2025

Relatórios Anuais

- sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2025
- sobre as atividades financiadas pelos nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2025

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, 2026

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 2 e 9 de julho de 2026, adotou os seus

RELATÓRIOS ANUAIS
relativos ao exercício de 2025

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, Iliana Ivanova, Bettina Jakobsen, Jan Gregor, Mihails Kozlovs, Ildikó Gáll-Pelcz, Annemie Turtelboom, Ivana Maletić, Joëlle Elvinger, Helga Berger, Marek Opioła, Jorg Kristijan Petrovič, Stef Blok, George-Marius Hyzler, Lefteris Christoforou, Laima Liucija Andrikienė, Keit Pentus-Rosimannus, Katarína Kaszasová, João Leão, Alejandro Blanco Fernández, Carlo Alberto Manfredi Selvaggi, Petri Sarvamaa, Hans Lindblad, Lucian Romaşcanu, Pierre Moscovici e Daniel Caspary

Índice

	Página
Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2025	**5**
Respostas das instituições ao Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2025	**458**
Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2025	**582**
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 2025	**622**

Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2025

Os trabalhos respeitantes ao relatório anual sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2025 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), Hans Lindblad (capítulos 3 e 12), Katarína Kaszasová (capítulo 4), Mihails Kozlovs (capítulo 5), Stef Blok (capítulo 6), Iliana Ivanova (capítulo 7), Marek Opioła (capítulo 8), Laima Liucija Andrikienė (capítulo 9), Pierre Moscovici (capítulo 10) e Petri Sarvamaa (apêndice).

Da esquerda para a direita: Pierre Moscovici, Hans Lindblad, Petri Sarvamaa, Laima Liucija Andrikienė, Stef Blok, Katarína Kaszasová, Jan Gregor, Iliana Ivanova, Marek Opioła, Lefteris Christoforou e Mihails Kozlovs

Índice

		Página
Introdução geral		8
Capítulo 1	Declaração de Fiabilidade e informações em seu apoio	11
Capítulo 2	Gestão orçamental e financeira	70
Capítulo 3	Orçamento da UE: obter resultados	125
Capítulo 4	Receitas	169
Capítulo 5	Mercado único, inovação e digital	199
Capítulo 6	Coesão, resiliência e valores	222
Capítulo 7	Recursos naturais e ambiente	265
Capítulo 8	Migração e gestão das fronteiras Segurança e defesa	288
Capítulo 9	Vizinhança e mundo	314
Capítulo 10	Administração pública europeia	336
Capítulo 11	Mecanismo de Recuperação e Resiliência	348
Capítulo 12	Seguimento das recomendações formuladas nos relatórios especiais do Tribunal publicados desde 2022	396
Apêndice		452
Respostas das instituições		458

Introdução geral

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. 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 *quadro financeiro plurianual (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] TFUE, artigos 285º a 287º.

[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 publicados em 2025; e o desempenho dos programas de despesas no âmbito da rubrica 2, "Coesão, resiliência e valores", do QFP;

— 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 gestão e de controlo 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 2022;

— 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.-XLVII.
Introdução	1.1.-1.3.
Fiabilidade das contas	1.4.-1.19.
O resultado económico do exercício é negativo, enquanto o resultado orçamental é positivo	1.6.-1.8.
Observações relativas às contas anuais consolidadas de 2025	1.9.-1.16.
Observações decorrentes da auditoria informática do Tribunal ao SUMMA	1.17.-1.19.
Regularidade das operações	1.20.-1.37.
A opinião do Tribunal abrange as operações de receitas e despesas orçamentais	1.21.-1.23.
Receitas sem erros materiais, mas uma parte significativa das despesas tem erros materiais	1.24.-1.31.
Os erros de elegibilidade continuam a ser os que mais contribuem para o nível de erro estimado, tendo aumentado os erros na contratação pública e nos procedimentos de concessão de subvenções	1.32.-1.35.
As alterações à metodologia do Tribunal para quantificar os erros na contratação pública reduziram ligeiramente o nível de erro estimado	1.36.-1.37.
Informações da Comissão sobre regularidade	1.38.-1.48.
O nível de erro comunicado pela Comissão não é diretamente comparável com a estimativa de erro do Tribunal e é provável que esteja subestimado	1.38.-1.48.

O Tribunal comunica os casos de suspeita de fraude à Procuradoria Europeia e ao OLAF 1.49.-1.57.

Conclusões e recomendações 1.58.-1.60.

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 consolidadas[1] e pelos relatórios de execução orçamental[2], relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2025, aprovadas pela Comissão em 24 de junho de 2026;

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 2025 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] 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), artigo 249º, JO L 2024/2509 de 26.9.2024, p. 1.

[2] Ibid., artigo 250º.

Ênfase – introdução do SUMMA

III. O Tribunal chama a atenção para a nota 1.4.3 das contas anuais consolidadas, em que se descreve a transição para o novo sistema financeiro informático da Comissão, o SUMMA. As contas anuais consolidadas de 2025 são o primeiro conjunto de contas elaborado com base em informações financeiras comunicadas no SUMMA. Durante o processo de encerramento do exercício, a gestão detetou problemas decorrentes do novo sistema que afetaram significativamente a elaboração das contas. Posteriormente, o Tribunal detetou outros problemas durante o processo da auditoria. Foi necessário efetuar ajustamentos manuais e procedimentos de conciliação. A Comissão pretende melhorar e continuar a desenvolver o novo sistema e os controlos conexos nos próximos anos. Esta questão não altera a opinião do Tribunal.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

Receitas

Opinião sobre a legalidade e regularidade das receitas

IV. Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2025 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Despesas

V. Em relação a 2025, 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

VI. 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 2025 estão materialmente afetadas por erros.

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

VII. 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 2025 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Elementos em que se baseiam as opiniões

VIII. 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 ***XLII***) e sobre as despesas do MRR (ver ponto ***XLIV***). 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

IX. O nível global de erro estimado pelo Tribunal para as despesas orçamentais aceites nas contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2025 é de 3,8%. 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 5,6%. Este tipo de despesas ascendeu a 75,8 mil milhões de euros em 2025, o que representa 58,0% da população de auditoria do Tribunal. 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

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

- dos 37 pagamentos do MRR aos Estados-Membros (e apuramentos de pré-financiamentos conexos), nove tinham constatações com expressão quantitativa. Seis destes pagamentos tinham erros materiais;
- insuficiências na avaliação *ex ante* realizada pela Comissão;

- casos de marcos/metas definidos de forma vaga, que agravaram o risco de que o seu cumprimento satisfatório seja avaliado de forma discricionária;
- insuficiências persistentes nos sistemas de controlo dos Estados-Membros, designadamente irregularidades na contratação pública e nos auxílios estatais;
- problemas na fiabilidade das informações que os Estados-Membros incluíram nos seus pedidos de pagamento.

XI. No ano passado, no primeiro pagamento à Polónia[3], o Tribunal não tirou conclusões quanto ao cumprimento satisfatório de dois marcos de controlo que eram uma condição prévia para qualquer pagamento no âmbito do MRR ao país. O Tribunal aguarda os acórdãos finais do Tribunal de Justiça da União Europeia em processos relacionados com estes marcos antes de tirar conclusões quanto ao cumprimento satisfatório destes marcos e de outro marco diretamente relacionado com estes.

XII. 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

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

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

XIV. O balanço da UE inclui um passivo relativo às pensões e a outros benefícios do pessoal no montante de 91,1 mil milhões de euros no final de 2025 (2024: 93,1 mil milhões de euros).

[3] Relatório Anual relativo a 2024, ponto 11.16.

XV. 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 84,0 mil milhões de euros (2024: 84,8 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.

XVI. 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.

XVII. Em 2025, o passivo relativo às pensões manteve-se estável, sendo a ligeira diminuição atribuída à evolução esperada da carreira do pessoal da UE e ao custo dos juros. Acresce que a taxa de desconto aumentou 0,5%.

XVIII. 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 5,7 mil milhões de euros no final de 2025 (2024: 6,9 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).

XIX. 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.

XX. 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 9,4 mil milhões de euros (2024: 9,9 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.

XXI. 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

XXII. No final de 2025, o valor estimado das despesas elegíveis efetuadas e devidas aos beneficiários, mas ainda não declaradas, ascendia a 187,5 mil milhões de euros (2024: 160,7 mil milhões de euros). Estes montantes foram registados como despesas acrescidas[4].

XXIII. 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 16,1 mil milhões de euros (2024: 7,9 mil milhões de euros).

XXIV. 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.

XXV. 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.

---

[4] Incluem encargos acrescidos do lado do passivo do balanço no valor de 76,8 mil milhões de euros e, do lado do ativo, 110,7 mil milhões de euros que reduzem o valor dos pré-financiamentos.

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

XXVI. 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.

XXVII. 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

XXVIII. 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 contrai dívida nos mercados de capitais. O elemento mais importante dos fundos do IRUE é utilizado para o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), mediante o qual foram desembolsados aos Estados-Membros 237,5 mil milhões de euros em apoio não reembolsável e 155,9 mil milhões de euros em apoio financeiro sob a forma de empréstimos até ao final de 2025. Estas atividades têm um efeito significativo nas demonstrações financeiras.

XXIX. 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.

O Tribunal avaliou o impacto da introdução do SUMMA

XXX. Em 1 de janeiro de 2025, a Comissão introduziu um novo sistema informático central para o orçamento, a tesouraria e a contabilidade, que substituiu o ABAC. Trata-se de uma mudança importante no ambiente de relato financeiro que afeta a transmissão de dados dos sistemas locais para o sistema contabilístico central, o registo e apuramento de faturas, os procedimentos de consolidação e o encerramento do exercício. As contas anuais consolidadas de 2025 são assim o primeiro conjunto de contas da UE elaborado com recurso a informações financeiras comunicadas no SUMMA.

XXXI. Dada a escala da transição e o maior risco de erro daí resultante para a elaboração das contas consolidadas, o Tribunal considerou a introdução do SUMMA uma questão principal de auditoria. Realizou procedimentos de auditoria adicionais, nomeadamente testes alargados dos controlos internos e testes substantivos suplementares nos domínios afetados pelo novo sistema. Envolveu também peritos em auditoria informática para o exame da migração dos dados do ABAC para o SUMMA, dos controlos informáticos gerais e de controlos selecionados da aplicação pertinentes para o relato financeiro.

XXXII. Os trabalhos do Tribunal detetaram várias questões relacionadas com a transição e o novo ambiente de controlo. Entre estas contam-se lacunas funcionais que conduziram à utilização de soluções alternativas temporárias ou processos manuais, insuficiências na gestão dos acessos dos utilizadores e na gestão das alterações informáticas, atrasos e inexatidões na transferência de dados de faturas de um sistema local, bem como questões específicas que afetam os acréscimos no final do exercício e a consolidação. Tanto a gestão como o Tribunal detetaram questões que exigiram ajustamentos e procedimentos de consolidação manuais antes da finalização das contas.

XXXIII. O Tribunal teve em conta o efeito cumulativo destas constatações, aliado às medidas corretivas e aos procedimentos de final do exercício realizados pela Comissão. Embora as questões assinaladas mostrem que a transição para o SUMMA aumentou o risco de erro na elaboração das contas anuais consolidadas de 2025, o Tribunal conclui que, após a realização das correções, o impacto global nas contas não é significativo.

Outras questões

Informações constantes dos "Destaques financeiros do ano"

XXXIV. 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.

Tratamento das receitas dos empréstimos contraídos para financiar o IRUE

XXXV. 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 18% das receitas da UE em 2025, são tratados como receitas afetadas externas, que são adicionais ao orçamento aprovado. Com este tratamento orçamental pouco usual, a execução do IRUE não afeta formalmente o princípio do equilíbrio entre as receitas e as despesas do orçamento anual da UE. 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.

Alteração na metodologia de quantificação dos erros na contratação pública

XXXVI. A partir deste ano, o Tribunal altera a sua metodologia de quantificação do impacto dos erros relacionados com a contratação pública. O método atualizado está em consonância com a metodologia aplicada pela Comissão no contexto dos programas de despesas em gestão partilhada. O Tribunal apresenta o impacto estimado desta alteração no capítulo 1 do Relatório Anual.

Responsabilidades da gestão

XXXVII. 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).

XXXVIII. Na elaboração das contas consolidadas, a Comissão 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.

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

XL. 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

XLI. 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.

XLII. 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, é provável que os direitos de importação realmente cobrados fiquem 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.

XLIII. 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.

XLIV. 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.

XLV. 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.

XLVI. 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.

XLVII. 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.

9 de julho de 2026

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 anuais consolidadas da UE (as "contas") e a regularidade das *operações* subjacentes às receitas e às despesas do *quadro financeiro plurianual* (QFP);

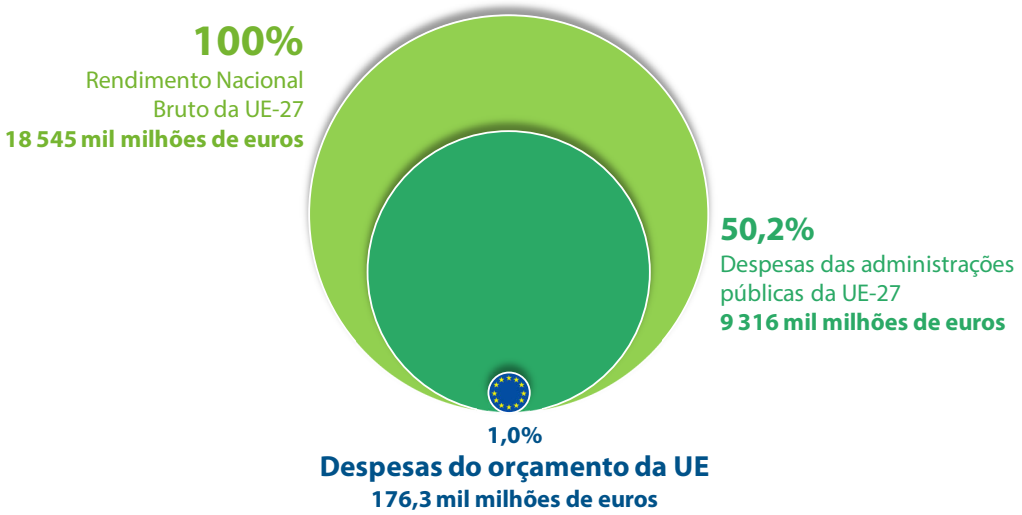
b) fornece informações sobre os casos de suspeita de fraude que comunica à Procuradoria Europeia e ao Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), bem como sobre as suas auditorias relativas à ação da UE para combater a *fraude*;

c) resume o seu método de auditoria (ver ***anexo 1.1***).

1.2. Em 2025, o total das despesas das administrações públicas dos Estados-Membros (9 316 mil milhões de euros) representou 50,2% do seu *Rendimento Nacional Bruto (RNB)* (18 545 mil milhões de euros). As despesas do orçamento da UE ascenderam a 176,3 mil milhões de euros, representando 1,9% do total das despesas das administrações públicas dos Estados-Membros da UE e 1,0% 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 40,1 mil milhões de euros (ver ponto ***2.20***), os pagamentos totalizaram 216,4 mil milhões de euros em 2025[5].

[5] Contas anuais consolidadas da UE de 2025, 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, 2025

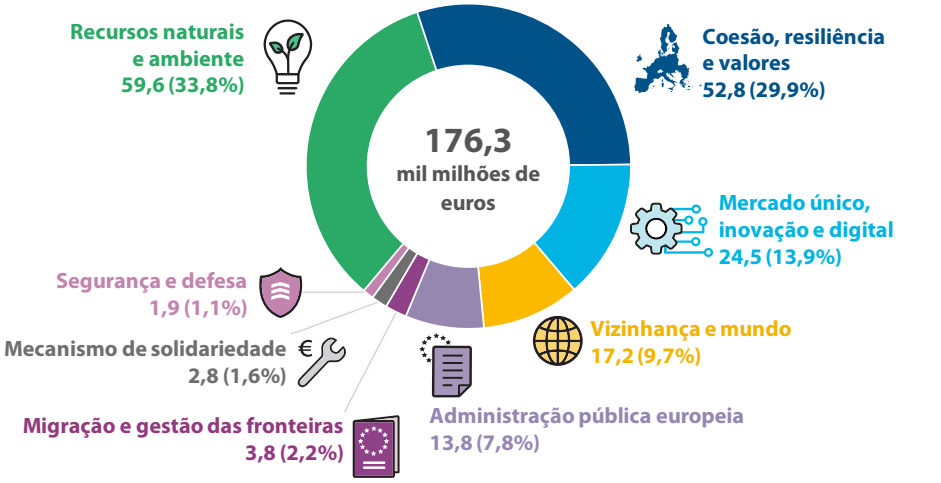


Fonte: TCE, com base nos dados sobre o RNB da UE-27: Comissão Europeia, Contas anuais consolidadas da UE de 2025, anexo A – Receitas; despesas das administrações públicas da UE-27: base de dados do Eurostat – *Government revenue, expenditure and main aggregates* (dados extraídos em 27 de abril de 2026); despesas do orçamento da UE: Comissão Europeia, Contas anuais consolidadas da UE de 2025.

1.3. Como indica a ***figura 1.2***, a maior percentagem do orçamento da UE foi afetada 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, 2025

(mil milhões de euros)



Rubrica 1 do QFP (capítulo 5)	Mercado único, inovação e digital
Rubrica 2 do QFP (capítulo 6)	Coesão, resiliência e valores
Rubrica 3 do QFP (capítulo 7)	Recursos naturais e ambiente
Rubrica 4 do QFP (capítulo 8)	Migração e gestão das fronteiras
Rubrica 5 do QFP (capítulo 8)	Segurança e defesa
Rubrica 6 do QFP (capítulo 9)	Vizinhança e mundo
Rubrica 7 do QFP (capítulo 10)	Administração pública europeia
Mecanismo de solidariedade	(fora do QFP)

* As despesas orçamentais da UE não incluem as subvenções do MRR.

Fonte: TCE.

Fiabilidade das contas

1.4. As constatações do Tribunal incidem sobre as *contas anuais consolidadas* da UE[6] relativas ao exercício de 2025. O Tribunal recebeu-as, juntamente com a declaração do contabilista, em 30 de junho de 2026, 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 2025, o passivo total ascendia a 976,6 mil milhões de euros e o ativo total a 617,4 mil milhões de euros. A diferença de 359,2 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 de 2025 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 2025 foi de 54,6 mil milhões de euros.

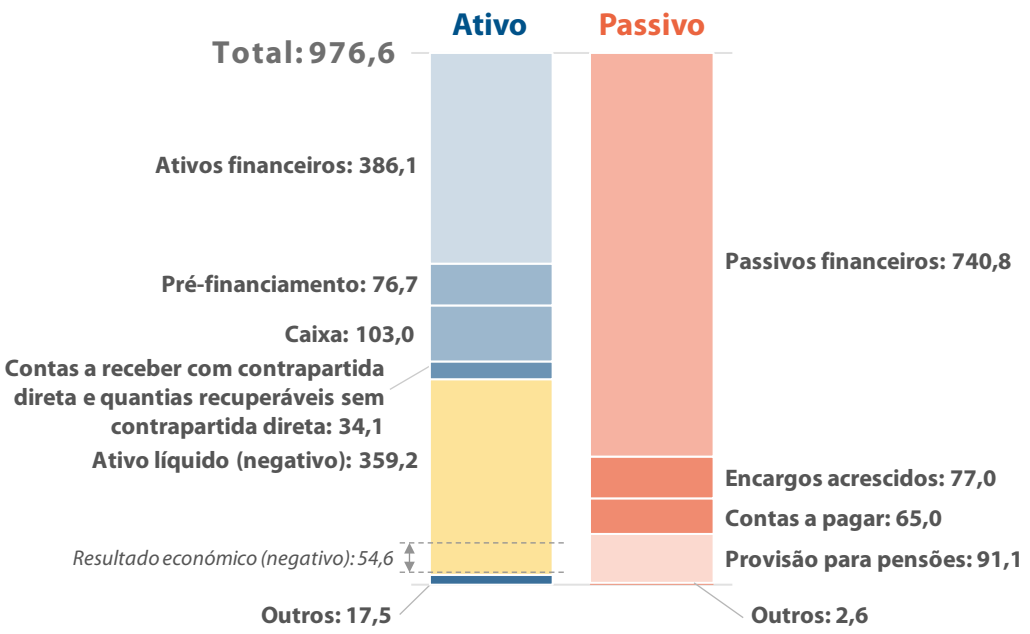
---

[6] Regulamento (UE, Euratom) 2024/2509, artigo 247º.

[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 2025

(mil milhões de euros)



Fonte: TCE.

O resultado económico do exercício é negativo, enquanto o resultado orçamental é positivo

1.6. Os montantes referentes a empréstimos contraídos ao abrigo do Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE) são canalizados para subvenções do instrumento e para os complementos de programas da UE através de *receitas afetadas externas*, que acrescem às dotações adotadas no orçamento da UE[8]. Com este tratamento orçamental pouco usual, a execução do IRUE não afeta formalmente o princípio do equilíbrio entre as receitas e as despesas do orçamento anual da UE[9]. Em contrapartida, nas contas anuais da União, em conformidade com as normas contabilísticas internacionalmente aceites, a demonstração dos resultados financeiros não inclui o montante dos empréstimos contraídos ao abrigo do IRUE como receitas, mas inclui as despesas com subvenções conexas, o que tem um impacto negativo no resultado económico do exercício. Esta diferença no tratamento dos empréstimos contraídos entre o orçamento e as contas anuais cria uma divergência significativa entre o orçamento e o resultado económico.

---

[8] Regulamento Financeiro, artigo 22º.

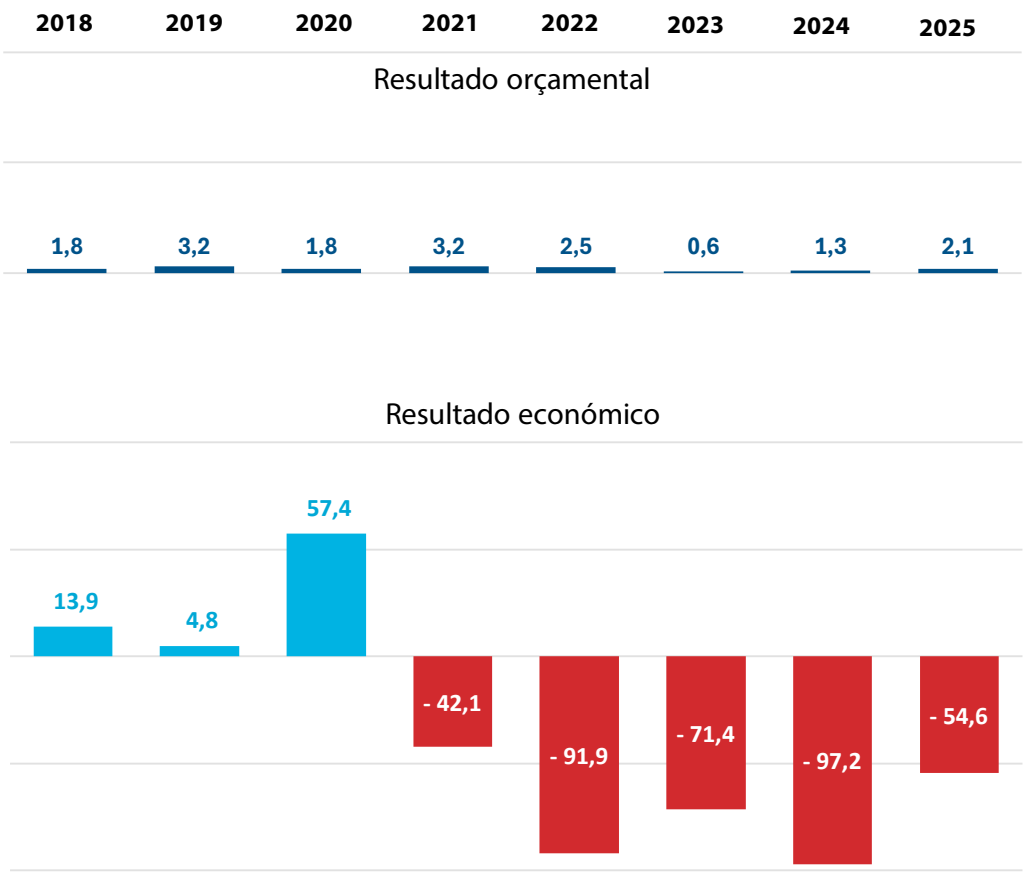
[9] Parecer do Serviço Jurídico do Conselho no documento 9062/20, ponto 34.

