativamente às contas anuais de 2023 do FAMI ou do IGFV dos seus Estados-Membros, que contribui para as opiniões de auditoria transmitidas à Comissão. O Tribunal avaliou se estas autoridades de auditoria tinham¹¹:
 - i) instituído procedimentos adequados para a formulação de pareceres de auditoria e a elaboração de relatórios anuais de controlo fiáveis;
 - ii) utilizado uma metodologia de amostragem adequada;
 - iii) incluído operações suficientes na amostra para permitir retirar conclusões sobre a população total;
 - iv) calculado corretamente a taxa de erro.

¹¹ Como exigido pelo [Regulamento \(UE\) 2021/1060](#).

8.9. O Tribunal analisou ainda as informações sobre a regularidade apresentadas no *Relatório Anual de Atividades* (RAA) da DG HOME e incluídas no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução* (RAGE) elaborado pela Comissão Europeia.

Regularidade das operações

8.10. Das 23 operações auditadas, oito tinham *erros*. O Tribunal quantificou três deles, que tiveram impacto financeiro sobre os montantes imputados ao orçamento da UE. Estes erros diziam respeito a despesas realizadas fora do período de elegibilidade, à falta de documentos comprovativos essenciais e a outros tipos de despesas inelegíveis. A [caixa 8.1](#) apresenta um exemplo de um erro quantificado pelo Tribunal.

Caixa 8.1

Despesas realizadas fora do período de elegibilidade

O Tribunal auditou um projeto de reinstalação do FAMI em regime de gestão partilhada com Portugal, executado entre julho de 2021 e setembro de 2023. O projeto prestou apoio jurídico e social direto, bem como orientações para cursos de formação profissional e procura de emprego a refugiados instalados em Portugal. Incidiu nas necessidades de grupos de pessoas reinstaladas e na sua integração na sociedade portuguesa e autonomia a longo prazo, dando especial atenção a programas de aprendizagem da língua.

O Tribunal constatou que a declaração de custos incluiu uma fatura relativa a eletricidade que abrangia o fornecimento de energia elétrica fora do período de elegibilidade.

Por conseguinte, o Tribunal considerou que 3,7% dos custos conexos do projeto eram inelegíveis.

8.11. O Tribunal detetou também sete casos de incumprimento das disposições jurídicas e financeiras sem impacto financeiro no orçamento da UE. Estes casos diziam respeito, por exemplo, a lacunas nos procedimentos de concessão de *subvenções*, ao acompanhamento dos projetos, a financiamento da UE não totalmente utilizado para os fins previstos e a deficiências nos procedimentos de contratação pública. A [caixa 8.2](#) apresenta exemplos dos erros que o Tribunal detetou.

Caixa 8.2

Lacunas nos procedimentos de concessão de subvenções

O Tribunal auditou quatro convites abertos à apresentação de propostas ao abrigo do FSI-Fronteiras e do FAMI em regime de gestão partilhada em França e Portugal, respetivamente. Em França, o convite exigia que as propostas reforçassem a segurança nas fronteiras externas da UE. Em Portugal, o convite estipulava que os serviços deveriam facilitar a integração de nacionais de países terceiros.

No caso de França, o Tribunal constatou que os requerentes de subvenções não tinham sido devidamente informados sobre o processo de avaliação. Não tinham sido publicadas informações importantes sobre a metodologia de avaliação, tais como os limiares em vigor ou as diferentes ponderações aplicáveis a cada critério.

No caso de Portugal, o Tribunal constatou que a metodologia de pontuação não permitia diferenciar suficientemente os projetos em função do mérito, dado que apenas podiam ser atribuídas pontuações de 1, 3 ou 5. Consequentemente, 19 candidaturas de projetos obtiveram exatamente a mesma pontuação e classificação. Como o financiamento disponível era insuficiente para financiar todos os projetos, o limite de financiamento foi determinado segundo a ordem de receção das candidaturas e não pela aplicação de critérios sólidos que diferenciassem os projetos com base na qualidade das propostas.

Financiamento da UE não totalmente utilizado para os fins previstos

O Tribunal auditou um projeto do instrumento FSI-Fronteiras em regime de gestão partilhada com França, executado entre janeiro de 2019 e dezembro de 2021. O projeto consistiu em estudos de viabilidade e definição para integrar equipamento de vigilância específico num determinado tipo de aeronave, a utilizar exclusivamente para reforçar a segurança das fronteiras externas da UE (espaço Schengen). Devido aos atrasos, a posterior instalação do equipamento foi financiada através de um projeto associado ao abrigo do IGFV (2021-2027). Porém, ambos os projetos foram concebidos como um único investimento e foi lançado apenas um concurso para selecionar um contratante quer para o estudo de definição, quer para a instalação.

O Tribunal observou que, por vezes, as aeronaves munidas do equipamento foram destacadas fora do espaço Schengen, em violação dos requisitos jurídicos e contratuais aplicáveis no âmbito do FSI, que exigem que estes projetos contribuam para a segurança interna da UE, protegendo as suas fronteiras. Segundo as informações apresentadas pelas autoridades francesas, os destacamentos fora do espaço Schengen representaram quase um terço do tempo de voo.

Contudo, como as autoridades não apresentaram provas dos destacamentos reais, o projeto tem um erro não quantificável.

8.12. Na sua amostra, o Tribunal detetou igualmente duas operações que, embora não tivessem erros de regularidade, não respeitavam os princípios da *boa gestão financeira*. Estes casos estavam relacionados com a proteção inadequada do equipamento financiado pela UE e com o reembolso aos organismos públicos do *Imposto sobre o Valor Acrescentado* acima dos custos suportados, contrariamente às orientações da Comissão. A **caixa 8.3** apresenta um exemplo dos casos encontrados pelo Tribunal.

Caixa 8.3

Proteção inadequada do equipamento financiado pela UE

O Tribunal auditou um projeto do FAMI em regime de gestão direta na Grécia, relativo à disponibilização de instalações de alojamento em centros de registo de migrantes. A despesa elegível máxima é de 276 milhões de euros e o projeto (em curso) está a ser executado pela autoridade grega responsável. A operação analisada pelo Tribunal dizia respeito ao terceiro *pagamento intercalar*, no montante de 52,9 milhões de euros. Em outubro de 2024, o Tribunal realizou visitas no local às instalações situadas nas ilhas de Samos e Kos.

O Tribunal constatou que tinha havido danos substanciais em equipamentos básicos (por exemplo, mobiliário e acessórios) durante os primeiros dois anos de funcionamento. Além disso, os equipamentos de combate a incêndios tinham sido sistematicamente retirados das localizações inicialmente previstas, dificultando a sua utilização em caso de necessidade, como se mostra na imagem.



Fonte: verificações do projeto no local realizadas pelo TCE.

8.13. Algumas organizações internacionais apenas permitiram que o Tribunal consultasse os documentos de modo temporário e por via eletrónica, num ambiente apenas de visualização, sem os transferirem para o Tribunal. Consideraram que as disposições contratuais acordadas com a Comissão lhes permitiam fazê-lo. Esta situação dificultou o planeamento, a execução e o controlo da qualidade das auditorias. O direito do Tribunal a receber todos os documentos ou informações necessários ao desempenho das suas funções está consagrado no artigo 287º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE). O Tribunal formulou anteriormente observações neste sentido nos seus relatórios anuais¹² e no [Parecer 10/2018](#)¹³. A possibilidade de divergências na interpretação do direito de acesso aos documentos por parte do Tribunal, que origina uma obstrução ilícita da sua capacidade de realizar auditorias, indicia falta de precisão nas disposições contratuais. Após a realização dos trabalhos de auditoria e antes do encerramento da auditoria, todas as organizações internacionais (menos uma) acabaram por autorizar que os documentos solicitados fossem descarregados, mas tal sucedeu meramente de forma voluntária no âmbito de um projeto-piloto. Por conseguinte, o Tribunal não considera que esta questão esteja verdadeiramente resolvida.

¹² [Relatório Anual relativo a 2023](#), ponto 9.17, e relatórios anuais sobre os Fundos Europeus de Desenvolvimento relativos a [2018](#), [2020](#) e [2023](#).

¹³ [Parecer 10/2018](#) relativo à proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Vizinhança, Desenvolvimento e Cooperação Internacional, ponto 18.

Exame de elementos dos sistemas de controlo interno

Análise do trabalho das autoridades de auditoria em relação aos seus relatórios anuais de controlo e auditorias das despesas

8.14. Em 2024, os Estados-Membros apresentaram as primeiras contas anuais nacionais relativas aos programas do FAMI e do IGFV de 2021-2027.

8.15. As cinco autoridades de auditoria analisadas desenvolveram e aplicaram procedimentos detalhados de qualidade suficiente para a comunicação de informações sobre o seu trabalho nos relatórios anuais de controlo. No entanto, o Tribunal constatou que a autoridade de auditoria finlandesa não realizou quaisquer auditorias às operações relativas às despesas declaradas (*montantes fixos*) nas contas anuais do FAMI. Apesar de ter conhecimento deste facto, a Comissão aceitou a opinião da autoridade de auditoria e pagou o saldo final sem realizar um procedimento contraditório. O Tribunal constatou igualmente que a autoridade de auditoria sueca não realizou qualquer trabalho de auditoria de sistemas no período financeiro auditado. Consequentemente, embora ambas as autoridades de auditoria tenham emitido opiniões de auditoria sem reservas, partes destas opiniões não se baseavam em trabalhos de auditoria suficientes, o que acarreta o risco de reduzir o nível de garantia proporcionado.

8.16. O Tribunal seleccionou 14 processos de auditoria das mesmas cinco autoridades de auditoria, em relação aos quais controlou o trabalho de auditoria subjacente e verificou se abrangia determinados requisitos-chave¹⁴. De um modo geral, constatou que as autoridades de auditoria dispunham de programas de auditoria pormenorizados e utilizavam listas de controlo em que apoiar as suas conclusões. Contudo, detetou também algumas lacunas, de que a [caixa 8.4](#) apresenta exemplos.

¹⁴ Requisito-chave 12 – Auditorias aos sistemas que sejam adequadas; requisito-chave 13 – Auditorias às operações que sejam adequadas; e requisito-chave 15 – Procedimentos adequados para a formulação de um parecer de auditoria fiável e para a elaboração do relatório anual de controlo, tal como estabelecidos no anexo XI do [Regulamento \(UE\) 2021/1060](#).

Caixa 8.4

Lacunas no trabalho das autoridades de auditoria

Estado-Membro e fundo	Lacunas	Impacto potencial
Suécia, FAMI	Documentação inadequada dos controlos realizados para confirmar a conformidade com importantes requisitos de elegibilidade das despesas comunicadas.	Risco de não deteção de despesas inelegíveis
Finlândia, IGFV	Não foi aplicada uma correção financeira após a sinalização de um erro no procedimento de contratação.	Risco para a exatidão das contas
	A <i>pista de auditoria</i> não estava completa e as listas de controlo utilizadas não estavam atualizadas.	Risco para a fiabilidade da opinião da autoridade de auditoria
Lituânia, IGFV	As normas de auditoria aplicáveis à auditoria das demonstrações financeiras não eram apropriadas.	

Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

8.17. Relativamente ao exercício de 2024, o Tribunal analisou o RAA da DG HOME. A análise centrou-se em determinar se a DG HOME apresentou as informações sobre a regularidade no seu RAA em conformidade com as instruções da Comissão e se aplicou de forma coerente a metodologia para estimar as futuras correções.

8.18. O Tribunal constatou que as estimativas elaboradas pela DG HOME quanto ao risco global no momento do pagamento e do encerramento foram calculadas e comunicadas no RAGE em conformidade com a metodologia interna. Do total das despesas de 2024 (3 507,5 milhões de euros), a DG HOME calculou que o montante total em risco no momento do pagamento era de 44,6 milhões de euros (1,3%) e que o montante do risco global no momento do encerramento seria de 41,0 milhões de euros, resultantes de correções futuras estimadas em 3,6 milhões de euros.

8.19. A Diretora-Geral da DG HOME declarou que tinha garantias razoáveis de que os recursos afetados às atividades descritas no RAA tinham sido utilizados para os fins previstos e em conformidade com os princípios da boa gestão, mas com algumas *reservas*. O Tribunal não pôde validar esta declaração com base nos resultados do seu trabalho de auditoria, uma vez que o número de operações que controlou corresponde apenas a uma pequena percentagem das operações sob a responsabilidade da DG HOME.

Conclusão e recomendações

Conclusão

8.20. O exame realizado pelo Tribunal às operações e aos sistemas salienta algumas áreas em que é possível melhorar. Embora não tenha auditado operações suficientes para estimar o nível de erro destas rubricas do QFP (ver ponto **8.7**), os resultados da auditoria indicam que se trata de um domínio de risco elevado, tendo em conta a frequência dos erros detetados. Os resultados dos testes das operações contribuem para a Declaração de Fiabilidade do Tribunal.

Recomendações

8.21. O **anexo 8.1** apresenta as constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às duas recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2021 e à recomendação formulada no Relatório Anual relativo a 2022. A Comissão executou totalmente estas recomendações.

8.22. Na sequência das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2024, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

Recomendação 8.1 – Tomar novas medidas para assegurar um acesso completo aos documentos

Tomar novas medidas para assegurar que as organizações internacionais facultem ao Tribunal um acesso completo, oportuno e sem restrições aos documentos necessários ao desempenho das suas funções em conformidade com o TFUE. Em especial, garantir que as disposições contratuais com as organizações internacionais são claras e respeitam plenamente o direito do Tribunal de receber, a seu pedido, quaisquer informações ou documentos necessários ao desempenho das suas funções de auditoria.

Prazo de execução: final de 2026

Recomendação 8.2 – Dar mais orientações aos Estados-Membros sobre as regras aplicáveis aos convites à apresentação de propostas

No âmbito do regime de gestão partilhada, dar mais orientações às *autoridades de gestão* dos Estados-Membros sobre as suas obrigações de respeitarem os princípios da igualdade de tratamento e da transparência na execução dos convites à apresentação de propostas, de forma a colmatar as lacunas nos procedimentos de concessão de subvenções.

Prazo de execução: final de 2025

Recomendação 8.3 – Fazer o seguimento das insuficiências no trabalho das autoridades de auditoria

Fazer o seguimento do trabalho das autoridades de auditoria e, se puser em questão uma opinião sem reservas, aplicar as medidas de controlo adequadas para reduzir o risco de não serem detetadas despesas irregulares.

Prazo de execução: final de 2026

Anexos

Anexo 8.1 – Seguimento das recomendações anteriores nos domínios " Migração e gestão das fronteiras" e "Segurança e defesa"

Nível de aceitação:  aceite  parcialmente aceite  não aceite  sem informações

Nível de execução:  totalmente executada  executada na maior parte dos aspetos  executada em alguns aspetos
 não executada  já não é pertinente ou avaliação inconclusiva

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2021	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: Recomendação 1 Fornecer mais orientações aos beneficiários da ação e da ajuda de emergência da União, bem como às autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela execução do financiamento da DG HOME, sobre o cumprimento:			Esta recomendação foi totalmente executada. No que diz respeito às ações e à ajuda de emergência da União, a Comissão forneceu orientações durante várias reuniões (por exemplo, reuniões iniciais, de acompanhamento e reuniões técnicas pontuais) mantidas com os beneficiários e tendo por objeto a alínea a) da recomendação relativa às regras para manutenção de uma pista de auditoria adequada.

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
	a) das regras de obtenção de documentos comprovativos adequados que possam ser apresentados em caso de controlos ou auditorias; b) da obrigação de respeitar as regras nacionais em matéria de contratação pública na aquisição de bens ou serviços.			Relativamente às autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela execução do financiamento da DG HOME, a Comissão organizou um seminário <i>online</i> em junho de 2024. No final de 2024, a alínea b) da recomendação tinha sido executada pela Comissão.

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2021	Recomendação 2 Realizar controlos <i>ex ante</i> mais bem direcionados sobre a elegibilidade das despesas, especialmente no caso da ajuda de emergência, com especial incidência nos riscos potenciais relacionados com: a) o tipo de despesas (por exemplo, contratação pública); b) o tipo de beneficiário (por exemplo, beneficiários com pouca ou nenhuma experiência com o financiamento da UE). Ao fazê-lo, a Comissão deve ter em conta que a utilização de certificados de auditoria para apoiar os pedidos de pagamento dos beneficiários tem limitações.			Esta recomendação foi totalmente executada. A Comissão criou uma estratégia ao nível da DG que reúne os diferentes elementos de controlo existentes e realizou controlos <i>ex ante</i> mais bem direcionados. Tendo em conta que o Tribunal formulou uma recomendação semelhante sobre as ações da União no Relatório Anual relativo a 2022, a Comissão decidiu visar a execução de ambas as recomendações em conjunto, a fim de garantir coerência de tratamento para todas as ações geridas diretamente pela DG HOME.

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2022	Realizar controlos <i>ex ante</i> mais orientados para a elegibilidade das despesas relativas às ações da União, com especial incidência nos riscos potenciais relacionados, por exemplo, com o tipo de despesas (como custos de pessoal, equipamento, contratação) ou de beneficiário. Ao elaborar a avaliação dos riscos, a Comissão deve ter em conta que os certificados de auditoria que fundamentam os pedidos de pagamento dos beneficiários têm limitações.			Esta recomendação foi totalmente executada. Ver observações sobre a execução da recomendação anterior.

Fonte: TCE.

Capítulo 9

Vizinhança e mundo

Índice

	Pontos
Introdução	9.1.-9.10.
Breve descrição	9.2.-9.8.
Âmbito e método da auditoria	9.9.-9.10.
Regularidade das operações	9.11.-9.23.
Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação	9.24.-9.28.
Relatório Anual de Atividades da DG ECHO	9.24.-9.26.
Relatório Anual de Atividades da DG INTPA	9.27.
Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE	9.28.
Outros elementos	9.29.
Conclusão e recomendações	9.30.-9.33.
Conclusão	9.30.
Recomendações	9.31.-9.33.
Anexos	
Anexo 9.1 – Pagamentos da DG NEAR e da DG INTPA por país	
Anexo 9.2 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio "Vizinhança e mundo"	

Introdução

9.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas à rubrica 6, "Vizinhança e mundo", do *quadro financeiro plurianual (QFP)*. A [figura 9.1](#) mostra uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2024.

Figura 9.1 – Pagamentos e população de auditoria

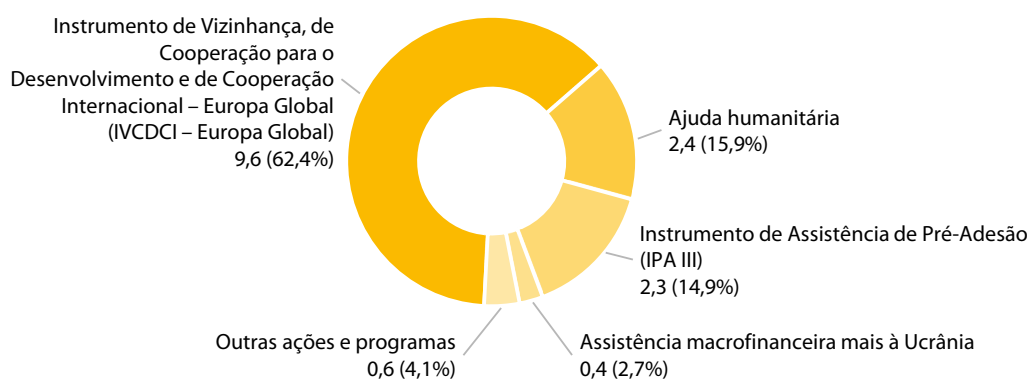
Vizinhança e mundo

15,4 mil milhões de euros (8,0% das despesas do orçamento da UE)



Repartição dos pagamentos por fundo em 2024

(mil milhões de euros)



População de auditoria em 2024 em comparação com os pagamentos

Pagamentos – total: 15,4



População de auditoria – total: 14,0



Apuramento de pré-financiamentos (incluindo desembolsos dos fundos fiduciários): 9,9

Fonte: TCE, com base em dados das *contas consolidadas* da União Europeia de 2024.

Breve descrição

9.2. Este domínio de despesas inclui vários instrumentos de financiamento, nomeadamente o *Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global (IVCDI – Europa Global)*¹, o orçamento da ajuda humanitária e o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão².

9.3. O IVCDI – Europa Global tem por objetivo geral afirmar e promover os valores, princípios e interesses fundamentais da União a nível mundial, contribuir para a promoção do multilateralismo e fomentar parcerias mais fortes com os países terceiros. Este instrumento reúne 11 instrumentos anteriores do QFP para 2021-2027, incluindo o Instrumento Europeu de Vizinhança e os Fundos Europeus de Desenvolvimento (estes últimos não estavam abrangidos pelo orçamento da UE).

9.4. A União presta igualmente assistência humanitária em função das necessidades às pessoas afetadas por catástrofes de origem natural ou humana, com especial destaque para as pessoas mais vulneráveis.

9.5. O objetivo geral do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão consiste em apoiar os países *beneficiários* na adoção e execução das reformas necessárias para se alinharem pelos valores da UE tendo em vista a adesão, contribuindo assim para a sua estabilidade, segurança e prosperidade.

9.6. Estes instrumentos de *ação externa* são executados em ambientes geopolíticos e organizacionais difíceis. As suas atividades abrangem regiões diversas, com quadros jurídicos e institucionais variáveis, o que exige a capacidade de adaptação a diferentes condições regulamentares e operacionais.

¹ Regulamento (UE) 2021/947 que cria o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global.

² Regulamento (UE) 2021/1529 que cria o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA III).

9.7. As principais direções-gerais (DG) e serviços que executaram as ações externas da UE em 2024 foram a Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento (DG NEAR), a Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA), a Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (DG ECHO) e o Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI). Em 1 de fevereiro de 2025, a DG NEAR foi dividida em duas direções-gerais distintas: a Direção-Geral do Alargamento e da Vizinhança Oriental (DG ENEST) e a Direção-Geral do Médio Oriente, do Norte de África e do Golfo (DG MENA).

9.8. Em 2024, os *pagamentos* relativos à rubrica "Vizinhança e mundo" ascenderam a 15,4 mil milhões de euros (*pré-financiamentos, pagamentos intercalares e pagamentos finais*), desembolsados ao abrigo de diversos instrumentos (ver [figura 9.1](#)) e métodos de prestação de ajuda, como contratos de empreitada de obras/fornecimento de bens/prestação de serviços, *subvenções*, empréstimos especiais, garantias de empréstimos e assistência financeira, *apoio orçamental* e outras formas direcionadas de ajuda orçamental em países terceiros (ver [anexo 9.1](#)). Os pagamentos totais ao abrigo desta rubrica aumentaram de 15,2 mil milhões de euros em 2023 para 15,4 mil milhões de euros em 2024.

Âmbito e método da auditoria

9.9. Aplicando a abordagem e os métodos de auditoria descritos no [anexo 1.1](#), o Tribunal examinou 139 *operações* em 2024, repartidas da seguinte forma:

- a) uma amostra estatisticamente representativa de 137 operações que abrange o conjunto de todas as operações de despesas desta rubrica do QFP. O Tribunal incluiu 57 operações da DG NEAR, 47 da DG INTPA, 18 da DG ECHO e sete do FPI, bem como oito operações de outras direções-gerais (DG da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI), da Educação, da Juventude, do Desporto e da Cultura (DG EAC), do Ambiente (DG ENV), do Apoio às Reformas Estruturais (DG REFORM), da Política Regional e Urbana (DG REGIO) e do Comércio e Segurança Económica (DG TRADE), bem como a Agência de Execução Europeia da Educação e da Cultura (EACEA)). O objetivo do Tribunal era apresentar uma estimativa do nível de erro desta rubrica do QFP e contribuir para a Declaração de Fiabilidade;

- b) duas operações relacionadas com o Mecanismo para a Ucrânia que, ao contrário da assistência macrofinanceira mais à Ucrânia (ver *figura 9.1*), é financiado fora do limite máximo anual do QFP. Os *resultados* dos trabalhos de auditoria do Tribunal sobre estas operações não têm *impacto* no *nível de erro estimado* para a rubrica 6 do QFP, "Vizinhança e mundo", mas afetam o nível de erro global estimado pelo Tribunal.

9.10. O Tribunal examinou igualmente:

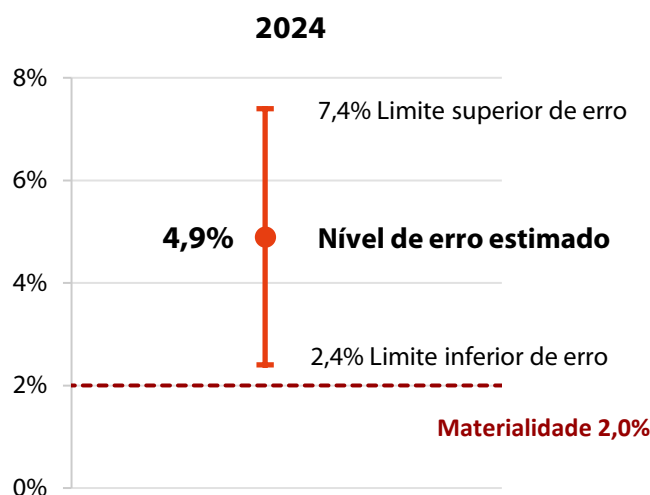
- a) as informações sobre a *regularidade* apresentadas nos *relatórios anuais de atividades* (RAA) da DG ECHO e da DG INTPA, a coerência da metodologia aplicada para a estimativa dos montantes em risco, bem como das futuras correções e recuperações, e a sua apresentação no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução* (RAGE) elaborado pela Comissão;
- b) o seguimento das suas recomendações anteriores.

Regularidade das operações

9.11. Em 2024, ao contrário dos anos anteriores, o Tribunal apresenta uma avaliação específica sobre a regularidade das operações subjacentes à rubrica 6 do QFP, "Vizinhança e mundo". Das 137 operações examinadas, 56 (40,9%) tinham erros. Com base nos 42 erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 4,9% (ver [figura 9.2](#)).

Figura 9.2 – Resultados dos testes das operações

Nível de erro estimado



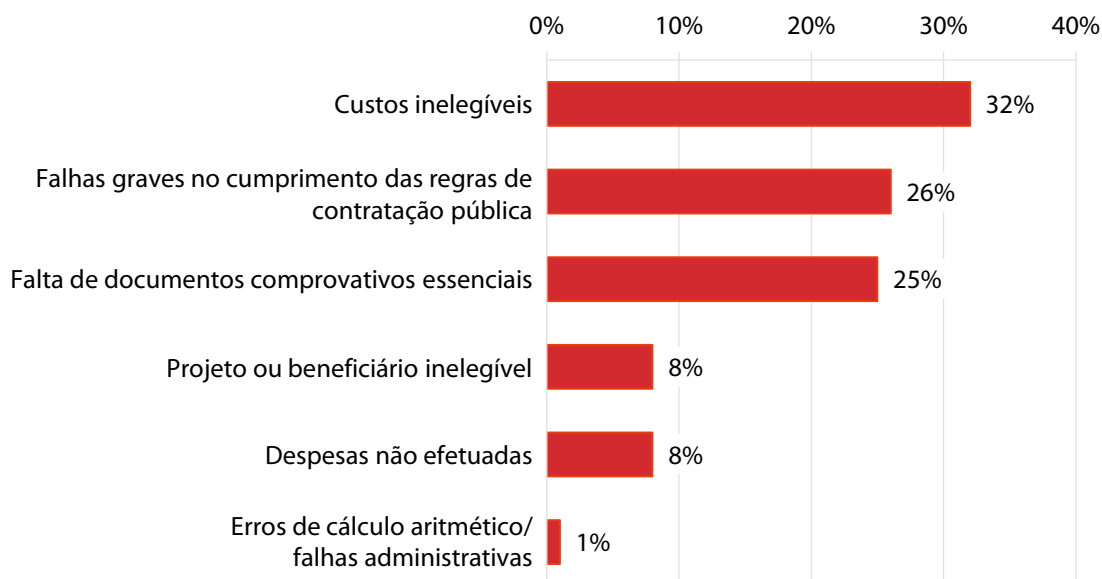
Dimensão da amostra (operações)

2024
137

Fonte: TCE.

9.12. A [figura 9.3](#) apresenta a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal para 2024, por tipo de erro.

Figura 9.3 – Repartição do nível de erro estimado por tipo de erro



Fonte: TCE.

9.13. O Tribunal detetou vários tipos de erros, afetando várias operações, que se repetiram ao longo de vários anos de auditoria (ver exemplos na [caixa 9.1](#), na [caixa 9.2](#) e na [caixa 9.3](#)). Os principais tipos foram os seguintes:

- o declaração "em cascata" dos *custos indiretos* à UE (ou seja, os custos indiretos da organização subexecutante são declarados como fazendo parte dos custos diretos do beneficiário e acrescem assim aos custos indiretos já cobrados pelo beneficiário). O Tribunal formulou uma recomendação sobre a estrutura de execução em cascata no seu relatório especial sobre os sistemas de saúde em países parceiros³;
- o inclusão de custos salariais inelegíveis, tais como *provisões* e custos indiretos;
- o aplicação de taxas de câmbio incorretas;
- o falhas no cumprimento das regras de *contratação pública*;
- o apuramento dos adiantamentos declarado como custos suportados.

³ [Relatório Especial 18/2024](#), *Apoio financeiro da UE aos sistemas de saúde em países parceiros selecionados – Objetivos estratégicos gerais seguidos, mas questões de coordenação e sustentabilidade afetam intervenções*, recomendação 4.

9.14. Tal como em anos anteriores, uma grande parte dos erros assinalados pelo Tribunal dizia respeito a contratos executados em regime de *gestão indireta* por organizações *avaliadas por pilares* (organizações internacionais, instituições financeiras internacionais e agências estatais). Relativamente a estes contratos, a Comissão aceitou as despesas com base num relatório financeiro e numa declaração de gestão. Esta última é uma autodeclaração da organização sujeita a uma avaliação por pilares, certificando que as informações financeiras divulgadas são apresentadas corretamente, são completas, exatas e conformes às obrigações previstas no contrato. Dos 42 erros quantificados (ver ponto **9.11**), 26 diziam respeito a esses contratos, contribuindo com 3,1 pontos percentuais para o nível de erro estimado.

9.15. Mais uma vez, o Tribunal demorou a receber a documentação solicitada a algumas organizações internacionais e instituições financeiras internacionais, o que consequentemente atrasou a realização do seu trabalho (ver [anexo 9.2](#), recomendação 1 de 2020). Estas só permitiram o acesso do Tribunal a documentos mediante uma consulta temporária por via eletrónica num ambiente apenas de visualização, sem os transferirem para o Tribunal. Esta situação dificultou o planeamento, a execução e o controlo da qualidade das auditorias. Estavam em causa 19 das operações auditadas pelo Tribunal. Estas dificuldades persistiram apesar das tentativas da Comissão para as resolver através de uma comunicação permanente com as organizações internacionais em questão (ver também ponto **8.13** do **capítulo 8** do presente relatório e ponto **26** do Relatório Anual do Tribunal sobre os FED).

9.16. A [caixa 9.1](#) apresenta exemplos de alguns dos erros quantificados pelo Tribunal.

Caixa 9.1

Despesas inelegíveis: custos indiretos declarados como diretos – custos em cascata

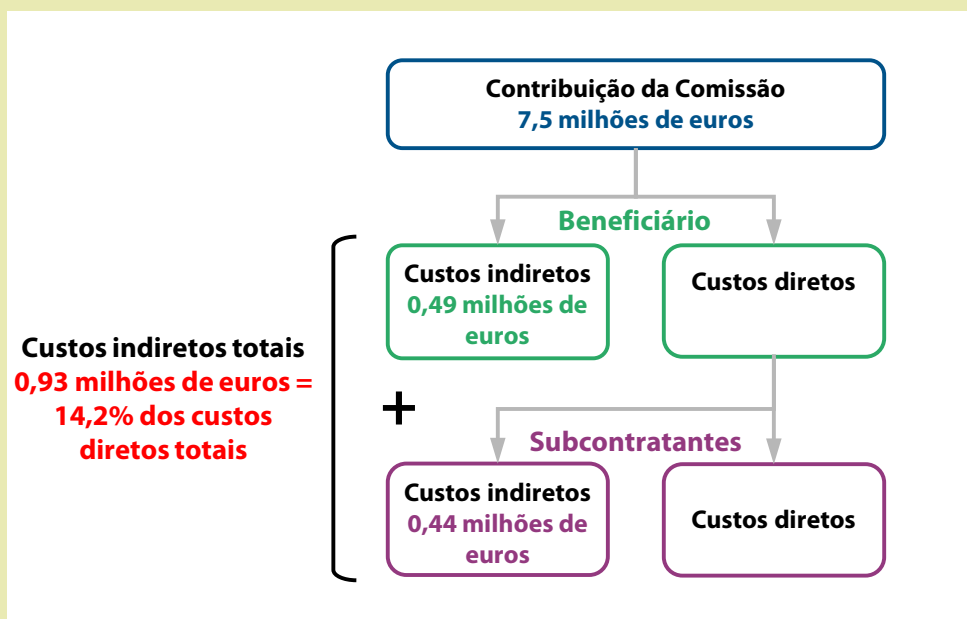
DG INTPA

O Tribunal auditou uma fatura de 3,1 milhões de euros ao abrigo de um acordo de delegação assinado com uma agência de desenvolvimento de um Estado-Membro e executado em regime de gestão indireta. As despesas totais dos contratos ascenderam a 8,4 milhões de euros, com uma contribuição específica da UE de 7,5 milhões de euros.

A fatura auditada baseou-se num relatório financeiro que abrangeu todo o período de execução, de julho de 2019 a junho de 2021.

A agência tinha declarado 0,49 milhões de euros à UE para a remuneração dos custos indiretos, calculados à taxa máxima contratualmente acordada de 6,95% dos custos diretos. No entanto, a auditoria do Tribunal constatou uma declaração "em cascata" dos custos indiretos, já que a agência de desenvolvimento tinha subcontratado a execução do acordo a outras organizações e incluído os custos indiretos dessas organizações nos custos diretos que tinha declarado.

No seu relatório financeiro à Comissão, a agência tinha consolidado os relatórios financeiros das organizações e declarado todas as suas despesas como custos diretos. Porém, os relatórios destas organizações mencionavam 0,44 milhões de euros em custos indiretos. Acrescentando este montante aos 0,49 milhões de euros, obtém-se um total de custos indiretos de 0,93 milhões de euros (14,2% dos custos diretos), significativamente mais do que o limite acordado contratualmente de 6,95%. O Tribunal considerou os custos excedentários inelegíveis.



Fonte: TCE.

Despesas inelegíveis: provisões incluídas nas despesas salariais

DG ECHO

O Tribunal auditou uma fatura de 1,2 milhões de euros relativa a um *acordo de contribuição* assinado com uma organização internacional e executado em regime de gestão indireta. Os custos estimados do contrato ascenderam a 7,6 milhões de euros, parcialmente financiados pela UE (50,2%).

Ao auditar as despesas declaradas através desta fatura, o Tribunal examinou a contribuição mensal para o "fundo de separação" de uma pessoa que trabalhava no projeto financiado pela UE. Esta contribuição, calculada como uma percentagem fixa do vencimento de base do trabalhador, destina-se a cobrir eventuais custos ou indemnizações que a organização possa vir a suportar no futuro em caso de saída do trabalhador.

Dada a sua natureza, o Tribunal determinou que esta contribuição constituía uma provisão (um montante reservado para cobrir eventuais despesas futuras) e, portanto, era explicitamente inelegível para financiamento da UE. O Tribunal concluiu que este erro resultou da falta de clareza na forma como as "provisões" foram definidas no acordo de contribuição e nas orientações conexas.

Falta de documentos comprovativos essenciais: falta de pista de auditoria para o cálculo dos custos unitários

DG INTPA

O Tribunal auditou uma fatura de 1,4 milhões de euros ao abrigo de uma convenção de subvenção assinada com uma organização internacional e executada em regime de gestão indireta. Os custos estimados do contrato ascenderam a 5,3 milhões de euros, parcialmente financiados pela UE (91,4%).

A fatura dizia respeito ao apuramento dos custos com base no relatório financeiro apresentado pela organização internacional para o período decorrido até 10 de junho de 2024.

O Tribunal auditou em pormenor 10 elementos de custo. Em três casos, não conseguiu obter elementos de prova suficientes para verificar se os cálculos dos custos unitários eram exatos ou cumpriam as condições de elegibilidade. Por conseguinte, considerou estes custos inelegíveis.

9.17. Em 10 casos de *erros quantificáveis*, a Comissão dispunha de informações suficientes para evitar ou detetar e corrigir os erros antes de aceitar as despesas. Se a Comissão tivesse utilizado devidamente todas as informações ao seu dispor, o nível de erro estimado teria sido inferior em 1,4 pontos percentuais.

9.18. O Tribunal detetou também 34 casos de incumprimento das disposições jurídicas e financeiras, mas sem impacto financeiro direto no orçamento da UE. A [caixa 9.2](#) mostra exemplos de erros que o Tribunal não quantificou.

Caixa 9.2

Especificações técnicas pouco claras na contratação pública

DG NEAR

O Tribunal auditou uma fatura de 6,3 milhões de euros relativa a um contrato de fornecimento para aquisição de ativos informáticos destinados à administração pública de um país beneficiário. O contrato foi executado em regime de gestão indireta e integralmente financiado pela UE, num montante total de 9,6 milhões de euros.

A Comissão adjudicou o contrato através de um concurso. Durante a auditoria, o Tribunal constatou que as especificações técnicas incluídas no processo do concurso não eram suficientemente pormenorizadas no que diz respeito aos requisitos técnicos mínimos dos elementos a fornecer.

Conceção complexa das regras de conversão cambial

DG NEAR e DG INTPA

O Tribunal auditou as despesas declaradas através de duas faturas diferentes ao abrigo de convenções de subvenção na modalidade de gestão direta celebradas com organizações não governamentais (ONG).

O custo de algumas rubricas destas faturas foi indicado na moeda local. Os beneficiários não puderam fornecer ao Tribunal as informações necessárias para verificar que a taxa de câmbio utilizada para converter os montantes em euros (a moeda a usar nos relatórios) estava em conformidade com as regras estabelecidas na convenção de subvenção.

O Tribunal concluiu que esta dificuldade resultava da complexidade das regras da convenção de subvenção aplicáveis à conversão cambial.

Falta de um sistema contabilístico adequado

DG INTPA

O Tribunal auditou uma fatura de 0,65 milhões de euros relativa a uma convenção de subvenção assinada com um consórcio de ONG e executada em regime de *gestão direta*. O custo final do contrato foi de 0,8 milhões de euros, parcialmente financiado pela UE (80%).

A convenção de subvenção exigia que os beneficiários utilizassem um sistema de contabilidade adequado e por partidas dobradas para a gestão financeira do contrato. Contudo, durante a auditoria, o Tribunal constatou que uma das ONG que executaram o contrato não utilizou um sistema contabilístico adequado.

Daqui resultou a falta de uma pista de auditoria clara, o que dificultou o rastreio, a determinação e a verificação das despesas efetuadas por esta ONG na execução da convenção de subvenção.

9.19. O Tribunal detetou igualmente uma deficiência de natureza diferente, a saber, um caso de insuficiência sistemática relacionado com a inclusão de custos indiretos nos vencimentos. A **caixa 9.3** apresenta mais informações sobre este caso.

Caixa 9.3

Insuficiência sistemática

DG INTPA

O Tribunal auditou as despesas declaradas através de três faturas diferentes ao abrigo de acordos de delegação celebrados com uma organização internacional.

Ao auditar as despesas de pessoal, constatou que esta organização incluiu sistematicamente nos vencimentos custos intrinsecamente indiretos – como a gestão dos vencimentos, a segurança, a informática e a formação – e, em seguida, declarou-os como custos diretos nas faturas auditadas.

Além disso, durante a auditoria o Tribunal não recebeu documentos comprovativos de que estes custos foram realmente suportados, podem ser determinados e foram calculados corretamente. Por conseguinte, considerou-os inelegíveis como custos diretos.

Dado que esta questão foi encontrada em três faturas da organização internacional em causa relativas a despesas de 2024 e já tinha sido detetada em anos anteriores, o Tribunal considera que se trata de uma insuficiência sistemática por parte da organização internacional.

9.20. Ao longo dos anos, o Tribunal tem vindo a observar cada vez menos erros em dois domínios de despesas, devido às condições de pagamento específicas. Estes domínios são i) o apoio orçamental; e ii) projetos sujeitos à "*abordagem nocional*". Em 2024, o Tribunal auditou três operações de apoio orçamental e 10 operações abrangidas pela "*abordagem nocional*".

9.21. O apoio orçamental consiste numa contribuição para o orçamento geral de um país ou para o seu orçamento destinado a uma política ou objetivo específicos. Em 2024, o valor dos pagamentos relativos ao apoio orçamental efetuados a partir do orçamento geral da UE ascendeu a 1,2 mil milhões de euros. O Tribunal examinou se a Comissão respeitou as condições aplicáveis aos pagamentos de apoio orçamental a países parceiros e se verificou o cumprimento das condições de elegibilidade (como a realização de melhorias satisfatórias na gestão das finanças públicas) por parte desses países. A auditoria da regularidade realizada pelo Tribunal não pode cobrir algo que acontece após o momento em que a Comissão paga a ajuda a um país *destinatário*, já que estes fundos são então incorporados nos recursos orçamentais próprios desse país.

9.22. Segundo a "abordagem nocional", quando as contribuições da Comissão para projetos com multidoadores são agrupadas com as de outros doadores e não são reservadas para elementos específicos de despesas devidamente identificáveis, a Comissão pressupõe que as despesas respeitam as regras da UE em matéria de elegibilidade, desde que o montante global inclua despesas elegíveis suficientes para cobrir a contribuição da UE. Sempre que pertinente, o Tribunal teve em conta esta abordagem nos seus testes substantivos.

9.23. Ao examinar a regularidade das operações, o Tribunal observou igualmente exemplos de controlos eficazes realizados pela Comissão. Apresenta-se um exemplo na [caixa 9.4](#).

Caixa 9.4**Controlos eficazes do apuramento dos pré-financiamentos pagos a organizações internacionais**

DG NEAR

O Tribunal auditou uma fatura relativa a um acordo de contribuição assinado com uma organização internacional e executado na região dos Balcãs em regime de gestão indireta.

A fatura dizia respeito ao apuramento dos custos suportados até 31 de dezembro de 2023. A Comissão exigiu à organização internacional que, ao apresentar o relatório financeiro, estabelecesse uma distinção entre as despesas já efetuadas, as autorizações ainda não pagas e os adiantamentos pagos a outras organizações que executam em seu nome atividades de projetos financiadas pela UE.

Esta distinção permitiu à Comissão apurar e aceitar como elegíveis apenas as despesas realmente efetuadas, evitando assim o apuramento de custos não elegíveis.

Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

Relatório Anual de Atividades da DG ECHO

9.24. O Tribunal examinou o RAA da DG ECHO relativo ao exercício de 2024. Centrou-se em determinar se esta DG apresentou as informações sobre a regularidade no seu RAA em conformidade com as instruções da Comissão e se aplicou de forma coerente a metodologia para estimar as futuras correções e recuperações.

9.25. Das despesas totais aceites em 2024 (3 605 milhões de euros), a DG ECHO estimou que o montante total em risco no momento do pagamento era de 15,56 milhões de euros (0,43%). Estimou também o valor das correções resultantes dos seus controlos nos anos seguintes em 3,5 milhões de euros (0,1% do montante total em risco).

9.26. O Diretor-Geral da DG ECHO a declarou que a exposição financeira da DG foi inferior ao *limiar de materialidade* de 2% do total das despesas aceites. O Tribunal não pôde validar esta declaração com base nos resultados do seu trabalho de auditoria, uma vez que o número de operações que controlou corresponde apenas a uma pequena percentagem das operações geridas por esta DG (ver ponto [9.9](#), alínea [a\)](#)).

Relatório Anual de Atividades da DG INTPA

9.27. O trabalho do Tribunal sobre o RAA da DG INTPA relativo a 2024 é apresentado em pormenor no seu Relatório Anual sobre as atividades dos 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED).

Relatório anual sobre a gestão e a execução do orçamento da UE

9.28. O Tribunal analisou as informações constantes do RAGE de 2024 da Comissão sobre a estimativa do risco no momento do pagamento nos domínios de intervenção ao abrigo da rubrica "Vizinhança e mundo". A Comissão calculou um risco no momento do pagamento de 0,8% para esta rubrica do QFP. Esta percentagem está abaixo do intervalo de erro estimado pelo Tribunal e do nível de materialidade.

Outros elementos

9.29. O Tribunal auditou duas operações relacionadas com subvenções concedidas ao abrigo do Mecanismo para a Ucrânia, que dizem respeito a despesas fora dos limites máximos anuais do QFP (ver ponto [9.9](#)). A auditoria a estas operações não deu origem a quaisquer constatações. Dado que estes pagamentos não se inserem na rubrica 6 do QFP, os resultados de auditoria correspondentes não têm impacto no nível de erro estimado para esta rubrica, mas afetam o nível de erro global estimado pelo Tribunal.

Conclusão e recomendações

Conclusão

9.30. Globalmente, as provas de auditoria que o Tribunal obteve e que apresentou neste capítulo mostram que o nível de erro nas despesas da rubrica "Vizinhança e mundo" é significativo. Nesta rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro global estimado se situa em 4,9%.

Recomendações

9.31. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às recomendações de relatórios anuais anteriores são apresentadas no [anexo 9.2](#). O Tribunal continua a considerar que a recomendação 1 do Relatório Anual relativo a 2020, sobre o acesso completo e oportuno aos documentos, foi executada apenas em alguns aspetos. Além disso, no seu Relatório Anual relativo a 2023, o Tribunal indicou que a Comissão tinha executado totalmente as três recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2021.

9.32. O Tribunal analisou igualmente as três recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2022 que exigiam uma ação imediata ou deviam ser executadas em 2023 e 2024. A Comissão executou-as totalmente.

9.33. Na sequência das suas constatações e conclusões relativas a 2024, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

Recomendação 9.1 – Assegurar que os beneficiários cumprem os limites contratuais aplicáveis aos custos de natureza indireta

A Comissão deve estabelecer procedimentos para assegurar que, antes do apuramento do pré-financiamento ou da realização dos pagamentos, são efetuados controlos para verificar se os beneficiários não declararam, a título de custos diretos, custos indiretos suportados por organizações que executam em seu nome atividades de projetos financiadas pela UE. Estes controlos devem assegurar que o montante total solicitado a título de remuneração dos custos indiretos não excede a taxa fixa contratualmente acordada. O *Regulamento Financeiro* estabelece que, para as convenções de subvenção, esta taxa não pode exceder 7%.

Prazo de execução: final de 2026

Recomendação 9.2 – Assegurar uma definição clara e coerente de "provisão" nas condições contratuais e nas orientações

A fim de eliminar ambiguidades, assegurar uma interpretação coerente e reduzir o risco de erros, a Comissão deve definir claramente e normalizar o termo "provisão" nas condições contratuais e nas orientações destinadas aos beneficiários.

Prazo de execução: final de 2026

Recomendação 9.3 – Simplificar e normalizar as regras de conversão cambial nas convenções de subvenção

A fim de assegurar a coerência e reduzir os encargos administrativos e o risco de erros, a Comissão deve simplificar e normalizar as regras de conversão cambial nas convenções de subvenção.

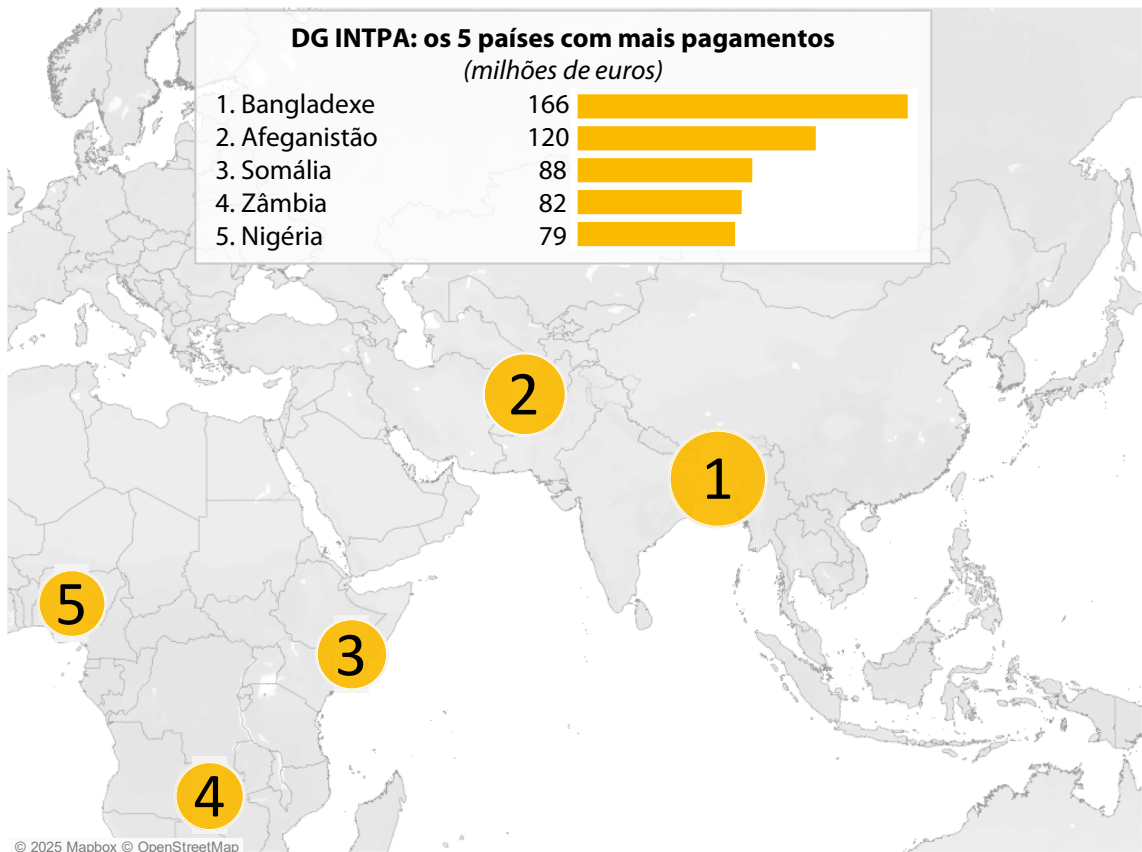
Prazo de execução: final de 2026

DG NEAR: os 5 países com mais pagamentos
(milhões de euros)

1. Turquia	1 077	
2. Ucrânia	736	
3. Palestina*	429	
4. Tunísia	263	
5. Marrocos	228	

The figure includes a map of Europe and North Africa. Yellow circles with black numbers are placed on the map to indicate the locations of the five countries: 1. Turkey (in the Balkans region), 2. Ukraine (in Eastern Europe), 3. Palestine (in the Middle East region), 4. Tunisia (in North Africa), and 5. Morocco (in North Africa).

DG NEAR: os 5 países com mais pagamentos nos anos anteriores (milhões de euros)							
2020		2021		2022		2023	
Marrocos	411	Turquia	127	Ucrânia	714	Turquia	992
Turquia	314	Moldávia	109	Tunísia	268	Ucrânia	399
Tunísia	248	Marrocos	106	Egito	124	Sérvia	338
Palestina*	174	Egito	88	Palestina*	120	Palestina*	223
Geórgia	119	Jordânia	70	Marrocos	102	Marrocos	195
* Esta designação não deve ser interpretada como um reconhecimento do Estado da Palestina e não prejudica as posições de cada um dos Estados-Membros sobre esta questão.							



Fonte: mapa de fundo proveniente de © Mapbox e © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

DG INTPA: os 5 países com mais pagamentos nos anos anteriores (milhões de euros)							
2020		2021		2022		2023	
Bangladeche	153	Bangladeche	140	Afeganistão	200	Afeganistão	135
Afeganistão	138	Iraque	103	República Democrática do Congo	79	Bangladeche	120
Mianmar/Birmânia	74	Paquistão	89	Paquistão	76	Iraque	81
Iraque	59	Nepal	85	Etiópia	76	Paquistão	79
Camboja	50	Afeganistão	77	Iémen	69	República Democrática do Congo	76

Anexo 9.2 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio "Vizinhança e mundo"

Nível de aceitação:  aceite  parcialmente aceite  não aceite  sem informações

Nível de execução:  totalmente executada  executada na maior parte dos aspetos  executada em alguns aspetos  não executada
 já não é pertinente ou avaliação inconclusiva

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2020	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: Recomendação 1 Tomar medidas para que as organizações internacionais facultem ao Tribunal um acesso completo, ilimitado e oportuno aos documentos necessários ao desempenho das suas funções em conformidade com o TFUE, e não apenas em formato de leitura. Prazo: até ao final de 2021			A Comissão intensificou a comunicação com as organizações internacionais relativamente ao acesso do Tribunal aos documentos. Algumas delas continuam a disponibilizar acesso apenas em modo de leitura à documentação de apoio ou não permitem o acesso a toda a documentação de apoio solicitada (ver ponto 9.15).

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2021	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: Recomendação 1 Tomar as medidas adequadas para garantir que quaisquer autorizações ou adiantamentos declarados pelos beneficiários, nos seus relatórios financeiros, como custos suportados são deduzidos antes da realização dos pagamentos ou apuramentos. Prazo: final de 2023			
2021	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: Recomendação 2 Ao elaborar os acordos financeiros relativos a operações de apoio orçamental, reforçar os controlos de forma a estabelecer condições claras, nesses acordos, sobre a transferência de fundos para a conta de tesouraria do banco central do país beneficiário e a taxa de câmbio aplicável. Estas condições devem ser coerentes com as orientações relativas ao apoio orçamental. Prazo: final de 2023			

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2021	O Tribunal recomenda que a DG NEAR deve: Recomendação 3 Divulgar o tipo e o valor dos contratos excluídos da população do estudo sobre a TER no Relatório Anual de Atividades relativo a 2022 e nos futuros relatórios anuais de atividades. Prazo de execução: no Relatório Anual de Atividades relativo a 2022	✓		
2022	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: Recomendação 1 Reforçar os controlos destinados a evitar alterações irregulares das propostas na fase de contratação, nos casos de concessão de subvenções com base num convite à apresentação de propostas. Prazo de execução: junho de 2024	✓		

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2022	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: Recomendação 2 Realizar avaliações dos riscos, tal como exigido pelo manual de procedimentos, a fim de assegurar que os pagamentos de pré-financiamentos entre 60 000 euros e 300 000 euros só são efetuados sem uma garantia bancária se o risco for considerado reduzido. Prazo de execução: final de 2024			
2022	O Tribunal recomenda que a DG NEAR deve: Recomendação 4 Reforçar os controlos para excluir as ordens de cobrança relativas a pré-financiamentos não utilizados do cálculo da capacidade corretiva da DG NEAR. Prazo de execução: a partir do Relatório Anual de Atividades relativo a 2023			

Fonte: TCE.

Capítulo 10

Administração pública europeia

Índice

	Pontos
Introdução	10.1.-10.4.
Breve descrição	10.3.
Âmbito e método da auditoria	10.4.
Regularidade das operações	10.5.-10.19.
Observações sobre as operações examinadas	10.6.-10.19.
Parlamento Europeu	10.7.-10.13.
Comissão Europeia	10.14.-10.18.
Serviço Europeu para a Ação Externa	10.19.
Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação	10.20.
Conclusão e recomendações	10.21.-10.24.
Conclusão	10.21.
Recomendações	10.22.-10.24.
Anexo	
Anexo 10.1 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio da "Administração pública europeia"	

Introdução

10.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas à rubrica 7, "Administração pública europeia", do *quadro financeiro plurianual (QFP)*.

A **figura 10.1** mostra uma síntese das despesas dos organismos e instituições da UE no âmbito desta rubrica em 2024.

Figura 10.1 – Pagamentos e população de auditoria

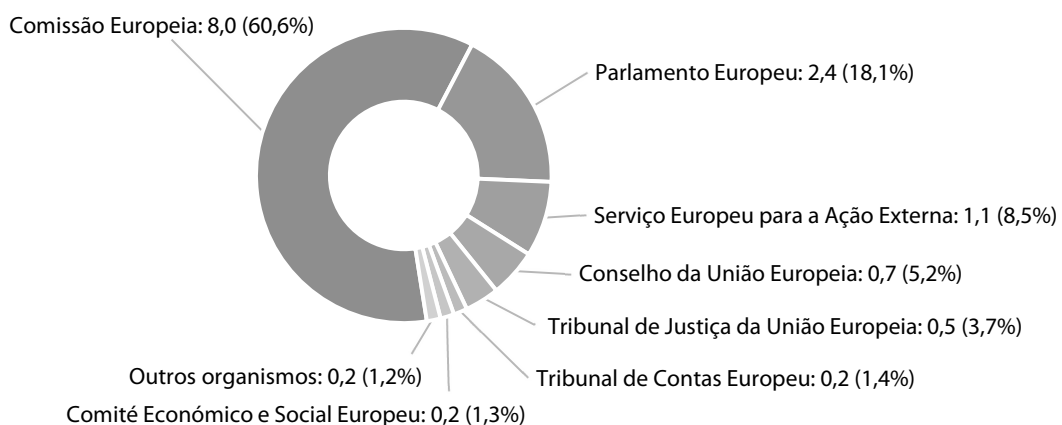
Administração pública europeia

13,3 mil milhões de euros (6,9% das despesas do orçamento da UE)



(mil milhões de euros)

Repartição dos pagamentos por instituição em 2024



População de auditoria em 2024 em comparação com os pagamentos

Pagamentos – total: 13,3



População de auditoria – total: 13,3



Fonte: TCE, com base em dados das *contas consolidadas* da União Europeia de 2024.

10.2. O Tribunal elabora relatórios separados sobre as agências e *empresas comuns* da UE e as Escolas Europeias. Os relatórios anuais específicos do Tribunal sobre estes organismos são publicados no seu [sítio Web](#).

Breve descrição

10.3. As despesas administrativas incluem as despesas com recursos humanos (incluindo pensões), que, em 2024, representaram cerca de 69% do total, bem como as despesas imobiliárias, de equipamento, de energia, de comunicações e de informática. Os trabalhos do Tribunal ao longo de muitos anos indicam que, globalmente, estas despesas são de risco reduzido.

Âmbito e método da auditoria

10.4. Aplicando a abordagem e o método de auditoria descritos no **anexo 1.1**, em 2024 o Tribunal examinou, relativamente a esta rubrica do QFP:

- a) uma *amostra estatisticamente representativa* de 70 operações, elaborada a partir de cada instituição e organismo da UE, que abrange o conjunto de todas as operações de despesas desta rubrica. O objetivo era apresentar uma estimativa do nível de *erro* e contribuir para a *Declaração de Fiabilidade*;
- b) as informações sobre a *regularidade* apresentadas nos *relatórios anuais de atividades* de todas as instituições e organismos da UE, entre os quais as direções-gerais e os serviços da Comissão principalmente responsáveis pelas despesas administrativas¹, referidas no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução* elaborado pela Comissão.

¹ DG Recursos Humanos e Segurança, Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais, Serviço de Infraestruturas e Logística em Bruxelas e no Luxemburgo e DG Serviços Digitais.

Regularidade das operações

10.5. Das 70 operações examinadas, 16 (23%) tinham erros. Com base nos três erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro é inferior ao *limiar de materialidade*. Os restantes erros não eram quantificáveis.

Observações sobre as operações examinadas

10.6. As observações do Tribunal dizem respeito ao Parlamento Europeu, à Comissão Europeia e ao *Serviço Europeu para a Ação Externa*. O Tribunal não detetou questões significativas relativamente ao Conselho da União Europeia, ao Tribunal de Justiça da União Europeia, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões Europeu, ao Provedor de Justiça Europeu ou à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados. O auditor externo do Tribunal não comunicou questões significativas.

Parlamento Europeu

10.7. A amostra de 15 operações constituída pelo Tribunal continha um pagamento a um grupo político e outro a um partido político. Como o Tribunal referiu anteriormente, mais recentemente no seu [Relatório Anual relativo a 2023](#), as regras internas² aplicáveis à gestão das *dotações* dos grupos políticos, adotadas pela Mesa do Parlamento Europeu, não estavam plenamente em conformidade com o *Regulamento Financeiro*, pois permitem recorrer a *procedimentos de contratação por negociação* para contratos de valor elevado em vez de exigirem concursos abertos ou limitados, o que limita a concorrência

10.8. O grupo político examinado adjudicou três contratos de valor elevado. Em dois destes casos, também não seguiu plenamente as regras do Parlamento Europeu³, já que não procurou obter um número suficiente de propostas. Num caso, o grupo político prorrogou a validade de um contrato-quadro por 18 meses, com preços unitários mais elevados. O Tribunal considera que esta alteração limitou a concorrência.

² *Rules on the use of appropriations from Budget item 400*, com a última redação que lhe foi dada em 15 de julho de 2024.

³ Ibid.

10.9. O Tribunal detetou erros adicionais nas despesas declaradas pelo grupo político. Foi declarado *IVA recuperável* relativo a algumas aquisições elegíveis, mas que não foi recuperado, resultando numa perda para o orçamento da UE. O grupo também aplicou uma taxa fixa para o reembolso das despesas de deslocação do pessoal que excedia os custos reais. O Tribunal comunicou as mesmas questões no [Relatório Anual relativo a 2022](#).

10.10. O Regulamento Financeiro⁴ prevê que podem ser concedidos fundos provenientes do orçamento da UE aos partidos políticos europeus, tendo em conta a sua contribuição para a criação de uma consciência política europeia e para a expressão da vontade política dos cidadãos da União. O Tribunal considera que a base jurídica para determinar quais os custos elegíveis pode ter várias interpretações. Auditou uma operação deste tipo, em que o Parlamento já tinha recuperado as despesas inelegíveis inicialmente declaradas pelo partido político.

10.11. O Tribunal detetou erros não quantificáveis na operação analisada respeitante ao partido político europeu. Estes diziam respeito à falta de clareza dos critérios de seleção e de adjudicação dos contratos, a insuficiências na avaliação das propostas e, num caso, à inexistência de um contrato formal.

10.12. Os *acordos de contribuição* entre o Parlamento Europeu e os partidos políticos exigem que estes evitem os conflitos de interesses. O partido político examinado não dispunha de procedimentos claros para este efeito. O Tribunal comunicou uma constatação semelhante no [Relatório Anual relativo a 2023](#). O Parlamento ainda não elaborou orientações claras sobre o modo como este requisito deve ser interpretado.

⁴ Artigo 221º do [Regulamento \(UE, Euratom\) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho](#), de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) nº 1296/2013, (UE) nº 1301/2013, (UE) nº 1303/2013, (UE) nº 1304/2013, (UE) nº 1309/2013, (UE) nº 1316/2013, (UE) nº 223/2014 e (UE) nº 283/2014, e a Decisão nº 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) nº 966/2012.

10.13. Entre as 13 outras operações examinadas, o Tribunal detetou insuficiências em dois procedimentos de contratação realizados pelo Parlamento Europeu. Um deles envolveu um contrato de prestação de serviços informáticos com a duração específica de 6 anos que não estava suficientemente justificado, apesar de o Regulamento Financeiro limitar geralmente este tipo de contratos a 4 anos, exceto em casos devidamente justificados.

Comissão Europeia

10.14. Entre os 25 pagamentos examinados, o Tribunal detetou oito erros não quantificáveis, quatro dos quais relacionados com o pagamento de salários ou pensões. Em três destes casos, os processos das pensões não incluíam um atestado de prova de vida recente relativo ao parceiro do titular da pensão, que é necessário para confirmar que se mantém o direito aos subsídios. A Comissão está a desenvolver um novo sistema para melhorar os controlos dos direitos.

10.15. Uma operação diz respeito a um pagamento relativo a serviços informáticos realizados por um prestador de serviços externo, em que os requisitos de formação académica e certificação para determinar a taxa diária não constavam de forma clara nem sistemática dos documentos relativos à contratação.

10.16. Uma operação, paga por outra instituição, envolveu um contrato-quadro gerido pela Comissão relativo à aquisição de equipamento e de serviços profissionais. A duração específica do contrato (6 anos) não foi suficientemente justificada, à semelhança do caso mencionado relativamente ao Parlamento Europeu no ponto [10.13](#).

10.17. Uma operação, também paga por outra instituição, dizia respeito a um salário gerido pela Comissão. Foram pagos incorretamente abonos de família a um membro do pessoal que não tinha declarado alterações recentes da sua situação pessoal. O erro resultou de uma falha no algoritmo do sistema informático subjacente, que a Comissão melhorou desde então.

10.18. Uma operação dizia respeito ao pagamento de 85 milhões de euros pela Comissão relativo ao direito de usufruto dos edifícios que vendeu em Bruxelas. Foi a primeira de três prestações anuais ao abrigo de um contrato assinado em abril de 2024 que abrangia a venda dos 23 edifícios por 900 milhões de euros e o direito de usufruto de 17 deles por períodos que vão até 2029. O contrato de venda e usufruto foi adjudicado na sequência de um convite à apresentação de propostas pela Comissão, para o qual houve apenas uma proposta. Esta foi apresentada por uma empresa pública belga, que tinha feito uma proposta indicativa antes do lançamento do convite à apresentação de propostas pela Comissão. O convite exigia que os proponentes apresentassem uma garantia bancária no valor de 80 milhões de euros, válida por 6 meses, para assegurar o cumprimento do contrato, designadamente as disposições relativas ao usufruto. O único proponente apresentou uma garantia em nome próprio, válida apenas por 2 meses. A Comissão aceitou-a e celebrou o contrato dentro do prazo de validade de 2 meses. O Tribunal constatou que a garantia não cumpria os requisitos iniciais definidos no convite à apresentação de candidaturas. Observa igualmente que o comité de avaliação da Comissão não era suficientemente independente, pois todos os membros estavam subordinados ao *gestor orçamental* competente.

Serviço Europeu para a Ação Externa

10.19. O Tribunal detetou dois *erros quantificáveis* nos 15 pagamentos que examinou. Um dizia respeito a uma alteração substancial de um contrato sem um procedimento de contratação válido e sem medidas de publicidade *ex post*. O outro estava relacionado com a utilização de uma taxa de câmbio incorreta no registo do pagamento de uma renda.

Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

10.20. Os relatórios anuais de atividades que o Tribunal examinou não detetaram níveis significativos de erro, o que está em consonância com as constatações de auditoria (ver ponto [10.5](#)).

Conclusão e recomendações

Conclusão

10.21. Globalmente, as provas de auditoria que o Tribunal obteve e que apresentou neste capítulo mostram que o nível de erro nas despesas da "Administração pública europeia" não é significativo.

Recomendações

10.22. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às recomendações dirigidas ao Parlamento Europeu e ao Serviço Europeu para a Ação Externa no [Relatório Anual relativo a 2021](#) são apresentadas no [anexo 10.1](#).

10.23. No seu Relatório Anual relativo a 2022, o Tribunal recomendou⁵ que a administração do Parlamento Europeu reforçasse as suas orientações relativas à execução das dotações orçamentais pelos grupos políticos e propusesse à Mesa do Parlamento medidas destinadas a garantir que os grupos políticos aplicam efetivamente as regras internas e cumprem os procedimentos de contratação. As constatações do Tribunal relativas a 2023⁶ e 2024 (ver ponto [10.8](#)) mostram que esta recomendação continua a ser altamente pertinente.

⁵ Ver [Relatório Anual relativo a 2022](#), ponto 10.19.

⁶ Ver [Relatório Anual relativo a 2023](#), pontos 10.9 a 10.10.

10.24. Com base no seu trabalho de auditoria, o Tribunal formula as recomendações que se seguem.

Recomendação 10.1 – Reforçar os controlos antes da contratação de serviços informáticos na Comissão

A fim de assegurar que paga os valores corretos dos serviços informáticos realizados por prestadores externos, a Comissão deve tornar mais claros os requisitos de qualificação nos documentos de contratação, de modo a reforçar os controlos da conformidade (ver ponto [10.15](#)).

Prazo de execução: nos procedimentos de concurso iniciados após 1 de junho de 2026

Recomendação 10.2 – Reforçar a independência dos comités de avaliação nas operações que incluem a venda de bens imóveis

A fim de reforçar a independência dos comités de avaliação nas operações que incluem a venda de bens imóveis, a Comissão deve assegurar que os membros dos comités não estão todos hierarquicamente subordinados ao gestor orçamental competente (ver ponto [10.18](#)).

Prazo de execução: para os comités de avaliação nomeados após 1 de junho de 2026

Anexo

Anexo 10.1 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio da "Administração pública europeia"

Nível de aceitação:  aceite  parcialmente aceite  não aceite

Nível de execução:  totalmente executada  executada na maior parte dos aspetos  executada em alguns aspetos  não executada

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2021	O Tribunal recomenda: Recomendação 1 A administração do Parlamento Europeu deve rever as suas orientações relativas à aplicação das regras de <i>contratação pública</i> pelos grupos políticos. Deve também propor à Mesa do Parlamento Europeu uma revisão destas regras, a fim de as harmonizar melhor com o Regulamento Financeiro. Deve ainda acompanhar melhor a aplicação destas regras. Prazo: até ao final de 2023			A administração do Parlamento Europeu não reviu as suas orientações relativas à aplicação das regras de contratação pública pelos grupos políticos. Também não propôs à Mesa do Parlamento Europeu uma revisão das regras pertinentes, a fim de as harmonizar melhor com o Regulamento Financeiro. Assim, as regras do Parlamento ainda não exigem a aplicação de <i>procedimentos de contratação</i> abertos ou <i>limitados</i> para contratos de valor elevado. Embora a administração do Parlamento tenha organizado sessões de formação e prestado assistência aos grupos políticos no que diz respeito à aplicação das regras em matéria de contratação pública, os principais elementos da recomendação do Tribunal não foram resolvidos. Os Relatórios Anuais do Tribunal relativos a 2022, 2023 e 2024 apresentaram constatações semelhantes às de 2021 em matéria de contratação pública por grupos políticos.

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2021	O Tribunal recomenda: Recomendação 2 O SEAE deve tomar as medidas adequadas para garantir a aplicação das regras de contratação pelas delegações da UE, por exemplo intensificando a formação e melhorando as orientações e os modelos. Prazo: até ao final de 2023			O SEAE melhorou a formação, as orientações e os modelos para a aplicação das regras de contratação pública pelas delegações da UE. São necessárias mais medidas relativas à classificação dos procedimentos de contratação no sistema contabilístico.
2021	O Tribunal recomenda: Recomendação 3 O SEAE deve reforçar a formação e as orientações sobre os procedimentos de recrutamento dos agentes locais pelas delegações da UE, a fim de assegurar o cumprimento dos princípios da transparência e da igualdade de tratamento. Deve igualmente controlar melhor se as delegações da UE documentam as diferentes etapas dos processos de recrutamento. Prazo: até ao final de 2023			O SEAE tomou medidas corretivas significativas, designadamente melhores orientações sobre os procedimentos de recrutamento dos agentes locais pelas delegações da UE, melhores modelos para os anúncios de vaga de lugar e a utilização de listas de controlo normalizadas. O modelo ainda necessita de melhorias e é preciso aplicar integralmente as orientações.

Fonte: TCE.

Capítulo 11

Mecanismo de Recuperação e Resiliência

Índice

	Pontos
Introdução	11.1.-11.10.
Breve descrição do Mecanismo de Recuperação e Resiliência	11.1.-11.6.
Objetivos da política	11.2.
Quadro de gestão e de controlo	11.3.-11.4.
Estado de execução	11.5.-11.6.
Âmbito e método da auditoria	11.7.-11.10.
Avaliação do cumprimento das condições de pagamento e de elegibilidade	11.11.-11.26.
Cumprimento insatisfatório de determinados marcos/metadados	11.13.-11.17.
Duplo financiamento	11.18.-11.21.
Reversão	11.22.-11.23.
Algumas medidas foram iniciadas antes do período de elegibilidade	11.24.-11.26.
Avaliação pelo Tribunal dos sistemas de acompanhamento e de controlo selecionados	11.27.-11.43.
Os Estados-Membros não executam rapidamente a maioria das recomendações de auditoria da Comissão em aberto ligadas a constatações críticas e muito importantes	11.27.-11.32.
Os sistemas dos Estados-Membros não são suficientemente eficazes	11.33.-11.40.
Necessidade de <i>marcos de controlo</i>	11.33.-11.35.
Insuficiências nos sistemas de garantia da conformidade de alguns Estados-Membros em matéria de contratação pública e de auxílios estatais	11.36.-11.39.
Insuficiências nos pedidos de pagamento	11.40.
A Comissão dispõe de poucas informações sobre as fraudes detetadas	11.41.-11.43.

Rastreabilidade dos fundos do MRR	11.44.-11.49.
A rastreabilidade dos fundos do MRR não é sistemática em todos os Estados-Membros	11.45.-11.49.
Questões ligadas à conceção de medidas, marcos e metas	11.50.-11.52.
Relatórios anuais de atividades e relatório anual sobre a gestão e a execução	11.53.-11.57.
Conclusões e recomendações	11.58.-11.61.
Conclusões	11.58.-11.60.
Recomendações	11.61.
Anexos	
Anexo 11.1 – Abordagem e metodologia da auditoria	
Anexo 11.2 – Resultados da auditoria	
Anexo 11.3 – Seguimento das recomendações anteriores	

Introdução

Breve descrição do Mecanismo de Recuperação e Resiliência

11.1. O *Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)* foi criado pelo [Regulamento \(UE\) 2021/241](#) (a seguir designado por "Regulamento MRR"), que entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021. Foi alterado em fevereiro de 2023, para permitir aos Estados-Membros acrescentarem um "*capítulo REPowerEU*" aos seus planos de recuperação e resiliência (PRR)¹, e em fevereiro de 2024², para permitir aos Estados-Membros incluírem nos seus PRR, como custos estimados, o montante da contribuição em numerário para criação da *Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP)*. O MRR tem apoiado reformas e investimentos nos Estados-Membros desde o início da pandemia de COVID-19, em fevereiro de 2020 (desde 1 de fevereiro de 2022, no caso do REPowerEU), e vigorará até 31 de dezembro de 2026.

Objetivos da política

11.2. O MRR tem como principal objetivo atenuar as consequências económicas e sociais da pandemia de COVID-19 e, simultaneamente, tornar as economias dos Estados-Membros mais resilientes e mais bem preparadas para os desafios futuros, nomeadamente acelerando o seu progresso rumo à transição ecológica e digital. O plano REPowerEU, a resposta da UE às perturbações do mercado mundial da energia provocadas pela guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, acrescentou um objetivo suplementar, designadamente eliminar a dependência da União em relação aos combustíveis fósseis russos, transformando o seu sistema energético.

¹ [Regulamento \(UE\) 2023/435](#).

² [Regulamento \(UE\) 2024/795](#).

Quadro de gestão e de controlo

11.3. A Comissão executa o MRR através de *gestão direta*, o que significa que é diretamente responsável pela sua execução. Os pagamentos ao abrigo do MRR estão sujeitos à condição de os Estados-Membros cumprirem satisfatoriamente os *marcos* e as *metas* definidos nos anexos das *decisões de execução do Conselho* que aprovam os respetivos PRR³. É necessário também que as medidas relacionadas com marcos e metas anteriormente cumpridos não tenham sido revertidas e não se viole a proibição do duplo financiamento. As condições de elegibilidade estabelecidas no [Regulamento MRR](#) incluem o respeito do período de elegibilidade e do princípio de "não prejudicar significativamente", bem como a não substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes (exceto em casos devidamente justificados)⁴. Os Estados-Membros devem garantir que a utilização dos fundos respeite a legislação nacional e da UE aplicável, nomeadamente no que diz respeito à prevenção, deteção e correção de *fraudes*, corrupção e conflitos de interesses. Os Estados-Membros podem solicitar pagamentos, no máximo, duas vezes por ano, desde que comprovem de modo suficiente o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas correspondentes. Devem igualmente acompanhar os pedidos de pagamento de um resumo das auditorias e de uma declaração de gestão relativa às informações apresentadas.

11.4. Tal como exigido pelo [Regulamento MRR](#), a Comissão verifica o cumprimento satisfatório dos marcos e metas, que é a condição de pagamento ao abrigo do MRR. 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. Como o Tribunal comunicou em anos anteriores, este aspeto implica que o seu trabalho de auditoria será bastante diferente⁵ do que realiza noutros domínios do orçamento da UE, em que avalia o cumprimento de todas as regras nacionais e da União pertinentes até ao nível do destinatário final (por exemplo, a elegibilidade dos custos suportados ou o cumprimento das regras em matéria de *auxílios estatais* e de *contratação pública*)⁶.

³ [Regulamento \(UE\) 2021/241](#), artigo 24º, nº 2.

⁴ *Ibid.*, artigo 5º, artigo 9º, artigo 17º, nº 2, e artigo 24º, nº 3.

⁵ [Relatório Anual relativo a 2023](#), ponto XXXVIII.

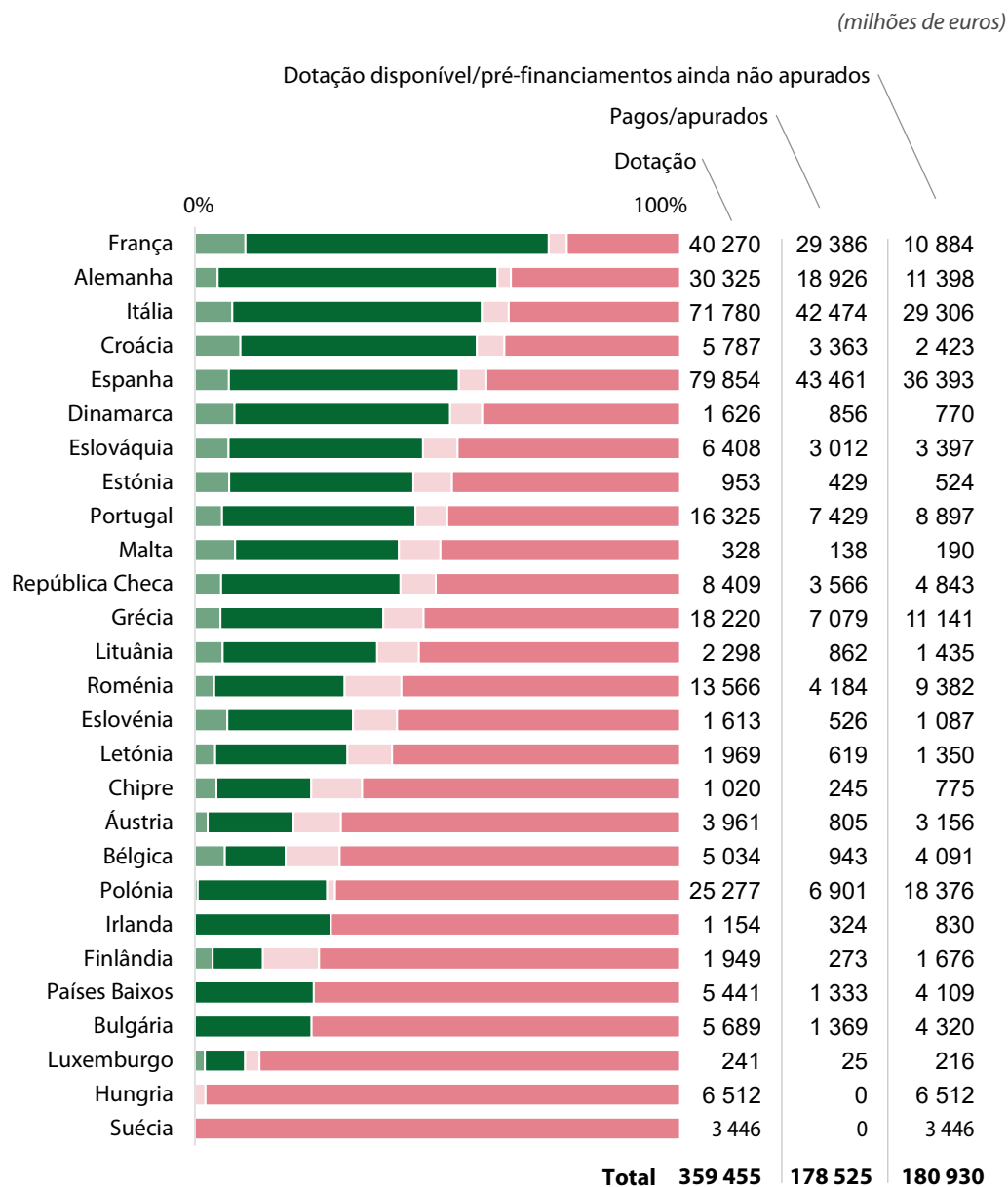
⁶ *Ibid.*, ponto 11.13.

Estado de execução

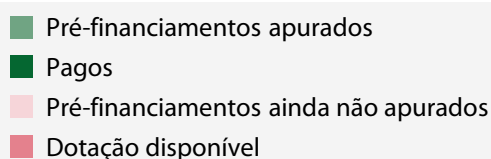
11.5. Até ao final de 2024, a Comissão tinha realizado 65 pagamentos de *subvenções* (um em 2021, 13 em 2022, 23 em 2023 e 28 em 2024), que ascenderam a um total de 178,5 mil milhões de euros, o que significa que pagou apenas 50% do total disponível a menos de 2 anos antes do final do período de execução do MRR, em agosto de 2026 (ver [figura 11.1](#)). Não foram disponibilizadas informações sobre os montantes globais pagos pelos Estados-Membros aos *destinatários finais*⁷.

⁷ [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*, pontos 53 a 54.

Figura 11.1 – Estado dos pagamentos de subvenções do MRR aos Estados-Membros em 31 de dezembro de 2024



	2021	2022	2023	2024	Total
Pré-financiamento	36 372	271	1 691	2 412	40 746
Pagos	10 000	46 897	46 325	53 484	156 706
Apuramentos	1 494	6 803	7 152	6 370	21 819



Fonte: TCE.

11.6. Em 2024, as avaliações preliminares da Comissão sinalizaram seis marcos e metas em cinco pedidos de pagamento de subvenções como não tendo sido satisfatoriamente cumpridos, tendo a Comissão suspenso parcialmente os pagamentos (ver [quadro 11.1](#)). Os Estados-Membros dispõem de 6 meses a contar da data da suspensão para agirem.

Quadro 11.1 – Pedidos de pagamento de subvenções suspensos pela Comissão em 2024

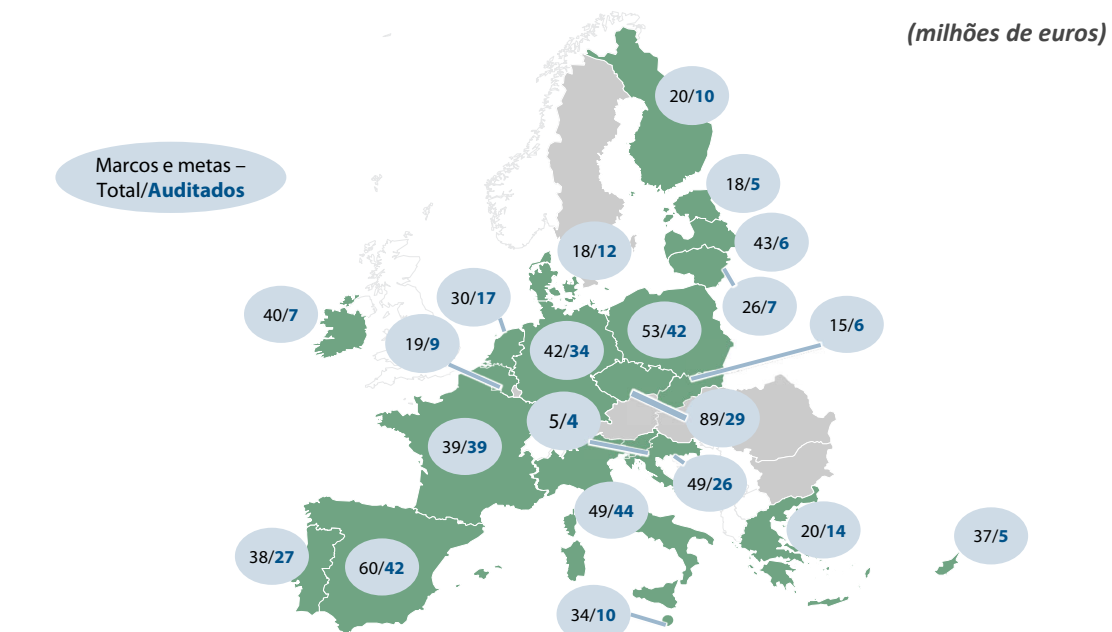
Estado-Membro	Marcos/Metas (Não cumpridos satisfatoriamente/total)	Pagamento parcial (<i>milhões de euros</i>)	Montante suspenso (<i>milhões de euros</i>)	Data da suspensão	Situação (em meados de 2025)
Bélgica	1/20	631,6	31,0	16.9.2024	Encerrado com base na revisão do PRR
República Checa	2/63	1 482,5	260,3	18.12.2024	Em curso
Espanha	1/61	9 882,6	158,1	19.7.2024	Em curso
Itália	1/23	3 130,2	110,1	26.7.2024	Encerrado com base na revisão do PRR
Chipre	1/38	115,0	43,1	14.11.2024	Em curso

Fonte: TCE.

Âmbito e método da auditoria

11.7. Em 2024, as despesas totais do MRR ascenderam a 59,9 mil milhões de euros. A auditoria do Tribunal abrangeu os 28 pagamentos de subvenções, num montante total de 53,5 mil milhões de euros, e os *apuramentos* de pré-financiamentos, num total de 6,4 mil milhões de euros (ver [figura 11.2](#)). A auditoria do Tribunal não abrange a regularidade das despesas efetuadas pelos destinatários finais nem a componente de empréstimos do MRR (ver [anexo 11.1](#)).

Figura 11.2 – Marcos e metas subjacentes às despesas do MRR em 2024 (auditados e totais)



Estado-Membro	Despesas	População de auditoria		Amostra de auditoria		Percentagem do total de marcos/metras auditados
		Total de marcos	Total de metas	Marcos auditados	Metas auditadas	
Bélgica	943	18	1	8	1	47%
República Checa*	2 499	55	34	9	20	33%
Dinamarca	510	6	12	5	7	67%
Alemanha	14 581	16	26	8	26	81%
Estónia	143	15	3	3	2	28%
Irlanda	324	35	5	4	3	18%
Grécia	1 155	16	4	10	4	70%
Espanha	11 277	41	19	23	19	70%
França	8 663	15	24	15	24	100%
Croácia*	949	30	19	14	12	53%
Itália*	5 675	26	23	21	23	90%
Chipre	147	32	5	3	2	14%
Letónia	388	40	3	3	3	14%
Lituânia*	239	24	2	5	2	27%
Malta	78	29	5	5	5	29%
Países Baixos	1 333	25	5	12	5	57%
Polónia*	6 901	52	1	41	1	79%
Portugal*	2 688	24	14	13	14	71%
Eslovénia	164	5	0	4	0	80%
Eslováquia	924	15	0	6	0	40%
Finlândia	273	20	0	10	0	50%
Total	59 854	539	205	222	173	53%

* Houve mais de um pagamento em 2024.

Para mais pormenores sobre a seleção dos marcos e metas, ver anexo 11.1, pontos 9 a 11.

Fonte: TCE.

11.8. Em consonância com a abordagem de auditoria descrita no [anexo 11.1](#), o Tribunal examinou, tendo em vista a sua opinião sobre a regularidade das despesas do MRR em 2024:

- a) 222 marcos e 173 metas (num conjunto total de 395) incluídos nos pedidos dos 28 pagamentos de subvenções realizados em 2024, para avaliar se cumprem as condições de pagamento e de elegibilidade. Esta avaliação incluiu:
 - i) uma análise documental das avaliações preliminares da Comissão, abrangendo os 12 marcos e metas associados aos sistemas de auditoria e controlo dos Estados-Membros;
 - ii) visitas no local relativamente a 26 marcos e metas em cinco Estados-Membros (Espanha, Alemanha, Grécia, França e Itália);
- b) quatro *auditorias ex post* da Comissão (República Checa, Dinamarca, Estónia e Polónia), para determinar se foram realizadas de forma eficaz, proporcionando um nível de garantia;
- c) a execução, pelos Estados-Membros, das recomendações decorrentes de auditorias *ex post* da Comissão sobre os marcos e as metas;
- d) as informações sobre a regularidade das despesas do MRR em 2024 apresentadas pela Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN) da Comissão no seu *Relatório Anual de Atividades (RAA)* e a forma como estas informações são apresentadas no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE)*.

11.9. Dada a importância da transparência para a proteção dos interesses financeiros da UE⁸, no respeitante aos Estados-Membros objeto de visitas no local o Tribunal examinou também a rastreabilidade dos montantes das subvenções do MRR desde o orçamento nacional até aos destinatários finais e para além deles (por exemplo, contratantes ou subcontratantes).

11.10. Além disso, o Tribunal examinou 38 processos de contratação pública em cinco Estados-Membros (República Checa, Alemanha, Espanha, Grécia e França) e 37 casos de auxílios estatais em seis Estados-Membros (República Checa, Dinamarca, Alemanha, Espanha, França e Itália) relacionados com pagamentos do MRR efetuados em 2024. O seu objetivo era determinar se tinham sido cumpridas as regras nacionais e da UE.

⁸ Regulamento Financeiro, considerando 11 e artigo 36º, nº 3.

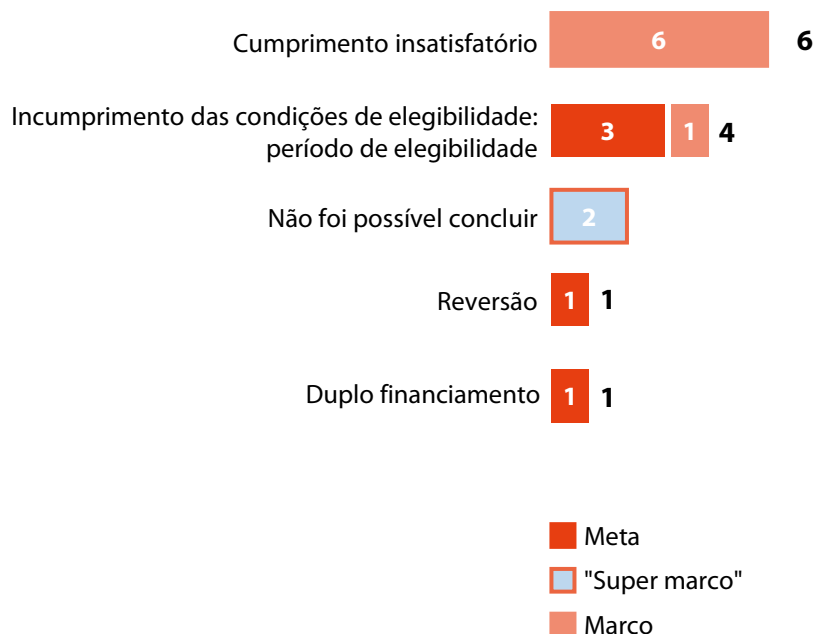
Avaliação do cumprimento das condições de pagamento e de elegibilidade

11.11. O Tribunal constatou que 12 dos 395 marcos e metas examinados estavam afetados por questões com impacto financeiro (ver [anexo 11.2](#)), que diziam respeito a seis dos 28 pagamentos do MRR (e apuramentos de pré-financiamentos conexos) em seis Estados-Membros. O Tribunal conclui que o impacto financeiro mínimo das 12 constatações é superior ao *limiar de materialidade*. O Tribunal não tira conclusões sobre o cumprimento satisfatório de dois marcos de "auditoria e controlo" relacionados com a reforma do sistema judicial na Polónia pelas razões a seguir apresentadas (ver ponto [11.16](#)). Estes marcos deviam ser cumpridos antes de a Comissão poder efetuar qualquer pagamento ao Estado-Membro.

11.12. Dada a natureza do modelo de despesas do MRR, e tendo em conta que a metodologia da Comissão para a suspensão de pagamentos⁹ depende de muitos juízos de valor, suscetíveis de conduzir a diferentes interpretações, o Tribunal não fornece uma taxa de *erro* comparável à de outros domínios de despesas da UE (ver [anexo 11.1](#)). A [figura 11.3](#) apresenta os tipos de constatações do Tribunal relativas ao incumprimento das condições de pagamento e de elegibilidade.

⁹ COM(2023) 99 final, Anexo II da 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".

Figura 11.3 – Tipos de constatações relativas às condições de pagamento e de elegibilidade



Fonte: TCE.

Cumprimento insatisfatório de determinados marcos/metast

11.13. O Regulamento MRR não estabelece critérios para a interpretação da palavra "satisfatório" no que se refere ao cumprimento de marcos e metas. Ao avaliar este aspeto, a Comissão aceita desvios mínimos em termos de substância, forma, calendário e montantes¹⁰. O Tribunal observa que, no caso dos critérios qualitativos, esta avaliação assenta em muitos juízos de valor, levando a várias interpretações possíveis sobre o cumprimento satisfatório do marco ou da meta.

¹⁰ Ibid., anexo I.

11.14. Os controlos efetuados pelo Tribunal assinalaram seis marcos, no âmbito de cinco pagamentos, que não tinham sido cumpridos de forma satisfatória. O Tribunal constatou que nem todos os elementos exigidos pelo *marco* ou pela *meta* tinham sido alcançados e que os elementos em falta representavam mais do que um desvio mínimo aceitável (ver exemplo na [caixa 11.1](#)), mas que, mesmo assim, a Comissão tinha realizado os pagamentos correspondentes. Em um dos seis casos, a Comissão, durante a sua avaliação preliminar, baseou-se em dados e controlos apresentados pelo Estado-Membro sem realizar mais testes para avaliar a fiabilidade dos mesmos. No caso em questão, o Tribunal solicitou ao Estado-Membro informações suplementares, necessárias para poder concluir sobre o cumprimento do marco em causa.

11.15. Além disso, o Tribunal detetou outros 12 casos de insuficiências na avaliação da Comissão que não tiveram impacto na classificação de cumprimento satisfatório atribuída ao marco/à meta. Nestes casos, a Comissão não realizou controlos suficientes para avaliar a fiabilidade dos dados e dos controlos disponibilizados e o Tribunal solicitou aos Estados-Membros informações suplementares necessárias para tirar uma conclusão.

Caixa 11.1

Marco não cumprido de forma satisfatória

Marco espanhol 408 – "Ajustamento do período de cálculo para o cálculo da pensão de reforma"

Descrição do marco (decisão de execução do Conselho): "Entrada em vigor da legislação relativa à adaptação do período de cálculo, prorrogando o período de cálculo para o cálculo da pensão de reforma."

O cumprimento foi justificado com a entrada em vigor, em 1 de abril de 2023, do Real Decreto-Lei 2/2023, de 16 de março de 2023, relativo a medidas urgentes para alargar os direitos dos pensionistas, reduzir as disparidades entre homens e mulheres e estabelecer um novo quadro de sustentabilidade para o sistema público de pensões.

Na decisão de execução do Conselho, dois requisitos diziam respeito à nova regra relativa ao período de contribuição utilizado para calcular o período de referência (artigo 209º, nº 1,) e à inclusão dos períodos em que as contribuições não são devidas (artigo 322º) até que a disparidade entre homens e mulheres seja reduzida (41ª disposição transitória). A entrada em vigor de algumas disposições importantes relativas a estes dois requisitos principais apenas ocorrerá em 1 de janeiro de 2026. A decisão de execução do Conselho não prevê qualquer exceção relativa à entrada em vigor. Além disso, o atraso contrasta com o facto de as autoridades espanholas considerarem as medidas introduzidas pelo Real Decreto-Lei tanto extraordinárias como urgentes.

A Comissão emitiu uma avaliação preliminar positiva sobre o cumprimento satisfatório do marco em 12 de março de 2024 e efetuou o pagamento correspondente em 26 de julho de 2024. Na sua avaliação, observou que o período decorrido entre a adoção desta lei e a aplicação efetiva das suas disposições constituía um desvio mínimo, uma vez que era simultaneamente limitado e proporcional.

O Tribunal considerou que, para que o marco estivesse satisfatoriamente cumprido, as disposições pertinentes da lei tinham de ser aplicáveis (ou seja, estarem em vigor e não apenas terem sido adotadas ou publicadas). Considerou também que o tempo decorrido entre o pagamento e a data de aplicação é superior a um desvio temporal mínimo. Uma vez que os elementos pertinentes da legislação não tinham entrado em vigor no prazo de um ano após o pagamento ter sido efetuado, na avaliação do Tribunal o marco não foi satisfatoriamente cumprido.

O Tribunal detetou igualmente marcos/metastas que não foram satisfatoriamente cumpridos nos pagamentos efetuados aos seguintes países: Grécia, França, Croácia e Polónia.

11.16. O primeiro pagamento à Polónia incluía dois marcos que visavam reforçar a independência e a imparcialidade dos tribunais através da reforma do regime disciplinar dos juízes, a fim de aumentar a proteção judicial. O Tribunal detetou insuficiências graves na nomeação dos juízes. Contudo, devido ao processo C-517/24, que corre no Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), relativo a um pedido de decisão prejudicial diretamente relacionado com esta matéria, o Tribunal decidiu, nesta fase, abster-se de concluir sobre o cumprimento satisfatório destes dois marcos. O cumprimento satisfatório destes marcos era uma condição prévia para qualquer pagamento no âmbito do MRR à Polónia (ver [caixa 11.2](#)).

Caixa 11.2

Insuficiências graves na nomeação dos juízes

Marco polaco F1G – "Entrada em vigor de uma reforma que reforça a independência e a imparcialidade dos tribunais"

O marco exigia que a Polónia reformasse elementos específicos do regime disciplinar aplicável aos juízes.

Para cumprir este marco, as autoridades polacas alteraram a lei relativa ao Supremo Tribunal e a outras leis. A nova legislação entrou em vigor em 15 de julho de 2022 e, além disso, as autoridades polacas adotaram várias outras medidas.

Um dos cinco requisitos do marco é que a reforma deve "*[e]m todos os processos relativos aos juízes, incluindo a disciplina e o levantamento da imunidade judicial, determinar o âmbito da competência da Secção do Supremo Tribunal, com exceção da Secção Disciplinar existente, em conformidade com os requisitos decorrentes do artigo 19º, nº 1, do TUE. Tal deve assegurar que os processos acima referidos sejam apreciados por um tribunal independente e imparcial, estabelecido por lei (...)*". Para cumprir este requisito, a Polónia criou uma "Secção de Responsabilidade Profissional" para substituir a "Secção Disciplinar" abolida em todos os processos disciplinares e de levantamento da imunidade judicial relativos a juízes.

Como base para as suas avaliações, tanto a Comissão como o Tribunal utilizaram o processo C-791/19 do TJUE, que diz respeito à independência e imparcialidade da Secção Disciplinar abolida. Em consonância com este processo, a avaliação do Tribunal para determinar se um organismo constitui um tribunal independente e imparcial baseia-se em três elementos: 1) as circunstâncias objetivas em que esse organismo foi criado; 2) as suas características; 3) a forma como os seus membros foram nomeados. O Tribunal constatou que as características da Secção de Responsabilidade Profissional e as circunstâncias objetivas em que foi criada estão em consonância com os padrões esperados de um tribunal independente e imparcial, o que significa que este organismo satisfaz dois dos três elementos.

Contudo, o Tribunal constatou que a forma como os membros desta Secção foram nomeados podia comprometer a independência e imparcialidade da mesma. Concretamente, esta secção incluía quatro juízes que não preenchiam os critérios de independência e imparcialidade, conforme descritos num acórdão anterior do TJUE relativo ao processo C-718/21. Além disso, o Tribunal sinalizou mais dois juízes que tinham sido inicialmente nomeados para esta secção por recomendação do Conselho Nacional da Magistratura polaco, que é, na sua maioria, composto por membros escolhidos pelo Governo. Constatou igualmente que, na prática, estes seis juízes não foram excluídos das deliberações da Secção de Responsabilidade Profissional, pois 69% de todos os processos remetidos à mesma tinham sido julgados por coletivos que incluíam, pelo menos, um deles.

A nova lei polaca em questão inclui igualmente um mecanismo destinado a verificar se um juiz cumpre os critérios de independência e imparcialidade. Porém, o Tribunal constatou que era possível os seis juízes referidos integrarem os coletivos que realizavam estas verificações e que pelo menos um deles o tinha efetivamente feito em 21% das verificações solicitadas.

Marco polaco F2G – "Entrada em vigor de uma reforma destinada a corrigir a situação dos juízes afetados pelas decisões da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal em processos disciplinares e processos de imunidade judicial"

A medida destina-se a corrigir a situação dos juízes afetados por decisões da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal em processos disciplinares e processos de imunidade judicial. O marco exige que a Polónia assegure que estes juízes tenham acesso à revisão dos seus processos e que os processos já decididos pela Secção Disciplinar sejam examinados por um tribunal que cumpra os requisitos do artigo 19º, nº 1, do Tratado da União Europeia.

No entanto, o Tribunal constatou que a maioria dos coletivos de juízes que decidem sobre processos de juízes afetados por decisões disciplinares definitivas da Secção Disciplinar incluía, pelo menos, um juiz nomeado "de forma irregular" (como antes se referiu).

Na opinião do Tribunal, para que uma avaliação do cumprimento satisfatório destes marcos seja possível, é crucial haver uma conclusão sobre a independência e imparcialidade da Secção de Responsabilidade Profissional. O Tribunal observa que esta matéria é atualmente objeto de um pedido de decisão prejudicial no âmbito do processo C-517/24 que corre no TJUE. Na pendência de uma decisão do TJUE, nesta fase o Tribunal não tira conclusões quanto à independência e imparcialidade da Secção de Responsabilidade Profissional e, por conseguinte, quanto ao cumprimento satisfatório destes marcos.

O cumprimento satisfatório dos dois marcos era uma condição prévia para os dois pagamentos no âmbito do MRR à Polónia em 2024 (no montante de 6,9 mil milhões de euros).

11.17. O Tribunal detetou igualmente quatro casos de marcos ou metas definidos de forma vaga que também tinham sido sinalizados e documentados pela Comissão na sua avaliação preliminar. Faz notar que, se os marcos e as metas forem definidos de forma vaga, os critérios de avaliação do seu cumprimento serão também vagos.

Duplo financiamento

11.18. Evitar o duplo financiamento é um princípio fundamental da elegibilidade das despesas da UE¹¹ que é essencial para a proteção dos interesses financeiros da União¹². Além disso, a ausência de duplo financiamento é uma condição prévia para a *boa gestão financeira* do orçamento da UE¹³.

11.19. O Regulamento MRR apresenta a definição habitual de duplo financiamento¹⁴, que se baseia nos custos. Não obstante, os pagamentos do Mecanismo não reembolsam os custos elegíveis suportados, recompensando antes o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas¹⁵. No caso do MRR, o duplo financiamento pode ocorrer quando os mesmos custos subjacentes a um marco ou meta são financiados duas vezes e/ou quando os mesmos resultados/realizações são declarados (e, portanto, financiados) duas vezes. O mesmo resultado não pode ser financiado duas vezes pelo orçamento da UE, mesmo que um dos instrumentos de financiamento em causa não seja baseado nos custos.

11.20. No seu Relatório Especial 22/2024, o Tribunal conclui que os sistemas criados e executados pela Comissão e pelos Estados-Membros não são suficientes para atenuar de forma adequada o risco acrescido de duplo financiamento entre o MRR, os fundos da política de coesão e o Mecanismo Interligar a Europa.

11.21. O Tribunal detetou um caso de duplo financiamento na Croácia (ver exemplo na [caixa 11.3](#)).

¹¹ Regulamento Financeiro, artigo 191º, nº 3.

¹² Regulamento (CE, Euratom) nº 2988/95 do Conselho, artigo 1º.

¹³ Regulamento Financeiro, considerando 130 e artigos 36º e 63º.

¹⁴ Regulamento MRR, artigo 9º.

¹⁵ 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*, ponto 101.

Caixa 11.3

Meta financiada pelo MRR e outros fundos da UE

Meta croata 217 – "Novos programas de formação introduzidos no âmbito do programa de formação judiciária"

Descrição da meta (decisão de execução do Conselho): *"Serão concluídos seis novos programas de formação no âmbito do programa de formação judiciária para funcionários judiciais e oficiais das autoridades judiciárias da Academia Judicial: (...)."*

O Tribunal constatou que três destes seis programas de formação também foram cofinanciados pelo Fundo Social Europeu, que já tinha reembolsado 4,03 milhões de euros das despesas totais elegíveis dos projetos, no valor de 4,74 milhões de euros. Além disso, a Direção-Geral do Apoio às Reformas Estruturais da Comissão financiou o quarto programa de formação.

Embora a meta tenha sido declarada como uma medida de custo zero, a Croácia recebeu fundos do MRR relativos ao seu cumprimento satisfatório. Por conseguinte, a *realização* desta meta foi financiada duas vezes a partir do orçamento da UE.

Reversão

11.22. Nos termos do [Regulamento MRR](#), as medidas e ações relacionadas com marcos e metas anteriormente cumpridos não podem ter sido revertidas. Os Estados-Membros são obrigados a confirmar tal facto nas declarações de gestão que acompanham os seus pedidos de pagamento.

11.23. O Tribunal detetou um caso de reversão de uma meta grega relacionada com a criação e a plena operacionalidade de 50 unidades de cuidados de saúde mental. A meta foi incluída no terceiro pedido de pagamento da Grécia. No seu Relatório Anual relativo a 2023, o Tribunal constatou que não tinha sido satisfatoriamente cumprida, uma vez que cinco das 50 unidades não estavam operacionais, ou seja, não dispunham da capacidade mínima de pessoal exigida pelas orientações do Ministério da Saúde grego. Durante a sua visita no local, o Tribunal verificou que, à data do quarto pagamento à Grécia, cinco outras unidades já não estavam operacionais. Parte da meta que o Tribunal considerou cumprida no seu Relatório Anual relativo a 2023 foi, assim, revertida em 2024 (ver [figura 11.3](#)).

Algumas medidas foram iniciadas antes do período de elegibilidade

11.24. O Regulamento MRR estabelece que apenas as medidas iniciadas a partir de 1 de fevereiro de 2020¹⁶ podem ser financiadas ao abrigo do MRR, mas não prevê critérios adicionais para definir o que constitui o "início" de uma medida. Em outubro de 2024, a Comissão emitiu orientações¹⁷ em que esclarece que interpreta o "início" de uma medida como o início da execução da mesma no terreno quando os custos se concretizam.

11.25. Como já referiu anteriormente¹⁸, o Tribunal entende que o início de uma medida deve ser a data do primeiro *compromisso* (jurídico) (por exemplo, sob a forma de um contrato, uma ordem de compra ou uma decisão de financiamento), uma vez que se trata do início da primeira atividade relacionada com a medida. O contrato ou a decisão de financiamento em questão criam uma obrigação e desencadeiam a atividade económica e produtiva ao nível do contratante e do subcontratante e conduzem a pagamentos subsequentes.

11.26. O Tribunal constatou que os projetos relacionados com um marco e três metas no respeitante a dois pagamentos tiveram início antes de fevereiro de 2020, pelo que não deveriam ter sido financiados pelo MRR (ver [caixa 11.4](#)).

¹⁶ Regulamento MRR, artigo 17º, nº 2.

¹⁷ COM(2024) 474 final, Anexo II do Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo à execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

¹⁸ Relatório Anual relativo a 2023, ponto 11.22.

Caixa 11.4

Exemplo de incumprimento do período de elegibilidade

Marco francês 7-22 – "Investimento no reforço do equipamento digital do Ministério do Interior"

Descrição do marco (decisão de execução do Conselho):

"Conclusão das seis ações destinadas a reforçar o equipamento digital do Ministério do Interior: • Rede estatal interministerial • Base informática da administração territorial do Estado • Plano de proteção vídeo das forças policiais • Segurança da rede • Resiliência dos centros de dados • Sistema de alerta e de informação à população."

Durante a sua visita no local em França, o Tribunal avaliou as provas fornecidas pelas autoridades nacionais (e tidas em consideração pela Comissão) para justificarem a conclusão do sistema de alerta e de informação à população, que incluía a instalação ou reparação de 98 sirenes. O Tribunal constatou que 13 das 30 sirenes abrangidas pela sua amostra tinham uma ordem de compra anterior a 1 de fevereiro de 2020.

O Tribunal detetou o incumprimento do período de elegibilidade também num pagamento à República Checa.

Avaliação pelo Tribunal dos sistemas de acompanhamento e de controlo selecionados

Os Estados-Membros não executam rapidamente a maioria das recomendações de auditoria da Comissão em aberto ligadas a constatações críticas e muito importantes

11.27. Em conformidade com o *Regulamento Financeiro*¹⁹ e com as convenções de financiamento assinadas com os Estados-Membros, a Comissão realiza auditorias *ex post* com vista a detetar e corrigir erros relacionados com as operações após estas terem sido autorizadas. Estas auditorias verificam a regularidade dos pagamentos.

11.28. No seu anterior relatório anual, o Tribunal salientou que persistiam insuficiências nos sistemas de acompanhamento e de controlo dos Estados-Membros e que as auditorias *ex post* da Comissão tinham sinalizado muitas delas²⁰. Portanto, no presente ano a avaliação do Tribunal centrou-se na execução das recomendações da Comissão.

11.29. Desde 2021, foram elaborados 20 relatórios finais de auditoria da Comissão relacionados com marcos e metas, com 591 recomendações dirigidas a 15 Estados-Membros. Em 30 de abril de 2025, a Comissão considerou que 417 (71%) recomendações tinham sido executadas e que as restantes 174 (29%) estavam em aberto. A Comissão classifica as suas constatações como críticas, muito importantes, importantes ou desejáveis. As constatações críticas ou muito importantes podem dar origem a uma *reserva* no Relatório Anual de Atividades da Comissão se os Estados-Membros ainda não as tiverem aceite, se as tiverem rejeitado ou se não as executarem. As constatações críticas ou muito importantes podem igualmente constituir um incumprimento grave das obrigações assumidas na convenção de financiamento e podem resultar numa correção de taxa fixa²¹.

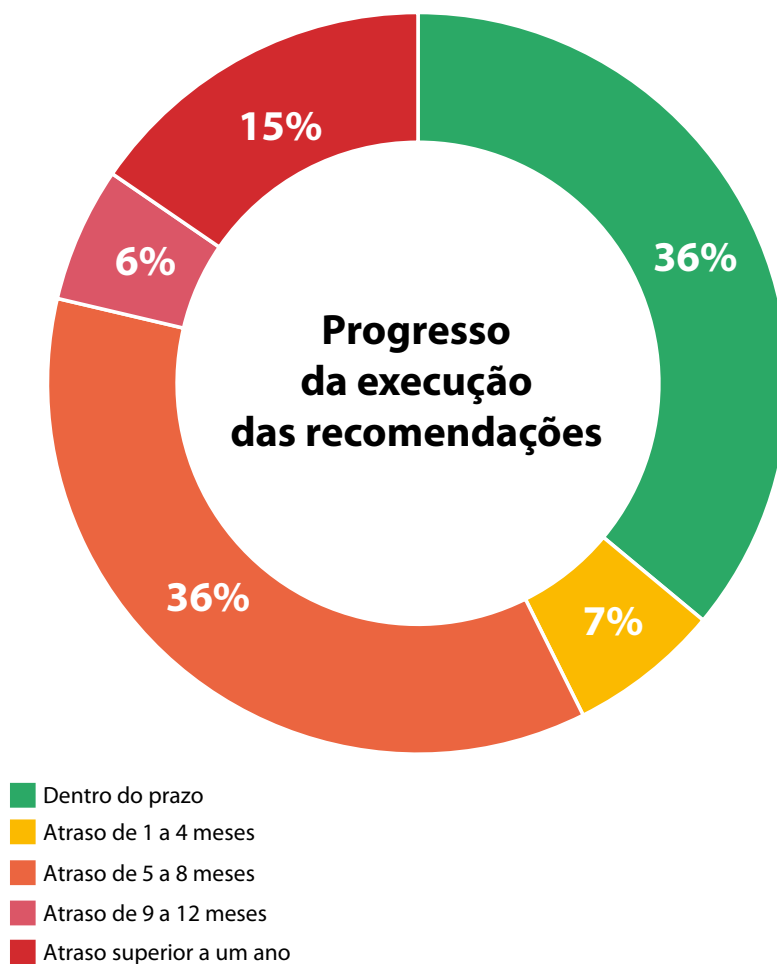
¹⁹ *Regulamento Financeiro*, artigo 74º, nº 6.

²⁰ *Relatório Anual relativo a 2023*, pontos 11.33 a 11.42.

²¹ *Convenção de financiamento*, anexo I.

11.30. Para a maioria (64%) das 136 recomendações relacionadas com constatações críticas e muito importantes que permaneceram em aberto, o prazo de execução fixado no relatório de auditoria tinha sido ultrapassado (ver [figura 11.4](#)).

Figura 11.4 – Atrasos na execução das recomendações em aberto relacionadas com constatações críticas e muito importantes



Fonte: TCE.

11.31. O [quadro 11.2](#) apresenta o número de recomendações relacionadas com constatações críticas e muito importantes relativas aos sistemas dos Estados-Membros (nove Estados-Membros com recomendações em aberto), com pormenores sobre a execução.

Quadro 11.2 – Atraso na execução da maior parte das recomendações em aberto relacionadas com constatações críticas e muito importantes

	Crítica			Muito importante		
	Em aberto 		Encer-rada 	Em aberto 		Encer-rada 
	Em aberto (dentro do prazo)	Em aberto (para além do prazo)		Em aberto (dentro do prazo)	Em aberto (para além do prazo)	
Insuficiências nos sistemas de controlo dos Estados-Membros e na proteção dos interesses financeiros da UE						
Insuficiências nos controlos em matéria de conflitos de interesses, duplo financiamento, fraude e corrupção	-	6	16	27	19	31
Controlos inadequados ou insuficientes do cumprimento das regras nacionais e da UE (incluindo em matéria de contratação pública e de auxílios estatais) ou do princípio de "não prejudicar significativamente"	-	-	1	8	11	9
Suspeita de fraude	-	3	-	-	2	4
Utilização reduzida ou nula da Arachne como ferramenta de deteção de riscos	-	-	-	1	2	3
Insuficiências no pedido de pagamento						
Projetos ou elementos declarados que são inelegíveis	-	-	2	-	4	-
Insuficiências nas auditorias dos organismos de auditoria nacionais (avaliação incorreta, insuficiências metodológicas, etc.)	-	-	-	6	10	7
Inadequação ou debilidade da <i>pista de auditoria</i> ou do processo de gestão de dados	-	3	37	3	7	60

Outras insuficiências (incluindo o sistema de repositório)						
Recolha inadequada de dados, em violação do disposto no artigo 22º, nº 2, alínea d), do Regulamento MRR	-	2	9	4	-	6
Falta de capacidade administrativa/formação ou de estrutura organizativa clara	-	-	2	-	11	20
Incumprimento das regras de publicidade	-	4	2	-	3	39
Totais (Número de recomendações/ Estados-Membros)	-	18/4	69/10	49/3	69/7	179/12

Fonte: TCE.

11.32. O Tribunal examinou a execução de 10 recomendações que a Comissão considerou terem sido totalmente executadas, tendo constatado que uma recomendação considerada importante foi apenas executada parcialmente, uma vez que não recebeu provas da execução de alguns dos seus elementos.

Os sistemas dos Estados-Membros não são suficientemente eficazes

Necessidade de *marcos de controlo*

11.33. Se a Comissão detetar insuficiências no sistema de controlo de um Estado-Membro durante as suas auditorias, pode acrescentar *marcos de controlo* aquando da revisão dos PRR do país em questão. O aditamento de marcos de controlo bloqueia todos os futuros pagamentos do MRR até que o Estado-Membro os cumpra satisfatoriamente. O Tribunal considera que a existência de marcos de controlo é um passo positivo para melhorar os sistemas de controlo dos Estados-Membros²². Não obstante, indica igualmente que os sistemas dos Estados-Membros não são totalmente eficazes. Para os Estados-Membros cujo segundo pagamento, ou os seguintes, dependiam da concretização dos marcos de controlo, as insuficiências nos sistemas de controlo põem em risco a proteção dos interesses financeiros da UE até que tal concretização se verifique, com eventual impacto na regularidade das despesas.

²² Documento de análise 02/2025. Orientação para o desempenho, prestação de contas e transparência – ensinamentos a retirar das insuficiências do MRR, ponto 63.

11.34. O Tribunal concluiu que os 12 marcos respeitantes aos sistemas de controlo dos Estados-Membros (Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Países Baixos, Polónia e Finlândia) e relacionados com pagamentos de subvenções do MRR em 2024 foram cumpridos de forma satisfatória. No entanto, a Comissão solicitou à Bélgica, à Irlanda e à Finlândia que assumissem compromissos suplementares. Embora, na opinião do Tribunal, estes compromissos suplementares não suscitem dúvidas quanto ao cumprimento satisfatório dos marcos de controlo dos Estados-Membros abrangidos, indicam a necessidade de introduzir ainda pequenas melhorias nos seus sistemas nacionais.

11.35. Durante a revisão dos PRR, foram acrescentados três marcos de controlo ao segundo ou ao terceiro pedido de pagamento do Estado-Membro em causa (no caso de dois Estados-Membros, diziam respeito aos sistemas de repositório para acompanhamento da execução do MRR, bem como aos sistemas de proteção dos interesses financeiros da UE). Os restantes nove marcos de controlo referiam-se aos primeiros pedidos de pagamento.

Insuficiências nos sistemas de garantia da conformidade de alguns Estados-Membros em matéria de contratação pública e de auxílios estatais

11.36. A proteção dos interesses financeiros da UE exige que os Estados-Membros assegurem que os projetos do MRR cumprem todas as regras nacionais e da União aplicáveis. No seu [Relatório Especial 09/2025](#), o Tribunal avaliou se os sistemas de despesas do MRR asseguram o cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. Constatou que o trabalho subjacente às declarações de gestão de alguns Estados-Membros auditados não fornecia uma garantia adequada devido a insuficiências em termos de âmbito de aplicação, qualidade, calendário e documentação dos controlos.

11.37. Embora, de modo geral, o cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais não tenha incidência na regularidade dos fundos do MRR pagos pela Comissão aos Estados-Membros, estas regras são importantes para assegurar a eficácia do mercado interno. As violações destas regras são um problema crónico nas despesas da coesão e de outros domínios do orçamento. No âmbito do seu trabalho de 2024 relativo ao MRR, o Tribunal detetou as seguintes insuficiências em 22 procedimentos individuais de contratação pública, que não suscitam dúvidas quanto à regularidade dos procedimentos ou casos em questão:

- a) falta de controlos para prevenir/detetar conflitos de interesses (18 casos em quatro Estados-Membros);
- b) insuficiências na justificação do recurso ao processo de urgência (dois casos num Estado-Membro);
- c) insuficiências na estimativa do valor do contrato e da duração do projeto, conduzindo a diferenças significativas entre os documentos do concurso e os contratos efetivamente assinados (dois casos num Estado-Membro).

11.38. O Tribunal observa que as sínteses das auditorias de quatro Estados-Membros (Bélgica, França, Eslovénia e Finlândia), num total de 28, sinalizaram e comunicaram insuficiências nos controlos dos procedimentos de contratação pública, ao passo que duas sínteses das auditorias dos organismos nacionais de auditoria (da Estónia e da Grécia) comunicaram nove violações das regras em matéria de contratação pública. Estas situações conduziram à formulação de recomendações da parte dos organismos nacionais de auditoria.

11.39. O exame do Tribunal aos casos relativos aos auxílios estatais revelou que os Estados-Membros estavam a utilizar os registos nacionais eletrónicos dos auxílios estatais como principal instrumento para assegurarem o cumprimento das regras da UE nesta matéria. Um Estado-Membro²³ baseou-se nas autodeclarações dos destinatários finais para verificar se estes não eram empresas em dificuldade ou se tinham o estatuto de pequena ou média empresa, bem como para controlar os auxílios *de minimis* anteriormente recebidos.

²³ 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*, quadro 4.

Insuficiências nos pedidos de pagamento

11.40. O Tribunal detetou igualmente insuficiências nas declarações de gestão de cinco Estados-Membros (República Checa, Espanha, França, Croácia e Eslováquia). Estas declarações visam garantir que a informação apresentada com os pedidos de pagamento está completa e é exata e fiável²⁴. Nas declarações de gestão enviadas à Comissão, os Estados-Membros devem incluir *reservas* destinadas a chamar a atenção para provas em falta, se necessário. O Tribunal constatou que os cinco Estados-Membros tinham conhecimento de que as provas eram insuficientes para atestar o cumprimento satisfatório de alguns marcos e metas quando apresentaram o pedido de pagamento. Contudo, nenhum formulou qualquer reserva, na sua declaração de gestão, chamando a atenção para o facto de um marco/uma meta só estar parcialmente cumprido(a) no momento do pedido de pagamento.

A Comissão dispõe de poucas informações sobre as fraudes detetadas

11.41. No que diz respeito à proteção dos interesses financeiros da UE, o Tribunal salientou num documento de análise²⁵ anterior que a Comissão tem de obter garantias suficientes dos Estados-Membros sobre a *eficácia* dos sistemas nacionais para prevenir, detetar e corrigir situações de fraude, corrupção e conflitos de interesses. Em comparação com os fundos da política de coesão, a Comissão depende em maior grau dos sistemas dos Estados-Membros²⁶. Os Estados-Membros são obrigados a comunicar os casos de suspeita de fraude não num sistema informático integrado, mas antes na declaração de gestão que acompanha cada pedido de pagamento. O Tribunal está a realizar uma auditoria para avaliar se os sistemas estabelecidos pela Comissão e pelos Estados-Membros para o MRR protegem eficazmente os interesses financeiros da UE contra a fraude.

²⁴ Regulamento MRR, artigo 22º, nº 2, alínea c).

²⁵ Documento de análise 01/2023, *Financiamento da UE através da política de coesão e do Mecanismo de Recuperação e Resiliência: uma análise comparativa*, ponto 107.

²⁶ Regulamento MRR, artigo 22º, nº 1.

11.42. Um indicador-chave para o risco de fraude é a dimensão dos casos de suspeita de fraude. Os únicos dados publicados ao nível da UE sobre a dimensão das suspeitas de fraude no âmbito do MRR provêm do relatório anual da Procuradoria Europeia relativo a 2024. No final desse ano, a Procuradoria Europeia estava a tratar 311 casos ativos relacionados com o Instrumento de Recuperação da União Europeia. À exceção de quatro, todos provinham do MRR, o que corresponde a aproximadamente 17% de todas as investigações ativas sobre fraudes nas despesas. Os prejuízos estimados para os interesses financeiros da UE ascendem a 2,8 mil milhões de euros, o que corresponde a 30% (2023: 25%) dos prejuízos globais estimados em termos de fraude relacionada com as despesas da UE²⁷. Esta situação contrasta com o reduzido número de casos (cinco) comunicados pelos Estados-Membros nas declarações de gestão que acompanham os pedidos de pagamento em 2024.

11.43. Os organismos nacionais de auditoria fornecem à Comissão garantias de que os sistemas de controlo dos Estados-Membros são eficazes na prevenção, deteção e correção de irregularidades graves (incluindo fraudes). Doze das 28 sínteses de auditorias examinadas pelo Tribunal, relativas a nove Estados-Membros (Bélgica, República Checa, Irlanda, Grécia, França, Itália, Letónia, Polónia e Finlândia), salientavam insuficiências nos *sistemas de gestão e de controlo* destes países destinados a assegurar a proteção dos interesses financeiros da UE.

²⁷ Relatório anual da Procuradoria Europeia 2024.

Rastreabilidade dos fundos do MRR

11.44. A rastreabilidade do financiamento, que pode ser definida²⁸ como a capacidade de seguir o fluxo dos fundos da fonte até ao destino, é importante para a proteção dos interesses financeiros da UE. Permite saber quem são as pessoas singulares que, em última análise, beneficiam, direta ou indiretamente, de financiamento da UE. O Tribunal está a realizar uma auditoria sobre a transparência e a rastreabilidade do financiamento do MRR. A auditoria visa avaliar se a Comissão e os Estados-Membros asseguram uma rastreabilidade clara, um acompanhamento atempado, uma avaliação exata dos custos e uma publicação transparente das informações relacionadas com o financiamento do MRR e a sua execução.

A rastreabilidade dos fundos do MRR não é sistemática em todos os Estados-Membros

11.45. O Regulamento MRR não obriga os Estados-Membros a recolherem e publicarem informações sobre as despesas realizadas pelos destinatários finais para a concretização dos marcos ou metas, nem a fornecer estas informações com os seus pedidos de pagamento no âmbito do Mecanismo. No entanto, são obrigados a recolher dados para efeitos de auditoria e controlo e a providenciar dados comparáveis sobre a utilização dos fundos, incluindo informações sobre os destinatários finais, os (sub)contratantes e o(s) beneficiário(s) efetivo(s)²⁹. Todavia, os Estados-Membros só são obrigados a publicar estas informações para os 100 destinatários finais que recebem mais financiamento^{30,31}.

11.46. O Tribunal avaliou os sistemas nacionais de cinco Estados-Membros (Alemanha, Grécia, Espanha, França e Itália) para verificar se eram capazes de seguir os fundos do MRR do orçamento nacional até aos destinatários finais e para além deles (por exemplo, contratantes ou subcontratantes) e fornecer dados sobre as despesas efetuadas pelos destinatários finais (ver *figura 11.5*). O Tribunal analisou igualmente a interpretação que estes Estados-Membros fazem do termo "destinatário final",

²⁸ "Sistemas de gestão da qualidade – Fundamentos e vocabulário", Organização Internacional de Normalização, ISO 9000:2015 [em inglês].

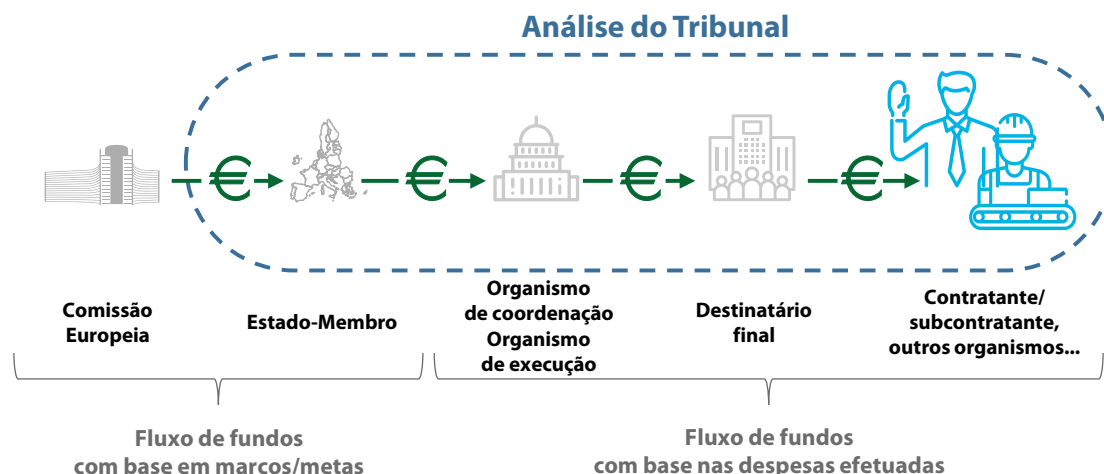
²⁹ Regulamento MRR, artigo 22º, nº 2, alínea d), subalíneas i) a iv).

³⁰ Documento de análise 02/2025, ponto 90.

³¹ Regulamento (UE) 2023/435, artigo 1º, nº 10.

incluindo o método que utilizam para elaborar as suas listas dos 100 maiores destinatários finais, em conformidade com o artigo 25º-A do [Regulamento MRR](#).

Figura 11.5 – Fluxo do financiamento do MRR



Fonte: TCE.

11.47. Dois dos cinco Estados-Membros (Itália e Grécia) dispunham de sistemas que permitiam às autoridades centrais seguirem o fluxo dos fundos do MRR até às despesas efetuadas pelos destinatários finais (ver [caixa 11.5](#)).

Caixa 11.5

Sistema italiano de seguimento dos fundos do MRR até ao destinatário final

Em Itália, todos os fundos do MRR (subvenções e empréstimos) são creditados numa conta corrente específica aberta na tesouraria do Estado e destinada a gerir os fundos que circulam entre a Itália e a UE. Os fundos do MRR são depois transferidos para duas contas correntes separadas, uma para subvenções e outra para empréstimos. Os fundos públicos necessários para executar as medidas do MRR são pré-financiados a partir do orçamento nacional com base no financiamento do MRR atribuído a cada autoridade de execução.

O serviço central (organismo italiano de coordenação do MRR) assegura que os fundos são disponibilizados para cada medida do MRR até ao total das despesas efetuadas, com base nos pedidos apresentados pelas autoridades de execução competentes (por exemplo, ministérios). As autoridades de execução efetuam os pagamentos correspondentes aos organismos responsáveis pela execução de projetos individuais ou aos destinatários finais dos fundos (nos casos em que a autoridade de execução é também o organismo responsável pela execução).

Para controlar e assegurar a rastreabilidade destes movimentos financeiros, a Itália utiliza o sistema informático ReGIS, que fornece informações sobre os projetos do MRR, incluindo: a) nome(s) do(s) destinatário(s) final(is) dos fundos do MRR; b) montante afetado ao(s) destinatário(s) final(is) para a execução do(s) projeto(s) do MRR; c) medida para a qual o projeto em causa contribui; e d) despesas declaradas/realizadas pelos beneficiários finais.

As informações sobre os montantes afetados e as despesas declaradas por cada organismo de execução/destinatário final estão disponíveis num [sítio Web nacional](#).

11.48. Os dados recolhidos pelo Tribunal mostram que, no final de 2024, os destinatários finais em Itália e na Grécia efetuaram despesas que ascenderam a 49% e 39%, respetivamente, dos montantes totais previstos nos seus orçamentos nacionais para reformas e investimentos do MRR. Estes valores representam 76% (no caso de Itália) e 82% (no caso da Grécia) do montante total recebido da Comissão. O Tribunal constatou que os sistemas em vigor em dois Estados-Membros (Espanha e França) não asseguravam a recolha sistemática de dados sobre as despesas efetuadas pelos destinatários finais dos fundos do MRR; no caso de um Estado-Membro (Alemanha), estas informações foram fornecidas ao Tribunal, mediante pedido, relativamente a cinco medidas do MRR (ver [quadro 11.3](#)).

Quadro 11.3 – Pagamentos de subvenções e despesas efetuadas

Estado-Membro	A. Montante total de subvenções do MRR previsto (em mil milhões de euros)	B. Montante total de subvenções do MRR desembolsado pela Comissão (em mil milhões de euros)	C. Montante total declarado como despesas pelos beneficiários finais (em mil milhões de euros)	Despesas efetuadas vs. fundos afetados na decisão de execução do Conselho (C/A)	Despesas efetuadas vs. fundos desembolsados pela Comissão (C/B)
Alemanha	30,3	19,8	Não fornecido	N/A	N/A
Grécia	18,2	8,6	7,0	39%	82%
Espanha	79,9	48,0	Não fornecido	N/A	N/A
França	40,3	30,9	Não fornecido	N/A	N/A
Itália	71,8	46,4	35,2	49%	76%

Fonte: TCE, com base nos dados dos Estados-Membros.

11.49. O Tribunal analisou a metodologia seguida pelos Estados-Membros para publicarem os 100 maiores destinatários finais e constatou variações significativas no tipo de informações disponibilizadas. Em conformidade com as orientações da Comissão³², dois Estados-Membros (Alemanha e Itália) comunicaram montantes efetivamente desembolsados. No entanto, dois Estados-Membros (Espanha e Grécia) comunicaram montantes afetados (ou seja, orçamentados) e um (França) comunicou montantes desembolsados, mas, em alguns casos, apenas ao nível dos organismos intermédios e, noutros, em combinação com o financiamento nacional. Além disso, Espanha apenas comunicou dados relacionados com medidas que abrangiam marcos e metas apresentados à Comissão para pagamento, o que não reflete plenamente a execução das medidas em curso. Todas estas situações são contrárias às orientações da Comissão³³.

³² Anexo V do Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo à execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, [COM\(2024\) 474 final](#).

³³ [Ibid.](#)

Questões ligadas à conceção de medidas, marcos e metas

11.50. Esta parte do capítulo apresenta questões que, não estando diretamente relacionadas com a *Declaração de Fiabilidade* do Tribunal, salientam insuficiências na conceção das medidas, dos marcos e das metas. Os relatórios especiais³⁴ e o documento de análise³⁵ do Tribunal proporcionam uma visão mais abrangente dos aspetos da boa gestão financeira relativos ao MRR.

11.51. Os marcos e as metas devem medir os progressos realizados pelos Estados-Membros na execução dos investimentos e reformas previstos nos seus PRR e, por conseguinte, a concretização dos objetivos do Mecanismo. Para assegurar que estes marcos e metas são significativos e seguem os princípios da boa gestão financeira, é importante que abranjam todos os principais elementos da reforma ou do investimento subjacentes, em especial a sua conclusão³⁶.

³⁴ [Relatório Especial 21/2022](#), *Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência – Globalmente adequada, mas subsistem riscos ligados à execução.*

[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 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 14/2024](#), *Transição ecológica – Contributo pouco claro do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.*

³⁵ [Documento de análise 02/2025](#).

³⁶ [Relatório Especial 26/2023](#), pontos 30 a 32.

11.52. O Tribunal detetou cinco casos de reformas ou investimentos em que nem todos os elementos estavam abrangidos por marcos ou metas, ou em que a conclusão não estava contemplada por um marco ou uma meta, ou em que o marco era irrelevante para a medida (foram detetados casos semelhantes em anos anteriores³⁷). O Tribunal observa que alguns destes casos foram visados pelas decisões de execução do Conselho revistas.

³⁷ Relatório Anual relativo a 2022, ponto 11.36, e Relatório Anual relativo a 2023, pontos 11.44 a 11.46.

Relatórios anuais de atividades e relatório anual sobre a gestão e a execução

11.53. Os RAA constituem o principal instrumento das direções-gerais da Comissão para declararem se têm uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo asseguram a regularidade das despesas. Em relação a 2024, o Diretor-Geral da DG ECFIN dá uma garantia razoável sobre os seguintes três elementos:

- a) a legalidade e regularidade dos pagamentos do MRR de 2024;
- b) no domínio da contratação pública e dos auxílios estatais, que os Estados-Membros verificam regular e eficazmente que o financiamento do MRR foi utilizado de acordo com todas as regras aplicáveis e que quaisquer 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 interesses³⁸;
- c) a aplicação de reduções proporcionais em casos de fraude, corrupção e conflitos de interesses que um Estado-Membro não tenha corrigido ou de incumprimento grave de uma obrigação decorrente da convenção de financiamento.

11.54. No seu RAA de 2024, à semelhança dos anos anteriores, a Comissão não apresenta uma estimativa do risco quantificável no momento do pagamento, alegando que não é possível determinar uma taxa de erro significativa. Em vez disso, a Comissão atribui um nível de risco (baixo, médio ou elevado) à legalidade e regularidade de cada pagamento do MRR, com base nos resultados das suas *avaliações preliminares*, das suas auditorias *ex post* e das auditorias do Tribunal (se estiver de acordo com estas). Os pagamentos do MRR que sejam de risco elevado e ultrapassem o *limiar de minimis* devem levar à formulação de uma reserva. A Comissão considerou que todos os pagamentos de 2024 são de baixo risco, o que, todavia, não está em consonância com as constatações do Tribunal.

³⁸ Regulamento MRR, artigo 22º, nº 2.

11.55. No que diz respeito à garantia no domínio da contratação pública e dos auxílios estatais, no seu [Relatório Especial 09/2025](#) o Tribunal recomendou que a Comissão, entre outras coisas, classificasse os pagamentos aos Estados-Membros como sendo de risco elevado se as auditorias tiverem assinalado constatações de importância crítica ou muito elevada em relação a mais de um organismo de execução e não existirem provas de que o Estado-Membro tomou as medidas corretivas recomendadas. Todavia, a Comissão aceitou esta recomendação apenas em parte e, por conseguinte, classificou os pagamentos na situação referida como sendo de risco médio³⁹ (tendo procedido desta forma relativamente a 17 de 27 pagamentos de subvenções do MRR⁴⁰). O Tribunal considera que esta estratégia é suscetível de subestimar o nível de risco, uma vez que não há garantias de que os Estados-Membros tomem efetivamente medidas corretivas. Além disso, a auditoria do Tribunal revelou que os Estados-Membros executam as recomendações da Comissão com atrasos (ver [quadro 11.2](#)). Enquanto não forem tomadas as medidas corretivas necessárias, os sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros podem não ser suficientemente eficazes para detetar irregularidades.

11.56. No [Relatório Especial 09/2025](#), o Tribunal reconheceu melhorias nos controlos efetuados pela Comissão aos sistemas dos Estados-Membros relacionados com a contratação pública e os auxílios estatais. Em especial, a Comissão introduziu, em todas as suas auditorias, controlos reforçados da contratação pública e dos auxílios estatais. No seu RAA de 2024, a Comissão confirmou que os sistemas de todos os Estados-Membros eram abrangidos por estes controlos. O Tribunal recomendou que a Comissão divulgasse a proporção de organismos de execução com investimentos pertinentes em termos de contratação pública e de auxílios estatais em cada Estado-Membro abrangido pelas suas auditorias. Contudo, a Comissão não aceitou a recomendação, pelo que estas informações não são divulgadas no RAA.

³⁹ RAA de 2024 da DG ECFIN, anexos, pp. 60 a 62.

⁴⁰ RAA de 2024 da DG ECFIN, anexos, pp. 207 a 208.

11.57. No que diz respeito às irregularidades graves não corrigidas pelo Estado-Membro⁴¹, o Diretor-Geral da DG ECFIN formulou reservas na sua declaração de fiabilidade na sequência do risco elevado sinalizado num Estado-Membro (República Checa) devido a dois casos de conflito de interesses relativamente aos quais o Estado-Membro recusou tomar medidas corretivas. A reserva respeita a dois pagamentos no âmbito do MRR. A Comissão avaliou igualmente 20 pagamentos como sendo de risco médio e cinco como sendo de risco reduzido no que se refere à ocorrência de irregularidades graves. Uma vez que os critérios de avaliação dos riscos são semelhantes aos utilizados pelos Estados-Membros para os controlos da contratação pública e dos auxílios estatais, o Tribunal considera que esta avaliação também subestima o nível de risco (ver ponto [11.55](#)). O Tribunal está a realizar uma auditoria aos sistemas de controlo da Comissão e dos Estados-Membros destinados a combater a fraude no âmbito do MRR (ver ponto [11.41](#)).

⁴¹ Regulamento MRR, artigo 22º, nº 5.

Conclusões e recomendações

Conclusões

11.58. As regras que regem as despesas do MRR são significativamente diferentes das regras aplicáveis às despesas no âmbito do orçamento geral da UE. Ao abrigo do MRR, as despesas efetuadas pelos destinatários finais não são uma condição para a Comissão realizar pagamentos aos Estados-Membros. Esta situação afeta a cobertura da auditoria do Tribunal sobre a regularidade e o âmbito da garantia que este pode dar. Globalmente, as provas de auditoria resultantes do trabalho do Tribunal apresentadas no presente capítulo demonstram que:

- a) dos 395 marcos e metas examinados pelo Tribunal, 12 não cumpriam as condições de pagamento e de elegibilidade. Referem-se a seis pagamentos efetuados a seis Estados-Membros (ver pontos [11.11](#) a [11.26](#)). O impacto financeiro mínimo das 12 constatações é superior ao *limiar de materialidade* aplicado pelo Tribunal;
- b) o Tribunal não tira conclusões sobre o cumprimento satisfatório de dois marcos de "auditoria e controlo" polacos relacionados com a reforma do sistema judicial (ver ponto [11.16](#));
- c) o Tribunal detetou insuficiências na avaliação *ex ante* da Comissão, que, em 13 casos, se baseou em informações e verificações dos Estados-Membros sem testar suficientemente o cumprimento de todos os requisitos da decisão de execução do Conselho (ver pontos [11.14](#) a [11.15](#));
- d) detetaram-se quatro casos de marcos/metras definidos de forma vaga, que contribuíram para que a avaliação do seu cumprimento satisfatório fosse discricionária (ver ponto [11.17](#));
- e) para a maioria (64%) das recomendações de auditoria *ex post* da Comissão em aberto relacionadas com constatações críticas e muito importantes, os prazos acordados já foram ultrapassados. Esta situação revela a persistência de insuficiências nos sistemas de controlo dos Estados-Membros, que podem conduzir a reduções de taxa fixa (ver pontos [11.29](#) a [11.31](#));
- f) as informações incluídas pelos Estados-Membros nas declarações de gestão nem sempre eram fiáveis (ver ponto [11.40](#)).

11.59. Os fundos do MRR não são sistematicamente rastreáveis em todos os Estados-Membros, o que compromete a proteção dos interesses financeiros da UE (ver pontos [11.44](#) a [11.49](#)). Além disso, em cinco reformas e investimentos, os marcos/metapas correspondentes não foram definidos em conformidade com os princípios respeitantes à conceção de medidas, marcos e metas, o que limita os resultados que podem ser alcançados pelo MRR (ver pontos [11.50](#) a [11.52](#)).

11.60. A declaração apresentada pelo Diretor-Geral da DG ECFIN não está em conformidade com as constatações e conclusões do Tribunal (ver pontos [11.53](#) a [11.55](#)).

Recomendações

11.61. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às recomendações formuladas nos Relatórios Anuais relativos a [2022](#) e [2023](#) são apresentadas no [anexo 11.3](#). Na sequência da análise das recomendações formuladas anteriormente e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2024, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

Recomendação 11.1 – Alargar a cobertura dos controlos realizados durante as avaliações preliminares

Ao avaliar os marcos e as metas apoiados principalmente por relatórios de acompanhamento ou de execução, em vez de se basear nos dados e controlos dos Estados-Membros, a Comissão deve realizar testes substantivos suficientes para assegurar a fiabilidade das informações que comprovam o cumprimento, pelos Estados-Membros, dos requisitos definidos nas decisões de execução do Conselho.

Prazo de execução: final de 2025

Recomendação 11.2 – Dar resposta aos atrasos dos Estados-Membros na execução das recomendações da Comissão resultantes das auditorias

Analisar as razões dos atrasos na execução, pelos Estados-Membros, das recomendações relacionadas com constatações críticas ou muito importantes e ponderar a aplicação de reduções de taxa fixa.

Prazo de execução: final de 2025

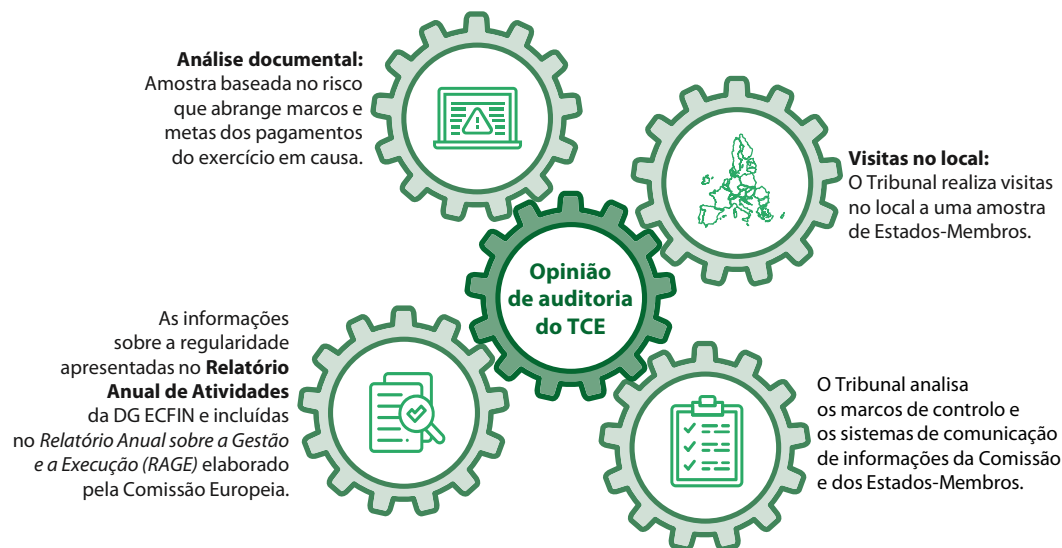
Anexos

Anexo 11.1 – Abordagem e metodologia da auditoria

Aspetos gerais

- 1) O presente anexo abrange a abordagem e a metodologia da auditoria do Tribunal para a Declaração de Fiabilidade relativa à regularidade das despesas do MRR.
- 2) O Tribunal emite uma opinião distinta sobre a regularidade das despesas do MRR no âmbito da sua Declaração de Fiabilidade relativa ao orçamento da UE, uma vez que o MRR é um instrumento temporário com um modelo de aplicação diferente. Essa opinião visa fornecer uma garantia razoável sobre os pagamentos e contribui para a prestação de informações pormenorizadas na Declaração de Fiabilidade.
- 3) O Tribunal obtém a sua garantia principalmente a partir de testes substantivos e da avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo. Esta garantia é complementada pelos RAA e RAGE e pelos relatórios do Serviço de Auditoria Interna (ver [figura 11.6](#)).

Figura 11.6 – Opinião de auditoria



Fonte: TCE.

- 4) O trabalho do Tribunal está em conformidade com as normas internacionais de auditoria e assegura que as opiniões de auditoria assentam em provas de auditoria suficientes e adequadas.
- 5) No que diz respeito aos seus procedimentos de auditoria em matéria de fraude, o Tribunal segue a abordagem descrita no **anexo 1.1**, parte 3.

Regularidade das operações

Forma como o Tribunal define e testa as operações subjacentes

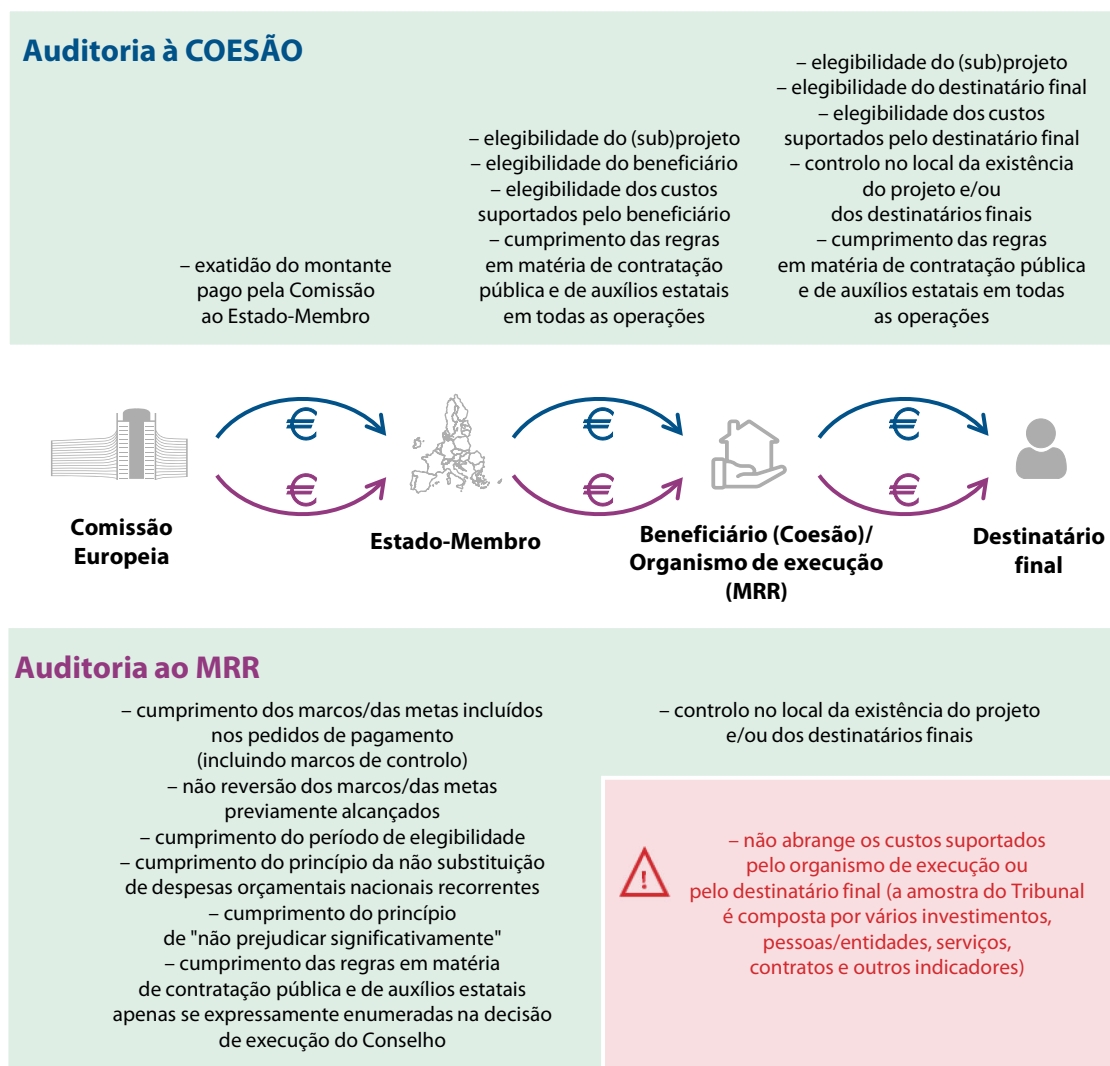
- 6) As operações subjacentes pertinentes para o trabalho no âmbito da Declaração de Fiabilidade relativa ao MRR são os pagamentos de subvenções aos Estados-Membros e/ou os apuramentos de pré-financiamentos anteriores. Ao contrário da maioria das despesas do *quadro financeiro plurianual*, os pedidos de pagamento do MRR baseiam-se na justificação do cumprimento satisfatório de marcos e metas e não nos custos suportados. Os empréstimos no âmbito do MRR não fazem parte da auditoria do Tribunal, uma vez que não são reconhecidos como despesas nas contas da União.
- 7) Os testes substantivos do Tribunal consistem principalmente em avaliar se os pagamentos do Mecanismo foram efetuados em conformidade com as condições de pagamento estabelecidas no Regulamento MRR⁴². Sempre que possível, o Tribunal aborda a não reversão de medidas anteriormente cumpridas e o duplo financiamento. Além disso, avalia o cumprimento de outras condições de elegibilidade, como a não substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes, o respeito do período de elegibilidade ou o princípio de "não prejudicar significativamente"⁴³.