1.7. A principal causa do resultado económico negativo de 2025 são as despesas relacionadas com o apoio não reembolsável do IRUE financiado pela contração de empréstimos (46,8 mil milhões de euros em 2025). Desde 2022, o resultado é também afetado pelo reconhecimento de provisões para imparidades (perdas de crédito esperadas) nos empréstimos à Ucrânia (um aumento líquido de 7,3 mil milhões de euros em 2025), que são registadas na demonstração dos resultados financeiros.

1.8. A ***figura 1.4*** apresenta os resultados orçamental e económico da UE de cada ano entre 2018 e 2025.

Figura 1.4 – Resultado orçamental e resultado económico de cada ano, 2018 a 2025

(mil milhões de euros)



Nota: o valor de 2020 inclui 47,5 mil milhões de euros de receitas relacionadas com o Acordo de Saída do Reino Unido.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2018 a 2025.

Observações relativas às contas anuais consolidadas de 2025

1.9. A auditoria do Tribunal permitiu constatar que as contas não tinham distorções materiais. O Tribunal chama a atenção dos utilizadores das contas para uma questão divulgada pela Comissão na nota 1.4.3.

1.10. Em 1 de janeiro de 2025, a Comissão introduziu um novo sistema informático central para o orçamento, a tesouraria e a contabilidade, o SUMMA, que substituiu o ABAC. A migração para este novo *software* provocou alterações significativas em inúmeros processos operacionais, designadamente a transmissão de dados dos sistemas locais para o sistema contabilístico central, o registo e o apuramento de faturas e o encerramento do exercício. As contas consolidadas de 2025 foram o primeiro conjunto de contas elaboradas com o SUMMA. Tendo em conta o risco acrescido para a fiabilidade das contas consolidadas decorrente desta alteração, o Tribunal realizou procedimentos de auditoria adicionais, nomeadamente recorrendo a amostras de maior dimensão e a testes alargados dos controlos internos. O Tribunal contou igualmente com a participação de peritos informáticos para examinarem os controlos informáticos gerais e controlos selecionados da aplicação.

1.11. Com base nos seus testes, o Tribunal detetou um número significativamente mais elevado de erros na amostra de operações de pré-financiamento do que em anos anteriores. Estima que o nível de erro que afeta os pré-financiamentos e as faturas seja inferior ao limiar de materialidade de 2%.

1.12. O trabalho do Tribunal sobre estas operações de pré-financiamento revelou um problema de conceção do sistema que não foi detetado pelo sistema de controlo interno. A Comissão estimou as despesas acrescidas no final do exercício utilizando o montante autorizado no final do exercício e não o compromisso jurídico total. Este erro resultou da migração do ABAC para o SUMMA, durante a qual, para os programas plurianuais, apenas foram transferidos os montantes autorizados, sem informações sobre os valores totais dos compromissos jurídicos. Além disso, no caso dos novos contratos criados diretamente no SUMMA, os utilizadores não registaram dados sobre os montantes dos compromissos jurídicos. Por conseguinte, as despesas acrescidas relativas a estes contratos foram subavaliadas em cerca de 3,7 mil milhões de euros nas contas provisórias. Esta questão verificou-se sobretudo nos contratos do Mecanismo Interligar a Europa (MIE) geridos pela Agência de Execução Europeia do Clima, das Infraestruturas e do Ambiente (CINEA) e, em menor medida, nas atividades da Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (DG ECHO). A Comissão corrigiu este erro nas contas definitivas.

1.13. Para fazer face aos atrasos na transferência de faturas do sistema eGrants para o SUMMA, a Comissão encontrou uma solução técnica alternativa, através da qual as faturas afetadas foram transferidas para o SUMMA com um montante simbólico de 1 euro em vez do seu valor real. O valor total estimado das faturas afetadas ronda os 2,6 mil milhões de euros. Embora os lançamentos contabilísticos do final do exercício tenham corrigido substancialmente o impacto nas contas, esta solução alternativa representa uma deficiência do controlo interno, enfraquecendo a fiabilidade e a integridade dos dados das faturas no SUMMA.

1.14. Em relação ao processo de consolidação, o Tribunal detetou um elemento das demonstrações financeiras apresentado como uma operação de terceiros, apesar de estar relacionado com uma operação interempresas, devido a uma definição incorreta na ferramenta de comunicação de informações de grupo do SUMMA. Assim, este montante não foi eliminado enquanto saldo interempresas. O impacto monetário desta questão não foi significativo (5 milhões de euros) e foi corrigido pela Comissão.

1.15. Em 2025, o contabilista da Comissão não realizou um processo de validação exaustivo dos sistemas contabilísticos locais da instituição (processos administrativos e sistemas informáticos de apoio). Este processo ajuda a atenuar os riscos durante a transferência entre sistemas e dá garantias sobre o funcionamento dos sistemas locais. Em vez disso, efetuou-se uma revisão específica de três sistemas em 2025. A realização de uma avaliação exaustiva dos sistemas locais teria aumentado significativamente o nível de garantia quanto à exaustividade e fiabilidade dos dados contabilísticos e melhorado o quadro de controlo conexo.

1.16. A introdução do sistema SUMMA conduziu a um aumento do número de erros contabilísticos. As constatações do Tribunal apontam para problemas generalizados nesta transição. No entanto, tendo em conta o efeito cumulativo das constatações comunicadas avaliadas em função da materialidade, bem como as correções aplicadas pela Comissão, o impacto global nas contas consolidadas não é significativo.

Observações decorrentes da auditoria informática do Tribunal ao SUMMA

1.17. O Tribunal realizou igualmente os seguintes procedimentos de auditoria informática, para analisar os riscos relacionados com a alteração do sistema informático e o novo ambiente de controlo:

- um exame informático da migração de dados do ABAC para o SUMMA, abrangendo a organização deste projeto e os processos aplicados;
- um exame dos controlos informáticos gerais para garantir que o ambiente de controlo no SUMMA foi estabelecido na medida do necessário com vista a preparar demonstrações financeiras exatas e completas;
- um exame de controlos selecionados da aplicação no SUMMA que o Tribunal assinalou durante a avaliação dos riscos.

1.18. A fim de assegurar que o SUMMA estava disponível a partir do início de 2025, a Comissão centrou-se na funcionalidade principal do sistema. Por uma questão prática, optou por lançar o SUMMA com algumas lacunas funcionais e adiou várias funcionalidades inicialmente previstas, o que diminui a capacidade deste sistema para apoiar plenamente a comunicação de informações financeiras conforme planeado. Para resolver este problema, a Comissão adotou um plano para colmatar as lacunas funcionais do SUMMA até 2030. Até que as lacunas sejam colmatadas, haverá uma dependência de soluções alternativas temporárias ou de processos manuais, o que acentua o risco de erros.

1.19. Os resultados do trabalho de auditoria informática do Tribunal indicam que, embora estivessem em vigor práticas de controlo do SUMMA, certas deficiências significativas no controlo interno podem agravar o risco de afetar negativamente a fiabilidade das operações financeiras e o funcionamento do sistema. Estas deficiências dizem sobretudo respeito à gestão tanto do acesso dos utilizadores como das alterações informáticas. O Tribunal detetou igualmente insuficiências na gestão da resolução de incidentes e na gestão da continuidade das atividades, que podem aumentar o risco de perturbação das atividades.

Regularidade das operações

1.20. 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 aplicáveis[10]. 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

1.21. 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. Em 2025, a *população de auditoria* do Tribunal relativamente às receitas ascendeu a 224,4 mil milhões de euros (ver ***figura 4.1***).

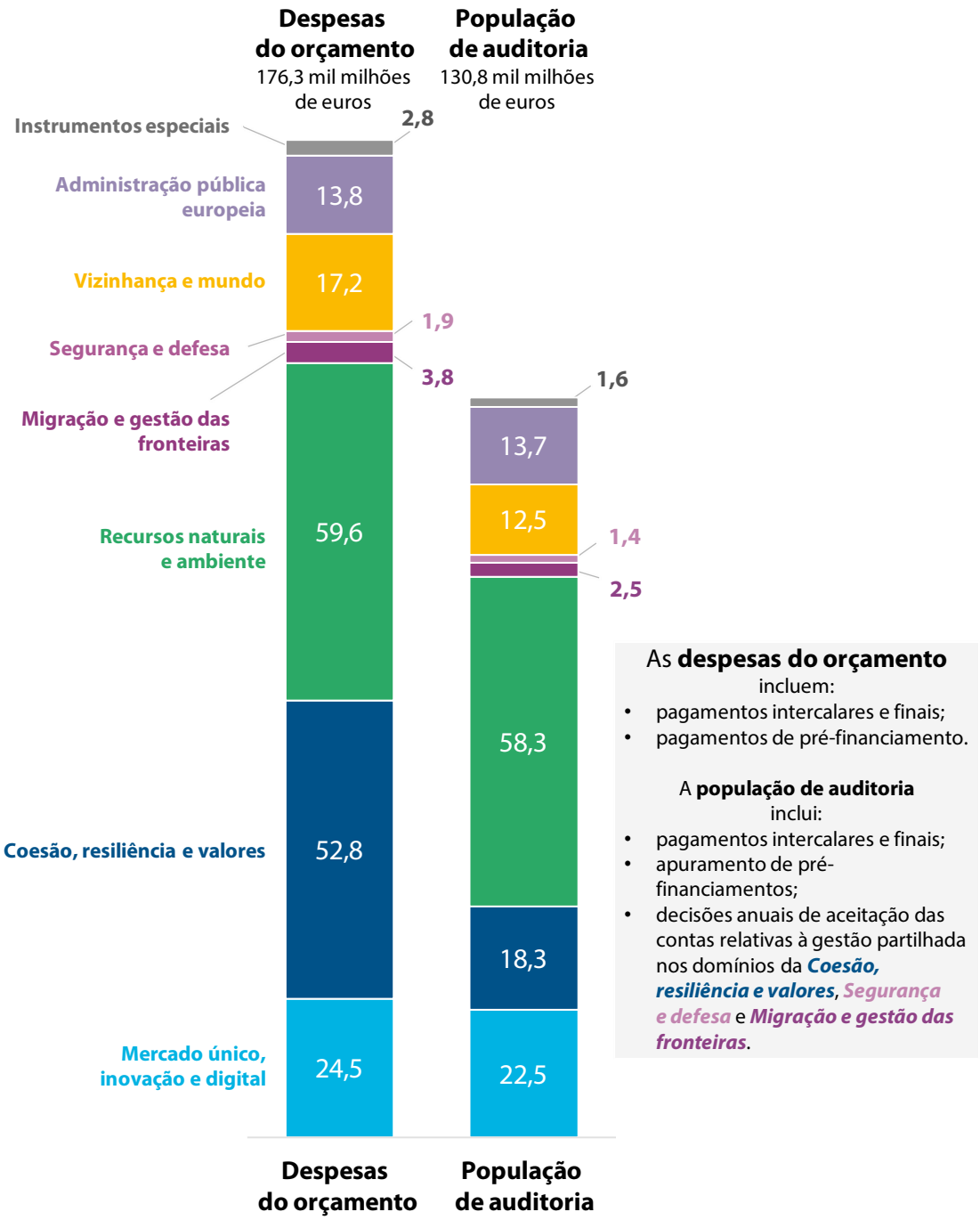
1.22. Relativamente às despesas, o Tribunal selecionou uma amostra representativa de 750 operações da sua população de auditoria, que incluem *apuramentos* de pagamentos de pré-financiamento, bem como pagamentos intercalares e finais aceites pela Comissão (ou por outra instituição ou organismo que gere 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 ***1.28***) 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 ***(23)*** do ***anexo 1.1***).

[10] Incluindo operações do QFP para 2014-2020 e anteriores.

1.23. Em 2025, a população de auditoria do Tribunal relativamente às despesas foi de 130,8 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 os pagamentos ao Reino Unido, em conformidade com as condições estabelecidas no Acordo de Saída[11].
A ***figura 1.5*** 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 ***(20)*** e ***(21)*** do ***anexo 1.1***).

[11] 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, artigos 136º e 138º.

Figura 1.5 – Comparação da população de auditoria do Tribunal (130,8 mil milhões de euros) com as despesas do orçamento da UE (176,3 mil milhões de euros) por rubrica do QFP em 2025



Fonte: TCE.

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

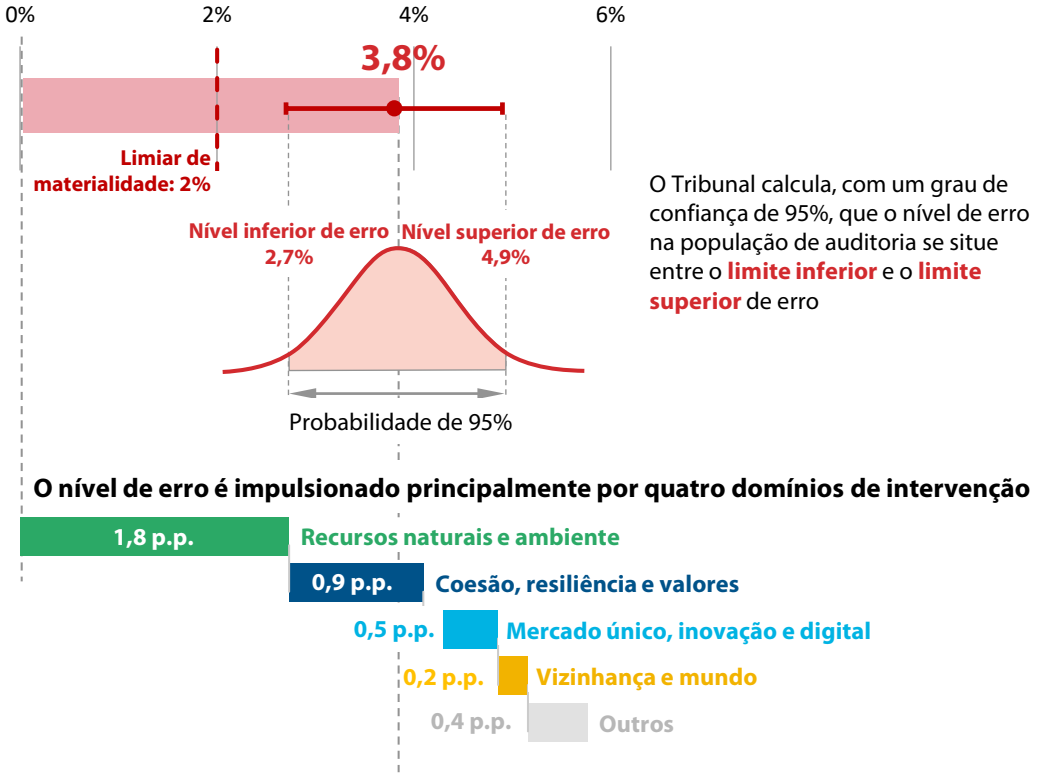
1.24. No que respeita à regularidade das receitas e despesas da UE, apresentam-se em seguida as principais conclusões do Tribunal.

a) **Receitas:** as provas de auditoria mostram que o nível de erros 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 RNB 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 sistemas de gestão e de controlo 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 erro[12] foi significativo, situando-se em 3,8%. O Tribunal calcula, com um grau de confiança de 95%, que o *nível de erro* na população de auditoria se situe entre 2,7% e 4,9% (limites inferior e superior de erro, respetivamente). O nível de erro é principalmente impulsionado pelos domínios "Recursos naturais e ambiente" e "Coesão, resiliência e valores", como ilustrado na ***figura 1.6***.

[12] Os pontos ***(26)*** e ***(27)*** do ***anexo 1.1*** apresentam a definição de "erro".

Figura 1.6 – Nível de erro estimado nas despesas e domínios que mais contribuíram em 2025



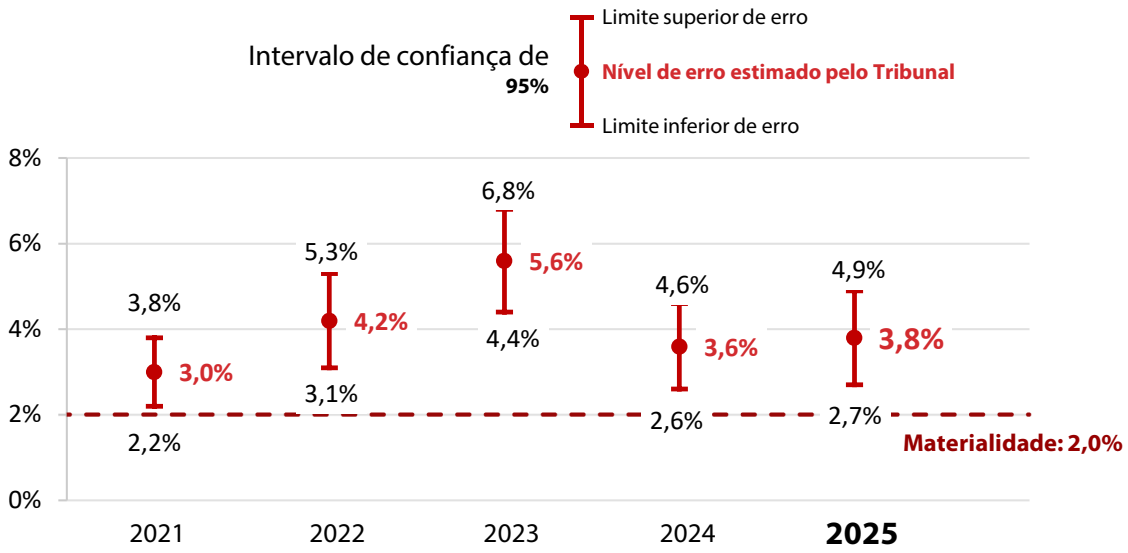
p.p.: pontos percentuais

Fonte: TCE.

1.25. Desde 2021, o limite inferior do *intervalo de confiança* de 95%[13] 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 1.7*** apresenta uma comparação dos níveis de erro estimados entre 2021 e 2025.

[13] Para uma explicação do intervalo de confiança de 95%, ver ponto ***(28)*** do ***anexo 1.1***.

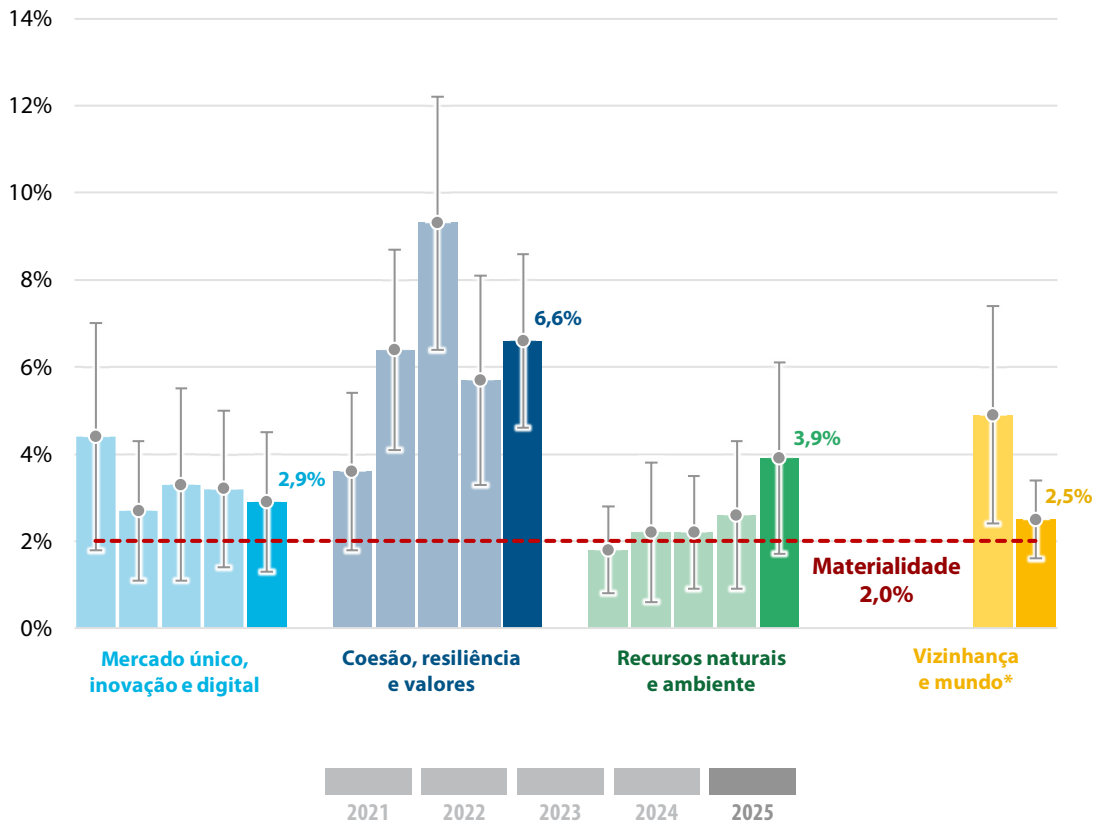
Figura 1.7 – Níveis de erro estimados (2021-2025)



Fonte: TCE.

1.26. A ***figura 1.8*** 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 2021 e 2025. Relativamente ao domínio "Vizinhança e mundo", a figura apresenta o nível de erro estimado apenas para 2024 e 2025, uma vez que não foi calculado antes destes anos. Os pontos ***1.27*** a ***1.31*** e os ***capítulos 5, 6, 7 e 9*** fornecem informações adicionais.

Figura 1.8 – Níveis de erro estimados nas rubricas 1, 2, 3 e 6 do QFP (2021-2025)



* O Tribunal não apresentou uma apreciação específica para o domínio "Vizinhança e mundo" entre 2021 e 2023.