⁴² Regulamento MRR, artigo 24º, nº 3.

⁴³ *Ibid.*, artigo 5º, artigo 9º e artigo 17º, nº 2.

- 8) A auditoria do Tribunal à regularidade dos pagamentos de subvenções do MRR aos Estados-Membros procura saber se os marcos e as metas predefinidos foram cumpridos satisfatoriamente e se foram cumpridas as condições de elegibilidade definidas no [Regulamento MRR](#). Trata-se de uma diferença significativa em relação ao trabalho de auditoria que realiza para outros domínios do orçamento da UE, em que avalia o cumprimento de todas as regras nacionais e da União pertinentes até ao nível do destinatário final (por exemplo, a elegibilidade dos custos suportados e o cumprimento das regras em matéria de auxílios estatais e de contratação pública). A [figura 11.7](#) apresenta uma comparação entre o que o Tribunal audita nas despesas da coesão e nas despesas do MRR, ilustrando as diferenças entre o seu trabalho nos dois domínios.

Figura 11.7 – Trabalho de auditoria relativo à regularidade das despesas da coesão e do MRR



Fonte: TCE.

- 9) Para chegar à sua conclusão, o Tribunal começou por utilizar uma amostra baseada no risco para examinar se a Comissão tinha recolhido provas suficientes e adequadas durante as suas avaliações preliminares para apoiar a sua avaliação de cumprimento satisfatório. Se considerar que as provas disponíveis nos dossiês da Comissão não são suficientes para chegar a uma conclusão, o Tribunal solicita diretamente ao Estado-Membro que apresente mais provas. Além disso, realiza visitas no local a uma amostra de Estados-Membros.
- 10) Em primeiro lugar, seleciona marcos de controlo e marcos relacionados com o *regime geral de condicionalidade* para a proteção do orçamento da União⁴⁴, aplicando em seguida um conjunto de critérios de risco para selecionar o resto da amostra.
- 11) O Tribunal utiliza o quadro da Comissão⁴⁵ para avaliar se os marcos e as metas individuais foram cumpridos de forma satisfatória. Em consonância com esse quadro, se a natureza do marco (e, se aplicável, da meta) não permitir uma avaliação baseada em elementos quantitativos, o Tribunal aceitará desvios mínimos em termos de substância, forma e calendário. No caso dos marcos ou metas que permitam uma avaliação baseada em elementos quantitativos, o Tribunal aceitará desvios abaixo de 5%.
- 12) O Tribunal poderá detetar casos de fraude, corrupção, conflitos de interesses, duplo financiamento ou violações da convenção de financiamento (por exemplo, indisponibilidade de informação sobre os destinatários finais e financiamento de outros fundos da UE). Nestes casos, avalia (sempre que possível) o impacto destas "irregularidades graves" na legalidade e regularidade das despesas do MRR.

Forma como o Tribunal avalia os resultados dos testes das *operações*

- 13) O Tribunal determina o tipo de cada constatação.
- 14) As constatações quantitativas estão relacionadas com casos de incumprimento das condições de pagamento e elegibilidade estabelecidas no [Regulamento MRR](#), ou seja, o cumprimento insatisfatório de marcos e metas, a reversão de marcos e metas anteriormente cumpridos e o desrespeito do período de elegibilidade, do princípio de "não prejudicar significativamente" e da ausência de duplo financiamento.

⁴⁴ Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092.

⁴⁵ COM(2023) 99 final.

Em conformidade com as normas de auditoria, o auditor deve ponderar a utilização dos critérios existentes⁴⁶. Após tal ponderação, para quantificar o impacto financeiro dessas constatações, o Tribunal baseia-se na metodologia de suspensão de pagamentos⁴⁷ da Comissão, que implica uma abordagem em três fases para calcular o montante a suspender:

- i) determinar o valor unitário de um marco ou uma meta que constem de um plano;
- ii) corrigir os valores unitários aplicando um coeficiente;
- iii) ajustar os valores unitários corrigidos.

O Tribunal não estima sistematicamente um impacto financeiro quando há cumprimento satisfatório do marco ou da meta no prazo de 6 meses⁴⁸ após o pagamento e dentro do exercício auditado.

- 15) As constatações relacionadas com suspeitas de fraude, corrupção e conflitos de interesses apenas são quantificadas se existirem provas suficientes de que têm impacto no cumprimento de um marco ou de uma meta (por exemplo, um caso de fraude que põe em causa a existência dos elementos do marco ou da meta ou a ausência total de um procedimento de contratação).
- 16) As constatações sem impacto financeiro são constatações qualitativas.

Exame dos sistemas de supervisão e de controlo

- 17) O exame pelo Tribunal dos sistemas de supervisão e de controlo pode detetar insuficiências:
 - i) na atividade de controlo e auditoria da Comissão e dos Estados-Membros para garantir a regularidade das despesas do MRR e a proteção dos interesses financeiros da UE;
 - ii) na disponibilidade da lista de destinatários finais, contratantes, subcontratantes e beneficiários efetivos;

⁴⁶ ISSAI 4000 [em inglês].

⁴⁷ COM(2023) 99 final, anexo II.

⁴⁸ Regulamento MRR, artigo 24º, nº 8.

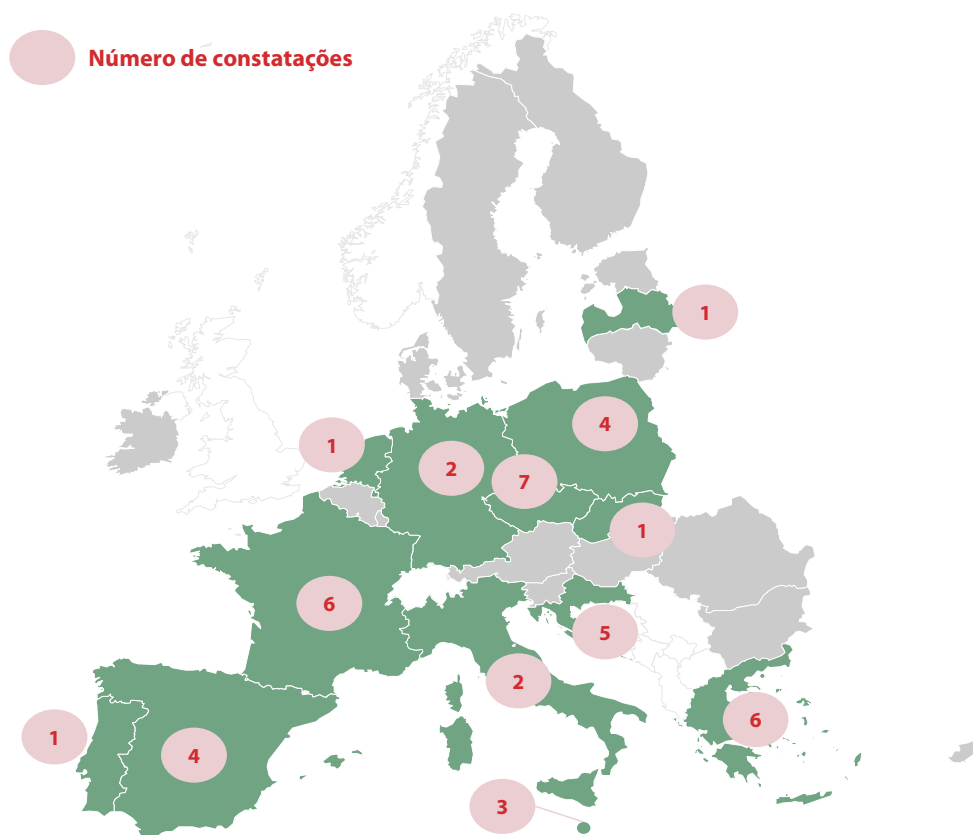
- iii) na disponibilidade de informações sobre a medida e o financiamento público total envolvido;
 - iv) na conservação de registos.
- 18) As insuficiências acima referidas poderão afetar a regularidade das despesas do MRR ao nível dos Estados-Membros e resultar numa recuperação (ou seja, uma redução do montante global do plano) depois de a Comissão fazer o pagamento ao Estado-Membro. As convenções de financiamento preveem correções de taxa fixa por violações graves, tendo em conta a frequência e a extensão dessas violações. Na sua avaliação, o Tribunal considera as insuficiências dos sistemas e as violações das convenções de financiamento como constatações qualitativas.
- 19) O Tribunal também avalia as auditorias *ex post* da Comissão, que podem detetar marcos e metas não cumpridos de forma satisfatória. Sempre que possível, o Tribunal utiliza as constatações que não foram corrigidas durante o ano de pagamento para formular a sua opinião.

Formulação da opinião de auditoria do Tribunal

- 20) A materialidade é um conceito fundamental, já que define o nível de desvio que, no entender do Tribunal, é suscetível de influenciar as decisões das suas partes interessadas.
- 21) O Tribunal define a materialidade numa base quantitativa e qualitativa.
- 22) Por analogia com outras auditorias, o Tribunal utiliza o nível de 2% como limiar de materialidade na sua opinião e tem em conta a natureza, o valor e o contexto dos erros, bem como outras informações disponíveis.
- 23) As constatações quantitativas são um elemento importante para formar a sua conclusão. A fim de avaliar a regularidade das despesas do MRR, o Tribunal chegará a uma conclusão, baseada nas constatações quantitativas, que compara o valor estimado do erro com o limiar de materialidade. Para calcular o impacto global das constatações quantitativas (incluindo as inicialmente identificadas pelos controlos *ex post* da Comissão), o Tribunal baseia-se na metodologia de suspensão de pagamentos da Comissão.

- 24) O Tribunal tem igualmente em conta o impacto das constatações qualitativas e as insuficiências dos sistemas. Além do seu juízo profissional, tem em consideração o número destas constatações e a materialidade dos pagamentos em causa.
- 25) A opinião de auditoria não apresenta um valor/uma taxa de erro. O modelo de despesas do MRR não permite determinar uma taxa de erro comparável às comunicadas noutros capítulos do QFP, uma vez que não existe uma ligação entre os pagamentos do Mecanismo e os custos suportados pelos destinatários finais. Além disso, a natureza dos marcos e das metas e a amostragem baseada no risco não permitem uma extrapolação dos resultados do Tribunal. Por conseguinte, o resultado dos testes do Tribunal fornece apenas uma estimativa do valor mínimo de erro.

Anexo 11.2 – Resultados da auditoria



Estado-Membro	Constatações quantitativas	Constatações qualitativas	Insuficiências dos sistemas	Total
República Checa*	3	3	1	7
Alemanha	0	2	0	2
Grécia	2	4	0	6
Espanha	1	1	2	4
França	2	3	1	6
Croácia	2	2	1	5
Itália*	0	2	0	2
Letónia	0	1	0	1
Malta	0	3	0	3
Países Baixos	0	1	0	1
Polónia	2	2	0	4
Portugal	0	1	0	1
Eslováquia	0	0	1	1
Total	12	25	6	43

* Foram feitas constatações relativas a mais do que um pagamento em 2024.

Fonte: TCE.

Anexo 11.3 – Seguimento das recomendações anteriores

Nível de aceitação:  aceite  parcialmente aceite  não aceite  sem informações

Nível de execução:  totalmente executada  executada na maior parte dos aspetos  executada em alguns aspetos  não executada
 já não é pertinente ou avaliação inconclusiva

Ano	Recomendação do TCE	Nível de aceitação	Análise do TCE aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2022	Recomendação 1, alínea a) Abranger, nas suas avaliações preliminares e auditorias <i>ex post</i> , o respeito do período de elegibilidade e do princípio da não substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes.			As avaliações preliminares e as auditorias <i>ex post</i> da Comissão incluem alguns controlos do cumprimento do período de elegibilidade, mas não da substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes. Porém, o critério utilizado pela Comissão para avaliar o início de uma medida é o início dos trabalhos físicos, por oposição à assinatura do primeiro compromisso jurídico.
	Recomendação 1, alínea b) Rever os seus procedimentos de auditoria <i>ex post</i> , de modo a prever controlos para verificar se as medidas relacionadas com metas auditadas e anteriormente avaliadas como cumpridas não foram revertidas após o pagamento.			A Comissão atualizou a sua estratégia de auditoria <i>ex post</i> de modo a incluir controlos da reversão de medidas. As listas de controlo de auditoria que o Tribunal examinou não incluíam estes controlos, embora alguns relatórios incluíssem observações sobre esta questão.

Ano	Recomendação do TCE	Nível de aceitação	Análise do TCE aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
	Recomendação 2 Com base na experiência adquirida durante a execução do MRR, verificar se os planos revistos definem claramente todos os marcos e metas e se estes abrangem todos os elementos fundamentais de uma medida.			A auditoria do Tribunal relativa a 2024 detetou seis pagamentos com nove insuficiências relativas à decisão de execução do Conselho, que foram corrigidas através de uma alteração da decisão de execução do Conselho.

Ano	Recomendação do TCE	Nível de aceitação	Análise do TCE aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2023	Recomendação 1 Aplicar critérios mais rigorosos na avaliação do cumprimento do período de elegibilidade.			Não aceite e não executada.
	Recomendação 2 Utilizar critérios específicos para avaliar a substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes.			O anexo III do relatório anual sobre o MRR relativo a 2024 apresenta os critérios utilizados pela Comissão para avaliar a substituição das despesas orçamentais nacionais recorrentes.
	Recomendação 3 Corrigir as insuficiências que persistem nos sistemas de controlo dos Estados-Membros.			A maior parte das recomendações de auditoria <i>ex post</i> da Comissão que não são executadas baseiam-se nas insuficiências detetadas nos sistemas de controlo dos Estados-Membros. Estas põem em causa a proteção dos interesses financeiros da UE, com eventual impacto na regularidade das despesas. No que se refere a 64% das recomendações relacionadas com constatações críticas ou muito importantes que permanecem em aberto, o prazo fixado no relatório final de auditoria da Comissão foi ultrapassado.
	Recomendação 4 Dar garantias sobre a eficácia dos sistemas de controlo dos Estados-Membros.			Não aceite e não executada.

Fonte: TCE.

Capítulo 12

**Seguimento das recomendações formuladas nos
relatórios especiais do Tribunal publicados em 2021**

Índice

	Pontos
Introdução	12.1.-12.3.
Breve descrição	12.1.
Âmbito e método	12.2.-12.3.
Observações	12.4.-12.20.
Quase todas as recomendações dos relatórios especiais de 2021 do Tribunal foram aceites pelas entidades auditadas	12.4.
Aumento da percentagem de recomendações executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos	12.5.-12.6.
Das recomendações dirigidas à Comissão Europeia, 77% foram executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos	12.7.-12.12.
Das recomendações dirigidas a outras entidades auditadas, 75% foram executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos	12.13.-12.16.
Aumento da percentagem de recomendações executadas dentro do prazo	12.17.-12.18.
As recomendações relativas à fase de execução das políticas ou <i>programas</i> apresentam o nível mais elevado de aceitação, execução e cumprimento dos prazos	12.19.-12.20.
Conclusão	12.21.
Anexos	
Anexo 12.1 – Seguimento das recomendações dos relatórios especiais de 2021 do Tribunal – Comissão Europeia	
Anexo 12.2 – Seguimento das recomendações dos relatórios especiais de 2021 do Tribunal – Outras entidades auditadas	

Introdução

Breve descrição

12.1. Anualmente, o Tribunal examina até que ponto as entidades auditadas tomaram medidas em resposta às recomendações que formulou três anos antes. Este seguimento das recomendações é uma etapa importante no ciclo de auditoria, pois permite-lhe aferir se as entidades auditadas aplicaram as medidas recomendadas e deram resposta às questões assinaladas. É também importante para a conceção e o planeamento do futuro trabalho de auditoria do Tribunal e o acompanhamento dos riscos.

Âmbito e método

12.2. No presente ano, o Tribunal analisou recomendações dos 27 relatórios especiais publicados em 2021. No total, 245 recomendações foram objeto de seguimento, das quais 194 eram dirigidas à Comissão Europeia. As restantes 51 recomendações foram dirigidas ao Banco Central Europeu (BCE), ao *Serviço Europeu para a Ação Externa* (SEAE), à *Autoridade Bancária Europeia* (EBA), à Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (*Frontex*), à *Agência da União Europeia para a Cooperação Policial* (Europol) e ao Conselho Único de Resolução (CUR). Como nos anos anteriores, as recomendações dirigidas exclusivamente aos Estados-Membros não são abrangidas pelo âmbito desta análise.

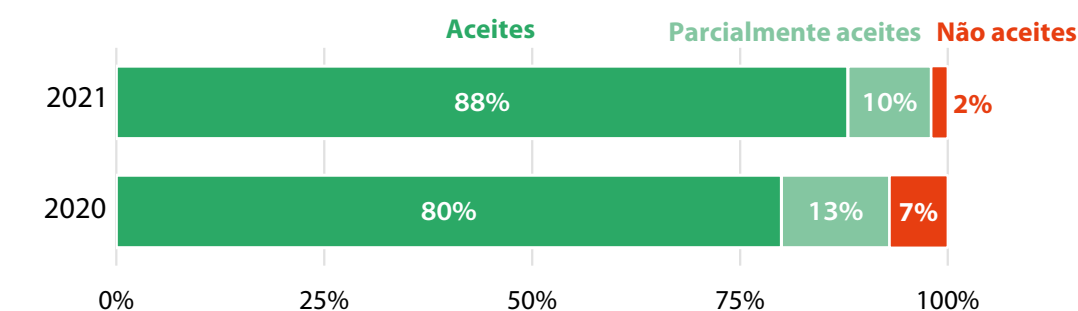
12.3. Para o seu trabalho de seguimento, o Tribunal utilizou exames documentais e entrevistas junto das entidades auditadas. A fim de assegurar uma análise justa e equilibrada, enviou-lhes as suas constatações e teve em conta as respostas destas na análise final. Para evitar repetições, as recomendações são agrupadas em função da principal entidade auditada a que a recomendação se dirigia. Os *resultados* do trabalho do Tribunal refletem a situação no final de abril de 2025.

Observações

Quase todas as recomendações dos relatórios especiais de 2021 do Tribunal foram aceites pelas entidades auditadas

12.4. Das 245 recomendações objeto de seguimento pelo Tribunal, as entidades auditadas aceitaram total ou parcialmente 239 (98%) e não aceitaram 6 (2%). Em comparação com o ano anterior, a percentagem de recomendações totalmente aceites pelas entidades auditadas aumentou de 80% para 88% (ver [figura 12.1](#)).

Figura 12.1 – Aceitação das recomendações dos relatórios especiais de 2021 e 2020 do Tribunal pelas entidades auditadas



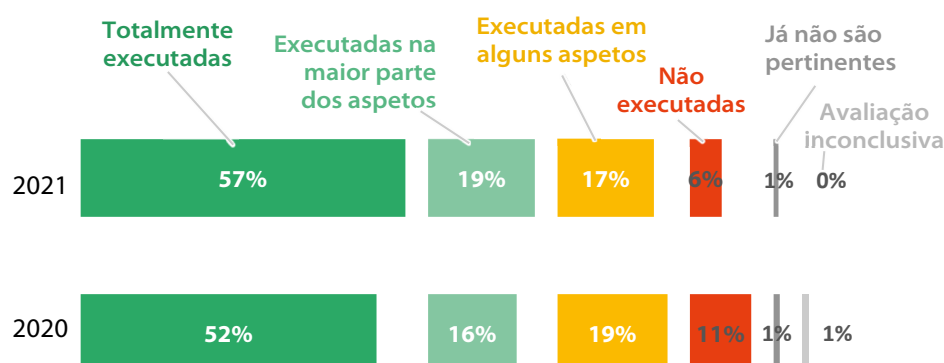
Fonte: TCE.

Aumento da percentagem de recomendações executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos

12.5. À data da análise do Tribunal, o prazo de execução de 11 das 245 recomendações objeto de seguimento ainda não tinha vencido. Das restantes 234, as entidades auditadas executaram totalmente 134 (57%), tendo executado outras 44 (19%) na maior parte dos aspetos (ver [figura 12.2](#)).

12.6. Em comparação com o ano anterior, a percentagem total de recomendações executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos aumentou de 68% para 76%. A percentagem de recomendações não executadas diminuiu de 11% para 6%. Em cerca de um terço dos casos em que as entidades auditadas não executaram as recomendações do Tribunal, o motivo foi não as terem aceite. O [anexo 12.1](#) e o [anexo 12.2](#) apresentam o estado de execução das recomendações de forma mais pormenorizada.

Figura 12.2 – Execução das recomendações dos relatórios especiais de 2021 e 2020 do Tribunal pelas entidades auditadas



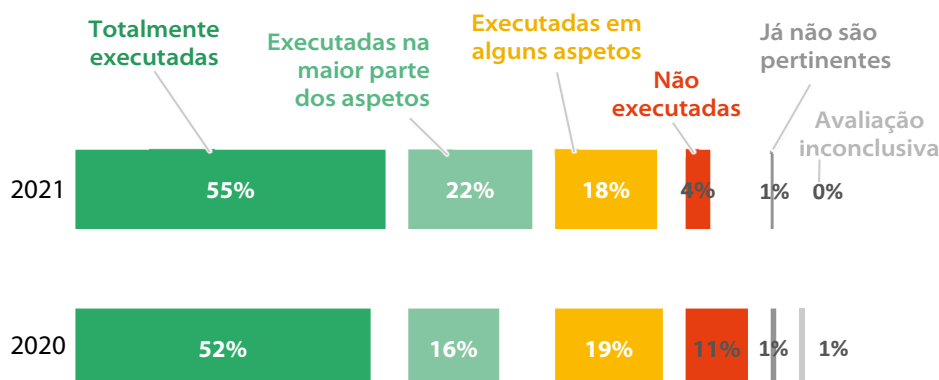
Fonte: TCE.

Das recomendações dirigidas à Comissão Europeia, 77% foram executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos

12.7. O número total de recomendações dirigidas à Comissão foi de 194. À data da análise do Tribunal, o prazo de execução de 11 recomendações ainda não tinha vencido. Das restantes 183 recomendações, a Comissão executou totalmente 100 (55%) e executou outras 40 (22%) na maior parte dos aspetos; 34 (18%) foram executadas em alguns aspetos e 8 (4%) não foram executadas de todo (ver [figura 12.3](#)). Num caso (1%), não foi necessária uma avaliação do estado de execução, pois o Tribunal considerou que a recomendação deixou de ser pertinente.

12.8. Em comparação com o ano anterior, a percentagem total de recomendações executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos aumentou de 68% para 77%. A percentagem de recomendações não executadas diminuiu de 11% para 4%.

Figura 12.3 – Execução das recomendações dos relatórios especiais de 2021 e 2020 do Tribunal dirigidas à Comissão



Fonte: TCE.

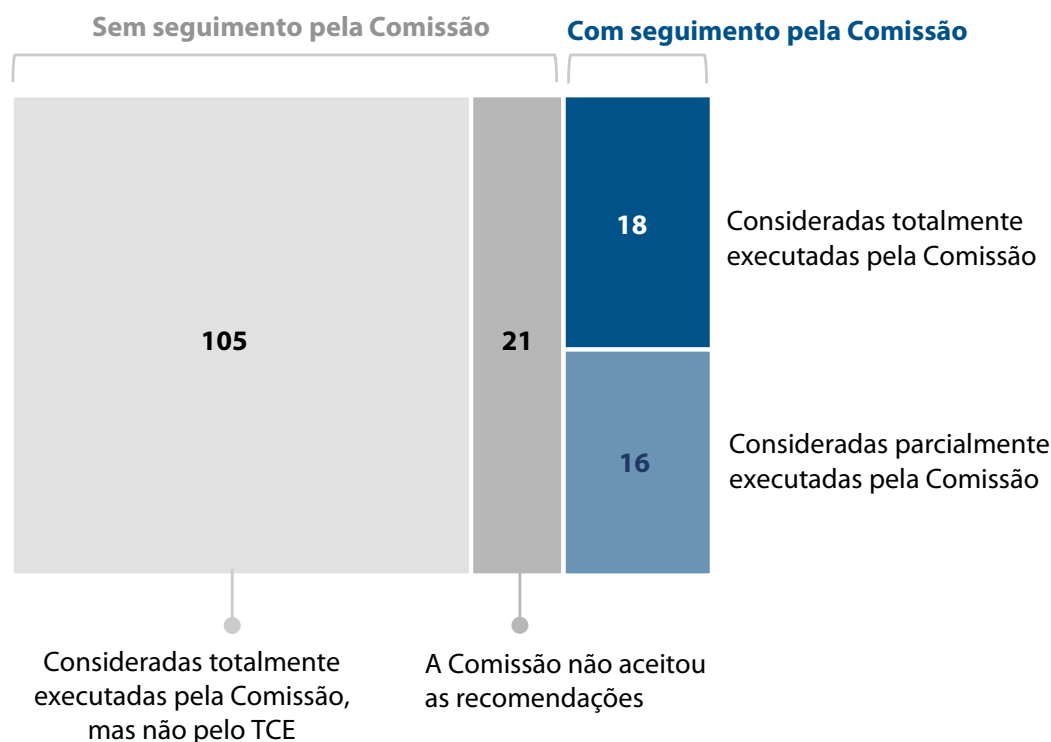
12.9. No [anexo 12.1](#), apresenta-se o estado de execução das recomendações dirigidas à Comissão de forma mais pormenorizada, bem como uma breve descrição das melhorias e das insuficiências remanescentes quanto às recomendações que foram executadas apenas em alguns aspetos, por exemplo.

12.10. Por vezes, a Comissão diverge do Tribunal na avaliação que faz sobre o nível de execução das recomendações. Se a Comissão considerar que uma recomendação foi totalmente executada, normalmente cessa o seu seguimento, mesmo que a avaliação do Tribunal quanto ao nível de execução seja diferente.

12.11. Nos exercícios de seguimento de 2022 e 2023, o Tribunal classificou como pendentes 71 recomendações dos relatórios especiais de 2019 e 89 recomendações dos relatórios especiais de 2020¹. Este ano, 126 destas 160 recomendações continuam por executar, tendo a Comissão deixado de fazer o seu seguimento (ver [figura 12.4](#)). A Comissão não tinha aceiteado 21 destas 126 recomendações no âmbito dos relatórios especiais em si e considerou, contrariamente à avaliação do Tribunal, que as restantes 105 recomendações estavam totalmente executadas à data dos exercícios de seguimento dos dois anos anteriores.

¹ Ver [Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2022](#), pontos 3.89 a 3.95, e [Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2023](#), pontos 3.73 a 3.76.

Figura 12.4 – Seguimento das recomendações dos relatórios especiais de 2019 e 2020 que não estavam totalmente executadas pela Comissão quando do seguimento efetuado nos dois últimos anos



Fonte: TCE.

12.12. A Comissão continuou a fazer o seguimento das 34 recomendações restantes do conjunto de 160 que não tinham sido totalmente executadas e considera ter, entretanto, concluído a execução de 18 das 34. Aplicando o método de seguimento das recomendações pendentes utilizado nos dois últimos anos (dos relatórios especiais de 2019 e 2020), o Tribunal continua a acompanhar estes casos através da análise de dados da Comissão, mas não os examinou em pormenor.

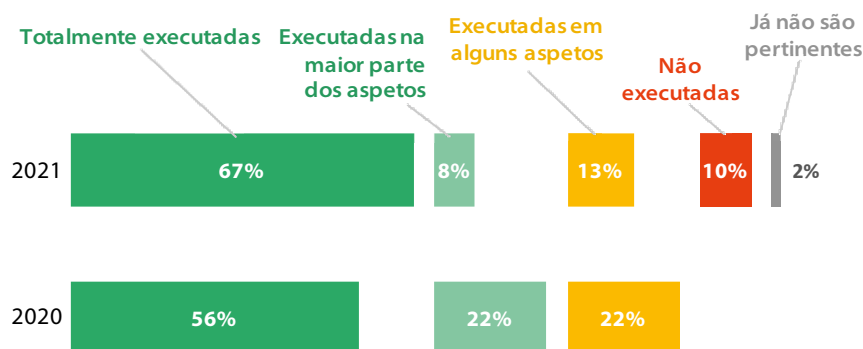
Das recomendações dirigidas a outras entidades auditadas, 75% foram executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos

12.13. Os relatórios especiais [01/2021](#), [08/2021](#), [09/2021](#), [13/2021](#) e [19/2021](#) continham um total de 51 recomendações dirigidas a entidades auditadas que não a Comissão Europeia. Trata-se do Banco Central Europeu (BCE), do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), da Autoridade Bancária Europeia (EBA), da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), da Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) e do Conselho Único de Resolução (CUR).

12.14. Estas entidades auditadas executaram totalmente 34 recomendações (67%), outras 4 (8%) na maior parte dos aspetos e 7 (13%) em alguns aspetos (ver [figura 12.5](#)).

12.15. Em comparação com o ano anterior, a percentagem total de recomendações executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos diminuiu de 78% para 75%, enquanto a das não executadas ou executadas apenas em alguns aspetos permaneceu relativamente estável.

Figura 12.5 – Execução das recomendações dos relatórios especiais de 2021 e 2020 do Tribunal dirigidas a entidades auditadas que não a Comissão



Fonte: TCE.

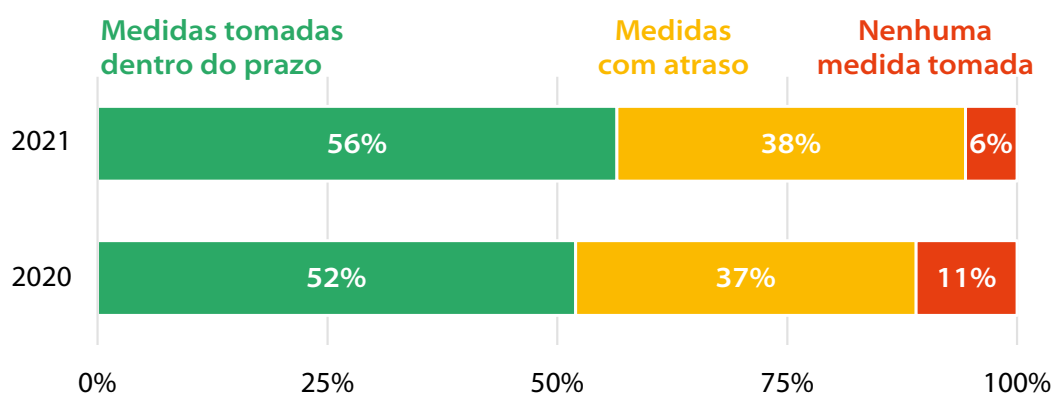
12.16. O [anexo 12.2](#) pormenoriza o estado de aplicação destas recomendações. Apresenta igualmente descrições sucintas das melhorias efetuadas e das insuficiências que subsistem em relação às recomendações que foram executadas em alguns aspetos.

Aumento da percentagem de recomendações executadas dentro do prazo

12.17. Os prazos de execução das recomendações são discutidos e acordados com a entidade auditada e especificados nos relatórios especiais do Tribunal, a fim de garantir que são claros para todas as partes envolvidas.

12.18. Em comparação com o ano anterior, a percentagem de recomendações executadas dentro do prazo aumentou de 52% para 56%, ao passo que a percentagem de recomendações relativamente às quais não foram tomadas quaisquer medidas diminuiu de 11% para 6% (ver [figura 12.6](#)). O cumprimento dos prazos das medidas tomadas pelas entidades auditadas para dar resposta às recomendações do Tribunal ainda não regressou ao nível anterior à pandemia de COVID-19 (60% ou mais).

Figura 12.6 – Medidas tomadas pelas entidades auditadas em resposta às recomendações dos relatórios especiais de 2021 e 2020 do Tribunal: cumprimento dos prazos



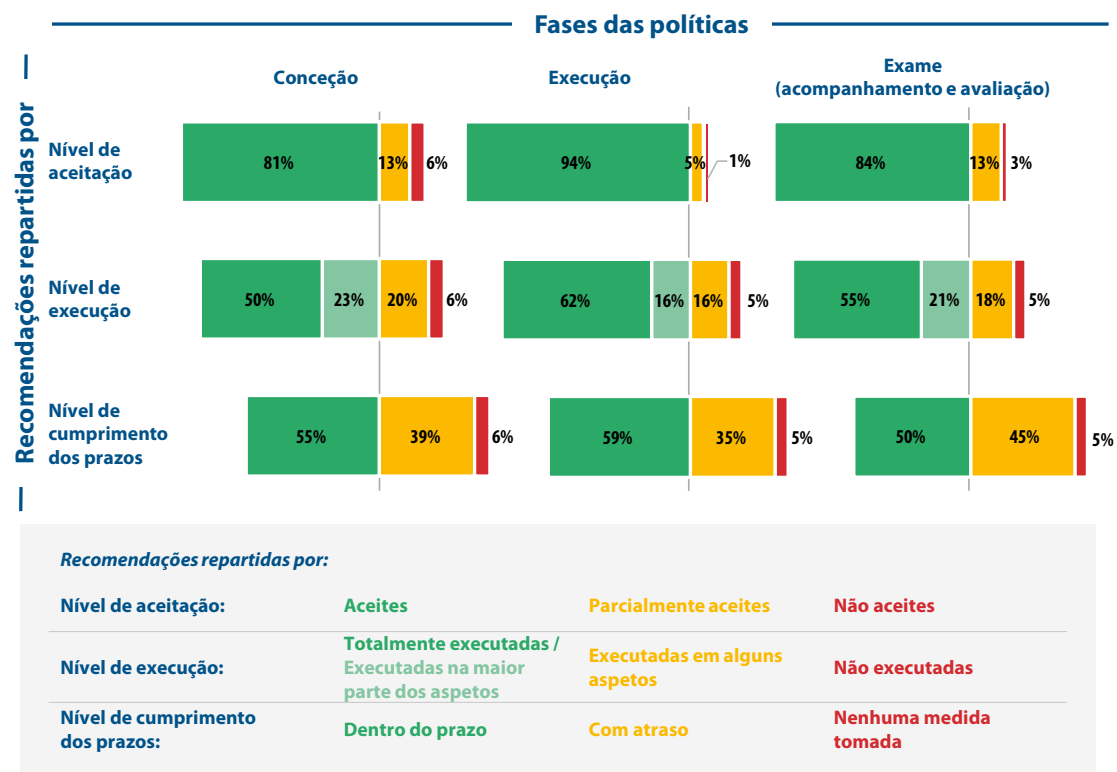
Fonte: TCE.

As recomendações relativas à fase de execução das políticas ou programas apresentam o nível mais elevado de aceitação, execução e cumprimento dos prazos

12.19. O Tribunal classificou as suas recomendações dos relatórios especiais de 2021 de acordo com a fase do ciclo político em que se centram: fase de conceção, de execução e de exame (acompanhamento e avaliação). Esta classificação permitiu-lhe examinar se existem diferenças entre as três fases quanto ao nível de aceitação, execução e cumprimento dos prazos das medidas corretivas tomadas em resposta às suas recomendações.

12.20. No que diz respeito às fases do ciclo político, 28% das recomendações do Tribunal diziam respeito à conceção, 56% à execução e 17% ao exame. As recomendações relacionadas com a fase de execução das políticas apresentavam uma percentagem mais elevada de aceitação (94%) em comparação com a fase de exame (84%) ou de conceção (81%). A percentagem total de recomendações executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos foi mais elevada na fase de execução (78%) do que na fase de conceção (73%) ou de exame (75%). O cumprimento dos prazos das medidas tomadas pelas entidades auditadas para dar resposta às recomendações do Tribunal foi mais reduzido na fase de exame e mais elevado na fase de execução. Os resultados pormenorizados da análise do Tribunal são apresentados na [figura 12.7](#).

Figura 12.7 – Nível de aceitação, execução e cumprimento dos prazos por fase do ciclo político



Fonte: TCE.

Conclusão

12.21. A análise do Tribunal mostra que a percentagem de recomendações dos relatórios especiais de 2021 que foram total ou parcialmente aceites pelas entidades auditadas foi de 98%, um aumento em relação aos 93% do ano passado.

A percentagem de recomendações executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos aumentou de 68% no ano passado para 76% este ano e a percentagem de recomendações executadas dentro do prazo subiu de 52% para 56%. Esta última ainda não regressou ao nível anterior à pandemia de COVID-19 (60% ou mais). A análise do Tribunal para verificar se existem diferenças entre as três fases do ciclo político (conceção, execução e exame) revelou que as recomendações relativas à fase de execução das políticas ou programas apresentam o nível mais elevado de aceitação, execução e cumprimento dos prazos.

Anexos

Anexo 12.1 – Seguimento das recomendações dos relatórios especiais de 2021 do Tribunal – Comissão Europeia

Nível de aceitação:  aceite  parcialmente aceite  não aceite

Nível de execução:  totalmente executada  executada na maior parte dos aspetos  executada em alguns aspetos  não executada
 já não é pertinente ou avaliação inconclusiva

Nível de cumprimento dos prazos:  dentro do prazo  com atraso  prazo não terminou  nenhuma medida tomada  cumprimento do prazo não avaliado

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 01/2021, Planeamento da resolução ao abrigo do Mecanismo Único de Resolução	4	121			A Comissão não aceitou nem executou a recomendação.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 02/2021, Ajuda humanitária da UE para a educação: auxilia as crianças necessitadas, mas deve alargar o horizonte temporal e abranger mais raparigas	1	68	✓			
	2, alínea a)	68	✓			
	2, alínea b)	68	✓			
	2, alínea c)	68	✓			
	3, alínea a)	69	✓			
	3, alínea b)	69	✓			
	4, alínea a)	70	✓		Os peritos da Comissão analisam os custos e a relação custo-eficiência de cada proposta de projeto. Acrescentam igualmente um breve comentário sobre o resultado desta análise no painel de avaliação, que é um quadro que mostra todas as propostas recebidas no âmbito de um determinado convite. Os pormenores da análise de custos efetuada pelos peritos não estão documentados no referido painel nem na ferramenta operacional de seguimento dos projetos de ajuda humanitária (FichOp). A comparação é feita em relação ao custo médio por <i>beneficiário</i> no âmbito da Educação em situações de emergência e crises prolongadas (EiE) estabelecido no plano de resposta humanitária pelo agrupamento nacional de educação, e não ao custo de projetos semelhantes financiados pela Comissão. No caso de prorrogações do projeto, os peritos comparam os custos com as fases iniciais do projeto.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	4, alínea b)	70	✓		Ver observações sobre a recomendação 4, alínea a).	
	4, alínea c)	70	✓			
	5	71	✓			
RE 03/2021, Troca de informações fiscais na UE: bases sólidas, falhas na aplicação	1, alínea a)	108	✓		Embora a Comissão tenha executado totalmente a recomendação do Tribunal, a sua proposta legislativa foi substancialmente alterada pelos colegisladores.	
	1, alínea b)	108	✓		Ver observações sobre a recomendação 1, alínea a).	
	2, alínea a)	110	✓			
	2, alínea b)	110	✓			
	2, alínea c)	110	✓		Ainda não foram elaboradas orientações escritas sobre os elementos específicos mencionados na recomendação (aplicação da legislação relativa à Diretiva Cooperação Administrativa (DCA), realização de análises de risco e utilização das informações fiscais recebidas). Os conhecimentos adquiridos no contexto das visitas aos Estados-Membros no que diz respeito à DCA, bem como os contributos para o trabalho da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos, constituem uma boa base para a elaboração destas orientações.	
	5	120	✓			

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 04/2021, Controlos aduaneiros: harmonização insuficiente prejudica os interesses financeiros da UE	1, alínea a)	63	✓			
	1, alínea b)	63	✓			
	1, alínea c)	63	✓			
	1, alínea d)	63	✓		A Comissão atualizou as orientações relativas aos critérios de risco financeiro em 2021, acrescentando vários pormenores sobre a aplicação do quadro às declarações simplificadas. Em 2023, avaliou em que medida os perfis de risco dos Estados-Membros abrangiam diferentes tipos de declarações. Não tomou medidas para assegurar que as lacunas existentes na aplicação do quadro de critérios de risco financeiro pelos Estados-Membros são devidamente colmatadas.	
	1, alínea e)	63	✓		O novo Sistema de Gestão de Riscos Aduaneiros (SGRA2) permite extrair informações sobre os <i>operadores económicos</i> de interesse relativamente a sinais de risco individuais. A Comissão não desenvolveu bases de dados de risco à escala da UE para utilização pelos Estados-Membros (contendo, por exemplo, listas comuns de operadores económicos de interesse).	
	1, alínea f)	63	✓			

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	2, alínea a)	64			A proposta de reforma aduaneira da Comissão (COM(2023) 258 final) prevê a criação de uma função central a nível da UE para orientar melhor os esforços globais de controlo aduaneiro (a Autoridade Aduaneira da UE). Os artigos 238º e 265º da proposta de regulamento estabelecem que a Autoridade Aduaneira da UE estará plenamente operacional em 2028 e a Plataforma de Dados Aduaneiros da UE até 31 de dezembro de 2037 (algumas <i>disposições</i> são aplicáveis já a partir de 2028). Embora várias disposições da proposta da Comissão visem dar resposta à recomendação do Tribunal, é de notar que o regulamento proposto ainda não foi adotado e que a sua aplicação efetiva dependerá da data em que tal ocorrer e das disposições finais.	
	2, alínea b)	64			Ver observações sobre a recomendação 2, alínea a).	
	2, alínea c)	64			Ver observações sobre a recomendação 2, alínea a).	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 05/2021, Infraestruturas de carregamento de veículos elétricos: há mais postos de carregamento, mas a implantação desigual complica as viagens pela UE	1	72	✓			
	2	74	✓			
	3	77	✓			
	4, alínea a)	77	✓			
	4, alínea b)	77	✓			
	4, alínea c)	77	✓		Dado que os estudos não eram elegíveis ao abrigo dos convites à apresentação de propostas do <i>Mecanismo Interligar a Europa</i> (MIE) de 2021 e 2023 relativos ao mecanismo para uma infraestrutura para combustíveis alternativos, não fazia sentido a Comissão estabelecer critérios objetivos para o número, o tipo e a localização dos pontos de carregamento aceitáveis para esses estudos.	
	5, alínea a)	80	✓			
	5, alínea b)	80	✓			
	5, alínea c)	80	✓		A análise <i>ex post</i> da Comissão sobre a utilização e o funcionamento da infraestrutura apoiada, a realizar com base numa amostra ou em critérios de risco, está pendente até se atingir uma fase avançada de implantação.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 06/2021, Instrumentos financeiros da política de coesão no encerramento do período de 2007-2013: as verificações produziram bons resultados globais, mas persistem alguns erros	1	88				
	2	88				
RE 07/2021, Programas espaciais da UE Galileo e Copernicus: serviços lançados, mas há que dar um novo impulso à adesão	1, alínea a)	93			A publicação, em 15 de julho de 2024, do <i>documento de trabalho dos serviços da Comissão</i> sobre o estado de adesão dos utilizadores é um primeiro passo importante para uma estratégia global. A estratégia ainda não foi adotada.	
	1, alínea b)	93			Foram dados os primeiros passos, em cooperação com os Estados-Membros, para aumentar a adesão dos utilizadores através de programas de colaboração nacionais, de atividades para o setor espacial a jusante e do novo Centro de Conhecimento para a Observação da Terra. Porém, a Comissão não disponibilizou mais informações sobre os domínios em que os serviços espaciais da UE poderiam aumentar a <i>eficiência</i> e a <i>eficácia</i> das administrações públicas de modo a ultrapassar a fragmentação dos mercados.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	2, alínea a)	96			A Comissão, juntamente com outras entidades, desenvolveu e publicou um quadro conceptual para avaliar os benefícios do Programa Espacial da UE. O quadro sugere a monetização de alguns indicadores (não socioeconómicos) que não se baseiam em métodos ou fontes de dados sólidos e que, por conseguinte, não são fiáveis. Além disso, a Comissão não forneceu dados que permitam uma avaliação mais precisa dos benefícios socioeconómicos, o que é essencial para um quadro deste tipo.	
	2, alínea b)	96			O Regulamento (UE) 2021/696 define os objetivos principais e específicos do Programa Espacial da UE. A ligação entre os objetivos principais e os objetivos específicos nem sempre é clara e nem sempre se podem associar os indicadores a objetivos específicos. A Comissão não apresentou marcos ou metas para cada indicador. O método e as fontes de dados para o seu cálculo nem sempre são claros.	
	3, alínea a)	101				
	3, alínea b)	101			Os programas de colaboração nacionais executados pelos serviços do Copernicus, pelas atividades da Agência da UE para o Programa Espacial para o setor a jusante e pelo Centro de Conhecimento para a Observação da Terra são passos importantes para uma adesão estruturada e complementam a ação dos Estados-Membros. Contudo, ainda falta executar uma parte significativa da recomendação para assegurar a complementaridade entre as iniciativas do Copernicus e dos Estados-Membros.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	3, alínea c)	101	✓		Com a infraestrutura do ecossistema de espaços de dados Copernicus, foi adotada uma abordagem mais integrada para facultar o acesso aos dados do Copernicus. Este ecossistema visa ativamente a integração com outras infraestruturas de dados e o aumento do número e da qualidade dos serviços de dados. No entanto, a Comissão não forneceu informações sobre até onde foi para resolver a fragmentação dos dados e produtos do Copernicus.	
	4, alínea a)	104	✓			
	4, alínea b)	104	✓		A determinação dos obstáculos e a criação do painel (para dar informações sobre as estratégias espaciais dos diferentes Estados-Membros, bem como dados económicos de base relacionados com o espaço) são passos importantes para eliminar os obstáculos à adesão. O painel ainda não foi plenamente aplicado. Quando tal suceder, a Comissão e os Estados-Membros terão de agir e eliminar os obstáculos existentes (por exemplo, com um quadro regulamentar adequado) e, assim, apoiar melhor a adesão aos serviços espaciais.	
	4, alínea c)	104	✓			

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 08/2021, Apoio da Frontex à gestão das <i>fronteiras externas</i> : ainda não é suficientemente eficaz	1, alínea c)	90				
	2, alínea b)	92				
	3, alínea c)	94			Ao realizar a avaliação do Regulamento relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, a Comissão não analisou os potenciais benefícios de alargar aos níveis regional e da UE o âmbito da avaliação da vulnerabilidade realizada pela Frontex.	
RE 09/2021, Desinformação na UE – fenómeno combatido, mas não controlado	1, alínea a)	111				
	1, alínea b)	111				
	1, alínea c)	111				
	1, alínea d)	111			A comunicação da Comissão (COM(2023) 630) dá informações sobre diferentes fontes de financiamento para apoiar a execução do Plano de Ação para a Democracia Europeia no domínio da luta contra a desinformação. Não constam aí informações resumidas sobre as despesas implicadas na execução das ações.	
	4, alínea a)	117				
	4, alínea b)	117				
	4, alínea c)	117				

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	5, alínea a)	119	✓		Embora a Comissão tenha melhorado as atividades de coordenação relacionadas com a literacia mediática e elaborado um levantamento das iniciativas existentes, ainda não existe uma estratégia global no domínio da literacia mediática.	
	5, alínea b)	119	✓		Em dezembro de 2023, a Comissão assinou um contrato para um estudo destinado a analisar a investigação existente sobre o <i>impacto</i> das atividades de literacia mediática. Por razões jurídicas, o contrato foi rescindido a meio de 2024. A Comissão ainda não adotou uma estratégia global para a literacia mediática.	
	5, alínea c)	119	✓		A Comissão melhorou consideravelmente a coordenação para promover sinergias no combate à desinformação. Todavia, ainda não está instituída uma estratégia global para a literacia mediática.	
	6, alínea a)	120	✓			
	6, alínea b)	120	✓			
	6, alínea c)	120	✓			

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 10/2021, <i>Integração da perspectiva de género no orçamento da UE: é altura de transformar as palavras em ação</i>	1, alínea a)	103				
	1, alínea b)	103				
	1, alínea c)	103				
	1, alínea d)	103				
	2, alínea a)	104				
	2, alínea b)	104			A Comissão atualizou as suas orientações e ferramentas para <i>legislar melhor</i> . Esta atualização contribui para uma melhor determinação, seleção e avaliação qualitativa e quantitativa dos impactos significativos em matéria de igualdade de género nas avaliações e <i>análises de impacto</i> , dentro dos limites dos dados disponíveis, respeitando simultaneamente o princípio da análise proporcionada, que faz parte das orientações para legislar melhor. A Comissão ainda não realizou análises das necessidades e dos impactos em termos de género dos programas e instrumentos de financiamento da UE, nem comunicou os resultados dessas análises nas avaliações de impacto, nas outras avaliações ou nos relatórios sobre o desempenho.	
	3, alínea a)	105				
	3, alínea b)	105				

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	3, alínea c)	105			A recomendação foi parcialmente executada através da revisão das ferramentas para legislar melhor realizada em 2021 (ferramenta nº 43 sobre mecanismos e indicadores de acompanhamento) e no contexto do novo <i>Regulamento Financeiro</i> , que é aplicável desde 30 de setembro de 2024. A Comissão não poderá executar as principais partes da recomendação enquanto não começar a elaborar o conteúdo de futuras propostas legislativas.	
	4, alínea a)	107				
	4, alínea b)	107			O novo Regulamento Financeiro, aplicável desde 30 de setembro de 2024, poderá facilitar a tomada em consideração da igualdade de género na elaboração do próximo <i>quadro financeiro plurianual</i> (QFP). A Comissão ainda não incluiu objetivos e indicadores de desempenho relacionados com o género em propostas legislativas, uma vez que as propostas para o QFP pós-2027 ainda não foram adotadas.	
	5, alínea a)	108			A Comissão desenvolveu um sistema de acompanhamento dos fundos afetados e utilizados para apoiar a igualdade de género que pode ser aplicado a todos os programas de financiamento da UE, incluindo o <i>Mecanismo de Recuperação e Resiliência</i> . A metodologia de acompanhamento do sistema não tem em conta os potenciais efeitos negativos e a Comissão utiliza amplamente a pontuação de género 0* (cerca de 20% do orçamento da UE). Esta pontuação significa que o contributo do programa para a igualdade de género não é claro.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	5, alínea b)	108				
	5, alínea c)	108			A Comissão não começou a analisar se é adequado propor uma percentagem do orçamento da UE para utilizar no apoio à igualdade de género. Considera que o calendário desta análise depende da preparação do próximo QFP.	
	6	109				
RE 11/2021, Apoio excecional aos produtores de leite da UE entre 2014 e 2016 – A eficiência futura pode ser melhorada	1, alínea a)	83				
	1, alínea b)	83				
	2, alínea a)	87			A Comissão não aceitou nem executou a recomendação.	
	2, alínea b)	87				
	3	89				
RE 12/2021, Princípio do poluidor-pagador: aplicação incoerente nas políticas e ações ambientais da UE	1, alínea a)	72				
	1, alínea b)	72				
	2, alínea a)	73			A avaliação da Diretiva Responsabilidade Ambiental (DRA), que visa apreciar a eficácia, a eficiência, a pertinência, a coerência e o valor acrescentado europeu dos critérios da DRA, foi aprovada na <i>consulta interserviços</i> . A avaliação da DRA ainda não foi publicada.	
	2, alínea b)	73			Ver observações sobre a recomendação 2, alínea a).	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	3, alínea a)	74			A Comissão iniciou algumas ações de informação destinadas ao seu pessoal e outras que se dirigem diretamente às <i>autoridades de gestão</i> . São necessárias medidas mais substanciais por parte da Comissão, em colaboração com os Estados-Membros, para garantir que a utilização dos fundos da UE para a despoluição é subordinada a verificações de que as autoridades competentes tomaram todas as medidas necessárias para imputar ao poluidor a poluição pela qual este é responsável.	
	3, alínea b)	74			A Comissão empreendeu algumas ações modestas para promover a utilização de instrumentos de garantia financeira para as responsabilidades decorrentes da DRA: materiais de formação, seminários, análise da situação em termos de adesão a destes instrumentos. São necessárias medidas mais substanciais da parte da Comissão a fim de examinar plenamente a margem para que as alterações legislativas exijam a utilização de garantias financeiras para cobrir os riscos ambientais causados pelos operadores.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 13/2021 , Os esforços da UE para combater o branqueamento de capitais no setor bancário são fragmentados e a aplicação é insuficiente	1, alínea a)	115	✓		Em 2022, a Comissão publicou o relatório sobre a avaliação dos riscos de branqueamento de capitais e de financiamento do terrorismo relacionados com atividades transnacionais a que está exposto o mercado interno (COM(2022) 554 final). Esta avaliação agregada refletiu a dimensão geográfica e deu prioridade aos riscos de forma limitada (para um setor). Na revisão do quadro da UE em matéria de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo, publicada em junho de 2024, o mandato da Comissão relativo às avaliações de risco da União foi alterado de modo a incluir uma referência específica a "áreas e setores", mas, até à data, não foi aplicado na prática. De um modo geral, a inclusão da dimensão geográfica e a prioridade dada aos riscos são ainda muito reduzidas.	
	1, alínea b)	115	✓		A Comissão aplicou uma nova metodologia para gerar a lista de países terceiros, que deverá contribuir para uma melhor integração das diferentes fontes de informação. Consequentemente, vários países foram incluídos na lista autónoma da UE, mas este processo continua a ser a exceção devido a limitações de recursos.	
	1, alínea c)	115	✓			
	2	117	✓			
	3, alínea a)	120	✓			
	3, alínea b)	120	✓			

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	3, alínea c)	120	✓			
RE 14/2021, Cooperação Interreg: potencial das regiões transfronteiriças da União Europeia ainda por explorar plenamente	1, alínea b)	97	✓			
	3, alínea a)	99	✓			
	3, alínea b)	99	✓			
RE 15/2021, Direitos dos passageiros dos transportes aéreos durante a pandemia de COVID-19: direitos essenciais não são protegidos, apesar dos esforços da Comissão	1, alínea a)	76	✓			
	1, alínea b)	76	✓			
	1, alínea c)	76	✓			
	1, alínea d)	76	✓			
	1, alínea e)	76	✓		A Comissão tomou algumas medidas, mas não apresentou propostas legislativas para atenuar o risco de uma crise de liquidez ou de insolvência das transportadoras, por exemplo revendo as regras sobre a saúde financeira das companhias aéreas.	
	2, alínea a)	78	✓			
	2, alínea b)	78	✓			
	3, alínea a)	79	✓			

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	3, alínea b)	79	✓			
	3, alínea c)	79	✓		A Comissão avaliou a eficácia da aplicação da legislação da UE em matéria de defesa do consumidor ao abrigo do regulamento relativo à cooperação no domínio da defesa do consumidor, incluindo a utilização dos poderes das autoridades competentes. Não apresentou propostas para corrigir as insuficiências detetadas na aplicação deste regulamento.	
	4	80	✓			
RE 16/2021, Política agrícola comum e clima – Metade das despesas da UE com clima, mas emissões das explorações agrícolas sem diminuir	1, alínea a)	93	✓			
	1, alínea b)	93	✓			
	1, alínea c)	93	✓		A Comissão aconselhou os Estados-Membros sobre as medidas mais eficazes para reduzir as emissões de gases com efeito de estufa com origem na produção animal e nos fertilizantes. O impacto estimado das ações incluídas nos planos finais da <i>política agrícola comum</i> para reduzir estas emissões é demasiado modesto para ser considerado eficaz.	
	2, alínea a)	94	✓			
	2, alínea b)	94	✓			
	3, alínea a)	95	✗		A Comissão não aceitou nem executou a recomendação.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	3, alínea b)	95	✓			
RE 17/2021, Cooperação da UE com países terceiros em matéria de readmissão: ações pertinentes, mas poucos resultados	1 (primeiro ponto)	124	✓			
	1 (segundo ponto)	124	✓			
	2 (primeiro ponto)	125	✓			
	2 (segundo ponto)	125	✓			
	3	127	✓			
	4 (primeiro ponto)	135	✓			
	4 (segundo ponto)	135	✓			

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 18/2021, Supervisão, pela Comissão, dos Estados-Membros que saem de um programa de ajustamento macroeconómico: um instrumento adequado que é preciso simplificar	1, alínea a)	94	✓			
	1, alínea b)	94	✓			
	1, alínea c)	94	✓			
	2, alínea a)	96	✓		Não existem provas de que a supervisão pós-programa venha a ser suspensa antes de ser atingido o limiar de 75%. A Comissão respondeu que não havia apoio suficiente por parte do Eurogrupo para alterar a legislação em conformidade.	
	2, alínea b)	96	✓		Embora as atividades de supervisão tenham sido menos intensas, a frequência e a duração da supervisão pós-programa continuam a ser as mesmas. Consequentemente, os encargos para a Comissão e os Estados-Membros permanecem praticamente inalterados.	
	2, alínea c)	96	✓		No que diz respeito a tornar as atividades de supervisão menos onerosas e mais eficientes, a Comissão não propôs alterar a legislação nem mudou as suas orientações. Até à data, não há provas de uma redução da periodicidade dos relatórios no âmbito da supervisão reforçada.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	3, alínea a)	99			As reformas que permaneceram por concluir após a saída do programa estão a ser seguidas através das várias vertentes de supervisão económica, incluindo o Semestre Europeu e a supervisão pós-programa. É ainda necessário concluir a revisão do vade-mécum interno da DG ECFIN sobre os programas de ajustamento económico na área do euro e atualizar os acordos de fornecimento de dados entre os países abrangidos pela supervisão pós-programa e a Comissão.	
	3, alínea b)	99				
RE 20/2021, Utilização sustentável da água na agricultura: os fundos da PAC têm maior probabilidade de promover o aumento de utilização da água do que a sua eficiência	1	92				
	2, alínea a)	95				
	2, alínea b)	95				
	2, alínea c)	95				
	3, alínea a)	98				
	3, alínea b)	98			A Comissão pretende que a avaliação do impacto do financiamento do desenvolvimento rural e do apoio ao mercado na utilização da água, iniciada em novembro de 2024, faça parte da avaliação intercalar da política agrícola comum. Esta avaliação está prevista para dezembro de 2026 e está, por conseguinte, em consonância com o prazo de execução desta recomendação indicado no Relatório Especial do Tribunal.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 21/2021, Biodiversidade e combate às alterações climáticas nas florestas da União: o financiamento da UE teve resultados positivos, mas limitados	1, alínea a)	74	✓			
	1, alínea b)	74	✓			
	2, alínea a)	74	✓			
	2, alínea b)	74	✓			
	3, alínea a)	74	✓			
	3, alínea b)	74	✓			
RE 22/2021, Financiamento sustentável: é necessária uma ação mais coerente da UE a fim de reorientar o financiamento para o investimento sustentável	1, alínea a)	85	✓			
	1, alínea b)	85	✓			
	1, alínea c)	85	✓			
	2	86	✓			
	3, alínea a)	87	✓			
	3, alínea b)	87	✓			
	4, alínea a)	88	✓			
	4, alínea b)	88	✓			

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	5, alínea a)	90			A secção 6 do documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a arquitetura de integração das alterações climáticas no quadro financeiro plurianual para 2021-2027 (SWD(2022) 225 final) define as modalidades de aplicação do princípio de " <i>não prejudicar (significativamente)</i> " no orçamento da UE. Refere que este princípio diz respeito apenas a 25 dos 36 programas orçamentais da UE e que programas como o Programa Europa Digital (que financia projetos em domínios como a supercomputação ou a inteligência artificial) não são pertinentes.	
	5, alínea b)	90				
	5, alínea c)	90				
	5, alínea d)	90			A Comissão comunica informações sobre as despesas da União a que é aplicado um coeficiente climático de 100% com base nos critérios da taxonomia da UE apenas em algumas das <i>declarações de desempenho sobre os programas</i> de 2023. Por conseguinte, não é possível consolidar com exatidão o montante total das despesas da União a que é aplicado um coeficiente climático de 100%.	
	6, alínea a)	91			Estão atualmente a ser desenvolvidos indicadores de desempenho comuns que deverão permitir acompanhar melhor os investimentos sustentáveis da UE.	
	6, alínea b)	91				

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 23/2021, Redução da grande corrupção na Ucrânia: várias iniciativas da UE, mas resultados ainda insuficientes	1, alínea a)	91	✓			
	1, alínea b)	91	✓		A Ucrânia impôs sanções a pessoas de grande notoriedade suspeitas de colocarem em causa a segurança nacional e de participarem em atividades de corrupção. As sanções incluem a proibição de viajar e o congelamento de bens, restringindo efetivamente as atividades destas pessoas, tanto a nível nacional como internacional. No âmbito do processo de adesão à União, a Ucrânia está a aplicar mecanismos sólidos para combater a grande corrupção, reduzindo assim a necessidade de a UE impor restrições separadas às pessoas. Para além das sanções nacionais, que se aplicam na Ucrânia, não existe um mecanismo para impedir que os ucranianos suspeitos de grande corrupção entrem na União e aí utilizem os seus ativos.	
	1, alínea c)	91	✓			
	2, alínea a)	92	✓			
	2, alínea b)	92	✓			
	3, alínea a)	93	✓			
	3, alínea b)	93	✓			
	3, alínea c)	93	✓			
	4, alínea a)	95	✓			
	4, alínea b)	95	✓			

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	5, alínea a)	98				
	5, alínea b)	98				
	6	99				
	7, alínea a)	102				
	7, alínea b)	102			A execução desta recomendação não é possível atualmente devido à guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia. No entanto, a Comissão prestou apoio às autoridades ucranianas na realização de várias reformas cruciais que lançam as bases para fazer face às moratórias da dívida no futuro.	
RE 24/2021, Financiamento baseado no desempenho na política de coesão: ambições meritórias, mas subsistiram obstáculos no período de 2014-2020	1, alínea a)	128			A Comissão tomou medidas para assegurar que o cumprimento das condições habilitadoras constitui um ponto permanente da ordem de trabalhos das reuniões do comité de acompanhamento. A Comissão baseia-se nas informações fornecidas por cada Estado-Membro e pelas respetivas autoridades administrativas sobre o cumprimento destas condições, uma vez que não realiza o seu próprio acompanhamento e análise.	
	1, alínea b)	128			Embora a Comissão tenha aceite a recomendação, não comunicou de todo, nos <i>relatórios anuais de atividades</i> , informações sobre as suas atividades de execução relacionadas com o cumprimento das condições habilitadoras pelos Estados-Membros. O motivo prende-se com a baixa taxa global de incumprimento e os progressos significativos realizados nos últimos dois anos.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	2, alínea a)	128	✓		A Comissão tomou medidas para assegurar que informou atempadamente os Estados-Membros sobre o método a aplicar na revisão intercalar. As informações que transmitiu aos Estados-Membros não são suficientemente específicas para garantir a aplicação de um método claro e comum na revisão intercalar de todos os programas. O Tribunal não encontrou provas suficientes da forma como se espera que os Estados-Membros atribuam o montante de flexibilidade no resto do período.	
	2, alínea b)	128	✓		A revisão intercalar de 2025 ainda não foi concluída. Por conseguinte, o Tribunal não pode avaliar se, no âmbito do investimento do Fundo de Coesão nos Estados-Membros, a Comissão teve em conta as conclusões pertinentes da avaliação de 2024 relativa à utilização do MRR por esses Estados-Membros. O prazo para a aplicação desta recomendação ainda está em curso.	
	3, alínea a)	128	✓			
	3, alínea b)	128	✓		A Comissão avalia os pedidos fundamentados dos Estados-Membros para a alteração das condições a cumprir ou das <i>realizações</i> /resultados a alcançar, mas não definiu critérios específicos para essas avaliações.	
	4, alínea a)	128	✓			

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	4, alínea b)	128	✓		A Comissão partilhou orientações com as autoridades nacionais quanto à forma de dar garantias sobre a aplicação das regras que regem o mercado interno (<i>contratação pública e auxílios estatais</i>) para os regimes de "financiamento não associado aos custos". A nota explicativa não estabelece requisitos mínimos de controlo para que as autoridades de gestão ou os organismos de execução possam dar garantias sobre a conformidade com as regras do mercado interno sem verificar operações individuais. Não está previsto um papel claro para as <i>autoridades de auditoria</i> e não são especificadas as consequências em caso de deficiências.	
RE 25/2021, Apoio do FSE para o combate ao desemprego de longa duração: as medidas devem ser objeto de um melhor direcionamento, adaptação e acompanhamento	1	79	✓			
	2	79	✓			
	3	79	✓		Está em curso o estudo para, no âmbito da <i>avaliação ex post</i> relativa ao período de 2014-2020, avaliar a eficácia das medidas de "acesso ao emprego" para os desempregados de longa duração. Não foram tomadas medidas reativas com base nas conclusões da referida avaliação.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
RE 26/2021, <i>Regularidade</i> das despesas na política de coesão da UE: a Comissão divulga anualmente um <i>nível de erro estimado</i> mínimo que não é definitivo	1	77			A Comissão não aceitou nem executou a recomendação.	
	2, alínea a)	83			A Comissão tomou medidas para melhorar a forma como o seu plano de <i>auditorias de conformidade</i> reflete a avaliação dos riscos, bem como para documentar e explicar as razões das alterações decorrentes da tomada em consideração de outros fatores. Subsistem insuficiências no que diz respeito à exaustividade da avaliação dos riscos e à recolha dos dados históricos.	
	2, alínea b)	83				
	2, alínea c)	83				
	2, alínea d)	83			A Comissão não aceitou nem executou a recomendação.	
	3, alínea a)	86			No Relatório Anual relativo a 2021 (ponto 5.62) e no Relatório Anual relativo a 2022 (ponto 6.70), o Tribunal constatou que a Comissão melhorou a metodologia para estimar o risco máximo através da inclusão de uma taxa suplementar aplicada aos <i>programas operacionais</i> não auditados. Subsistem ainda insuficiências na metodologia.	
	3, alínea b)	86			A Comissão melhorou a redação dos relatórios anuais de atividades (RAA) da DG EMPL e da DG REGIO, a fim de clarificar a forma como é obtida a garantia para cada programa. Em especial, o Tribunal reconhece melhorias nos projetos de RAA relativos a 2024 das duas DG, a que teve acesso informalmente antes da publicação, mas que ainda não foram assinados.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	4	88			O Conselho de Administração Institucional transmitiu orientações aos serviços centrais sobre a elaboração do <i>Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução</i> (RAGE). O Tribunal entende que compete ao responsável pelo RAGE emitir as instruções pertinentes – ou seja, ao Colégio de Comissários e não ao Conselho de Administração Institucional. Além disso, em vários relatórios, o Tribunal constatou que são recorrentes os problemas de qualidade dos dados no RAGE.	
RE 27/2021, Apoio da UE ao turismo: é necessário renovar a orientação estratégica e melhorar o método de financiamento	1	74				
	2	76				

Fonte: TCE.

Anexo 12.2 – Seguimento das recomendações dos relatórios especiais de 2021 do Tribunal – Outras entidades auditadas

Nível de aceitação:  aceite  parcialmente aceite  não aceite  sem informações

Nível de execução:  totalmente executada  executada na maior parte dos aspetos  executada em alguns aspetos  não executada  já não é pertinente ou avaliação inconclusiva

Nível de cumprimento dos prazos:  dentro do prazo  com atraso  prazo não terminou  nenhuma medida tomada  cumprimento do prazo não avaliado

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
Conselho Único de Resolução (CUR)						
RE 01/2021, Planeamento da resolução ao abrigo do Mecanismo Único de Resolução	1, alínea a)	112				
	1, alínea b)	112				
	1, alínea c)	112			Segundo o manual de planeamento da resolução, de 2022, as equipas internas de resolução são obrigadas a comunicar desvios significativos em relação às políticas do CUR, o que não acontecia anteriormente. O manual não explica o termo "significativo", deixando-o ao critério das equipas internas de resolução.	
	2, alínea a)	115				

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	2, alínea b)	115			A conclusão do ciclo de planeamento da resolução de 2020 registou um atraso de oito meses. Os ciclos de planeamento da resolução de 2021 e 2022 sofreram um atraso de três meses, o que representa uma melhoria de cinco meses em comparação com o de 2020. Não existem dados para o ciclo de 2023. O CUR não completou os ciclos anuais de planeamento da resolução dentro do prazo estabelecido (ver pontos 9, 77 e 115 do Relatório Especial 01/2021).	
	3, alínea a)	119				
	3, alínea b)	119			O CUR desenvolveu critérios quantitativos para o seu pessoal, que não foram acordados com as autoridades nacionais de resolução. Não desenvolveu critérios qualitativos. São necessários critérios tanto quantitativos como qualitativos para assegurar uma composição adequada das equipas internas de resolução em termos de pessoal.	

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex)						
RE 08/2021, Apoio da Frontex à gestão das fronteiras externas: ainda não é suficientemente eficaz	1, alínea a), subalínea i)	90	✓			
	1, alínea a), subalínea ii)	90	✓			
	1, alínea a), subalínea iii)	90	✓			
	1, alínea a), subalínea iv)	90	✓		O intercâmbio automatizado de informações entre os sistemas nacionais e a base de dados do Eurosur, bem como a tradução automática, ainda não foram instituídos. O projeto está em curso.	
	1, alínea b)	90	✓			
	2, alínea a), subalínea i)	92	✓			
	2, alínea a), subalínea ii)	92	✓			
	2, alínea a), subalínea iii)	92	✓		Os guardas de fronteira ainda não têm acesso fiável a todos os produtos de análise de risco pertinentes.	
	3, alínea a)	94	✓			
	3, alínea b), subalínea i)	94	✓			

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	3, alínea b), subalínea ii)	94	✓		O principal processo de avaliação da vulnerabilidade é realizado separadamente para cada Estado-Membro. Embora a Frontex realize ocasionalmente avaliações da vulnerabilidade a nível regional, estas não são sistemáticas.	
	3, alínea b), subalínea iii)	94	✓		Não houve tentativas para acompanhar os casos em que as medidas destinadas a corrigir as vulnerabilidades detetadas num determinado país podem ter repercussões nos países vizinhos.	
	4, alínea a)	97	✓		A Frontex não organizou quaisquer exercícios de resposta rápida entre 2020 e 2024.	
	4, alínea b)	97	✓			
	4, alínea c)	97	✓			
	4, alínea d)	97	✓			
	5, alínea a)	101	✓			
	5, alínea b)	101	✓			

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE)						
RE 09/2021, Desinformação na UE – fenómeno combatido, mas não controlado	2, alínea a)	113				
	2, alínea b)	113				
	2, alínea c)	113				
	2, alínea d)	113			A divisão StratCom do SEAE publica relatórios anuais de atividades desde março de 2022. Além disso, elabora planos para o ano seguinte com base nos resultados das atividades. Embora alguns projetos estejam atualmente em fase de avaliação individual, não existe um processo de avaliação formal ao nível das divisões em questão.	
	3, alínea a)	115			O Tribunal recomendou que o SEAE solicitasse informações pormenorizadas aos Estados-Membros sobre as razões para o seu baixo nível de empenho no sistema de alerta rápido e tomasse as medidas operacionais necessárias para lhe dar resposta. O Tribunal considera que esta recomendação deixou de ser pertinente, uma vez que, em resposta à guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia iniciada em 2022, os Estados-Membros aumentaram o nível de empenho no sistema de alerta rápido.	
	3, alínea b)	115				
	3, alínea c)	115				

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
Autoridade Bancária Europeia (EBA)						
RE 13/2021, Os esforços da UE para combater o branqueamento de capitais no setor bancário são fragmentados e a aplicação é insuficiente	3, alínea d)	120	✓			
	3, alínea e)	120	✓			
	4, alínea a)	122	✓			
	4, alínea b)	122	✓			
	4, alínea c)	122	✓			
Banco Central Europeu (BCE)						
RE 13/2021, Os esforços da UE para combater o branqueamento de capitais no setor bancário são fragmentados e a aplicação é insuficiente	4, alínea d)	122	✓			
	4, alínea e)	122	✓			

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol)						
RE 19/2021, Apoio da Europol na luta contra a introdução clandestina de migrantes: um parceiro valorizado, mas pouca utilização das fontes de informação e pouca medição dos resultados	1, alínea a)	75	✓			
	1, alínea b)	75	✓			
	1, alínea c)	75	✓			
	2, alínea a)	77	✓			
	2, alínea b)	77	✓			
	2, alínea c)	77	✓			
	3, alínea a)	80	✓			
	3, alínea b)	80	✓		A Europol não estabeleceu indicadores específicos para comunicar informações para o exterior sobre os seus esforços de luta contra a fraude documental e o branqueamento de capitais.	
	3, alínea c)	80	✓			
	3, alínea d)	80	✓			

Número e título do relatório	Nº da recomendação	Ponto do RE	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação		
				Nível de execução	Observações	Nível de cumprimento dos prazos
	4, alínea a)	82			A Europol utiliza o mecanismo da unidade operacional (OTF) para definir a prioridade das operações centradas nas atividades criminosas de alvos de elevado valor que representam o maior risco para a segurança interna da UE. Abaixo do nível de alvos de elevado valor, está em curso a revisão dos atuais critérios de definição de prioridades e a classificação dos processos que dão entrada (em processos de base, de prioridade baixa e prioritários). Esta revisão exige a implantação de uma aplicação específica de gestão uniforme de processos para tratar todos os casos operacionais, que foi definida como prioritária e deverá ser apresentada em 2025.	
	4, alínea b)	82			Ver observações sobre a recomendação 4, alínea a).	

Fonte: TCE.

Apêndice

Relatório

(nos termos do artigo 92º, nº 4,
do Regulamento (UE) nº 806/2014)

**relativo ao exercício de 2024 sobre eventuais passivos
contingentes resultantes do desempenho por parte
do Conselho e da Comissão das suas funções
ao abrigo do Regulamento (UE) nº 806/2014**

Introdução

Base jurídica

01 O artigo 92º, nº 4, do [Regulamento relativo ao Mecanismo Único de Resolução](#) (MUR) exige que o TCE apresente um relatório que aborde eventuais passivos contingentes (para o CUR, o Conselho, a Comissão ou outros) resultantes do desempenho por parte do CUR, do Conselho e da Comissão das suas funções ao abrigo do presente regulamento. Este apêndice abrange os passivos contingentes da Comissão e do Conselho relacionados com o MUR, sendo os do Conselho Único de Resolução (CUR) tratados no relatório anual sobre as agências da UE relativo ao exercício de 2024. Os passivos contingentes da Comissão e do Conselho relacionados com o MUR são igualmente abrangidos pela opinião do Tribunal sobre a fiabilidade das contas consolidadas da UE (ver ponto II da Declaração de Fiabilidade do TCE dirigida ao Parlamento Europeu e ao Conselho – relatório do auditor independente).

Passivos contingentes: definição e critérios de reconhecimento

02 Os passivos contingentes definem-se como:

- o uma possível obrigação que resulta de acontecimentos passados e cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais acontecimentos futuros incertos não totalmente sob controlo da União Europeia;
- o ou uma obrigação presente que resulta de acontecimentos passados, mas que não é reconhecida porque não é provável que um dispêndio de recursos económicos que incorporam benefícios económicos ou serviços potenciais seja exigido para liquidar a obrigação, ou porque a quantia da obrigação não pode ser mensurada com suficiente fiabilidade.

03 Para determinar se um passivo contingente deve ser divulgado ou se uma provisão deve ser reconhecida, é necessário avaliar a probabilidade de dispêndio de recursos económicos (em geral, de numerário). Se um futuro dispêndio de recursos for:

- o provável, deve ser reconhecida uma provisão;
- o possível, deve ser divulgado um passivo contingente;
- o remoto, não é necessária divulgação.

Informações de contexto sobre passivos contingentes relacionados com o Mecanismo Único de Resolução

04 No desempenho das suas funções ao abrigo do [Regulamento MUR](#), o CUR, o Conselho e a Comissão podem incorrer em passivos contingentes associados a processos judiciais em curso (perante os tribunais da UE ou nacionais) relacionados com:

- o **as suas decisões de resolução e de não resolução¹**: tanto uma decisão de aplicar como de não aplicar instrumentos de resolução pode ser contestada perante um tribunal;
- o **o princípio de que "nenhum credor fica pior"**: a fim de salvaguardar os direitos fundamentais de propriedade, o [Regulamento MUR](#) exige que nenhum credor fique em pior situação no âmbito da resolução do que ficaria ao abrigo de um processo normal de insolvência. Com base neste princípio, os credores que teriam recebido um tratamento mais favorável ao abrigo de um processo normal de insolvência devem ser compensados pelo Fundo Único de Resolução. Para apreciar o tratamento de credores e acionistas, deve ser realizada uma avaliação da diferença de tratamento.

¹ No seu acórdão de 18 de junho de 2024 (processo [C-551/22 P](#)), o Tribunal de Justiça considerou que apenas as decisões de aprovação da Comissão podem ser objeto de recurso perante os tribunais da UE (ver ponto [10](#)).

Observações

Parte I: Passivos contingentes da Comissão

05 O [quadro 1](#) apresenta o número de processos judiciais relacionados com o MUR que podem afetar a Comissão em resultado do desempenho das suas funções ao abrigo do [Regulamento MUR](#), bem como os passivos contingentes associados, no montante de 0 euros, divulgados nas contas da Comissão, e as provisões conexas de 0 euros reconhecidas nas mesmas.

Quadro 1 – Processos judiciais relacionados com o MUR que podem afetar a Comissão, passivos contingentes associados e provisões conexas

Processos relacionados com	Número de processos nos tribunais da UE	Passivos contingentes associados divulgados nas contas da Comissão (milhões de euros)	Provisões conexas reconhecidas nas contas da Comissão (milhões de euros)
	(Os números entre parênteses referem-se aos valores indicados no Relatório do TCE relativo a 2023)		
Decisões de resolução e de não resolução	6 (12)	0 (0)	0 (0)
<i>Resolução do Banco Popular Español, S.A. (BPE)</i>	<i>4 (8)</i>	<i>0 (0)</i>	<i>0 (0)</i>
<i>Resolução do Sberbank d.d. e do Sberbank banka d.d. e não resolução do Sberbank Europe AG</i>	<i>2 (4)</i>	<i>0 (0)</i>	<i>0 (0)</i>
Decisões relativas ao princípio de que nenhum credor fica pior	2 (0)	0 (não aplicável)	0 (não aplicável)
TOTAL	8 (12)	0 (0)	0 (0)

Fonte: contas de 2024 da Comissão e informações adicionais facultadas pela Comissão, bem como informações de curia.europa.eu.

06 Em 7 de junho de 2017, a Comissão aprovou a decisão de resolução do CUR relativa ao **Banco Popular Español, S.A.** Em meados de 2025, havia quatro processos pendentes² perante os tribunais da UE respeitantes a esta decisão e que afetam a Comissão, em comparação com os oito processos que o TCE referiu no seu relatório relativo a 2023. Esta diminuição do número de processos pendentes explica-se pelos seguintes desenvolvimentos:

- quatro processos não-piloto³ apresentados em 2017, e que afetam a Comissão, não foram referidos no relatório do TCE relativo a 2023;
- dos quatro recursos interpostos em relação aos acórdãos do Tribunal Geral nos processos-piloto do Banco Popular Español em que a Comissão era demandada⁴, um foi retirado pelo recorrente e arquivado⁵, um foi arquivado por despacho do Tribunal de Justiça⁶ e a dois foi negado provimento⁷;
- os quatro processos por indemnização apresentados em 2022 ao Tribunal Geral⁸ foram todos retirados.

07 Em 1 de março de 2022, a Comissão aprovou a decisão de resolução do CUR relativa ao **Sberbank banka d.d.** e ao **Sberbank d.d.** No mesmo dia, o CUR adotou uma decisão de não resolução relativa ao **Sberbank Europe AG**. Em meados de 2025, estavam pendentes perante os tribunais da UE dois processos respeitantes a esta decisão que afetam a Comissão⁹, em comparação com os quatro processos que o TCE referiu no seu relatório relativo a 2023. Esta diminuição do número de processos pendentes explica-se pelos seguintes desenvolvimentos:

- Os subsequentes recursos¹⁰ interpostos contra os acórdãos (despachos) do Tribunal Geral e do Tribunal de Justiça da União Europeia, relativos às duas

² Processos T-678/17, T-600/17, T-499/17 e T-498/17.

³ Processos T-678/17, T-600/17, T-499/17 e T-498/17.

⁴ Processos C-448/22 P [em francês], C-535/22 P, C-539/22 P [em inglês] e C-541/22 P [em inglês].

⁵ Processo C-539/22 P [em inglês].

⁶ Processo C-448/22 P [em francês].

⁷ Processos C-535/22 P e C-541/22 P.

⁸ Processos T-294/22, T-474/22, T-475/22 e T-477/22.

⁹ Processos T-523/22 e T-524/22.

¹⁰ Processos C-690/22 P(I), C-693/23 P(I), C-708/23 P e C-709/23 P [todos em inglês].

petições¹¹ para que a decisão de aprovação da Comissão fosse anulada, foram indeferidos. Contudo, as duas petições continuam pendentes.

- o Foram declarados inadmissíveis pelo Tribunal Geral dois outros recursos¹² que também pediam a anulação da decisão de aprovação, pela Comissão, mas o recorrente interpôs recurso dos despachos de indeferimento¹³. Além disso, uma petição de 2022¹⁴ para que a decisão de aprovação da Comissão fosse anulada, que o Tribunal Geral declarou inadmissível, mas da qual o recorrente interpôs recurso do despacho de indeferimento¹⁵, não foi mencionado no relatório do TCE relativo a 2023.
- o Em maio de 2025, foi negado provimento aos três recursos interpostos contra os despachos de indeferimento nos processos T-525/22, T-526/22 e T-527/22¹⁶.

08 Em março de 2025, foram apresentadas duas petições¹⁷ relativas a decisões do CUR sobre o princípio de que nenhum credor fica pior respeitantes ao Sberbank banka d.d. e ao Sberbank d.d. A Comissão está a intervir para defender a legalidade do Regulamento MUR e das decisões do CUR.

09 A Comissão considera que é remota a probabilidade de um resultado desfavorável nestes processos, pelo que não divulgou quaisquer passivos contingentes nem reconheceu quaisquer provisões a este respeito.

10 Além disso, a Comissão interpôs recurso¹⁸ do acórdão do Tribunal Geral noutro processo¹⁹ relativo ao facto de o recurso ter sido interposto apenas contra a decisão de resolução do CUR e não contra a decisão da Comissão que aprova o programa de resolução do CUR. No seu acórdão de 18 de junho de 2024, o Tribunal de Justiça

¹¹ Processos T-523/22 e T-524/22.

¹² Processos T-525/22 e T-526/22.

¹³ Processos C-791/23 P e C-792/23 P.

¹⁴ Processo T-527/22 [em inglês].

¹⁵ Processo C-793/23 P.

¹⁶ Processos C-791/23 P, C-792/23 P e C-793/23 P.

¹⁷ Processos T-147/25 e T-149/25.

¹⁸ Processo C-551/22 P.

¹⁹ Processo T-481/17.

considerou que apenas as decisões de aprovação da Comissão podem ser objeto de recurso perante os tribunais da UE.

Parte II: Passivos contingentes do Conselho

11 O [quadro 2](#) apresenta o número de processos judiciais relacionados com o MUR que podem afetar o Conselho em resultado do desempenho das suas funções ao abrigo do [Regulamento MUR](#), bem como os passivos contingentes associados, no montante de 0 euros, divulgados nas contas do Conselho, e as provisões conexas de 0 euros reconhecidas nas mesmas.

Quadro 2 – Processos judiciais relacionados com o MUR que podem afetar o Conselho, passivos contingentes associados e provisões conexas

Processos relacionados com	Número de processos nos tribunais da UE	Passivos contingentes associados divulgados nas contas do Conselho (milhões de euros)	Provisões conexas reconhecidas nas contas do Conselho (milhões de euros)
	(Os números entre parênteses referem-se aos valores indicados no Relatório do TCE relativo a 2023)		
Decisões de resolução e de não resolução	0 (0)	Não aplicável	
Decisões relativas ao princípio de que nenhum credor fica pior	0 (0)	Não aplicável	
TOTAL	0 (0)	0 (0)	0 (0)

Fonte: contas de 2024 do Conselho e informações adicionais facultadas pelo Conselho, bem como informações de curia.europa.eu.

12 O Conselho não divulgou quaisquer passivos contingentes (nem reconheceu quaisquer provisões) resultantes do desempenho das suas funções ao abrigo do Regulamento MUR, uma vez que não existem processos pendentes nos tribunais da UE em que o Conselho seja demandado e que possam dar origem a passivos contingentes.

Respostas das instituições ao Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2024

Índice

		Página
Capítulo 1	Declaração de Fiabilidade e informações em seu apoio	
	Respostas da Comissão Europeia	473
Capítulo 2	Gestão orçamental e financeira	
	Respostas da Comissão Europeia	480
Capítulo 3	Orçamento da UE: obter resultados	
	Respostas da Comissão Europeia	486
Capítulo 4	Receitas	
	Respostas da Comissão Europeia	493
Capítulo 5	Mercado único, inovação e digital	
	Respostas da Comissão Europeia	496
Capítulo 6	Coesão, resiliência e valores	
	Respostas da Comissão Europeia	505
Capítulo 7	Recursos naturais e ambiente	
	Respostas da Comissão Europeia	517
Capítulo 8	Migração e gestão das fronteiras Segurança e defesa	
	Respostas da Comissão Europeia	522

Capítulo 9	Vizinhança e mundo	
	Respostas da Comissão Europeia	528
Capítulo 10	Administração pública europeia	
	Respostas do Parlamento Europeu	532
	Respostas da Comissão Europeia	536
Capítulo 11	Mecanismo de Recuperação e Resiliência	
	Respostas da Comissão Europeia	538
Capítulo 12	Seguimento das recomendações formuladas nos relatórios especiais do Tribunal publicados em 2021	
	Respostas da Comissão Europeia	552
	Respostas da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex)	568
	Respostas da Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol)	569

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2024 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CAPÍTULO 1: DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE E INFORMAÇÕES EM SEU APOIO»

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

Em 2024, no contexto da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia e do aumento da incerteza mundial, das crises humanitárias, das catástrofes naturais e da turbulência económica, a União Europeia e o seu orçamento mantiveram-se como uma fonte de estabilidade, resiliência e investimentos estratégicos. A Comissão continuou a dar prioridade à melhor utilização possível do dinheiro dos contribuintes, assegurando que o orçamento da UE é gasto de forma correta e responsável.

A Comissão, em conjunto com as autoridades dos Estados-Membros no caso dos programas em regime de gestão partilhada, realiza centenas de milhares de controlos¹. Com base nos resultados desses controlos e tal como confirmado pela conclusão geral do auditor interno, a Comissão considera que o orçamento da UE para 2024 estava bem protegido contra erros de despesa e fraude.

Desde 2024, a Comissão apresenta as suas conclusões sobre o grau de proteção do orçamento da UE ao nível das rubricas do quadro financeiro plurianual (QFP). Tal deve-se ao facto de, para a política agrícola comum (PAC) 2023-2027, a Comissão já não poder determinar um risco quantitativo no momento do pagamento (e do encerramento). Este facto levou à utilização de um novo indicador para a rubrica «Recursos naturais e ambiente»: a parte das despesas que é considerada de baixo risco. Para todas as outras rubricas do QFP, os riscos no pagamento e no encerramento continuam a ser quantificados.

Em 2024, para as rubricas do QFP em que é determinado um risco quantitativo no momento do pagamento, esse risco manteve-se abaixo do limiar de materialidade de 2 %, exceto na rubrica «Coesão, resiliência e valores», em coerência com os anos anteriores. Esta estabilidade é sustentada pelo facto de uma grande parte das despesas em 2024 estar ainda relacionada com o período de 2014-2020, com regras, sistemas e organismos de execução inalterados.

No caso dos «Recursos naturais e ambiente», a percentagem de despesas de baixo risco foi de 77 %, acima da média dos últimos seis anos (64 %)

A Comissão toma nota do nível de erro estimado comunicado (3,6 %) pelo Tribunal de Contas Europeu (TCE), que é inferior ao de 2023 (5,6 %) e de 2022 (4,2 %), mas superior à média do período de 2016-2021 (2,8 %).

A diferença entre o risco estimado pela Comissão no momento do pagamento e o nível de erro estimado pelo TCE é significativa no caso das rubricas «Coesão, resiliência e valores» e «Vizinhança e mundo». Esta discrepância deve-se principalmente a diferentes interpretações dos factos, regras aplicáveis e abordagens metodológicas. Tendo em conta estas discrepâncias e, nomeadamente, em

¹ Ver mais informações nos [relatórios anuais de atividades](#) dos serviços da Comissão.

resposta a um pedido do Parlamento², a Comissão e o TCE realizaram uma série de seminários na primavera de 2025 para debater estas diferenças. Embora os diferentes papéis e mandatos da Comissão e do TCE não permitam um pleno alinhamento das metodologias aplicadas³, este exercício visava promover um entendimento comum das respetivas metodologias e reduzir as divergências. A Comissão está disposta a prosseguir este diálogo.

Para todas as rubricas em que é determinado um risco quantitativo no momento do pagamento, a Comissão considera que o risco no encerramento, que mede o nível de erro remanescente após todos os controlos e correções *ex post*, é o indicador mais representativo das medidas tomadas pelos Estados-Membros e pelos seus serviços. Para 2024, para todas as rubricas do QFP correspondentes⁴, estima-se que o risco no momento do encerramento seja inferior ao limiar de materialidade de 2 % e esteja em consonância com os anos anteriores.

De um modo geral, a Comissão procura encontrar o justo equilíbrio entre um baixo nível de erro, pagamentos rápidos e custos razoáveis dos controlos para que todos os intervenientes na cadeia de controlo e execução cumpram atempadamente todos os seus objetivos políticos.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Constatações de auditoria

Fiabilidade das contas

A Comissão congratula-se com o facto de o TCE considerar as contas da UE isentas de erros materiais pelo 18.º ano consecutivo.

Fiabilidade das transações

Receitas

Relativamente à parte das receitas do orçamento da UE [ponto 1.12, alínea a)], a Comissão congratula-se, uma vez mais, com o facto de o TCE considerar que as receitas não apresentam erros materiais e que os sistemas de gestão das receitas eram geralmente eficazes.

Despesas

A Comissão partilha o ponto de vista do TCE de que a forma como os fundos são desembolsados tem impacto no risco de erro (ponto 1.15) e, nomeadamente, de que o risco de erro é menos elevado

² Ver a resolução do Parlamento, de 11 de abril de 2024, sobre a quitação pela execução do orçamento da UE para o exercício de 2022, Secção III — Comissão e agências de execução, ponto 134, alínea i).

³ Ver o estudo realizado pela Unidade de Apoio Orçamental da Direção-Geral dos Assuntos Orçamentais do Parlamento Europeu, de março de 2025, intitulado «*Error rates compared - Methodologies underpinning the European Commission's risk at payment/closure and the European Court of Auditors' estimated level of error — PE 772.485*» (não traduzido para português)

⁴ No caso dos «Recursos naturais e ambiente», não pode ser quantificado, uma vez que já não existe risco no momento do pagamento.

no caso das despesas sujeitas a regras simplificadas (sobretudo nos pagamentos baseados em direitos).

Por conseguinte, a Comissão continua a tomar medidas para simplificar as regras, o que também está em consonância com os pedidos do Parlamento⁵. Tal inclui, nomeadamente, a promoção de opções de custos simplificados e do financiamento não associado aos custos. Em 2024, houve um aumento da utilização de regimes de financiamento simplificados em vários domínios de intervenção, incluindo a utilização de montantes fixos em iniciativas de investigação e saúde. No que diz respeito à política de coesão, a Comissão continuou a promover a utilização de opções de custos simplificados ou do «financiamento não associado aos custos» nos programas de 2021-2027. Além disso, a transição da PAC para um modelo mais baseado no desempenho está em consonância com esta tendência para abordagens de financiamento simplificadas.

Em suma, com base nas informações pormenorizadas de que dispõe, a Comissão considera que os níveis de risco não são uniformes. A exposição ao risco pode diferir dentro do mesmo domínio de intervenção e até dentro do mesmo programa de despesas.

A Comissão beneficia de informações fiáveis, verificadas e baseadas em dados concretos obtidas através dos seus controlos e análises pormenorizadas, incluindo dados sobre os resultados dos controlos dos Estados-Membros. Tal permite à Comissão classificar as despesas pertinentes em três níveis de risco:

- **despesas de risco mais baixo**, com um risco no momento do pagamento inferior a 2 %, ou com uma avaliação da qualidade «de baixo risco» dos sistemas dos Estados-Membros para as despesas no âmbito da PAC 2023-2027, que representam **54,7 %** do total das despesas orçamentais da UE (67 % em 2023),
- **despesas de risco médio**, com um risco no momento do pagamento entre 2 % e 2,5 %, ou com uma avaliação da qualidade de «risco médio» dos sistemas dos Estados-Membros para as despesas no âmbito da PAC 2023-2027, que representam **24,5 %** do total das despesas (9 % em 2023), e
- **despesas de risco mais elevado**, com um risco no momento do pagamento superior a 2,5 %, ou com uma avaliação da qualidade «de alto risco» dos sistemas dos Estados-Membros para as despesas no âmbito da PAC 2023-2027, que representam **20,8 %** do total das despesas de 2024 (24 % em 2023).

A diminuição da percentagem de despesas de risco mais baixo em comparação com 2023 explica-se pela utilização deliberadamente prudente pela Comissão de uma taxa fixa de 2 % para todos os programas de coesão do período de 2021-2027, bem como para todos os programas de coesão do período de 2014-2020 em que ainda não foram apresentados pacotes de garantia e para os quais a taxa de erro foi estimada em menos de 2 % no ano passado.

Mais especificamente, analisando o nível de risco para cada rubrica do QFP:

- No domínio «**Mercado único, inovação e digital**» (ponto 1.19), a Comissão toma nota do nível de erro calculado pelo TCE e da sua diminuição em comparação com o ano anterior. A Comissão reconhece que os custos de pessoal continuaram a ser a principal fonte de erros,

⁵ Ver, por exemplo, a resolução do Parlamento, de 7 de maio de 2025, sobre a quitação pela execução do orçamento da UE para o exercício de 2023, Secção III — Comissão e agências de execução, ponto 53, alínea viii).

o que constitui uma consequência lógica de esses custos representarem a maior parcela dos custos totais declarados pelos beneficiários do Horizonte 2020 e do Horizonte Europa. O Horizonte 2020 já representava um importante passo em frente na simplificação e harmonização das regras de elegibilidade dos custos, nomeadamente no que se refere ao cálculo dos custos de pessoal. O aumento da utilização de financiamentos de montante fixo no âmbito do Horizonte Europa e a introdução do custo unitário para os custos de pessoal reduzem os encargos administrativos para os beneficiários e deverão reduzir ainda mais o risco de erro. Relativamente a outros custos diretos, como no caso dos erros nos custos de pessoal, a Comissão continua a atenuar o risco de erro mantendo o contacto com os beneficiários através de eventos de comunicação e webinários, fornecendo orientações sobre o modelo de convenção de subvenção anotado do Horizonte 2020 e a Convenção de Subvenção Anotada do Horizonte Europa, e incentivando a utilização do Serviço de Informações sobre Investigação.

- No domínio da «**Coesão, resiliência e valores**» (ponto 1.20), a Comissão observa que a taxa de erro estimada pelo TCE diminuiu em comparação com o ano passado e que a diferença entre a estimativa da Comissão do risco no momento do pagamento e o nível de erro estimado pelo TCE diminuiu este ano. Em 2024, a Comissão estima igualmente que o risco no momento do pagamento se vai manter elevado, podendo atingir 2,9 %, para os diferentes fundos e instrumentos orçamentais no âmbito da rubrica 2 do QFP. Trata-se de um ligeiro aumento em comparação com as taxas comunicadas em anos anteriores, embora a um nível inferior ao calculado pelo TCE. A Comissão atribui a diferença entre a sua estimativa do risco no momento do pagamento e o nível de erro estimado pelo TCE a abordagens metodológicas distintas (pontos 1.31-1.34), bem como — em alguns casos — a diferentes interpretações dos factos ou das regras aplicáveis. Embora não considere necessariamente que todos os casos classificados como erros quantificáveis pelo TCE constituem irregularidades ao abrigo do Regulamento Disposições Comuns, a Comissão assegurará o devido seguimento de todos os erros comunicados pelo TCE e solicitará medidas corretivas ou correções financeiras, conforme considerado necessário e juridicamente viável. Com base em todos os elementos de prova avaliados, incluindo as suas próprias auditorias, a Comissão concluiu que a eficácia dos sistemas de gestão e controlo e os níveis de risco variam entre programas e divulgou os programas com deficiências graves identificadas nos respetivos relatórios anuais de atividades. À semelhança dos anos anteriores, a Comissão recomendou igualmente ações específicas às autoridades responsáveis pelo programa em causa, a fim de continuar a melhorar os sistemas de gestão e controlo, conforme necessário.
- No domínio dos «**Recursos naturais e ambiente**» (ponto 1.21), a Comissão congratula-se com a avaliação do TCE de que as ajudas diretas aos agricultores, excluindo os regimes ecológicos, estão isentas de erros materiais. No que diz respeito aos regimes ecológicos, a avaliação do TCE está em consonância com a avaliação da própria Comissão, que também identifica um risco mais elevado de erros neste domínio. Tal deve-se ao facto de os regimes ecológicos serem concebidos para se conseguirem adaptar à variedade de condições regionais dos Estados-Membros, tendo em conta os diferentes climas, tipos de solo, paisagens e estruturas agrícolas, a fim de alcançar objetivos estratégicos ambiciosos. Por conseguinte, as condições de elegibilidade estabelecidas pelos Estados-Membros podem ser complexas, originando desafios de execução. A grande diversidade e os numerosos requisitos de elegibilidade para os agricultores aumentam o risco de erros nestas intervenções. Também importa notar que os regimes ecológicos são novas intervenções na PAC 2023-2027 e, tal como qualquer nova iniciativa, requerem um período de ajustamento. A Comissão presta um apoio substancial aos Estados-Membros na conceção, execução e alteração das intervenções constantes dos seus Planos Estratégicos da PAC.

- No domínio da «**Vizinhança e mundo**» (ponto 1.22), a Comissão considera que as despesas de risco médio ou baixo não se limitam aos pagamentos de apoio orçamental e às despesas administrativas, mas incluem também outras despesas no âmbito da gestão direta e indireta. Por conseguinte, a Comissão estima que o risco no momento do pagamento para esta rubrica seja inferior ao limiar de materialidade de 2 %. A Comissão está atualmente a rever a sua estratégia de auditoria e controlo, com o objetivo de reduzir a taxa de erro global. Um dos principais resultados é o desenvolvimento de um sistema de definição de perfis de risco sólido e específico, a fim de avaliar e abordar melhor o risco de erro, não só ao nível do projeto, mas também ao nível do beneficiário.

Informações da Comissão sobre regularidade

O objetivo da Comissão é identificar os problemas e tomar medidas corretivas adequadas e específicas em conformidade. Para o efeito, estabelece a sua **garantia** mediante uma abordagem ascendente e pormenorizada, por programa ou outro segmento pertinente das despesas, uma vez que a aplicação não é homogênea entre os programas e os Estados-Membros. Tal é igualmente necessário para permitir que os gestores orçamentais delegados da Comissão exerçam a sua responsabilidade.

Desde 2024, a Comissão utiliza um **novo indicador para as despesas no âmbito da PAC 2023-2027** e, consequentemente, no âmbito da rubrica «Recursos naturais e ambiente»: a parte das despesas de baixo risco. Com efeito, para a maior parte das despesas da PAC (que representam 74,8 % das despesas da rubrica e quase 24 % das despesas orçamentais totais do exercício), o quadro jurídico aplicável ao período de 2023-2027 representa a **passagem de uma política baseada na conformidade para uma política orientada para o desempenho**. A tónica é igualmente colocada no bom funcionamento dos sistemas de governação criados nos Estados-Membros para assegurar tanto a legalidade e regularidade das transações subjacentes como a qualidade dos resultados em termos de desempenho. Em conformidade com esta abordagem baseada no desempenho, foram exigidos aos Estados-Membros novos relatórios relativos ao desempenho e à avaliação dos sistemas de governação. Os regulamentos PAC não obrigam os Estados-Membros a comunicarem estatísticas de controlo à Comissão ao nível dos beneficiários finais. Como tal, em vez de determinar uma taxa de erro e um risco no momento do pagamento, a Comissão agrupa as despesas em três categorias de risco: baixo, médio e elevado, com base numa avaliação do funcionamento dos sistemas (de governação) de cada Estado-Membro. Para analisar o nível de proteção do orçamento da UE, a percentagem de despesas de baixo risco é comparada com a percentagem dessas mesmas despesas nos anos anteriores.

Devido a esta nova abordagem, a Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural **não consegue determinar os riscos no momento do pagamento e do encerramento** para a rubrica «Recursos naturais e ambiente» e para a Comissão no seu conjunto. Desta forma, o relatório anual sobre a gestão e a execução apresenta os riscos quantitativos no momento do pagamento e do encerramento ao nível das rubricas do QFP, com exceção da rubrica «Recursos naturais e ambiente».

Os riscos no momento do pagamento divulgados pelos serviços da Comissão nos seus relatórios anuais de atividades representam as suas melhores estimativas, com base em centenas de milhares de controlos realizados anualmente pela Comissão, bem como pelos Estados-Membros no caso dos programas em regime de gestão partilhada, de acordo com estratégias de controlo cuidadosamente estabelecidas, adaptadas às especificidades de cada programa de despesas.

Na sua qualidade de gestora do orçamento da UE, a abordagem da Comissão é diferente da aplicada pelo TCE na sua função de auditor externo, o que pode ocasionar algumas divergências entre as estimativas do nível de erro das duas instituições. Em especial, tal como salientado pelo TCE (ponto 1.30), o risco estimado pela Comissão no momento do pagamento e a

taxa de erro estimada pelo TCE não são conceitos idênticos, pelo que não são totalmente comparáveis. Adicionalmente, a Comissão nem sempre partilha a avaliação do TCE sobre os erros individuais que contribuem para o seu cálculo da taxa de erro.

Tal conduz a uma situação em que o risco no momento do pagamento estimado pela Comissão se situa dentro do intervalo dos níveis de erro estimados pelo TCE para a rubrica orçamental «Mercado Único, inovação e digital», por exemplo, mas não para os domínios «Coesão, resiliência e valores» e «Vizinhança e mundo».

Um estudo recente⁶, de março de 2025, encomendado pela Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu, que comparou os riscos no momento do pagamento e do encerramento estimados pela Comissão com o nível de erro estimado pelo TCE, salienta a utilidade e a adequação das duas abordagens que satisfazem as necessidades e expectativas de cada instituição.

Por último, dada a natureza plurianual das suas despesas e das suas estratégias de controlo diferenciadas, a Comissão, em conjunto com os Estados-Membros no caso dos programas em regime de gestão partilhada, envida esforços substanciais para realizar controlos e efetuar correções **após a execução dos pagamentos e até ao final do ciclo de programação**. Quando é determinado um risco no momento do pagamento, estes esforços refletem-se no risco no encerramento do programa. Para todas as rubricas do QFP em causa, estima-se que o risco no momento do encerramento seja inferior a 2 %, tendo em conta as medidas corretivas adicionais a tomar.

A Comissão continua a tomar medidas para melhorar a eficácia dos controlos *ex post*. Recorda, no entanto, que, para manter uma boa relação custo-eficácia, os controlos devem ser direcionados e baseados no risco.

No domínio da **política de coesão**, a Comissão toma nota da avaliação do TCE de que os **sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros** continuam a nem sempre ser eficazes na prevenção ou deteção de todas as irregularidades ([ponto 1.36](#)). No entanto, com base na sua avaliação exaustiva e contínua de todos os resultados de auditoria disponíveis, a Comissão considera que, de um modo geral, o trabalho das autoridades de auditoria e dos seus organismos de controlo é fiável, com exceção de um número limitado dessas entidades relativamente às quais identifica anualmente a necessidade de melhorias (em 2024, tratava-se de 12 autoridades de auditoria ou respetivos organismos de controlo, de um total de 116, tal como indicado nos relatórios anuais de atividades). Quando as deficiências graves identificadas afetam especificamente o trabalho das autoridades de auditoria, a Comissão realiza o seu próprio trabalho de repetição de auditorias para avaliar os riscos ou quantificar os riscos de taxa fixa, tal como refletido no risco no momento do pagamento e nos riscos máximos comunicados nos relatórios anuais de atividades e no relatório anual sobre a gestão e a execução. Em alguns casos, os erros não detetados anteriormente pelas autoridades de auditoria, mesmo quando afetam a taxa de erro recalculada no ano de referência, não indicam necessariamente uma insuficiência sistémica no trabalho realizado pela autoridade de auditoria. A Comissão congratula-se igualmente com o facto de, este ano, o TCE ter identificado melhorias e boas práticas por parte de uma autoridade de auditoria (ver [ponto 6.50 e caixa 6.12](#)).

A Comissão continua a trabalhar em estreita colaboração com as autoridades responsáveis pelos programas para assegurar um entendimento comum do quadro jurídico e de execução. Com base nas conclusões e recomendações do TCE e nas suas próprias conclusões e recomendações nos últimos anos, a Comissão e as autoridades nacionais de auditoria e gestão chegaram a acordo sobre

⁶ Ver o estudo realizado pela Unidade de Apoio Orçamental da Direção-Geral dos Assuntos Orçamentais do Parlamento Europeu, de março de 2025, intitulado «*Error rates compared - Methodologies underpinning the European Commission's risk at payment/closure and the European Court of Auditors' estimated level of error — PE 772.485*» (não traduzido para português)

um plano de ação com um conjunto de 22 ações que as autoridades podem tomar para reforçar a sua capacidade de deteção e resolver questões pendentes antes do encerramento do período de programação de 2014-2020 (ver mais pormenores no [ponto 6.51](#) e nas respostas da Comissão ao capítulo 6, secção II.2). Além disso, em 2024, a Comissão iniciou um diálogo com o TCE para compreender melhor as diferentes abordagens de avaliação do nível de erro com base no trabalho comunicado pelas autoridades de auditoria. Por último, na sequência das conclusões do TCE, a Comissão reviu igualmente a sua abordagem às auditorias de conformidade para o período de programação de 2021-2027, com vista a aumentar o número de programas e de autoridades de auditoria sujeitos à repetição das auditorias (um instrumento de supervisão mais eficaz, tal como concluído pelo TCE) e a assegurar a exaustividade e a adequação das listas de verificação de auditoria utilizadas pelas autoridades de auditoria.

No domínio de intervenção «Vizinhança e mundo» ([ponto 1.37](#)), a Comissão considera que o estudo sobre a taxa de erro residual (TER), que não constitui uma garantia de fiabilidade nem equivale a uma auditoria, é adequado à sua finalidade e não está sujeito a limitações que possam contribuir para uma subestimação dos erros. A Comissão tem vindo a trabalhar na atualização da sua metodologia relativa à TER, a fim de dar resposta às recomendações do TCE relacionadas com o estudo sobre a TER, e a metodologia revista será aplicável a partir de 2025.

A Comissão salienta igualmente que a taxa de erro do TCE mede, entre outros, os erros nos contratos que ainda podem ser sujeitos a controlos e correções pela Comissão nos exercícios contabilísticos subsequentes. Através do estudo sobre a TER, a Comissão estima um nível de erro com base numa amostra representativa de contratos encerrados — nessa altura, muitas questões terão sido resolvidas. A taxa de erro estimada pelo TCE e a taxa de erro residual estimada pela Comissão para as despesas da DG INTPA e da DG NEAR em 2024, que representam a maior parte das despesas da rubrica «Vizinhança e mundo», não são, por conseguinte, diretamente comparáveis.

2. Comunicação de casos de suspeita de fraude

A Comissão recorda que **nem todas as irregularidades ou incumprimentos das regras constituem fraude**.

A Comissão recorda igualmente que, no início do período de programação, as autoridades responsáveis pelos programas foram obrigadas a estabelecer e aplicar medidas antifraude eficazes e proporcionadas, com base numa avaliação do risco de fraude, com o apoio da Comissão.

A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE de que a recomendação 5.2 do relatório anual relativo a 2020, que diz respeito ao acompanhamento do risco de fraude nas auditorias às operações realizadas pelas autoridades de auditoria, foi aplicada na maioria dos aspetos. No âmbito das suas auditorias para o período de programação de 2021-2027, a Comissão está a realizar um inquérito de auditoria específico para verificar, junto de todas as principais autoridades de auditoria, se as listas de controlo utilizadas pelas autoridades de auditoria para realizar as suas auditorias às operações abrangem todas as questões de auditoria necessárias, incluindo as relacionadas com suspeitas de fraude. Tal permitirá resolver os restantes casos onde ainda se esperam melhorias a este respeito.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2024 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CAPÍTULO 2: GESTÃO ORÇAMENTAL E FINANCEIRA»

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão toma todas as medidas necessárias para assegurar a **execução plena e eficiente do orçamento da UE**, em conformidade com o quadro financeiro e jurídico em vigor. A Comissão **acompanha continuamente a execução orçamental** e a **evolução das autorizações por liquidar**, bem como os fatores subjacentes relacionados. Continuará igualmente a propor níveis de dotações de pagamento que satisfaçam adequadamente as necessidades de pagamento durante os processos orçamentais anuais. Informa periodicamente o Conselho e o Parlamento Europeu das necessidades previstas (para um determinado ano e para os anos seguintes) e dos riscos potenciais para o futuro e apresenta e explica periodicamente o ponto da situação da execução orçamental.

No que diz respeito ao **nível de autorizações por liquidar** (RAL) no final de 2024 e aos riscos associados identificados no capítulo do relatório do TCE, a Comissão recorda que cerca de **um terço** do montante total provém da parte não reembolsável do instrumento **NextGenerationEU**, a maior parte da qual é canalizada através do **Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)**. A este respeito, a Comissão ajuda os Estados-Membros a assegurarem uma execução rápida e eficaz dos seus PRR, sem reduzir as suas ambições nem enfraquecer as medidas críticas. No que diz respeito às preocupações com a **absorção do MRR**, a Comissão salienta as dificuldades de execução decorrentes de **várias crises** que afetaram ou atrasaram a execução das medidas do MRR. A fim de aplicar plenamente o MRR e colher os seus benefícios, a Comissão publicou recentemente uma comunicação dirigida aos Estados-Membros contendo orientações sobre como simplificar ainda mais os seus Planos de Recuperação e Resiliência (PRR) antes da apresentação dos **últimos pedidos de pagamento em 2026**.¹

Cerca de metade das autorizações por liquidar relacionadas com programas do QFP no final de 2024 provém da **política de coesão** e, por extensão, da execução dos fundos em regime de gestão partilhada pelos Estados-Membros. Com o nível de seleção de projetos no terreno a atingir cerca de metade das dotações disponíveis para os programas de coesão de 2021-2027, **prevê-se igualmente que a execução financeira atinja a velocidade de cruzeiro** a curto prazo. A Comissão acompanha atentamente o risco associado de anulação de autorizações a nível dos programas e trabalha em estreita colaboração com os Estados-Membros para o atenuar. A Comissão está confiante de que o **novo pacote legislativo** no âmbito da revisão intercalar **aumentará ainda mais o nível de utilização dos fundos** e, por conseguinte, espera que o risco de anulação de autorizações diminua significativamente.

No que diz respeito ao **aumento do nível de empréstimos contraídos no âmbito do NextGenerationEU** e ao nível mais elevado de **exposição orçamental**, a Comissão sublinha que o reembolso dos empréstimos contraídos no âmbito deste programa terá início em 2028, o que assegurará uma redução constante e previsível dos passivos. O orçamento da UE cobrirá o reembolso dos passivos do NextGenerationEU através das suas receitas.

¹ COM(2025) 310: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: NextGenerationEU — Rumo a 2026

A fim de fazer face ao **aumento do custo dos empréstimos obtidos**, na sequência da adoção da revisão intercalar do quadro financeiro plurianual (QFP), um novo mecanismo em cascata que inclui um instrumento especial (o Instrumento IRUE) cobre agora as derrapagens de custos em comparação com a dotação inicial. A Comissão é transparente no que diz respeito à **evolução dos passivos contingentes** e trata-os em conformidade com as normas internacionais de contabilidade. Os passivos contingentes são divulgados nas contas anuais da UE e os seus riscos (em especial a adequação do provisionamento) são avaliados regularmente, em especial no contexto dos relatórios emitidos nos termos dos artigos 41.º, n.º 5, e 256.º do Regulamento Financeiro (RF).

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Gestão orçamental e financeira em 2024

Execução do orçamento da UE

A Comissão toma nota de que o TCE incluiu todos os tipos de dotações na análise. No âmbito da análise das **taxas finais de execução** do orçamento da UE, a Comissão recorda que o Regulamento Financeiro e algumas das bases jurídicas preveem a possibilidade de transição para o exercício seguinte de dotações de autorização e de pagamento que não foram executadas no final do exercício. Trata-se de uma prática comum, em especial, no caso das receitas afetadas.

Como o TCE salientou no ponto 2.7, transitaram cerca de mil milhões de EUR de **dotações de autorização** votadas (dos quais 50 milhões de EUR de dotações de autorização transitaram por decisão da Comissão² e mil milhões de EUR de dotações de autorização transitaram automaticamente). Tendo em conta as transições, a execução do orçamento votado para a secção relativa à Comissão atingiu 99,4 % no caso das autorizações. Das dotações de autorização não executadas, foram anulados 40 milhões de EUR no final do exercício (dos quais 26 milhões de EUR para o Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, que não foram mobilizados, ao passo que o montante remanescente se deveu aos montantes limitados que sobram após a conclusão de procedimentos de contratação pública ou de concessão de subvenções).

No que diz respeito às **dotações de pagamento**, a Comissão gostaria de referir em acréscimo aos elementos apresentados no ponto 2.10 que 2,6 mil milhões de EUR das dotações de pagamento adotadas de 2024 **transitaram para 2025** pela Comissão (0,1 mil milhões de EUR transitaram por decisão e 2,5 mil milhões de EUR de dotações de pagamento transitaram automaticamente), ao passo que 0,9 mil milhões transitaram pelas outras instituições. Tendo em conta a transição de dotações de 2024 para 2025, a execução atingiu 99,9 % do total dos pagamentos disponíveis. Consequentemente, apenas 78 milhões de EUR das dotações de pagamento adotadas permaneceram por utilizar no final do ano. Além disso, 24,6 mil milhões de EUR de receitas afetadas transitaram para 2024.

² C(2025) 808 final de 4.2.2025.

Execução orçamental dos fundos em regime de gestão partilhada no âmbito do RPC 2021-2027

A Comissão recorda que os **programas** de 2021-2027 **foram adotados 7 meses mais tarde** do que os do período de programação de 2014-2020 devido a fatores externos. Como tal, a taxa de absorção no final de 2024 deve ser comparada com a de meados de 2017. Além disso, ao efetuar comparações entre os dois períodos de programação, deve também considerar-se que as **taxas de pré-financiamento** em 2014-2020 foram mais elevadas e apuradas num momento diferente do de 2021-2027. Se tivermos em conta a taxa de pagamentos intermédios no final de 2017 (para o período 2014-2020) e de 2024 (para o período de 2021-2027), essa taxa seria de 7,96 % e 2,84 %, respetivamente, tendo em conta o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo de Coesão (FC) e o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) no seu conjunto. A taxa no final de junho de 2017 para o FEDER, o FC e o FSE era de 3,49 %, o que é comparável à taxa no final de 2024.

Execução das subvenções do MRR e do NextGenerationEU

O **ritmo dos desembolsos** ao abrigo do MRR tem sido, de um modo geral, rápido, com cerca de 50 % de todos os fundos (315 mil milhões de EUR) desembolsados até ao final de maio de 2025. É o caso, em especial, das subvenções, das quais 57 % (205 mil milhões de EUR) já foram pagas aos Estados-Membros.

Em 2024, foram desembolsados cerca de 56 mil milhões de EUR em apoio sob a forma de subvenções ao abrigo do MRR, dos quais 2,4 mil milhões de EUR de pré-financiamento do REPowerEU. Globalmente, no final de 2024, os **desembolsos de subvenções** ao abrigo do MRR ascenderam a 197,5 mil milhões de EUR, o que **representou 55 % de todas as subvenções autorizadas** ao abrigo do MRR.

Evolução do total de autorizações por liquidar

A Comissão recorda que **cerca de um terço** do montante total provém da parte não reembolsável do instrumento **NextGenerationEU**, a maior parte da qual é canalizada através do **Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR)**. A este respeito, a Comissão ajuda os Estados-Membros a assegurarem uma execução rápida e eficaz dos seus PRR, sem reduzir as suas ambições nem enfraquecer as medidas críticas.

Cerca de metade das autorizações por liquidar relacionadas com programas do QFP no final de 2024 provém da **política de coesão** e, por extensão, da execução dos fundos em regime de gestão partilhada pelos Estados-Membros. Com o nível de seleção de projetos no terreno a atingir cerca de metade das dotações disponíveis para os programas de coesão de 2021-2027, **prevê-se igualmente que a execução financeira atinja a velocidade de cruzeiro** a curto prazo.

2. Riscos e desafios

Anulações de autorizações e rapidez de execução

Tendo em conta a proposta da Comissão relativa a medidas específicas para fazer face a desafios estratégicos no contexto da revisão intercalar³ e a adoção prevista pelos Estados-Membros das flexibilidades propostas, prevê-se que o risco de anulação de autorizações diminua

³ COM(2025) 123 final.

significativamente. A próxima atualização da previsão a longo prazo dos futuros fluxos de entrada e de saída do orçamento da UE confirmará esta tendência.

No que diz respeito à política de coesão, em conformidade com a recomendação do TCE de tomar medidas relativamente ao **risco de anulação de autorizações**, a Comissão está a **acompanhar de perto** o risco ao nível dos programas e a trabalhar em conjunto com os Estados-Membros para o atenuar através de medidas adequadas adaptadas a cada situação específica. Numa fase posterior, a Comissão irá saber de que forma a adoção do novo pacote legislativo no âmbito da revisão intercalar contribuiu para a redução deste risco.

Absorção atempada dos fundos do MRR

A Comissão sublinha que os **desembolsos ao abrigo do MRR** têm sido, historicamente, rápidos, com **cerca de 50 %** de todos os fundos (315 mil milhões de EUR de 650 mil milhões de EUR) desembolsados até ao final de maio de 2025. É o caso, em especial, das subvenções, das quais 57 % (205 mil milhões de EUR) já foram pagas aos Estados-Membros.

No entanto, a Comissão salienta também que a execução do MRR teve lugar num contexto de **várias crises**. A guerra de agressão não provocada da Rússia contra a Ucrânia e a subsequente crise energética, a elevada inflação, os estrangulamentos nas cadeias de abastecimento e algumas catástrofes relacionadas com o clima **comprometeram ou atrasaram a execução** das medidas do MRR.

A fim de executar plenamente o MRR e colher os seus benefícios, é evidente que **os Estados-Membros devem acelerar significativamente a execução**, uma vez que o ritmo atual não é suficiente para assegurar a conclusão de todos os marcos e metas até ao prazo de 31 de agosto de 2026. Numa comunicação publicada em 4 de junho, a Comissão forneceu **orientações adicionais aos Estados-Membros sobre a simplificação** dos seus planos de recuperação e resiliência, sobre as **opções à disposição dos Estados-Membros** aquando da revisão dos seus planos e **sobre o planeamento antes da apresentação dos últimos pedidos de pagamento** em 2026.

A Comissão transmitiu aos Estados-Membros uma mensagem clara de que é necessário tomar medidas já. Se os Estados-Membros se mantiverem focados e os **PRR forem rapidamente revistos** sempre que necessário, a Comissão considera **viável executá-los dentro do prazo remanescente**.

Obrigações de contração de empréstimos do NextGenerationEU no âmbito do futuro QFP

A Comissão sublinha que o **reembolso dos empréstimos contraídos no âmbito do NextGenerationEU** terá início em 2028, o que assegurará uma redução constante e previsível do nível dos passivos. O **perfil do reembolso** efetivo será definido **nos futuros quadros financeiros plurianuais (QFP)**, que não podem ser antecipados neste momento.

A Comissão salienta igualmente que o orçamento da UE **cobrirá** o reembolso do NextGenerationEU **através das suas receitas**. A este respeito, as futuras receitas esperadas provenientes dos novos recursos próprios não precisam de **cobrir as necessidades de reembolso**, embora a sua introdução continue a ser uma prioridade para a Comissão.

Devido ao aumento das taxas de juro desde 2022 em comparação com as previsões aquando da adoção do QFP, **os custos totais de financiamento do NextGenerationEU** serão

significativamente mais elevados, até ao final de 2027, do que os 14,9 mil milhões de EUR inicialmente afetados na programação financeira para todo o período. Para fazer face ao aumento dos custos dos empréstimos obtidos, foram introduzidos na revisão intercalar do QFP um **mecanismo em cascata** e um novo instrumento especial (o **instrumento IRUE**) que contribuíram para **cobrir as derrapagens dos custos** em comparação com a dotação inicial.

A Comissão salienta que a **ligeira diminuição das taxas de juro** recente reduziu as derrapagens dos custos. No entanto, para 2026, o projeto de orçamento de 2026 indica custos de financiamento totais de cerca de 8 mil milhões de EUR, quase 4,3 mil milhões de EUR acima da dotação inicial. Quanto às perspetivas a médio prazo, as mais recentes estimativas de **necessidades adicionais para além da programação financeira inicial** situam-se num intervalo entre 5,6 mil milhões e 7,0 mil milhões de EUR para 2027.

Nível de exposição orçamental da UE

A Comissão é totalmente transparente no que diz respeito à evolução dos passivos contingentes e trata-os em conformidade com as normas internacionais de contabilidade. Os passivos contingentes são divulgados nas contas anuais da UE e os seus riscos (ou seja, a adequação do provisionamento) são avaliados regularmente, em especial no contexto dos **relatórios** anuais emitidos nos termos dos **artigos 41.º, n.º 5, e 256.º do Regulamento Financeiro**. As **contas anuais** da UE também **apresentam o calendário de reembolso** de todos os programas de assistência financeira até à sua conclusão.

Além disso, a Comissão reconhece que a exposição orçamental da UE poderá atingir 567 mil milhões de EUR até 2027, **em consonância com a capacidade dos diferentes instrumentos** que estão a ser aplicados, assumindo a sua plena execução.

Inflação na UE

A Comissão concorda com a observação do TCE de que, devido ao deflator fixo de 2 % para o ajustamento dos limites máximos anuais do QFP a preços correntes, a inflação superior a 2 % nos primeiros anos do QFP **afeta negativamente o poder de compra** do orçamento da UE. Ao mesmo tempo, também concorda com o relatório que, dadas as **diferenças significativas entre os Estados-Membros no que diz respeito à inflação cumulativa** desde o início do QFP, o **impacto é diferente** entre os Estados-Membros.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 2.1 — Assegurar que o reembolso do IRUE tenha em conta a execução dos programas da UE

A Comissão deve elaborar e aplicar calendários de reembolso adequados relativamente aos empréstimos contraídos para apoio não reembolsável do IRUE, de modo a ter em conta a execução dos programas atuais e futuros da UE.

(Prazo de execução: final de 2026)

A Comissão **aceita** esta recomendação.

A introdução, na revisão intercalar do atual QFP, do Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE) para além dos limites máximos do QFP permite a disponibilização atempada de dotações orçamentais adicionais em caso de aumentos para cobrir os custos da despesa com juros até 2027. A próxima proposta de QFP incluirá igualmente o reembolso do apoio não reembolsável do NGEU. Embora a próxima proposta de QFP esteja em fase de elaboração e não possa, neste momento, ser antecipada, a Comissão observa igualmente que a estrutura de prazos de vencimento das obrigações do NGEU está organizada de forma a proporcionar um declínio constante e previsível dos passivos do NGEU até 2058.

RESPOSTAS DA COMISSÃO AO RELATÓRIO ANUAL DE 2024 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CAPÍTULO 3 — ORÇAMENTO DA UE: OBTER RESULTADOS»

Parte 1 — Resultados das auditorias de resultados do TCE: principais mensagens

As conclusões apresentadas na parte 1 do capítulo 3 derivam dos relatórios especiais do TCE publicados em 2024. Os relatórios especiais foram objeto de procedimentos exaustivos de apuramento e contraditório, em conformidade com os requisitos do Regulamento Financeiro. As respostas pormenorizadas da Comissão que refletem a sua posição sobre os relatórios especiais e as respetivas recomendações foram publicadas juntamente com os relatórios e estão disponíveis ao público.

A Comissão toma nota dos resumos do TCE das declarações do Parlamento Europeu e do Conselho emitidas após a publicação dos relatórios especiais de 2024 e enumerados na parte 1 do capítulo 3.

A Comissão sublinha que a taxa de aceitação das recomendações do TCE, conforme apresentada na parte 1 ([ponto 3.5](#)) é, de um modo geral, muito elevada (86 % foram total ou parcialmente aceites), o que ilustra a abordagem construtiva da Comissão para resolver as questões identificadas pelo TCE. Em 2024, apenas 14 % das recomendações do TCE não foram aceites pela Comissão, o que pode ser parcialmente explicado pelo aumento do número de auditorias no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência em 2024 e pela não aceitação de algumas das suas recomendações.

Mais especificamente, a Comissão gostaria de recordar a sua posição sobre alguns relatórios especiais referidos pelo TCE na parte 1 do capítulo 3.

Em relação ao seu **Relatório Especial n.º 14/2024 sobre a transição ecológica**, o TCE afirma que identificou «uma potencial sobrestimação dos montantes afetados à ação climática». Embora a Comissão tenha seguido as disposições do Regulamento Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) estabelecidas pelos legisladores para estimar em que medida as medidas do MRR contribuem para a ação climática, o TCE discordou de alguns dos coeficientes estabelecidos no anexo VI do referido regulamento. Assim, o TCE optou por recalcular o contributo para a ação climática, aplicando coeficientes mais baixos do que os fixados no texto jurídico, resultando numa estimativa do contributo climático inferior. A Comissão discorda da abordagem do TCE de divergir da metodologia prevista na base jurídica que a Comissão e os Estados-Membros estão obrigados a aplicar.

Em relação ao seu **Relatório Especial n.º 22/2024 sobre o duplo financiamento pelo orçamento da UE**, o TCE afirma que «que o financiamento não associado aos custos agrava o risco de duplo financiamento». A Comissão gostaria de recordar que esta conclusão se baseia numa interpretação jurídica do TCE que a Comissão considera não estar alinhada com a letra e o espírito do artigo 9.º do Regulamento MRR, que prevê explicitamente que «[a]s reformas e os projetos de investimento podem receber apoio de outros programas e instrumentos da União, desde que esse apoio não cubra os mesmos custos». Em conformidade com esta disposição, a Comissão está firmemente convencida de que, se um Estado-Membro indicar previamente que não serão utilizados fundos do MRR para executar uma medida (não sendo, portanto, o custo da medida contabilizado no âmbito do PRR, ou seja, trata-se de uma medida de custo zero), por definição, não pode ocorrer um duplo financiamento, independentemente de serem utilizados outros fundos da UE para a sua execução. Por conseguinte, a Comissão não vê uma base para a conclusão do TCE sobre um risco de

duplo financiamento relacionado com instrumentos baseados no financiamento não associado ao custo.

Em relação ao **Relatório Especial n.º 05/2024 do TCE sobre o Registo de Transparência da UE**, a Comissão recorda que foram tomadas várias medidas para melhorar o Registo de Transparência¹ após o período de auditoria, incluindo a conclusão de um ciclo completo de acompanhamento da base de dados do registo para aumentar a qualidade global dos dados, bem como o lançamento, em abril de 2024, do novo sítio Web e da plataforma informática de apoio. Além disso, a Comissão e outras instituições auditadas estão a trabalhar no sentido de concretizar as prioridades anuais do Registo de Transparência para 2025², tendo em conta as recomendações técnicas do TCE. É igualmente importante notar que, no início do seu novo mandato, em 2024, a Comissão adotou novas medidas de transparência que reforçam significativamente o seu regime interno ligado ao Registo de Transparência, através das suas Decisões (UE) [2024/3081](#) e (UE) [2024/3082](#).

Por último, em relação ao **Relatório Especial n.º 3/2024 do TCE sobre o Estado de direito na UE**, a Comissão gostaria de recordar as diferentes finalidades, âmbitos e objetivos dos três principais instrumentos, tal como constam do presente relatório do TCE: o Regulamento Condicionalidade, o Regulamento MRR e o Regulamento Disposições Comuns (RDC). A Comissão salienta que o MRR e o RDC não são instrumentos específicos em matéria de Estado de direito e só podem servir indiretamente para resolver determinadas questões relacionadas com o Estado de direito dentro dos limites dos respetivos regulamentos. O Regulamento Condicionalidade permite à UE tomar medidas, por exemplo, a suspensão de pagamentos ou correções financeiras, para proteger o orçamento apenas nos casos em que as violações dos princípios do Estado de direito afetem especificamente, ou sejam suscetíveis de afetar, os interesses financeiros da UE de forma suficientemente direta e apenas se nenhum outro instrumento puder proteger o orçamento da União de forma mais eficaz. A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE segundo a qual a Comissão identificou violações dos princípios do Estado de direito no caso da Hungria com base numa avaliação qualitativa exaustiva que estava em conformidade com os requisitos estabelecidos no Regulamento Condicionalidade. Além disso, a Comissão congratula-se igualmente com a avaliação do TCE segundo a qual a Comissão utilizou eficazmente o Regulamento MRR, o RDC e o Regulamento Condicionalidade no único caso em que o Regulamento Condicionalidade foi aplicado até à data.

¹ O Registo de Transparência é gerido conjuntamente pelo Parlamento Europeu, pelo Conselho e pela Comissão nos termos do seu Acordo Interinstitucional de 20 de maio de 2021 (JO L 207 de 11.6.2021, p. 1).

² As prioridades anuais do Registo de Transparência são publicadas no sítio Web do registo: Governança — União Europeia

Parte 2 — Desempenho dos programas no âmbito da rubrica 1 do quadro financeiro plurianual

Quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho

A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE de que o seu quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho se manteve estável, em conformidade com as instruções, e de que a maioria das referências quantitativas aos programas examinados pelo TCE no relatório anual de 2023 sobre a gestão e a execução se baseou em elementos de prova relevantes ([ponto 3.44](#), [ponto 3.46](#)). Os valores orçamentais comunicados nas declarações de desempenho dos programas para os programas incluídos na amostra foram obtidos a partir do sistema contabilístico da Comissão. O TCE não identificou erros materiais nestes valores comunicados, com a exceção de que o orçamento total do Horizonte Europa para 2021-2027 foi subestimado em 367 milhões de EUR devido à reafetação de fundos.

Conceção dos indicadores de desempenho

A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE de que os indicadores de desempenho estão mais bem concebidos no período do QFP 2021-2027, embora com algumas exceções. A Comissão gostaria de sublinhar que é fundamental estabelecer uma distinção entre os indicadores de desempenho, que medem as realizações e os resultados imediatos de um programa, e os indicadores de impacto, que avaliam as alterações a longo prazo e os contributos para objetivos estratégicos mais vastos após a conclusão do programa ([ponto 3.47](#)), uma vez que servem objetivos distintos.

A Comissão observa que os indicadores do **Horizonte Europa** que o TCE considera difíceis de interpretar não estão em consonância com os regulamentos do Horizonte Europa ([ponto 3.51 e caixa 3.1](#)). Para as declarações de desempenho sobre os programas, a Comissão melhorou a terminologia do indicador referido no PEA, a fim de facilitar a sua interpretação. Para o período de 2014-2020 do Horizonte Europa, a Comissão alterou o método de medição de vários indicadores para melhorar a qualidade dos dados, desde a transição e a comunicação periódica até à comunicação contínua ([pontos 3.54 a 3.55](#)). Esta alteração teve impacto nos relatórios e os elementos salientados pelo TCE foram melhorados no período de 2021-2027.

No que diz respeito ao **Mecanismo Interligar a Europa**, a Comissão reconhece que os resultados comunicados nas declarações de desempenho dos programas refletem normalmente as realizações de projetos concluídos, mas a Comissão acompanha continuamente os projetos ao longo do seu ciclo de vida ([quadro 3.1](#)). Esta abordagem prospetiva ajuda a detetar os riscos numa fase precoce, permitindo à Comissão avaliar se os indicadores estão no bom caminho para cumprir as metas, mesmo com resultados parciais. Em relação aos sistemas de acompanhamento do desempenho ([ponto 3.49](#)), a Comissão melhorou o quadro de desempenho do MIE 2021-2027, incorporando indicadores mais orientados para os resultados e melhorando a recolha de dados, tendo em conta os resultados da avaliação intercalar do MIE 2014-2020. O sistema de acompanhamento do MIE foi concebido para refletir os principais objetivos do programa e proporcionar um quadro coerente para acompanhar a execução, em vez de captar todos os resultados e impactos. A avaliação intercalar do MIE 2014-2020 identificou oportunidades para reforçar ainda mais os indicadores relacionados com os objetivos políticos globais.

Em relação ao **InvestEU** ([ponto 3.52](#)), a Comissão reconhece que os dois indicadores mencionados (o investimento mobilizado e o efeito multiplicador) não especificam claramente se se referem a operações aprovadas, assinadas ou pagas e se estas informações podem ser consultadas no ficheiro de metadados do projeto de orçamento do indicador. Por conseguinte, no futuro, a Comissão

integrará igualmente estas informações na principal narrativa das declarações de desempenho dos programas InvestEU. A Comissão observa que os parceiros de execução do InvestEU não são obrigados, pelos acordos de garantia assinados com a Comissão nem pelo Regulamento InvestEU, a comunicar indicadores-chave de desempenho a nível dos projetos. Além disso, no atual contexto de esforços para reduzir os encargos administrativos, a Comissão não tenciona aumentar ainda mais a complexidade e a granularidade dos requisitos de comunicação de informações no âmbito do programa InvestEU ([ponto 3.62](#)).

Avaliação dos progressos realizados no cumprimento dos objetivos dos indicadores-chave de desempenho

A Comissão considera que, ao avaliar os progressos dos indicadores de desempenho na consecução dos seus objetivos, devem ser tidas em conta todas as informações pertinentes disponíveis, e não apenas os resultados anteriores. Por exemplo, as informações sobre os projetos em curso também são pertinentes. Por conseguinte, a sua avaliação reflete a evolução esperada de cada indicador com base nos dados disponíveis. Os atrasos iniciais, por exemplo, podem ser resolvidos e ultrapassados se forem aplicadas medidas adequadas. Além disso, a aplicação dos indicadores nem sempre segue uma trajetória linear; em muitos casos, a maioria dos resultados será concretizada no final do período de execução.

A Comissão gostaria igualmente de salientar que, embora as metas sejam geralmente úteis para avaliar os progressos dos indicadores, nem sempre é possível ou útil fixá-las. Por exemplo, as metas são menos significativas para os indicadores de impacto, que são significativamente influenciados por fatores externos fora do controlo do orçamento da UE. Do mesmo modo, os indicadores que medem os resultados orientados para a procura, como a adoção de produtos financeiros, são menos adequados para a definição de objetivos.

Em relação ao **Mecanismo Interligar a Europa**, a Comissão acompanha continuamente os projetos ao longo do seu ciclo de vida, aplicando uma abordagem prospetiva capaz de detetar os riscos numa fase precoce ([quadro 3.3](#)). Esta abordagem permite avaliar se os indicadores estão no bom caminho para cumprir as metas, mesmo que apenas estejam disponíveis resultados parciais. Nesta base, a Comissão considera que 12 indicadores estavam no bom caminho e quatro revelaram um progresso moderado, ao passo que os resultados comunicados nas declarações de desempenho dos programas se referem normalmente às realizações dos projetos concluídos. A Comissão reconhece que tal pode resultar numa aparente lacuna.

A Comissão salienta que os projetos de infraestruturas de transportes não seguem um padrão de execução linear e que a maioria dos resultados se concretizará no final do programa, como é o caso do exemplo referido na [caixa 3.2](#) relacionado com as linhas de transporte equipadas com o sistema europeu de gestão do tráfego ferroviário. Foram concedidas prorrogações a vários projetos até 2024, tendo as realizações finais sido comunicadas até 12 meses após a sua conclusão. Isto justifica a avaliação referente aos progressos moderados.

No que se refere ao Mecanismo Interligar a Europa 2021-2027, a Comissão considera que o indicador relativo aos pontos de abastecimento de combustíveis alternativos está no bom caminho, apesar dos progressos iniciais limitados ([caixa 3.3](#)). Uma vez que o mecanismo para uma infraestrutura para combustíveis alternativos (AFIF) do MIE ainda se encontra na sua fase inicial, a Comissão espera mais resultados até ao final do período. No final de 2023, 10 projetos com pontos de abastecimento declarados em funcionamento correspondiam a 4 % (64 milhões de EUR) do orçamento total gasto, prevendo-se mais de 30 000 pontos de abastecimento.

A Comissão não partilha da opinião do TCE de que é pouco provável que 65 % dos indicadores do MIE 2014-2020 atinjam os seus objetivos ([ponto 3.72](#)). O acompanhamento contínuo do ciclo de vida de todos os projetos proporciona uma visão mais precisa, pelo que a Comissão está confiante de que os principais objetivos do programa serão, em grande medida, cumpridos. Para o MIE 2021-2027, com base em projetos em curso, a Comissão considera que a maioria dos indicadores está no bom caminho ou regista progressos moderados, com dados coerentes consoante os prazos previstos ([ponto 3.75](#)).

A Comissão observa que o **InvestEU** é um programa orientado para o mercado e em função da procura, abrangendo uma vasta gama de domínios de intervenção, pelo que os progressos dos seus indicadores dependem da absorção do programa pelo mercado, o que limita a capacidade da Comissão para estabelecer marcos e metas predefinidos ([ponto 3.68](#), [ponto 3.76](#)). Esta situação é substancialmente diferente de outros programas da UE, nomeadamente dos programas de gestão direta que concedem subvenções, em que a Comissão pode determinar antecipadamente os marcos e metas quantificáveis a alcançar. O Regulamento InvestEU reconhece explicitamente as características específicas do programa, em especial, a sua natureza orientada em função da procura e o número limitado de marcos e metas quantificáveis a alcançar.

Todos os indicadores do Regulamento InvestEU foram acompanhados com exatidão através dos dados anuais de desempenho fornecidos pelos parceiros de execução do InvestEU e comunicados pela Comissão nas declarações de desempenho dos programas. A Comissão acompanha igualmente os progressos realizados na consecução das metas para todos os indicadores para os quais foi definida uma meta no Regulamento InvestEU.

Além disso, embora alguns dos indicadores InvestEU não estejam associados a metas ou marcos intermédios específicos devido à natureza do programa, os seus progressos globais na consecução dos objetivos do programa são e podem continuar a ser acompanhados de perto pela Comissão através dos dados anuais de desempenho comunicados pelos parceiros de execução do InvestEU.

Por último, a Comissão gostaria de sublinhar que, no âmbito do InvestEU, o investimento mobilizado deve ser comunicado pelos parceiros de execução e pela Comissão com base não só nas operações aprovadas, mas também nas assinaturas e nos desembolsos ([ponto 3.76](#)).

Recomendação 3.1 — Melhorar a rastreabilidade dos dados de apoio à comunicação dos indicadores-chave de desempenho

A fim de melhorar a fiabilidade dos ICD comunicados nas declarações de desempenho sobre os programas, a Comissão deve assegurar que existe uma ligação clara e documentada entre os dados sobre o desempenho subjacentes e os montantes comunicados nessas declarações.

(Prazo de execução: Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento da UE (RAGE) de 2025.

A Comissão **aceita** a recomendação 3.1.

A Comissão reconhece a importância de assegurar uma rastreabilidade e fiabilidade sólidas dos dados de desempenho comunicados e está a trabalhar continuamente para reforçar a transparência e a coerência da ligação entre os dados de desempenho subjacentes e os montantes comunicados nas declarações de desempenho dos programas, em consonância com os esforços em curso para melhorar a qualidade e a fiabilidade da comunicação de informações sobre o desempenho para o orçamento da UE.

Recomendação 3.2 — Melhorar o acompanhamento dos indicadores de desempenho

A fim de facilitar uma melhor comunicação de informações sobre o desempenho ao longo de toda a execução do programa, a Comissão deve exigir que as direções-gerais responsáveis apresentem mais do que um objetivo intermédio durante o período de programação.

(Prazo de execução: quando forem comunicadas as informações sobre o desempenho do próximo QFP)

A Comissão **aceita parcialmente** a recomendação 3.2.

A Comissão reconhece a importância de definir metas e marcos intermédios para acompanhar os indicadores de desempenho e medir os progressos intermédios, se for caso disso.

A viabilidade da aplicação desta recomendação dependerá da conceção do quadro financeiro plurianual pós-2027 e dos programas correspondentes, que serão definidos em regulamentos futuros. Estes continuam sujeitos ao acordo do legislador e a Comissão não pode antecipar o resultado.

Além disso, a Comissão gostaria de salientar a necessidade de ter em conta os potenciais encargos associados que a definição de marcos e metas poderá implicar para os Estados-Membros e os parceiros de execução, entre outros.

Recomendação 3.3 — Melhorar a avaliação dos indicadores-chave de desempenho

Para melhorar a sua avaliação dos progressos na realização das metas dos indicadores-chave de desempenho abrangidos nas declarações de desempenho sobre os programas, a Comissão deve justificar avaliações cujas informações não se baseiem em dados validados.

(Prazo de execução: Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento da UE (RAGE) de 2025.

A Comissão **aceita** a recomendação 3.3.

A Comissão já apresenta justificações para a avaliação dos indicadores de desempenho nos quadros de dados de desempenho que acompanham o projeto de orçamento, se necessário.

A Comissão concorda em apresentar igualmente justificações para as avaliações referentes aos indicadores das declarações de desempenho dos programas que são selecionados para o sítio Web, quando estes apresentam informações que não se baseiam em resultados validados.

Parte 3 — Seguimento das recomendações formuladas no relatório do TCE sobre o desempenho do orçamento da UE — Situação no final de 2021

A Comissão dá extrema importância à execução de todas as recomendações aceites. O seguimento e a execução fazem parte integrante do sistema de governação da Comissão.

A Comissão gostaria de salientar que, para quatro das recomendações do TCE, as datas-limite de execução estão associadas à preparação do QFP pós-2027, um processo que será realizado ao longo de 2025.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2024 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU — CAPÍTULO 4: «RECEITAS»

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal de Contas Europeu (TCE) considerar que o nível de erro nas operações de receitas continua a estar isento de erros materiais e de os sistemas relativos às receitas que examinou foram, de um modo geral, eficazes. A Comissão dará seguimento às questões identificadas pelo TCE e através do seu próprio trabalho de controlo e auditoria.

No que diz respeito ao **rendimento nacional bruto (RNB)**, a Comissão congratula-se com a observação do Tribunal de Contas Europeu segundo a qual a Comissão seguiu o calendário e os procedimentos estabelecidos para o ciclo de verificação do RNB de 2020-2024, tendo encurtado, comparado com o ciclo anterior, o período de revisão dos dados relativos ao recurso próprio baseado no RNB. A Comissão atribui grande importância ao acompanhamento rigoroso da apresentação atempada dos trabalhos sobre as reservas relativas ao RNB pelos Estados-Membros, tendo criado um sistema de controlo do cumprimento dos requisitos legais pelos Estados-Membros.

No que diz respeito ao **recurso próprio baseado no IVA**, a Comissão prossegue os seus esforços para reduzir o número de reservas pendentes e tenciona concluir a revisão em curso dos procedimentos administrativos aplicáveis à gestão das reservas do recurso próprio baseado no IVA, em consonância com a experiência adquirida no final do primeiro ciclo de inspeções no âmbito do novo sistema.

No que diz respeito aos **recursos próprios tradicionais (RPT)**, a Comissão continuará a acompanhar os pontos em aberto relativos aos RPT e incluiu a questão da fiabilidade das contas A e B como tema específico no programa de inspeções de 2025 para outros seis Estados-Membros (ou seja, para além dos 12 Estados-Membros já inspecionados a este respeito no programa de inspeções de 2024). A Comissão está plenamente empenhada na execução da reforma aduaneira o mais rapidamente possível e tomará todas as medidas necessárias para alcançar este objetivo.

No que diz respeito às receitas da UE relativas aos **resíduos de embalagens de plástico não reciclados**, a Comissão prossegue ativamente os seus trabalhos sobre a execução do primeiro ciclo de inspeções deste novo recurso próprio.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Exame de elementos dos sistemas de controlo interno

Trabalhos de verificação do RNB

A Comissão congratula-se com a observação do Tribunal de Contas Europeu, segundo a qual a Comissão seguiu o calendário e os procedimentos estabelecidos para o ciclo de verificação do RNB de 2020-2024 (ponto 4.11), tendo encurtado, comparado com o ciclo anterior, o período de revisão dos dados relativos ao recurso próprio baseado no RNB (ponto 4.13.).

A Comissão atribui uma grande importância ao controlo rigoroso da apresentação atempada dos trabalhos sobre as reservas relativas ao RNB pelos Estados-Membros (pontos 4.14-4.15). A Comissão criou um sistema de controlo do cumprimento dos requisitos legais pelos Estados-Membros e informa, de modo transparente, as partes interessadas sobre o ponto da situação das reservas relativas ao RNB.

A avaliação, pela Comissão, do sistema do recurso próprio simplificado baseado no IVA não incluiu o impacto nas contribuições dos Estados-Membros

A Comissão considera que cumpriu as obrigações que lhe incumbem por força do artigo 13.º-A do Regulamento (UE, Euratom) 2021/769 do Conselho. A Comissão foi incumbida de elaborar um relatório sobre o funcionamento do sistema do recurso próprio baseado no IVA e o relatório foi publicado em 12 de dezembro de 2024, apresentando o impacto que as alterações introduzidas pelo Regulamento (UE, Euratom) 2021/769 do Conselho tiveram no sistema do recurso próprio baseado no IVA.

O relatório conclui que as alterações introduzidas não tiveram um impacto significativo no sistema do recurso próprio baseado no IVA, alcançando simultaneamente os objetivos de simplificação e de redução dos encargos administrativos para todas as partes interessadas. A supressão das correções e compensações teve apenas um impacto mínimo no valor do recurso próprio (menos de 1 % das matérias coletáveis do IVA), ao passo que o impacto da utilização da taxa média ponderada do IVA congelada, tal como estimado pela Comissão, resultou em desvios, entre +4 % e -11 %, em relação às taxas recalculadas de 2024.

Além disso, o número de reservas diminuiu ligeiramente ao longo do tempo, uma vez que a maioria das compensações e correções foi descontinuada e o impacto positivo da reforma nos encargos administrativos foi reconhecido pelos Estados-Membros, classificando-o com uma pontuação de 8,9 em 10 com base num inquérito realizado pela Comissão.

Os dados dos Estados-Membros sobre os resíduos de embalagens de plástico não cumprem plenamente as regras da UE

Durante as suas inspeções, a Comissão verifica se os dados de base para o cálculo dos resíduos de embalagens de plástico não reciclados são adequados, de qualidade suficiente e com cobertura suficiente, se esses dados são recolhidos de forma adequada, se os métodos de cálculo dos resíduos de embalagens de plástico não reciclados são corretos e rastreáveis e se os resultados são coerentes. Se, na sequência das inspeções, a Comissão identificar insuficiências nos dados comunicados, a Comissão emite reservas com prazos específicos para que estas sejam corrigidas. Atualmente, a Comissão emitiu 23 reservas com base nas inspeções realizadas até à data, abrangendo, entre outros temas, o cálculo dos resíduos de embalagens de plástico gerados e os dois métodos utilizados para a sua estimativa. A Comissão espera que, na sequência do trabalho realizado pelos Estados-Membros para dar resposta a estas reservas, as questões relacionadas com o cumprimento das regras da UE tenham sido resolvidas. Até junho de 2026, todos os Estados-Membros terão sido inspecionados.

Existem riscos de atrasos na execução da reforma aduaneira da UE

No que diz respeito aos riscos de atrasos na execução da reforma aduaneira da UE (pontos 4.27 a 4.30), a Comissão está plenamente empenhada na execução da reforma aduaneira o mais rapidamente possível e tomará todas as medidas necessárias para alcançar este objetivo. A Comissão já deu início aos preparativos e está a fazer um planeamento antecipado, tendo em conta que as negociações ainda estão em curso. A Comissão exerceu de forma diligente o seu direito de iniciativa com propostas muito ambiciosas para reformar a união aduaneira e está a trabalhar em estreita colaboração com ambos os legisladores a fim de apoiar a obtenção de um acordo e aplicar as soluções necessárias para resolver as questões assinaladas pelo TCE.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 4.1 — Acelerar os preparativos para a execução da proposta de reforma aduaneira

A Comissão deve intensificar as suas ações para assegurar uma execução atempada da reforma aduaneira, depois de esta ser adotada, através da elaboração de um plano que fixe prazos pormenorizados e da atribuição de responsabilidades pelo acompanhamento dos progressos no que se refere aos seguintes aspetos:

- i) a criação da Autoridade Aduaneira da UE e o seu funcionamento inicial, até que esta tenha capacidade operacional para executar o seu próprio orçamento;**
- ii) o desenvolvimento, a execução e a manutenção da Plataforma de Dados Aduaneiros da UE.**

(Prazo de execução: final de 2026)

A Comissão **aceita** as duas sub-recomendações.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2024 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, CAPÍTULO 5: MERCADO ÚNICO, INOVAÇÃO E DIGITAL

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os pagamentos em 2024 no âmbito da rubrica 1, «Mercado Único, Inovação e Digital» do quadro financeiro plurianual (rubrica 1 do QFP) abrangem vários programas, como o Horizonte Europa (HE), que é o programa-quadro emblemático de investigação e inovação europeu, o seu antecessor, o Horizonte 2020 (H2020) e o Mecanismo Interligar a Europa (MIE). Devido à natureza geralmente plurianual dos projetos de investigação, dois terços dos pagamentos de investigação auditados em 2024 diziam ainda respeito ao H2020.