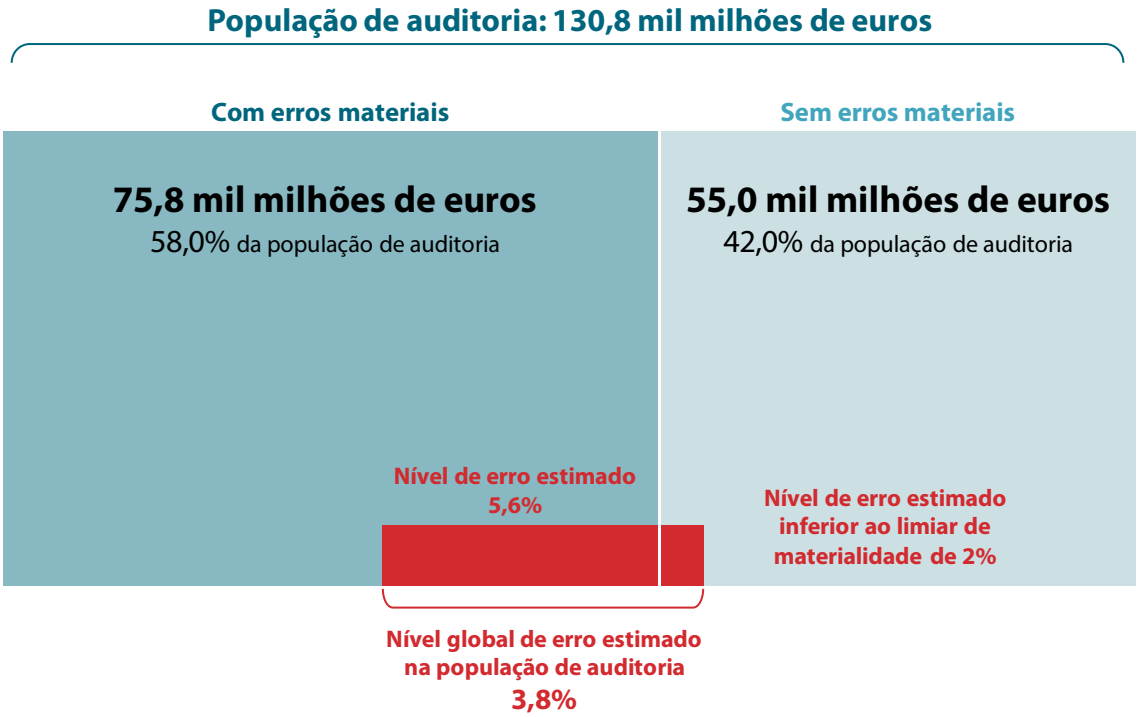
Fonte: TCE.

1.27. O valor das despesas auditadas no domínio "Coesão, resiliência e valores" foi de apenas um terço do montante auditado em 2024, devido ao facto de, ao abrigo dos fundos da política de coesão que representam a maior parte das despesas da rubrica 2 do QFP, muitos Estados-Membros terem utilizado a flexibilidade proporcionada pelo Regulamento Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa[14] (STEP). Assim, em 2025, apenas foram certificados pelos Estados-Membros e aceites pela Comissão cerca de 20% dos encerramentos de programas de 2014-2020. Além disso, as despesas declaradas pelos Estados-Membros para o período de 2021-2027 também foram reduzidas (ver mais informações no ponto ***6.14***). Por conseguinte, embora o nível de erro estimado no domínio "Coesão, resiliência e valores" tenha sido elevado, a sua contribuição para o nível global de erro em 2025 foi inferior ao dos anos anteriores, uma vez que a percentagem das despesas no domínio da coesão nas despesas totais do orçamento da UE foi inferior ao habitual.

1.28. Os resultados da auditoria relativamente a 2025 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 1.9*** mostra que os domínios de auditoria que têm erros materiais representam 58,0% da população de auditoria do Tribunal (2024: 68,9%). Tendo em conta os resultados dos testes em todas as rubricas do QFP, o Tribunal estima que o nível de erro nesta parte da população de auditoria se situe em 5,6% (2024: 5,2%).

[14] Artigo 14º, nº 4.

Figura 1.9 – Proporção da população de auditoria de 2025 com erros materiais



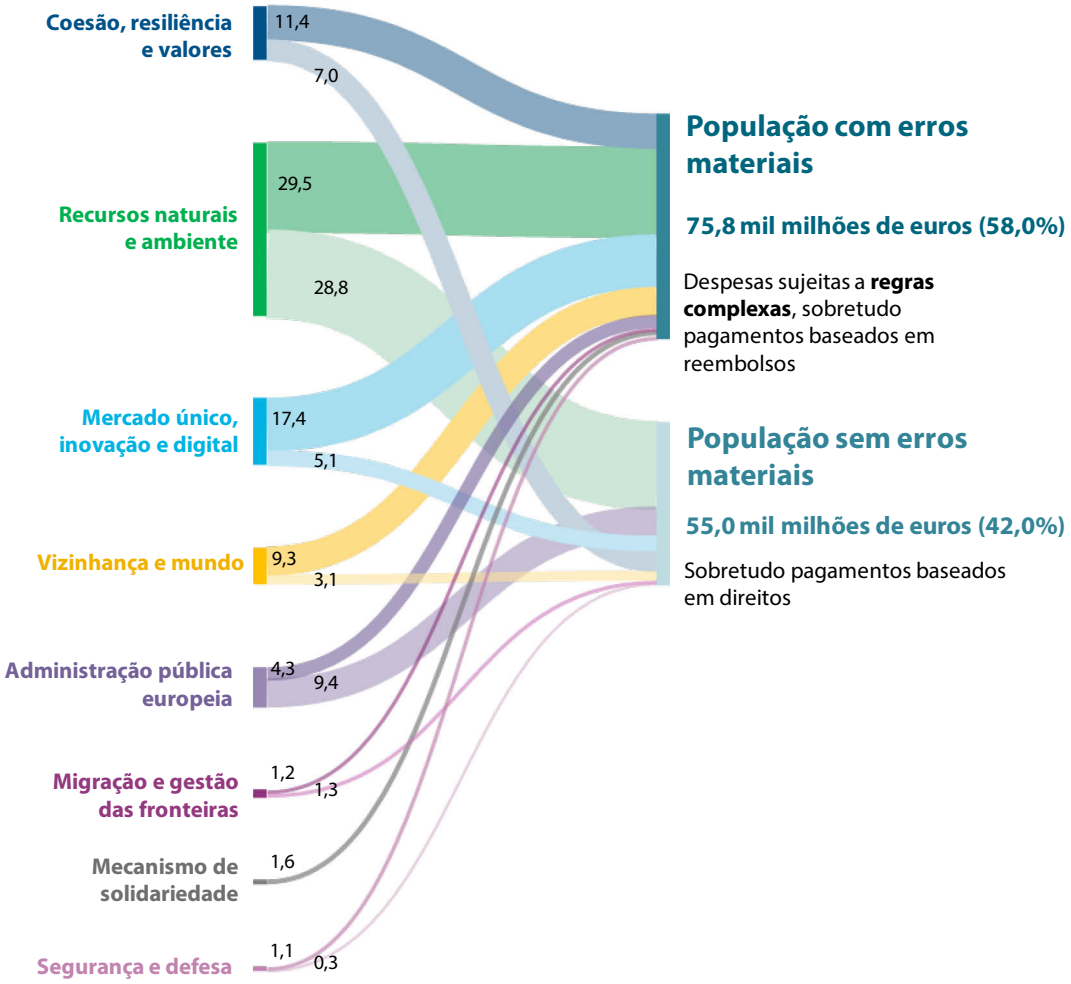
Fonte: TCE.

1.29. 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 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*).

1.30. O Tribunal conclui que 42,0% da sua população de auditoria não tem erros materiais, o que significa que o nível de erro estimado nesta parte é inferior ao limiar de materialidade de 2% (ver ***figura 1.9***). Esta parte da população de auditoria 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 1.10***). Contudo, o Tribunal detetou erros nas operações de pagamentos diretos do Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA), nomeadamente declarações de terras inelegíveis, incluindo a falta de documentação comprovativa de que os beneficiários tinham o direito legal de usufruto das terras que declaravam.

1.31. Como mostra a ***figura 1.10***, a maior parte da população de auditoria do Tribunal com erros materiais corresponde ao domínio "Recursos naturais e ambiente", seguido dos domínios "Mercado único, inovação e digital", "Coesão, resiliência e valores" e "Vizinhança e mundo".

Figura 1.10 – Repartição da população de auditoria do Tribunal por nível de erro e rubrica do QFP

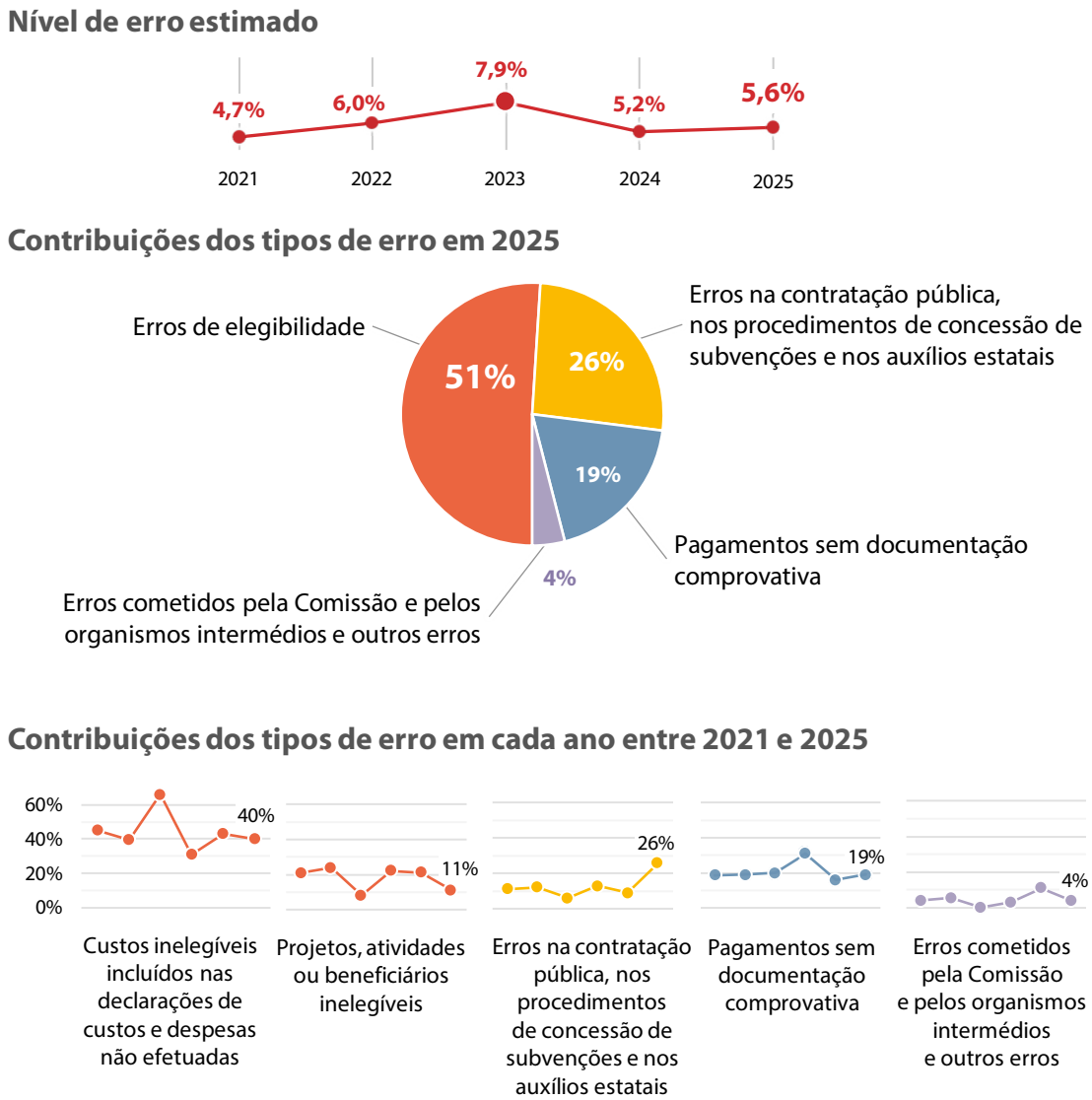


Fonte: TCE.

Os erros de elegibilidade continuam a ser os que mais contribuem para o nível de erro estimado, tendo aumentado os erros na contratação pública e nos procedimentos de concessão de subvenções

1.32. O Tribunal examinou os tipos de erros existentes na parte da população de auditoria em que persistem os erros materiais. A ***figura 1.11*** mostra uma comparação entre os níveis de erro estimados para esta parte da população de auditoria e a contribuição dos principais tipos de erro em cada ano entre 2021 e 2025, bem como a contribuição de cada tipo de erro para o nível de erro estimado em 2025.

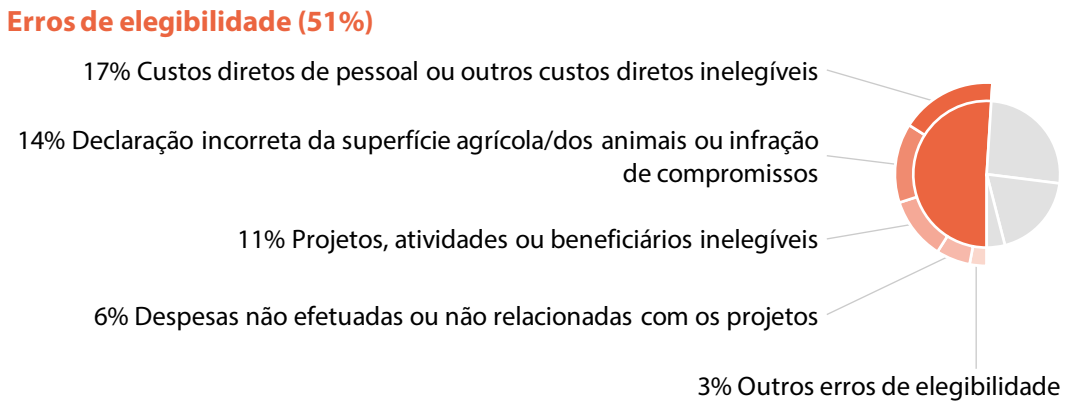
Figura 1.11 – Nível de erro estimado na parte das despesas com erros materiais e contribuição de cada tipo de erro



Fonte: TCE.

1.33. Em 2025, o Tribunal continuou a constatar que os erros de elegibilidade, sobretudo nos domínios "Recursos naturais e ambiente", "Mercado Único, inovação e digital", "Coesão, resiliência e valores" 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 51% (2024: 64%). A ***figura 1.12*** mostra a repartição destes erros.

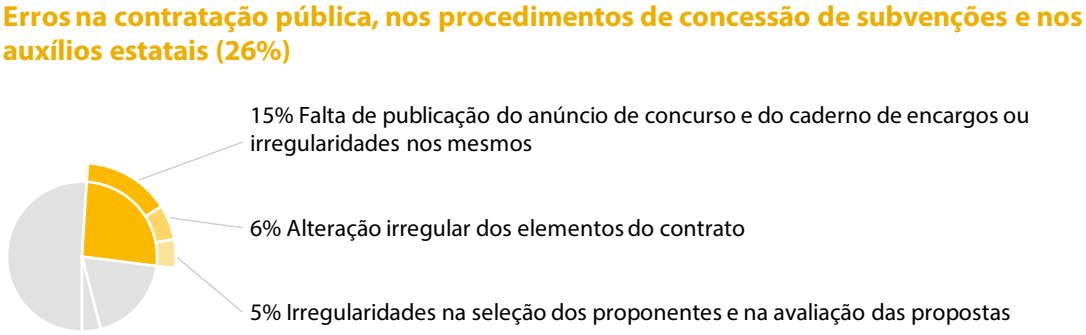
Figura 1.12 – Repartição dos erros de elegibilidade em 2025



Fonte: TCE.

1.34. Os erros relacionados com infrações às regras de contratação pública e aos procedimentos de concessão de subvenções, sobretudo nos domínios "Coesão, resiliência e valores", "Administração pública europeia", "Recursos naturais e ambiente" e "Migração e gestão das fronteiras", contribuíram com 26% (2024: 16%) para o nível de erro estimado nesta parte da população de auditoria em 2025. Os principais tipos de erros detetados na contratação pública são apresentados na ***figura 1.13***.

Figura 1.13 – Repartição dos erros na contratação pública, nos procedimentos de concessão de subvenções e nos auxílios estatais em 2025



Fonte: TCE.

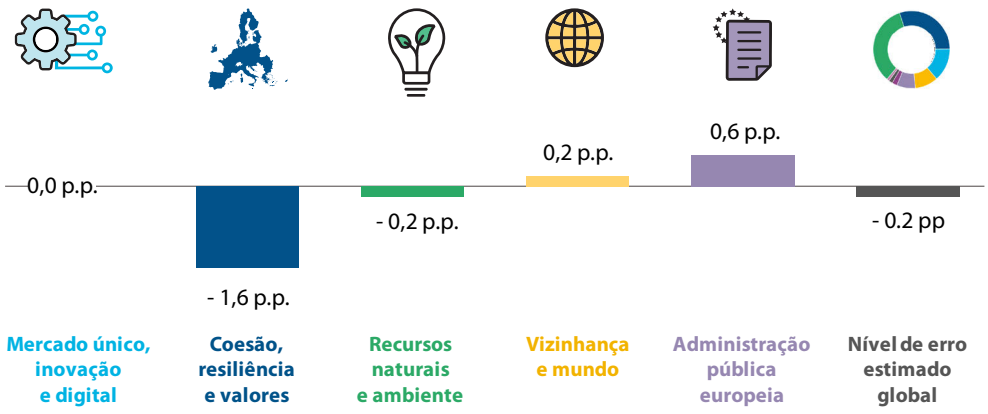
1.35. Além disso, os pagamentos para os quais não foi fornecida documentação comprovativa afetaram o nível de erro este ano, sobretudo nos domínios "Recursos naturais e ambiente", "Coesão, resiliência e valores" e "Mercado único, inovação e digital". Estes erros contribuíram com 19% (2024: 9%) para o nível de erro estimado nesta parte da população de auditoria.

As alterações à metodologia do Tribunal para quantificar os erros na contratação pública reduziram ligeiramente o nível de erro estimado

1.36. A partir de 2025, o Tribunal harmoniza a sua metodologia de quantificação dos erros na contratação pública com a utilizada pela Comissão e pelos Estados-Membros nos domínios de intervenção em regime de gestão partilhada (ver ponto ***(30)*** do ***anexo 1.1***). Esta metodologia determina o impacto financeiro de cada tipo de irregularidade na contratação pública previamente definido. O Tribunal utiliza a mesma lista de tipos de irregularidades como base para a quantificação dos erros na contratação pública em todos os domínios de intervenção e modalidades de gestão do QFP (gestão direta, indireta e partilhada) e aplica-a por analogia a todos os procedimentos de contratação, bem como aos erros detetados nos procedimentos de concessão de subvenções.

1.37. Relativamente a 2025, o Tribunal avaliou o impacto da aplicação da nova metodologia em todos os domínios de intervenção para os quais emite uma apreciação específica. A ***figura 1.14*** mostra a diferença.

Figura 1.14 – Impacto, no nível de erro estimado, dos erros na contratação pública utilizando a nova metodologia (rubricas 1, 2, 3, 6 e 7 do QFP)



p.p.: pontos percentuais

Fonte: TCE.

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

1.38. A Comissão é responsável em última instância pela execução do orçamento da UE[15], independentemente da modalidade de gestão utilizada (*direta*, *indireta* ou *partilhada*).

1.39. 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.

1.40. No RAGE de 2025, a Comissão apresenta a sua estimativa do risco no momento do pagamento[16] para todas as rubricas do QFP, exceto a rubrica 3, "Recursos naturais e ambiente", e a rubrica 6, "Vizinhança e mundo". A ***figura 1.15*** 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 Tribunal[17] para o nível de erro estimado. Os valores da Comissão são inferiores ao intervalo de confiança do Tribunal na rubrica 2, "Coesão, resiliência e valores", e situam-se dentro do intervalo, mas abaixo do nível de erro estimado, na rubrica 1, "Mercado Único, inovação e digital".

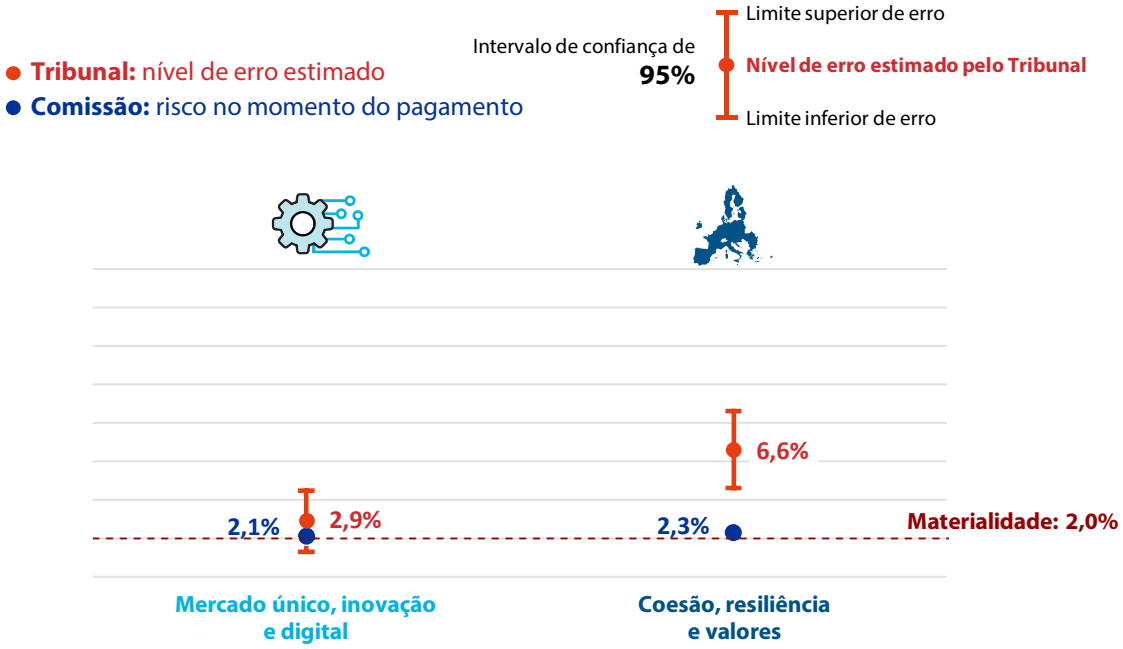
---

[15] Artigo 317º do TFUE.

[16] 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.

[17] Para uma explicação do intervalo de confiança de 95%, ver ponto ***(28)*** do ***anexo 1.1***.

Figura 1.15 – Estimativa do nível de erro de 2025, pelo Tribunal, e estimativa do risco no momento do pagamento, pela Comissão, para as rubricas 1 e 2 do QFP



Fonte: TCE.

1.41. 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 ***1.45***).

1.42. 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* ou uma recuperação. Em contrapartida, a Comissão centra-se nos casos de irregularidade em que considera existirem fundamentos jurídicos para uma correção financeira ou a recuperação dos montantes em causa. Nem sempre aplica uma recuperação se, por exemplo, uma irregularidade detetada se dever a uma insuficiência nos seus próprios procedimentos.

1.43. Mais concretamente, no caso da coesão, 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".

1.44. O Tribunal considera que um "erro" é uma operação (ou uma operação parcial) que não está em conformidade com as disposições legislativas e regulamentares aplicáveis. 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. 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.

1.45. 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 e 2 do QFP.

1.46. Na rubrica 1, "Mercado único, inovação e digital", o Tribunal examinou elementos dos sistemas de gestão e de controlo utilizados pela Comissão para evitar o plágio e o duplo financiamento na investigação. Mais especificamente, examinou os sistemas informáticos e detetou algumas insuficiências (ver ponto ***5.32***).

1.47. No caso dos fundos da política de coesão ao abrigo da rubrica 2, "Coesão, resiliência e valores", 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-Membros[18]. Também não detetam insuficiências dos sistemas no trabalho das autoridades de auditoria;

- a Comissão continua a detetar irregularidades através das suas auditorias de conformidade[19]. No entanto, uma vez que realiza apenas um número reduzido deste tipo de auditorias e não extrapola os resultados para a parte das 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 questão[20].

1.48. Em anos anteriores, o Tribunal encontrou insuficiências no trabalho de muitas das autoridades de auditoria no âmbito dos fundos da política de coesão, tanto nos métodos que adotaram como na respetiva aplicação[21]. Por estes motivos, a partir do exercício de 2025, o Tribunal altera o seu método de auditoria para a rubrica 2 do QFP, voltando a selecionar a sua própria amostra de operações subjacentes e a testá-las diretamente.

---

[18] 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*, pontos VI e 65 a 66.

[19] Ibid., ponto 68.

[20] Ibid., pontos 41 e 42.

[21] Relatório Anual relativo a 2024, pontos 6.39 a 6.51, e Documento de Análise 03/2024.

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

1.49. 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 UE[22]. A fraude tem o efeito de lesar ou poder lesar os interesses financeiros da UE.

1.50. 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.

1.51. 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 ***(33)*** a ***(35)*** do ***anexo 1.1***) e revê regularmente os seus procedimentos.

1.52. 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.

---

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

1.53. Em 2025, o Tribunal comunicou ao OLAF 17 casos (2024: 19 casos) de suspeita de fraude, dos quais 15 resultaram do seu trabalho de auditoria: sete foram detetados durante a auditoria às despesas de 2024, outros sete durante a auditoria às despesas de 2023 e um no contexto de uma auditoria de resultados ao Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA). Um dos dois casos restantes foi comunicado pelo serviço do Tribunal responsável pela contratação e o outro por um terceiro. Com base nesta comunicação, em junho de 2026 o OLAF já tinha dado início a cinco inquéritos. Em paralelo, o Tribunal comunicou 12 destes casos à Procuradoria Europeia (2024: sete casos), a partir dos quais esta deu início a oito investigações.

1.54. 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.

Entre 2010 e 2025, o Tribunal transmitiu 267 casos ao OLAF. Segundo as informações que forneceu, o OLAF recomendou a recuperação de um total de 555,6 milhões de euros relativos a inquéritos encerrados com base em informações transmitidas pelo Tribunal.

1.55. 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 comunica que a Comissão executou totalmente a recomendação 5.2 do seu Relatório Anual relativo a 2020, sobre o acompanhamento do risco de fraude nas auditorias às operações efetuadas pelas autoridades de auditoria, e a recomendação 6.6 do seu Relatório Anual relativo a 2022, sobre reforçar a sensibilização das autoridades de gestão para o risco de fraude (ver ***anexo 6.2***).

1.56. O Tribunal trata igualmente a fraude noutras auditorias separadas. Em 2025, publicou um Relatório Especial sobre a fraude ao IVA nas importações[23], de que apresentou uma síntese no Relatório Anual relativo a 2024 (ver ponto 1.45). Além disso, publicou um relatório especial sobre os organismos da UE de luta contra a fraude[24]. De modo geral, o Tribunal concluiu que, embora os mandatos do OLAF, da Procuradoria Europeia, da Eurojust e da Europol estejam claramente definidos, subsistem insuficiências em termos de intercâmbio de informações e de supervisão administrativa da Comissão. Os dados disponibilizados pelos organismos revelaram níveis variáveis de comunicação de alegadas fraudes, que não eram analisados pela Comissão. Os requisitos de comunicação de fraudes podem levar a que as alegações sejam transmitidas duas vezes, o que aumenta os encargos administrativos. O Tribunal constatou igualmente que a Comissão não exercia uma supervisão completa sobre os montantes devidos ao orçamento da União nem efetivamente recuperados na sequência de investigações de fraude.

1.57. No início de 2026, o Tribunal publicou um relatório especial sobre a luta contra a fraude no MRR[25]. Concluiu que os sistemas instituídos pela Comissão e pelos Estados-Membros no âmbito do MRR para proteger os interesses da UE contra a fraude não eram plenamente eficazes. Embora a Comissão tenha tomado medidas para o melhorar, o Tribunal constatou que o quadro antifraude deste Mecanismo apresenta fragilidades em matéria de deteção, comunicação e correção de situações de fraude. Dados incompletos e incoerentes sobre a fraude no âmbito do Mecanismo, a falta de critérios normalizados para a comunicação de casos de fraude e os problemas relacionados com as regras de recuperação podem dificultar a capacidade da Comissão para aplicar medidas corretivas atempadas e eficazes. Em 18 de junho de 2026, o Tribunal publicou um relatório especial sobre a estratégia da Comissão de luta contra a fraude[26]. Constatou que a estratégia antifraude da Comissão era abrangente, mas as ações concebidas muitas vezes não eram suficientemente ambiciosas. Embora seguisse as boas práticas em matéria de gestão do risco de fraude, existiam insuficiências nos processos, especialmente no que respeita à avaliação dos riscos. Por último, o acompanhamento e a comunicação de informações pela Comissão centraram-se primordialmente na execução da estratégia, dando pouca atenção aos resultados e ao impacto.

---

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

[24] Relatório Especial 26/2025, *Organismos da UE de luta contra a fraude – Mandatos claros, mas intercâmbio de informações e supervisão da Comissão continuam insuficientes*.

[25] Relatório Especial 06/2026, *Combater a fraude no Mecanismo de Recuperação e Resiliência – Um trabalho em curso*.

[26] Relatório Especial 18/2026, *Estratégia antifraude da Comissão – Abrangente, mas insuficientemente ambiciosa*.

Conclusões e recomendações

1.58. O presente capítulo apoia a opinião de auditoria constante da Declaração de Fiabilidade. O Tribunal conclui que as contas não tinham distorções materiais.

1.59. O trabalho de auditoria informática ao SUMMA, o novo sistema informático central para o orçamento, a tesouraria e a contabilidade, assinalou determinadas deficiências significativas no controlo interno no que diz respeito à gestão do acesso dos utilizadores e à gestão das alterações informáticas. Embora estivessem em vigor práticas de controlo, estas deficiências poderão aumentar o risco de falta de fiabilidade das operações financeiras e afetar negativamente o funcionamento do sistema. O Tribunal detetou igualmente insuficiências na gestão da resolução de incidentes e na gestão da continuidade das atividades, que podem aumentar o risco de perturbação das atividades.

Recomendação 1.1 – Colmatar as lacunas funcionais e reforçar os controlos do SUMMA

Com base no seu trabalho de auditoria informática ao SUMMA, o Tribunal recomenda que a Comissão:

a) assinale as lacunas funcionais remanescentes, defina a respetiva prioridade com base no possível impacto na fiabilidade das operações financeiras e colmate as lacunas de elevada prioridade;

b) assegure que as soluções alternativas temporárias são eficazes, proporcionam os controlos necessários para evitar erros financeiros, são acompanhadas de perto e dispõem de um plano para a conclusão oportuna de soluções permanentes;

c) dê prioridade e corrija as deficiências de controlo interno relacionadas com a implantação e o funcionamento do SUMMA.

Prazo de execução: final de 2026

1.60. No que se refere à regularidade das operações, o Tribunal 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 750 operações mostram que o nível de erro estimado é de 3,8%. 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 5,6%. Este tipo de despesas ascendeu a 75,8 mil milhões de euros em 2025, o que representa 58,0% da população de auditoria do Tribunal (2024: 68,9%). Os erros relativos à elegibilidade e à contratação, bem como a falta de documentos comprovativos, 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 Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), que é específica, é apresentada no ***capítulo 11***.

2) O método de auditoria do Tribunal foi concebido para 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), o que lhe permite obter provas de auditoria suficientes e adequadas para apoiar as suas conclusões de auditoria.

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 de auditoria, juntamente com níveis de erro estimado e conclusões 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 anuais 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, a fim de conceber procedimentos de auditoria que sejam apropriados nas circunstâncias;

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 do orçamento da UE para os destinatários finais, bem como as transferências de receitas dos Estados-Membros e de outras fontes para o orçamento da União.

8) Ao avaliar se as operações de receitas cumprem as regras e a regulamentação da UE, a abordagem do Tribunal consiste em basear-se principalmente num exame de sistemas de gestão e de controlo selecionados para verificar, calcular e cobrar receitas, complementado por testes diretos de conformidade a uma amostra representativa de operações.

9) 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.

10) 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.

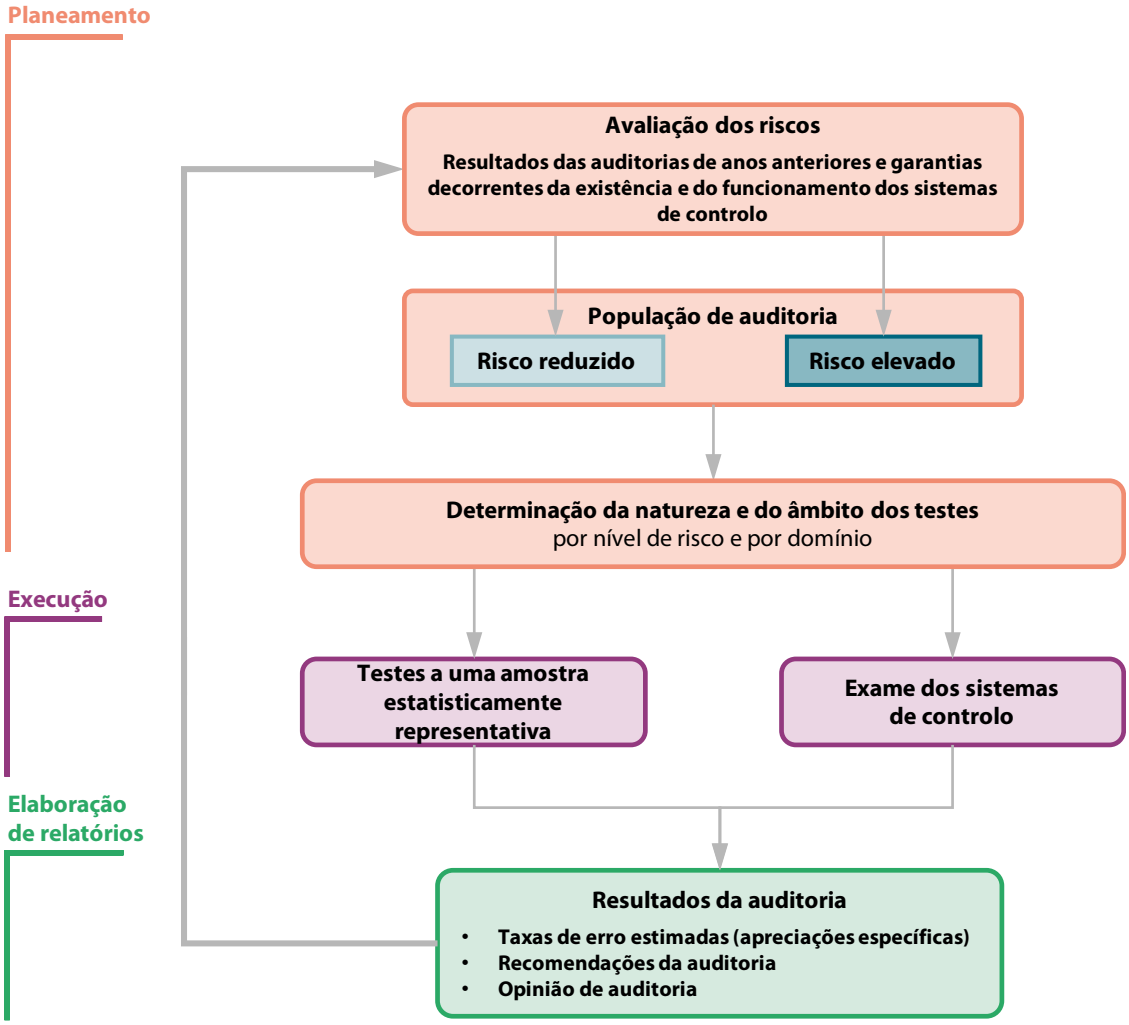
Exame dos sistemas de gestão e de controlo

11) 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

12) 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 elaboração de relatórios para determinar, a partir dos resultados de auditoria, a proporção da sua população com um nível significativo de erros. A ***figura 1.16*** ilustra a forma como a análise anual dos riscos se baseia nos resultados das auditorias dos anos anteriores.

Figura 1.16 – Processo anual da auditoria às despesas



Fonte: TCE.

13) 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 ***(38)*** e ***(39)***).

14) O Tribunal considera que partes da população de auditoria 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 obtém 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.

15) 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 de auditoria em despesas de 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.

16) O Tribunal utiliza igualmente uma avaliação combinada dos riscos para determinar a dimensão da amostra relativa às operações de receitas.

17) O Tribunal utiliza o método de *amostragem por unidade monetária* (MUS) estratificada para selecionar as declarações ou pagamentos e, a um nível inferior, os elementos individuais dentro das operações. 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.

18) 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.

19) 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.

20) 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 auditoria 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. Por exemplo, a população de auditoria do Tribunal para a rubrica 2, "Coesão, resiliência e valores", 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.

21) Desde 2017, a abordagem de auditoria do Tribunal para a rubrica 2 do QFP implicou a revisão e a repetição do trabalho realizado pelas autoridades nacionais de auditoria e pela Comissão. No entanto, o Tribunal detetou insuficiências repetidas que não lhe permitiram confiar no trabalho daquelas entidades. Por conseguinte, a partir de 2025, o Tribunal altera o seu método de amostragem das operações desta rubrica. A amostra do Tribunal deixa de ser retirada das operações verificadas pelas autoridades de auditoria e passa a ser retirada de todas as operações incluídas nas contas anuais.

22) 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.

23) 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 ou regiões beneficiários em questão.

24) 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.

25) 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 agências[27] e empresas comuns[28].

Avaliação dos resultados dos testes das operações

26) O Tribunal considera que ocorrem erros quando os fundos não são utilizados em conformidade com a legislação aplicável da UE ou as regras nacionais específicas. Um erro pode dizer respeito à totalidade ou a parte do montante envolvido numa operação individual.

27) 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. Um "erro quantificável" é um montante que não deveria ter sido pago a partir do orçamento da UE.

[27] Relatório Anual sobre as agências da UE relativo ao exercício de 2024.

[28] Relatório Anual sobre as empresas comuns da UE relativo ao exercício de 2024.

28) 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 na população de auditoria se situa naquele intervalo (entre o limite inferior de erro e o limite superior de erro).

29) 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.

30) A partir de 2025, o Tribunal harmonizou a sua metodologia de quantificação dos erros na contratação pública com a utilizada pela Comissão nos domínios de intervenção em regime de gestão partilhada[29].

31) 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.

32) A abordagem do Tribunal não foi concebida para recolher dados sobre a frequência de erros na população de auditoria 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.

---

[29] 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.

PARTE 3 – Procedimentos de auditoria relativos à fraude

33) 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.

34) 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;

35) 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

36) 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.

37) Os trabalhos realizados permitem que o Tribunal formule uma opinião fundamentada que indica se os erros existentes na população de auditoria 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 ***(28)***).

38) 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 generalizada[30] na população de auditoria. Quando os erros são materiais e generalizados, formula uma opinião adversa.

---

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

39) 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

40) As normas internacionais de auditoria[31] especificam que, quando os auditores formulam opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas e a regularidade das operações subjacentes a essas contas, as duas opiniões devem ser claramente separadas. Por conseguinte, uma opinião modificada sobre a regularidade das operações não conduz, por si mesma, a uma opinião modificada sobre a fiabilidade das contas.

[31] ISSAI 4000 [em inglês], ponto 16.

Capítulo 2

Gestão orçamental e financeira

Índice

	Pontos
Introdução	2.1.
Gestão orçamental em 2025	2.2.-2.29.
Os pagamentos excederam as autorizações em 2025, devido ao Instrumento de Recuperação da União Europeia	2.2.-2.9.
As dotações de autorização do orçamento anual da UE foram quase totalmente utilizadas em 2025	2.5.-2.6.
Os pagamentos corresponderam ao inicialmente previsto e ficaram abaixo do limite máximo do QFP	2.7.-2.8.
Para a maioria das rubricas, os perfis de pagamento são relativamente estáveis ao longo do tempo	2.9.
Absorção dos fundos em regime de gestão partilhada: encerramento do QFP para 2014-2020, com a absorção a acelerar no QFP para 2021-2027 a partir de uma base baixa	2.10.-2.18.
A absorção dos FEEI de 2014-2020 atingiu uma taxa de 98,6%, com 26 Estados-Membros a excederem 95%	2.10.-2.12.
A absorção dos fundos de 2021-2027 em regime de gestão partilhada abrangidos pelo Regulamento Disposições Comuns está a acelerar, mas continua a ser inferior à do QFP anterior	2.13.-2.17.
Os pagamentos do FEADER no âmbito da nova PAC aceleraram significativamente em 2025	2.18.
Em 2025, os pagamentos de subvenções do MRR foram significativamente inferiores ao previsto	2.19.-2.24.
As autorizações por liquidar estão a diminuir, mas continuam a ser substanciais	2.25.-2.29.

Gestão financeira em 2025 2.30.-2.68.

Os empréstimos contraídos em curso da UE aumentaram mais de 20% em 2025 2.30.-2.47.

A absorção do IRUE é inferior ao previsto 2.37.-2.41.

Os custos esperados dos empréstimos contraídos no âmbito do IRUE para o atual QFP continuam a ser o dobro das estimativas iniciais 2.42.-2.44.

Os desembolsos em atraso conduziram a um aumento dos saldos de tesouraria 2.45.-2.47.

O orçamento da UE continuou a prestar apoio à Ucrânia durante a guerra de agressão da Rússia 2.48.-2.54.

A exposição do orçamento da UE continua a aumentar 2.55.-2.68.

A margem de manobra do orçamento da UE proporciona uma garantia para a contração de empréstimos 2.60.-2.65.

O desempenho financeiro cumulativo do fundo comum de provisionamento é positivo, tal como em 2024 2.66.-2.68.

Conclusões e recomendações 2.69.-2.76.

Conclusões 2.69.-2.74.

Recomendações 2.75.-2.76.

Introdução

2.1. Este capítulo apresenta as principais questões orçamentais e de gestão financeira relativas ao orçamento da UE para 2025 e ao seu financiamento adicional. Contém, nomeadamente, informações sobre os riscos e os desafios 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 em 2025

Os pagamentos excederam as autorizações em 2025, devido ao Instrumento de Recuperação da União Europeia

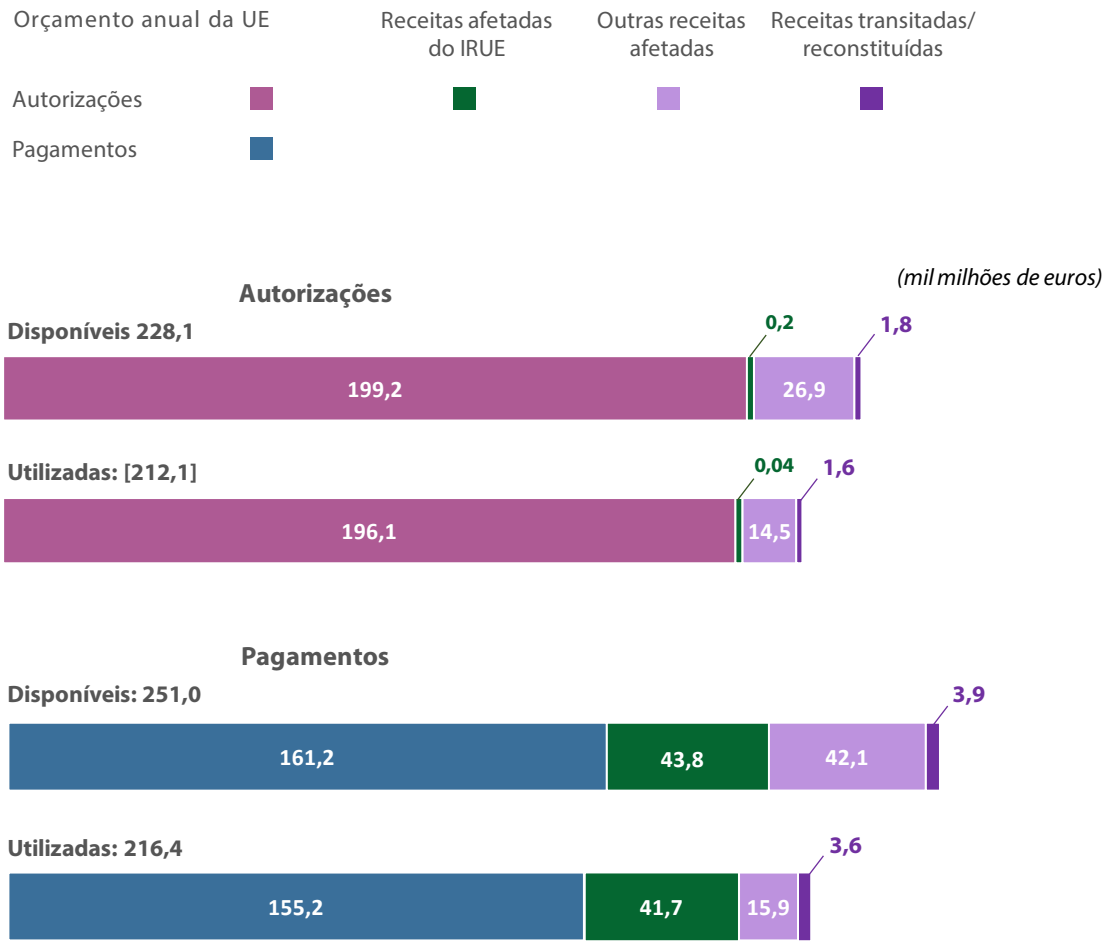
2.2. Nesta secção, o Tribunal analisa a forma como o orçamento da UE foi executado em 2025, o quinto ano de aplicação do *quadro financeiro plurianual* (QFP) para 2021-2027 e do *Instrumento de Recuperação da União Europeia* (IRUE).

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 não são tidos em conta.