A Comissão toma nota do nível de erro calculado pelo Tribunal de Contas Europeu (TCE) ([ponto 5.10](#)), que se situa em valores coerentes com os registados nos últimos anos, mas ligeiramente inferior a 2023.

O desembolso dos fundos da UE tem impacto direto sobre o risco de erros e a simplificação das regras tem o potencial de reduzir esse risco. Assim, o Horizonte Europa utiliza um modelo de convenção de subvenção (MCS) normalizado para todos os programas de financiamento da UE, que foi anexado às regras internas da Comissão, recorre amplamente às opções de custos simplificados (custo unitário, taxa fixa e montantes fixos), utiliza sistemas de reembolso dos custos mais simples em domínios onde tal é adequado e dispõe de um sistema de auditoria simplificado. O modelo de convenção de subvenção anotado contém mais orientações sobre o MCS. A Comissão continua plenamente empenhada em simplificar ainda mais as regras e os procedimentos a fim de reduzir tanto o risco de erros como os encargos para os beneficiários.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Regularidade das operações

A Comissão regista o nível de erro de 3,2 % estimado pelo TCE ([ponto 5.10](#)) e dará seguimento às questões identificadas pelo Tribunal (ver [pontos 5.10 a 5.33](#) do relatório do TCE), como exposto nos pontos infra.

Regista igualmente os casos de erros quantificáveis comunicados pelo TCE para seguimento.

Erros nos programas de investigação

Custos de pessoal

A Comissão reconhece que os custos de pessoal continuaram a ser a principal fonte de erros ([ponto 5.15](#)), o que constitui uma consequência lógica do facto de esses custos representarem a maior parcela dos custos totais declarados pelos beneficiários do H2020, tal como acontece com o

Horizonte Europa. A Comissão reconhece igualmente que dois erros não quantificáveis resultaram da aplicação incorreta das regras de cálculo dos custos de pessoal em projetos do Horizonte Europa.

O H2020 representou um progresso significativo na simplificação e harmonização das regras de elegibilidade dos custos, nomeadamente no que se refere ao cálculo dos custos de pessoal. A Comissão forneceu orientações exaustivas e exemplos práticos no âmbito do modelo de convenção de subvenção anotado do H2020. Além disso, empreendeu iniciativas de sensibilização através da criação de um questionário interativo enviado aos participantes quando se aproximava uma sessão de apresentação de relatórios, oferecendo aconselhamento relevante em função das respostas do beneficiário. A Comissão organizou também um webinar dirigido aos fornecedores de certificações de demonstrações financeiras ligados às subvenções do H2020.

Alterações introduzidas pelas regras do Horizonte Europa

Para o Horizonte Europa, a Comissão adotou o modelo de convenção de subvenção (MCS) institucional aplicável desde o início do Quadro Financeiro Plurianual (QFP) 2021-2027 e emitiu orientações institucionais abrangentes para aplicação prática. Estas orientações introduzem um método simplificado de imputação dos custos de pessoal, com base num cálculo da taxa diária, substituindo assim as metodologias propensas a erros utilizadas no âmbito do H2020. Em complemento do MCS, o modelo de convenção de subvenção anotado inclui orientações práticas e exemplos relativos ao cálculo dos custos de pessoal. A Comissão forneceu igualmente nos seus documentos de orientação uma lista que pormenoriza a gestão dos custos específicos de cada país.

Para o Horizonte Europa, a Comissão organizou uma série de webinários gravados e disponíveis para ver a pedido, destinados a dar instruções aos beneficiários sobre a declaração exata dos custos, incluindo os custos de pessoal (por exemplo, no caso das jornadas Horizonte Europa). Adicionalmente, foram realizadas várias jornadas de informação nos países abrangidos pelo alargamento da participação, com sessões específicas sobre a comunicação de custos, explicando como comunicar eficazmente os custos de pessoal. Os beneficiários são igualmente incentivados a recorrer ao Serviço de Informações sobre Investigação para obter esclarecimentos sobre a gestão das subvenções, nomeadamente quanto ao cálculo dos custos de pessoal. Todas as atividades acima mencionadas enfatizam a forma de declarar os custos de pessoal.

Em 2024, foi introduzido um custo unitário de pessoal, facilitando significativamente a comunicação dos custos de pessoal para projetos financiados pelo HE, uma vez que a taxa diária é fixada *ex ante* com base nos dados históricos do beneficiário. Esta introdução foi acompanhada pela publicação de documentos de orientação pormenorizados que fornecem instruções exaustivas sobre o novo processo. Além disso, foi realizada uma série de webinários dedicados a este tópico, a fim de assegurar uma compreensão e aplicação exaustivas da metodologia dos custos unitários de pessoal.

A Comissão toma nota de que alguns beneficiários estavam ainda a utilizar o método de cálculo do Horizonte 2020 ou não seguiram as novas regras ao abrigo do Horizonte Europa ([pontos 5.17 e 5.18](#)). Tal como explicado acima, a Comissão tem vindo a dar destaque à comunicação das novas regras, incluindo o novo cálculo da taxa diária introduzido no âmbito do Horizonte Europa, através dos webinários e dos eventos de sensibilização acima referidos.

Custos relativos a investigadores destacados de outras organizações

No que diz respeito ao exemplo de um erro na [caixa 5.1](#), a Comissão concorda com a constatação. Observa que o caso específico do destacamento entre beneficiários é explicitamente abordado no âmbito do modelo de convenção de subvenção anotado para o HE e para o H2020.

Outros erros nos custos de pessoal

A Comissão toma nota dos erros detetados em relação à declaração dos custos de pessoal ([ponto 5.21](#), [caixa 5.2](#)). Para além das medidas acima descritas, a Comissão recorda que, em conformidade com o MCS do HE, a autoridade que concede a subvenção pode, se for caso disso e no quadro do acompanhamento da execução da ação, solicitar ao beneficiário informações adicionais que possam conduzir à identificação de custos inelegíveis, incluindo custos de pessoal inelegíveis.

Resposta relativa à caixa 5.2

Exemplo de um beneficiário que declarou custos relativos a tempo não despendido no projeto auditado

A Comissão toma nota de que o TCE detetou custos de pessoal que não cumpriam as condições de elegibilidade, nomeadamente em relação ao tempo despendido no projeto. A Comissão recorda que, no modelo de convenção de subvenção anotado para o HE, é clarificado que apenas o tempo gasto na ação pode ser utilizado para calcular os custos de pessoal.

Outros custos diretos inelegíveis

A Comissão toma nota de que o TCE detetou casos em que os beneficiários declararam outros custos diretos que não cumpriam algumas das condições gerais de elegibilidade e, em particular, que não foram suportados no âmbito da ação e que não eram necessários à respetiva execução ([ponto 5.22](#)). Além disso, identificou casos em que os beneficiários cometeram erros na declaração dos custos relacionados com equipamentos ([ponto 5.23](#), [caixa 5.3](#)).

Tal como no caso dos erros nos custos de pessoal, a Comissão atenua estes problemas através de orientações específicas, eventos de comunicação para efeitos de sensibilização e webinários. A Comissão também promove e incentiva os beneficiários a utilizarem um serviço de assistência específico (o Serviço de Informações sobre Investigação), bem como a contactarem os seus responsáveis de projeto, para esclarecer dúvidas ou como boa prática. A Comissão mantém também reuniões regulares com os pontos de contacto nacionais para as matérias jurídicas e financeiras do HE, que desempenham um papel importante por oferecerem também apoio e informação aos beneficiários sobre a forma de declarar corretamente os custos.

Resposta relativa à caixa 5.3

Exemplo de erro na declaração de custos relacionados com equipamentos

A Comissão concorda com esta constatação. Regra geral, os custos de aluguer ou locação financeira de equipamentos são elegíveis, mas apenas quando não excedam efetivamente os custos de amortização de equipamentos semelhantes. Tal está previsto no artigo 6.º, n.º 2, ponto C.2, do modelo de convenção de subvenção para o HE e é explicado mais pormenorizadamente no modelo de convenção de subvenção anotado para o HE.

A Comissão reconhece os erros identificados noutras categorias de custos ([ponto 5.24](#)). A fim de atenuar a sua ocorrência através de ações de sensibilização e de esclarecimentos aos beneficiários, a Comissão forneceu explicações exaustivas e pormenorizadas sobre o IVA dedutível, os relatórios financeiros periódicos, os documentos comprovativos necessários para a manutenção de registos e a utilização da taxa de câmbio correta para a conversão das demonstrações financeiras em EUR. As regras relativas a estes temas são abrangidas pelos modelos de convenção de subvenção anotados para o H2020 e para o HE.

Adicionalmente, para os bens e serviços faturados internamente, as regras do HE foram simplificadas em comparação com o H2020, a fim de alargar o âmbito dos custos elegíveis. A este respeito, existe uma maior dependência no Horizonte Europa (em comparação com o H2020) das práticas habituais de contabilidade de custos do beneficiário para o cálculo dos custos unitários, o que deverá conduzir, em princípio, a menos erros nesta categoria de custos.

Simplificação através do financiamento de montante fixo

No que diz respeito à observação do [ponto 5.30](#), o objetivo da Comissão é disponibilizar sob a forma de montantes fixos, até 2027, pelo menos 50 % do orçamento dos convites à apresentação de propostas em programas de trabalho publicados. A Comissão está empenhada em acompanhar e avaliar continuamente a utilização de montantes fixos para preservar a coerência da abordagem, a qualidade e a integridade.

A Comissão recorda que as percentagens do orçamento para o financiamento de montante fixo nos programas de trabalho publicados e nas subvenções assinadas são diferentes. Tal deve-se ao facto de as subvenções resultantes da execução dos convites à apresentação de propostas nos vários programas de trabalho serem assinadas após a adoção do respetivo programa de trabalho.

Resposta relativa à caixa 5.4

Exemplo de uma auditoria ao pagamento de uma subvenção de montante fixo

As provas documentais apresentadas pelo beneficiário indicam que a estimativa de custos apresentada no orçamento de montante fixo da proposta para o equipamento em causa (dispositivo EET automatizado de 24 compartimentos, multicanal) era razoável (comprovada por orçamento de janeiro de 2020). Por conseguinte, a Comissão considera que se justificava aceitar este montante aquando da avaliação. Não houve falha no processo de avaliação ou negligência por parte dos peritos avaliadores.

Na sequência da auditoria do TCE, o beneficiário explicou que não adquiriu o equipamento específico previsto, uma vez que, após o início do projeto, uma versão de demonstração deste equipamento se revelou incompatível com as necessidades do projeto e que a nova versão não estaria disponível em tempo útil. Em conformidade com as necessidades técnicas do projeto, o beneficiário decidiu utilizar uma versão mais simples deste equipamento que tinha sido adquirida antes do início do projeto, atribuindo simultaneamente recursos adicionais para compensar uma abordagem mais manual (mais recursos humanos e consumíveis). Tal constitui um desvio em relação à descrição da ação (anexo 1 da convenção de subvenção) que o beneficiário não explicou nem justificou no relatório técnico. Mediante pedido, o beneficiário apresentou a justificação acima referida para as suas decisões, que foi considerada plenamente satisfatória. Com base nesta explicação, o desvio está totalmente abrangido pela flexibilidade permitida nas subvenções de I&I. Com efeito, este desvio foi necessário para a correta execução do projeto.

A Comissão considera que, neste caso específico, a única falha esteve no processo de comunicação de informações.

Não obstante, a Comissão recorda que esta subvenção foi assinada no âmbito do projeto-piloto de montante fixo do Horizonte 2020. Entretanto, os serviços de execução e os peritos avaliadores receberam orientações mais amplas sobre a forma de avaliar o orçamento de montante fixo e de o documentar nos relatórios de avaliação, bem como sobre a forma de avaliar a conclusão do pacote de trabalho para desencadear os pagamentos. De modo geral, a Comissão considera que a atual abordagem de montante fixo assegura uma boa gestão financeira, oferecendo uma simplificação substancial aos beneficiários de subvenções. No entanto, a Comissão está a acompanhar de perto o

financiamento de montante fixo e a ajustar as orientações e a metodologia, se e conforme necessário. Este processo de melhoria contínua dá resposta às recomendações do TCE e aos ensinamentos retirados das opiniões dos utilizadores, dos dados de execução e das conclusões da análise.

No âmbito de uma subvenção de montante fixo, a mera existência de uma diferença entre os custos efetivamente incorridos e os custos orçamentados, conduzindo ao montante fixo concedido, não pode ter, enquanto tal, consequências financeiras sobre a subvenção de montante fixo em causa.

Erros nos projetos de infraestruturas

No que diz respeito à observação do [ponto 5.33](#), a Comissão considera que o beneficiário respeitou o princípio da melhor relação custo-benefício, em conformidade com as disposições da convenção de subvenção. A Comissão constatou que os documentos fornecidos na fase de pagamento final davam garantias razoáveis de que o processo de seleção foi realizado de acordo com os critérios técnicos e económicos predefinidos. O beneficiário aplicou comprovadamente critérios de avaliação transparentes e objetivos e chegou a uma decisão fundamentada, apoiada pela deliberação de peritos.

2. Análise da gestão, pela Comissão, do apoio financeiro a terceiros no domínio da investigação

Justificação para o apoio financeiro a terceiros acima do limiar de 60 000 EUR estabelecido no Regulamento Financeiro da UE

A Comissão reconhece que é possível melhorar ainda mais a justificação de montantes de apoio financeiro a terceiros superiores a 60 000 EUR (ver [ponto 5.38](#), primeiro travessão). A este respeito, a Comissão dará seguimento à forma de melhorar a elaboração dessa justificação para montantes mais elevados do apoio financeiro a terceiros nas diferentes partes dos agregados dos programas de trabalho do HE.

No entanto, para as ações ERA-NET Cofund do Horizonte 2020, os Anexos Gerais do programa de trabalho H2020 especificam que «o limiar de 60 000 EUR referido no artigo 204, n.º 2, alínea a), do Regulamento Financeiro 2018/1046 pode ser excedido para apoio financeiro prestado pelos participantes das ações ERA-NET Cofund (uma vez que este apoio financeiro é necessário para alcançar os seus objetivos).» Além disso, os objetivos das ações ERA-NET Cofund são descritos em detalhe nos Anexos Gerais do programa de trabalho H2020 para 2018-2020.

Obrigações a repercutir nos beneficiários do apoio financeiro a terceiros

A Comissão reconhece que é da responsabilidade dos beneficiários assegurar que determinadas obrigações, decorrentes das condições dos convites à apresentação de propostas da UE e/ou da convenção de subvenção da UE, também se aplicam aos respetivos destinatários do apoio financeiro a terceiros ([ponto 5.38](#), segundo travessão). Tal pode ser alcançado através da reprodução dessas obrigações nos acordos celebrados entre os beneficiários e os respetivos destinatários do apoio financeiro a terceiros (se for caso disso), mas também através de outros mecanismos jurídicos (por exemplo, através das condições do convite à apresentação de propostas do apoio financeiro a terceiros concebidas pelos beneficiários; das regras do concurso, se o regime deste apoio assumir a forma de um prémio). De um modo mais geral, para aumentar a sensibilização, a Comissão forneceu orientações e explicações no modelo de convenção de subvenção anotado do HE e fez apresentações específicas aos pontos de contacto nacionais jurídicos e financeiros sobre o apoio financeiro a

terceiros. A Comissão tenciona também publicar mais orientações para os beneficiários, a fim de os ajudar a gerir da melhor forma os seus regimes para este tipo de apoio.

Eficácia dos controlos dos beneficiários em relação aos destinatários do apoio financeiro a terceiros seus parceiros, a fim de assegurar a regularidade das despesas da UE

A Comissão reconhece que os beneficiários que lidam com o apoio financeiro a terceiros devem ter capacidade suficiente para o fazer (ponto 5.39). A este respeito, a Comissão salienta que essa capacidade é tida em conta na fase de conceção dos convites à apresentação de propostas, ao autorizar o apoio financeiro a terceiros para determinados tipos de ações e/ou para certos tipos de beneficiários (por exemplo, organismos de financiamento nacionais ou regionais nas ações do programa Cofund). Essa capacidade deve ser avaliada na fase de candidatura, aquando da avaliação da proposta. Para o efeito, no Horizonte Europa, os beneficiários devem preencher um anexo específico na fase de apresentação de propostas, com mais pormenores sobre a gestão dos seus regimes de apoio financeiro a terceiros de modo a assegurar o cumprimento das condições do convite à apresentação de propostas. O presente anexo passa a fazer parte do anexo I da convenção de subvenção e permite acompanhar a execução da ação, incluindo as tarefas relacionadas com o apoio financeiro a terceiros (através de resultados, marcos e relatórios técnicos periódicos). Além disso, existe um ecrã específico do apoio financeiro a terceiros no módulo de comunicação contínua do sistema de gestão de subvenções do Portal, em que o consórcio é obrigado a introduzir informações sobre os convites à apresentação deste tipo de propostas e os beneficiários selecionados.

RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Seguimento dado às recomendações dos anos anteriores

(ponto 5.46, anexo 5.1)

Recomendação 1 de 2021: O desenvolvimento do assistente de custos do Horizonte Europa está na última ronda da fase de testes e o objetivo da Comissão é disponibilizá-lo no primeiro semestre de 2025.

Recomendação 3 de 2022: A Comissão considera que esta recomendação foi, em grande medida, executada.

No âmbito da melhoria contínua, a Comissão está a trabalhar numa maior harmonização da terminologia em todos os documentos de orientação e na clarificação dos princípios, incluindo a aceitação de pacotes de trabalho. O pacote completo de orientações e modelos voltará a ser publicado em breve.

Por último, a Comissão recorda que o desempenho das subvenções de montante fixo não é avaliado de forma mais estrita do que o desempenho das subvenções para custos reais. Aplicam-se as mesmas normas. No entanto, os nossos dados demonstram que as subvenções de montante fixo são, de facto, avaliadas de forma mais rigorosa em função da execução, tendo-se constatado que 5 % dos projetos não estão totalmente concluídos e, por conseguinte, não foram integralmente pagos. Isto é muito mais do que para as subvenções de custos reais, o que indica que a execução das subvenções de montante fixo é objeto de um acompanhamento mais rigoroso.

Recomendação 5.1. — Examinar a aplicação das subvenções de montante fixo

Analisar uma amostra representativa das subvenções de montante fixo e analisar os ensinamentos retirados da execução destas subvenções até à data e os métodos utilizados para estabelecer o apoio financeiro da UE, com o objetivo de contribuir para a futura utilização do financiamento de montante fixo.

(Prazo de execução: meados de 2026)

A Comissão **aceita** esta recomendação para subvenções de montante fixo ao abrigo do Horizonte Europa.

Recomendação 5.2. — Melhorar a gestão do apoio financeiro a terceiros

- a) Estabelecer normas mínimas de controlo a aplicar pelos beneficiários para assegurar controlos eficazes da regularidade das despesas da UE.**

(Prazo de execução: final de 2026)

A Comissão **aceita** esta recomendação.

Os beneficiários devem gerir os seus regimes de apoio financeiro a terceiros e são responsáveis, perante a autoridade que concede a subvenção da UE, por assegurar que os fundos do apoio financeiro a terceiros são utilizados em conformidade com quaisquer condições aplicáveis a este tipo

de apoio estabelecidas nas condições aplicáveis dos convites à apresentação de propostas da UE e/ou na convenção de subvenção da UE. Os beneficiários podem, em princípio, utilizar as suas próprias práticas e procedimentos habituais, desde que essas condições específicas de apoio financeiro a terceiros sejam respeitadas.

Em conformidade com o artigo 207.º do Regulamento Financeiro (2024/2509) e conforme descrito em mais pormenor no artigo 6.º, n.º 2, ponto D.1, do MCS do HE, as condições do apoio financeiro a terceiros devem assegurar procedimentos de seleção objetivos e transparentes e incluir requisitos mínimos, especialmente no que diz respeito aos critérios e procedimentos para a concessão de apoio financeiro e para o cálculo do montante exato do apoio financeiro. Além disso, são aplicáveis aos projetos do Horizonte Europa outras condições para o apoio financeiro a terceiros, tal como estabelecido no artigo 15.º, n.º 1, do MCS do H2020, no artigo 9.º, n.º 4, do MCS do HE, bem como nos anexos gerais do programa de trabalho principal do HE, que estabelecem, nomeadamente, que os beneficiários devem publicar amplamente os seus convites abertos à apresentação de propostas para este tipo de apoio e respeitar as normas da UE em matéria de transparência, igualdade de tratamento, conflitos de interesses e confidencialidade.

Os beneficiários devem também poder demonstrar o cumprimento de todas as condições aplicáveis ao apoio financeiro a terceiros durante quaisquer controlos, revisões, auditorias ou inquéritos. O Programa Indicativo de Auditoria no Portal dos Participantes salientou que as verificações incidirão na documentação interna e externa dos procedimentos ou práticas habituais de prestação de apoio financeiro e de garantia de um processo de seleção objetivo e transparente. As verificações incidirão igualmente na conciliação dos custos nas demonstrações financeiras e na repartição pormenorizada dos custos no quadro do sistema contabilístico do beneficiário. A este respeito, são necessárias práticas habituais ou procedimentos normalizados mínimos para assegurar o cumprimento das condições do apoio financeiro a terceiros em relação à autoridade que concede a subvenção da UE.

A fim de reforçar a sensibilização dos beneficiários para assegurar o cumprimento das regras aplicáveis da UE em matéria do MCS e/ou das condições dos convites à apresentação de propostas, a Comissão tenciona publicar orientações específicas que descrevam as boas práticas para a aplicação do apoio financeiro a terceiros nas subvenções da UE. Estas orientações dotarão os beneficiários com as boas práticas e os conhecimentos necessários para gerir eficazmente as subvenções do apoio financeiro a terceiros no âmbito dos programas de financiamento da UE.

b) Exigir que as obrigações aplicáveis decorrentes da convenção de subvenção da UE estejam igualmente refletidas nas convenções celebradas entre os beneficiários e terceiros ou nas regras dos beneficiários comunicadas aos terceiros.

(Prazo de execução: final de 2026)

A Comissão **aceita** esta recomendação.

É da responsabilidade dos beneficiários assegurar que determinadas obrigações, decorrentes do acordo de subvenção e/ou dos convites à apresentação de propostas da UE, se aplicam ao destinatário do apoio financeiro a terceiros. Embora a integração destas obrigações nos acordos celebrados entre os beneficiários e os destinatários do apoio financeiro a terceiros seja, evidentemente, a abordagem mais simples do ponto de vista jurídico, os beneficiários podem optar por outros mecanismos jurídicos (por exemplo, incluí-los nas regras dos seus convites a este tipo de apoio, que seriam igualmente vinculativos e comunicados a estes destinatários). Tal dependerá principalmente do âmbito e do objetivo do regime de apoio financeiro a terceiros e, por conseguinte, de saber se este apoio é prestado através de um acordo secundário. Tal é descrito no atual modelo de convenção de subvenção anotado institucional (ver versão [2.0 de 1 de abril de 2025](#), p. 165).

A Comissão, através das suas próximas orientações sobre boas práticas para a execução do apoio financeiro a terceiros em subvenções da UE e durante eventos de sensibilização, pode reforçar a

importância de assegurar que determinadas obrigações em matéria de convenções de subvenção da UE ou das condições dos convites à apresentação de propostas da UE também se aplicam aos destinatários deste tipo de apoio, nomeadamente através de acordos secundários, se utilizados pelo beneficiário.

- c) Apresentar uma justificação suficiente nos casos em que os programas de trabalho ou os convites à apresentação de propostas permitam um apoio individual a terceiros superior a 60 000 EUR.**

(Prazo de execução: final de 2026)

A Comissão **aceita** esta recomendação.

A apresentação de uma justificação específica nas condições do convite à apresentação de propostas em que o apoio financeiro a terceiros seja superior ao limiar de 60 000 EUR é explicada nas orientações internas do HE sobre como preparar os programas de trabalho. Está também integrada nas condições normais do *Call Passport System* utilizado para preparar os convites à apresentação de propostas: «Os beneficiários podem prestar apoio financeiro a terceiros. O apoio a terceiros só pode ser prestado sob a forma de subvenções/prémios. O montante máximo a conceder a cada terceiro é de 60 000 EUR, (caso seja superior a 60 000 EUR, inserir também justificação).»

Para determinadas ações, como o programa Cofund do HE, os objetivos que podem justificar um montante de apoio financeiro a terceiros superior a 60 000 EUR são descritos mais pormenorizadamente nos anexos gerais dos programas de trabalho pertinentes.

No entanto, há margem para melhorar o nível de justificação de forma mais sistemática nas várias ações do HE que, por razões políticas, dependem desses montantes mais elevados do apoio financeiro a terceiros.

A este respeito, as orientações internas continuaram a ser desenvolvidas em 2024 com as orientações para a IDT, de 21.10.2024, sobre a utilização do apoio financeiro a terceiros em partes do programa de trabalho do HE e com uma formação interna prestada aos autores dos programas de trabalho, em 23 de maio de 2024, sobre como redigir temas com apoios financeiros a terceiros. Além disso, as futuras orientações institucionais internas para os responsáveis dos projetos sobre apoios financeiros a terceiros sublinharão ainda mais a necessidade de apresentar uma justificação suficiente.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2024 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CAPÍTULO 6: COESÃO, RESILIÊNCIA E VALORES»

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

Baseando-se no nono relatório sobre a coesão económica, social e territorial¹, a Comissão observa que, nas últimas décadas, a política de coesão foi eficaz na redução das disparidades entre os Estados-Membros e as respetivas regiões², na realização de reformas estruturais nas suas economias e na construção de uma economia social de mercado altamente competitiva na União Europeia (UE), respeitando simultaneamente o princípio da subsidiariedade. Em 2024, a UE continuou a lidar com crises passadas, sendo que a política de coesão permaneceu um motor essencial de convergência e estabilidade. A Comissão reforçou o apoio aos Estados-Membros para ajudarem os ucranianos deslocados através das iniciativas Ação de Coesão a favor dos Refugiados na Europa (CARE, CARE+) e Assistência Flexível aos Territórios (FAST-CARE), proporcionando flexibilidade, procedimentos mais simples e mais pré-financiamento para os programas de 2021-2027. No domínio da política de emprego e assuntos sociais, a Comissão continuou a realizar trabalhos sobre a aplicação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais e, entre outras coisas, apresentou um plano de ação para dar resposta à escassez de mão de obra e de competências na UE.

Os fundos consagrados à coesão económica, social e territorial na UE são gastos através de um sistema de gestão partilhada entre a Comissão Europeia e as autoridades nacionais. Os Estados-Membros são responsáveis, para cada programa cofinanciado, pela aplicação de sistemas de gestão e de controlo que devem cumprir os requisitos-chave definidos no regulamento, bem como pela prevenção, deteção e correção de irregularidades nas despesas declaradas. A Comissão supervisiona e avalia o funcionamento eficaz destes sistemas com base em todos os resultados de auditoria disponibilizados pelas autoridades de auditoria, pelo Tribunal de Contas Europeu (TCE) ou pelas suas próprias auditorias, formulando recomendações de melhorias ou de medidas corretivas, conforme necessário, e procurando obter uma garantia razoável de que a taxa de erro anual para cada programa é inferior ao limiar de materialidade de 2 %. Sempre que considerado adequado, a Comissão utiliza os instrumentos à sua disposição no quadro jurídico para interromper os pagamentos até que as melhorias necessárias sejam aplicadas e inicia procedimentos de correções financeiras relativos a despesas já declaradas (que podem ser adicionais aos já aplicados pelos Estados-Membros) para proteger os interesses financeiros da União.

A estratégia de auditoria da Comissão para a política de coesão tem em conta as responsabilidades de gestão e de controlo no âmbito da gestão partilhada, ao abrigo da qual cabe às autoridades de auditoria dos Estados-Membros a principal responsabilidade de realizar auditorias às despesas relativas à coesão e de informar a Comissão. A fim de reduzir os encargos de auditoria para os beneficiários e as administrações e utilizar os respetivos recursos de forma eficaz, a Comissão, no âmbito da abordagem de auditoria única, visa obter uma garantia razoável por meio de análises documentais rigorosas dos resultados e pareceres das auditorias nacionais apresentados anualmente para todos os programas, complementadas por auditorias baseadas no

¹ Inforegio — Nono relatório sobre a coesão económica, social e territorial (europa.eu).

² Ver p. xiii do relatório: «Trinta anos após o lançamento paralelo do mercado único europeu e de uma política de coesão reforçada, e vinte anos após o alargamento de 2004, a tendência a longo prazo é clara: muitas regiões da Europa registaram uma notável convergência económica e social ascendente».

risco. Estas últimas incluem a repetição dos trabalhos de controlo das autoridades responsáveis pelos programas, incluindo as autoridades de auditoria, para avaliar a fiabilidade do seu trabalho de verificação e da comunicação de informações relativos aos programas identificados através da avaliação dos riscos.

A abordagem de auditoria é também complementada por medidas de reforço das capacidades a nível das autoridades de gestão e de auditoria, nomeadamente a partilha de metodologias comuns, a recomendação de medidas corretivas, a promoção de intercâmbios entre pares e a prestação de informações sobre os erros detetados, a fim de melhorar a capacidade de deteção de erros a todos os níveis, sempre que necessário.

Ao avaliar continuamente a qualidade do sistema de gestão e de controlo de cada programa, a Comissão consegue identificar os programas ou partes de programas que apresentam deficiências e, por conseguinte, a maior probabilidade de erros, aplicando as medidas corretivas necessárias para corrigir as despesas anteriores e melhorar os sistemas para o futuro. Consegue igualmente avaliar se tais deficiências ou irregularidades se verificaram noutras partes do programa, noutros programas do mesmo Estado-Membro ou noutros Estados-Membros, a fim de direcionar o seu trabalho de auditoria.

Além disso, no seguimento das conclusões e recomendações do TCE de que demasiados erros continuam por detetar na política de coesão, apesar da execução de dois níveis de controlo a nível nacional, a Comissão e a comunidade de auditoria da coesão acordaram conjuntamente, em dezembro de 2024, um plano de ação (ver a secção II.2 da resposta da Comissão). As medidas conexas estão em curso nos Estados-Membros e a Comissão acompanhará de forma contínua, em 2025 e 2026, a aplicação efetiva das mesmas, com vista a reduzir o risco de existirem erros materiais remanescentes no encerramento e durante o período de programação de 2021-2027.

Com base nos resultados disponíveis das auditorias nacionais e da Comissão, a Comissão concluiu, nos seus relatórios anuais de atividades (RAA) e no relatório anual sobre a gestão e a execução (RAGE), que o risco no momento do pagamento para a política de coesão, no seu conjunto, continuava a ser significativo (acima do limiar de 2 %) em 2024. No entanto, os resultados da Comissão mostram igualmente que esta situação difere consoante o Estado-Membro e o programa: a Comissão concluiu que os sistemas de gestão e de controlo funcionam bem em 91 % dos 431 programas em curso da política de coesão. Em relação aos restantes 9 % (30 programas por completo e partes de outros 7), continuam a existir insuficiências graves, sobretudo ao nível das autoridades de gestão ou dos seus organismos intermédios (deficiências graves nas verificações de gestão, os controlos de primeiro nível que levam à declaração de níveis significativos de despesas irregulares). Além disso, a Comissão constatou que, em 2024, alguns erros não foram detetados por algumas autoridades de auditoria. Para 12 autoridades de auditoria (ou os respetivos organismos de controlo) de um total de 116, esta questão pôs em causa a fiabilidade do trabalho de auditoria realizado, pelo que se recomendaram medidas corretivas específicas para melhorar a situação.

Por último, a Comissão está confiante de que a capacidade corretiva plurianual da coesão permitirá colocar o risco no momento do encerramento abaixo do limiar de materialidade, nomeadamente através da substituição das despesas irregulares ou retiradas por outras despesas consideradas elegíveis, tal como permitido pelo Regulamento Disposições Comuns (RDC). Com efeito, as autoridades responsáveis pelos programas retiram anualmente das contas certificadas montantes importantes previamente declarados que são identificados como irregulares ou em risco. Cumulativamente, desde o início do período de programação de 2014-2020, estas retiradas totalizaram 16,2 mil milhões de EUR para o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo de Coesão (FC) e 3,7 mil milhões de EUR para o Fundo Social Europeu (FSE), a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (IEJ) e o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carentes (FEAD).

Com base nas informações prestadas pelas autoridades responsáveis pelos programas, a Comissão considera que a existência de uma disposição legal para eventuais correções financeiras líquidas no RDC, que resulta, se se aplicarem as condições jurídicas e os critérios rigorosos previstos, numa perda direta de financiamento para os Estados-Membros em causa, aumentou, na prática, as medidas preventivas e corretivas adotadas pelos Estados-Membros. Em 2024, a Comissão concluiu que esses critérios para as correções financeiras líquidas foram cumpridos em três casos do FEDER/FC ou de multifundos e deu início aos procedimentos correspondentes. Outro procedimento que envolve um programa do FSE está a ser objeto de uma avaliação final em 2025. Por último, no mesmo período, em resultado da sua atividade de auditoria e do seu papel de supervisão, bem como do seguimento dado às conclusões do TCE e do OLAF, a Comissão solicitou mais de 1,36 mil milhões de EUR (em contribuições da UE) de correções financeiras adicionais, que as autoridades responsáveis pelos programas poderiam reutilizar ao abrigo do RDC. Após a aplicação de todas as medidas corretivas, a Comissão estimou, nos seus RAA, que o risco no momento do encerramento é, nesta fase, igual ou inferior a 2 % para todos os exercícios contabilísticos até 2023, sendo que continuam a ser aplicadas novas medidas corretivas. Estes dados ilustram a capacidade corretiva plurianual da política de coesão.

Por conseguinte, a Comissão concluiu que dispõe de garantias razoáveis de que os sistemas de gestão e de controlo funcionam bem, de um modo geral, no sentido de assegurar a legalidade e a regularidade das operações subjacentes e de que são tomadas medidas corretivas proporcionadas e eficazes, em conformidade com o quadro jurídico, quando são identificadas deficiências do sistema ou violações das regras aplicáveis que ameaçam a legalidade e a regularidade das operações subjacentes.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Regularidade das operações (pontos 6.10–6.38)

Resultados dos testes das operações realizados pelo TCE (pontos 6.10-6.15)

A Comissão congratula-se com a melhoria da situação da taxa de erro estimada pelo TCE em comparação com o ano passado e com o facto de a diferença na avaliação das respetivas taxas de erro ter diminuído este ano. Em 2024, a Comissão estima igualmente que o risco no momento do pagamento permaneça significativo até um máximo de 2,9 % para a rubrica 2 do QFP, o que representa um ligeiro aumento em comparação com as taxas comunicadas em anos anteriores, embora a um nível inferior ao calculado pelo TCE. De acordo com a metodologia da Comissão, e em conformidade com a obrigação dos gestores orçamentais delegados, esta estimativa baseia-se numa análise exaustiva de todos os pareceres de auditoria e taxas de erro comunicados pelas autoridades de auditoria dos programas, com ajustamentos por parte da Comissão, sempre que pertinente, na sequência da sua própria avaliação e tendo igualmente em conta os resultados das auditorias do TCE. A abordagem da Comissão permite-lhe tirar conclusões sobre os riscos a nível dos Estados-Membros e até mesmo a nível de cada programa, mostrando assim uma situação diferenciada para cada um destes últimos.

A Comissão remete para o capítulo 1 do relatório ([pontos 1.27 a 1.34](#)) e para as suas respostas correspondentes para explicar a diferença entre os níveis das taxas de erro comunicados pelas duas instituições, que não podem ser diretamente comparados.

Embora não considere necessariamente que todos os casos assinalados pelo TCE constituem irregularidades ao abrigo do RDC, a Comissão acompanhará devidamente todos os erros comunicados pelo TCE e solicitará medidas corretivas ou correções financeiras, conforme considerado necessário e juridicamente viável. A Comissão recomendará igualmente às autoridades responsáveis pelos programas em causa que continuem a melhorar os sistemas de gestão e de controlo, sempre que necessário, nomeadamente tendo em vista a execução do período de 2021-2027.

A este respeito, a Comissão tem devidamente em conta as insuficiências identificadas pelo TCE relativas ao trabalho e à comunicação de informações de algumas autoridades de auditoria, para além dos casos já assinalados nos relatórios anuais de atividades. A Comissão reconhece certos problemas do sistema detetados pelo TCE. A Comissão congratula-se igualmente com a referência do TCE a elementos de boas práticas e de melhoria ao longo do tempo no trabalho das autoridades de auditoria ([caixa 6.12](#), Croácia), que aponta para uma abordagem diferenciada entre os Estados-Membros e os programas e para a capacidade de retirar ensinamentos e melhorar com base em recomendações anteriores do TCE e da Comissão.

A Comissão salienta a importância do papel das autoridades de auditoria na deteção de erros. Contudo, tal como identificado pelo TCE na sua amostra ([ponto 6.10](#)) e nas auditorias da Comissão, existe potencial para que estes organismos fundamentais sejam ainda mais eficazes no seu trabalho. Ademais, no exercício contabilístico em análise, as autoridades de auditoria comunicaram taxas de erro totais superiores a 2 % para cerca de um em cada quatro programas, demonstrando que os controlos de primeiro nível ainda necessitam de melhorias para estes programas. As autoridades responsáveis pelos programas aplicaram correções que reduziram a taxa de erro residual para menos de 2 % em todos os programas, com exceção de três³. Esta capacidade de deteção a nível dos Estados-Membros conduziu a retiradas e correções financeiras significativas antes da apresentação das contas dos programas à Comissão (ver a [secção I](#) da resposta da Comissão).

No entanto, a Comissão reconhece igualmente que alguns erros não foram detetados a nível das autoridades de gestão e/ou de auditoria, ou foram considerados de forma incorreta no cálculo das taxas de erro comunicadas em casos específicos. Por este motivo, e na sequência de uma avaliação programa a programa, a DG REGIO e a DG EMPL ajustaram as taxas de erro comunicadas pelos Estados-Membros para estimar um risco no momento do pagamento e o nível máximo do mesmo [indicador-chave de desempenho (ICD) sobre a legalidade e a regularidade] nos respetivos RAA, tendo igualmente em conta os resultados do TCE (ver a parte 2 abaixo). Por conseguinte, o nível máximo comunicado de risco no momento do pagamento (3,6 %) é superior ao limiar de materialidade para ambas as Direções-Gerais este ano, embora inferior ao calculado pelo TCE através da sua extrapolação estatística dos erros que detetou e quantificou.

No que diz respeito aos tipos de erros ([ponto 6.13](#)), com base na sua tipologia comum, a contribuição para as taxas de erro da Comissão e das autoridades de auditoria provém geralmente das mesmas categorias de irregularidades que as do TCE, nomeadamente: despesas ilegíveis, contratação pública, pista de auditoria e, em menor medida este ano, auxílios estatais. A Comissão continuará a trabalhar com as autoridades competentes responsáveis pelos programas no sentido

³ Adicionalmente, a Comissão reavaliou a taxa de erro em mais de 2 % noutros 23 programas dos 439 em causa.

de as ajudar a melhorar as capacidades para prevenir e detetar melhor essas irregularidades. Adicionalmente, as deficiências detetadas durante o período de 2014-2020 e as suas causas profundas servirão de contributo para a conceção de um sistema de garantia mais simples, mais à prova de erros e sólido a propor aos legisladores para o período de programação pós-2027.

Por último, a Comissão considera que os erros adicionais comunicados pelo TCE, por vezes devido ao facto de as autoridades de gestão ou os beneficiários não compreenderem plenamente as regras complexas em causa, cometerem erros ou devido à falta ou insuficiência de documentação comprovativa, não põem necessariamente em causa as realizações ou o impacto dos projetos cofinanciados.

Gestão partilhada (pontos 6.16-6.31)

Custos e projetos inelegíveis (pontos 6.16-6.22)

No que diz respeito aos custos inelegíveis e aos projetos considerados inelegíveis pelo TCE, a Comissão observa que as convenções de subvenção conexas não foram redigidas de forma clara e implicavam o risco de diferentes interpretações ou não foram atualizadas atempadamente quando foram cometidos erros.

A Comissão concorda que os custos inelegíveis são o tipo de erro mais frequente detetado pelas autoridades de auditoria e reconhece alguns dos erros adicionais quantificados pelo TCE por este motivo, mas não todos.

Quanto às operações auditadas sobre a aquisição de vacinas contra a COVID-19, a Comissão toma nota do número limitado de erros quantificados pelo TCE nos Estados-Membros auditados. A Comissão salienta igualmente que os Estados-Membros tiveram de criar sistemas de monitorização e controlo para a entrega de vacinas aos centros de vacinação em tempos particularmente difíceis e desafiantes. Em relação aos custos unitários em Itália, esta questão tem de ser analisada de forma global, considerando as despesas declaradas no total para todos os programas e regiões, e a Comissão assegurará que o Estado-Membro não declarou mais despesas globais do que as efetuadas para as vacinas do fabricante em causa.

No que respeita à aplicação de procedimentos centralizados de adjudicação de contratos relacionados com as vacinas ([ponto 6.21](#)), a Comissão está firmemente convicta de que estes procedimentos, incluindo os intercâmbios preliminares com os contratantes, estavam em plena conformidade com o Regulamento Financeiro, no contexto específico de extrema urgência e com o objetivo de garantir a disponibilidade de vacinas seguras suficientes para as populações dos Estados-Membros na altura da pandemia. Quanto ao acórdão do Tribunal Geral no processo T-36/23, o Tribunal Geral considerou que a Comissão deveria, na sua decisão, ter explicado de modo mais pormenorizado que não possui os documentos solicitados. Por conseguinte, a Comissão já adotou uma nova decisão em plena conformidade com o acórdão.

Conformidade com as regras do mercado interno: contratação pública e auxílios estatais (pontos 6.23-6.27)

Os serviços da Comissão observam que a contratação pública (e, em menor medida nas conclusões do TCE deste ano, os auxílios estatais) continua a ser uma fonte de erros, no entanto, não concordam necessariamente com a avaliação do TCE sobre todos os erros que quantificou por incumprimento das regras da UE ou nacionais relativas à contratação pública e das regras relacionadas com os auxílios estatais ([ponto 6.24](#)).

Em relação ao projeto auditado pelo TCE em França (caixa 6.4), os serviços da Comissão gostariam de salientar que a operação não estava sujeita à legislação nacional sobre contratação pública nem às diretivas da UE sobre a mesma matéria. A Comissão considera que as autoridades de gestão aceitaram corretamente a seleção, por parte do beneficiário, do contratante relacionado e os custos correspondentes do projeto. Além disso, a Comissão considera que, no que diz respeito ao rácio de financiamento público (10 % dos custos globais do projeto) e ao facto de os custos declarados estarem alinhados com os preços de mercado, o impacto de qualquer conflito de interesses seria mínimo.

Quanto ao projeto do FEDER na Alemanha (caixa 6.5) que prestou apoio financeiro ao abrigo de um regime de auxílios estatais para projetos de investimento regional por pequenas e médias empresas (PME), o TCE considerou que o beneficiário tinha um parceiro e uma empresa associada que deveriam ter sido tidos em conta no cálculo da dimensão da empresa no momento do primeiro pedido e no início do projeto. No entanto, à data do envio do segundo pedido (2 anos mais tarde) e da assinatura da convenção de subvenção, as duas empresas já tinham deixado de ser empresas parceiras na aceção da definição de PME do artigo 3.º, n.º 3 (anexo 1 do Regulamento (UE) n.º 651/2014 da Comissão). As circunstâncias jurídicas e factuais pertinentes devem ser avaliadas tal como se encontram no momento em que a decisão é tomada, em conformidade com o direito administrativo alemão e com os princípios do direito da UE relativo a auxílios estatais. Com base na convenção de subvenção que fixa a contribuição para o número de postos de trabalho criados (45 nesta operação), a Comissão considera que, neste caso, não ocorreu qualquer erro, ou apenas um erro muito limitado.

Relativamente ao respeito das regras do mercado único, a Comissão continuará a apoiar as autoridades responsáveis pelos programas através das medidas concebidas no âmbito dos seus planos de ação sobre contratação pública e auxílios estatais, a fim de assegurar uma boa compreensão e a correta execução das disposições jurídicas aplicáveis do mercado interno, nomeadamente para evitar eventuais situações de conflito de interesses. A contratação pública continua a ser uma importante fonte de erros adicionais não detetados identificados pela Comissão nas suas próprias auditorias de conformidade e uma fonte de correções financeiras adicionais solicitadas aos Estados-Membros. Nesses casos, a Comissão exige sistematicamente a aplicação de medidas adicionais para melhorar a capacidade de deteção, por parte das autoridades de auditoria em causa, de irregularidades relativas à contratação pública (melhoria das listas de controlo de auditoria, orientações escritas e formações específicas adicionais para os auditores e diálogo com os auditores sobre as causas profundas dos erros adicionais detetados).

Disponibilidade de documentos comprovativos essenciais (pontos 6.28-6.29)

Em relação ao ponto 6.28 e ponto 6.29, a Comissão concorda que são necessários documentos essenciais para assegurar uma pista de auditoria adequada das despesas declaradas para cada operação, em conformidade com o artigo 72.º, alínea g), do RDC para o período de 2014-2020, caso contrário, a elegibilidade da operação apoiada pode ser posta em causa (ver o exemplo citado na caixa 6.6). A Comissão observa que a falta de informações ou documentos comprovativos continua a ser a terceira fonte de erros comunicados pelas autoridades de auditoria e pelos auditores da Comissão no período de programação de 2014-2020.

As informações solicitadas aos beneficiários e às autoridades responsáveis pelos programas devem continuar a ser proporcionadas em cada caso, tendo em conta o impacto e os custos administrativos dos pedidos documentais, os apelos das partes interessadas e os esforços no âmbito do próprio programa de simplificação da Comissão para uma maior simplificação na aplicação dos fundos da UE.

No que diz respeito à documentação dos processos de auditoria pelas autoridades aplicáveis (ponto 6.28), é necessário respeitar as normas de auditoria, mas isto deve ser equilibrado com procedimentos administrativos proporcionados. Em 2019 e 2020, a Comissão criou, juntamente com as autoridades de auditoria, um grupo de trabalho destinado a melhorar a documentação de auditoria e formular recomendações mínimas, respeitando simultaneamente a proporcionalidade dos custos administrativos. Esta ação resultou na elaboração de um «Documento de reflexão sobre a documentação de auditoria», comunicado pelo TCE como um passo positivo no Relatório Anual relativo a 2019 (caixa 5.8). Sempre que necessário, a Comissão continua a recomendar às autoridades de auditoria que sigam as orientações acordadas, em especial no âmbito das suas auditorias de conformidade específicas sobre a exaustividade das listas de controlo e dos procedimentos de auditoria.

Instrumentos financeiros (pontos 6.30-6.31)

A Comissão toma nota dos casos individuais de beneficiários finais que o TCE considerou inelegíveis. Uma vez que o RDC prevê que a elegibilidade das despesas subjacentes aos instrumentos financeiros é determinada no momento do encerramento (artigo 42.º), qualquer irregularidade identificada neste ponto pode ser corrigida e substituída por despesas elegíveis até ao encerramento e não afeta a elegibilidade dos adiantamentos efetuados pela Comissão durante a aplicação do programa. Em 2024 e 2025, a Comissão realizou auditorias sobre a preparação para o encerramento, a fim de assegurar que as autoridades responsáveis pelos programas efetuem, até ao encerramento, verificações suficientes da elegibilidade das despesas e dos beneficiários finais no âmbito dos instrumentos financeiros.

Operações geridas direta ou indiretamente pela Comissão (pontos 6.32-6.34)

Num dos casos, a Comissão (CINEA) não concorda com a avaliação do TCE.

Boa gestão financeira (ponto 6.35)

Em relação aos dois casos italianos referidos na caixa 6.9, a Comissão observa que os contratos em questão são inferiores ao limiar de aplicação das diretivas da UE relativas à contratação pública, pelo que estão sujeitos às legislações nacionais sobre essa mesma matéria, que foram devidamente seguidas. Face ao exposto, e sem que tal tenha um impacto financeiro, como confirmado pelo TCE, a Comissão reiterará às autoridades responsáveis pelo programa do Estado-Membro em causa que uma ponderação de 10 % para o critério do preço não é uma boa prática, tal como recordado no seu vade-mécum sobre contratação pública.

Outras despesas (pontos 6.36-6.38)

No que diz respeito ao **Fundo de Solidariedade da União Europeia**, a Comissão reconhece os atrasos na apresentação dos respetivos relatórios anuais de atividades ao Parlamento Europeu e ao Conselho, que estão a ser resolvidos.

2. Governação (pontos 6.39-6.62)

O trabalho das autoridades de auditoria (pontos 6.39-6.51)

Proporção de pacotes de garantia com taxas de erro residual superiores ao nível de materialidade em 2024 (pontos 6.40-6.44 e figura 6.9)

Para as contas aprovadas em 2024, com base na sua avaliação — e, sempre que necessário, em ajustamentos — das taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria e tendo em conta as correções financeiras aplicadas pelos Estados-Membros, a Comissão validou nos RAA de 2024 da DG REGIO e da DG EMPL uma taxa de erro residual:

- abaixo do limiar de materialidade para 95 % de todos os programas de coesão (302 programas REGIO⁴ e 203 programas EMPL),
- acima do limiar de materialidade para 5 % de todos os programas de coesão (16 programas REGIO e 11 programas EMPL).

Para estes programas com uma taxa de erro residual recalculada acima de 2 %, inclusive para os casos comunicados pelo TCE ([ponto 6.43](#)), a Comissão solicita aos Estados-Membros que apliquem medidas corretivas adicionais, incluindo correções financeiras, sempre que tal seja juridicamente viável, para que, em última análise, o «risco no momento do encerramento» para todos os programas de 2014-2020 seja inferior ao limiar de materialidade. Em última análise, se os Estados-Membros não tomarem as medidas adequadas, a Comissão dispõe dos instrumentos necessários para aplicar ela própria as correções financeiras.

A Comissão toma nota de que o TCE recalculou taxas de erro residual superiores a 2 % para dezasseis dos trinta pacotes de garantia auditados este ano. Embora a Comissão já tivesse ajustado alguns deles para valores acima de 2 % ([ponto 6.40](#)), esta considera que os novos cálculos efetuados pelo TCE acima de 2 % são parcialmente atribuíveis a diferenças na avaliação de alguns erros (ver secção II.1 da resposta da Comissão). Num dos casos, a taxa de erro já tinha sido ajustada pela Comissão no RAA. As correções financeiras necessárias já tinham sido aplicadas pelo Estado-Membro durante a auditoria do TCE.

A Comissão continua a trabalhar em estreita colaboração com as autoridades de auditoria para assegurar um entendimento uniforme do quadro jurídico e de execução comum (ver pormenores sobre o plano de ação acordado na secção seguinte) e lançou, em 2024, um diálogo com o TCE para compreender as diferentes abordagens utilizadas na avaliação do trabalho comunicado pelas autoridades de auditoria.

A Comissão toma nota das conclusões do TCE sobre a fiabilidade do trabalho das autoridades de auditoria, baseadas essencialmente nos critérios do novo cálculo da taxa de erro comunicada superior a 2 % em caso de erros quantificados adicionais por parte do TCE. A Comissão avalia a eficácia e a fiabilidade do trabalho de uma autoridade de auditoria com base em vários aspetos, sendo a taxa de erro um deles, mas não é o único. Por exemplo, alguns erros (ou mesmo um único erro) não detetados pelas autoridades de auditoria devido a regras complexas ou específicas, mesmo que afetem significativamente a taxa de erro recalculada no ano de referência, não

⁴ Financiados ao abrigo do FEDER, do Fundo de Coesão ou com o apoio do Instrumento de Assistência de Pré-adesão (IPA-CT) ou do Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV-CT).

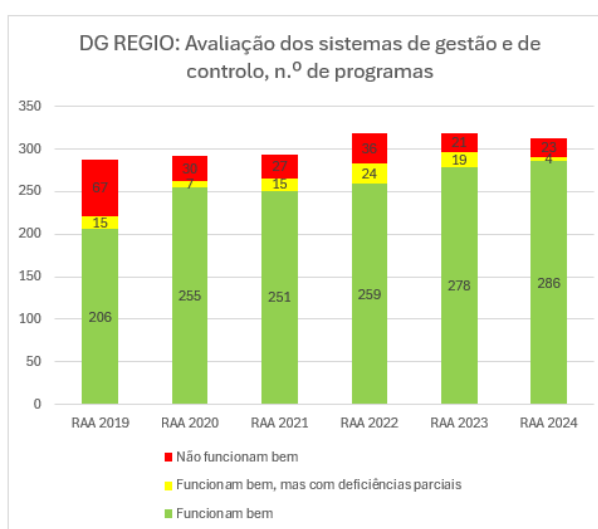
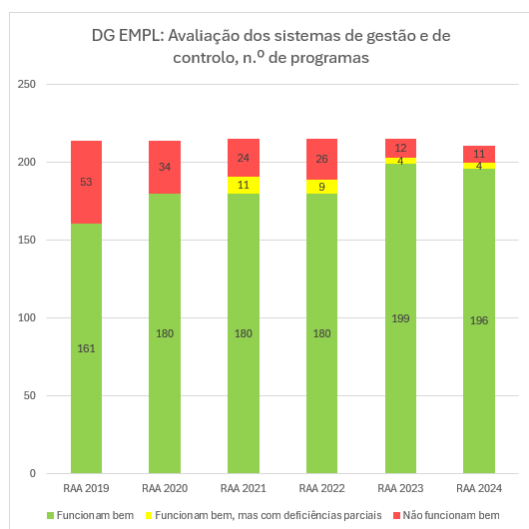
indicam necessariamente uma deficiência sistémica no trabalho da autoridade de auditoria em causa.

O trabalho de garantia da Comissão e a comunicação da taxa de erro residual nos relatórios anuais de atividades (pontos 6.52-6.62)

No que respeita à avaliação do TCE de que, no final do período, nem todos os sistemas funcionam eficazmente (ponto 6.53), a Comissão remete para a sua avaliação sistemática e contínua da eficácia dos sistemas operados pelas autoridades de gestão e de auditoria com base em todos os resultados de auditoria disponíveis. A Comissão divulga igualmente as taxas de erro individuais por programa, baseando-se nos relatórios dos Estados-Membros, mas após a devida avaliação e aplicação dos ajustamentos e novos cálculos necessários, com base nas análises documentais de auditoria da Comissão ou no trabalho de repetição no local realizados numa amostra de programas considerados em risco. Por conseguinte, a Comissão não se baseia apenas nas taxas de erro comunicadas pelas autoridades responsáveis pelos programas, avaliando-as cuidadosamente à luz dos seus próprios relatórios. Quando as deficiências graves identificadas afetam especificamente o trabalho das autoridades de auditoria, a Comissão realiza o seu próprio trabalho de repetição para avaliar os riscos ou quantifica os riscos a uma taxa fixa, tal como refletido no risco no momento do pagamento e nos riscos máximos comunicados nos RAA e no RAGE.

Tal como em anos anteriores, os auditores da Comissão continuaram a prestar especial atenção, nas suas análises documentais e auditorias, aos riscos associados às despesas relacionadas com a COVID-19, ao duplo financiamento e aos conflitos de interesses, sendo que todos eles constituem pontos de controlo normalizados nas várias listas de controlo da Comissão. Quando são identificadas deficiências nas questões conexas, aplicam-se correções financeiras. A título de exemplo, o RAA de 2024 da DG REGIO (página 37) descreve vários casos de risco de conflito de interesses detetados pelos auditores da Comissão que tinham sido identificados pela autoridade de gestão mas não foram devidamente mitigados ou que não tinham sido identificados em primeira instância.

Nos respetivos RAA de 2024, com base na sua avaliação de todas as informações de auditoria disponíveis dos Estados-Membros e das auditorias da UE, a Comissão chegou a uma conclusão sobre a eficácia dos sistemas de gestão e de controlo (ver gráfico seguinte). Para os programas em que são necessárias melhorias substanciais, solicitam-se medidas corretivas em cada caso.



Nível significativo de despesas irregulares nas contas aprovadas (pontos 6.54-6.58)

A Comissão concebeu o seu sistema de garantia de modo a permitir que os diretores-gerais da DG EMPL e da DG REGIO prestem garantias sobre os respetivos pagamentos a cada um dos 431 programas no âmbito da política de coesão, conforme decorre da sua obrigação enquanto gestores orçamentais delegados.

Com base nesta avaliação pormenorizada e programa a programa e na taxa de erro residual total agregada (risco no momento do pagamento) para os fundos que gerem, os diretores-gerais concluíram nos respetivos RAA que continuam a verificar-se irregularidades materiais nas despesas certificadas perante a Comissão para fundos nas contas aprovadas em 2024 (ponto 6.55). Foram igualmente capazes de identificar quais programas (ou partes dos mesmos) apresentam deficiências graves (ver os anexos 7.F dos respetivos RAA) e para os quais foram solicitadas medidas corretivas e comunicadas as correções financeiras efetuadas para dar seguimento às irregularidades detetadas nos anos anteriores.

O aumento do risco no momento do pagamento e do risco máximo em comparação com o ano anterior deve-se principalmente à abordagem prudente adotada em virtude da alteração do Regulamento Disposições Comuns no âmbito da STEP, que permitiu alargar as atividades de controlo até fevereiro de 2026 (ver a parte II.1 acima). Tendo em conta os elevados montantes de despesas declarados à Comissão em 2024 e as auditorias e os controlos limitados concluídos à data da assinatura dos RAA, a Comissão aplicou uma taxa fixa de 2 % a todos os programas com um risco no momento do pagamento comunicado abaixo de 2 % no exercício anterior, mas cujos resultados de auditoria atualizados só estarão disponíveis após a assinatura do relatório anual de atividades.

Além disso, a Comissão comunica igualmente um máximo prudente estimado para ter em conta potenciais riscos adicionais, utilizando taxas fixas para cada programa em função da sua situação específica. Com base nas recomendações do TCE⁵, o valor máximo inclui também uma abordagem conservadora para ter em conta eventuais erros nas despesas não auditadas, por exemplo, quando foi realizada apenas uma análise documental ou quando ainda é necessário trabalho de auditoria adicional no âmbito de procedimentos contraditórios em curso, e/ou tendo igualmente em conta os resultados das auditorias de anos anteriores que apontam para possíveis riscos remanescentes nas despesas em análise.

Por conseguinte, a Comissão está confiante de que os seus cálculos do risco no momento do pagamento, incluindo o risco máximo, que têm em conta os resultados do TCE sem extrapolação, mas após uma avaliação cuidadosa da possibilidade de outros programas serem afetados, apresentam uma representação adequada da realidade no terreno, tendo em conta os riscos identificados para cada programa.

Encerramento dos períodos de programação de 2007-2013 e de 2014-2020 (pontos 6.59-6.62)

A Comissão recorda que, na sequência de alterações legislativas recentes⁶, os prazos administrativos de encerramento foram prorrogados até fevereiro de 2026 a fim de permitir que as autoridades responsáveis pelos programas efetuassem todas as diligências e verificações necessárias antes de declararem as despesas finais. A Comissão iniciou e continuará a realizar

⁵ Ver RE 26/2021, recomendação 3, alínea a), e documento de análise 03/2024, conclusão, p. 23.

⁶ Regulamento (UE) 2024/795 — adotado pelos legisladores em 29 de fevereiro de 2024 — que cria a Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP).

uma avaliação rigorosa dos pacotes de encerramento, a fim de assegurar que foram efetuados controlos adequados no momento do encerramento e que os níveis significativos de erros remanescentes foram devidamente corrigidos antes da apresentação das contas finais. A avaliação da legalidade e regularidade das despesas declaradas como legais e regulares no momento do encerramento pode prosseguir após a aprovação formal das contas conexas e cada programa só será informado do respetivo encerramento definitivo depois de todos os problemas de regularidade terem sido devidamente resolvidos pelos Estados-Membros.

Em conformidade com as recomendações do TCE formuladas em relatórios anuais anteriores, a Comissão realizou, em 2024, auditorias preventivas sobre a preparação para o encerramento de uma amostra de programas considerados em risco, a fim de assegurar que as autoridades em causa realizam atempadamente todas as verificações necessárias para prevenir e corrigir as irregularidades remanescentes e dar um seguimento adequado a todos os resultados de auditoria comunicados até ao encerramento. Para mais informações sobre essas auditorias, ver os anexos 71 dos RAA de 2024 da DG REGIO e da DG EMPL. A Comissão apresentará informações sobre os progressos realizados relativamente ao encerramento de 2014-2020 nos seus RAA de 2025.

3. Conclusões do relatório (pontos 6.63-6.66)

A Comissão concorda com o TCE quanto ao facto de, em 2024, a taxa de erro continuar a ser significativa para as despesas relativas à coesão em geral. Com base em todos os resultados de auditoria, a Comissão estimou nos RAA e no RAGE um nível global de risco, incluindo o seu valor máximo baseado em eventuais riscos adicionais não detetados, que é mais elevado do que em anos anteriores, mas continua a ser inferior ao estimado pelo TCE (a Comissão remete igualmente para o capítulo 1 do relatório, [pontos 1.27 a 1.36](#)). A Comissão comunicou igualmente uma situação diferenciada entre os programas e os Estados-Membros.

Tendo em conta as conclusões e recomendações do TCE e da Comissão nos últimos anos, a Comissão e as autoridades de auditoria chegaram a acordo sobre um plano de ação de medidas corretivas que estas se comprometeram a adotar para dar resposta às recomendações de auditoria específicas que receberam do TCE ou da Comissão durante o período de programação, com vista a melhorar a sua capacidade de deteção no período de 2021-2027 e a resolver os problemas remanescentes antes do encerramento do período de 2014-2020. Além disso, a Comissão deu seguimento às recomendações do TCE no sentido de aumentar o seu trabalho de repetição no local, a fim de supervisionar de forma mais rigorosa e preventiva o trabalho das autoridades de auditoria, incluindo para confirmar se estas utilizam listas de controlo e procedimentos de auditoria adequados e completos, com vista a aumentar a fiabilidade dos resultados das auditorias que comunicam.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 6.1 — Assegurar que as autoridades de auditoria melhoram o seu modo de trabalho

Assegurar, através de análises documentais e auditorias, que as autoridades de auditoria reforçam a capacidade de controlo e deteção, verificando se:

- a) **Planeiam a amostragem corretamente e extraem uma amostra de auditoria representativa, suficiente e pertinente a partir das despesas declaradas à Comissão, tal como exigido pelo RDC;**
- b) **Confirmam que o cumprimento dos critérios de elegibilidade é comprovado através de elementos de prova suficientes, adequados e fiáveis;**
- c) **Conservam documentação adequada para fundamentar a pista de auditoria, nomeadamente um processo de auditoria claramente indexado com referência a i) documentos comprovativos, ii) listas de controlo pormenorizadas e iii) documentos de trabalho, incluindo a descrição dos elementos testados, os cálculos subjacentes e as fórmulas.**

(Prazo de execução previsto: a partir de 2026)

A Comissão **aceita** a recomendação e atuará conforme recomendado, em especial nas suas futuras auditorias, mas também através do acompanhamento das medidas a tomar no contexto do plano de ação acordado conjuntamente entre a Comissão e as autoridades de auditoria em dezembro de 2024 para reforçar a capacidade de deteção das mesmas.

Recomendação 6.2 — Recomeçar os controlos após a imposição de taxas fixas

Assegurar que, sempre que tenham sido detetadas insuficiências sistemáticas nos programas (operacionais) e, conseqüentemente, tenha sido imposta uma taxa fixa, as autoridades dos Estados-Membros não utilizam o mecanismo de correção fixa para evitar a sua responsabilidade de controlar a elegibilidade das despesas antes de as declararem à Comissão e que procedem às recuperações necessárias.

(Prazo de execução previsto: final de 2025)

A Comissão **aceita** esta recomendação. A Comissão considera que as correções fixas são um instrumento eficaz para corrigir irregularidades passadas que não podem ser quantificadas com precisão (e, por exemplo, no caso específico dos contratos públicos, que continuam a gerar despesas ao abrigo dos contratos afetados, a fim de evitar a declaração de novas despesas irregulares), sem a imposição de encargos administrativos desproporcionados. Quando essas taxas fixas forem aplicadas, a Comissão continuará a solicitar uma definição escrita clara dos aspetos abrangidos pela correção fixa, fixando uma data-limite após a qual os sistemas de gestão e de controlo devem ser melhorados. Além disso, caso as amostras de auditoria contenham essas despesas já sujeitas a uma correção fixa, solicitar-se-á às autoridades de auditoria que realizem controlos sistemáticos para excluir a presença de outros problemas eventualmente não abrangidos pela correção fixa ou para excluir o risco de suspeitas de fraude não detetadas, bem como para permitir recuperações individuais, se necessário. A Comissão esclarecerá às autoridades de auditoria a abordagem para estimar uma taxa de erro estatística extrapolada com base na amostragem estatística, quando parte da população em avaliação já estiver sujeita a uma correção fixa.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2024 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CAPÍTULO 7: RECURSOS NATURAIS E AMBIENTE»

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A rubrica 3 «Recursos naturais e ambiente» do quadro financeiro plurianual (QFP) abrange as despesas da UE com a política agrícola comum (PAC), a política marítima e das pescas e o Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE).

A PAC, que representa a maioria das despesas no âmbito desta rubrica, é uma política genuinamente europeia, uma vez que os Estados-Membros agregam recursos para executar uma política comum única com um orçamento europeu único. Os objetivos da política agrícola comum, tal como definidos no Tratado e nos regulamentos da PAC, são os seguintes: aumentar a produtividade agrícola, garantir um nível de vida digno à população agrícola, estabilizar os mercados, garantir a segurança dos abastecimentos, assegurar preços razoáveis nos fornecimentos aos consumidores. Desde 2023, 77,7 % do apoio prestado no âmbito da PAC passou de uma política baseada na conformidade para uma política orientada para o desempenho, que concede mais flexibilidade aos Estados-Membros na adaptação das intervenções da PAC às suas necessidades específicas.

A PAC, que contou com 5,7 milhões de beneficiários em 2024, é executada em regime de gestão partilhada, através de um sistema de gestão e controlo abrangente. O sólido e multifacetado quadro de garantia, incluindo controlos a nível nacional, auditorias independentes e uma supervisão liderada pela Comissão, complementado pela análise bienal do desempenho, assegurou com êxito a proteção dos interesses financeiros da UE.

No âmbito da PAC 2023-2027, a Comissão centra-se nos resultados de desempenho e no bom funcionamento dos sistemas de governação implementados pelos Estados-Membros, a fim de assegurar tanto a qualidade dos resultados de desempenho como a legalidade e regularidade das operações subjacentes. Assim sendo, e contrariamente ao período de programação anterior, os Estados-Membros não são obrigados a comunicar estatísticas de controlo detalhadas a nível dos beneficiários, mas sim o desempenho das políticas com base em indicadores de realizações e de resultados. Por conseguinte, a Comissão não calcula uma taxa de erro ou um risco no momento do pagamento para as despesas no âmbito dos planos estratégicos da PAC.¹

A Comissão toma nota do nível de erro estimado pelo TCE para a rubrica 3 do QFP como um todo (ponto 7.43). No que respeita às despesas da PAC (incluindo tanto as despesas baseadas no desempenho como na conformidade), estima-se que 77 % se situem no segmento de baixo risco, enquanto 10 % e 13 % das despesas se deverão situar, respetivamente, nos segmentos de médio e alto risco. Embora estes resultados não sejam diretamente comparáveis com o nível de erro estimado pelo TCE, indicam que o nível de garantia continua a ser muito elevado também na PAC 2023-2027.

¹ Em vez de determinar uma taxa de erro e um risco no momento do pagamento, a Comissão agrupa as despesas no âmbito da PAC 2023-2027 em três categorias de risco (baixo, médio e elevado) com base na classificação final e ajustada dos sistemas de governação implementados pelos Estados-Membros. Os organismos de certificação determinam esta classificação anualmente através de uma avaliação qualitativa do bom funcionamento dos sistemas de governação em vigor por intervenção e por organismo pagador, que pode ser ajustada caso a caso pela Comissão, tendo em conta as suas próprias constatações de auditoria e as do Tribunal de Contas.

A este respeito, a Comissão congratula-se com a conclusão do TCE de que, também na PAC 2023-2027, os pagamentos diretos (excluindo os regimes ecológicos) continuam a não apresentar erros materiais, confirmando assim o importante papel desempenhado pelo sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC), incluindo o sistema de identificação das parcelas agrícolas (SIPA), na prevenção e redução do risco de erros.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Regularidade das operações

Resultados dos testes das operações

A Comissão toma nota do nível de erro de 2,6 % estimado pelo TCE para a rubrica 3 do QFP (ponto 7.17).

No que respeita aos erros quantificáveis detetados pelo TCE, a Comissão registou constatações semelhantes em dois casos durante as suas próprias auditorias, de forma independente das realizadas pelo TCE. Os procedimentos de conformidade para estas auditorias estão atualmente em curso e o risco para os fundos será coberto pela correção financeira proposta, em função do resultado do procedimento.

O sistema integrado de gestão e de controlo (SIGC), que cobriu 80 % das despesas da PAC em 2024 e, por conseguinte, continuou a desempenhar um papel muito importante na garantia da supervisão financeira, é um elemento fundamental do quadro de controlo das intervenções relacionadas com superfícies e animais no âmbito da PAC.

Pagamentos diretos

A Comissão congratula-se com o nível muito baixo de erros detetados pelo TCE nos pagamentos diretos (excluindo os regimes ecológicos) (ponto 7.44).

Regimes ecológicos

Os regimes ecológicos são um novo instrumento político (no âmbito dos pagamentos diretos) da nova política agrícola comum para o período de programação de 2023-2027, representando uma mudança significativa na política agrícola europeia no sentido de reforçar a sustentabilidade ambiental e combater as alterações climáticas. Os regimes ecológicos são intervenções voluntárias que os agricultores podem adotar em troca de apoio financeiro para práticas que contribuam para os objetivos ambientais da UE, incluindo a conservação da biodiversidade, a eficiência na utilização dos recursos e a redução da pegada de carbono.

Essas práticas respeitadoras do ambiente incluem, entre outras, a diversificação das culturas, a manutenção de prados permanentes, o reforço da saúde dos solos através de culturas de cobertura e a aplicação de métodos agroecológicos que reduzam a dependência de produtos químicos. Estas intervenções destinam-se a atenuar os impactos adversos da exploração agrícola intensiva, promover o sequestro de carbono e proteger os recursos hídricos, contribuindo assim para a resiliência dos sistemas agrícolas face às alterações climáticas.

Os objetivos ambientais e os compromissos associados aos regimes ecológicos são definidos em pormenor nos planos estratégicos da PAC. A complexidade apontada resulta de vários elementos. Os compromissos estabelecidos pelos Estados-Membros são, por vezes, muito detalhados, o que acarreta desafios ao nível do controlo. Por natureza, estas intervenções têm de ser adaptáveis a diferentes condições regionais entre os Estados-Membros, tendo em conta os diferentes climas, tipos de solo, paisagens e estruturas agrícolas. Esta é a única forma de alcançarem resultados ambientais significativos. Com uma grande diversidade e um elevado número de compromissos para os agricultores, alguns regimes ecológicos estão mais expostos ao risco de erros, que são específicos dos Estados-Membros. A grande diversidade de regimes ecológicos concebidos pelos Estados-Membros em termos de número, ambição, conteúdo, objetivos e pagamentos é um fator importante a ter em conta ao tirar conclusões gerais sobre os regimes ecológicos com base nas constatações realizadas em determinados Estados-Membros.

Nos últimos anos, a **Comissão prestou um apoio substancial aos Estados-Membros para permitir a conceção, alteração e aplicação de regimes ecológicos**. Este apoio inclui orientações específicas através de perguntas e respostas (incluindo esclarecimentos jurídicos), reuniões *ad hoc* com os Estados-Membros, intercâmbios no âmbito da rede da PAC da UE e outros instrumentos e fóruns específicos destinados a assegurar uma implantação harmoniosa e uma aplicação coerente dos regimes ecológicos em toda a União.

No âmbito da rede da PAC da UE, entre outubro de 2023 e março de 2024, foi levado a cabo um **grupo temático sobre a «Conceção e execução dos regimes ecológicos»**, que contou com a participação de um vasto leque de partes interessadas da UE. O grupo temático analisou as diferentes abordagens adotadas para a conceção e execução dos regimes nos diferentes Estados-Membros, o que funcionou bem durante o primeiro ano de execução, para além de alguns dos obstáculos enfrentados. O grupo temático identificou igualmente possíveis soluções e recomendações para o desenvolvimento de regimes ecológicos no futuro, tais como garantir a sua acessibilidade aos agricultores de todos os tipos e dimensões de explorações agrícolas, garantir que os pagamentos são atrativos, incluindo os custos de aprendizagem, e garantir a sua ambição ambiental.

Os regimes ecológicos são uma nova intervenção destinada a contribuir para os objetivos ambientais e climáticos e, tal como acontece com qualquer nova iniciativa, é necessário um período de ajustamento. Desde a aprovação dos planos estratégicos da PAC, os Estados-Membros já introduziram numerosas alterações aos regimes ecológicos, para clarificar e melhorar a respetiva execução. Os compromissos foram aperfeiçoados e esclarecidos, foram incluídos novos regimes ou práticas para alargar o catálogo oferecido aos agricultores e os níveis dos prémios (montantes unitários) foram aumentados para melhorar a atratividade e alcançar um vasto leque de agricultores.

A Comissão presta aconselhamento e apoio aos Estados-Membros na conceção, execução e alteração dos seus regimes ecológicos através de vários canais, incluindo sessões frequentes de perguntas e respostas (tanto por escrito como através de reuniões), reuniões dos grupos de peritos dos Estados-Membros e iniciativas da rede da PAC da UE, que não só facilitam a otimização dos regimes ecológicos dos Estados-Membros como também incentivam o intercâmbio de boas práticas.

2. Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

Comunicação de informações pela DG AGRI e pela DG CLIMA sobre a regularidade das despesas

O trabalho de auditoria dos organismos de certificação continua a ser um elemento fundamental de garantia das despesas da PAC. Todos os anos, os Estados-Membros têm a obrigação de enviar à Comissão os seus «pacotes de garantia», incluindo os novos relatórios anuais de desempenho e o parecer e os relatórios do organismo de certificação. A Comissão utiliza estas informações e os resultados das suas próprias constatações de auditoria, bem como das do Tribunal de Contas Europeu, para tirar conclusões sobre a garantia das despesas da PAC.