2.4. A ***figura 2.1*** mostra o orçamento total da UE para 2025 disponível e utilizado relativamente às dotações de autorização e de pagamento. O orçamento anual da União representa 87,3% do total das dotações de autorização disponíveis e 64,2% do total das dotações de pagamento disponíveis. A parte remanescente é composta pelas receitas afetadas do IRUE, bem como por outras receitas afetadas, dotações transitadas e montantes reconstituídos. A partir de 2024, as autorizações de receitas afetadas do IRUE limitam-se às despesas administrativas da Comissão[1].

[1] Regulamento (UE) 2021/241, artigo 12º, nº 4.

Figura 2.1 – Total das dotações disponíveis e utilizadas em 2025, incluindo subvenções do IRUE



Nota: dos 41,7 mil milhões de euros de dotações de pagamento do IRUE utilizadas em 2025, 33,2 mil milhões de euros foram utilizados para financiar subvenções do MRR e 8,5 mil milhões de euros para financiar complementos aos atuais programas.

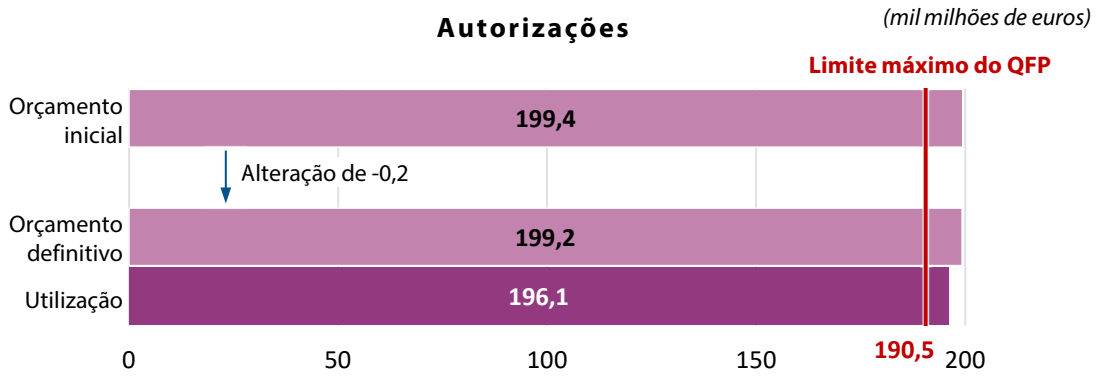
Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2025.

As dotações de autorização do orçamento anual da UE foram quase totalmente utilizadas em 2025

2.5. A autoridade orçamental aprovou um orçamento inicial da UE para 2025 de 199,4 mil milhões de euros em dotações de autorização (ver ***figura 2.2***). Os orçamentos retificativos diminuíram as dotações de autorização em 0,2 mil milhões de euros, para 199,2 mil milhões de euros, o que se mantém acima do limite máximo do QFP de 190,5 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.

2.6. O total das autorizações utilizadas no âmbito do orçamento definitivo para 2025 foi de 196,1 mil milhões de euros, ou seja, 98,4% do montante disponível. As dotações de autorização não utilizadas ascenderam a 3,1 mil milhões de euros e 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)* (0,6 mil milhões de euros) e do *Fundo de Coesão* (FC) (0,3 mil milhões de euros). Das dotações não utilizadas, 1,9 mil milhões de euros transitaram para 2026, dos quais 0,6 mil milhões de euros para o IVCDCI – Europa Global e 1,0 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 ativação do mecanismo de condicionalidade do Estado de direito relativamente à Hungria[2].

Figura 2.2 – Execução das autorizações orçamentais anuais da UE para 2025



Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2025.

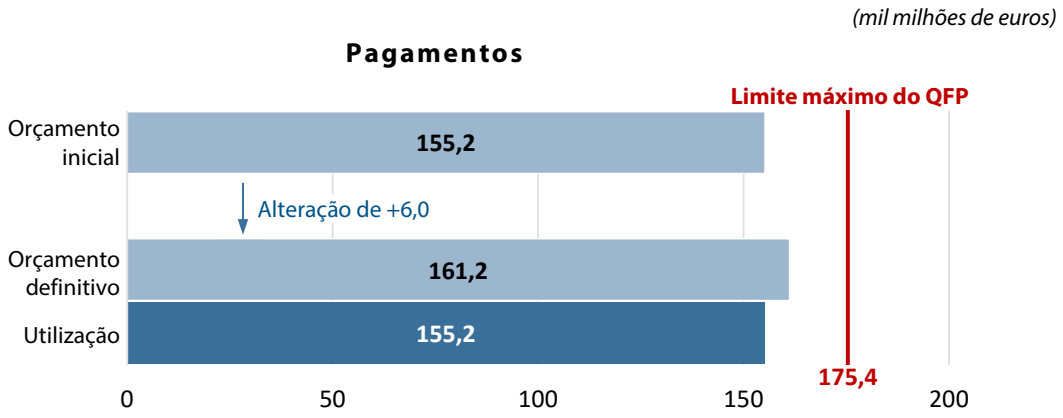
[2] Decisão de Execução (UE) 2022/2506 do Conselho.

Os pagamentos corresponderam ao inicialmente previsto e ficaram abaixo do limite máximo do QFP

2.7. A autoridade orçamental aprovou um orçamento inicial da UE para 2025 de 155,2 mil milhões de euros em dotações de pagamento (ver ***figura 2.3***). Os orçamentos retificativos aumentaram as dotações de pagamento em 6,0 mil milhões de euros, elevando o orçamento total definitivo para 161,2 mil milhões de euros.

2.8. O total dos pagamentos efetuados ao abrigo do orçamento definitivo foi de 155,2 mil milhões de euros, ou seja, 96,3% do montante disponível. Das dotações não utilizadas, no valor de 6,0 mil milhões de euros, transitou para 2026 um total de 5,9 mil milhões de euros, dos quais 1,9 mil milhões de euros se destinavam a custos de empréstimos contraídos no âmbito do IRUE, 1,1 mil milhões de euros ao Mecanismo para a Ucrânia e 1,0 mil milhões de euros à reserva para a solidariedade europeia. Caducaram dotações não utilizadas no valor de 0,1 mil milhões de euros.

Figura 2.3 – Execução dos pagamentos anuais do orçamento da UE para 2025

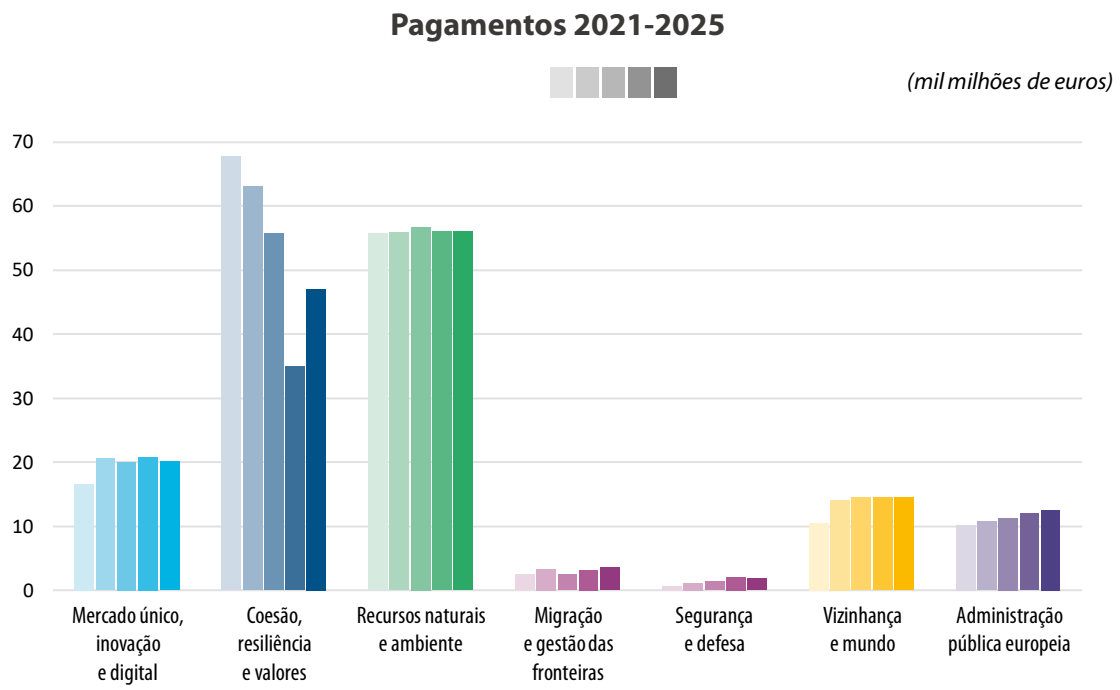


Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2025.

Para a maioria das rubricas, os perfis de pagamento são relativamente estáveis ao longo do tempo

2.9. A ***figura 2.4*** mostra os pagamentos anuais, excluindo as receitas afetadas, efetuados no âmbito de cada rubrica do QFP desde 2021. Apresenta uma panorâmica plurianual da forma como o atual QFP tem sido executado. Para a maioria das rubricas, os perfis de pagamento são relativamente estáveis ao longo do tempo, refletindo padrões de execução contínuos e previsíveis em todo o período do QFP. No entanto, a transição entre períodos de programação tem maior impacto nos pagamentos no âmbito da rubrica 2 "Coesão, resiliência e valores". Os níveis de pagamento mais elevados nos primeiros anos estão associados ao encerramento dos programas de coesão do QFP para 2014-2020. A subsequente queda dos pagamentos e a sua posterior estabilização refletem a execução gradual dos programas no atual QFP, em consonância com o ciclo de vida plurianual da política de coesão (ver também a ***figura 2.9***).

Figura 2.4 – Dotações de pagamento anuais por rubrica, 2021-2025



Nota: não incluindo as receitas afetadas.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE relativas ao período de 2021 a 2025.

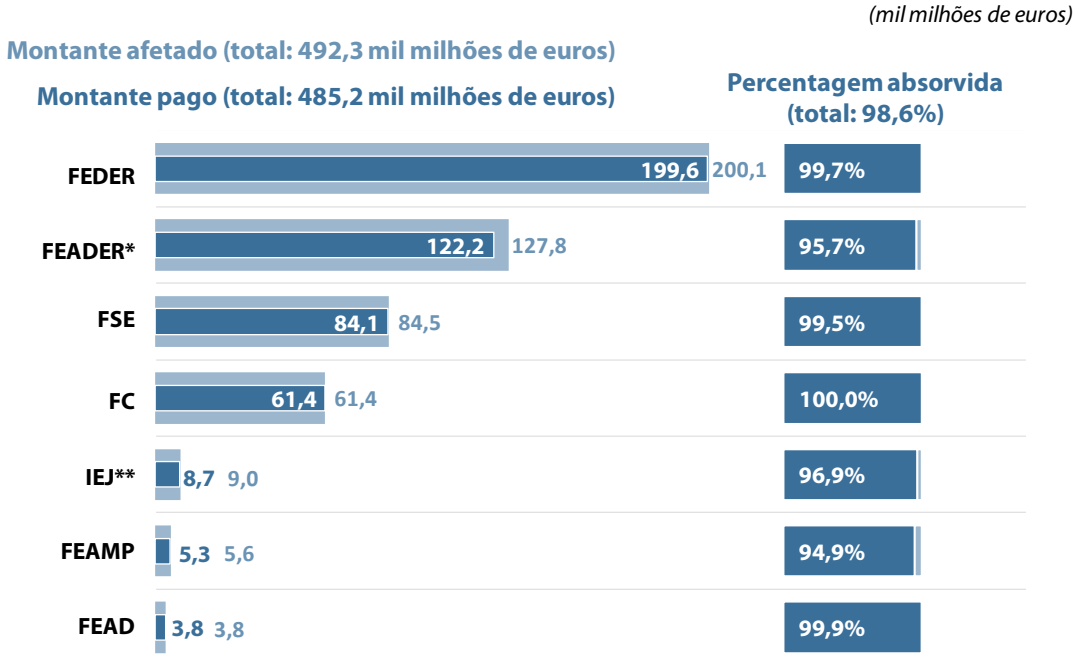
Absorção dos fundos em regime de gestão partilhada: encerramento do QFP para 2014-2020, com a absorção a acelerar no QFP para 2021-2027 a partir de uma base baixa

A absorção dos FEEI de 2014-2020 atingiu uma taxa de 98,6%, com 26 Estados-Membros a excederem 95%

2.10. 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. No final de 2025, os pagamentos totais relativos aos FEEI de 2014-2020 ascendiam a 485,2 mil milhões de euros, o que corresponde a 98,6% dos fundos disponíveis (492,3 mil milhões de euros). Em 2025, os pagamentos ascenderam a 7,4 mil milhões de euros.

2.11. Na ***figura 2.5***, o Tribunal apresenta as taxas de absorção cumulativas para cada FEEI, excluindo os recursos do IRUE, até ao final de 2025. 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. As taxas de absorção que o Tribunal apresenta não mostram todos os progressos da execução, uma vez que os montantes que os *beneficiários* já receberam podem ser superiores à despesa declarada pelos Estados-Membros.

Figura 2.5 – Absorção dos FEEI de 2014-2020 (excluindo o IRUE), final de 2025



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

* O FEADER inclui dotações adicionais de 2021 e 2022 no valor de 28 mil milhões de euros relativas ao QFP para 2021-2027.
** A IEJ inclui uma dotação específica do FSE.

Fonte: TCE, com base na plataforma de dados abertos da Comissão (acedida em 19 de janeiro de 2026) e noutros dados da Comissão.

2.12. A realização de novos progressos nos pagamentos dos FEEI em 2025 levou a que 26 Estados-Membros absorvessem mais de 95% dos seus FEEI afetados até ao final de 2025 (ver ***figura 2.6***).

Figura 2.6 – Taxa de absorção dos FEEI de 2014-2020 (excluindo o IRUE), final de 2025

(mil milhões de euros)

	Montante pago		Montante a pagar		Montante afetado
	98,6%	485,2	1,4%	7,1	492,3
Reino Unido	99,8%	16,3	0,2%	0,04	16,3
República Checa	99,6%	24,4	0,4%	0,1	24,5
Polónia	99,6%	88,5	0,4%	0,4	88,9
Eslovénia	99,5%	4,2	0,5%	0,02	4,2
Chipre	99,4%	1,0	0,6%	0,01	1,0
Eslováquia	99,3%	15,4	0,7%	0,1	15,5
Lituânia	99,2%	8,9	0,8%	0,1	8,9
Portugal	99,1%	26,8	0,9%	0,2	27,1
Hungria	99,1%	25,7	0,9%	0,2	26,0
Letónia	99,1%	5,9	0,9%	0,1	6,0
Estónia	99,1%	4,6	0,9%	0,04	4,6
Croácia	99,1%	11,3	0,9%	0,1	11,4
Grécia	99,1%	22,9	0,9%	0,2	23,1
Plurinacional	98,9%	9,3	1,1%	0,1	9,4
Irlanda	98,8%	4,0	1,2%	0,05	4,1
Bélgica	98,4%	3,0	1,6%	0,05	3,0
Malta	98,4%	0,9	1,6%	0,01	0,9
Roménia	98,3%	32,9	1,7%	0,6	33,5
Itália	98,0%	47,4	2,0%	1,0	48,3
Espanha	97,8%	41,9	2,2%	0,9	42,9
Alemanha	97,8%	30,4	2,2%	0,7	31,0
Finlândia	97,7%	4,5	2,3%	0,1	4,6
Países Baixos	97,6%	2,2	2,4%	0,1	2,2
França	96,9%	31,3	3,1%	1,0	32,4
Bulgária	96,8%	10,1	3,2%	0,3	10,5
Áustria	96,0%	5,9	4,0%	0,2	6,1
Luxemburgo	95,9%	0,2	4,1%	0,01	0,2
Suécia	95,0%	3,9	5,0%	0,2	4,1
Dinamarca	93,7%	1,7	6,3%	0,1	1,8

Fonte: TCE, com base na plataforma de dados abertos da Comissão (acedida em 19 de janeiro de 2026).

A absorção dos fundos de 2021-2027 em regime de gestão partilhada abrangidos pelo Regulamento Disposições Comuns está a acelerar, mas continua a ser inferior à do QFP anterior

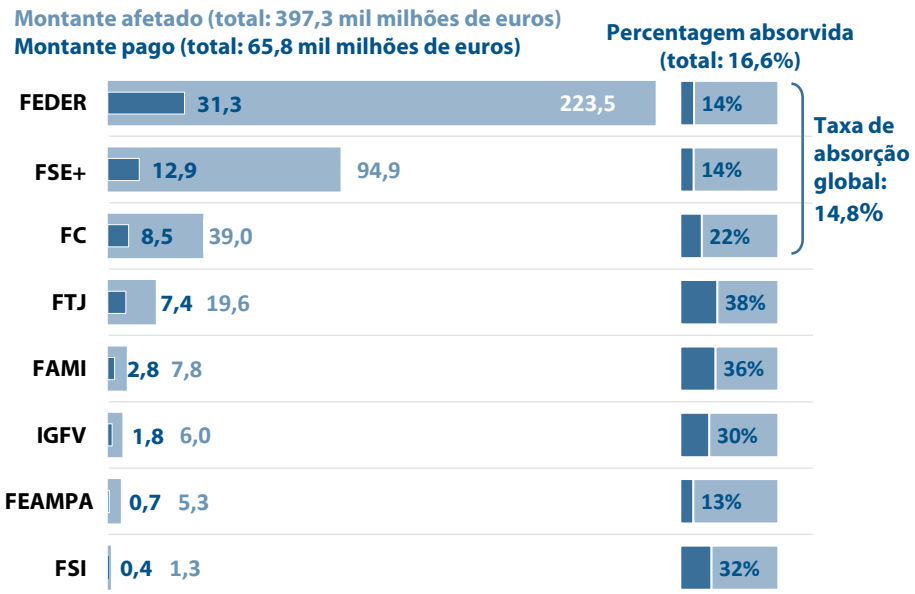
2.13. Em 2025, os pagamentos anuais dos fundos em regime de gestão partilhada abrangidos pelo *Regulamento Disposições Comuns (RDC)*[3] ascenderam a 36,8 mil milhões de euros (2024: 14,7 mil milhões de euros). No final de 2025[4], o total dos pagamentos ascendia a 65,8 mil milhões de euros, dos quais 23,2 mil milhões de euros em pagamentos de pré-financiamento e 42,6 mil milhões de euros em pagamentos intercalares. O total dos pagamentos representou 16,6% do montante afetado a estes fundos ao abrigo do RDC no QFP para 2021-2027 (2024: 7%) (ver ***figura 2.7***). As taxas de absorção que o Tribunal apresenta não mostram todos os progressos da execução, uma vez que os montantes que os beneficiários já receberam podem ser superiores à despesa declarada pelos Estados-Membros.

[3] Regulamento (UE) 2021/1060.

[4] Plataforma de dados abertos da Comissão (acedida em 19 de janeiro de 2026).

Figura 2.7 – Absorção dos fundos de 2021-2027 em regime de gestão partilhada abrangidos pelo RDC, final de 2025

(mil milhões de euros)



FEDER: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FSE+: Fundo Social Europeu Mais
FC: Fundo de Coesão
FTJ: Fundo para uma Transição Justa
FAMI: Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração
IGFV: Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos
FEAMPA: Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura
FSI: Fundo para a Segurança Interna

Nota: os montantes do FTJ incluem valores do IRUE.

Fonte: TCE, com base na plataforma de dados abertos da Comissão (acedida em 19 de janeiro de 2026).

2.14. A *figura 2.8* mostra a taxa de absorção por cada beneficiário.

Figura 2.8 – Taxas de absorção dos fundos de 2021-2027 em regime de gestão partilhada abrangidos pelo RDC, final de 2025

(mil milhões de euros)

	Montante pago		Montante a pagar		Montante afetado
	16,6%	65,8	83,4%	331,4	397,3
Suíça	37,7%	0,02	62,3%	0,03	0,04
Noruega	37,0%	0,03	63,0%	0,05	0,08
Suécia	30,8%	0,7	69,2%	1,6	2,3
Luxemburgo	30,0%	0,03	70,0%	0,06	0,09
Finlândia	29,1%	0,7	70,9%	1,7	2,4
República Checa	26,1%	5,6	73,9%	15,8	21,3
Países Baixos	26,1%	0,5	73,9%	1,5	2,0
Chipre	23,9%	0,3	76,1%	0,9	1,2
Lituânia	23,6%	1,6	76,4%	5,2	6,8
Roménia	23,1%	7,3	76,9%	24,3	31,6
Estónia	22,2%	0,8	77,8%	2,8	3,6
Islândia	22,0%	0,01	78,0%	0,02	0,03
Letónia	21,7%	1,0	78,3%	3,7	4,8
Grécia	21,7%	5,0	78,3%	17,9	22,9
Dinamarca	20,3%	0,1	79,7%	0,6	0,7
Inter-regional	20,1%	1,9	79,9%	7,7	9,7
França	19,2%	3,6	80,8%	15,1	18,6
Alemanha	17,3%	3,9	82,7%	18,8	22,7
Irlanda	16,8%	0,2	83,2%	1,0	1,2
Hungria	15,8%	3,4	84,2%	17,9	21,3
Polónia	15,7%	12,0	84,3%	64,5	76,5
Bulgária	14,9%	1,7	85,1%	9,6	11,3
Malta	13,9%	0,1	86,1%	0,8	0,9
Eslováquia	13,6%	1,7	86,4%	11,0	12,7
Áustria	13,3%	0,2	86,7%	1,2	1,4
Itália	12,7%	5,6	87,3%	38,6	44,2
Eslovénia	12,5%	0,4	87,5%	3,0	3,5
Croácia	12,5%	1,2	87,5%	8,3	9,5
Portugal	12,4%	2,9	87,6%	20,4	23,3
Bélgica	11,9%	0,3	88,1%	2,5	2,8
Espanha	7,6%	2,9	92,4%	34,9	37,7

Nota: os montantes relativos a países terceiros (Suíça, Noruega e Islândia) estão associados ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (IGFV). O montante total afetado a países terceiros é de 0,15 mil milhões de euros.
No caso da Hungria, o "montante a pagar" reflete os dados disponíveis no momento da extração e não contempla a totalidade das anulações de autorizações relacionadas com o mecanismo de condicionalidade do Estado de direito.

Fonte: TCE, com base na plataforma de dados abertos da Comissão (acedida em 19 de janeiro de 2026).

2.15. Em 2022, o Conselho tomou medidas para proteger o orçamento da UE contra violações dos princípios do Estado de direito na Hungria[5], o que resultou na suspensão de 6,4 mil milhões de euros de financiamento da política de coesão a esse país. A reavaliação efetuada pela Comissão em 2023[6], 2024[7] e 2025[8] confirmou os motivos da suspensão. Ao abrigo das disposições aplicáveis[9], as autorizações suspensas de 2022 (1,0 mil milhões de euros) foram perdidas no final de 2024 e as autorizações suspensas de 2023 (1,1 mil milhões de euros) foram perdidas no final de 2025. Estes montantes representam uma perda permanente de recursos orçamentais para a Hungria.