No que respeita ao total das despesas da PAC (todos os sistemas de controlo pertinentes, incluindo tanto as despesas baseadas no desempenho como na conformidade), estima-se que 77 % se situem no segmento de baixo risco, enquanto 10 % e 13 % das despesas se deverão situar, respetivamente, nos segmentos de médio e alto risco.

As despesas estimadas para 2024 no segmento de baixo risco estão em consonância com os resultados dos controlos dos últimos seis anos. Foi identificada uma tendência de melhoria ao longo dos anos, o que confirma a maturidade dos sistemas de governação dos Estados-Membros no âmbito dos quais se efetuam as despesas da PAC.

Por último, a DG AGRI trabalha continuamente com os Estados-Membros para dar resposta aos principais desafios da execução da PAC, através de diferentes ações de reforço das capacidades e da promoção de boas práticas.

Os novos sistemas de comunicação de informações sobre o desempenho

A Comissão toma nota das observações do TCE no que respeita aos sistemas de comunicação de informações sobre o desempenho e congratula-se com o facto de, para os nove organismos pagadores com operações relacionadas com o plano estratégico da PAC que faziam parte da amostra do TCE, este ter conseguido estabelecer uma correspondência entre os pagamentos efetuados e as realizações registadas nos respetivos sistemas informáticos para a elaboração dos relatórios anuais de desempenho. (ponto 7.40, ponto 7.42).

Em 2024, a Comissão continuou a acompanhar e a apoiar os organismos pagadores e os organismos de coordenação na adaptação dos seus sistemas informáticos para a comunicação de informações sobre o desempenho. Uma parte do programa de auditoria da DG AGRI centrou-se nos sistemas de comunicação de informações sobre o desempenho, avaliando se a arquitetura dos sistemas é sólida e se o mecanismo de tratamento de dados dos relatórios anuais de desempenho é exato e abrange toda a atividade. À data destas auditorias dos relatórios anuais de desempenho, os sistemas ainda estavam a ser desenvolvidos, mas os progressos foram comunicados como estando dentro dos prazos previstos. As constatações e recomendações mais relevantes centraram-se na aplicação de regras e controlos de validação bem documentados ao longo das fases de tratamento de dados nos sistemas de comunicação de informações sobre o desempenho, a fim de assegurar a exaustividade e exatidão dos dados.

Para além de formular recomendações de melhorias, a DG AGRI desenvolveu uma metodologia de auditoria eficiente para avaliar os sistemas de comunicação de informações sobre o desempenho e partilhou esta metodologia unificada com os organismos de certificação para a realização destas auditorias no âmbito do exercício de certificação anual.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Seguimento dado às recomendações dos anos anteriores

A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE de que a recomendação 7.1 do relatório anual de 2022, relativa à monitorização da qualidade dos dados relativos às superfícies agrícolas, cuja execução estava prevista até ao final de 2024, foi plenamente executada.

Recomendação 7.1 — Apoiar os Estados-Membros na conceção de regimes ecológicos

Dada a importância dos regimes ecológicos para a concretização dos objetivos ambientais e climáticos, prestar apoio adicional aos Estados-Membros na conceção de regimes menos complexos sem pôr em causa a sua ambição, com base na partilha de informações e conhecimentos especializados adquiridos através da execução dos regimes iniciais do período de 2023-2027.

(Prazo de execução previsto: 2026)

A Comissão **aceita** esta recomendação.

A Comissão continuará a apoiar os Estados-Membros na conceção, execução e alteração dos regimes ecológicos, a fim de assegurar o êxito da sua execução e alcançar objetivos ambientais e climáticos partilhados, com base na partilha de informações e conhecimentos especializados adquiridos ao longo dos anos.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2024 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CAPÍTULO 8: MIGRAÇÃO E GESTÃO DAS FRONTEIRAS; SEGURANÇA E DEFESA»

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão congratula-se com as conclusões de que as autoridades de auditoria visitadas desenvolveram e aplicaram procedimentos detalhados de qualidade suficiente para a comunicação de informações sobre o seu trabalho no relatório anual de controlo e de que, de modo geral, dispõem de programas de auditoria pormenorizados e utilizam listas de controlo para fundamentar as suas conclusões. No âmbito da execução das recomendações formuladas neste capítulo, a Comissão verificará as lacunas comunicadas a fim de reduzir o risco de erros no futuro.

No que se refere ao [ponto 8.20](#), a Comissão considera que as despesas relativas à migração, à gestão das fronteiras, à segurança e à defesa constituem despesas de baixo risco. A Comissão estima que o risco no momento do pagamento é inferior a 2 %. Esta estimativa baseia-se em todos os controlos e auditorias realizados pela Comissão e pelos Estados-Membros, tendo sido testadas numerosas operações.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

No que respeita à observação do [ponto 8.6](#) sobre financiamento que continuava por apurar, na pendência da aprovação das contas definitivas dos Estados-Membros, a Comissão gostaria de salientar que o total declarado pelos Estados-Membros durante o período de 2014-2020, incluindo a apresentação das contas definitivas, ascendeu a 94 % para o Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) e a 94 % para o Fundo para a Segurança Interna (FSI).

1. Regularidade das operações

Quanto às operações examinadas que foram afetadas por erros ([ponto 8.10](#) do relatório do TCE), a Comissão resolverá os problemas identificados para reduzir o número de erros no futuro.

Resposta à caixa 8.1

Despesas fora do período de execução

Em relação aos custos inelegíveis comunicados para um projeto em regime de gestão partilhada em Portugal na caixa 8.1, as autoridades portuguesas aceitaram que os custos do fornecimento de energia elétrica entre 20 e 30 de junho de 2021 foram incorretamente incluídos nas despesas.

Resposta à caixa 8.2

Lacunas nos procedimentos de concessão de subvenções

As autoridades francesas consideram que os princípios da transparência e da igualdade de tratamento foram suficientemente respeitados. As regras financeiras nacionais não obrigam a facultar pormenores sobre a ponderação dos diferentes critérios; todos os candidatos foram avaliados da mesma forma.

No caso comunicado referente a um projeto em Portugal, o Estado-Membro tomou medidas para corrigir as lacunas identificadas no período de programação de 2021-2027, na sequência da auditoria do TCE. Resolveu o problema da metodologia de pontuação através da elaboração de guias detalhados para os avaliadores, da introdução do princípio dos «quatro olhos» para cada avaliação, da integração de controlos sistemáticos de coerência e validação para assinalar eventuais discrepâncias de pontuação e da organização de formações para avaliadores externos.

Além disso, a Comissão salienta que a autoridade portuguesa responsável pela gestão do FAMI para o período de programação de 2021-2027 não é a mesma autoridade do período de programação anterior (2014-2020). A atual autoridade de gestão tem trabalhado em conjunto com a Comissão para desenvolver a sua metodologia de avaliação. Adicionalmente, beneficiou da experiência da agência nacional que supervisiona a execução de outros fundos de coesão.

Financiamento da UE não totalmente utilizado para os fins previstos

Em relação ao projeto em regime de gestão partilhada em França, o projeto FSI auditado consistia num estudo de viabilidade e na definição de uma solução estável de instalação de optrónica para as aeronaves Falcon 50M utilizadas em atividades de vigilância das fronteiras.

Numa fase posterior, com base na solução desenvolvida que permite a integração de um sensor optrónico mais potente, o protótipo deveria ser produzido, testado e qualificado antes de ser produzido em série para integrar a frota da Marinha francesa, que inclui oito aeronaves F50M. Estes aspetos e a instalação do equipamento não estavam abrangidos pelo projeto auditado, pelo que não foram financiados ao abrigo do mesmo. Devido à COVID-19, o contrato final não incluiu o protótipo nem os custos de instalação.

A Comissão considera que o projeto auditado respeitou o seu âmbito de aplicação e os objetivos do FSI — Fronteiras e Vistos, uma vez que desenvolveu com êxito uma solução técnica que pode ser utilizada nas aeronaves F50M para reforçar a segurança das fronteiras externas e, por conseguinte, que os custos comunicados no âmbito do projeto do FSI eram elegíveis.

Os custos relacionados com a instalação nas aeronaves e a respetiva utilização são cobertos por uma convenção de subvenção diferente, assinada ao abrigo do Instrumento de Apoio Financeiro à

Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (IGFV)¹, e não pelo projeto auditado do FSI. O projeto do IGFV em que os custos de execução são cobertos não foi auditado pelo TCE.

Quanto às operações que não respeitaram os princípios da boa gestão financeira (consultar [ponto 8.12](#) do relatório do TCE), a Comissão salienta, tal como mencionado pelo TCE, que estas operações não foram afetadas por erros de regularidade.

Resposta à caixa 8.3

Proteção inadequada do equipamento financiado pela UE

A Comissão gostaria de acrescentar que as instalações visitadas pelos auditores tinham sido construídas e entregues às autoridades em 2021-2022. A manutenção do equipamento, incluindo as reparações, bem como o funcionamento dos centros, não são abrangidos pelo âmbito de aplicação da convenção de subvenção auditada. Por conseguinte, a responsabilidade pela respetiva manutenção insere-se no quadro da gestão partilhada e está fora do âmbito da convenção de subvenção em causa. O mesmo se aplica à manutenção do equipamento de combate a incêndios.

Em relação ao equipamento, a Comissão já tinha identificado esta questão e tomou medidas para assegurar uma monitorização e um seguimento mais rigorosos junto do beneficiário, nomeadamente através:

- do reforço da monitorização por meio de um subcontrato (bem como de inspeções físicas de instalações e equipamentos);
- de visitas regulares por pessoal da Comissão destacado nas ilhas;
- de debates sobre este tema nos Comitês Diretores para a Gestão da Migração;
- de uma carta ao ministério com uma proposta de plano de ação.

No que respeita à questão do acesso restrito a documentos por parte das organizações internacionais ([ponto 8.13](#)), a Comissão considera que os acordos contratuais existentes com as organizações internacionais já proporcionam um quadro para garantir a acessibilidade dos documentos de uma forma que permite os controlos necessários. A Comissão recordou repetidamente este facto às organizações internacionais com as quais assinou acordos de contribuição.

A Comissão apoia o direito do TCE a um pleno acesso aos documentos necessários ao seu trabalho de auditoria. A Comissão contactou proativamente as organizações internacionais, apelando a uma rápida resolução deste problema.

2. Exame de elementos dos sistemas de controlo interno

Análise do trabalho das autoridades de auditoria em relação aos seus relatórios anuais de controlo (RAC) e auditorias das despesas

Quanto ao [ponto 8.15](#), a Comissão congratula-se com as conclusões de que as autoridades de auditoria (AA) analisadas desenvolveram e aplicaram os procedimentos detalhados de qualidade suficiente para a comunicação de informações sobre o seu trabalho no relatório anual de controlo.

¹ Regulamento (UE) 2021/1148 que cria, no âmbito do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras, o Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos.

Embora tomando nota da observação do TCE, não foram declaradas despesas relativas a projetos nas contas anuais do FAMI da Finlândia. As únicas despesas declaradas diziam respeito a um montante fixo para reinstalação e admissão por motivos humanitários. A autoridade de auditoria tomou medidas posteriormente, no contexto das contas de 2023-2024. A Comissão identificou lacunas em termos dos controlos dos critérios de elegibilidade; este aspeto foi devidamente refletido na carta com observações para seguimento enviada pela Comissão à AA.

A ausência de auditorias de sistemas na Suécia já foi identificada pela Comissão durante a avaliação do pacote de garantia para o ano de 2023/2024 e, na sua carta subsequente à AA, a Comissão sublinhou «a importância de realizar uma auditoria de sistemas, pelo menos, sobre a execução das novidades introduzidas no período de 2021-2027».

No [ponto 8.16](#), a Comissão congratula-se com a conclusão de que as autoridades de auditoria dispunham de programas de auditoria pormenorizados e utilizavam as listas de controlo para fundamentar as suas conclusões.

Resposta à caixa 8.4

Lacunas no trabalho das autoridades de auditoria

A Comissão salienta que a caixa 8.4 apresenta o impacto potencial das lacunas identificadas.

No caso do FAMI da Suécia, a AA esclareceu que a lista de controlo em causa inclui um campo destinado a assegurar que os controlos visados são efetuados.

No caso do IGFV da Finlândia, embora as referências jurídicas constantes das listas de controlo não estivessem atualizadas, a autoridade de auditoria considerou que abrangiam todas as questões pertinentes relacionadas com as auditorias do período de 2021-2027. As listas de controlo tinham sido revistas antes do início da auditoria do projeto.

No caso do IGFV da Lituânia, a Comissão não identificou quaisquer insuficiências no que respeita à adequação do âmbito do trabalho de auditoria realizado.

3. Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

Em relação ao [ponto 8.19](#), a Comissão recorda que a declaração de garantias razoáveis da Diretora-Geral se baseia na análise de informações provenientes de várias fontes (autoavaliação, controlos *a posteriori*, Serviço de Auditoria Interna e relatórios do TCE), que garantem, no seu conjunto, a fiabilidade desta declaração.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Seguimento dado às recomendações dos anos anteriores

A Comissão congratula-se com a análise do TCE e com o reconhecimento ([ponto 8.21](#) e [anexo 8.1](#)) da plena execução das recomendações formuladas nos relatórios anuais de 2021 e 2022.

Recomendação 8.1 — Tomar medidas adicionais para garantir um acesso completo aos documentos

Tomar medidas adicionais para garantir que as organizações internacionais facultem ao TEC um acesso completo, sem restrições e oportuno aos documentos necessários ao desempenho das suas funções em conformidade com o TFUE. Em especial, garantir que as disposições contratuais com as organizações internacionais respeitem plenamente o direito do TEC de receber, a seu pedido, quaisquer informações ou documentos necessários ao desempenho das suas funções de auditoria.

Prazo de execução previsto: final de 2026.

A Comissão **aceita parcialmente** esta recomendação.

A Comissão aceita a primeira parte da recomendação. A Comissão continuará a prestar apoio aos auditores e a colaborar com as organizações parceiras para facilitar as auditorias do TCE.

A Comissão não aceita a segunda parte da recomendação, uma vez que considera que os acordos contratuais existentes com as organizações internacionais já proporcionam um quadro para garantir a acessibilidade dos documentos de uma forma que permite os controlos necessários.

Recomendação 8.2 — Prestar orientações adicionais aos Estados-Membros sobre as regras aplicáveis aos convites à apresentação de propostas

No âmbito do regime de gestão partilhada, dar orientações adicionais às autoridades de gestão dos Estados-Membros sobre as suas obrigações de respeitarem os princípios da igualdade de tratamento e da transparência na execução dos convites à apresentação de propostas, de forma a colmatar as lacunas nos procedimentos de concessão de subvenções.

Prazo de execução previsto: final de 2025.

A Comissão **aceita** a recomendação.

A Comissão executará a recomendação juntamente com outra semelhante formulada no relatório anual de 2023 (recomendação 8.1).

No segundo semestre de 2025, a Comissão tenciona organizar uma sessão com as autoridades dos Estados-Membros (que executam fundos em regime de gestão partilhada). Durante esta sessão, as lacunas detetadas durante as auditorias de 2024 serão comunicadas a essas autoridades enquanto aspetos que exigem especial atenção na organização dos convites à apresentação de propostas e no processo de seleção.

Recomendação 8.3 — Suprir as insuficiências no trabalho das autoridades de auditoria

Suprir as insuficiências no trabalho das autoridades de auditoria e, caso se verifique que põem em causa um parecer de auditoria sem reservas, aplicar medidas de controlo adequadas para reduzir o risco de não serem detetadas despesas irregulares.

Prazo de execução previsto: final de 2026.

A Comissão **aceita** a recomendação.

A Comissão monitorizará o seguimento adequado pelas autoridades de auditoria das lacunas identificadas e continuará a prestar orientações sempre que necessário, em especial durante as reuniões organizadas regularmente com as autoridades de auditoria.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2024 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CAPÍTULO 9: VIZINHANÇA E MUNDO»

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A rubrica 6 do orçamento da UE «Vizinhança e mundo» inclui três instrumentos principais: o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional — Europa Global (IVCDCI), o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA III), que acompanha os países candidatos e potenciais candidatos no processo de adesão, e o Instrumento de Ajuda Humanitária, bem como outros programas específicos (por exemplo, o Instrumento Europeu de Cooperação Internacional em matéria de Segurança Nuclear). Através do IVCDICI — Europa Global, a UE pretende cooperar com os países parceiros, especialmente os mais necessitados, na superação dos desafios de desenvolvimento a médio e longo prazo e na prossecução dos valores e interesses da UE, dando simultaneamente resposta a necessidades urgentes e imediatas. O IVCDICI — Europa Global é executado em regime de gestão direta (pela Comissão e pelas delegações da UE em países terceiros) e de gestão indireta (por entidades como agências dos Estados-Membros da UE, organizações internacionais ou países parceiros). A fim de maximizar o impacto do financiamento da União, pode ser prestada assistência através de subvenções, contratos públicos, apoio orçamental, garantias orçamentais, operações de financiamento misto e assistência financeira. No que respeita ao Instrumento de Ajuda Humanitária, a sua finalidade é salvar e preservar vidas, prevenir e atenuar o sofrimento humano e salvaguardar a integridade e a dignidade das populações afetadas por catástrofes naturais e crises de origem humana, mesmo nos contextos mais difíceis.

A Comissão gostaria de salientar que a execução do IVCDICI e do Instrumento de Ajuda Humanitária ocorre, muitas vezes, em ambientes de risco, complexos e em evolução cada vez mais rápida. Caracteriza-se pela diversidade: em termos de dispersão e afastamento geográfico, abrangendo muitas delegações da União em todo o mundo, no caso do IVCDICI; em termos de entidades de execução e países parceiros com diferentes capacidades de gestão e controlo, desde pequenas organizações não governamentais (ONG) locais a organizações internacionais e em termos de métodos de prestação da assistência, incluindo projetos tradicionais, apoio orçamental, programas de apoio a políticas setoriais, contribuições para instrumentos globais, financiamento misto, garantias orçamentais, assistência humanitária multisetorial e outras modalidades de execução da ajuda.

A Comissão congratula-se com os exemplos apresentados neste capítulo do relatório anual do TCE no que respeita aos controlos eficazes executados pela Comissão. A Comissão toma igualmente nota das constatações e está empenhada em aplicar medidas de correção adequadas sempre que tal se afigure necessário. A Comissão observa que os auditores do TCE avaliaram as seis recomendações formuladas nos relatórios anuais do TCE de 2021 e 2022 (capítulo 9) como plenamente executadas e uma de 2020 como parcialmente executada. Esta recomendação solicitava à Comissão que assegurasse que as entidades avaliadas por pilares, principalmente as organizações internacionais, concedessem aos auditores um melhor acesso aos documentos e, mais especificamente, permitissem que os auditores conservem documentos que fundamentem as suas constatações. A Comissão está confiante de que será já observada uma melhoria durante a declaração de fiabilidade de 2025, na sequência da evolução recente do diálogo da Comissão com as principais organizações internacionais.

No que se refere a algumas observações sobre a regularidade das operações auditadas, a Comissão presta esclarecimentos sobre os erros comunicados no capítulo em apreço do relatório anual.

Em 2024, as taxas de erro residual calculadas pela DG INTPA, pela DG NEAR¹ e pela DG ECHO mantiveram-se abaixo do limiar de materialidade de 2 %. A avaliação dos níveis de risco é realizada de acordo com a metodologia da Comissão e é divulgada no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) de 2024.

A taxa de erro anual do TCE mede, entre outros, os erros em contratos que ainda podem ser sujeitos a controlos e correções pela Comissão nos exercícios contabilísticos subsequentes. Através do estudo sobre a taxa de erro residual (TER), a Comissão estima um nível de erro com base numa amostra representativa de contratos encerrados — nessa altura, muitas questões já terão sido resolvidas. A taxa de erro do TCE e a taxa de erro residual da Comissão para as despesas da DG INTPA e da DG NEAR em 2024, que representam a maior parte das despesas da rubrica 6, não são, por conseguinte, diretamente comparáveis.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Regularidade das operações

A Comissão toma nota do nível de erro de 4,9 % estimado pelo TCE ([ponto 9.11](#)). A Comissão corrigirá os erros identificados pelo TCE através de um seguimento adequado junto dos beneficiários dos fundos da UE. Tal como acima referido, as taxas de erro residual comunicadas pelos serviços da Comissão continuam abaixo do limiar de materialidade.

Resposta à caixa 9.1

Despesas inelegíveis: provisões incluídas nas despesas salariais

A Comissão esclarece que as contribuições para fundos relacionados com o pessoal destinados exclusivamente ao cumprimento dos direitos estatutários estabelecidos são consideradas custos elegíveis em conformidade com o quadro contratual aplicável. Por conseguinte, a Comissão não considera estes custos como provisões.

Resposta à caixa 9.2

Especificações técnicas pouco claras na contratação pública

O exemplo descrito na caixa 9.2 refere-se a um processo de contratação pública para o qual a Comissão considerou as especificações técnicas suficientemente específicas para permitir uma concorrência leal. Devido à rápida evolução da tecnologia informática, durante o processo de concurso, alguns proponentes apresentaram a sua própria combinação de parâmetros, o que permitiu

¹ Em 1 de fevereiro de 2025, a DG NEAR (Vizinhança e Alargamento) foi dividida em duas DG distintas: a Direção-Geral do Alargamento e da Vizinhança Oriental (DG ENEST) e a Direção-Geral do Médio Oriente, do Norte de África e do Golfo (DG MENA).

alcançar um melhor desempenho. O desempenho do serviço selecionado foi muito melhor do que o mínimo exigido.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Seguimento dado às recomendações dos anos anteriores

Para dar resposta à recomendação 1 do relatório anual de 2020 do TCE, a Comissão intensificou o diálogo com as organizações internacionais a fim de sensibilizar para a necessidade de garantir que os auditores do TCE tenham acesso aos documentos ao realizar auditorias a projetos financiados pela UE.

A Comissão tomou inúmeras medidas a este respeito: facilitou o debate entre as organizações das Nações Unidas e o TCE e apoiou todas as iniciativas destinadas a encontrar soluções permanentes em matéria de acesso e conservação de documentos. A questão é regularmente incluída na ordem de trabalhos das reuniões com os parceiros, nomeadamente na reunião formal do grupo do Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo (AQFA) UE-ONU e do grupo de referência conjunto, mais operacional, que debate sistematicamente questões de auditoria e de controlo.

No entanto, a Comissão reconhece que, apesar de todos os esforços envidados, persistem alguns condicionalismos em matéria de acesso aos documentos, devido aos quadros jurídicos em vigor dos parceiros responsáveis pela execução. A Comissão continuará a prestar apoio aos auditores e a colaborar com as organizações parceiras para facilitar as auditorias do TCE.

Quanto a todas as outras recomendações mencionadas no anexo 9.2 do capítulo, a Comissão congratula-se com a conclusão de que estas recomendações foram totalmente executadas.

Recomendação 9.1 — Assegurar que os beneficiários cumprem os limites contratuais aplicáveis aos custos de natureza indireta

A Comissão deve estabelecer procedimentos para assegurar que, antes do apuramento do pré-financiamento ou da realização dos pagamentos, são realizados controlos para verificar se os beneficiários não declararam, a título de custos diretos, custos indiretos suportados por organizações que executam em seu nome atividades de projetos financiados pela UE. Estes controlos devem assegurar que o montante total solicitado a título de remuneração dos custos indiretos não excede a taxa fixa contratualmente acordada. O Regulamento Financeiro estabelece que, para as convenções de subvenção, esta taxa não pode exceder 7 %.

Prazo de execução previsto: final de 2026.

A Comissão **não aceita** esta recomendação.

A Comissão manteve sempre a posição de que, na gestão indireta com entidades avaliadas por pilares, os custos indiretos reivindicados pelos beneficiários de subvenções devem ser contabilizados

como custos diretos da organização/do parceiro avaliado por pilares. O manual para os acordos de contribuição da Comissão estipula que «os custos indiretos declarados pelos beneficiários de subvenções concedidas pela organização e/ou pelos respetivos parceiros devem ser cobertos pelos custos diretos elegíveis da ação e não pela remuneração». Esta interpretação aplica-se a todos os serviços da Comissão.

Recomendação 9.2 — Assegurar definições claras e coerentes de «provisão» nas condições contratuais e nas orientações

A fim de eliminar ambiguidades, assegurar uma interpretação coerente e reduzir o risco de erros, a Comissão deve definir claramente e normalizar o termo «provisão» nas condições contratuais e nas orientações destinadas aos beneficiários.

Prazo de execução previsto: final de 2026.

A Comissão **aceita** a recomendação.

Embora as «provisões para perdas ou dívidas futuras» sejam expressamente definidas como um custo inelegível para subvenções em regime de gestão direta, no que respeita ao regime de gestão indireta o termo «provisão» poderia ser clarificado. Por conseguinte, a Comissão prestará esclarecimentos adicionais sobre o termo «provisão» através de orientações pertinentes.

Recomendação 9.3 — Simplificar e normalizar as regras de conversão cambial nas convenções de subvenção

A fim de assegurar a coerência e reduzir os encargos administrativos e o risco de erros, a Comissão deve simplificar e normalizar as regras de conversão cambial nas convenções de subvenção.

Prazo de execução previsto: final de 2026.

A Comissão **aceita** a recomendação.

A Comissão considera que a simplificação e normalização das regras de conversão cambial nas convenções de subvenção (gestão direta) ajudariam a reduzir o risco de erros por parte dos beneficiários. A Comissão começou a abordar esta questão através de uma disposição incluída no modelo de convenção de subvenção institucional, que será igualmente utilizada para projetos no domínio das relações externas. Esta nova disposição é coerente com o disposto nos modelos de convenção de subvenção utilizados noutros programas de financiamento.



RESPOSTAS DO PARLAMENTO EUROPEU AO RELATÓRIO ANUAL DE 2024 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

CAPÍTULO 10: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EUROPEIA

I. RESPOSTA DO PARLAMENTO ÀS OBSERVAÇÕES

Regularidade das operações

10.7. O Parlamento regista as observações do Tribunal de Contas Europeu (TCE).

Em conformidade com o artigo 1.º da «Regulamentação aplicável à utilização das dotações da rubrica orçamental 400» («Regulamentação da rubrica 400»), os grupos políticos gerem os recursos que lhes são atribuídos segundo os princípios da gestão indireta das dotações, em aplicação, por analogia, do artigo 62.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento Financeiro. A referida regulamentação substitui os «acordos de contribuição» (a que se referem o artigo 157.º, n.º 3, e o artigo 158.º, n.º 7, do Regulamento Financeiro).

A administração do Parlamento está sujeita ao Regulamento Financeiro e às suas regras aplicáveis à contratação pública. No entanto, para os grupos políticos, a Mesa adotou a Regulamentação da rubrica 400, que inclui uma série de disposições específicas para os procedimentos de contratação pública, tendo em conta a situação específica e a natureza jurídica dos grupos políticos.

De acordo com o artigo 1.4 da Regulamentação da rubrica 400, «os Grupos Políticos são responsáveis perante a Instituição pela utilização das dotações dentro dos limites dos poderes que lhes são cometidos pela Mesa para aplicarem a presente regulamentação. Asseguram que essas dotações sejam utilizadas no respeito da presente regulamentação e tomam as medidas necessárias para impedir quaisquer despesas que não sejam conformes com a regulamentação.»

A administração do Parlamento envidou, no passado, esforços para ajudar os grupos políticos, com o objetivo de melhorar a sua gestão financeira, como foi o caso durante as sessões de formação organizadas em 2023 e 2024 sobre este tema. Os serviços competentes do Parlamento prestam sempre aconselhamento personalizado sobre questões gerais e casos individuais, a pedido dos grupos políticos. A administração do Parlamento continuará a proporcionar orientações e formação específica aos grupos políticos.

10.8. O Parlamento regista as observações do TCE e remete para as suas observações no ponto 10.7.

A fim de evitar casos semelhantes, estas questões (necessidade de alcançar o número necessário de propostas e eventual prorrogação de contratos-quadro) serão destacadas na próxima formação ao pessoal com responsabilidades financeiras pertencente aos grupos políticos.

10.9. O Parlamento regista as observações do TCE.

Na sequência destas conclusões, a administração incluirá um módulo sobre IVA na sua formação ao pessoal com responsabilidades financeiras pertencente aos grupos políticos. A questão do reembolso fixo das despesas de deslocação do pessoal será igualmente debatida com os grupos políticos.

10.10. O Parlamento regista as observações do TCE.

Embora o quadro jurídico global possa, de facto, deixar margem para interpretação em determinadas situações, o Parlamento considera que as medidas tomadas relativamente ao tratamento desta operação estão em plena conformidade com o artigo 221.º do Regulamento Financeiro de 2018. O Parlamento assegura a igualdade de tratamento de todos os partidos políticos graças a uma interpretação harmonizada das regras.

10.11. O Parlamento regista as observações do TCE.

A fim de apoiar o cumprimento das regras em matéria de contratos públicos, a administração do Parlamento organiza reuniões semestrais com todos os beneficiários para os informar e relembrar os requisitos relacionados com os procedimentos de concurso, incluindo a necessidade de documentar adequadamente todas as etapas. Além disso, em julho de 2023, o Parlamento organizou uma sessão de formação específica sobre contratação pública para todos os partidos políticos europeus e todas as fundações políticas europeias.

A administração do Parlamento continua empenhada em apoiar os partidos políticos europeus e continuará a envidar esforços para reforçar as suas capacidades de gestão financeira através de orientações constantes e de iniciativas de formação específicas.

10.12. A administração do Parlamento ofereceu sistematicamente orientações aos partidos políticos, nomeadamente sobre a definição e a gestão de conflitos de interesses. O Parlamento considera que o disposto no artigo II.1 (5) da convenção de contribuição e no artigo 61.º do Regulamento Financeiro proporciona clareza e orientação suficientes aos beneficiários para garantir o cumprimento das regras aplicáveis.

A administração do Parlamento regista a sugestão do TCE de que poderiam ser úteis mais orientações sobre a interpretação da definição de conflito de interesses. Simultaneamente, é importante sublinhar que os beneficiários continuam a ser responsáveis pela aplicação e manutenção de sistemas de controlo interno eficazes e de medidas preventivas para garantir o cumprimento e evitar conflitos de interesses.

10.13. O Parlamento regista as observações do TCE.

Para que o contratante possa executar os serviços contratados ao nível exigido, a complexidade técnica e organizacional deste contrato-quadro de prestação de serviços exige um longo período de introdução progressiva para que o contratante adquira os conhecimentos necessários sobre a infraestrutura de TIC do Parlamento. Na prática, este processo de aprendizagem indispensável assume a forma de um período de introdução que decorre em simultâneo com um período de encerramento, em que o contratante que inicia as atividades e aquele que as cessa executam o contrato em paralelo. Por conseguinte, é conveniente poder estabelecer um contrato de «serviços a longo prazo», em que a entidade adjudicante possa beneficiar dos serviços do contratante por um período superior a quatro anos.

Assim, a duração máxima de seis anos do contrato-quadro pode justificar-se com o facto de o contratante precisar de muito tempo ou ter dificuldade em adquirir a compreensão essencial

da infraestrutura de TIC do Parlamento, o que impõe um período inicial de introdução progressiva e um período de encerramento gradual.

Tendo em conta o que precede, o Parlamento considera que a duração máxima de seis anos do contrato-quadro é legítima.

No entanto, o Parlamento pode concordar com o facto de as justificações apresentadas para a prorrogação da vigência deste contrato-quadro serem perfeitíveis. Assim, as explicações para eventuais contratos-quadro futuros com uma duração superior a quatro anos serão mais pormenorizadas.

II. RESPOSTA DO PARLAMENTO ÀS RECOMENDAÇÕES

10.22. Seguimento dado à recomendação formulada no Relatório anual do Tribunal de Contas relativo a 2021:

«**Recomendação 9.1** – A administração do Parlamento Europeu deve rever as suas orientações relativas à aplicação das regras de contratação pública pelos grupos políticos. Deve também propor à Mesa do Parlamento Europeu uma revisão destas regras, a fim de as harmonizar melhor com o Regulamento Financeiro. Deve ainda acompanhar melhor a aplicação destas regras.

Prazo: até ao final de 2023»

O Parlamento regista as observações do TCE.

A administração do Parlamento tomou várias medidas em conformidade com os pontos incluídos na recomendação 9.1:

1) A administração do Parlamento Europeu deve rever as suas orientações relativas à aplicação, pelos grupos políticos, das regras em matéria de contratos públicos.

A Regulamentação da rubrica 400 é o principal documento aplicável aos grupos políticos e não existe qualquer outro documento específico único fornecido pela administração do Parlamento que possa servir de ponto de referência unificado para a interpretação destas regras aplicáveis aos partidos políticos. A administração do Parlamento não é competente para definir ou adotar orientações, em nome dos grupos políticos, sobre a forma de aplicar as regras em matéria de contratos públicos.

A administração do Parlamento prestou continuamente assistência e formação aos grupos políticos a respeito, nomeadamente, das regras em matéria de contratos públicos em 2023 e 2024, e prosseguirá esta abordagem. Além disso, são fornecidas orientações *ad hoc* aos grupos políticos, mediante pedido, para todas as questões financeiras e, em especial, para os procedimentos de adjudicação de contratos (ver respostas às observações no ponto 10.7).

2) A administração do Parlamento Europeu deve propor uma revisão desta regulamentação à Mesa do Parlamento, a fim de a alinhar melhor com o Regulamento Financeiro.

No que diz respeito à revisão da Regulamentação da rubrica 400, esta é da competência da Mesa do Parlamento.

3) O Parlamento Europeu deve acompanhar melhor a aplicação destas regras.

Os grupos políticos dispõem dos poderes de gestor orçamental e, por conseguinte, têm a obrigação de criar um sistema de controlo interno para garantir o cumprimento das regras

financeiras que lhes são aplicáveis («Regulamentação da rubrica 400» e regras de execução internas dos grupos políticos). A administração do Parlamento prestou assistência e formação aos grupos políticos e continuará a fazê-lo, nomeadamente no atinente ao respeito dos princípios da boa gestão financeira e das melhores práticas em matéria de procedimentos de adjudicação de contratos (ver respostas às observações no ponto 10.7).

10.23. O Parlamento regista as observações do TCE.

Consulte as respostas às observações 10.7 e 10.22 supra.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2024 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CAPÍTULO 10: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EUROPEIA»

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão congratula-se com a conclusão de que o nível de erro estimado nas despesas administrativas continua a ser inferior ao limiar de materialidade (ponto 10.5).

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Regularidade das operações

Observações sobre as operações examinadas

Em relação à observação constante do ponto **10.14**, a Comissão observa que a falta de atestados de prova de vida recentes relativos ao parceiro do titular da pensão não constitui um erro quantificável. O Tribunal não identificou quaisquer pagamentos indevidos. A Comissão melhorou o seu sistema de controlo através da introdução de elementos de prova vida em vez de atestados de prova de vida, os quais serão alargados ao parceiro do titular da pensão no decurso de 2025.

Em relação à observação constante do ponto **10.15**, a Comissão considera que o prestador de serviços externo proposto foi aceite ao nível correto e à taxa diária correspondente.

Em relação à observação constante do ponto **10.16**, sobre a duração da prorrogação do contrato para além do seu limite de 4 anos, a Comissão considera que foi cumprida a norma jurídica estabelecida no Regulamento Financeiro. A justificação apresentada nos documentos do concurso para se ter ultrapassado a duração do contrato-quadro para além dos 4 anos é exhaustiva e proporcionada. Embora o Regulamento Financeiro exija uma justificação para contratos-quadro superiores a 4 anos, não impõe uma justificação para cada ano adicional para além desse limiar.

Em relação à observação constante do ponto **10.17**, a Comissão melhorou as aplicações informáticas subjacentes.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 10.1 — Reforçar os controlos antes da contratação de serviços informáticos na Comissão

A fim de assegurar que paga os valores corretos aos serviços informáticos de prestadores de serviços externos, a Comissão deve tornar mais claros os requisitos de qualificação nos documentos de contratação, de modo a reforçar os controlos da conformidade.

Prazo de execução previsto: nos procedimentos de concurso iniciados após 1 de junho de 2026.

A Comissão **aceita** esta recomendação.

A Comissão está empenhada em continuar a assegurar controlos adequados das qualificações e a tornar mais claros os requisitos de qualificação nos documentos de contratação para futuros concursos para os serviços informáticos prestados por prestadores de serviços externos.

Recomendação 10.2 — Reforçar a independência dos comités de avaliação nas operações que incluem a venda de bens imóveis

A fim de reforçar a independência dos comités de avaliação nas operações que incluem a venda de bens imóveis, a Comissão deve assegurar que os membros dos comités não estão todos hierarquicamente subordinados ao gestor orçamental competente.

Prazo de execução previsto: para as comissões de avaliação nomeadas após 1 de junho de 2026.

A Comissão **aceita** esta recomendação.

Em transações futuras que incluam a venda de bens imóveis, a nomeação das pessoas responsáveis pela avaliação será efetuada em conformidade com os requisitos do título V das regras comuns do Regulamento Financeiro e com as disposições do artigo 153.º «Comité de avaliação», aplicável à gestão direta.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2024 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

«CAPÍTULO 11: Mecanismo de Recuperação e Resiliência»

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão Europeia toma conhecimento do capítulo 11 do Tribunal de Contas Europeu (TCE) relativo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR).

Em 2024, a Comissão avaliou 27 pedidos de pagamento que abrangem 839 marcos e metas, tendo-se constatado que seis não foram cumpridos de forma satisfatória. Desembolsou 85,3 mil milhões de EUR em subvenções e empréstimos com base em 838 marcos e metas cumpridos de forma satisfatória, incluindo cinco relacionados com o levantamento das suspensões impostas em 2023. O TCE examinou 395 marcos e metas, abrangendo todos os pagamentos de subvenções. Deste total, identificou constatações «com impacto financeiro» relativas a apenas 12 marcos e metas relacionados com seis pagamentos do MRR a seis Estados-Membros. Relativamente aos outros 383 marcos e metas auditados, que representam 97 % da população auditada, o TCE não identificou problemas financeiros.

Relativamente ao cumprimento das condições de pagamento e elegibilidade, a Comissão observa que as 12 constatações do TCE com impacto financeiro ([ponto 11.11](#)) representam 1,6 % do total dos marcos e metas relacionados com subvenções avaliados pela Comissão em 2024. Tal como nos anos anteriores, as 12 constatações identificadas baseiam-se em diferenças de interpretação entre o TCE, por um lado, e a Comissão e os Estados-Membros, por outro. Em comparação com anos anteriores, o TCE aumentou o número de marcos e metas auditados, mas identificou um menor número de constatações, tanto em termos absolutos como relativos. A Comissão considera que tal demonstra a maturidade do modelo de execução do MRR e reflete as melhorias que os Estados-Membros e a Comissão aplicaram nos últimos anos nos sistemas de acompanhamento e controlo do MRR. A este respeito, a Comissão agradece ao TCE o seu exame contínuo e as suas recomendações, que contribuíram para este resultado positivo.

As seis constatações do TCE em que o Tribunal discorda da avaliação da Comissão de «cumprimento satisfatório dos marcos e metas» e a constatação única que o TCE considera uma «reversão» de uma meta anteriormente cumprida devem-se a diferenças específicas de cada caso na interpretação do TCE dos requisitos legais estabelecidos pelo Conselho ou dos elementos de prova fornecidos pelo Estado-Membro em causa para demonstrar o cumprimento dos requisitos. A Comissão avaliou atentamente as análises e conclusões do TCE relativamente a cada caso e mantém a sua opinião de que os marcos e as metas foram cumpridos de forma satisfatória.

No entanto, a Comissão reconhece que, num caso, a constatação do TCE trouxe ao seu conhecimento alguns factos problemáticos. Especificamente, em relação a um marco que exigia a entrada em vigor de uma lei, o TCE identificou que os elementos dessa lei não foram subsequentemente aplicados pelas autoridades. Embora a Comissão não considere que tais acontecimentos posteriores ponham em causa a legalidade e a regularidade do pagamento, considera que podem indicar uma reversão por parte do Estado-Membro. Com base nas conclusões do TCE, a Comissão deu início a um processo formal de revisão com o Estado-Membro em causa, a fim de apurar todos os factos e fornecer uma base para as etapas subsequentes.

As restantes quatro constatações do TCE relacionadas com o período de elegibilidade do MRR e a constatação única do TCE relativa ao «duplo financiamento» baseiam-se em diferenças na

interpretação das disposições jurídicas do Regulamento MRR. Estas diferenças de interpretação conduziram às mesmas constatações do TCE em anos anteriores e espera-se que continuem ao longo do período de vigência do MRR. Na sequência das recomendações do TCE, a Comissão publicou novas orientações sobre o duplo financiamento e a elegibilidade¹. Após debates construtivos entre as duas instituições, o TCE mantém sobre ambas as questões (duplo financiamento e elegibilidade) uma interpretação diferente da aplicada pela Comissão e pelos Estados-Membros. A Comissão observa que, por conseguinte, não pode resolver as diferenças nesta fase de execução do MRR, restando apenas 18 meses de execução. Além disso, quaisquer alterações ao quadro jurídico existente ou às orientações da Comissão não resolveriam, mas antes criariam novas incertezas jurídicas quanto à elegibilidade das medidas para os Estados-Membros. A Comissão sustenta que a sua interpretação das disposições jurídicas está em plena conformidade com o quadro jurídico. Além disso, recorda que, na sua opinião, as conclusões sobre questões de elegibilidade não têm qualquer incidência na legalidade e regularidade dos pagamentos do MRR. Tal como expresso na resposta da Comissão aos relatórios anuais de 2022² e de 2023³ do TCE, após a Comissão analisar a elegibilidade das medidas durante a avaliação dos planos de recuperação e resiliência (PPR), o Conselho decide, por meio de uma decisão de execução do Conselho, se uma medida é ou não elegível. A Comissão não pode ignorar o Conselho na fase de pagamento quanto à elegibilidade ou não de uma medida.

Tendo em conta o que precede, a Comissão não considera que quaisquer marcos e metas tenham sido objeto de pagamento incorreto. No que respeita aos atrasos na aplicação das recomendações de auditoria pelos Estados-Membros, a Comissão está a acompanhar de perto a sua aplicação pelos Estados-Membros. Em 30 de abril de 2025, 71 % das recomendações de auditoria tinham sido aplicadas, com os Estados-Membros a aplicarem algumas antes da publicação do relatório final de auditoria, refletindo o seu envolvimento pró-ativo e o seu empenho na aplicação de alterações.

A Comissão reconhece que, no caso de algumas recomendações emitidas pela Comissão aos Estados-Membros, existem atrasos na execução por parte de alguns destes. Estes casos, que representam 22 % do total das recomendações relacionadas com conclusões críticas e muito importantes, permanecem em aberto para além do prazo acordado com os Estados-Membros. A Comissão adotou uma abordagem conservadora ao encerrar as recomendações. As recomendações só são encerradas quando o Estado-Membro apresentar provas completas e adequadas da aplicação de todas as partes da recomendação, o que significa que, mesmo que um Estado-Membro complete todas as partes de uma recomendação, exceto uma, a recomendação permanece «em aberto». A Comissão observa ainda que, quando estes atrasos dizem respeito a constatações individuais, não constituem necessariamente uma violação da convenção de financiamento nem dão origem a uma redução de taxa fixa. Além disso, as recomendações em aberto relacionadas com constatações muito importantes ou críticas pertinentes para o sistema global de auditoria e controlo podem também justificar o aditamento de marcos de auditoria e controlo durante as revisões do plano.

A Comissão congratula-se com o facto de o TCE reconhecer os marcos de auditoria e de controlo como um passo positivo no sentido do reforço dos sistemas de controlo dos Estados-Membros. A Comissão considera que estes marcos contribuem significativamente para reforçar os sistemas de controlo nos Estados-Membros sem pôr em causa a adequação do sistema de controlo dos Estados-Membros, uma vez que asseguram que as insuficiências identificadas são corrigidas e que a proteção dos interesses financeiros da UE é assegurada. De forma similar, no que respeita aos sistemas de controlo dos Estados-Membros para assegurar o cumprimento das regras em matéria

¹ COM(2024) 474, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo à execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência de 2024, ao anexo II «Elegibilidade das medidas ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência – Data de início das medidas elegíveis» e ao anexo IV «O conceito de duplo financiamento no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência».

² Respostas da Comissão ao Relatório Anual de 2022 do TCE, capítulo 11, página 487.

³ Respostas da Comissão ao Relatório Anual de 2023 do TCE, capítulo 11, página 526.

de contratação pública e de auxílios estatais, a Comissão observa que o TCE detetou algumas insuficiências, tendo por base uma amostra de procedimentos de contratação pública. No entanto, estas insuficiências não põem em causa a regularidade dos procedimentos, nem a legalidade e regularidade dos pagamentos. A Comissão observa igualmente que os próprios Estados-Membros detetaram e comunicaram insuficiências.

No que respeita à garantia fornecida no Relatório Anual de Atividades (RAA) de 2024 nos domínios da contratação pública e dos auxílios estatais, a Comissão reviu a sua metodologia de avaliação dos riscos, classificando os Estados-Membros como de risco médio quando as medidas corretivas foram aceites pelo Estado-Membro, mas não estando ainda confirmadas. A Comissão considera que esta abordagem, aplicada de forma coerente no RAA de 2024, proporciona uma garantia razoável e a Comissão não partilha da opinião do TCE de que subestima o nível de risco.

O TCE também comunica uma nova vertente de trabalho de auditoria respeitante à «rastreadibilidade dos fundos do MRR» em cinco Estados-Membros. Este trabalho não põe em causa a legalidade ou regularidade dos pagamentos efetuados pela Comissão aos Estados-Membros. O TCE solicitou informações sobre as despesas incorridas pelos destinatários finais, que os Estados-Membros não são obrigados a recolher e a publicar ao abrigo do quadro jurídico do MRR. O trabalho de auditoria da própria Comissão confirma que os cinco Estados-Membros recolhem os dados exigidos pelo quadro jurídico do MRR.

A Comissão recorda que o MRR inclui controlos rigorosos para prevenir irregularidades graves, nomeadamente fraudes. No entanto, a principal linha de defesa para a proteção dos interesses financeiros da UE reside nos sistemas de controlo nacionais. Os Estados-Membros podem comunicar casos suspeitos de fraude através de vários canais, incluindo a declaração de gestão que acompanha os pedidos de pagamento, bem como notificar as autoridades competentes, em especial o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e a Procuradoria Europeia. O facto de 90 % dos inquéritos recentemente iniciados pela Procuradoria Europeia resultarem de notificações realizadas pelas autoridades nacionais demonstra que os Estados-Membros estão a cumprir, de forma diligente, as suas obrigações de comunicação de informações⁴.

O TCE formula duas recomendações, uma das quais a Comissão aceita e a outra aceita parcialmente.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Cumprimento das condições de pagamento e de elegibilidade (pontos 11.11 a 11.26)

Cumprimento de determinados marcos/metastas (pontos 11.13 a 11.17)

Para receber um pagamento do MRR, o Estado-Membro deve alcançar um conjunto de marcos predefinidos (indicadores qualitativos) e metastas (indicadores quantitativos) que meçam os progressos na execução das reformas e dos investimentos no PRR. O Regulamento MRR exige que a Comissão avalie, relativamente a cada um deles, se foi «cumprido de forma satisfatória», sem quaisquer critérios sobre a forma de interpretar o requisito. A fim de proporcionar uma abordagem transparente e responsável, a Comissão publicou um quadro que estabelece a forma como considera que um

⁴ Relatório Anual de 2024 da Procuradoria Europeia, p. 71.

marco ou uma meta foi cumprido de forma satisfatória em conformidade com a base jurídica.⁵ Relativamente a cada marco ou meta, a Comissão examina todos os elementos de prova fornecidos pelo Estado-Membro e apresenta a sua análise numa «avaliação preliminar» pública⁶. Antes de adotar uma decisão da Comissão e de efetuar o pagamento, a Comissão recebe o parecer do Comité Económico e Financeiro sobre a avaliação preliminar e de um comité específico de peritos dos Estados-Membros⁷. Por conseguinte, a Comissão considera que todas as decisões de pagamento são tomadas de forma transparente e sujeitas a um controlo rigoroso.

Dos 395 marcos e metas que auditou, o TCE alcançou, em seis casos, uma opinião diferente da da Comissão. Nestes seis casos, esta opinião resultou de uma interpretação diferente dos requisitos ou de uma interpretação diferente da questão de saber se os elementos de prova apresentados demonstram que esses requisitos estão preenchidos. Nomeadamente, o TCE considera, para um caso, que a Comissão deveria ter realizado testes adicionais com base numa amostra ([ponto 11.14](#)). A Comissão observa que aplica um processo rigoroso para avaliar cada requisito de marco e meta. Como uma opção neste processo, pode aplicar testes substantivos para confirmar os requisitos quantitativos. No entanto, esses testes não são formalmente exigidos nem sempre necessários para obter uma garantia razoável. No caso específico em que a Comissão considerou os elementos de prova disponíveis suficientes, o TCE tem uma interpretação diferente.

Em relação ao exemplo do [marco espanhol 408 – «Ajustamento do período de cálculo para o cálculo da pensão de reforma»](#) ([caixa 11.1](#)), a lei relativa às pensões promulgada pela Espanha previa um regime jurídico transitório e um atraso até 1 de janeiro de 2026 para a entrada em vigor de dois elementos do método de cálculo das contribuições para o regime de pensões. Esta abordagem progressiva da reforma do sistema de pensões estava em consonância com o PRR e a prática dessas reformas em toda a União. Em consonância com o quadro de avaliação dos marcos e das metas, a Comissão considerou a abordagem transitória com um atraso de elementos específicos como um desvio mínimo limitado e proporcional, tendo por base os méritos específicos do caso, e o reconhecimento de que a execução gradual foi explicitamente prevista pelo PRR da Espanha⁸. Em contrapartida, o TCE considerou que o tempo decorrido entre o pagamento e a data de aplicação era mais do que um desvio temporal mínimo, uma vez que os elementos pertinentes da legislação não tinham entrado em vigor no ano do pagamento que foi objeto do parecer de auditoria do TCE. Nesta base, o TCE avaliou que o marco não tinha sido cumprido de forma satisfatória. A metodologia da Comissão para o cumprimento satisfatório dos marcos e metas não contém tais restrições para que os desvios temporais mínimos se limitem aos do mesmo ano.

A Comissão concorda que, em alguns casos, os marcos e as metas estabelecidos pelas decisões de execução do Conselho poderiam ter sido redigidos de forma mais clara ([ponto 11.17](#)). Congratula-se igualmente com o facto de, este ano, o TCE ter identificado apenas quatro casos deste tipo, um número significativamente inferior ao do ano anterior. A Comissão observa, no entanto, que não considera todos estes casos corretos. A Comissão compromete-se a prosseguir os seus esforços para

⁵ COM(2023) 99, 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», anexo I «Quadro de avaliação dos marcos e metas ao abrigo do Regulamento MRR».

⁶ Toda a documentação está disponível nos sítios Web específicos do Mecanismo de Recuperação e Resiliência; https://commission.europa.eu/business-economy-euro/economic-recovery/recovery-and-resilience-facility/country-pages_pt.

⁷ Comité do Mecanismo de Recuperação e Resiliência; todos os documentos da reunião estão disponíveis em <https://ec.europa.eu/transparency/comitology-register/screen/committees/C102400/consult?lang=pt>.

⁸ Positive preliminary assessment of the satisfactory fulfilment of milestones and targets related to the fourth payment request submitted by Spain on 20 December 2023 (não traduzido para português), transmitido pela Comissão Europeia ao Comité Económico e Financeiro, 12 de junho de 2024, página 293.

simplificar e clarificar os marcos e as metas nas futuras revisões dos PRR, nomeadamente eliminando qualquer linguagem ambígua ou pouco clara, ou qualquer especificação que exceda os requisitos necessários para demonstrar o cumprimento de uma medida⁹.

O TCE observa que identificou insuficiências graves em dois marcos, mas abstém-se de tirar conclusões sobre o seu cumprimento de forma satisfatória (ver [ponto 11.16](#)). O marco polaco F1G – «Entrada em vigor de uma reforma que reforça a independência e a imparcialidade dos tribunais» (caixa 11.2) exige a entrada em vigor de uma reforma que reforce a independência e a imparcialidade dos tribunais através de uma reforma do regime disciplinar dos juízes. A Comissão avaliou que o cumprimento dos vários elementos do marco foi satisfatório. Embora considere que a avaliação da Comissão relativa a quatro dos cinco requisitos do marco F1G estava correta, o TCE conclui, relativamente a um destes cinco requisitos do marco, que a forma como alguns membros da Secção de Responsabilidade Profissional foram nomeados *«comprometia a independência e a imparcialidade»* da Secção de Responsabilidade Profissional. No que respeita ao cumprimento do marco polaco F2G – «Entrada em vigor de uma reforma destinada a corrigir a situação dos juízes afetados pelas decisões da Secção Disciplinar do Supremo Tribunal em processos disciplinares e processos de imunidade judicial» (caixa 11.2), o TCE reitera essencialmente as suas observações sobre a nomeação de juízes para a Secção de Responsabilidade Profissional. A Comissão não concorda com as declarações do TCE sobre os marcos F1G e F2G.

A Comissão baseou a sua avaliação dos marcos pertinentes na jurisprudência estabelecida do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE), nomeadamente na nomeação de juízes. A interpretação da Comissão foi corroborada pelo parecer do advogado-geral Spielmann, de 29 de abril de 2025, no processo C-521/21, sobre exatamente esse tema, concluindo que a recomendação de nomeação formulada pelo Conselho Nacional da Magistratura da Polónia, tal como reformulada em 2018, por si só, não priva o juiz nomeado da sua qualidade de tribunal independente e imparcial previamente estabelecido por lei.

A Comissão observa ainda que o TCE não emite parecer sobre esta matéria tendo em conta o processo pendente C-517/24 relativo ao pedido de decisão prejudicial que requer uma avaliação da independência da Secção de Responsabilidade Profissional. No entanto, a Comissão observa que teve de aferir da independência da Secção de Responsabilidade Profissional com base na jurisprudência existente no momento da avaliação. Nesta base, não havia razões para que a Comissão pusesse em causa a independência e a imparcialidade da Secção de Responsabilidade Profissional enquanto secção, pelo que a Comissão concluiu que os marcos foram cumpridos de forma satisfatória.

A Comissão recorda que os marcos F1G e F2G reforçaram uma série de aspetos da independência dos tribunais na Polónia através de uma reforma do regime disciplinar aplicável aos juízes. O antigo regime disciplinar, que a reforma adotada pela Polónia substituiu para o cumprimento dos marcos, ameaçou a independência dos juízes, por exemplo, porque os juízes tinham receios de sanções disciplinares por submeterem processos ao TJUE ou por questionarem a independência e imparcialidade de outro juiz. Em consonância com os marcos F1G e F2G, a reforma exclui agora expressamente a responsabilidade disciplinar por tais encaminhamentos para o TJUE ou pela verificação da independência de outros juízes.

⁹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada «NextGenerationEU – Rumo a 2026» [COM(2025) 310].

Duplo financiamento (pontos 11.18 a 11.21)

Tal como referido em resposta a uma constatação semelhante no Relatório Anual de 2022 do TCE¹⁰ e em resposta a um relatório especial específico do TCE¹¹ sobre este tema, o TCE aplica um conceito de «duplo financiamento» diferente do da Comissão e dos Estados-Membros. O TCE considera que «o duplo financiamento pode ocorrer quando os mesmos custos subjacentes a um marco ou meta são financiados duas vezes e/ou quando os mesmos resultados/realizações são declarados (e, portanto, financiados) duas vezes» (ponto 11.19). Em contrapartida, a Comissão segue o conceito de duplo financiamento previsto no Regulamento MRR, segundo o qual «[o] apoio ao abrigo do mecanismo acresce ao apoio prestado ao abrigo de outros programas e instrumentos da União. As reformas e os projetos de investimento podem receber apoio de outros programas e instrumentos da União, desde que esse apoio não cubra os mesmos custos». O que significa que o apoio da União a uma única medida pode provir de vários instrumentos, desde que «não cubra os mesmos custos». A este respeito, tanto no Regulamento Financeiro como no Regulamento MRR, o conceito de duplo financiamento está associado aos custos. A Comissão forneceu orientações¹² que explicam como aplicar o conceito, baseado nos custos, de duplo financiamento à lógica de execução baseada no desempenho do MRR.

A Comissão relembra também que a inclusão de reformas, que, na sua maioria, não implicam custos, nos PRR é uma condição essencial para uma avaliação positiva dos mesmos e, por conseguinte, está expressamente prevista e é mesmo exigida pelo Regulamento MRR. Vários considerandos do MRR enumeram possíveis medidas de reforma que são pouco suscetíveis de ter custos diretos, tais como reformas para promover *software* aberto, reforçar o diálogo social ou minimizar os encargos administrativos, tornando assim claro que os legisladores esperavam e até exigiam a inclusão de medidas de custo zero nos PRR. Em muitos casos, uma vez que não existem custos relacionados com a execução destas reformas, o Estado-Membro declara «zero custos» na «estimativa de custos» apresentada durante a elaboração do seu PRR. De acordo com o seu conceito, o TCE considera que essas medidas, que os Estados-Membros se comprometeram a concretizar com recursos que não os fundos do MRR, são «financiadas» ou «duplamente financiadas» se outros fundos da UE fornecerem uma contribuição.

A constatação única de «duplo financiamento» comunicada pelo TCE em relação à meta croata 217 – «Novos programas de formação introduzidos no âmbito do programa de formação judiciária» (caixa 11.3) demonstra esta questão. A meta diz respeito a uma grande e ambiciosa reforma da justiça na Croácia, que envolve vários novos atos jurídicos, a criação de novos centros de mediação e mudanças tecnológicas. A Croácia indicou o custo desta medida para o MRR como zero EUR, ou seja, a Croácia comprometeu-se a executar integralmente esta medida com outros fundos que não o MRR. O TCE constatou que algumas das medidas de formação que a Croácia se comprometeu a implementar receberam apoio do Fundo Social Europeu. Embora o TCE conclua que «a realização desta meta foi financiada duas vezes a partir do orçamento da UE» (caixa 11.3), a Comissão considera que, uma vez que não foram utilizados fundos do MRR para esta medida, não poderia ter ocorrido qualquer duplo financiamento.

¹⁰ Respostas da Comissão ao Relatório Anual de 2022 do TCE, capítulo 11, página 487.

¹¹ Respostas da Comissão ao Relatório Especial 22/2025 do TCE: *Duplo financiamento pelo orçamento da UE*.

¹² COM(2024) 474, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo à execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência de 2024, anexo IV «O conceito de duplo financiamento no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência».

Reversão (pontos 11.22 e 11.23)

Em conformidade com o Regulamento MRR, nenhum marco ou meta pode ser considerado cumprido de forma satisfatória se o Estado-Membro em causa tiver revertido «os marcos e as metas anteriormente cumpridos de forma satisfatória».

O TCE comunica uma única constatação de uma «reversão» de uma meta grega (meta 50) relacionada com a abertura de 50 unidades de cuidados de saúde mental (ver [ponto 11.23](#)). O TCE já comunicou este objetivo no seu relatório anual de 2023 como uma constatação de um «cumprimento não satisfatório» com impacto financeiro. A Comissão não concordou com esta conclusão e explicou na sua resposta¹³ que, para considerar uma unidade de cuidados de saúde mental grega «operacional», o TCE espera que esta unidade tenha um nível de efetivos que corresponda ao número máximo teórico de doentes que a unidade poderia tratar e concluiu que o nível de efetivos era demasiado baixo para que cinco unidades estivessem «operacionais». Em contrapartida, a Comissão considerou que as unidades devem dispor de pessoal suficiente para lidar com o número real de doentes e que a Grécia tinha cumprido satisfatoriamente a meta. O TCE refere agora que, durante uma visita no local, detetou que o nível de efetivos era demasiado baixo (em comparação com o máximo teórico) em cinco unidades, além das cinco em que já tinha considerado o nível demasiado baixo no ano anterior.

Além dos argumentos que apresentou no ano passado para demonstrar por que razão esta meta foi cumprida de forma satisfatória, que continuam a ser pertinentes, a Comissão toma nota da disposição do Regulamento MRR segundo a qual as reversões dizem respeito a «marcos e metas anteriormente cumpridos de forma satisfatória» e observa que o TCE comunica um erro financeiro para a mesma meta em dois anos consecutivos: em primeiro lugar, para o considerar não cumprido e, em seguida, para considerar a sua reversão. Além disso, a Comissão toma nota da disposição do Regulamento MRR, enunciada nas orientações da Comissão, segundo a qual uma reversão deve ser imputável às ações ou omissões do Estado-Membro. A Comissão recorda, por conseguinte, a sua resposta à única constatação anterior do TCE de uma reversão, segundo a qual «o Estado-Membro não pode evitar algumas flutuações do nível de pessoal, por exemplo, que os peritos, individualmente, mudem de posto. Como tal, a Comissão não considera que o Estado-Membro tenha “revertido” esta meta devido à redução temporária do pessoal contratado»¹⁴. A Comissão observa ainda que as autoridades apresentaram provas de que substituíram os funcionários que saíram, assegurando que os níveis de pessoal são superiores ao que o TCE considera ser o mínimo. Este facto sublinha ainda que o Estado-Membro não deve ser responsabilizado por uma redução temporária do pessoal e, como tal, que não existe imputabilidade ao Estado-Membro. A Comissão não concorda com esta constatação.

Início das medidas no período de elegibilidade (pontos 11.24 a 11.26)

O TCE apresenta quatro constatações relacionadas com uma interpretação diferente da base jurídica. Tal como referido no [ponto 11.24](#), a Comissão toma como base para a sua abordagem a disposição jurídica do Regulamento MRR segundo a qual «as medidas adotadas a partir de 1 de fevereiro de 2020 são elegíveis»¹⁵. A Comissão recorda na sua resposta ao Relatório Anual de 2023 do TCE «que a proposta legislativa relativa ao MRR foi apresentada em maio de 2020 e que o regulamento entrou em vigor em fevereiro de 2021. A cláusula de “elegibilidade” introduzida pelos legisladores é, de facto, uma cláusula de retroatividade, que permite a inclusão nos PRR de medidas iniciadas em 1 de fevereiro de 2020. A intenção desta cláusula de retroatividade era proporcionar aos

¹³ Respostas da Comissão ao Relatório Anual de 2023 do TCE, capítulo 11, página 530.

¹⁴ Respostas da Comissão ao Relatório Anual de 2022 do TCE, capítulo 11, página 489.

¹⁵ Regulamento MRR, artigo 17.º, n.º 2.

Estados-Membros, já durante o processo legislativo do MRR, garantias de que as medidas seriam incluídas, bem como assegurar que os Estados-Membros não cessariam nem reduziriam os investimentos no contexto da grave crise económica e social causada pela pandemia, precisamente para não aumentar ainda mais a contração económica. A Comissão forneceu orientações aos Estados-Membros em janeiro de 2021 (ou seja, desde mesmo antes da entrada em vigor do Regulamento MRR) sobre a forma como aplicaria esta cláusula, que foi então aplicada de forma coerente pela Comissão e pelos Estados-Membros»¹⁶.

Em resposta a uma recomendação anterior do TCE¹⁷, em outubro de 2024, a Comissão publicou orientações adicionais¹⁸ que estabelecem os dois testes que aplicou para assegurar uma abordagem coerente: 1) «A aplicação da medida proposta só teve início em ou após 1 de fevereiro?»; e 2) «Os custos incorridos com essa execução só tiveram início em ou após 1 de fevereiro? Concretamente, todos os custos estão registados [em termos do Sistema Europeu de Contas Nacionais e Regionais (SEC 2010)] após 1 de fevereiro de 2020?». A Comissão observa que as medidas relativamente às quais o TCE comunica este tipo de constatações obtiveram aprovação nos dois testes.

Tal inclui o exemplo do marco francês 7-22 – «Investimento no reforço do equipamento digital do Ministério do Interior» (*caixa 11.4*), relativamente ao qual o TCE comunica uma questão de elegibilidade em relação a um dos seis elementos do marco. A França comunicou, no âmbito das ações empreendidas para reforçar o seu sistema de alerta e informação da população, que foram instaladas sirenes de emergência adicionais. Embora o TCE indique que 13 de uma amostra de 30 sirenes foram encomendadas antes de 1 de fevereiro de 2020, a Comissão observa que todos os trabalhos de instalação acabaram por ser realizados durante o período de elegibilidade, pelo que são elegíveis. Além disso, a Comissão recorda que o marco 7-22 não exige especificamente a instalação de sirenes, nem um objetivo quantitativo específico para essas sirenes, mas, de um modo mais geral, solicita que a França crie, como um dos seis elementos desse marco, um «sistema de alerta e informação à população», o que a França fez, em todo o caso, através da disponibilização de *software* que permita desencadear o alerta e monitorizar o equipamento. Por conseguinte, a Comissão observa que o marco foi plenamente cumprido, mesmo quando são excluídas as sirenes que o TCE considera não elegíveis segundo a sua própria interpretação.

2. Sistemas de acompanhamento e de controlo avaliados (pontos 11.27 a 11.43)

Respostas dos Estados-Membros às principais recomendações de auditoria da Comissão (pontos 11.27 a 11.32)

A Comissão acompanha rigorosamente a aplicação das recomendações de auditoria que emite aos Estados-Membros. Nesta base, a maioria (71 %) de todas as recomendações de auditoria emitidas até à data e independentemente do seu nível de notação tinham sido aplicadas até 30 de abril de 2025. A Comissão mantém contactos estreitos com o Estado-Membro em causa, para compreender as razões de eventuais atrasos ou falta de informação sobre o estado de execução. Sempre que tal se justifique e seja pertinente, a Comissão pode aceitar, caso a caso, uma prorrogação do prazo de

¹⁶ Respostas da Comissão ao Relatório Anual de 2023 do TCE, página 530.

¹⁷ Respostas da Comissão ao Relatório Anual de 2023 do TCE, capítulo 11, página 537.

¹⁸ COM(2024) 474, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência de 2024, anexo II: «Elegibilidade das medidas ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência – Data de início das medidas elegíveis».

execução, a fim de conceder ao organismo responsável tempo suficiente para abordar o conteúdo da recomendação.

O TCE apresenta dados sobre o número de recomendações «críticas» e «muito importantes» em aberto ([figura 11.5](#)). A este respeito, a Comissão salienta que, das 384 recomendações relacionadas com conclusões críticas e muito importantes emitidas, 136 estão em aberto (representando 35 % do total das recomendações muito importantes e críticas emitidas). Destes, o prazo de execução fixado no relatório de auditoria tinha expirado para 87 recomendações, o que representa apenas 22 % do número total de recomendações muito importantes e críticas emitidas.

A Comissão recorda que aplica uma abordagem muito conservadora e apenas assinala as recomendações como «executadas» quando o Estado-Membro fornece elementos de prova adequados, suficientes e fiáveis da sua plena aplicação. A este respeito, as autoridades dos Estados-Membros já apresentaram, na maioria dos casos, observações sobre as recomendações que a Comissão considerou não estarem (ainda) totalmente completas ou adequadas para o encerramento da recomendação e relativamente às quais a execução continua em curso.

Além disso, quando uma decisão de execução do Conselho é revista, a Comissão avalia sistematicamente a necessidade de marcos adicionais em matéria de auditoria e controlo. Para o efeito, avalia se continuam em aberto recomendações pertinentes para o sistema global de auditoria e controlo e relacionadas com constatações críticas e muito importantes, com especial atenção para as constatações que não tenham sido aceites pelo Estado-Membro ou que não tenham sido corrigidas dentro do prazo acordado. Quando esses marcos de auditoria e controlo são introduzidos na decisão de execução do Conselho, bloqueiam quaisquer outros pagamentos até ao seu cumprimento de forma satisfatória.

Eficácia dos sistemas de controlo dos Estados-Membros (pontos 11.33 a 11.40)

Necessidade de marcos de controlo (pontos 11.33 a 11.35)

Quando os Estados-Membros apresentam pedidos de revisão dos seus PRR, a Comissão reavalia a adequação dos sistemas de controlo propostos em relação ao critério 2.10 do anexo V do Regulamento MRR. Esta reavaliação baseia-se, em especial, nas informações recolhidas através do seu trabalho de auditoria. Logo que considere que as disposições de controlo dos Estados-Membros são adequadas, a Comissão considera-os plenamente funcionais e eficazes na proteção dos interesses financeiros da União.

A Comissão considera que o seu crescente trabalho de auditoria revelou insuficiências específicas que podem ser corrigidas através de um marco de auditoria e controlo, sem pôr em causa a adequação do sistema de controlo dos Estados-Membros. Consequentemente, as subseqüentes melhorias dos sistemas nacionais de controlo por parte dos Estados-Membros melhoraram o nível de garantia. Além disso, no âmbito do MRR, a regularidade das despesas é determinada exclusivamente pelo cumprimento de forma satisfatória dos marcos e das metas.

Por estas razões, embora a Comissão se congratule com o facto de o TCE reconhecer os marcos de auditoria e de controlo como um passo positivo no sentido do reforço dos sistemas de controlo dos Estados-Membros, discorda da afirmação ([ponto 11.33](#)) segundo a qual nos «Estados-Membros cujo segundo pagamento, ou os seguintes, dependiam da concretização dos marcos de controlo, as insuficiências nos sistemas de controlo põem em risco a proteção dos interesses financeiros da UE, com eventual impacto na regularidade das despesas».

Embora a Comissão esteja a avaliar o cumprimento de forma satisfatória dos marcos de auditoria e controlo, os Estados-Membros podem assumir compromissos. Embora o TCE observe ([ponto 11.34](#))

que estes compromissos visam melhorar os sistemas em vigor, foram utilizados para assegurar o cumprimento contínuo do marco em causa.

Sistemas de controlo dos Estados-Membros que asseguram a conformidade em matéria de contratação pública e de auxílios estatais (pontos 11.36 a 11.39)

O TCE recorda as conclusões de um recente relatório especial do TCE, que assinalou algumas insuficiências nos controlos de alguns Estados-Membros em matéria de contratação pública e de auxílios estatais (ponto 11.36), o que, na sua opinião, significa que o trabalho subjacente às declarações de gestão não oferece garantias suficientes. A Comissão salienta que, embora as declarações de gestão forneçam informações complementares, a garantia da Comissão quanto ao cumprimento das regras em matéria de contratos públicos e auxílios estatais se baseia no seu próprio trabalho de auditoria. O referido relatório especial do TCE reconheceu igualmente que a Comissão reforçou os seus controlos em matéria de contratação pública e de auxílios estatais e considerou que se tratava de uma «evolução positiva»¹⁹. Além disso, a Comissão está a rever as suas orientações destinadas aos Estados-Membros, com vista a melhorar os controlos conexos a nível nacional.

No âmbito do seu trabalho de declaração de fiabilidade de 2024, o TCE selecionou igualmente uma amostra de 38 contratos públicos em cinco Estados-Membros (CZ, EL, DE, FR, ES) para testes substantivos. A Comissão toma nota das insuficiências identificadas e reconhece que estas não põem em causa a regularidade dos procedimentos. Estas insuficiências também não afetam a legalidade e a regularidade dos pagamentos.

No que diz respeito aos auxílios estatais, a Comissão recorda que o Relatório Especial n.º 09/2025 do TCE concluiu que «os controlos dos Estados-Membros abrangeram os principais riscos em matéria de auxílios estatais»²⁰ e tinham «bom controlo da conformidade dos auxílios estatais» e «bom nível de conformidade das subvenções»²¹. No que diz respeito à utilização de autodeclarações, o Tribunal observa que tal diz respeito apenas a um único Estado-Membro no Relatório Especial n.º 09/2025 do TCE²².

Pedidos de pagamento (ponto 11.40)

Relativamente a cinco pagamentos, o TCE considera que os Estados-Membros estavam cientes de provas insuficientes para o cumprimento satisfatório de alguns marcos e metas sem os destacar nas suas declarações de gestão. O TCE refere que se trata de cinco casos de «insuficiências nos pedidos de pagamento». A Comissão recorda que cabe a cada Estado-Membro apresentar o pedido de pagamento e que a declaração de gestão do Estado-Membro deve basear-se nos melhores conhecimentos do Estado-Membro no momento da apresentação. A Comissão observa ainda que a maioria dos casos comunicados diz respeito a casos em que um elemento de informação estava disponível como parte dos elementos de prova fornecidos pelo Estado-Membro, mas não foi destacado na declaração de gestão como uma reserva. A Comissão observa que não se pode esperar que a declaração repita e abranja todas as nuances e informações fornecidas nas notas de cobertura

¹⁹ Relatório especial 09/2025 do TCE intitulado «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», ponto 16.

²⁰ Relatório Especial 09/2025 do TCE, subtítulo do ponto 69.

²¹ Relatório Especial 09/2025 do TCE, subtítulo e ponto 72.

²² Relatório Especial 09/2025 do TCE, ponto 73.

e nos elementos de prova apresentados para marcos e metas específicos, o que, de outro modo, teria pouca finalidade.

A Comissão dispõe de poucas informações sobre as fraudes detetadas (pontos 11.41 a 11.43)

O TCE afirma que os Estados-Membros comunicaram um número reduzido de casos de fraude nas declarações de gestão apresentadas juntamente com os pedidos de pagamento, em comparação com o relatório anual de 2024 da Procuradoria Europeia (ver [ponto 11.42](#)). A Comissão gostaria de recordar que os Estados-Membros utilizam devidamente as declarações de gestão para comunicar informações, mas também podem fazê-lo através de vários canais. Em qualquer caso, os Estados-Membros são obrigados a comunicar casos de suspeita de fraude às autoridades competentes, incluindo o OLAF e a Procuradoria Europeia²³. Devem igualmente conservar registos destes casos durante cinco anos após o último pagamento, tal como indicado no artigo 11.º, n.º 1, alínea d), da convenção de financiamento. O relatório anual da Procuradoria Europeia²⁴ confirma que 90 % dos inquéritos recentemente abertos da Procuradoria Europeia foram, de facto, iniciados após notificação pelas autoridades nacionais²⁵, o que indica que os sistemas dos Estados-Membros para detetar e comunicar casos de suspeita de fraude são um elemento fundamental no trabalho da Procuradoria Europeia.

Desde o início da execução do MRR e até 27 de maio de 2025, a Comissão recebeu, no total, 75 notificações da Procuradoria Europeia, das quais 64 diziam respeito a casos ativos em processos judiciais ou inquéritos em curso e 11 casos foram arquivados. A Comissão recorda que 80 % dos processos em curso notificados estão relacionados com uma única medida num Estado-Membro. A diferença entre o número de casos constantes do relatório anual da Procuradoria Europeia e os casos comunicados à Comissão deve-se ao facto de a Procuradoria Europeia informar a Comissão dos seus inquéritos quando considerar que tal é necessário para lhe permitir tomar medidas cautelares adequadas, ou quando a Procuradoria Europeia considerar que dispõe de informações suficientes para levar o caso a julgamento perante os tribunais nacionais.