2.16. A absorção dos três principais fundos da política de coesão (FEDER, FC e FSE+), que representam 90% dos fundos em regime de gestão partilhada abrangidos pelo RDC para 2021-2027, manteve-se inferior à de 2014-2020. A taxa global de absorção destes três fundos era de 14,8% no final de 2025, em comparação com 24% no ponto equivalente do QFP anterior (no final de 2018) (ver ***figura 2.9***). O Tribunal observou que existe um montante elevado de pedidos de pagamento pendentes no final do ano (ver ***caixa 2.1***).

---

[5] Decisão de Execução (UE) 2022/2506 do Conselho.

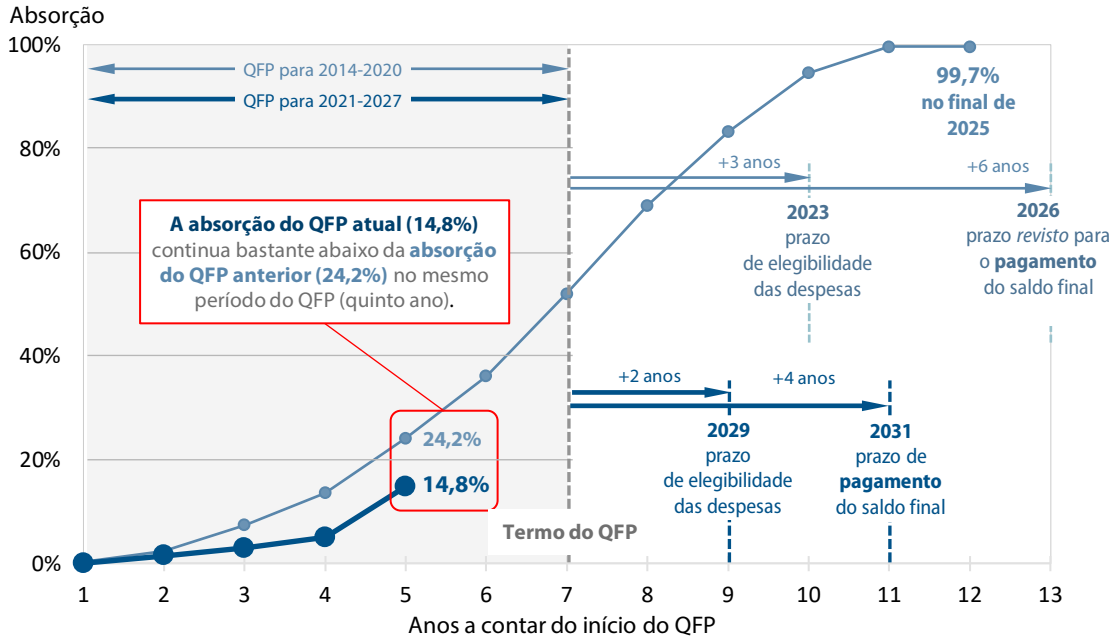
[6] Decisão C(2023)8999 da Comissão.

[7] Comunicação da Comissão COM(2024) 800.

[8] Comunicação da Comissão COM(2025) 900.

[9] Regulamento (UE) 2020/2092, artigo 7º, nº 3.

Figura 2.9 – Absorção dos fundos de coesão no quinto ano: o QFP atual continua aquém do QFP anterior



Notas: inclui pagamentos de pré-financiamento e intercalares.
Os Regulamentos (UE) 2025/1913 e (UE)) 2025/1914 permitem prorrogar até 31 de dezembro de 2030 o prazo de elegibilidade dos programas do QFP para 2021-2027 para os quais tenham sido aprovadas alterações que reafetam recursos às novas prioridades.

Fonte: TCE, com base na plataforma de dados abertos da Comissão (acedida em 19 de janeiro de 2026).

Caixa 2.1

Os atrasos nos pagamentos e as implicações para os anos seguintes

O nível das dotações de pagamento está sujeito a incerteza, pois depende das previsões dos Estados-Membros relativas aos pedidos de pagamento, que são influenciadas pelo ritmo de execução dos programas e podem variar durante o ano. A Comissão pode propor orçamentos retificativos para dar resposta à evolução das necessidades. No entanto, essas alterações estão sujeitas a restrições e prazos processuais, o que pode reduzir a sua eficácia no alinhamento das dotações com os pedidos de pagamento reais, resultando em pedidos por pagar no final do exercício.

Os pedidos de pagamento pendentes no final do exercício podem ser agrupados em duas categorias para fins analíticos:

a) pedidos recebidos demasiado tarde para poderem ser tratados antes do final do exercício;

b) pedidos que não podem ser pagos devido à insuficiência de dotações de pagamento no orçamento anual.

Em 2025, o volume de pedidos de pagamento relativos a três fundos da política de coesão (FEDER, FC e FSE+) excedeu as dotações de pagamento disponíveis no orçamento. No final de 2025, os pedidos de pagamento pendentes tinham-se acumulado, ascendendo a 17 mil milhões de euros. Estes pedidos foram tratados no início de 2026.

Os pedidos por pagar transitados para os anos seguintes exercem uma pressão adicional sobre as dotações de pagamento disponíveis e podem reduzir a capacidade de cobrir novos pedidos de pagamento.

2.17. Em 2025, a Comissão estimou em zero o risco de anulação de autorizações para os programas da política de coesão no âmbito do atual QFP[10] (estimativa de 2024: 2,7 mil milhões de euros[11]). Não obstante, a absorção dos fundos de coesão da UE continua abaixo dos níveis históricos (ver ***figura 2.9***) e poderão ainda ocorrer anulações de autorizações se os pagamentos não acelerarem até ao ritmo previsto. Em setembro de 2025, foram adotados dois novos regulamentos[12] para acelerar os investimentos e facilitar a execução.

---

[10] COM(2025) 573, quadro 2, Total.

[11] COM(2024) 276, quadro 2, Total.

[12] Regulamentos (UE) 2025/1913 e (UE) 2025/1914.

Os pagamentos do FEADER no âmbito da nova PAC aceleraram significativamente em 2025

2.18. Desde 2023, o FEADER é abrangido pelos novos regulamentos da política agrícola comum (PAC)[13]. A absorção do financiamento do FEADER para 2023-2027 teve início em 2023, após o período transitório de 2021-2022. No final de 2025[14], os pagamentos do FEADER ascendiam a 14,2 mil milhões de euros (2024: 6,3 mil milhões de euros), representando uma taxa de absorção de 21,6% (2024: 9,5%).

Em 2025, os pagamentos de subvenções do MRR foram significativamente inferiores ao previsto

2.19. No final de 2025, todos os planos revistos pelos Estados-Membros no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) incluíam um capítulo *REPowerEU*. Para financiar os 27 capítulos REPowerEU aprovados, a Comissão utilizará, além do IRUE, as receitas do *Sistema de Comércio de Licenças de Emissão (CELE)* até um máximo de 20,0 mil milhões de euros, acrescidos das dotações da *Reserva de Ajustamento ao Brexit*[15] até um máximo de 2,1 mil milhões de euros. O montante total das subvenções do MRR, incluindo o REPowerEU, poderá atingir 359,9 mil milhões de euros.

2.20. Os pagamentos anuais de subvenções do MRR totalizaram 40,1 mil milhões de euros em 2025, dos quais 33,2 mil milhões de euros foram financiados por subvenções do IRUE, 6,3 mil milhões de euros por receitas do CELE e 0,6 mil milhões de euros pela Reserva de Ajustamento ao Brexit. Os pagamentos anuais de subvenções do MRR financiadas pelo IRUE corresponderam apenas a 62% do que a Comissão esperava em junho de 2024 (65 mil milhões de euros)[16]. No entanto, no final de 2025, estavam ainda em avaliação[17] pedidos de pagamento líquidos relativos a subvenções do MRR apresentados por 17 Estados-Membros, num total de 20,3 mil milhões de euros, dos quais 17,4 mil milhões de euros foram recebidos em dezembro de 2025.

---

[13] Regulamentos (UE) 2021/2115 e (UE) 2021/2116.

[14] Plataforma de dados abertos da Comissão (acedida em 19 de janeiro de 2026).

[15] Regulamento (UE) 2021/241, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) 2023/435, artigo 21º.

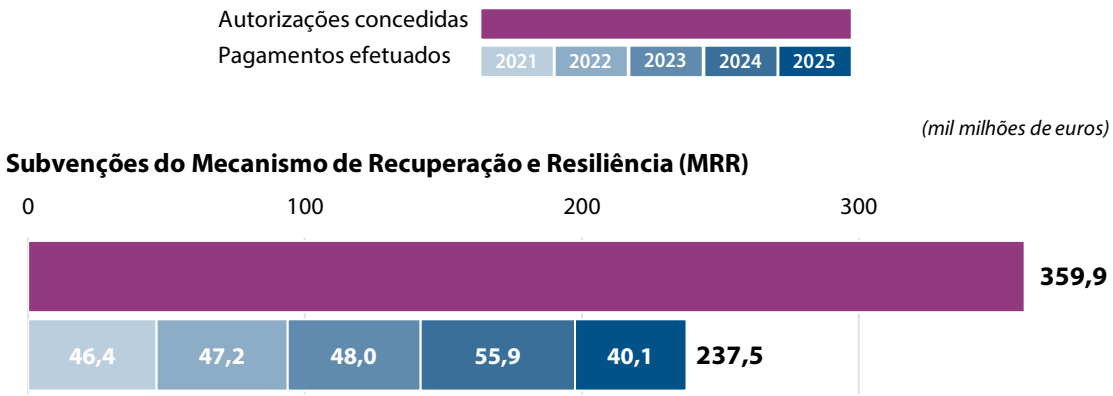
[16] COM(2024) 276, secção 2.4. "NextGenerationEU".

[17] Calendário da grelha de avaliação do MRR da Comissão.

2.21. As subvenções do MRR pagas até ao final de 2025 totalizaram 237,5 mil milhões de euros, representando 66% dos 359,9 mil milhões de euros de autorizações concedidas (ver ***figura 2.10***). Assim, está disponível para pagamento até ao final de 2026 um montante máximo de 122,4 mil milhões de euros. Este valor é consideravelmente superior à estimativa da Comissão de julho de 2024, que previa pagamentos de 70,1 mil milhões de euros para 2026[18].

2.22. Embora os marcos e metas relacionados com o MRR tenham de ser cumpridos até 31 de agosto de 2026, os Estados-Membros devem apresentar os seus pedidos de pagamento finais até 30 de setembro de 2026[19]. A Comissão tem de concluir todos os pagamentos até 31 de dezembro de 2026. O montante a pagar em 2026 é cerca de três vezes superior ao dos pagamentos efetuados em 2025. A realização de um volume tão elevado de pagamentos num período curto colocará mais pressão sobre os Estados-Membros para utilizarem o seu financiamento e sobre a Comissão para avaliar e tratar os pedidos de pagamento. Qualquer montante não utilizado das contribuições da UE será anulado após o cumprimento de todas as obrigações legais e de pagamento aplicáveis[20].

Figura 2.10 – Execução das subvenções do MRR por fonte, final de 2025



Nota: excluindo as despesas administrativas.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2025 e noutros dados da Comissão.

---

[18] COM(2024) 276, quadro 3.

[19] COM(2025) 310.

[20] C/2026/2614, secção 4.2. "Anulações de autorizações finais devido a subexecução no termo do MRR".

2.23. Existem, até ao momento, diferenças significativas na absorção das subvenções do MRR pelos Estados-Membros (ver ***figura 2.11***). Estes pagamentos baseiam-se nos marcos e metas estabelecidos pelo Conselho para cada Estado-Membro. Porém, num relatório especial sobre a absorção dos fundos do MRR[21], o Tribunal concluiu que o montante dos fundos recebidos pelos Estados-Membros não reflete necessariamente a quantidade e a importância dos marcos e das metas alcançados. A relação entre os fundos recebidos e o cumprimento dos marcos e das metas difere entre os Estados-Membros.

[21] Relatório Especial 13/2024.

Figura 2.11 – Subvenções do MRR pagas e montantes a pagar com base nas dotações revistas por Estado-Membro, final de 2025

(mil milhões de euros)

	Montante pago		Montante a pagar		Montante afetado*
	66,0%	237,5	34,0%	122,4	359,9
França	84,8%	34,1	15,2%	6,1	40,3
Áustria	84,1%	3,3	15,9%	0,6	4,0
Croácia	81,8%	4,7	18,2%	1,1	5,8
Itália	75,4%	54,1	24,6%	17,7	71,8
República Checa	70,9%	5,9	29,1%	2,4	8,4
Espanha	69,0%	55,1	31,0%	24,8	79,9
Dinamarca	67,2%	1,1	32,8%	0,5	1,6
Eslovénia	66,5%	1,1	33,5%	0,5	1,6
Grécia	66,1%	12,0	33,9%	6,2	18,2
Estónia	65,8%	0,6	34,2%	0,3	1,0
Malta	65,6%	0,2	34,4%	0,1	0,3
Alemanha	65,2%	19,8	34,8%	10,6	30,3
Portugal	63,8%	10,4	36,2%	5,9	16,3
Eslováquia	61,9%	4,0	38,1%	2,4	6,4
Bélgica	58,9%	3,0	41,1%	2,1	5,0
Irlanda	58,9%	0,7	41,1%	0,5	1,2
Finlândia	57,6%	1,1	42,4%	0,8	1,9
Letónia	55,6%	1,1	44,4%	0,9	2,0
Chipre	53,1%	0,5	46,9%	0,5	1,0
Bulgária	53,0%	3,3	47,0%	2,9	6,2
Suécia	47,8%	1,6	52,2%	1,8	3,4
Roménia	47,2%	6,4	52,8%	7,2	13,6
Lituânia	46,3%	1,1	53,7%	1,2	2,3
Países Baixos	46,3%	2,5	53,7%	2,9	5,4
Polónia	37,7%	9,5	62,3%	15,8	25,3
Luxemburgo	37,4%	0,1	62,6%	0,2	0,2
Hungria	2,2%	0,1	97,8%	6,4	6,5

Apenas **três Estados-Membros** absorveram 80% ou mais. **Outros três Estados-Membros** poderão ultrapassar o limiar de 80% se os pedidos de pagamento que apresentaram no final de 2025 forem aprovados na íntegra.

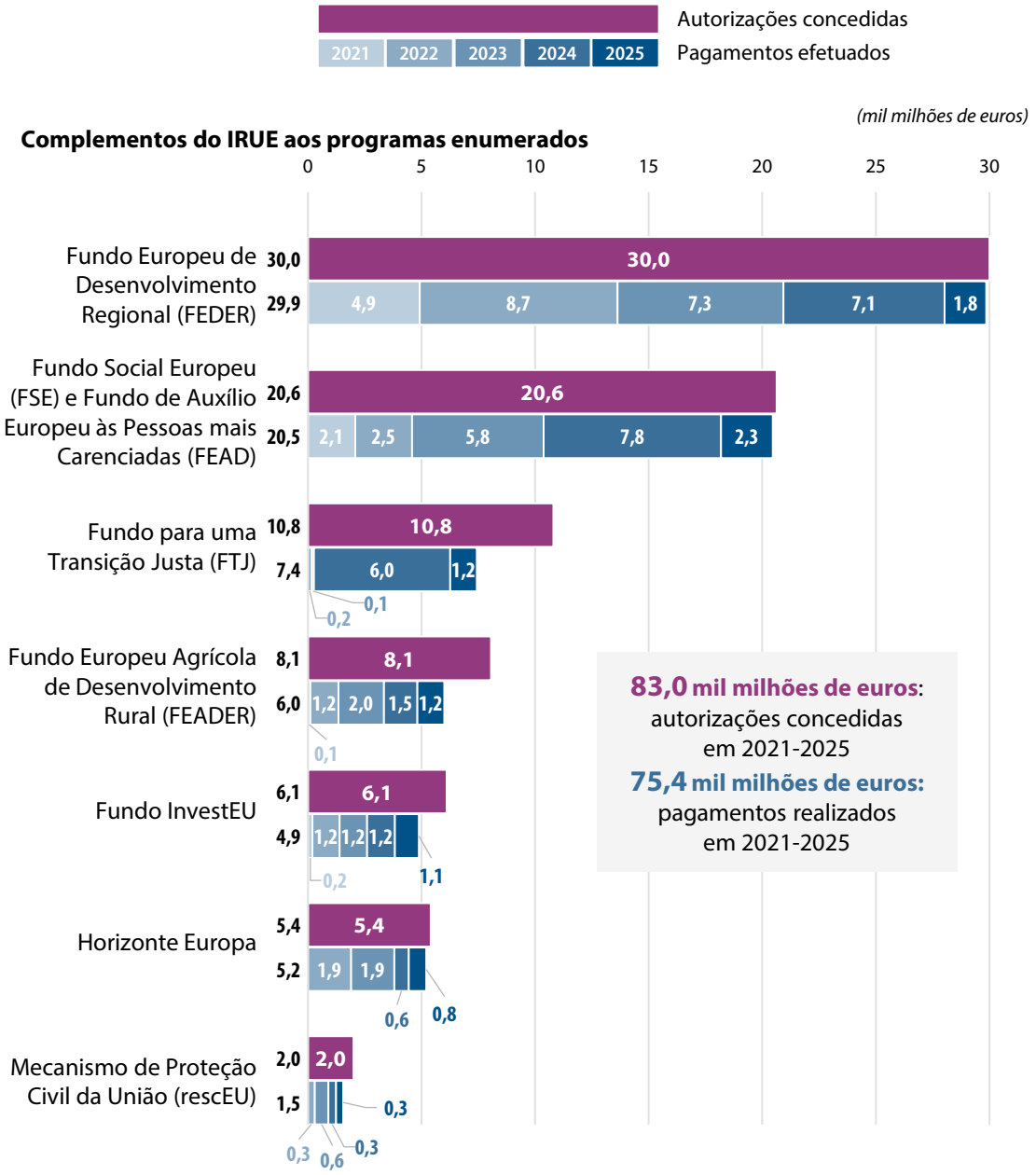
* Com base nas dotações revistas.

Notas: excluindo as despesas administrativas.
A Hungria recebeu apenas pré-financiamentos e ainda não apresentou quaisquer pedidos de pagamento.

Fonte: TCE, com base na grelha de avaliação do MRR e noutros dados da Comissão.

2.24. As autorizações dos complementos do IRUE para programas do QFP totalizaram 83,0 mil milhões de euros (ver ***figura 2.12***). Os pagamentos anuais destes complementos ascenderam a 8,5 mil milhões de euros em 2025, tendo os pagamentos acumulados atingido 75,4 mil milhões de euros no final desse ano. Consequentemente, podem ser efetuados pagamentos de um máximo de 7,6 mil milhões de euros até ao final de 2026.

Figura 2.12 – Execução do IRUE no âmbito dos complementos aos programas da UE, final de 2025



Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2025.

As autorizações por liquidar estão a diminuir, mas continuam a ser substanciais

2.25. As *autorizações por liquidar* são a soma das autorizações concedidas no exercício em curso e nos exercícios anteriores, mas que ainda não foram pagas. Estão relacionadas com a natureza plurianual do orçamento da UE e representam obrigações de pagamento futuras que, a menos que sejam anuladas, devem ser honradas quando se tornarem exigíveis.

2.26. À medida que se acumulam, as autorizações por liquidar restringem a flexibilidade dos orçamentos futuros, uma vez que as dotações de pagamento devem, em primeiro lugar, cobrir as obrigações jurídicas existentes antes de os recursos poderem ser afetados a prioridades novas ou emergentes. Um elevado nível de autorizações por liquidar reduz a capacidade do orçamento da UE para responder à evolução das circunstâncias ou financiar novas iniciativas no âmbito do próximo QFP. Além disso, dotações de pagamento insuficientes nos orçamentos anuais podem conduzir a demoras na liquidação dos pedidos de pagamento ou à acumulação de atrasos nos pagamentos (ver ***caixa 2.1***).

2.27. A Comissão considera que os limites máximos anuais dos pagamentos para 2026 e 2027 são globalmente suficientes para cobrir os pagamentos previstos[22]. No entanto, a margem disponível abaixo do limite máximo dos pagamentos é muito reduzida em 2027 (cerca de mil milhões de euros)[23], deixando pouca margem para absorver pressões imprevistas sobre os pagamentos.

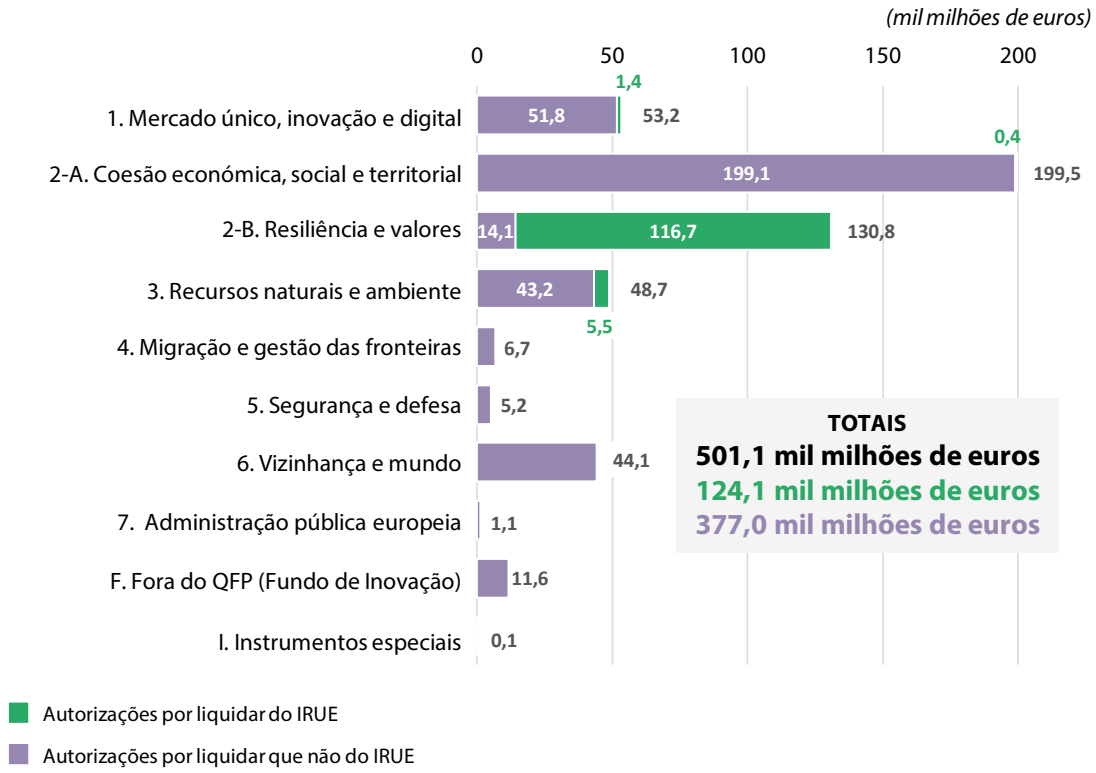
2.28. No final de 2025, as autorizações por liquidar, que exigirão pagamentos em anos futuros a menos que sejam anuladas, totalizaram 501,1 mil milhões de euros, incluindo 124,1 mil milhões de euros para subvenções do IRUE (ver ***figura 2.13***).

---

[22] COM(2025) 573, p. 4.

[23] Ibid., quadro 1.1.

Figura 2.13 – Total das autorizações por liquidar por fonte e rubrica do QFP, final de 2025



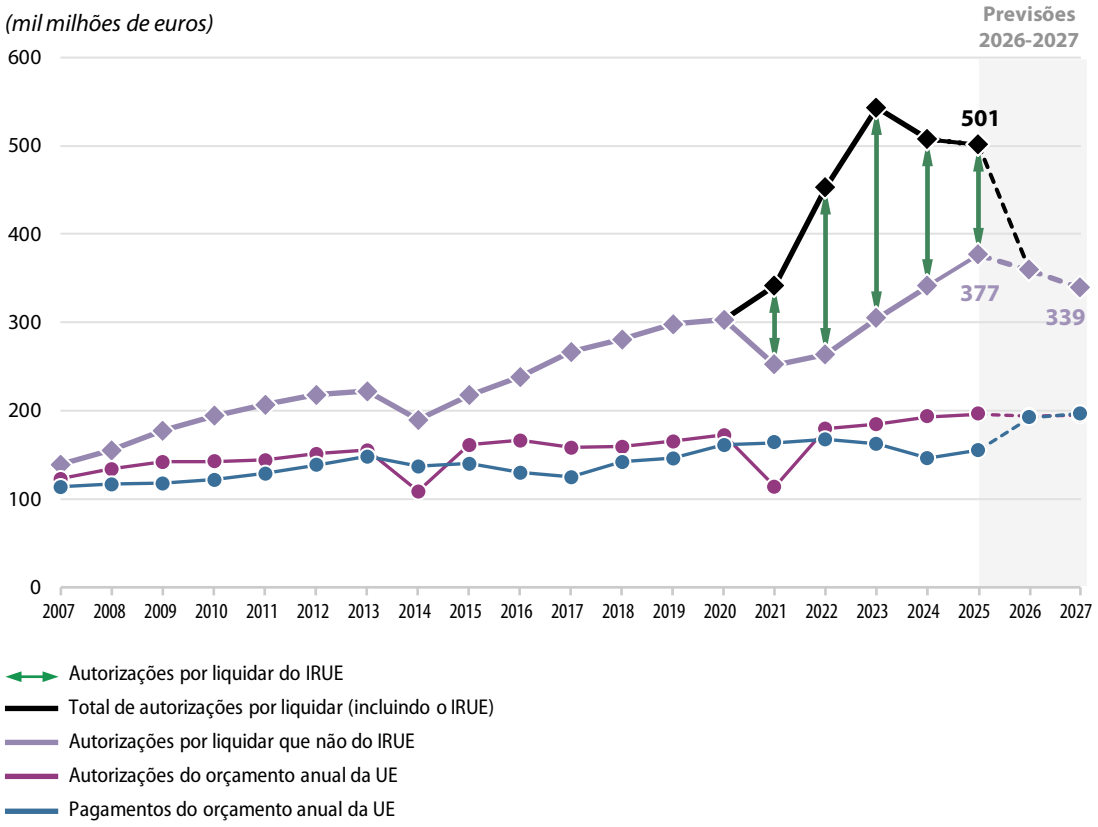
Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2025 e noutros dados da Comissão.

2.29. Em 2025, a Comissão reviu em baixa as suas previsões de autorizações por liquidar no final de 2027, de 364,7 mil milhões de euros[24] para 339 mil milhões de euros[25]. A ***figura 2.14*** apresenta as autorizações por liquidar no final de cada ano entre 2007 e 2027. No que diz respeito às autorizações por liquidar do IRUE, todos os pagamentos (exceto pequenos montantes relacionados com despesas administrativas e de assistência técnica) têm de ser efetuados até ao final de 2026.

[24] COM(2024) 276, quadro 4.

[25] COM(2025) 573, secção 2.6. "Evolução do nível de autorizações por liquidar".

Figura 2.14 – Autorizações por liquidar, autorizações e pagamentos entre 2007 e 2025 e previsões para 2026-2027



Nota: as previsões a partir de 2026 não incluem dotações transitadas ou receitas afetadas.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2007-2025 e no documento COM(2025) 573.

Gestão financeira em 2025

Os empréstimos contraídos em curso da UE aumentaram mais de 20% em 2025

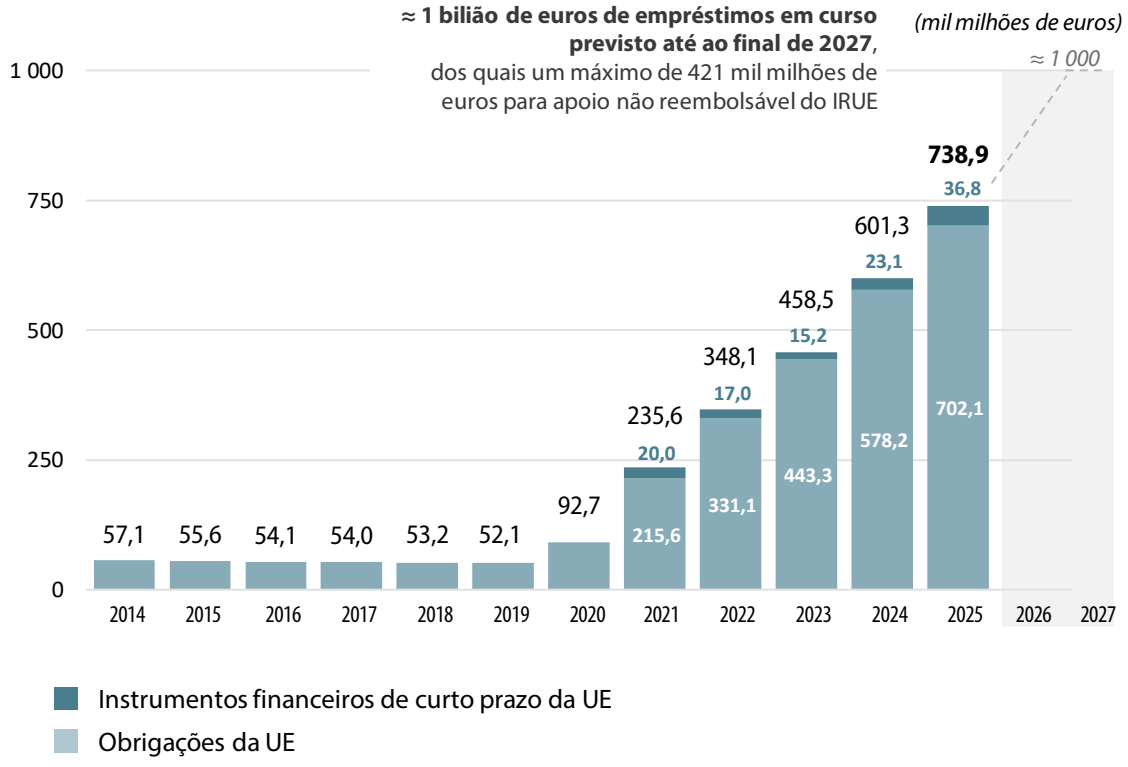
2.30. Desde dezembro de 2022, a Comissão adotou uma *estratégia de financiamento diversificada*[26] como a sua abordagem normal para o financiamento de assistência financeira através da contração de empréstimos. No final de 2025, o valor nominal dos empréstimos contraídos em curso da UE ascendia a 738,9 mil milhões de euros (2024: 601,3 mil milhões de euros). Esse valor incluía instrumentos financeiros de curto prazo da UE no valor nominal de 36,8 mil milhões de euros (2024: 23,1 mil milhões de euros). O seu prazo de vencimento é inferior a um ano e são emitidos para a gestão da liquidez.

2.31. Nos últimos cinco anos, a Comissão recorreu cada vez mais aos 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 2.15***). Até 2027, os empréstimos contraídos em curso da UE poderão atingir 1 bilião de euros.

2.32. Em 2025, o Conselho adotou um regulamento que cria o Instrumento de Ação para a Segurança da Europa (SAFE) para financiar investimentos urgentes e em grande escala para a defesa europeia. A Comissão pode contrair empréstimos nos mercados de capitais até um máximo de 150 mil milhões de euros e emprestar esses fundos aos Estados-Membros a pedido destes, com base na aprovação de planos nacionais. No final de 2025, as operações financeiras ainda não tinham começado. De acordo com a Comissão, dependendo dos progressos na execução a nível nacional, metade destes empréstimos poderá ser desembolsada em 2026 e 2027 e a restante até ao final de 2030.

[26] Relatório Anual relativo a 2023, ponto 2.36.

Figura 2.15 – Empréstimos contraídos em curso da UE desde 2014

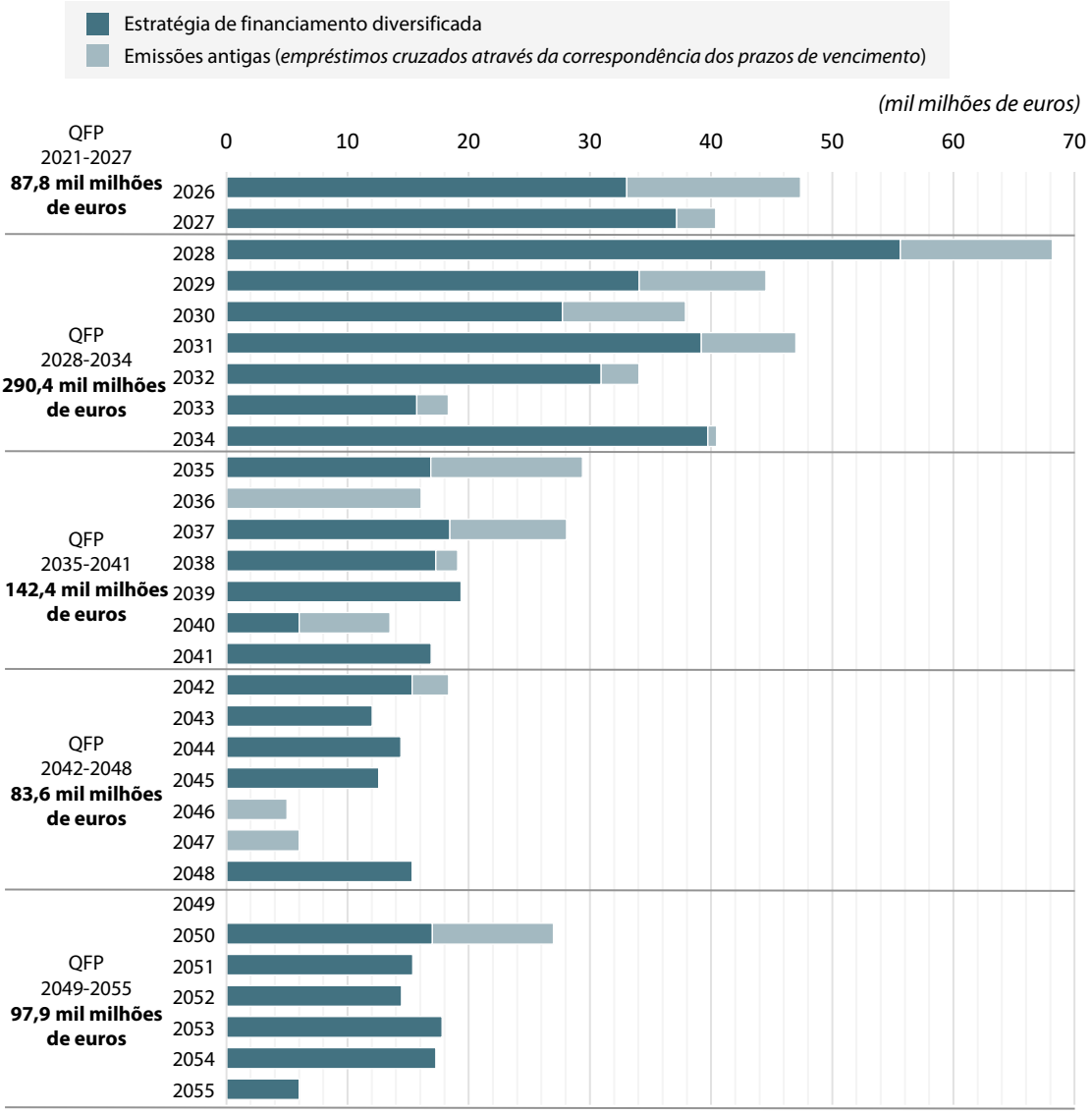


Nota: emissões da UE expressas em valor nominal.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2025 e noutros dados da Comissão.

2.33. A *figura 2.16* 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. As obrigações que vencem serão parcialmente refinanciadas para que as obrigações de reembolso se repartam pelos QFP subsequentes, em consonância com as disposições da Decisão Recursos Próprios.

Figura 2.16 – Volume anual de obrigações da UE por reembolsar que vencem, final de 2025

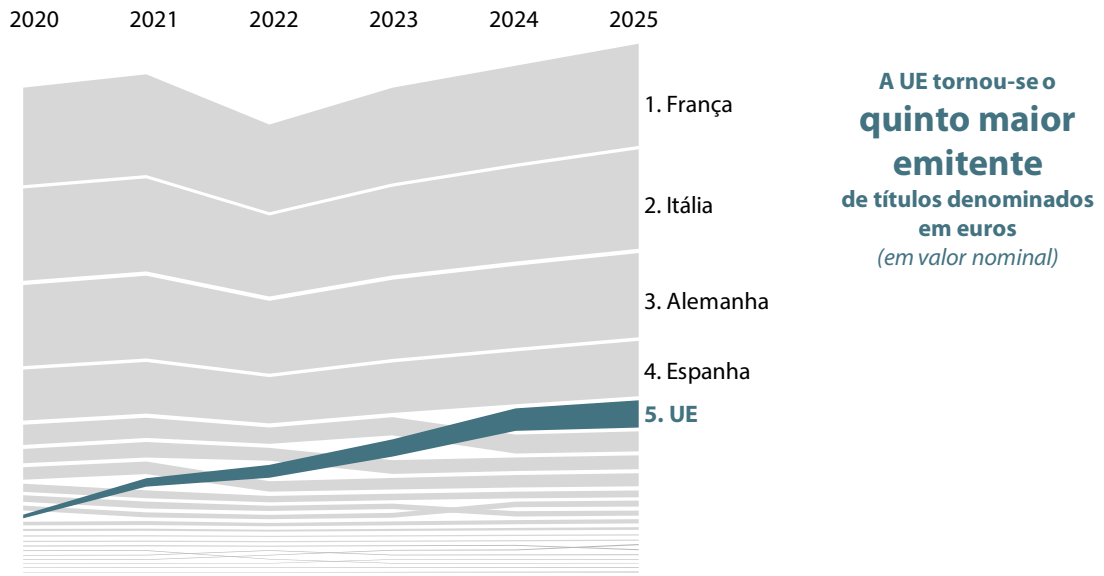


Nota: montantes expressos em valor nominal. Não inclui os instrumentos financeiros de curto prazo da UE.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2025.

2.34. O montante nominal dos títulos de dívida de longo prazo em circulação no final de 2025 coloca a UE entre os maiores emitentes de dívida denominada em euros. A ***figura 2.17*** compara os títulos de dívida de longo prazo em circulação dos Estados-Membros e da UE entre 2020 e 2025.

Figura 2.17 – Montantes em circulação de títulos de dívida de longo prazo das administrações públicas dos Estados-Membros e da UE

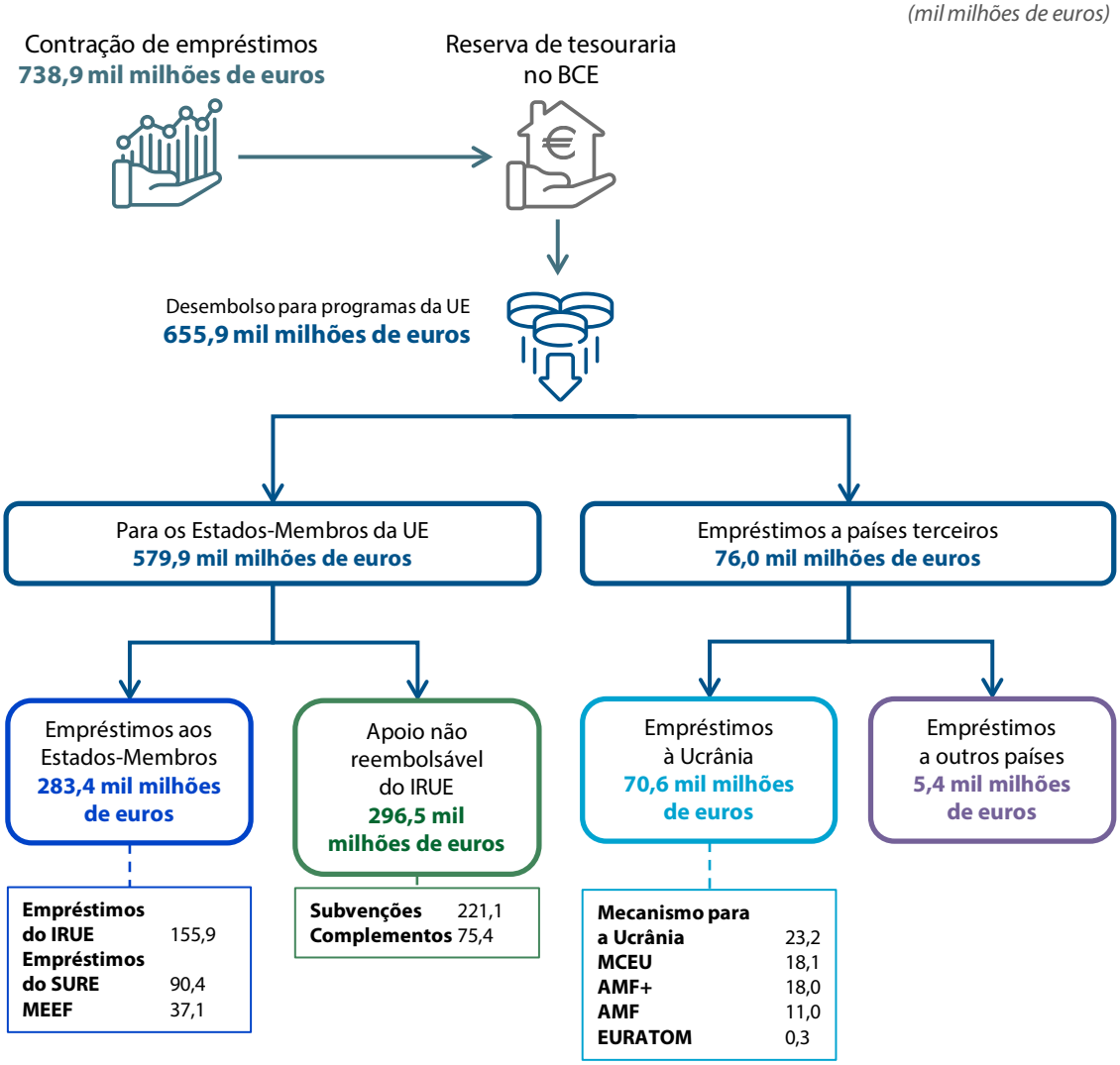


Fonte: TCE, com base em dados do BCE e nas contas anuais consolidadas da UE de 2025.

2.35. A contração de empréstimos pela UE financia o IRUE e a assistência financeira aos Estados-Membros e a países terceiros. A ***figura 2.18*** mostra a repartição dos programas da UE financiados por empréstimos da União.

Figura 2.18 – Programas financiados por empréstimos contraídos em curso da UE, final de 2025

(mil milhões de euros)



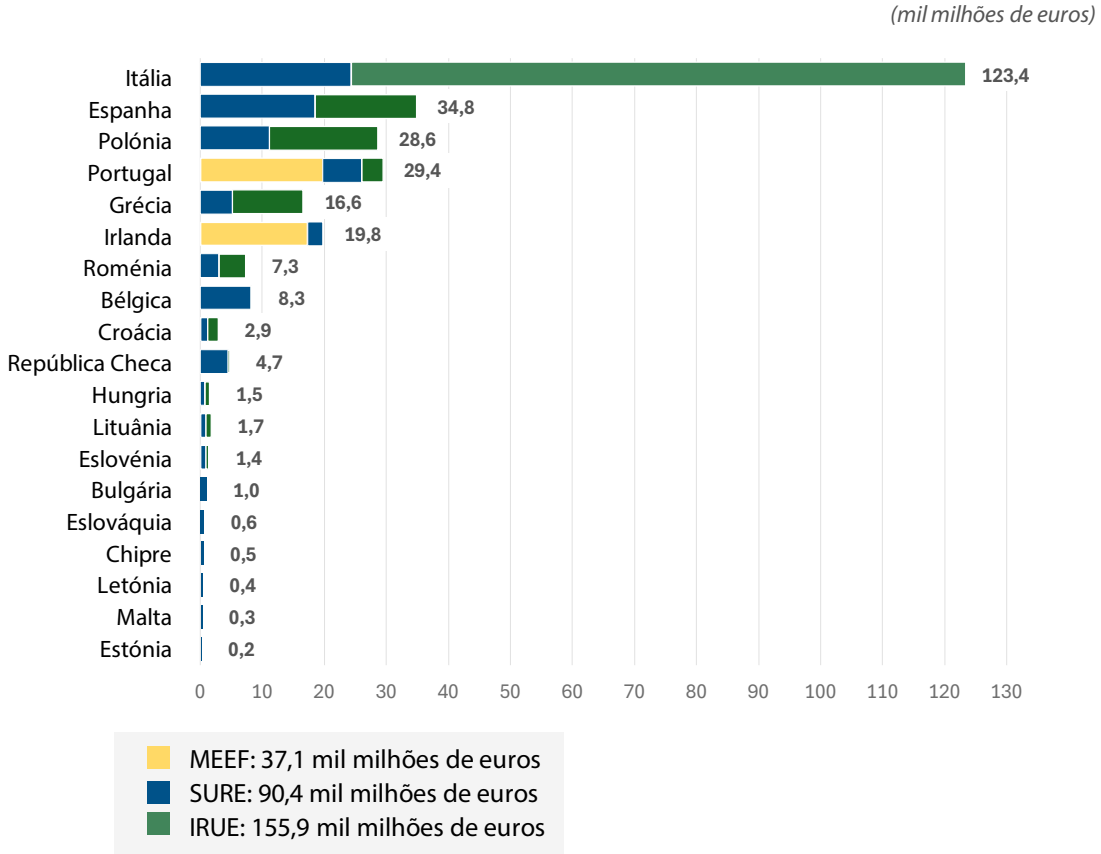
MEEF: Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira
AMF: Assistência macrofinanceira
IRUE: Instrumento de Recuperação da União Europeia
SURE: Instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência
MCEU: Assistência macrofinanceira ao abrigo do Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia

Notas: montantes expressos em valor nominal. Os montantes não incluem a parte das subvenções financiadas pela Reserva de Ajustamento ao Brexit ou pelo CELE. As receitas de caixa dos empréstimos contraídos pela UE podem não corresponder aos montantes nominais de reembolso, uma vez que os títulos podem ser emitidos a preços superiores ou inferiores ao valor nominal, em função das condições de mercado.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2025 e noutros dados da Comissão.