O TCE observa que várias sínteses de auditorias fornecidas pelos organismos de auditoria nacionais «salientavam insuficiências nos sistemas de gestão e de controlo destes países destinados a assegurar a proteção dos interesses financeiros» (ver [ponto 11.43](#)). A Comissão tem em conta estes resultados ao selecionar marcos e metas a auditar *ex post* e dá seguimento a estas questões com as autoridades nacionais de auditoria.

3. Rastreabilidade dos fundos do MRR (pontos 11.44 a 11.49)

O MRR é um programa baseado no desempenho que presta apoio aos Estados-Membros na execução de reformas e investimentos. Tal como estabelecido na secção 1, todas as decisões de pagamento e fluxos financeiros do MRR para os Estados-Membros enquanto beneficiários e as decisões são totalmente transparentes. Além disso, o Regulamento MRR exige que os Estados-Membros recolham dados para efeitos de auditoria e controlo²⁶, nomeadamente sobre o nome dos destinatários finais

²³ Artigo 24.º, n.º 1 do Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia.

²⁴ Relatório anual da Procuradoria Europeia de 2024.

²⁵ *Ibid.*, p. 71.

²⁶ Artigo 22.º, n.º 2, alínea d), do Regulamento MRR.

dos fundos do MRR e, se for caso disso, dos seus contratantes, subcontratantes e respetivos beneficiários efetivos. Os Estados-Membros devem igualmente manter uma lista de quaisquer medidas para a execução de reformas e projetos de investimento no âmbito do PRR com o montante total de financiamento público dessas medidas. Os Estados-Membros devem também publicar duas vezes por ano os 100 beneficiários finais que recebem o montante de financiamento mais elevado²⁷.

Ao longo da execução do MRR, a Comissão forneceu orientações pormenorizadas²⁸ e assegurou a conformidade dos Estados-Membros através de recomendações de auditoria e de marcos de controlo. A Comissão colabora regularmente com os Estados-Membros a nível bilateral e no âmbito de um grupo de peritos específico, a fim de assegurar que estes tomam as medidas necessárias e partilham boas práticas para recolher e publicar os dados necessários. A Comissão recorda também ativamente aos Estados-Membros as suas obrigações existentes, acompanha se não forem fornecidas atualizações de dados e analisa os dados fornecidos para dar seguimento às autoridades nacionais, sempre que necessário.

O TCE, para 2024, além do seu trabalho regular de declaração de fiabilidade, optou por avaliar os sistemas nacionais de cinco Estados-Membros para «verificar se eram capazes de seguir os fundos do MRR do orçamento nacional até aos destinatários finais e para além deles» e «fornecer dados sobre as despesas efetuadas pelos destinatários finais» (ponto 11.46). A Comissão observa que ambos os elementos não são exigidos pelo Regulamento MRR, nem põem em causa a legalidade e a regularidade dos seus pagamentos aos Estados-Membros. Além disso, uma vez que os fundos do MRR se tornam fundos nacionais uma vez desembolsados aos Estados-Membros, espera-se plenamente que sejam distribuídos em consonância com os procedimentos orçamentais nacionais que variam consoante os Estados-Membros. A forma exata como os fundos são atribuídos e desembolsados depende de vários fatores, nomeadamente as estruturas de financiamento nacionais existentes (por exemplo, estruturas centralizadas ou federais), a reforma ou o investimento específicos (por exemplo, contratos públicos de construção, subvenções, aquisições de TIC pelas escolas ou subvenções para obras de isolamento de imóveis de proprietários) e leis, regras e costumes nacionais e setoriais específicos, e se o Estado-Membro contribui ou não com fundos nacionais adicionais para uma medida específica.

À luz do que precede e da disposição explícita do Regulamento MRR segundo a qual os Estados-Membros podem recorrer aos sistemas de controlo nacionais existentes, existe necessariamente a uma certa diversidade de disponibilidade de dados. Uma vez que a Comissão não participou nos debates subjacentes com os Estados-Membros, apenas observa que o TCE solicitou dados que ultrapassam os requisitos legais do Regulamento MRR. Uma vez que está em curso uma auditoria de desempenho específica sobre este tema, a Comissão reserva-se o direito de avaliar as conclusões alcançadas por esta vertente de trabalho.

4. Questões relacionadas com a conceção de medidas, marcos e metas (pontos 11.50 a 11.52)

A Comissão reconhece que assegurar uma boa cobertura das reformas e dos investimentos por marcos e metas é fundamental para medir os seus progressos e considera que tal é o caso de todos os PRR. Tal como no ano anterior, o TCE afirma que os marcos e as metas devem abranger «todos os principais elementos da reforma ou do investimento subjacentes, em especial a sua conclusão»

²⁷ Artigo 25.º-A do Regulamento MRR.

²⁸ Mais recentemente: COM(2024) 474, Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo à execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência de 2024, anexo V «Destinatários finais ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência».

(ponto 11.51). Tal como referido anteriormente²⁹, o Regulamento MRR define explicitamente marcos e metas como «medidas de progresso»³⁰. Por conseguinte, a Comissão observa que as constatações se baseiam numa norma de desempenho do TCE e não no quadro jurídico do MRR. Na prática, a plena cobertura ou inclusão dos marcos e metas de conclusão nem sempre é pertinente ou possível e pode, em alguns casos, criar encargos administrativos significativos, com pouco impacto nos resultados finais. A Comissão esforçou-se por assegurar a plena realização de marcos ou metas sempre que possível, e observa que o trabalho prévio do TCE no Relatório Especial n.º 26/2023³¹ confirmou a presença de um marco de conclusão para todas as medidas, exceto para 5 %. A este respeito, a Comissão congratula-se com a conclusão do TCE relativamente a 2024, segundo a qual este é o caso apenas em cinco medidas relacionadas com os 395 marcos e metas auditados.

5. Relatórios anuais de atividades e relatório anual sobre a gestão e a execução (pontos 11.53-11.58)

A Comissão congratula-se com o facto de o TCE reconhecer melhorias nos controlos da Comissão aos sistemas dos Estados-Membros relacionados com a contratação pública e os auxílios estatais (ponto 11.57). No que respeita à garantia nestes domínios (ponto 11.56), a Comissão recorda que, na sequência de uma recomendação formulada no Relatório Especial n.º 09/2025 sobre os sistemas de controlo de contratação pública e de auxílios estatais, aceitou rever a sua metodologia de classificação dos riscos dos Estados-Membros, tal como refletido no seu RAA de 2024. Nos casos em que os Estados-Membros aceitem e se comprometam a aplicar as medidas corretivas recomendadas relacionadas com constatações muito importantes ou críticas em matéria de contratos públicos de auxílios estatais, mas a Comissão ainda não tenha confirmado a sua aplicação, o Estado-Membro será classificado como de risco médio. No entanto, tal como referido na resposta da Comissão ao Relatório Especial n.º 09/2025, a Comissão não concordou em classificar tais situações como casos de alto risco.

Esta abordagem tem sido aplicada de forma coerente ao longo do exercício de avaliação dos riscos realizado no contexto do RAA de 2024, que está na base da declaração de fiabilidade. Os critérios utilizados para a avaliação dos riscos são pormenorizados e estão disponíveis no anexo 5 do RAA de 2024.

A metodologia ajustada de avaliação dos riscos reflete-se num aumento da percentagem de Estados-Membros classificados na categoria de risco médio no que diz respeito ao cumprimento do artigo 22.º, n.º 2, alínea a), e do artigo 22.º, n.º 5, do Regulamento MRR. A Comissão considera que os resultados decorrentes da metodologia revista de avaliação dos riscos proporcionam uma garantia razoável quanto ao nível de risco atribuído a cada Estado-Membro. A este respeito, a Comissão não concorda com a afirmação do TCE de que esta abordagem é suscetível de subestimar o nível de risco.

²⁹ Resposta da Comissão ao Relatório Especial n.º 26/2023 do TCE, p. 4.

³⁰ Artigo 2.º, ponto 4, do Regulamento MRR: «“Marcos e metas”, medida do progresso no sentido da realização de uma reforma ou de um investimento, sendo os marcos realizações qualitativas e as metas realizações quantitativas».

³¹ Relatório Especial n.º 26/2023: *Quadro de acompanhamento do desempenho do Mecanismo de Recuperação e Resiliência*; ponto 31.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 11.1 – Alargar a cobertura dos controlos realizados durante as avaliações preliminares

Ao avaliar os pedidos de pagamento, em vez de se basear nos dados e controlos dos Estados-Membros, a Comissão deve realizar testes substantivos suficientes para avaliar se os Estados-Membros cumprem os requisitos definidos nas decisões de execução do Conselho.

(Prazo de execução: final de 2025.)

A Comissão **aceita parcialmente** esta recomendação.

A Comissão avalia cada marco e meta de forma rigorosa e transparente, a fim de obter uma garantia razoável de que todos os requisitos são cumpridos de forma satisfatória. Sem prejuízo dos requisitos específicos das decisões de execução do Conselho, a Comissão considera, de um modo geral, que não pode obter garantias razoáveis de que os requisitos são cumpridos apenas com base nos relatórios de acompanhamento ou de execução. É o que acontece, nomeadamente, quando esses relatórios são elaborados diretamente pelas autoridades dos Estados-Membros com o único objetivo de demonstrar o cumprimento satisfatório. Por conseguinte, a Comissão concorda que, nesses casos, são necessários mais elementos de prova, incluindo, se for caso disso, testes substantivos. No entanto, noutros casos em que os relatórios de acompanhamento ou de execução fazem parte do conjunto de elementos de prova fornecidos pelos Estados-Membros, a Comissão tem de avaliar, numa base casuística, se esse conjunto de elementos de prova é suficiente para que a Comissão disponha de uma garantia razoável.

Recomendação 11.2 – Dar resposta aos atrasos dos Estados-Membros na execução das recomendações da Comissão resultantes das auditorias *ex post*

Analisar as razões dos atrasos na execução, pelos Estados-Membros, das recomendações relacionadas com constatações críticas ou muito importantes e ponderar a aplicação de reduções de taxa fixa.

(Prazo de execução: final de 2025.)

A Comissão **aceita** esta recomendação.

A Comissão está a proceder a uma revisão para avaliar o estado de execução de todas as recomendações pendentes, a fim de assegurar uma categorização adequada das questões pendentes.

Além disso, a Comissão mantém a possibilidade de aplicar o quadro de reduções e recuperações. Assim, reserva-se o direito de examinar, numa base casuística, se a não execução das recomendações de auditoria «críticas» ou «muito importantes» da Comissão de natureza sistemática constitui uma violação grave das obrigações da convenção de financiamento ou do acordo de empréstimo, o que pode conduzir a reduções de taxa fixa entre 5 % e 100 % da dotação do MRR do Estado-Membro.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2024 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU CAPÍTULO 12: Seguimento das recomendações formuladas nos relatórios especiais do TCE publicados em 2021

No que diz respeito às recomendações do Tribunal de Contas Europeu (TCE) dirigidas à Comissão (pontos 12.7 a 12.12), **a Comissão atribui a maior importância à execução de todas as recomendações aceites**. A Comissão acompanha as ações a que se comprometeu e que são abrangidas pelo seu mandato. No entanto, não é de excluir que o TCE considere que as recomendações foram parcialmente executadas, apesar de a Comissão as considerar totalmente executadas. Com efeito, o TCE avalia o nível de execução com base na recomendação que formulou, independentemente de ter sido ou não plenamente aceite pela Comissão. Por outro lado, a Comissão avalia o nível de execução em relação ao compromisso assumido nas respostas aos relatórios especiais.

Neste contexto, a Comissão toma nota de que os **níveis de execução das recomendações que lhe foram dirigidas aumentaram face aos níveis do ano anterior** (ponto 12.8), com 77 % das recomendações executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos, em relação a 68 % no ano anterior.

Mais precisamente, em relação ao nível de aceitação das recomendações (ponto 12.4), o número de recomendações não aceites em 2021 diminuiu, em comparação com 2020 (cerca de 2 % das recomendações formuladas em 2021 face a 7 % em 2020). Há várias razões possíveis **para a não aceitação ou a aceitação parcial das recomendações**, que abrangem, por exemplo, i) os limites decorrentes do quadro regulamentar existente e/ou a dificuldade em antecipar a futura legislação da UE, ii) a atribuição das funções e competências (incluindo as disposições em matéria de responsabilidade e prestação de contas) entre as diferentes instituições, organismos, Estados-Membros e partes interessadas da UE, iii) a complementaridade com as políticas, a legislação e os programas e iv) a avaliação da Comissão sobre a viabilidade das recomendações e/ou as implicações em termos de recursos e de calendário.

No que diz respeito à **execução atempada das recomendações** (ponto 12.18), a Comissão congratula-se com a conclusão do TCE de que a percentagem de recomendações executadas pela Comissão dentro do prazo aumentou. Neste contexto, a Comissão observa que o cumprimento dos prazos das ações de acompanhamento também deve ser considerado em conjunto com o nível de aceitação das recomendações. A Comissão mantém-se absolutamente empenhada em executar todas as recomendações aceites dentro dos prazos estabelecidos nos relatórios especiais do TCE. No entanto, tal não se aplica às recomendações que a Comissão não aceitou logo de início pelas razões expostas nas respostas publicadas relativamente ao relatório especial em questão.

Em certos casos, as ações de acompanhamento podem exigir mais tempo do que o inicialmente previsto, em virtude da complexidade das medidas, da evolução legislativa ou política, das restrições de recursos, de fatores externos ou da necessidade de envolver outras instituições ou entidades. O facto de uma recomendação não estar totalmente executada até à data de conclusão inicialmente prevista não implica que esta recomendação não venha a ser executada posteriormente. A evolução das circunstâncias, ou alterações do contexto estratégico ou político, podem habitualmente conduzir a uma redefinição das prioridades das medidas.

O anexo apresenta as respostas da Comissão às recomendações que, de acordo com a avaliação do TCE, ainda não foram executadas na íntegra ou atempadamente.

Anexo — Seguimento das recomendações dos relatórios especiais de 2021 — Comissão Europeia

Relatório Especial n.º 01/2021: Planeamento da resolução ao abrigo do Mecanismo Único de Resolução

Resposta à recomendação 4, ponto 121: a Comissão não aceitou a recomendação. Como se depreende do documento de reflexão da Autoridade Bancária Europeia (EBA) sobre as medidas de intervenção precoce, pode haver uma série de razões pelas quais essas medidas não podem ser utilizadas e quaisquer limiares/fatores de desencadeamento são apenas uma parte do quadro geral que tem de ser cuidadosamente considerado na conceção do caminho a seguir neste domínio. Aplica-se um argumento semelhante no que diz respeito aos fatores de desencadeamento da declaração de instituição em situação ou em risco de insolvência, que correspondem a um juízo de supervisão. Os fatores de desencadeamento quantitativos rígidos podem impedir uma ação atempada suficiente ou, inversamente, forçar uma declaração de instituição em situação ou em risco de insolvência numa situação em que as autoridades de supervisão não consideram ser esse o caso. Com efeito, os fatores de desencadeamento da declaração de instituição em situação ou em risco de insolvência destinam-se a proporcionar às autoridades de supervisão e às autoridades de resolução flexibilidade suficiente para tomar esta decisão, tratando-se de um juízo de supervisão, que deve ter em conta uma avaliação prospetiva. A Comissão gostaria igualmente de recordar que tem o direito exclusivo de iniciativa relativamente a atos e alterações legislativos.

Relatório Especial n.º 02/2021: Ajuda humanitária da UE para a educação: auxilia as crianças necessitadas, mas deve alargar o horizonte temporal e abranger mais raparigas

Resposta à recomendação 4, alíneas a) e b), ponto 70: a Comissão considera que a recomendação foi executada. A fim de assegurar uma melhor documentação da análise, a Comissão melhorou as orientações internas sobre a forma de documentar a análise da relação custo-eficácia. Por outro lado, a Comissão considera que a comparação do custo médio por beneficiário da educação em situações de emergência, estabelecido pelo agrupamento nacional de educação, proporciona uma base de comparação mais ampla e sólida do que a comparação com outros projetos específicos financiados pela Comissão.

Relatório Especial n.º 03/2021: Troca de informações fiscais na UE: bases sólidas, falhas na aplicação

Resposta à recomendação 2, alínea c), ponto 110: os serviços da Comissão, em conjunto com os Estados-Membros, elaboraram orientações e perguntas e respostas para a Diretiva Cooperação Administrativa (DCA) — DCA 6, DCA 7 e DCA 8. Este trabalho foi realizado numa fase em que a aplicação da diretiva pelos Estados-Membros ainda não tinha tido início ou estava numa fase muito incipiente. Os trabalhos relacionados com orientações semelhantes para as DCA 1 a 4 são de natureza diferente, uma vez que estas diretivas já são aplicadas há vários anos, pelo que as eventuais orientações exigem uma compreensão pormenorizada da forma como as diretivas têm sido aplicadas pelos Estados-Membros e das necessidades destes, que variam consoante o Estado-Membro. O projeto de visitas Fiscais (VISDAC) abrange as DCA 1 a 4 precisamente porque a disponibilização de orientações úteis requer uma análise aprofundada da forma como estas diretivas foram implementadas e aplicadas em todos os Estados-Membros. O projeto VISDAC resultará numa lista de boas práticas em matéria de utilização de dados (algumas das quais contemplarão a análise de risco) e apresentará igualmente recomendações sobre as medidas mais adequadas a tomar. No que toca à avaliação dos riscos, tal poderá consistir em seminários Fiscais

de apresentação de boas práticas, seguidos por um grupo de projeto que poderá elaborar orientações.

Relatório Especial n.º 04/2021: Controlos aduaneiros: harmonização insuficiente prejudica os interesses financeiros da UE

Resposta à recomendação 1, alínea d), ponto 63: a Comissão realizou as atividades programadas referidas na recomendação 1, alínea d), do relatório especial. A Comissão forneceu orientações específicas para abranger este aspeto e atualizou a Decisão relativa aos critérios de risco financeiro (CRF) em 2024. A Comissão enviou um questionário e procedeu a uma análise do estado de aplicação da Decisão CRF no que toca às declarações normalizadas e simplificadas. O relatório sobre a atualização da aplicação da Decisão CRF, de dezembro de 2023, revela melhorias em alguns Estados-Membros. Entretanto, a Decisão CRF foi atualizada e, a partir de abril de 2024, passaram a ser aplicáveis novas regras. As visitas de acompanhamento deverão ter lugar até ao final de 2026.

Resposta à recomendação 1, alínea e), ponto 63: a Comissão tomou várias medidas pertinentes para dar resposta à recomendação do TCE:

- 1) Criação da capacidade para extrair listas de operadores do Sistema de Gestão de Riscos Aduaneiros (SGRA) (desde janeiro de 2022). O TCE foi informado.
- 2) Atualização da Decisão CRF de modo a incluir os conceitos de operador de interesse e de nível de risco (desde abril de 2024). O TCE foi informado. As Orientações CRF, alteradas em dezembro de 2024, introduziram esclarecimentos adicionais sobre estes conceitos.
- 3) Com a adoção do novo Regulamento de Execução relativo a disposições técnicas, em 7 de fevereiro de 2025, a Comissão obteve uma base jurídica para tratar os números de Registo e Identificação dos Operadores Económicos (EORI) para efeitos de análise e gestão dos riscos. A utilização de números EORI permitirá estabelecer uma ligação entre as anomalias observadas a nível da UE e operadores económicos específicos. A capacidade analítica em desenvolvimento tirará partido dos conhecimentos a nível da UE em prol dos Estados-Membros.

Relatório Especial n.º 05/2021: Infraestruturas de carregamento de veículos elétricos: há mais postos de carregamento, mas a implantação desigual complica as viagens pela UE.

Resposta à recomendação 5, alínea c), ponto 80: a preparação dos atos de execução e delegados foi concluída e a adoção pelo legislador está prevista para o segundo trimestre de 2025. Posteriormente, será lançada a análise *ex post* da utilização e do desempenho das infraestruturas apoiadas, com base numa amostra/no risco após a implantação.

Relatório Especial n.º 07/2021: Programas espaciais da UE Galileo e Copernicus: serviços lançados, mas há que dar um novo impulso à adesão

Resposta à recomendação 1, alínea a), ponto 93: A Comissão considera que o desenvolvimento da estratégia está no bom caminho, tendo já sido alcançado um marco importante com a publicação, em 15 de julho de 2024, do documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre o estado da adesão dos utilizadores. A Comissão congratula-se com o reconhecimento, pelo TCE, dos progressos realizados e concorda em considerar esta recomendação executada em alguns aspetos.

No que diz respeito às preocupações manifestadas pelo TCE quanto à ausência de uma estratégia global final, a Comissão gostaria de salientar que o calendário desta iniciativa depende

inteiramente do alinhamento com as prioridades mais amplas da União, o que proporcionará um quadro coerente para iniciativas setoriais específicas. Importa igualmente recordar que, por força do artigo 4.º, n.º 3, do TFUE, o espaço é uma competência partilhada entre a União Europeia e os Estados-Membros. Por conseguinte, o desenvolvimento de uma estratégia eficaz exige uma estreita coordenação com os Estados-Membros e as partes interessadas, a fim de esclarecer as funções, integrar todos os intervenientes pertinentes e definir metas realistas e mensuráveis. A Comissão continua empenhada em atividades de sensibilização e numa colaboração construtiva para assegurar o êxito da adoção dos serviços Galileo e Copernicus.

Resposta à recomendação 1, alínea b), ponto 93: a Comissão gostaria de reiterar que o espaço é uma competência partilhada entre a UE e os Estados-Membros, exigindo uma forte coordenação e colaboração. O Regulamento Espacial da UE, que entrou em vigor em maio de 2021, estabelece de forma clara o processo de consulta do Programa Espacial da UE. A fim de continuar a apoiar os Estados-Membros, o orçamento para os programas nacionais de colaboração foi aumentado, o que permite uma intensificação dos esforços nos Estados-Membros, bem como iniciativas transnacionais e transversais. Tal reflete uma abordagem estruturada e coordenada destinada a promover a adesão dos utilizadores em toda a UE. Os progressos no que se refere a estes esforços são debatidos em seminários dos programas nacionais de colaboração. A Comissão continua empenhada em assegurar a complementaridade entre as ações Copernicus e as iniciativas dos Estados-Membros e congratula-se com eventuais diálogos ou esclarecimentos adicionais para dar resposta às observações do Tribunal.

Resposta à recomendação 2, alínea a), ponto 96: a Comissão considera que esta recomendação foi executada. A recomendação consistia no desenvolvimento de um quadro conceptual para estimar os benefícios e melhorar a medição do desempenho. Este processo ficou concluído com a publicação do documento final, tal como reconhecido pelo TCE. Além disso, a Comissão assegurou o orçamento necessário para 2025, a fim de reforçar este quadro através da realização de uma simulação com base na metodologia desenvolvida. Esta etapa, que representa uma ação de acompanhamento proativa complementar face à recomendação aceite, permitirá estabelecer uma base de referência inicial, utilizando o novo quadro conceptual, para avaliar os benefícios dos programas espaciais da UE. Por conseguinte, a Comissão considera que a execução está concluída e está agora empenhada em utilizar o quadro conceptual desenvolvido.

Resposta à recomendação 2, alínea b), ponto 96: a Comissão considera que a recomendação foi executada. A auditoria foi realizada num contexto diferente do estabelecido no atual Regulamento Programa Espacial da UE (2021), o que representa, por si só, a execução da recomendação recebida. Embora a recomendação de incluir os benefícios socioeconómicos seja, de facto, pertinente, cumpre salientar que, no momento da publicação do relatório do TCE, os legisladores já tinham chegado a um acordo político sobre os indicadores a comunicar no que se refere ao Programa Espacial da UE. Estes indicadores foram acordados no âmbito do processo legislativo e a Comissão é obrigada a aplicá-los e a segui-los em conformidade. Os indicadores não podem ser revistos sem uma alteração do regulamento em vigor e a decisão final de aprovação de indicadores específicos continuará a ser uma prerrogativa dos legisladores. No entanto, a Comissão reconhece a importância da recomendação do TCE e está a trabalhar proativamente para melhorar a qualidade dos indicadores definidos, tendo em vista eventuais alterações do regulamento em futuros processos legislativos.

Resposta à recomendação 3, alínea b), ponto 101: a Comissão concorda com a avaliação do estado da execução apresentada pelo TCE. As iniciativas descritas nas observações do TCE são exemplos

dos esforços em curso para assegurar a complementaridade entre as ações Copernicus e as iniciativas dos Estados-Membros. Os progressos no que toca a estes esforços serão debatidos durante os seminários dos programas nacionais de colaboração e posteriormente comunicados ao Fórum dos Utilizadores.

Resposta à recomendação 3, alínea c), ponto 101: a Comissão considera que a recomendação foi executada. A Comissão congratula-se com o reconhecimento dos progressos da infraestrutura do ecossistema de espaços de dados do Copernicus no que toca ao apoio ao acesso aos dados do Copernicus. Quanto à referência à fragmentação dos dados/produtos do Copernicus, cumpre sublinhar que o Copernicus fornece os seus dados e informações a várias comunidades: autoridades públicas, investigadores, entidades comerciais e público em geral. No que se refere aos investigadores, em especial, as infraestruturas de divulgação do Copernicus estão ligadas à rede GÉANT, que presta serviços de acesso às redes nacionais de investigação e educação. O Copernicus está a desenvolver as suas interfaces com os utilizadores, na sequência de progressos tecnológicos, bem como a disponibilizar-lhes ferramentas de exploração baseadas na computação em nuvem. A adoção de novas tecnologias está a facilitar as características de interoperabilidade e continuará a fazê-lo. A Comissão continua empenhada em facilitar o acesso sustentável aos dados do Copernicus e em assegurar a colaboração com os intervenientes pertinentes.

Resposta à recomendação 4, alínea b), ponto 104: a Comissão concorda com a avaliação do estado da execução apresentada pelo TCE. Desde a realização da auditoria, vários serviços da Comissão envidaram esforços significativos para solucionar e superar os obstáculos identificados. Para superar estes obstáculos é necessária uma colaboração contínua entre a Comissão e os Estados-Membros. Além disso, uma vez que, nos termos do TFUE, o espaço é uma competência partilhada entre a União Europeia e os Estados-Membros, é necessária a colaboração entre a Comissão e os Estados-Membros e há que adotar medidas específicas para assegurar progressos sustentáveis no que diz respeito à utilização de dados e serviços espaciais da UE no âmbito dos quadros regulamentares desta (o que tem sido uma abordagem sistemática). O trabalho realizado até à data demonstra um empenho claro em relação a estes objetivos e estão a ser envidados esforços permanentes para assegurar uma aplicação abrangente.

Relatório Especial n.º 08/2021: Apoio da Frontex à gestão das fronteiras externas: ainda não é suficientemente eficaz

Resposta à recomendação 3, alínea c), ponto 94: a recomendação relativa aos potenciais benefícios do alargamento do âmbito da avaliação da vulnerabilidade realizada pela Frontex aos níveis regional e da UE não pôde ser totalmente executada, uma vez que, no momento em que o TCE realizou a sua avaliação, não estava em curso qualquer revisão do quadro regulamentar da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (GEFC). A avaliação realizada em 2022 não visou explicitamente os níveis regional e da UE, uma vez que esta questão demonstrou ter suscitado um interesse limitado aos Estados-Membros. No debate pertinente (mesa-redonda de alto nível da Frontex sobre a avaliação da vulnerabilidade, realizada em 2021), os Estados-Membros sublinharam que os relatórios de avaliação da vulnerabilidade (ou seja, os resultados da avaliação da vulnerabilidade) devem continuar a ser elaborados por Estado-Membro. Assim, na ausência de apoio suficiente entre os Estados-Membros para alterar o mandato em matéria de avaliação da vulnerabilidade, a fim de permitir que esta seja realizada a nível regional, a Comissão, no âmbito dos seus poderes discricionários, decidiu centrar-se nos elementos suscetíveis de conduzir a uma recomendação de melhoria da avaliação da vulnerabilidade, dando resposta às necessidades dos Estados-Membros. A Comissão continua aberta a propostas a este respeito, especialmente no contexto da reflexão sobre o possível rumo da Frontex após 2028, em consonância com as orientações políticas para 2024-2029 da Presidente da Comissão Europeia no que diz respeito ao reforço da Frontex.

Relatório Especial n.º 09/2021: Desinformação na UE: fenómeno combatido, mas não controlado

Resposta à recomendação 1, alínea d), ponto 111: a Comissão toma nota das observações do TCE sobre as informações fornecidas no anexo da Comunicação sobre a Defesa da Democracia [COM(2023) 630 final]. Sublinha que o anexo se destinava a fornecer uma síntese da execução do Plano de Ação para a Democracia Europeia. A referida comunicação da Comissão fornece informações sobre diferentes fontes de financiamento para apoiar a execução do Plano de Ação para a Democracia Europeia na luta contra a desinformação. As informações publicadas não incluem informações resumidas sobre as despesas efetuadas na execução das ações, embora as atividades estejam claramente identificadas e sejam indicados montantes para determinadas atividades financiadas.

Resposta à recomendação 5, alínea a), ponto 119: embora a Comissão Europeia ainda não tenha adotado formalmente uma estratégia global em matéria de literacia mediática, apoia um intercâmbio regular com os Estados-Membros sobre as práticas e ações mais importantes nesse domínio, através do Grupo de Peritos em Literacia Mediática (MLEG) e do Comité Europeu dos Serviços de Comunicação Social (o antigo ERGA). Dada a competência e o papel crucial dos Estados-Membros em relação à política de literacia mediática, a adoção de uma estratégia global pela Comissão exigirá uma estreita cooperação não só entre os seus serviços, mas também com os Estados-Membros. A fim de assegurar um processo inclusivo para a elaboração de uma eventual futura estratégia para a literacia mediática, a Comissão iniciou intercâmbios e incluiu questões específicas sobre literacia mediática na sua consulta pública e no convite à apreciação sobre o Escudo Europeu da Democracia, publicado em 31 de março de 2025 [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14587-Escudo-Europeu-da-Democracia_pt]. Os debates com os Estados-Membros realizar-se-ão em paralelo, permitindo à Comissão associar as suas medidas no domínio da literacia mediática às prioridades políticas da iniciativa Escudo Europeu da Democracia e identificar os domínios prioritários em que as suas ações podem complementar as dos Estados-Membros.

Resposta à recomendação 5, alínea b), ponto 119: a fim de definir objetivos claros que sirvam de referência à avaliação do impacto das suas ações na literacia mediática, a Comissão pretende integrar o retorno de informações recebido das partes interessadas, incluindo os Estados-Membros, no contexto da consulta em curso sobre o Escudo Europeu da Democracia. Tal assegurará que os objetivos tenham em conta as necessidades e prioridades políticas mais prementes.

Resposta à recomendação 5, alínea c), ponto 119: apesar da ausência de uma estratégia formal para a literacia mediática, a Comissão está a assegurar uma boa coordenação interna das ações de literacia mediática entre os seus diferentes serviços e com as outras instituições da UE. A Comissão está também a consultar os Estados-Membros e outras partes interessadas para assegurar que estas ações sejam pertinentes e tenham impacto.

Relatório Especial n.º 10/2021: Integração da perspetiva de género no orçamento da UE: é altura de transformar as palavras em ação

Resposta à recomendação 2, alínea b), ponto 104: a Comissão aceitou parcialmente esta recomendação.

Em conformidade com o compromisso que assumiu no âmbito do acordo interinstitucional que acompanha o novo quadro financeiro plurianual, a Comissão reforçará a avaliação do impacto em matéria de igualdade de género nas análises e avaliações de impacto dos futuros programas e instrumentos de financiamento da UE relevantes e atualizará em conformidade as suas orientações no âmbito da iniciativa «Legislar Melhor».

Na elaboração das futuras propostas para programas de despesas da UE, a Comissão determinará se o eventual impacto de futuros programas e instrumentos de financiamento da UE na igualdade de género é significativo.

No que respeita aos programas de despesas pertinentes da UE, a Comissão apresentará a avaliação do impacto em matéria de igualdade de género no âmbito da análise e avaliação de impacto, bem como aquando do relatório anual do desempenho, no limite dos dados disponíveis.

Cumpre ainda assinalar que, como medida de acompanhamento de apoio, a Comissão também atualizou as suas orientações e conjunto de ferramentas para legislar melhor, publicados em 25 de novembro de 2021. A atualização da iniciativa «Legislar Melhor» contribui para uma melhor identificação, seleção e avaliação qualitativa e quantitativa dos impactos significativos em matéria de igualdade de género nas avaliações de impacto e noutras avaliações, dentro dos limites dos dados disponíveis, respeitando simultaneamente o princípio da referida iniciativa relativo a uma análise proporcionada.

Ademais, independentemente de serem pertinentes para uma determinada iniciativa, continua a ser necessário comunicar, em todas as avaliações de impacto, informações sobre os direitos fundamentais, incluindo os impactos em função do género, bem como justificar por que razão tais direitos não foram avaliados mais aprofundadamente, se for esse o caso (revisto em 2021, ferramentas n.ºs 18 e 29 — identificação dos impactos). As exposições de motivos das propostas da Comissão também especificam, quando aplicável, os impactos significativos em matéria de igualdade de género. A data-limite para a execução total é 31 de dezembro de 2025, altura em que estarão concluídas as avaliações intercalares e as avaliações de impacto das propostas de programas do próximo quadro financeiro plurianual (QFP). No que diz respeito à política agrícola comum (PAC), a entrada em vigor da nova PAC em 2023 torna uma avaliação no final de 2025 demasiado prematura. No entanto, até ao final de 2025, estará disponível uma repartição das despesas por género no que se refere ao primeiro ano de execução da nova PAC em 2023. Além disso, em maio de 2023 a Comissão organizou uma formação sobre a inclusão da dimensão do género no orçamento da UE, destinada às autoridades de gestão dos planos estratégicos da PAC. Em novembro de 2022, a rede da PAC da UE, com o apoio da Comissão, organizou igualmente um evento sobre a promoção da igualdade de género nas zonas rurais da UE, que contou com a participação das autoridades de gestão dos programas estratégicos da PAC, a fim de as sensibilizar para a igualdade de género e assegurar que os aspetos de género são devidamente abordados na execução da PAC 2023-2027. Por último, no âmbito das suas atividades de reforço das capacidades, o serviço europeu de assistência de avaliação, integrado na rede da PAC, organizou um seminário de prática em grupo sobre a avaliação da renovação geracional na UE, no âmbito da PAC, incluindo aspetos relacionados com a igualdade de género.

Resposta à recomendação 3, alínea c), ponto 105: a Comissão aceitou parcialmente esta recomendação, uma vez que, nesta fase, não pode assumir compromissos sobre o conteúdo de futuras propostas legislativas (tal como indicado na resposta inicial).

No que diz respeito à parte da recomendação que a Comissão aceitou, a recomendação encontra-se atualmente parcialmente executada através do conjunto de ferramentas para legislar melhor revisto em 2021 — ferramenta n.º 43 (mecanismos de acompanhamento e indicadores), que especifica que os mecanismos de acompanhamento e avaliação devem ser analisados no relatório de avaliação de impacto, no que se refere à opção preferida, caso exista uma, ou, se não for esse o caso, com base nos objetivos da iniciativa.

Esta parte da avaliação de impacto deve servir de base às disposições jurídicas em matéria de acompanhamento e avaliação a incluir na própria proposta. Os principais elementos podem incluir indicadores e/ou requisitos regulamentares de comunicação de informações, que são uma condição prévia para assegurar o acompanhamento atempado das iniciativas da UE. Os mecanismos de acompanhamento e avaliação inicialmente identificados na avaliação de impacto terão de ser refletidos na proposta da Comissão. Poderão ter de ser reanalisados mais tarde, a fim de refletir alterações à proposta apresentada no processo legislativo, de modo a evitar uma situação em que os indicadores inicialmente escolhidos deixem de espelhar os objetivos da iniciativa.

Além disso, no que diz respeito ao quadro financeiro plurianual (QFP) pós-2027, a reformulação do Regulamento Financeiro exige que, se for caso disso, os dados recolhidos em relação aos indicadores de desempenho sejam discriminados por género e recolhidos de forma a permitir a agregação desses dados no que se refere a todos os programas pertinentes.

Uma vez que esta recomendação se refere à preparação de futuras propostas legislativas, a Comissão não pode executá-la plenamente antes de as primeiras avaliações de impacto/avaliações/etapas preparatórias analisarem a adequação da recolha e comunicação desses dados aquando da preparação das propostas para futuros programas de financiamento da UE.

No que diz respeito aos dados repartidos por sexo disponíveis em conformidade com o QFP 2021-2027, as declarações de desempenho dos programas (anexas ao Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução de 2023) fornecem as informações pertinentes, repartidas por sexo, disponíveis para cada programa orçamental da UE.

Resposta à recomendação 4, alínea b), ponto 107: a Comissão aceitou parcialmente esta recomendação, uma vez que não pode comprometer-se com o conteúdo de futuras propostas legislativas.

A Comissão propõe objetivos para cada programa em função da sua relevância para os aspetos essenciais do referido programa. A Comissão avaliará a pertinência de incluir os objetivos e respetivos indicadores na elaboração de propostas para futuros programas de financiamento da UE, no contexto de análises e avaliações de impacto ou de outras etapas preparatórias.

Serão então selecionados indicadores de desempenho com base na respetiva relevância para determinado objetivo, na disponibilidade e na qualidade dos dados, bem como na relação custo-eficácia.

Resposta à recomendação 5, alínea a), ponto 108: a Comissão considera que esta recomendação foi totalmente executada. A Comissão desenvolveu uma metodologia de acompanhamento da igualdade de género e aplicou-a a todo o orçamento da UE, incluindo o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, desde o projeto de orçamento de 2023. A metodologia baseou-se nos coeficientes definidos pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos. Ao longo do tempo, os resultados revelaram uma melhoria constante, refletindo uma tendência positiva na contribuição do orçamento da UE para a igualdade de género (pontuações de género 1 e 2), juntamente com uma redução significativa da utilização da pontuação de género 0* (contribuição pouco clara).

Resposta à recomendação 5, alínea c), ponto 108: a definição de uma percentagem do orçamento da UE consagrado ao apoio à igualdade de género será avaliada no contexto da preparação do quadro financeiro plurianual pós-2027.

Relatório Especial n.º 11/2021: Apoio excecional aos produtores de leite da UE entre 2014 e 2016 — A eficiência futura pode ser melhorada

Resposta à recomendação 2, alínea a), ponto 87: a Comissão não aceitou a recomendação e não tomou quaisquer outras medidas. Tal como referido na sua resposta inicial, as crises de mercado não podem ser predefinidas por limiares operacionais.

Relatório Especial n.º 12/2021: Princípio do poluidor pagador: aplicação incoerente nas políticas e ações ambientais da UE

Resposta à recomendação 3, alínea a), ponto 74: a Comissão considera que a recomendação foi parcialmente executada e recorda que o respetivo prazo de execução, conforme comunicado na base de dados RAD específica, foi fixado em 31 de dezembro de 2025 e ainda não terminou.

Várias atividades da Comissão visaram diretamente as autoridades de gestão [por exemplo, a Conferência da Plataforma para uma Transição Justa, de outubro de 2024 — sessão intitulada *Conversion, Rehabilitation and Repurposing of Sites after Coal Phase Out* (Conversão, reabilitação e reorientação de instalações após o abandono do carvão), que abordou o princípio do poluidor-pagador em relação à despoluição de instalações industriais e contou também com a participação das autoridades de gestão].

Relatório Especial n.º 13/2021: Os esforços da UE para combater o branqueamento de capitais no setor bancário são fragmentados e a aplicação é insuficiente

Resposta à recomendação 1, alínea a), ponto 115: na revisão do quadro da União em matéria de antibranqueamento de capitais e combate ao financiamento do terrorismo (ABC/CFT), publicado em junho de 2024, o mandato da Comissão relativo a uma avaliação dos riscos a nível da União foi aperfeiçoado de modo a incluir uma referência específica aos «domínios e setores» do mercado interno mais expostos aos riscos, o que implica a aplicação de uma dimensão geográfica específica sempre que as atividades não sejam comuns a todos os Estados-Membros ou variem significativamente em termos de volume/risco.

A Comissão, juntamente com o Banco Mundial, está também a rever a metodologia de avaliação dos riscos a nível da União, nomeadamente através de uma eventual melhoria da recolha de estatísticas que permita uma aplicação ainda mais eficaz dos elementos geográficos.

Resposta à recomendação 1, alínea b), ponto 115: a Comissão considera que a recomendação está a ser executada e gostaria de reiterar que a UE incluiu os seguintes países terceiros numa lista autónoma: Afeganistão, Panamá, Vanuatu e Trindade e Tobago. Estes países foram retirados da lista pelo Grupo de Ação Financeira (GAFI), mas não pela UE, por força dos parâmetros de referência específicos que a UE desenvolveu com os mesmos, para além dos respetivos planos de ação do GAFI. Na sequência da metodologia de 2020, a Comissão aumentou significativamente os seus recursos para abranger os quatro grupos conjuntos do GAFI responsáveis pelo acompanhamento dos países enumerados pelo GAFI, tendo em vista uma participação mais ativa no processo deste grupo e para assegurar que as eventuais preocupações da UE sejam desde logo efetivamente abordadas no âmbito desse processo. Estes esforços e a participação ativa da Comissão no fluxo de trabalho do GAFI explicam por que razão a inclusão na lista autónoma só é utilizada a título excecional, nos casos em que não é possível dar uma resposta eficaz às preocupações da UE diretamente através do processo do GAFI. A Comissão solicita que os méritos desta abordagem sejam plenamente reconhecidos e que as conclusões sobre a recomendação possam ser ajustadas para «totalmente executada».

Relatório Especial n.º 15/2021: Direitos dos passageiros dos transportes aéreos durante a pandemia de COVID-19: direitos essenciais não protegidos, apesar dos esforços da Comissão.

Resposta à recomendação 1, alínea e), ponto 76: a Comissão reviu os Regulamentos (CE) n.º 261/2004 e (CE) n.º 1107/2006. A Comissão realizou uma avaliação que demonstrou a estreita ligação entre a proteção dos passageiros contra insolvências das companhias aéreas e a resiliência financeira das companhias aéreas, o que levou à conclusão de que a questão deve ser tratada em conjunto com a revisão do Regulamento (UE) n.º 1008/2008 (Regulamento Serviços Aéreos), que aborda a capacidade financeira das companhias aéreas.

Por conseguinte, a Comissão considera que foram tomadas as medidas pertinentes suscetíveis de serem tomadas no âmbito dos regulamentos em matéria de direitos dos passageiros. As futuras medidas relacionadas com esta matéria terão de ser tomadas no âmbito do Regulamento Serviços Aéreos.

Resposta à recomendação 3, alínea c), ponto 79: em consonância com as constatações do seu recente relatório sobre a aplicação do Regulamento Cooperação no Domínio da Proteção do Consumidor (CPC) e, tal como anunciado na Comunicação sobre o comércio eletrónico, adotada pela Comissão em 5 de fevereiro de 2025 (<https://digital-strategy.ec.europa.eu/pt/library/e-commerce-communication-comprehensive-eu-toolbox-safe-and-sustainable-e-commerce>), a Comissão está a equacionar uma revisão do regulamento, a fim de reforçar a aplicação da legislação da UE em matéria de defesa do consumidor, em especial no que respeita às práticas ilícitas generalizadas.

Relatório Especial n.º 16/2021: Política agrícola comum e clima — metade das despesas da UE com clima, mas emissões das explorações agrícolas sem diminuir

Resposta à recomendação 1, alínea c), ponto 93: a Comissão considera que esta recomendação foi totalmente executada. A Comissão enviou vários esforços junto dos Estados-Membros no sentido de proporcionar incentivos ao combate às emissões de gases com efeito de estufa (GEE) provenientes da produção animal e nos fertilizantes. O estudo recentemente publicado — *Rough estimate of the climate change mitigation potential of the Common Agricultural Policy (CAP) Strategic Plans (EU27) over the 2023-2027 period* [Estimativa aproximada do potencial de atenuação das alterações climáticas dos planos estratégicos da política agrícola comum (PAC) (UE-27) durante o período de 2023-2027] — indica que as práticas dos planos estratégicos da PAC conduziram a uma atenuação de 35 milhões de toneladas de equivalente CO₂ por ano, repartida por uma redução de 5 milhões de toneladas de emissões de gases com efeito de estufa e um aumento do sequestro de carbono que ascende a 30 milhões de toneladas por ano. A maior parte do potencial de atenuação diz respeito à remoção de carbono e à redução das emissões resultantes da utilização de fertilizantes, numa magnitude significativa face aos objetivos climáticos da UE. Mesmo que o efeito de atenuação estimado dos planos estratégicos da PAC seja menos relevante no que toca às emissões com origem na produção animal, tal efeito tem de ser considerado em complementaridade com outras políticas nacionais.

Resposta à recomendação 3, alínea a), ponto 95: a Comissão não aceitou a recomendação. Embora as razões expostas na resposta da Comissão a esta recomendação permaneçam válidas, a Comissão procurou uma alternativa aos indicadores de acompanhamento. Em 26 de maio de 2025, o serviço europeu de assistência à avaliação, integrado na rede da PAC da UE, publicou um estudo — *Rough estimate of the climate change mitigation potential of the CAP Strategic Plans (EU27) over the 2023-2027 period* [Estimativa aproximada do potencial de atenuação das alterações climáticas dos planos estratégicos da política agrícola comum (PAC) (UE-27) durante o período de

2023-2027], rede da PAC da UE — que estima o potencial de atenuação das alterações climáticas de várias intervenções dos planos estratégicos da PAC a nível da UE durante o período de 2023-2027. Este estudo analisa o potencial contributo dos planos estratégicos da PAC para a redução das emissões de GEE, o reforço das remoções de carbono e a conservação das reservas de carbono existentes.

Relatório Especial n.º 18/2021: Supervisão, pela Comissão, dos Estados Membros que saem de um programa de ajustamento macroeconómico: um instrumento adequado que é preciso simplificar

Resposta à recomendação 2, alíneas a), b) e c), ponto 96: ao aceitar a recomendação de «ponderar propor a alteração do ato jurídico pertinente», a Comissão salientou que não está em posição de assumir compromissos específicos em relação a possíveis propostas legislativas ou ao resultado das negociações legislativas com os legisladores. No contexto da análise da governação económica, a Comissão ponderou efetivamente propostas legislativas, mas decidiu não avançar nessa fase. Ao invés, a Comissão está atualmente a reexaminar a necessidade de alterar o Regulamento (UE) n.º 472/2011, nomeadamente no que diz respeito à supervisão pós-programa (SPP) e à supervisão reforçada, a fim de o simplificar e de o integrar mais estreitamente no quadro orçamental após a análise da governação económica. Além disso, a Comissão está a reduzir a intensidade da SPP, nomeadamente através de medidas de simplificação adicionais, que começaram a ser adotadas durante o ciclo de SPP da primavera de 2025 e que estão a ter efeitos semelhantes sem que seja necessária uma alteração legislativa. Por estas razões, a Comissão considera que estas recomendações foram totalmente executadas.

Resposta à recomendação 3, alínea a), ponto 99: foram já tomadas medidas de efeito semelhante às recomendadas pelo TCE, embora ainda não tenham sido formalizadas e documentadas através de revisões do vade-mécum interno da ECFIN sobre os programas de ajustamento económico da área do euro e dos acordos de fornecimento de dados entre a Comissão e os países sujeitos a SPP.

Relatório Especial n.º 20/2021: Utilização sustentável da água na agricultura: os fundos da PAC têm maior probabilidade de promover o aumento de utilização da água do que a sua eficiência

Resposta à recomendação 3, alínea b), ponto 98: a execução da recomendação está em curso. A avaliação do impacto do financiamento do desenvolvimento rural e do apoio ao mercado na utilização da água fará parte da avaliação intercalar da política agrícola comum (PAC), a realizar até dezembro de 2026. Para além disso, em novembro de 2024, foi lançado o estudo sobre a adaptação às alterações climáticas na agricultura da UE, que consagra especial atenção à gestão da água (resultado final previsto para o quarto trimestre de 2025). A Comissão está a executar a recomendação em conformidade com a data de execução (2026) prevista no relatório especial.

Relatório Especial n.º 22/2021: Financiamento sustentável: é necessária uma ação mais coerente da UE a fim de reorientar o financiamento para o investimento sustentável

Resposta à recomendação 5, alínea a), ponto 90: a Comissão considera que esta recomendação foi executada. Em 20 de junho de 2022, a Comissão publicou um documento de trabalho intitulado *Climate Mainstreaming Architecture in the 2021-2027 Multiannual Financial Framework* (A arquitetura para a integração do clima no quadro financeiro plurianual de 2021-2027) (ver <https://europa.eu/GcQXcq>), que inclui um anexo específico sobre a forma como o princípio de «não prejudicar» é operacionalizado nos vários programas de despesas da UE.

A Comissão salienta que, em junho de 2022, altura em que foi publicado o documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a integração do clima, os programas de 2021-2027 estavam a começar a lançar os seus primeiros convites à apresentação de propostas no âmbito do novo quadro.

Por conseguinte, ainda não era claro de que forma o princípio de «não prejudicar significativamente» seria aplicado em alguns dos programas mais recentes, incluindo o Programa Europa Digital. No entanto, o contributo do Programa Europa Digital para os objetivos climáticos é alvo de um acompanhamento contínuo.

Espera-se que várias atividades apoiem a transição ecológica. Um exemplo disso é a iniciativa Destino Terra, que desenvolverá um modelo digital altamente preciso da Terra para ajudar na resposta a catástrofes naturais de grandes proporções, na adaptação às alterações climáticas e na previsão dos impactos socioeconómicos destas. Inúmeras outras iniciativas também foram, e continuarão a ser, integradas no programa, a fim de assegurar que o Programa Europa Digital contribui para a transição ecológica (por exemplo, o espaço de dados do Pacto Ecológico, o passaporte digital do produto, a implantação de referência de soluções de serviços da nuvem para a periferia, o quadro de referência da UE para a poupança de energia, o espaço de dados relativos à agricultura e o espaço de dados relativos à energia).

Paralelamente, a Comissão publicou novas orientações para o atual QFP, que exigem que os programas de trabalho pertinentes expliquem os respetivos contributos para as prioridades ecológicas. Tal permite aos serviços da Comissão explicar a aplicação do princípio de «não prejudicar significativamente», se for caso disso. Esta abordagem ajuda a assegurar que os objetivos climáticos sejam devidamente integrados em todos os programas pertinentes desde a fase de programação, conforme patente no mais recente programa de trabalho do Programa Europa Digital (ver a secção «Europa Digital Ecológica»). O programa introduziu igualmente um critério de avaliação facultativo para os projetos digitais, a saber: em que medida o projeto aborda os objetivos de sustentabilidade ambiental e do Pacto Ecológico Europeu, tanto em termos de efeitos diretos como de sensibilização para os impactos ambientais. Neste contexto, o primeiro módulo do supercomputador à exaescala JUPITER, financiado pelo Programa Europa Digital, ocupa o primeiro lugar da lista mundial dos supercomputadores mais eficientes do ponto de vista energético.

Resposta à recomendação 5, alínea d), ponto 90: a Comissão considera que esta recomendação foi executada. Embora a Comissão continue a utilizar a metodologia climática da UE (ver <https://europa.eu/GcQXcq>) para comunicar os progressos realizados na consecução da meta de 30 % de despesas relacionadas com o clima, também fornece informações sobre as despesas orçamentais para atividades abrangidas por domínios de intervenção com um coeficiente climático de 100 %, em virtude do cumprimento dos critérios técnicos de avaliação da taxonomia da UE em matéria de atenuação das alterações climáticas ou adaptação às mesmas. Tais informações são fornecidas nas declarações de desempenho dos programas, que acompanham o projeto de orçamento e o Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução, desde 2023.

A Comissão salienta ainda que a declaração de desempenho dos programas é um exercício anual, sendo disponibilizadas novas informações atualizadas todos os anos. Os programas que comunicaram informações sobre despesas pertinentes para a taxonomia no primeiro exercício (2023), são os programas pertinentes para as despesas abrangidas pela taxonomia.

Resposta à recomendação 6, alínea a), ponto 91: a Comissão considera que a recomendação foi executada. Dispõe de um painel interno, recentemente atualizado e melhorado, para acompanhar os aspetos da transição ecológica relacionados com o financiamento sustentável. O painel inclui indicadores sobre as obrigações verdes e os fundos sustentáveis (incluindo os fundos a que se

referem os artigos 8.º e 9.º do Regulamento Divulgação de Informações sobre Sustentabilidade dos Serviços Financeiros) que acompanham os índices de referência da UE em matéria climática, o desempenho dos instrumentos financeiros ecológicos e a adoção da taxonomia.

Foram também efetuadas várias avaliações do domínio público: em junho de 2023, a Comissão adotou um pacote de financiamento sustentável que inclui atualizações da taxonomia da UE e um balanço da aplicação do quadro de financiamento sustentável. O pacote incluiu uma avaliação da adoção do quadro até à data, uma panorâmica de alguns dos desafios identificados pelos operadores de mercado e uma série de documentos de orientação para facilitar a aplicação.

Posteriormente, a Plataforma da UE para o Financiamento Sustentável, um órgão consultivo da Comissão Europeia (criado ao abrigo do artigo 20.º do Regulamento Taxonomia), foi incumbida de desenvolver uma metodologia para acompanhar os fluxos financeiros canalizados para investimentos sustentáveis na União Europeia.

O relatório final da plataforma, publicado em 11 de março de 2025, propõe uma arquitetura para medir o contributo efetivo do financiamento para os objetivos do Pacto Ecológico Europeu, com base em divulgações regulamentares de informações e em dados de mercado. Apresenta uma primeira análise baseada nesta metodologia e nos dados disponíveis e analisa as tendências, em especial entre empresas financeiras e não financeiras. O relatório final inclui recomendações para futuras iterações da recolha de dados e o acompanhamento sistemático dos fluxos de capitais.

A Comissão estudará formas de tirar partido do trabalho da plataforma com vista à preparação, numa base anual, de relatórios de acompanhamento periódicos que analisem o contributo dos fluxos financeiros para investimentos sustentáveis.

A Comissão apresentou igualmente o seu primeiro pacote *omnibus* em 26 de fevereiro de 2025. Dependendo do resultado das negociações, este pacote poderá alterar o âmbito das obrigações de comunicação de informações sobre sustentabilidade impostas às empresas, afetando diretamente a quantidade de dados disponíveis para efeitos de acompanhamento no futuro.

Relatório Especial n.º 23/2021: Redução da grande corrupção na Ucrânia: várias iniciativas da UE, mas resultados ainda insuficientes

Resposta à recomendação 1, alínea b), ponto 91: em junho de 2023, a Comissão adotou um pacote de financiamento sustentável que inclui atualizações da taxonomia da UE e um balanço da aplicação do quadro de financiamento sustentável na Ucrânia. O pacote incluiu uma avaliação da adoção do quadro até à data, uma panorâmica de alguns dos desafios identificados pelos operadores de mercado e uma série de documentos de orientação para facilitar a aplicação.

Resposta à recomendação 7, alínea b), ponto 102: A guerra na Ucrânia alterou profundamente o panorama económico, tornando a execução desta recomendação inviável atualmente. As empresas estatais ucranianas foram profundamente afetadas pela invasão russa e pela frágil situação económica da Ucrânia. Para que se possa explorar as condições para eliminar as moratórias relativas à dívida das empresas públicas, a situação do país deve primeiro estabilizar-se. Cumpre assinalar que o Decreto Presidencial n.º 64/2022 impôs a lei marcial na Ucrânia desde 24 de fevereiro de 2022. Por força da lei marcial em vigor, a publicação de relatórios financeiros das empresas públicas, incluindo a dívida, foi suspensa a partir de março de 2022. Desde essa data que não está disponível qualquer relatório consolidado de todas as empresas estatais. Apesar de alguns aspetos desta sub-recomendação serem impossíveis de executar devido às circunstâncias acima descritas, a Comissão prestou apoio às autoridades ucranianas na realização de uma série de reformas cruciais, que lançam as bases para uma futura resposta às moratórias relativas à dívida.

Relatório Especial n.º 24/2021: Financiamento baseado no desempenho na política de coesão: ambições meritórias, mas subsistiram obstáculos no período de 2014-2020

Resposta à recomendação 1, alínea a), ponto 128: a Comissão considera que a recomendação foi parcialmente executada. A Comissão realiza o seu próprio acompanhamento e análise, não se baseando exclusivamente nas informações que cada Estado-Membro fornece sobre o cumprimento das condições habilitadoras. A Comissão utiliza todas as fontes de informação disponíveis e recolhe informações através de comités de acompanhamento compostos por representantes das autoridades regionais, locais, urbanas e outras autoridades públicas, bem como por parceiros económicos e sociais, organismos pertinentes que representam a sociedade civil, organizações de investigação e universidades.

Resposta à recomendação 1, alínea b), ponto 128: nos relatórios anuais de atividades, a Comissão faz o ponto da situação das condições habilitadoras, mas não das atividades de execução da Comissão. O que precede decorre, em especial, da taxa muito reduzida de incumprimento e dos progressos significativos realizados nos últimos dois anos.

Resposta à recomendação 2, alínea a), ponto 128: a Comissão considera que esta recomendação foi totalmente executada. A abordagem da revisão intercalar é estabelecida no quadro regulamentar, em especial no artigo 18.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2021/1060. Além disso, o considerando 24 desse regulamento indica que a revisão deverá «permitir um verdadeiro ajustamento dos programas com base nos respetivos desempenhos e, ao mesmo tempo, constituir uma oportunidade para ter em conta os novos desafios e as recomendações específicas por país».

Esta abordagem permite flexibilidade em função do contexto de cada programa. Os serviços da Comissão forneceram orientações específicas aos Estados-Membros sob a forma de respostas a perguntas. Todas as perguntas e respostas são publicadas e, por conseguinte, disponibilizadas a todos os Estados-Membros, assegurando assim, na medida do necessário, uma abordagem clara e comum. O processo e os pormenores relativos à apresentação de perguntas foram explicados aos Estados-Membros.

Resposta à recomendação 2, alínea b), ponto 128: a Comissão concorda com a avaliação do TCE. Em conformidade com o artigo 18.º, n.º 1, alínea e), do Regulamento (UE) 2021/1060, a Comissão aceitará qualquer avaliação pertinente como parte da base factual para o exercício de revisão intercalar, incluindo, se for caso disso, a avaliação intercalar do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

Resposta à recomendação 3, alínea b), ponto 128: a Comissão considera que esta recomendação foi totalmente executada. A avaliação dos pedidos fundamentados dos Estados-Membros para a alteração das condições a cumprir ou das realizações/resultados a alcançar é efetuada pelos serviços da Comissão em conformidade com as disposições regulamentares aplicáveis. Em particular, no que se refere à adequação dos montantes associados ao cumprimento das respetivas condições ou à obtenção de resultados, a Comissão e os Estados-Membros deverão garantir que os recursos empregues sejam adequados para os investimentos efetuados. Por conseguinte, quando os Estados-Membros solicitam uma alteração a um regime de financiamento não associado aos custos adotado, a Comissão verifica novamente a adequação dos montantes propostos face às condições ou resultados propostos, com base na proposta atualizada. Em seguida, a Comissão confirma que o respeito dos critérios gerais previstos no quadro regulamentar, conjugado com uma análise aprofundada, caso a caso, dos pedidos fundamentados dos Estados-Membros para a alteração das condições a cumprir ou das realizações/resultados a alcançar, é suficiente.

Resposta à recomendação 4, alínea b), ponto 128: a Comissão considera que esta recomendação foi totalmente executada. Em conformidade com o quadro jurídico em vigor, no que se refere às despesas declaradas no âmbito dos regimes de financiamento não associado aos custos, as auditorias e as verificações de gestão limitam-se a confirmar que as condições de reembolso pela Comissão foram cumpridas ou que os resultados foram alcançados. A Comissão elaborou uma nota explicativa na qual especificou como obter garantias quanto ao cumprimento das regras aplicáveis, abordando essa questão *ex ante*, aquando da aprovação do regime de financiamento não associado aos custos.

Durante as auditorias às operações, a Comissão verifica se as autoridades estão a obter garantias de acordo com as disposições descritas no regime. A Comissão elaborou listas de verificação de auditoria pertinentes a este respeito.

Relatório Especial n.º 25/2021: Apoio do FSE para o combate ao desemprego de longa duração: as medidas devem ser objeto de um melhor direcionamento, adaptação e acompanhamento

Resposta à recomendação 3, ponto 79: a Comissão considera que a recomendação foi executada nalguns aspetos. O estudo de apoio à avaliação *ex post* para o período de programação de 2014-2020 foi lançado e encontra-se na fase final, na qual está a ser objeto das revisões adicionais necessárias.

A publicação está prevista para o terceiro trimestre de 2025.

Relatório Especial n.º 26/2021: Regularidade das despesas na política de coesão da UE: a Comissão divulga anualmente um nível de erro estimado mínimo que não é definitivo

Resposta à recomendação 1, ponto 77: a Comissão não aceitou e não executou a recomendação.

Resposta à recomendação 2, alínea a), ponto 83: a Comissão congratula-se com o facto de o TCE ter reconhecido a melhoria da documentação relativa à elaboração do plano de auditorias. As auditorias incluídas no plano de auditorias resultam de um exercício em três fases, alinhado com a estratégia de auditoria e os recursos disponíveis na Comissão/Direção Conjunta de Auditoria no domínio da Coesão:

1. Avaliação dos riscos em duas fases: primeiro ao nível das autoridades de auditoria e posteriormente ao nível do programa.
2. Análise da carga de trabalho, a fim de alinhar o plano de auditorias com os recursos de auditoria disponíveis após deduzidos os recursos necessários para as tarefas de auditoria documental obrigatórias.
3. Criação de fichas específicas por país que reflitam o trabalho cumulativo de auditoria realizado e os resultados da atual avaliação dos riscos, a fim de identificar as lacunas remanescentes e a necessidade de definição de prioridades e/ou cobertura.

Deste modo, a reflexão quantitativa incluída na avaliação dos riscos é complementada por uma análise qualitativa refletida nas fichas por país baseadas numa apreciação profissional, designadamente para ter em conta dados históricos.

Resposta à recomendação 2, alínea d), ponto 83: a Comissão não aceitou e não executou a recomendação.

Resposta à recomendação 3, alínea a), ponto 86: a Comissão congratula-se com o facto de o TCE ter reconhecido que melhorou a sua metodologia de estimativa do risco máximo. A Comissão confirma que não aceitou a recomendação. No entanto, acabou por tomar novas medidas para melhorar a metodologia, tendo em conta a recomendação do TCE. No caso dos programas auditados pela Comissão ou pelo TCE (auditorias de conformidade) relativamente aos quais foram detetados erros, tendo as autoridades dos Estados-Membros sido convidadas a realizar controlos adicionais, o risco máximo foi aumentado com base numa taxa fixa a partir do Relatório Anual de Atividades de 2022. Por conseguinte, nos relatórios anuais de atividades, a Comissão apresenta riscos máximos que têm em conta a situação específica de cada programa e os eventuais riscos remanescentes.

Resposta à recomendação 3, alínea b), ponto 86: A Comissão congratula-se com o facto de o TCE ter reconhecido que, na elaboração dos seus mais recentes relatórios anuais de atividades, a Comissão alcançou melhorias no que toca à forma como é obtida a garantia para cada programa. Estes relatórios encontram-se agora assinados e publicados.

Resposta à recomendação 4, ponto 88: a Comissão só aceitou parcialmente esta recomendação. Tal deve-se ao facto de, tal como referido nas respostas, a Comissão considerar que o Conselho de Administração Institucional é o organismo indicado para fornecer orientações sobre o conteúdo do Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE). Os gabinetes do Presidente e do Comissário responsáveis pelo orçamento, na sua qualidade de observadores no Conselho de Administração Institucional, participam nestas discussões. A Comissão estabeleceu processos através dos quais os serviços centrais emitem instruções pormenorizadas, fornecem orientações e apoio e realizam análises qualitativas para assegurar que as informações constantes dos relatórios anuais de atividades dos serviços da Comissão representam uma fonte de informação fiável e pertinente para o RAGE. Após a elaboração do RAGE recorrendo às informações constantes destes relatórios, os serviços centrais organizam consultas interserviços e um processo completo de adoção pelo Colégio, incluindo reuniões específicas dos gabinetes dos comissários. Nesse sentido, a Comissão considera que a qualidade dos dados e as informações fornecidas no RAGE são pertinentes e fiáveis.

Permanece pouco clara a ligação entre o nível de aprovação das orientações sobre o RAGE e os problemas relacionados com a qualidade dos dados mencionados pelo TCE.

A Comissão considera que, relativamente à parte aceite, esta recomendação foi executada através do aditamento de instruções pormenorizadas ao anexo da nota de orientação do Conselho de Administração Institucional relativa ao RAGE e da publicação do RAGE de 2021, em 7 de junho de 2022.

RESPOSTAS DA FRONTEX AO RELATÓRIO ANUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU RELATIVO AO EXERCÍCIO DE 2024, CAPÍTULO 12: SEGUIMENTO DADO ÀS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NOS RELATÓRIOS ESPECIAIS DO TRIBUNAL DE 2021

Anexo 12.2. A Agência congratula-se com o resultado positivo do seguimento do RE n.º 8/2021, com 13 (72 %) recomendações totalmente aplicadas e mais 2 (11 %) aplicadas em alguns aspetos. A Agência gostaria de salientar que, no caso da abordagem regional para a avaliação da vulnerabilidade (ponto 3, alínea b), subalínea ii)) e da organização de exercícios de resposta rápida (ponto 4, alínea a)), nenhuma delas é exigida pelo Regulamento (UE) 2019/1896 atualmente aplicável. No entanto, a Agência realizou uma intervenção rápida nas fronteiras, organizou e participou noutros ensaios e redestacamentos rápidos com os mesmos efeitos necessários.

RESPOSTAS DA AGÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA PARA A COOPERAÇÃO POLICIAL (EUROPOL) AO RELATÓRIO ANUAL DE 2024 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, CAPÍTULO 12: SEGUIMENTO DADO ÀS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NOS RELATÓRIOS ESPECIAIS DO TRIBUNAL DE 2021

Recomendação 3-B:

A nível da UE, não existe nenhum quadro de comunicação de informações para registar os aspetos estatísticos específicos do branqueamento de capitais e da fraude documental relacionados com a introdução clandestina de migrantes.

As investigações sobre a introdução clandestina de migrantes têm devidamente em conta os aspetos do branqueamento de capitais e da fraude documental, que a SOCTA 2025¹ identifica como os principais facilitadores da introdução clandestina de migrantes. Entre muitos outros, o exemplo do comunicado de imprensa da Europol² sobre 18 detenções num Grupo de Missão Operacional (OTF) apoiado pela Europol na Bulgária destaca a investigação centrada na utilização de documentos falsos e sistemas financeiros paralelos por parte de criminosos organizados envolvidos na introdução clandestina de migrantes.

¹ <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/EU-SOCTA-2025.pdf>

² <https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/bulgarian-authorities-arrest-18-for-smuggling-migrants-across-its-southern-border>

**Relatório Anual sobre as atividades
financiadas pelos 9º, 10º e 11º
Fundos Europeus de Desenvolvimento
(FED) relativo ao exercício de 2024**

Índice

	Página
Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2024	570
Respostas da Comissão Europeia	607

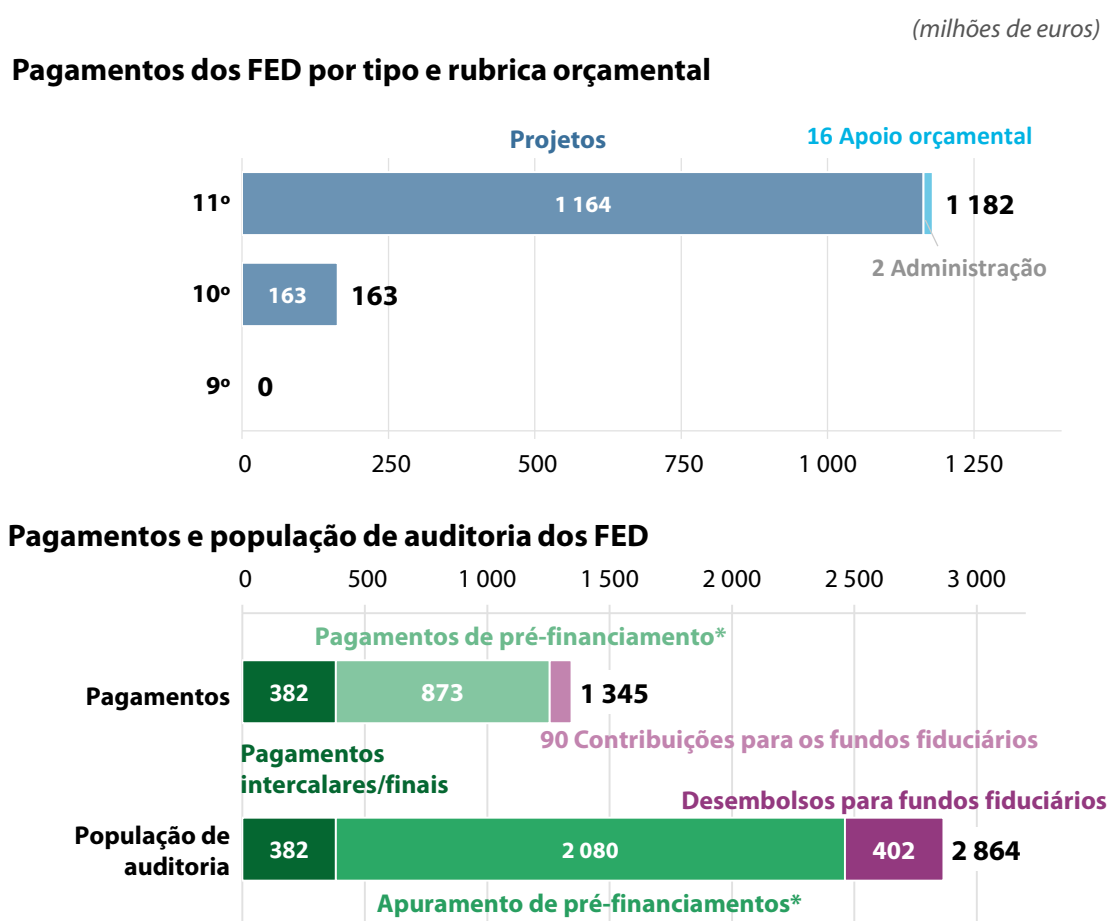
Índice

	Pontos
Introdução	01-06
Breve descrição	02-06
Execução financeira dos 9º, 10º e 11º FED	07-09
Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos 9º, 10º e 11º FED enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Relatório do auditor independente	I.-34
Informações em apoio da Declaração de Fiabilidade	10-14
Âmbito e método da auditoria	10-14
Fiabilidade das contas	15-18
Regularidade das operações	19-34
Avaliação das concretizações dos projetos durante as visitas de auditoria do Tribunal	35-37
Conclusão e recomendações	38-41
Conclusão	38-39
Recomendações	40-41
Anexos	
Anexo I – Pagamentos do FED aos principais países beneficiários: África, Caraíbas e Pacífico	
Anexo II – Seguimento das recomendações	

Introdução

01 Este relatório anual apresenta as observações do Tribunal relativas aos 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED). A **figura 1** mostra uma síntese das despesas por FED e a população de auditoria do Tribunal neste domínio em 2024. A população de auditoria relativa a 2024 (2 864 milhões de euros) representou mais do dobro do montante dos pagamentos realizados durante o ano (1 345 milhões de euros), principalmente devido a montantes de pré-financiamento apurados.

Figura 1 – Fundos Europeus de Desenvolvimento: síntese financeira relativa a 2024



* Em consonância com a definição harmonizada de *operações* subjacentes (para mais pormenores, ver ponto 19 do **anexo 1.1**).

Fonte: TCE, com base nas contas anuais de 2024 dos 9º, 10º e 11º FED.

Breve descrição

02 Lançados em 1959, os FED foram os principais instrumentos utilizados pela União Europeia (UE) para financiar a cooperação para o desenvolvimento com os países de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) e os *Países e Territórios Ultramarinos (PTU)* até ao final de 2020. O objetivo principal dos FED é reduzir e, a prazo, erradicar a pobreza, em conformidade com o objetivo primordial da cooperação para o desenvolvimento, tal como estabelecido no artigo 208º do [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#) (TFUE). O 11º FED (que será o último) abrange o *quadro financeiro plurianual (QFP)* para 2014-2020.

03 No QFP para 2021-2027, a cooperação para o desenvolvimento com os países e regiões ACP foi incorporada no *Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global*, que é parte integrante do orçamento geral da UE, e a cooperação com os PTU foi englobada na [Decisão relativa à Associação Ultramarina, incluindo a Gronelândia](#). No entanto, os 9º, 10º e 11º FED não foram incorporados no orçamento geral da UE e continuam a ser executados separadamente e objeto de relatórios distintos até ao seu *encerramento*.

04 Os FED são executados em ambientes geopolíticos e organizacionais difíceis. As suas atividades abrangem regiões diversas, com quadros jurídicos e institucionais variáveis, o que exige a capacidade de adaptação a diferentes condições regulamentares e operacionais. Têm características específicas:

- a) são diretamente financiados pelas contribuições dos Estados-Membros e do Reino Unido, que se baseiam em quotas ou "chaves de contribuição";
- b) são geridos pela Comissão, fora do quadro do orçamento geral da UE, e pelo Banco Europeu de Investimento;

- c) devido ao carácter intergovernamental dos FED, o Parlamento Europeu tem um papel mais limitado no seu funcionamento do que o que desempenha nos instrumentos de cooperação para o desenvolvimento financiados pelo orçamento geral da UE; mais especificamente, não está envolvido na definição nem na afetação dos recursos dos FED. Contudo, o Parlamento Europeu é a autoridade de *quitação*, com exceção da Facilidade de Investimento, que é gerida pelo Banco Europeu de Investimento. Em 2012, um acordo tripartido celebrado entre o Banco Europeu de Investimento, a Comissão e o Tribunal¹ definiu as normas que enquadram o acesso do Tribunal às informações sobre estas operações na posse do Banco Europeu de Investimento;
- d) o princípio da *anualidade* não se aplica aos FED: as convenções FED foram geralmente celebradas por um período de *compromisso* de cinco a sete anos e os pagamentos podem ser efetuados durante um período muito mais longo, uma vez que o acordo interno que institui o 11º FED² permanecerá em vigor pelo tempo necessário para que todas as operações sejam executadas na íntegra.

05 Os FED são geridos quase inteiramente pela Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA) da Comissão. Uma pequena percentagem (5%) dos pagamentos dos FED relativos a 2024 foi gerida pela Direção-Geral da Política de Vizinhaça e das Negociações de Alargamento (DG NEAR). Em 1 de fevereiro de 2025, a DG NEAR foi dividida em duas DG distintas: a Direção-Geral do Alargamento e da Vizinhaça Oriental (DG ENEST) e a Direção-Geral do Médio Oriente, do Norte de África e do Golfo (DG MENA).