2.36. A *figura 2.19* mostra a repartição dos empréstimos aos Estados-Membros financiados por empréstimos contraídos pela UE.

Figura 2.19 – Empréstimos aos Estados-Membros da UE financiados por empréstimos em curso contraídos pela UE, final de 2025



Nota: montantes expressos em valor nominal.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2025.

A absorção do IRUE é inferior ao previsto

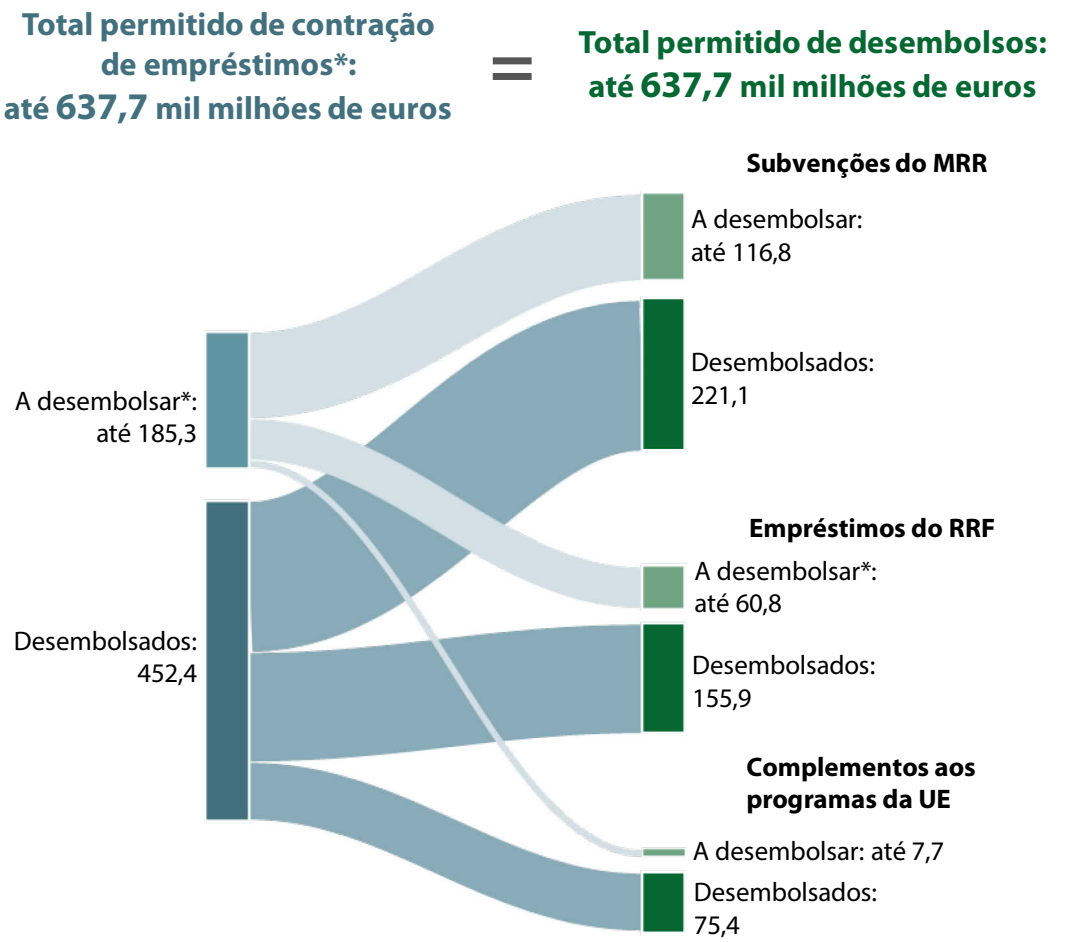
2.37. O montante inicial do programa do IRUE foi estabelecido para conceder aos Estados-Membros um financiamento máximo de 806,9 mil milhões de euros a preços correntes (750 mil milhões de euros a preços de 2018). Dado que a procura de empréstimos pelos Estados-Membros diminuiu, no final de 2025 este montante foi revisto em baixa para 698 mil milhões de euros. Tendo em conta a redução da dotação do empréstimo a Espanha[27] em janeiro de 2026, o financiamento total disponível atualizado ascende a 637,7 mil milhões de euros, incluindo 216,7 mil milhões de euros para empréstimos e 421,0 mil milhões de euros para apoio não reembolsável.

[27] Decisão de Execução do Conselho (17031/25), artigo 2º, nº 1.

2.38. Até ao final de 2025, a UE tinha desembolsado 452,4 mil milhões de euros (ver *figura 2.20*). No âmbito do IRUE, a UE pode ainda desembolsar um máximo de 185,3 mil milhões de euros até ao final de 2026.

Figura 2.20 – Desembolsos do IRUE, final de 2025

(mil milhões de euros)



* Com base nas dotações de empréstimos revistas de janeiro de 2026.

Nota: a contração de empréstimos no âmbito do IRUE comunicada representa apenas os fundos especificamente afetados a este instrumento no final de 2025, excluindo as despesas administrativas e a parte das subvenções financiadas pela Reserva de Ajustamento ao Brexit ou pelo CELE. O montante total dos empréstimos inclui a revisão em baixa de 60,4 mil milhões de euros aprovada em janeiro de 2026.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2025 e noutros dados da Comissão.

2.39. O reembolso dos empréstimos contraídos no âmbito do IRUE deve ter início em 2028 e estar concluído, o mais tardar, em 2058[28]. Os reembolsos anuais de capital não podem exceder 7,5% do montante máximo do apoio não reembolsável do IRUE[29] (ou seja, 31,6 mil milhões de euros por ano).

2.40. Para alcançar a necessária redução constante e previsível dos passivos[30], a Comissão terá de refinanciar a dívida vencida através da emissão de novos instrumentos de dívida, pagando os antigos à medida que vencem[31]. 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 complementos[32], terão de ser suportados pelo orçamento da UE. O Parlamento e o Conselho chegaram a acordo com a Comissão para que as despesas do orçamento da UE relacionadas com o reembolso dos empréstimos associados ao IRUE não conduzam a uma redução indevida das despesas dos programas ou dos instrumentos de investimento ao abrigo do atual QFP[33].
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.

---

[28] Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho, artigo 5º, nº 2.

[29] Ibid.

[30] Ibid.

[31] COM(2024) 93, anexo.

[32] Decisão de Execução (UE, Euratom) 2023/2825 da Comissão, artigo 11º, nº 1.

[33] Acordo interinstitucional de 16 de dezembro de 2020, anexo II.

2.41. A Comissão não publicou uma estratégia global de reembolso relativa ao IRUE até 2058. No que diz respeito aos montantes dos empréstimos contraídos para apoio não reembolsável do IRUE, na proposta relativa ao QFP para 2028-2034 a Comissão propôs um montante anual fixo de 24 mil milhões de euros (a preços correntes) para o reembolso dos juros e do capital[34] durante esse período. Nos termos da proposta, o pagamento de juros tem precedência, e os fundos remanescentes da dotação anual de 24 mil milhões de euros serão utilizados para acelerar o reembolso do capital. Segundo a Comissão, esta abordagem baseada numa anuidade fixa confere previsibilidade ao planeamento orçamental e funciona como uma cobertura natural contra a flutuação das taxas de juro, mesmo que, em comparação com alternativas que envolvem o reembolso linear do capital, possa resultar num aumento dos custos globais com juros ao longo de todo o período de reembolso (até 2058)[35]. Com base nas informações publicadas pela Comissão, os custos com juros relacionados com o apoio não reembolsável do IRUE durante o QFP para 2028-2034 poderão ascender a cerca de 93 mil milhões de euros[36], pressupondo o desembolso integral do apoio.

Os custos esperados dos empréstimos contraídos no âmbito do IRUE para o atual QFP continuam a ser o dobro das estimativas iniciais

2.42. Em 2020, foi acordada uma dotação global de 14,9 mil milhões de euros no âmbito da rubrica 2-B, "Resiliência e valores", do QFP para 2021-2027, destinada ao financiamento dos pagamentos de cupões e juros dos empréstimos contraídos no âmbito do IRUE[37]. 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 2027[38]. No entanto, as taxas de juro reais aumentaram significativamente[39], o que teve um efeito adverso no custo marginal do financiamento da UE (ver ***figura 2.21***).

---

[34] COM(2025) 573, secção 2.1. "Pagamentos relativos às autorizações do QFP 2028-2034".

[35] SWD(2025) 570, secção 4.5 – "*Preparedness*".

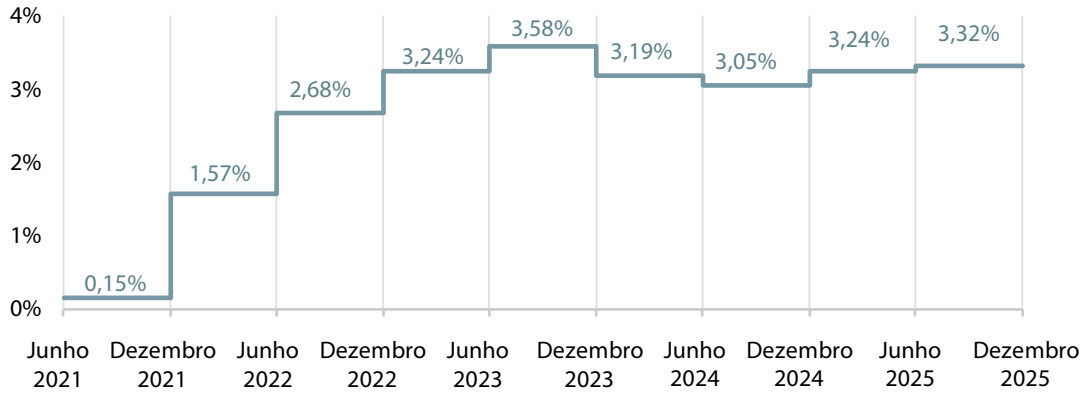
[36] Estimativa a partir de SWD (2025) 570 final/2, figura 4.4.

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

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

[39] *Key ECB interest rates*.

Figura 2.21 – Alterações no custo de financiamento do IRUE



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(2026) 164.

2.43. De acordo com a Comissão, as despesas relativas aos custos de financiamento dos empréstimos contraídos para o apoio não reembolsável do IRUE ascenderam a 10,4 mil milhões de euros durante o período de 2021-2025 (5 mil milhões de euros em 2025), excedendo em quase 62% a previsão inicial de 6,4 mil milhões de euros[40]. A Comissão prevê pagar cerca de 8 mil milhões de euros de juros em 2026[41] e 9,9 mil milhões de euros em 2027[42]. Os custos totais de financiamento do atual QFP poderão assim ascender a 28,3 mil milhões de euros, o que corresponde a aproximadamente o dobro da previsão inicial da Comissão de 14,9 mil milhões de euros[43]. No entanto, o conflito no Médio Oriente, que teve início no final de fevereiro de 2026, gerou incerteza acrescida quanto à inflação e a decisões mais amplas de política monetária[44]. Consequentemente, os custos de financiamento podem divergir das atuais projeções orçamentais. A Comissão ainda não publicou estimativas atualizadas das potenciais consequências para os custos de financiamento, embora o impacto possa ser comparável ao da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia.

---

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

[41] Orçamento da UE para 2026, título 06 "Recuperação e resiliência".

[42] *Statement of estimates of the european Commission – For the financial year 2027*, *Policy Highlights*, 3.4.3, *Recovery and resilience cluster – Financing cost of the European Union Recovery Instrument (EURI)*.

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

[44] Discurso do vice-presidente do BCE, 26.3.2026 [em inglês].

2.44. Em 2025, o orçamento da UE mobilizou 1,1 mil milhões de euros[45] do IRUE enquanto instrumento especial[46] para cobrir parte dos custos dos empréstimos contraídos no âmbito do IRUE, somando-se aos 1,1 mil milhões de euros financiados através do Instrumento de Flexibilidade[47].

Os desembolsos em atraso conduziram a um aumento dos saldos de tesouraria

2.45. A Comissão contrai antecipadamente empréstimos com base nas necessidades de desembolso previstas para os vários programas, a fim de assegurar que pode cumprir as suas obrigações atempadamente. Todos os anos, adota uma *decisão anual de contração de empréstimos* que estabelece o limite máximo para a contração de empréstimos a longo e a curto prazo, refletindo as necessidades de liquidez previstas em todos os programas pertinentes. Neste contexto, publica *planos de financiamento* semestrais que definem os volumes de emissão previstos e o calendário para os seis meses seguintes. Ao comunicar previamente a sua estratégia de financiamento, a Comissão assegura uma maior previsibilidade das suas emissões, ao mesmo tempo que mantém a flexibilidade e garante a transparência nos mercados[48].

2.46. A Comissão tem de assegurar que dispõe de fundos suficientes para efetuar os desembolsos. No caso do MRR, os desembolsos inferiores ao previsto (com base no calendário indicativo dos pedidos de pagamento dos Estados-Membros) resultaram em elevadas disponibilidades líquidas (ver ***figura 2.22***).

---

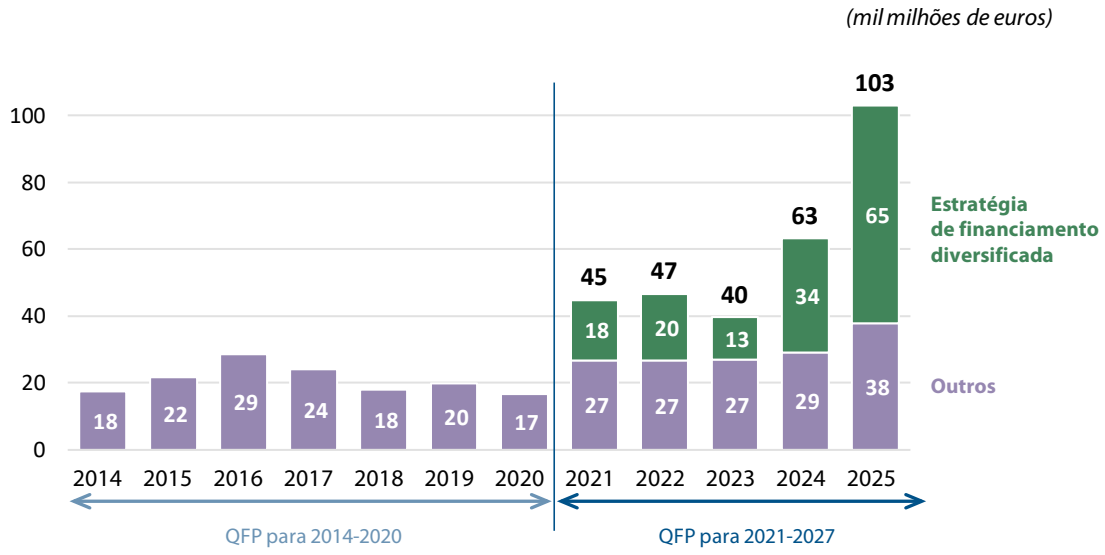
[45] Orçamento da UE para 2025, p. 15.

[46] Relatório Anual relativo a 2023, ponto 2.32.

[47] Ibid.

[48] Decisão de Execução (UE, Euratom) 2023/2825 da Comissão, considerando 8.

Figura 2.22 – Saldos de tesouraria da UE no final do exercício



Nota: os saldos incluem também equivalentes de caixa.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2025.

2.47. No âmbito da estratégia de financiamento diversificada (ver ponto ***2.30***), a Comissão detém as receitas dos empréstimos contraídos numa reserva de liquidez comum no BCE e gere-as de forma centralizada. As condições favoráveis das taxas de juro permitiram que, desde 2021, a gestão da liquidez gerasse receitas líquidas acumuladas que, segundo a Comissão, ascenderam a 0,2 mil milhões de euros para o orçamento da UE. Contudo, em 2025, devido às alterações das taxas de juro, os saldos de tesouraria começaram a gerar custos líquidos de gestão da liquidez para o orçamento da União[49]. Dado que os custos de liquidez são faturados anualmente, os custos líquidos gerados em 2025 só se refletirão no orçamento da UE para 2026[50].

[49] COM(2025) 310, secção 2.2. "Os atrasos na execução geram custos para a União Europeia".

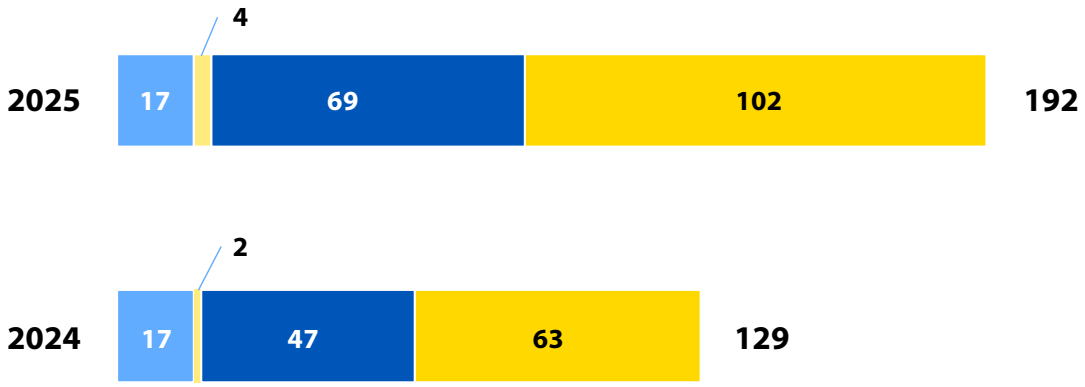
[50] Decisão de Execução (UE, Euratom) 2024/1974 da Comissão, artigo 17º.

O orçamento da UE continuou a prestar apoio à Ucrânia durante a guerra de agressão da Rússia

2.48. De acordo com a Comissão, desde o início da guerra de agressão da Rússia até ao final de 2025, a UE e os seus Estados-Membros mobilizaram mais de 192,1 mil milhões de euros para apoiar a Ucrânia e o seu povo (ver ***figura 2.23***).

Figura 2.23 – Apoio da UE e seus Estados-Membros à Ucrânia e aos ucranianos desde o início da guerra de agressão da Rússia, final de 2025

(mil milhões de euros)



- Apoio aos ucranianos na UE
- Apoio à Ucrânia a partir de ativos russos imobilizados
- Medidas de assistência militar
- Outros apoios disponibilizados pela UE e seus Estados-Membros

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

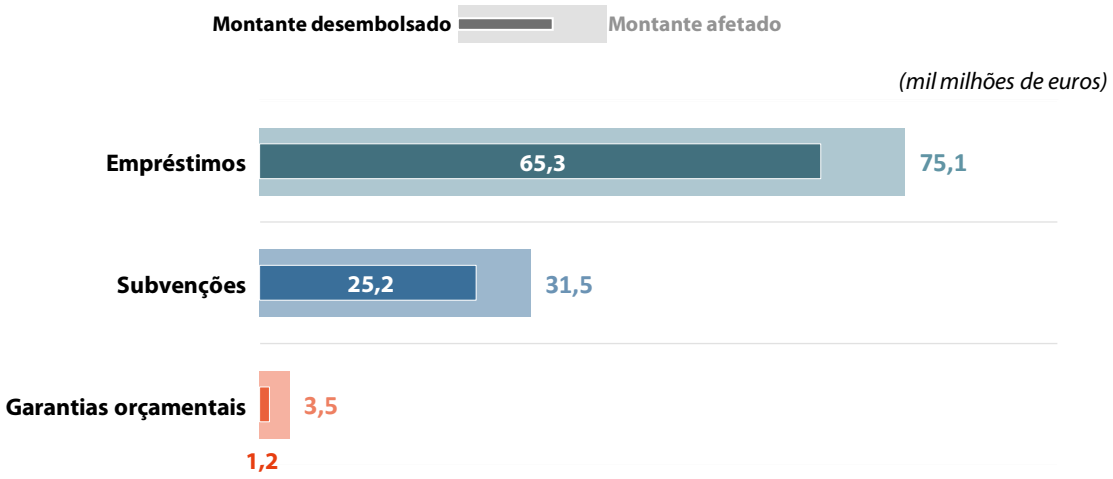
2.49. A ***figura 2.23*** mostra o montante total mobilizado pela UE e pelos seus Estados-Membros, enquanto a ***figura 2.24*** apresenta uma perspetiva complementar, centrada apenas no apoio prestado através do orçamento da UE. A repartição baseia-se nos montantes desembolsados e afetados dos seguintes elementos:

a) empréstimos, expressos em valor nominal;

b) subvenções, que prestam apoio direto à Ucrânia e aos ucranianos (excluindo as provisões de empréstimos e garantias);

c) *garantias orçamentais* (apenas as concedidas ao abrigo da Garantia para a Ucrânia).

Figura 2.24 – Assistência financiada pelo orçamento da UE à Ucrânia e aos ucranianos desde o início da guerra de agressão da Rússia, final de 2025



Nota: os empréstimos são expressos em valor nominal; as subvenções são referentes aos programas aprovados; incluem-se apenas as garantias orçamentais concedidas ao abrigo da Garantia para a Ucrânia. Excluem-se as provisões para o fundo comum de provisionamento.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2025 e noutros dados da Comissão.

2.50. Até ao final de 2025, o Mecanismo para a Ucrânia tinha mobilizado 31,3 mil milhões de euros, incluindo 23,2 mil milhões de euros concedidos sob a forma de empréstimos (ver ***figura 2.18***). Criado em 2024, este mecanismo visa disponibilizar um máximo de 50 mil milhões de euros em apoio financeiro à Ucrânia até 2027. Neste âmbito, a UE pode também subvencionar os custos dos empréstimos contraídos pela Ucrânia durante o atual QFP tanto para os empréstimos deste mecanismo como para os de *assistência macrofinanceira (AMF)* excecionais concedidos em 2022. Em 2025, estas bonificações de juros ascenderam a 0,6 mil milhões de euros (0,8 mil milhões de euros cumulativamente desde a criação do Mecanismo para a Ucrânia).

2.51. Em 2025, foi integralmente desembolsada a AMF ao abrigo do Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia[51], estabelecida no âmbito da iniciativa do G7 designada "*Extraordinary Revenue Acceleration Loans for Ukraine*" (empréstimos à Ucrânia provenientes da utilização acelerada de receitas extraordinárias), no montante de 18,1 mil milhões de euros[52]. O reembolso do capital, dos juros e dos custos associados deverá ser financiado através de futuras entradas de receitas extraordinárias provenientes de ativos soberanos russos imobilizados[53]. No entanto, o Tribunal regista os desafios jurídicos inerentes à imobilização de ativos russos[54]. De acordo com a Comissão, em 2025 a UE reservou 0,6 mil milhões de euros destas receitas extraordinárias como precaução para cobrir futuros custos financeiros associados ao Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia.

2.52. Em dezembro de 2025, o Conselho chegou a um acordo político sobre um empréstimo adicional à Ucrânia de 90 mil milhões de euros[55]. A finalidade é cobrir as necessidades financeiras do país em 2026 e 2027 através do Empréstimo de Apoio à Ucrânia, destinando 30 mil milhões de euros para