06 As despesas abrangidas pelo presente relatório dizem respeito ao apoio prestado em 76 países (o *anexo I* indica os principais países *beneficiários*), utilizando uma vasta gama de métodos, tais como contratos de empreitada de obras, fornecimento de bens e prestação de serviços, *subvenções*, *apoio orçamental*, *orçamentos-programa* e *acordos de delegação* celebrados com entidades *avaliadas por pilares* (por exemplo, organizações internacionais).

¹ Nos termos do artigo 134º do [Regulamento \(CE\) nº 215/2008](#) relativo ao Regulamento Financeiro aplicável ao 10º FED.

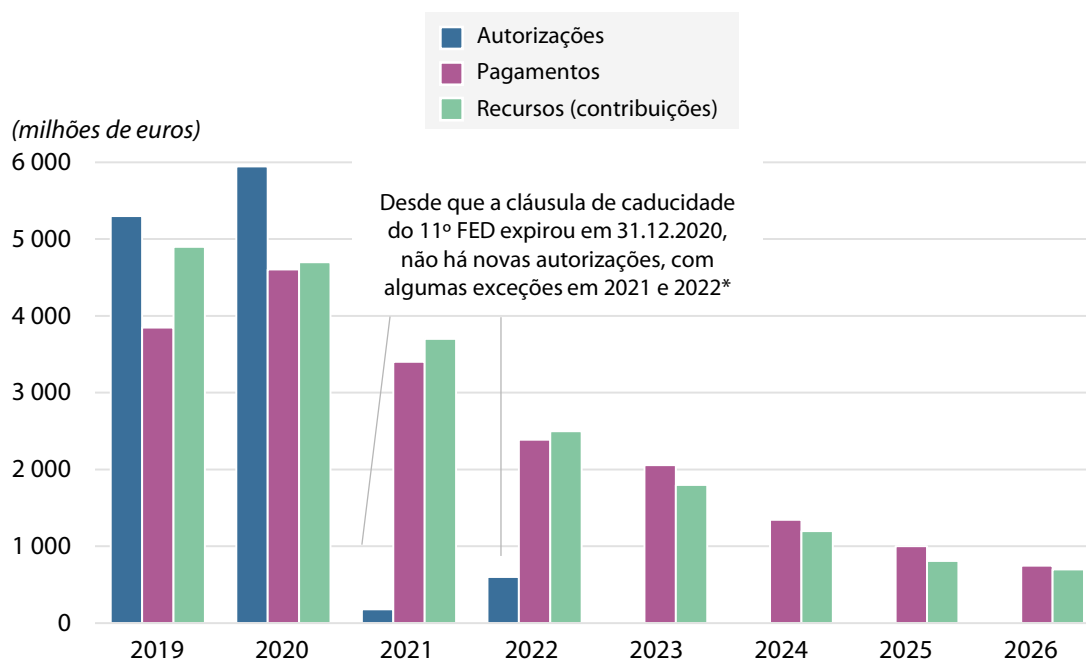
² Artigo 14º, nº 3, do [Acordo Interno que institui o 11º FED](#).

Execução financeira dos 9º, 10º e 11º FED

07 O orçamento do 9º FED (2000-2007) ascendeu a 13,8 mil milhões de euros e o do 10º FED (2008-2013) a 22,7 mil milhões de euros. O [Acordo Interno que institui o 11º FED \(2014-2020\)](#) entrou em vigor em 1 de março de 2015. Este tem uma dotação de 30,5 mil milhões de euros, dos quais 29,1 mil milhões de euros foram afetados aos países ACP e 0,4 mil milhões de euros aos PTU, sendo mil milhões de euros atribuídos a custos administrativos.

08 Os recursos (ou seja, as contribuições dos Estados-Membros e do Reino Unido) e os pagamentos do FED continuaram a diminuir desde 2019 e 2020, respetivamente, não existindo novas autorizações desde 2023. Prevê-se que os pagamentos continuem a diminuir e atinjam um mínimo de 0,75 mil milhões de euros em 2026 (ver [figura 2](#)).

Figura 2 – Evolução de autorizações, pagamentos e recursos do FED (ou seja, contribuições), incluindo as previsões para 2025 e 2026



* As autorizações excecionais foram:

- 1) reembolsos da Facilidade de Investimento ACP relativos a operações ao abrigo dos 9º, 10º e 11º FED;
- 2) reutilização das reservas dos 10º e 11º FED nos termos da Decisão (UE) 2022/1223 do Conselho

Fonte: TCE, com base nos relatórios anuais relativos aos anos entre 2019 e 2023, [Decisão \(UE\) 2022/1223 do Conselho](#) e [COM\(2024\) 432 final](#).

09 A [figura 3](#) mostra a utilização dos recursos dos FED em 2024 e cumulativamente para os 9º, 10º e 11º FED.

Figura 3 – Utilização dos recursos dos FED em 31 de dezembro de 2024

(milhões de euros)

	Situação no final de 2023		Execução orçamental durante o exercício de 2024 (autorizações liquidas após anulações / pagamentos líquidos após recuperações)				Situação no final de 2024				
	Montante total (arredondado)	Taxa de execução (% dos recursos)	9º FED ²	10º FED ²	11º FED ²	Montante total (arredondado)	9º FED	10º FED	11º FED	Montante total (arredondado)	Taxa de execução (% dos recursos)
A – RECURSOS¹	65 990		-1	-92	45	-47	15 238	21 054	29 651	65 943	
B – UTILIZAÇÃO											
1. Autorizações globais (decisões de financiamento)	65 423	99,1%	-1	-73	-297	-371	15 238	21 005	28 809	65 053	98,7%
2. Autorizações individuais (contratos individuais)	64 605	97,9%	-1	-35	77	41	15 237	20 964	28 444	64 646	98,0%
3. Pagamentos	59 489	90,1%	0	163	1 182	1 345	15 221	20 640	24 973	60 834	92,3%
C – Autorizações por liquidar (B1-B3)	5 934	9,0%					17	365	3 836	4 219	6,4%
D – Saldo disponível (A-B1)³	567	0,9%					0	49	842	890	1,3%

¹ Inclui dotações iniciais dos 9º, 10º e 11º FED, cofinanciamento, juros, recursos diversos e transferências dos FED anteriores.

² Os montantes negativos correspondem a *anulações de autorizações*.

³ O saldo disponível inclui a "*reserva não mobilizável*" (que não é possível utilizar sem decisão unânime do Conselho).

Fonte: TCE, com base nas contas anuais de 2024 dos 9º, 10º e 11º FED e em informações adicionais fornecidas pela Comissão. Os números apresentados não abrangem a parte dos FED gerida pelo Banco Europeu de Investimento.

Declaração de fiabilidade do Tribunal relativa aos 9º, 10º e 11º FED enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Relatório do auditor independente

Opinião

I. A auditoria do Tribunal incidiu sobre:

- a) as contas anuais dos 9º, 10º e 11º FED, que são constituídas pelo balanço, a demonstração de resultados financeiros, a demonstração dos fluxos de caixa, a demonstração da variação da situação líquida, as notas às demonstrações financeiras e o relatório sobre a execução financeira relativos ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2024, aprovadas em 24 de junho de 2025;
- b) a legalidade e regularidade das operações subjacentes cuja gestão financeira é da responsabilidade da Comissão³.

Fiabilidade das contas

Opinião sobre a fiabilidade das contas

II. Na opinião do Tribunal, as contas anuais dos 9º, 10º e 11º FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2024 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira nessa data, os *resultados* das suas operações, os fluxos de caixa, bem como a variação da situação líquida do exercício então encerrado, em conformidade com as disposições do regulamento financeiro dos FED e as regras contabilísticas baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público.

³ Nos termos dos artigos 43º, 48º a 50º e 58º do *Regulamento Financeiro* aplicável ao 11º FED, a presente Declaração de Fiabilidade não abrange os recursos dos FED geridos pelo BEI.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

Receitas

Opinião sobre a legalidade e regularidade das receitas

III. Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2024 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Despesas

Opinião adversa sobre a legalidade e regularidade das despesas

IV. Na opinião do Tribunal, devido à importância da questão descrita no ponto referente aos elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e regularidade das despesas, as despesas aceites nas contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2024 estão materialmente afetadas por *erros*.

Elementos em que se baseia a opinião

V. O Tribunal efetuou a sua auditoria em conformidade com as Normas Internacionais de Auditoria e os códigos deontológicos da IFAC e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo da INTOSAI. As responsabilidades do Tribunal no âmbito dessas normas e códigos estão descritas com maior pormenor na secção "Responsabilidades do auditor" do presente relatório. O Tribunal também cumpriu os requisitos de independência e as suas demais responsabilidades deontológicas em conformidade com o código deontológico do IESBA (*International Ethics Standards Board for Accountants* – Conselho internacional para as normas éticas de revisores/auditores). O Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para fundamentar a sua opinião.

Elementos em que se baseia a opinião adversa sobre a legalidade e regularidade das despesas

VI. O *nível global de erro estimado* pelo Tribunal para as despesas aceites nas contas dos 9º, 10º e 11º FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2024 é de 6,5%. Por conseguinte, os efeitos dos erros detetados pelo Tribunal são materiais e generalizados nas despesas aceites neste exercício.

Principais questões de auditoria

VII. As principais questões de auditoria são aquelas que, segundo o juízo profissional do Tribunal, se revestiram de maior importância na sua auditoria das demonstrações financeiras do período corrente. Estas questões foram consideradas pelo Tribunal no âmbito da auditoria das demonstrações financeiras como um todo, bem como na formulação da sua opinião nesta matéria, mas não é apresentada uma opinião específica sobre as mesmas.

Encargos acrescidos

VIII. O Tribunal avaliou os encargos acrescidos apresentados nas contas, que estão sujeitos a um elevado nível de estimativa. No final de 2024, a Comissão estimava que as despesas elegíveis efetuadas, mas ainda não comunicadas pelos beneficiários ascendiam a 3 885 milhões de euros (final de 2023: 5 074 milhões de euros).

IX. O Tribunal examinou o cálculo destas estimativas e analisou uma amostra de 30 pagamentos de pré-financiamentos individuais e 24 faturas registadas, mas ainda não verificadas, para dar resposta ao risco de distorção dos encargos acrescidos. O trabalho realizado permitiu ao Tribunal concluir que os encargos acrescidos inscritos nas contas definitivas eram adequados.

Responsabilidades da gestão (Comissão)

X. Nos termos dos artigos 310º a 325º do TFUE e do Regulamento Financeiro do 11º FED, a gestão é responsável pela elaboração e apresentação das contas anuais dos FED, baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público, e pela legalidade e regularidade das operações subjacentes. Compete-lhe também conceber, executar e manter um controlo interno relativo à elaboração e apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a *fraudes* ou erros. Cabe em última instância à gestão a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas dos FED.

XI. Na elaboração das contas dos FED, a gestão é responsável por avaliar a capacidade dos FED de prosseguirem as suas atividades, divulgando quaisquer questões pertinentes e utilizando o princípio contabilístico da continuidade, a menos que pretenda liquidar a entidade ou cessar as suas atividades, ou não tenha outra alternativa realista senão fazê-lo.

XII. A gestão é responsável pela supervisão do processo de relato financeiro dos FED.

Responsabilidades do auditor na auditoria das contas dos FED e operações subjacentes

XIII. O Tribunal tem como objetivos obter uma garantia razoável de que as contas dos FED estão isentas de distorções materiais e de que as operações subjacentes são legais e regulares, e, com base na sua auditoria, fornecer ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma *declaração sobre a fiabilidade* das contas, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes. Uma garantia razoável é um elevado grau de garantia, mas não assegura que a auditoria tenha necessariamente detetado todos os eventuais casos de distorções materiais ou incumprimentos. Estes podem resultar de fraudes ou de erros e são considerados materiais se, individualmente ou agregados, for razoável esperar que influenciem as decisões económicas tomadas com base nestas contas dos FED.

XIV. No que se refere às receitas, o Tribunal examina todas as contribuições dos Estados-Membros e uma amostra de outros tipos de operações de receitas.

XV. No que se refere às despesas, o Tribunal examina as operações de pagamento quando as despesas foram efetuadas, registadas e aceites. Este exame abrange todas as categorias de pagamentos (salvo os adiantamentos) no momento em que são efetuados. Os adiantamentos são examinados quando o *destinatário* dos fundos apresenta provas da sua devida utilização e a instituição ou organismo aceita essas provas, procedendo ao apuramento do adiantamento, o que poderá acontecer apenas num exercício posterior.

XVI. O Tribunal exerce juízo profissional e mantém ceticismo profissional durante a auditoria. O Tribunal também:

- determina e avalia os riscos de distorções materiais das contas dos FED e de não conformidade significativa das operações subjacentes com os requisitos do quadro jurídico dos FED, devidas a fraude ou erros, concebe e realiza procedimentos de auditoria em resposta a esses riscos, e obtém provas de auditoria suficientes e adequadas para fundamentar a sua opinião. Os casos de distorções materiais ou incumprimentos de origem fraudulenta são mais difíceis de detetar do que os casos resultantes de erros, uma vez que a fraude pode envolver colusão, falsificação, omissão intencional, deturpação ou circunvenção do controlo interno. Existe, assim, um maior risco de esses casos não serem detetados;
- obtém conhecimento do controlo interno pertinente para a auditoria, tendo em vista conceber procedimentos de auditoria adequados, mas não para formular uma opinião sobre a *eficácia* do controlo interno;
- avalia a adequação das políticas contabilísticas utilizadas e a razoabilidade das estimativas contabilísticas e das informações relacionadas divulgadas pela gestão;

- o conclui se a utilização, pela gestão, do princípio contabilístico da continuidade foi adequada e, com base nas provas de auditoria obtidas, se existe uma incerteza material devido a acontecimentos ou condições que possam lançar dúvidas significativas sobre a capacidade dos FED para prosseguirem as suas atividades. Se o Tribunal concluir que existe uma incerteza material desse tipo, deve chamar a atenção no seu relatório para as respetivas informações divulgadas nas contas dos FED ou, se essas informações não forem adequadas, deve modificar a sua opinião. As conclusões do Tribunal baseiam-se nas provas de auditoria obtidas até à data do seu relatório. No entanto, acontecimentos ou condições que se possam verificar no futuro podem fazer com que os FED não prossigam as suas atividades;
- o avalia a apresentação, estrutura e conteúdo global das contas anuais, incluindo todas as informações divulgadas, e se as contas anuais representam as operações subjacentes e os acontecimentos de uma forma adequada.

XVII. O Tribunal comunica com a gestão sobre, entre outros aspetos, o âmbito e o calendário previstos da auditoria, bem como sobre constatações de auditoria importantes, incluindo constatações de quaisquer deficiências significativas no controlo interno.

XVIII. Das questões debatidas com a Comissão, o Tribunal determina as que se revestem de maior importância na auditoria das contas dos FED e que são, por isso, as principais questões de auditoria do período corrente. Descreve-as no seu relatório, salvo se a legislação ou regulamentação se opuser à sua divulgação pública ou se, em circunstâncias extremamente raras, o Tribunal determinar que uma questão não deve ser comunicada no seu relatório porque seria razoável esperar que as consequências negativas de o fazer seriam superiores a quaisquer benefícios em termos de interesse público.

4 de julho de 2025

Tony Murphy
Presidente

Tribunal de Contas Europeu

12, rue Alcide De Gasperi – L-1615 Luxembourg

Informações em apoio da Declaração de Fiabilidade

Âmbito e método da auditoria

10 O *anexo 1.1* do Relatório Anual do Tribunal sobre a execução do orçamento da UE relativo a 2024 descreve a abordagem e os métodos de auditoria do Tribunal, que também são aplicáveis à auditoria dos FED.

11 As observações do Tribunal relativas à fiabilidade das contas dos FED baseiam-se nas demonstrações financeiras⁴ dos 9º, 10º e 11º FED aprovadas pela Comissão⁵, juntamente com a declaração do contabilista, recebida em 20 de junho de 2025. O Tribunal realizou testes aos montantes e às informações das contas e avaliou os princípios contabilísticos utilizados, bem como as estimativas significativas efetuadas pela Comissão e a apresentação global das contas.

12 Na auditoria da regularidade das operações, o Tribunal examinou uma amostra de 85 operações representativas de toda a gama de despesas dos FED. A amostra incluiu 16 operações relacionadas com o *Fundo Fiduciário de Emergência para África*, uma operação relacionada com o *fundo fiduciário Bêkou*, 54 operações autorizadas por 14 delegações da UE⁶ e 14 operações aprovadas pela sede da Comissão. Nos casos em que detetou erros nas operações, o Tribunal analisou as causas subjacentes para detetar eventuais insuficiências. Além disso, relativamente às operações auditadas no local, o Tribunal realizou avaliações do *desempenho* sempre que viáveis e pertinentes.

⁴ Nos termos do artigo 39º do [Regulamento \(UE\) 2018/1877](#) relativo ao regulamento financeiro aplicável ao 11º Fundo Europeu de Desenvolvimento e que revoga o Regulamento (UE) 2015/323.

⁵ Em conformidade com o artigo 38º do [Regulamento \(UE\) 2018/1877](#) relativo ao regulamento financeiro aplicável ao 11º Fundo Europeu de Desenvolvimento e que revoga o Regulamento (UE) 2015/323.

⁶ Burundi, Guiné-Bissau, Maláui, Maurícia, Mauritânia, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Quênia, República Democrática do Congo, Serra Leoa, Togo, Uganda, Zâmbia.

13 O Tribunal examinou igualmente os seguintes elementos em 2024:

- a) todas as contribuições dos Estados-Membros;
- b) os sistemas utilizados pela DG INTPA e as delegações da UE, incluindo: i) controlos *ex ante* realizados por agentes da Comissão e por auditores externos (contratados pela Comissão ou pelos beneficiários) antes de os pagamentos serem efetuados; ii) o acompanhamento e a supervisão, designadamente o seguimento das auditorias externas e o estudo sobre a *taxa de erro residual (TER)*;
- c) as informações sobre a regularidade apresentadas no *Relatório Anual de Atividades (RAA)* da DG INTPA, a coerência da metodologia aplicada para a estimativa dos montantes em risco, bem como das futuras correções e recuperações, e a sua inclusão no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução* elaborado pela Comissão (RAGE);
- d) o seguimento das suas recomendações anteriores.

14 Como mencionado no ponto **05**, a DG INTPA executa a maior parte dos instrumentos de ajuda externa financiados tanto pelo orçamento geral da UE como pelos FED. As observações do Tribunal sobre o RAA dizem respeito à totalidade do domínio de competência da DG INTPA e não apenas aos FED.

Fiabilidade das contas

15 O Tribunal constatou que as contas não tinham distorções materiais.

16 Em 31 de dezembro de 2024, ainda não tinha ocorrido o encerramento contabilístico total do 9º FED (2000-2007), mais de 17 anos após a introdução de uma *cláusula de caducidade* em 2007, o que atesta a complexidade e a longa duração de alguns *programas* do FED. Continuam em curso oito contratos ao abrigo do 9º FED.

17 O Tribunal constatou que, ao calcular as estimativas relativas ao corte de operações, a Comissão teve sistematicamente em conta as prorrogações dos períodos de execução dos contratos ocorridas após o final do período de referência. Esta melhoria deve-se principalmente à execução da recomendação formulada no [Relatório Anual relativo a 2023](#).

18 À semelhança dos anos anteriores, o Tribunal constatou que alguns pagamentos de pré-financiamentos demoraram até 16 anos a serem apurados, incluindo 446 milhões de euros que permaneceram por apurar durante mais de 10 anos. Estes pagamentos dizem principalmente respeito ao Fundo Fiduciário UE-África para as Infraestruturas (ITF). Devido à natureza de longo prazo das operações apoiadas por este fundo, apenas uma pequena parte do pré-financiamento antigo do ITF é apurada todos os anos, pelo que o apuramento demora muitos anos.

Regularidade das operações

Receitas

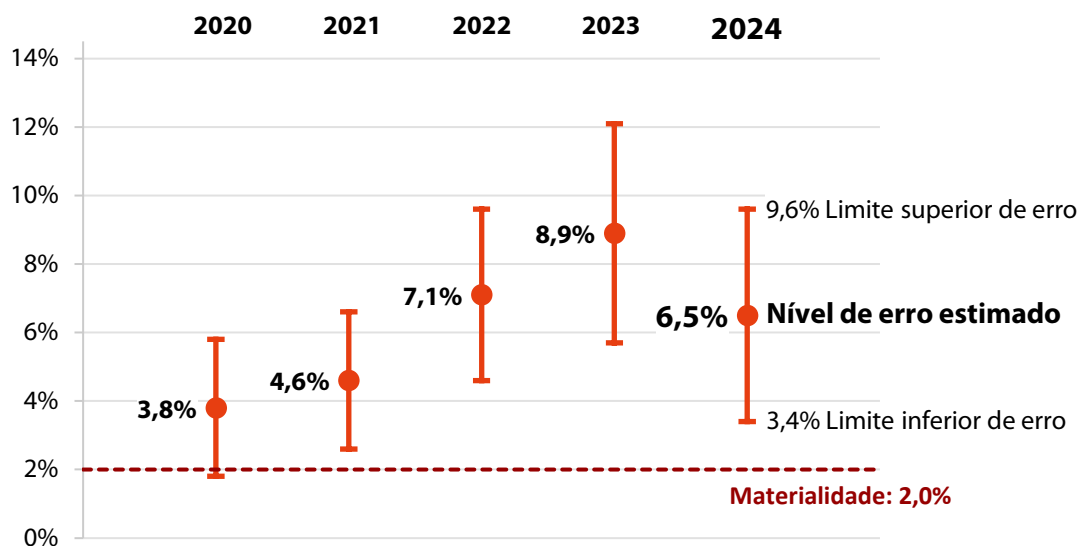
19 As operações de receitas não tinham um nível significativo de erros.

Despesas

20 Das 85 operações examinadas, 34 (40,0%) tinham erros. Com base nos 27 erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 6,5% (ver [figura 4](#)).

Figura 4 – Resultados dos testes das operações

Nível de erro estimado



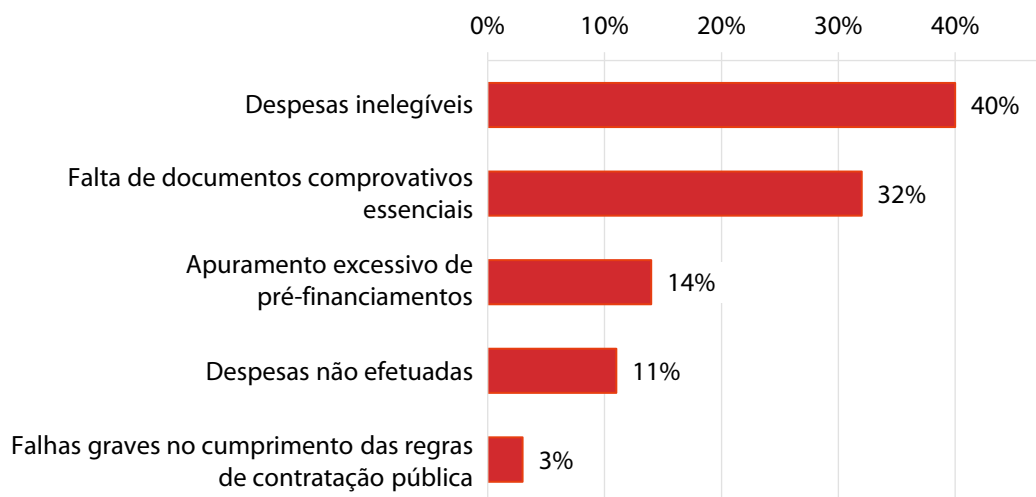
Dimensão da amostra (operações)

2020	2021	2022	2023	2024
140	140	140	140	85

Fonte: TCE.

21 A [figura 5](#) apresenta a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal para 2024, por tipo de erro. Os tipos de erro que mais contribuíram para esta estimativa foram despesas inelegíveis, falta de documentos comprovativos essenciais, apuramento excessivo de pré-financiamentos, despesas não efetuadas e falhas graves no cumprimento das regras de *contratação pública*.

Figura 5 – Repartição do nível de erro estimado por tipo de erro



Fonte: TCE.

22 A [caixa 1](#) mostra exemplos de erros quantificados pelo Tribunal.

Caixa 1

Despesas inelegíveis imputadas ao projeto

A Comissão celebrou um *acordo de contribuição* com uma organização internacional destinado à proteção dos migrantes e à reintegração no Norte de África. O custo total era de 58 milhões de euros, integralmente financiado pela UE.

A organização internacional imputou custos de assistência à reintegração de 4 496 migrantes, num total de 7,2 milhões de euros, incluindo um *montante fixo* de 250 euros por cada migrante que regressa da Líbia para o Chade. Este montante foi declarado para cobrir os custos e os serviços prestados por um assistente de reintegração empregado pelo gabinete da organização no Chade.

Porém, o montante fixo não foi claramente definido nem fundamentado no anexo do acordo de contribuição, como exigido pelas condições gerais. Além disso, a utilização desta categoria de custos não foi aprovada por via de uma análise prévia da Comissão e não foi especificada nas condições especiais do contrato.

Por conseguinte, o Tribunal considerou estes custos inelegíveis.

Falta de documentos comprovativos essenciais e despesas não efetuadas durante o período de execução do contrato

A Comissão celebrou uma convenção de subvenção para prestar apoio institucional a uma organização. O valor total do acordo foi de 23 milhões de euros, com uma contribuição da UE de 17 milhões de euros.

O Tribunal auditou os custos relacionados com as prestações que alguns membros do pessoal receberam no final dos contratos e detetou vários erros.

Num caso, não recebeu documentos comprovativos essenciais (por exemplo, um contrato de trabalho e uma folha de vencimento) para validar o direito do membro do pessoal às prestações declaradas, num montante total de 0,1 milhões de euros. Por conseguinte, o Tribunal considerou estes custos inelegíveis.

Acresce que, embora o período de execução do contrato tenha decorrido entre janeiro e dezembro de 2021, o Tribunal constatou que algumas das prestações declaradas (no montante de 0,7 milhões de euros) diziam respeito a pessoal cujos contratos tinham terminado em 2020, o que significa que os custos relativos a estas prestações foram suportados fora do período de execução do contrato. Por conseguinte, o Tribunal considerou estes custos inelegíveis.

Apuramento excessivo de pré-financiamentos: despesas aceites como elegíveis sem terem sido realizadas

O Tribunal auditou uma operação de 1,8 milhões de euros no âmbito de um acordo de contribuição celebrado com uma organização internacional. A ação foi executada em regime de *gestão indireta*, com uma contribuição da UE de 3,2 milhões de euros.

A operação dizia respeito ao apuramento do pré-financiamento com base no relatório financeiro apresentado pela organização internacional para o período até 31 de dezembro de 2023.

Durante a auditoria, o Tribunal constatou que o relatório financeiro incluía 0,4 milhões de euros que tinham sido incorretamente apurados, pois diziam respeito a *dotações* orçamentais e não a despesas reais. Por conseguinte, o Tribunal considerou este montante inelegível.

Falha grave no cumprimento das regras de contratação pública: deficiências nas especificações técnicas e nos critérios de adjudicação na aquisição de bombas solares

A Comissão celebrou uma convenção de subvenção com uma organização não-governamental (ONG) e os seus parceiros relativamente a um projeto na África Oriental destinado a reforçar as cadeias de valor dos produtos hortícolas e a capacitação económica dos jovens. O projeto foi avaliado em 0,6 milhões de euros, com um financiamento máximo da UE de 0,5 milhões de euros.

No âmbito do projeto, a ONG instalou cinco bombas solares em explorações agrícolas beneficiárias. As bombas foram adquiridas através de um procedimento por negociação, mas os pedidos de orçamento enviados pela ONG a três empresas não incluíam especificações técnicas nem critérios de avaliação. Duas empresas apresentaram propostas, tendo o contrato sido adjudicado à que apresentou a proposta mais onerosa. As razões citadas no relatório de avaliação desta decisão foram o desempenho anterior da empresa e a perceção quanto à sua fiabilidade.

A falta de especificações técnicas e de critérios de avaliação definidos implicou que o concorrente com a proposta mais baixa não teve a possibilidade de ser avaliado de forma equitativa. Consequentemente, não houve garantias de que o procedimento de contratação tenha assegurado a melhor relação qualidade/preço, pelo que o Tribunal considerou as despesas conexas inelegíveis.

23 Das 27 operações com *erros quantificáveis*, oito tinham erros devidos ao facto de os beneficiários não terem declarado separadamente montantes fixos e outros custos declarados ao abrigo das opções de custos simplificados (OCS), mas antes como parte dos custos de pessoal ou da discriminação das despesas. Os contratos não eram claros quanto ao que constitui um montante fixo. Esta falta de clareza aumenta o risco de os beneficiários comunicarem incorretamente as despesas e salienta a necessidade de a Comissão dar orientações mais claras sobre a utilização e a declaração dos montantes fixos (ver [caixa 1](#)).

24 O Tribunal constatou que em três operações houve um apuramento excessivo de pré-financiamentos, contribuindo com 0,9 pontos percentuais para o nível de erro estimado. Nestes casos, a Comissão aceitou relatórios financeiros que incluíam adiantamentos, os quais não constituem custos suportados e, por conseguinte, não são elegíveis (ver exemplo na [caixa 1](#)). No [Relatório Anual relativo a 2023](#), o Tribunal recomendou que a Comissão realizasse controlos suficientes para atenuar o risco de apuramento de montantes não elegíveis pagos a organizações avaliadas por pilares. A Comissão concordou em executar a recomendação até ao final de 2025.

25 Das 36 operações relativas a contratos ao abrigo do regime de gestão indireta com organizações avaliadas por pilares (organizações internacionais e agências estatais), 15 tinham erros quantificáveis, contribuindo com 2,8 pontos percentuais para o nível de erro estimado. Relativamente a estes contratos, a Comissão aceita as despesas com base num relatório financeiro e numa declaração de gestão. Esta última é uma declaração da própria organização sujeita a uma avaliação por pilares, certificando que as informações financeiras divulgadas são apresentadas corretamente e exatas e estão completas e conformes às obrigações previstas no contrato.

26 Tal como em anos anteriores, o Tribunal enfrentou atrasos na receção da documentação solicitada a algumas organizações internacionais e, consequentemente, na realização do seu trabalho. Estas apenas permitiram que o Tribunal consultasse os documentos de modo temporário e por via eletrónica, num ambiente apenas de visualização, sem os transferirem para o Tribunal. Esta situação dificultou o planeamento, a execução e o controlo da qualidade das auditorias. Estas dificuldades persistiram apesar das tentativas da Comissão para as resolver através de uma comunicação permanente com as organizações internacionais em causa. Em anteriores relatórios anuais⁷, o Tribunal recomendou que as organizações internacionais lhe facultassem acesso aos documentos de que necessita para o desempenho das suas funções, em conformidade com o TFUE. No [Relatório Anual relativo a 2023](#), recordou esta recomendação. Os pontos **8.13** do **capítulo 8** e **9.15** do **capítulo 9** do Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo a 2024 descrevem igualmente esta questão.

27 Em 13 casos de erros quantificáveis, a Comissão dispunha de informações suficientes para evitar ou detetar e corrigir os erros antes de aceitar as despesas. Se a Comissão tivesse utilizado devidamente todas as informações ao seu dispor, o nível de erro estimado teria sido inferior em 2,2 pontos percentuais.

28 O Tribunal detetou também 10 casos de incumprimento das *disposições* jurídicas e financeiras, mas sem *impacto* financeiro direto no orçamento da UE. Estes erros, que não eram quantificáveis, diziam respeito, por exemplo, ao incumprimento das regras da UE em matéria de visibilidade (ver [caixa 2](#)).

⁷ Relatórios anuais sobre os FED relativos aos exercícios de [2018](#) e [2020](#).

Caixa 2

Incumprimento das regras de visibilidade

O Tribunal auditou um apuramento de pré-financiamento no valor de 38 milhões de euros no âmbito de um acordo de contribuição celebrado com uma organização internacional e executado em regime de gestão indireta. O projeto visava reforçar o sistema de saúde, em apoio da cobertura universal dos cuidados de saúde, através de várias atividades. O custo total da ação ascendia a 215 milhões de euros, sendo a contribuição da UE de 208 milhões de euros (97%).

Os beneficiários dos fundos da União são obrigados a divulgar claramente o facto de a UE ter financiado, no todo ou em parte, a ação que estão a executar.

O Tribunal observou vários casos de incumprimento destas regras de visibilidade: a contribuição financeira da União não foi mencionada nos trabalhos artísticos produzidos para um fórum mundial da saúde, nem nos sítios Web oficiais de eventos subsidiados dedicados à cobertura universal de saúde, nem nos documentos relativos a uma subsubvenção concedida pela organização internacional a uma entidade pública de um país ACP.

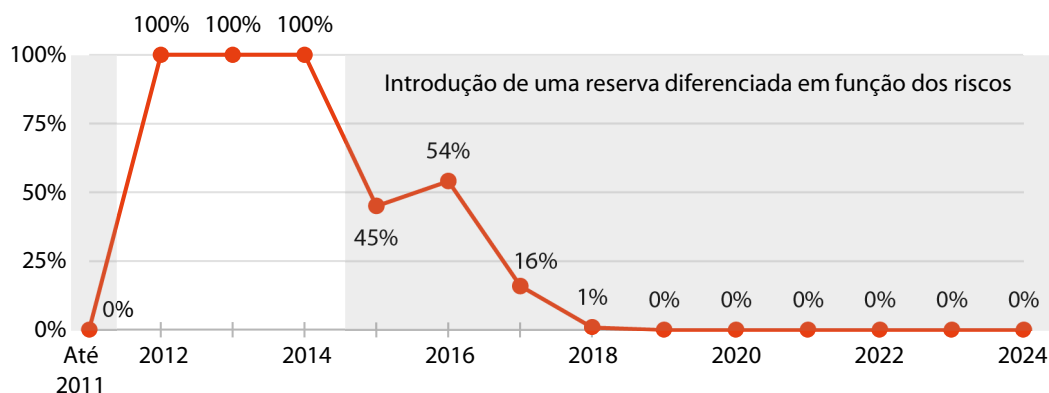
29 Ao longo dos anos, o Tribunal tem vindo a detetar cada vez menos erros em dois domínios de despesas, devido às condições de pagamento específicas. São eles: i) apoio orçamental; e ii) projetos sujeitos à "*abordagem nocional*". Em 2024, o Tribunal auditou quatro operações no âmbito da "*abordagem nocional*", mas a amostra não incluiu quaisquer operações de apoio orçamental. Os pontos **9.20** a **9.22** do **capítulo 9** do Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo a 2024 apresentam mais pormenores sobre o apoio orçamental e a abordagem nocional.

Exame do Relatório Anual de Atividades da DG INTPA relativo a 2024

30 A declaração de fiabilidade do Diretor-Geral da DG INTPA no RAA relativo a 2024 não contém *reservas*. A DG INTPA reduziu significativamente o âmbito das reservas (ou seja, a parte das despesas por elas coberta), de 16% em 2017 para 1% em 2018 e, a partir de 2019, para zero. A **figura 6** apresenta a evolução do âmbito das reservas constantes dos RAA em cada ano entre 2011 e 2024.

Figura 6 – Reservas constantes dos RAA da DG INTPA de 2011 a 2024

Despesas anuais sujeitas a reservas no RAA (percentagem)



Fonte: TCE, com base nos dados dos RAA da DG INTPA, 2011 a 2024.

31 A DG INTPA estima o montante global em risco no momento do pagamento em 89,7 milhões de euros (1,1% das despesas de 2024) e o montante global em risco no momento do encerramento em 78,6 milhões de euros (0,97% das despesas de 2024). Do montante em risco no momento do pagamento, a DG INTPA calcula, com base na média dos dados históricos, que 11,1 milhões de euros (12,4%) serão corrigidos pelos seus controlos nos anos seguintes (este montante é conhecido por "*capacidade corretiva*"). A Comissão comunicou 5,0 milhões de euros deste montante estimado como efetivamente executados em 2024. Tendo testado 60,9% deste valor (3,1 milhões de euros), o Tribunal constatou que 0,2 milhões de euros não deveriam ter sido comunicados como capacidade corretiva executada.

Estudo de 2024 sobre a TER

32 Em 2024, um contratante externo realizou o 13º estudo sobre a TER da DG INTPA. O objetivo do estudo é estimar a taxa dos erros que escaparam a todos os controlos de gestão da DG INTPA em todo o seu domínio de competência, a fim de tirar conclusões sobre a eficácia dos controlos. Trata-se de um elemento importante subjacente à *declaração de fiabilidade* do Diretor-Geral, que contribui para as informações sobre a regularidade no domínio das *ações externas* comunicadas no RAGE.

33 Os anteriores relatórios anuais do Tribunal⁸ sobre os FED já descreveram limitações nos estudos que podem ter contribuído para subestimar a TER. Em 2022, o Tribunal recomendou a melhoria da metodologia utilizada para o estudo sobre a TER, de modo a que os elementos de valor elevado fossem corretamente extrapolados. Este estudo baseia-se na metodologia e no manual da TER disponibilizados pela DG INTPA. Para o estudo de 2024, a DG INTPA utilizou uma amostra com a dimensão de 401 operações. O estudo estimou a TER global em 0,48%, pelo nono ano consecutivo abaixo do *limiar de materialidade* de 2% definido pela Comissão.

34 Em 2024, a Comissão decidiu rever a metodologia da TER com efeitos a partir de 2025. As alterações visam, nomeadamente, definir de forma mais clara o tratamento dos elementos de valor elevado e limitar a possibilidade de se basear inteiramente nos resultados dos controlos de gestão e no trabalho de outros auditores. No entanto, existem algumas lacunas. A metodologia revista continua a permitir classificar os erros como "isolados", o que significa que podem ser excluídos da extrapolação no cálculo da taxa de erro residual. Tal como nos anos anteriores, a auditoria centrar-se-á apenas nos contratos encerrados, ao passo que a maioria dos pagamentos da DG INTPA diz respeito a contratos em curso. Estão a decorrer os trabalhos preparatórios para a aplicação desta revisão metodológica, cuja correta aplicação o Tribunal deverá poder verificar no próximo ano (ver [anexo II](#)).

⁸ Relatórios Anuais sobre os FED relativos a [2017](#), [2018](#), [2019](#) e [2020](#).

Avaliação das concretizações dos projetos durante as visitas de auditoria do Tribunal

35 No âmbito das suas visitas de auditoria, o Tribunal avaliou também as concretizações dos projetos concluídos ou em fase de conclusão. O objetivo era formular observações sobre os aspetos do *desempenho* que vão além da regularidade das operações. A avaliação do Tribunal incluiu, entre outros aspetos, uma análise dos indicadores de *realizações* e de efeitos, bem como dos resultados obtidos pelos projetos.

36 Os resultados das verificações do Tribunal variaram. Em alguns casos, o financiamento foi utilizado de forma eficaz e contribuiu para a concretização dos objetivos dos projetos (ver [caixa 3](#)).

Caixa 3

Execução bem-sucedida de um projeto

A Comissão celebrou um *acordo de delegação* com uma agência estatal no valor de 8,65 milhões de euros para melhorar a transparência e a eficácia na gestão dos recursos públicos num país da África Austral e apoiar a mobilização das receitas internas. Uma avaliação externa classificou o projeto como "muito bem-sucedido". A auditoria do Tribunal confirmou que o projeto contribuiu para reforçar o planeamento orçamental e a gestão dos investimentos. Entre as realizações notáveis contam-se a introdução de uma orçamentação baseada nas realizações, o apoio a uma base de dados de investimentos públicos e uma iniciativa-piloto de escritórios móveis para aumentar a presença das autoridades fiscais nacionais em zonas remotas.

37 Contudo, tal como em anos anteriores⁹, o Tribunal também apontou casos em que os projetos da UE não alcançaram todos os objetivos (ver [caixa 4](#)). Em especial, as infraestruturas construídas no âmbito dos projetos nem sempre foram mantidas após a sua conclusão, o que suscita sérias questões quanto à sua durabilidade. A Comissão não avaliou sistematicamente o estado das infraestruturas dos projetos antes de realizar os pagamentos finais, nem procedeu a um seguimento para se assegurar de que essas infraestruturas continuavam a ser utilizadas.

⁹ Relatórios anuais sobre os FED relativos aos exercícios de 2022 e 2023.

Caixa 4

Projetos que não alcançaram todos os objetivos

a) Estufas caídas e explorações abandonadas

O Tribunal auditou um projeto de 600 000 euros para promover o emprego dos jovens através da agricultura sustentável com estufas num país da África Ocidental. A iniciativa incluiu a construção de estufas, sistemas de irrigação e estruturas de acolhimento de crianças para apoiar os jovens agricultores. Todavia, a maioria das estufas que o Tribunal observou durante as visitas de campo tinha caído pouco tempo depois da sua suposta conclusão devido à fragilidade das estruturas e à exposição a condições meteorológicas extremas. Em alguns locais, os sistemas de irrigação não estavam a funcionar devido a avarias das bombas solares, deixando as culturas murchar. As estruturas de acolhimento de crianças e de triagem das culturas também se encontravam gravemente danificadas ou devolutas.

Imagem 1 – Estufas caídas e em estado de degradação



Fonte: TCE, controlo no local.

b) Centro de curtimento de couro que nunca foi utilizado e instalações num mercado de aves de capoeira que não foram ocupadas

O Tribunal auditou um projeto de apoio à competitividade económica num país do Noroeste de África, que abrangia a construção de infraestruturas no valor total de 4 milhões de euros. O Tribunal visitou um centro de curtimento de couro e um mercado de aves de capoeira. A visita revelou que o centro de curtimento nunca tinha sido utilizado porque não satisfazia as necessidades dos utilizadores a que se destinava, pois as bacias não eram estanques.

Do mesmo modo, as instalações no mercado de aves de capoeira continuavam vazias meses após a sua conclusão por não terem os recursos necessários ao funcionamento quotidiano: não tinham eletricidade porque as autoridades locais deixaram de cobrir os custos dos serviços de utilidade pública após o termo do apoio da UE. Além disso, as decisões administrativas necessárias sobre a atribuição do espaço de venda de aves de capoeira ainda estavam pendentes a nível municipal.

Imagem 2 – Centro de curtimento de couro que nunca foi utilizado



Fonte: TCE, controle no local.

Conclusão e recomendações

Conclusão

38 Globalmente, as provas de auditoria mostram que as contas dos FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2024 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira, bem como os resultados das suas operações, os fluxos de caixa e a variação da situação líquida desse exercício, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro dos FED e com as regras contabilísticas baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público.

39 As provas globais de auditoria indicam que, no que se refere ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2024:

- a) as receitas dos FED não tinham um nível significativo de erros;
- b) as operações de pagamento dos FED tinham um nível significativo de erros (ver pontos [20](#) a [27](#)). O Tribunal estima que o nível de erro se situe em 6,5% com base nos seus testes das operações.

Recomendações

40 As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às recomendações formuladas nos relatórios anuais anteriores são apresentadas no [anexo II](#). O Tribunal continua a considerar que a recomendação 1 do [Relatório Anual relativo a 2020](#), sobre o acesso completo e oportuno aos documentos facultado por organizações internacionais, foi executada apenas em alguns aspetos. O Tribunal examinou duas recomendações formuladas no [Relatório Anual relativo a 2021](#). A Comissão executou ambas na maioria dos aspetos.

41 O Tribunal examinou igualmente seis recomendações do Relatório Anual sobre os FED relativo a [2022](#) e uma recomendação do Relatório Anual sobre os FED relativo a [2023](#) que exigiam uma ação imediata. A Comissão executou totalmente duas recomendações relativas a 2022, três na maioria dos aspetos e uma em alguns aspetos e executou totalmente a recomendação relativa a 2023 (ver [anexo II](#)). Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2024, o Tribunal formula as recomendações que se seguem à Comissão.

Recomendação 1 – Assegurar o cumprimento das regras de visibilidade

Reforçar os controlos para assegurar que tanto as organizações que executam contratos como os seus parceiros de execução cumprem as regras de visibilidade. Este reforço poderá incluir a exigência de provas do cumprimento antes do apuramento do montante final do pré-financiamento ou da realização do pagamento final.

Prazo de execução: final de 2027

Recomendação 2 – Reforçar os controlos relativos aos montantes fixos ou outros custos declarados ao abrigo das opções de custos simplificados

Para reduzir o risco de os beneficiários declararem incorretamente montantes fixos ou outros custos declarados ao abrigo das OCS, a Comissão deve:

- a) dar-lhes mais orientações e clarificar o que constitui um montante fixo;
- b) no respeitante aos custos declarados ao abrigo das OCS, garantir que a metodologia subjacente foi sujeita a uma avaliação *ex ante* cujo resultado foi positivo, conforme definido nos procedimentos da Comissão. Além disso, deve verificar se, quando declarados, esses custos cumprem os requisitos contratuais.

Prazo de execução: final de 2026

Recomendação 3 – Tomar medidas para aumentar a durabilidade dos projetos

A Comissão deve tomar medidas para aumentar a durabilidade dos projetos, de modo a preservar qualquer infraestrutura construída no âmbito dos mesmos. Em especial, deve:

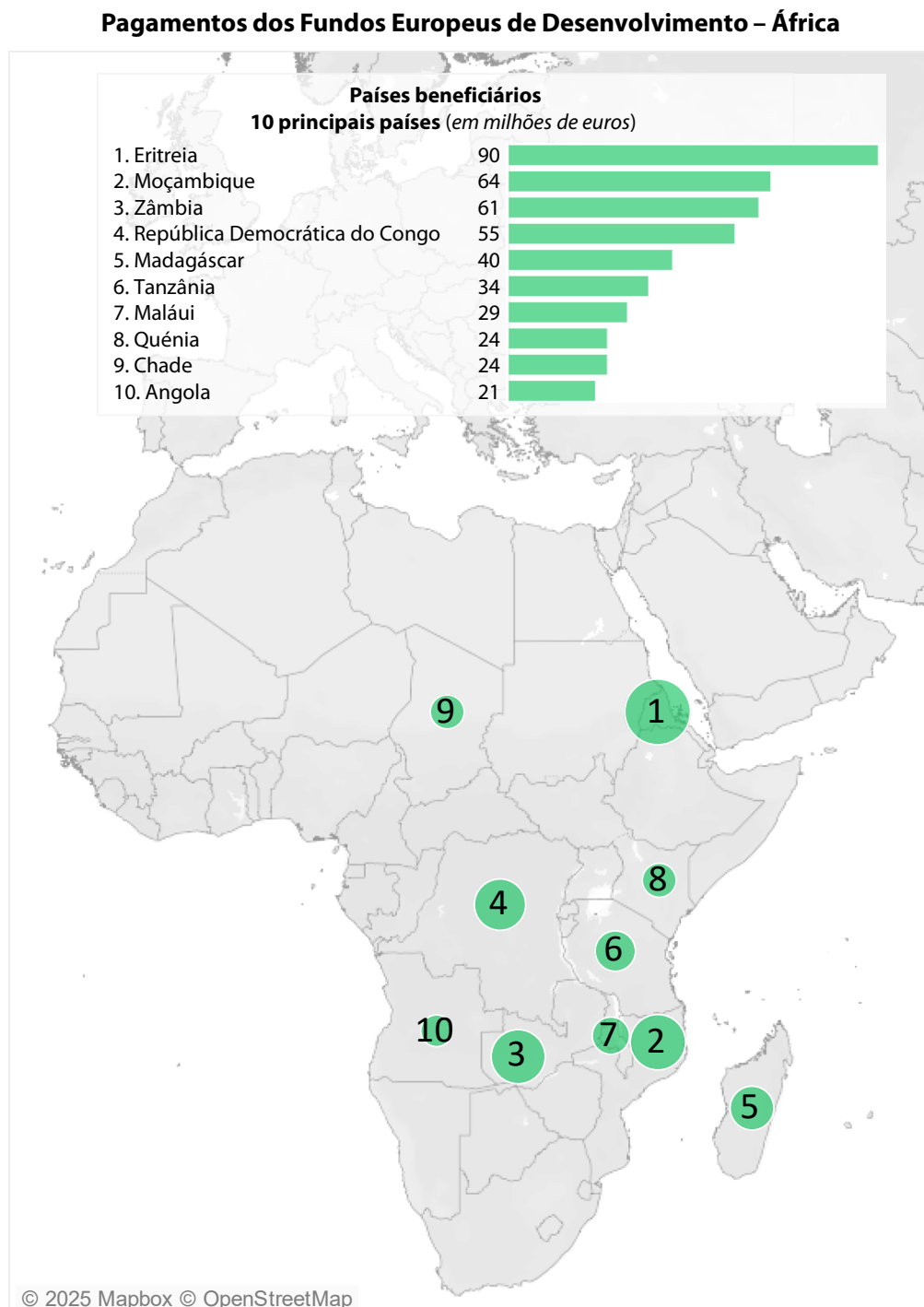
- a) articular-se melhor com as autoridades nacionais, de forma a verificar se os projetos de infraestruturas dispõem de recursos suficientes para as operações quotidianas e a manutenção e se os destinatários finais têm a formação e os conhecimentos especializados adequados;
- b) reforçar os controlos sobre a utilização real dessas infraestruturas, por exemplo através de visitas no local;
- c) ter em conta os resultados destes controlos em decisões ou instrumentos de financiamento futuros de natureza semelhante e aplicar os ensinamentos retirados.

Prazo de execução: final de 2026

Anexos

Anexo I – Pagamentos do FED aos principais países beneficiários: África, Caraíbas e Pacífico

Pagamentos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento em 2024 – África

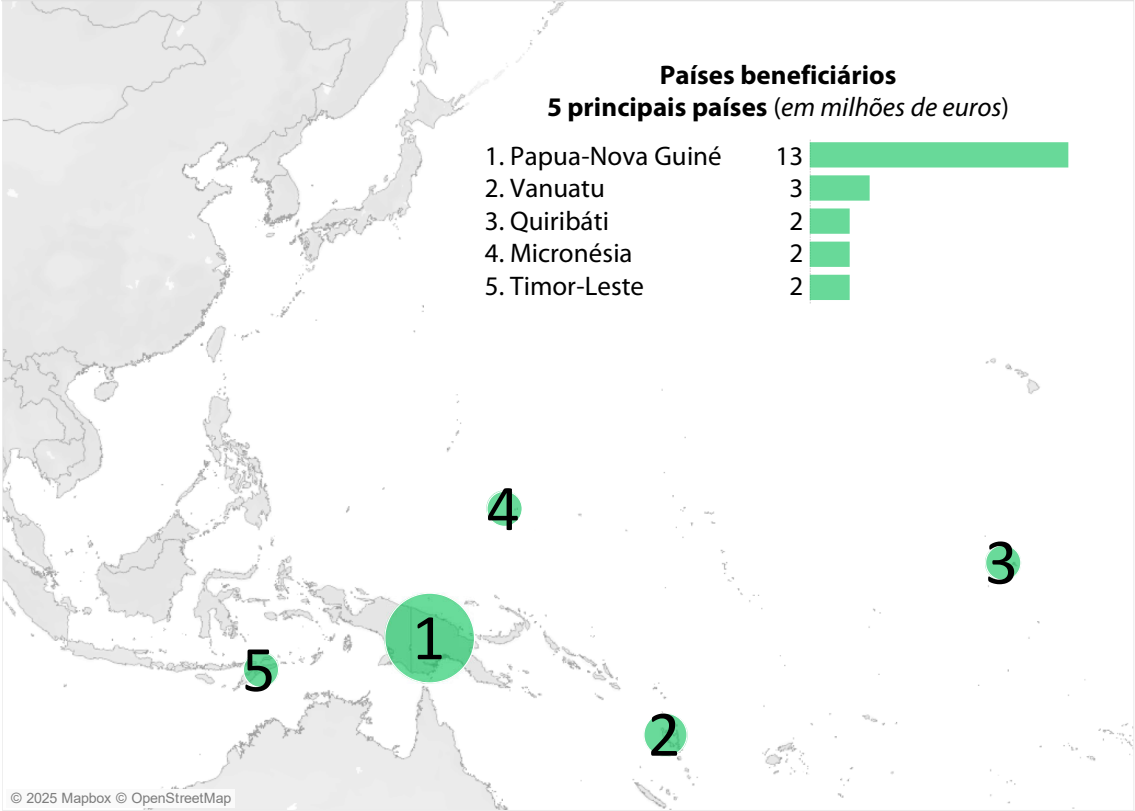


Fonte: mapa de fundo proveniente de © Mapbox e © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

10 principais países beneficiários nos anos anteriores (milhões de euros)							
2019		2020		2021		2022	
Nigéria	119	Senegal	141	Somália	219	Moçambique	104
Mali	103	Burquina Fasso	141	República Democrática do Congo	109	Sudão	100
Burquina Fasso	94	Benim	116	Tanzânia	101	Uganda	60
Etiópia	91	Moçambique	114	Uganda	84	República Democrática do Congo	57
República do Congo	91	Nigéria	104	Niger	81	Zâmbia	56
Nigéria	91	Niger	104	Maláui	79	Maláui	51
Maláui	87	Gana	100	Moçambique	74	Chade	48
Tanzânia	71	Chade	95	Sudão	70	Tanzânia	48
Uganda	64	República Democrática do Congo	93	Nigéria	66	Burundi	48
Ruanda	60	Uganda	90	Quénia	65	Quénia	48
							40

Pagamentos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento
em 2024 – Pacífico

Pagamentos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento – Pacífico

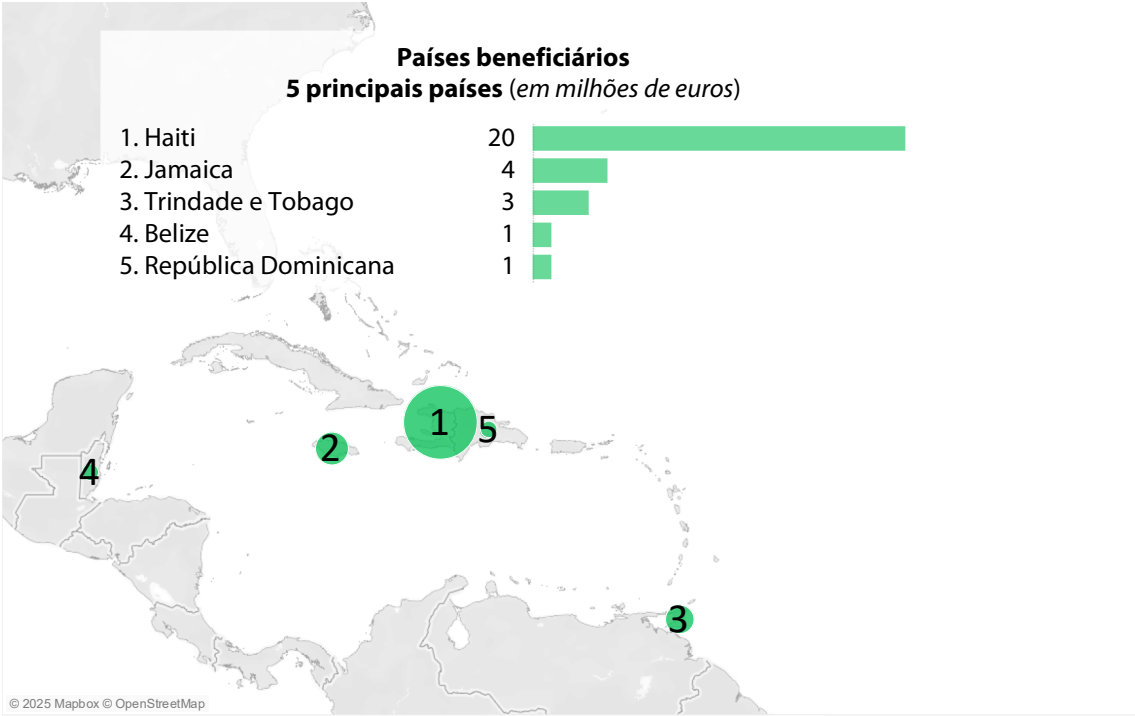


Fonte: mapa de fundo proveniente de © Mapbox e © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

5 principais países beneficiários nos anos anteriores (milhões de euros)									
2019		2020		2021		2022		2023	
Papua-Nova Guiné	14	Timor-Leste	19	Papua-Nova Guiné	29	Papua-Nova Guiné	23	Papua-Nova Guiné	24
Nova Caledónia	13	Vanuatu	12	Timor-Leste	9	Timor-Leste	11	Timor-Leste	7
Polinésia Francesa	11	Fiji	11	Vanuatu	6	Fiji	5	Fiji	7
Timor-Leste	7	Papua-Nova Guiné	10	Fiji	5	Vanuatu	4	Vanuatu	5
Ilhas Salomão	4	Ilhas Salomão	8	Ilhas Marshall	3	Quiribáti	4	Quiribáti	3

Pagamentos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento
em 2024 – Caraíbas

Pagamentos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento – Caraíbas



Fonte: mapa de fundo proveniente de © Mapbox e © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

5 principais países beneficiários nos anos anteriores (milhões de euros)									
2019		2020		2021		2022		2023	
Haiti	35	Haiti	76	Haiti	47	Haiti	18	Haiti	19
República Dominicana	19	Jamaica	23	Jamaica	11	Jamaica	7	Suriname	6
Jamaica	10	República Dominicana	15	Guiana	8	República Dominicana	6	Belize	4
Dominica	9	Guiana	10	Belize	7	Belize	3	República Dominicana	4
Curaçau	7	Suriname	3	República Dominicana	6	Dominica	3	Jamaica	3

Anexo II – Seguimento das recomendações

Nível de execução:  totalmente executada  executada na maior parte dos aspetos  executada em alguns aspetos
 não executada  já não é pertinente ou avaliação inconclusiva

Nível de aceitação:  aceite  parcialmente aceite  não aceite  sem informações

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2020	Recomendação 1 Tomar medidas para que as organizações internacionais facultem ao Tribunal um acesso completo, ilimitado e oportuno aos documentos necessários ao desempenho das suas funções em conformidade com o TFUE, e não apenas em formato de leitura. Prazo: final de 2021			A Comissão intensificou a comunicação com as organizações internacionais relativamente ao acesso do Tribunal aos documentos. Algumas delas continuam a facultar acesso em modo apenas de leitura à documentação de apoio (ver ponto 26).

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2021	Recomendação 1 Reforçar o controlo interno para assegurar que não são assinados contratos sem a existência de uma base jurídica válida. Prazo: final de 2023			A Comissão harmonizou e simplificou os procedimentos e as condições contratuais através da adoção do "modelo de convenção de subvenção" e da integração no <i>eGrants</i> . Estas medidas estão a ser finalizadas. Além disso, as listas de controlo pertinentes foram melhoradas para assegurar que não são assinados contratos sem a existência de uma base jurídica válida. O pessoal da sede e das delegações foi informado destas alterações através de uma nota enviada em dezembro de 2023.
	Recomendação 2 Tomar as medidas adequadas para garantir que quaisquer autorizações ou adiantamentos declarados pelos beneficiários, nos seus relatórios financeiros, como custos suportados são deduzidos antes da realização dos pagamentos ou apuramentos. Prazo: final de 2023			A Comissão tomou medidas como a emissão de orientações, a introdução de uma lista de controlo adicional e a participação em ações de sensibilização, em especial na reunião de 2024 do grupo técnico de referência Comissão-ONU.
2022	Recomendação 1 Verificar se todos os saldos contabilísticos dos FED encerrados são apurados e se as informações constantes das contas anuais são atualizadas em tempo útil. Prazo: a tempo da elaboração das contas de 2023			

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
	Recomendação 2 Verificar se os pré-financiamentos e as faturas são apurados em tempo útil. Prazo: final de 2024			Em 2024, a DG INTPA realizou uma análise dos riscos orçamentais e emitiu instruções destinadas a reduzir ainda mais o montante de pré-financiamentos antigos ainda não apurados.
	Recomendação 3 Adotar as medidas adequadas para melhorar os sistemas de controlo das delegações da UE, de modo a que os montantes ainda não despendidos, mas declarados como custos efetuados, sejam assinalados antes da realização de pagamentos ou do apuramento de despesas. Prazo: final de 2024			A Comissão está a rever a sua estratégia de controlo. Alguns dos resultados esperados são a melhoria das orientações sobre a comunicação de informações financeiras, mas também a melhoria dos controlos <i>ex ante</i> , de modo a prevenir melhor os erros (incluindo os apuramentos excessivos).
	Recomendação 4 Reiterar aos beneficiários de projetos da UE que devem respeitar as condições contratuais relativas à elegibilidade do IVA e realizar os controlos necessários para garantir que o IVA dedutível não é imputado aos projetos. Prazo: final de 2024			

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
	Recomendação 5 Ter em conta todas as informações técnicas e financeiras disponíveis para evitar, ou detetar e corrigir, erros antes de aceitar as despesas. Prazo: final de 2024			A Comissão está a rever a sua estratégia de controlo e, com o apoio de uma empresa de consultoria, iniciou um estudo em 2024 para investigar a <i>eficiência</i> e a eficácia dos atuais controlos e formas de os melhorar. Prevê-se que as conclusões sejam apresentadas em 2025.
	Recomendação 6 Melhorar a metodologia utilizada para o estudo sobre a TER, de modo a que os elementos de valor elevado sejam corretamente extrapolados, e verificar se o contratante a aplica devidamente. Prazo: final de 2024			A Comissão não aceitou esta recomendação. No entanto, em maio de 2024, na sequência de uma revisão da estratégia de controlo da DG INTPA, reavaliou a metodologia da TER e clarificou a metodologia para extrapolar elementos de valor elevado. Esta nova metodologia da TER deverá entrar em vigor em 2025. Estão a decorrer os trabalhos preparatórios para a sua execução, cuja correta aplicação o Tribunal deverá poder avaliar a partir desse ano (ver ponto 34).
2023	Recomendação 1 Ao calcular as estimativas relativas ao corte de operações durante a elaboração das contas provisórias, ter em conta as alterações dos contratos ocorridas após o final do período de comunicação de informações. Prazo: a partir das contas relativas a 2024			

**Respostas da Comissão Europeia
ao Relatório Anual sobre as atividades
financiadas pelos 9º, 10º e 11º
Fundos Europeus de Desenvolvimento
(FED) relativo ao exercício de 2024**

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2024 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU: RELATÓRIO SOBRE AS ATIVIDADES DOS 9.º, 10.º E 11.º FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO RELATIVO AO EXERCÍCIO DE 2024

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão congratula-se com o relatório do Tribunal de Contas Europeu, toma nota das constatações e está empenhada em aplicar as medidas corretivas adequadas sempre que necessário. A Comissão regista com satisfação que a taxa de erro comunicada pelo Tribunal diminuiu para 6,5 % este ano, em comparação com 8,9 % e 7,1 % em 2023 e 2022, respetivamente. A Comissão está a intensificar os esforços para reduzir ainda mais a taxa de erro no futuro. A Comissão toma nota do exemplo da realização bem-sucedida de um projeto e acompanha de perto a execução dos projetos financiados pela UE. A Comissão está empenhada em tomar medidas corretivas nos casos em que os parceiros de execução não cumpram as suas obrigações.

A Comissão gostaria de salientar que a execução dos FED tem lugar em ambientes de risco, complexos e com uma evolução cada vez mais rápida. Caracteriza-se pela diversidade:

- em termos de dispersão geográfica, abrangendo muitas delegações da União em todo o mundo,
- em termos de entidades de execução e países parceiros com diferentes capacidades de gestão e controlo, desde pequenas ONG locais a organizações internacionais, e
- em termos de métodos de prestação de assistência, incluindo projetos tradicionais, apoio orçamental, programas de apoio a políticas setoriais, contribuições para instrumentos globais, financiamento misto, garantias orçamentais e outras modalidades de execução de auxílios.

Além disso, a Comissão enfrenta desafios na afetação de pessoal a delegações localizadas em países mais desfavorecidos, bem como uma escassez de profissionais especializados, tanto nas delegações da União como na sede. No entanto, a Comissão toma todas as medidas necessárias para assegurar uma execução plena e eficiente dos FED, em conformidade com o quadro jurídico e financeiro em vigor. A Comissão continua a adaptar e a aperfeiçoar os seus procedimentos para reduzir ainda mais o risco de erros, tendo em conta, entre outros elementos, os resultados da declaração de fiabilidade do TCE. Nomeadamente, a Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA) da Comissão está a adaptar a sua estratégia global de controlo, a fim de combater as causas profundas dos erros e responder às recomendações do TCE.

A taxa de erro anual do TCE mede, entre outros, os erros em contratos que ainda podem ser sujeitos a controlos e correções pela Comissão nos exercícios contabilísticos subsequentes. Através do estudo sobre a taxa de erro residual (TER), a Comissão estima um nível de erro com base numa amostra representativa de contratos encerrados — nessa altura, muitas questões terão sido resolvidas. A taxa de erro do TCE e a taxa de erro residual da Comissão para as despesas dos FED em 2024 não são, por conseguinte, diretamente comparáveis.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Fiabilidade das contas

A Comissão assinala que, do total de 446 milhões de EUR de pagamentos de pré-financiamentos que permanecem por apurar durante mais de 10 anos, 426 milhões de EUR dizem respeito a dois contratos ao abrigo do Fundo Fiduciário UE-África para as Infraestruturas. O objetivo deste fundo fiduciário consiste em prestar apoio financeiro através de subvenções a projetos de infraestruturas, potencializando assim o financiamento a longo prazo disponibilizado pelos financiadores dos projetos (instituições de financiamento do desenvolvimento específicas que foram designadas por cada doador do fundo fiduciário). Os dois contratos terminarão em 2030 e o apuramento anual do anterior pré-financiamento do fundo fiduciário é muito limitado e é repartido ao longo de anos. Com vista a refletir melhor as condições contratuais, o montante de 392 milhões de EUR foi reclassificado como pré-financiamento a longo prazo. Estes dois casos representam 96 % dos pré-financiamentos com mais de 10 anos em aberto. Além disso, 2,8 milhões estão relacionados com um processo contencioso antigo.

A fim de reduzir os pré-financiamentos antigos em aberto, a Comissão já estabeleceu e continuará a realizar vários controlos anuais. O painel de carteira de projetos utilizado pela Comissão desde outubro de 2023 continuará a apoiar a redução de pré-financiamentos antigos em aberto dos FED:

- ao realçar os esforços a envidar por cada delegação ou unidade; e
- ao identificar quais as operações que devem ser tratadas com caráter prioritário.

2. Regularidade das operações

Despesas

A Comissão concorda que seriam benéficas orientações adicionais sobre os montantes fixos (ver recomendação 2, alínea a), do relatório do TCE). Ao mesmo tempo, considera que quatro dos oito erros estão relacionados com operações em regime de gestão indireta com contratos executados por entidades avaliadas por pilares que apresentam um relatório financeiro global que não inclui uma lista de despesas pormenorizada. Para os contratos em regime de gestão indireta, estes montantes fixos são uma componente de outros custos (muitas vezes, custos relativos ao pessoal) e não são visíveis no relatório.

A Comissão prossegue os seus esforços para corrigir os erros relacionados com os contratos ao abrigo do regime de gestão indireta com organizações avaliadas por pilares (ver [ponto 25](#)), sensibilizando regularmente o seu pessoal, através de notas, boletins informativos e formações, sobre a forma de aplicar corretamente o quadro contratual e os procedimentos pertinentes no que diz respeito à análise das informações técnicas e financeiras disponíveis antes da aceitação das despesas.

A Comissão reforçou igualmente a sua análise de constatações recorrentes e sistémicas, a fim de prevenir, detetar e corrigir erros. Esta análise e os erros mais frequentes são debatidos com organizações parceiras, nomeadamente as Nações Unidas, em reuniões anuais de grupos de trabalho, como o grupo de trabalho do Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo UE-ONU.

A Comissão congratula-se com a observação (ver [ponto 26](#)) de que intensificou a comunicação com as organizações internacionais, a fim de sensibilizar para a necessidade de garantir que os auditores do TCE tenham acesso aos documentos ao realizar auditorias a projetos financiados pela UE.

A Comissão tomou inúmeras medidas a este respeito: facilitou o debate entre as organizações das Nações Unidas e o TCE e apoiou todas as iniciativas destinadas a encontrar soluções permanentes em matéria de acesso e conservação de documentos. A questão é regularmente incluída na ordem de trabalhos das reuniões com os parceiros, nomeadamente na reunião formal do grupo do Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo UE-ONU e do grupo de referência conjunto mais operacional, que debate sistematicamente questões em matéria de auditoria e de controlo.

No entanto, a Comissão reconhece que, apesar de todos os esforços envidados, persistem alguns condicionalismos em matéria de acesso aos documentos, devido aos quadros jurídicos em vigor dos parceiros responsáveis pela execução. A Comissão continuará a prestar apoio aos auditores e a colaborar com as organizações parceiras para facilitar as auditorias do TCE.

Exame do relatório anual de atividades da DG INTPA relativo a 2024

A DG INTPA segue as regras e orientações institucionais da Comissão quanto à emissão de uma reserva no âmbito do RAA. Em 2024, a taxa de erro residual calculada pela DG INTPA manteve-se abaixo do limiar de materialidade de 2 %.

Estudo de 2024 sobre a taxa de erro residual

O estudo sobre a taxa de erro residual (TER) é um elemento importante que apoia a declaração de fiabilidade do diretor-geral da DG INTPA, mas não constitui a única fonte de fiabilidade. A DG INTPA dispõe de um quadro de controlo interno e de uma estratégia de controlo abrangentes que englobam todo o ciclo de execução. Todos os elementos do quadro de controlo contribuem para garantir a fiabilidade que é comunicada no relatório anual de atividades. Este último constitui a base para as informações sobre a regularidade incluídas no relatório anual sobre a gestão e a execução (RAGE).

A Comissão reconhece as limitações em termos de controlos constantes do Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo com as Nações Unidas e está a procurar soluções viáveis, aceitáveis para ambas as partes. A Comissão continua a trabalhar no sentido de melhorar a metodologia da TER. Está já a ser utilizada uma nova abordagem para dar resposta às observações do Tribunal, tendo em vista a execução do estudo sobre a TER de 2025.

3. Avaliação das concretizações dos projetos durante as visitas de auditoria do TCE

A Comissão concorda com a importância de assegurar a sustentabilidade dos projetos de infraestruturas (ver [ponto 37](#) e [caixa 4](#) do relatório do TCE). Para alcançar este objetivo, a Comissão envolve sistematicamente as autoridades nacionais (e, se for caso disso, locais) desde o início, procura obter compromissos a longo prazo, integra a sustentabilidade na conceção dos projetos e procura coordenação e sinergia com outros parceiros, em especial para apoiar/reforçar os quadros institucionais de manutenção.

No entanto, a durabilidade a longo prazo dos projetos de infraestruturas depende, em última análise, das estratégias e políticas nacionais, bem como do empenho contínuo das autoridades nacionais na afetação de recursos financeiros e humanos adequados, no desenvolvimento das capacidades técnicas existentes e do quadro regulamentar. Esta é também uma preocupação estratégica para outros doadores, em especial os Estados-Membros da UE.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1 — Assegurar o cumprimento das regras de visibilidade

Reforçar os controlos para assegurar que tanto as organizações que executam contratos como os seus parceiros de execução cumprem as regras de visibilidade. Este reforço poderá incluir a exigência de provas do cumprimento antes do apuramento do montante final do pré-financiamento ou da realização do pagamento final.

Prazo de execução previsto: final de 2027.

A Comissão **aceita** esta recomendação.

Recomendação 2 — Reforçar os controlos relacionados com montantes fixos ou outros custos declarados no âmbito das opções de custos simplificados

Para reduzir o risco de os beneficiários declararem incorretamente montantes fixos ou outros custos declarados no âmbito das opções de custos simplificados, a Comissão deve:

- (a) dar-lhes mais orientações e clarificar o que constitui um montante fixo; e**
- (b) assegurar, no que diz respeito aos custos declarados no âmbito das opções de custos simplificados, que a metodologia subjacente foi objeto de uma avaliação *ex ante* positiva, em conformidade com os procedimentos da Comissão. Além disso, deve verificar se, quando reclamados, esses custos cumprem os requisitos contratuais.**

Prazo de execução previsto: final de 2026.

A Comissão **aceita** esta recomendação.

Recomendação 3 — Tomar medidas para aumentar a durabilidade dos projetos

A Comissão deve tomar medidas para aumentar a durabilidade dos projetos, de modo a preservar qualquer infraestrutura construída no âmbito dos mesmos. Em especial, deve:

- (a) articular-se melhor com as autoridades nacionais para que os projetos de infraestruturas disponham de recursos suficientes para as operações quotidianas e a manutenção e para que os destinatários finais tenham a formação e os conhecimentos especializados adequados;**
- (b) reforçar os controlos, por exemplo, através de visitas ao local, relacionados com a utilização real dessas infraestruturas; e**

(c) ter em conta os resultados destes controlos em decisões ou instrumentos de financiamento futuros de natureza semelhante e aplicar os ensinamentos retirados.

Prazo de execução previsto: final de 2026.

A Comissão **aceita** esta recomendação. A Comissão continuará a explorar formas inovadoras de reforçar a conceção, a utilização eficaz e a durabilidade das infraestruturas apoiadas.

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.

Capítulo 3:

- [Figuras 3.1, 3.4, 3.5, 3.6, 3.7 e 3.8:](#)
Estas figuras foram concebidas com ícones de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

Capítulo 6:

- [Figura 6.2:](#)
Esta figura foi concebida com ícones de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.
- [Figura 6.3:](#)
Esta figura foi concebida com o ícone  de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.
- [Figura 6.4:](#)
Esta figura foi concebida com o ícone  de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

- Figura 6.5:
Esta figura foi concebida com ícones de [Flaticon.com](https://www.flaticon.com/). © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

Capítulo 9:

- Anexo 9.1:
Criado pelo TCE com "Tableau", mapa de fundo proveniente de © [Mapbox](https://www.mapbox.com/) e © [OpenStreetMap](https://www.openstreetmap.org/) licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Capítulo 11:

- Figura 11.5:

Esta figura foi concebida com os ícones , ,  e  de [Flaticon.com](https://www.flaticon.com/). © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

- Figura 11.6:

Esta figura foi concebida com os ícones ,  e  de [Flaticon.com](https://www.flaticon.com/). © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

Os ícones utilizados  foram modificados pelo TCE, © **By Ramziia** – stock.adobe.com.

- Figura 11.7:

Esta figura foi concebida com os ícones  e  de [Flaticon.com](https://www.flaticon.com/). © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

FED:

- Anexo I:
Criado pelo TCE com "Tableau", mapa de fundo proveniente de © [Mapbox](https://www.mapbox.com/) e © [OpenStreetMap](https://www.openstreetmap.org/) licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

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

Tribunal de Contas Europeu, *Relatórios Anuais sobre a execução do orçamento da UE e sobre as atividades financiadas pelos 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativos ao exercício de 2024*, Serviço das Publicações da União Europeia, 2025

O Relatório Anual do Tribunal apresenta a sua opinião sobre a fiabilidade das contas anuais da União e a conformidade das operações relativas às receitas e despesas subjacentes com as regras e os regulamentos aplicáveis. Inclui igualmente a análise de aspetos relacionados com a gestão orçamental e financeira e o desempenho da execução do orçamento da UE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia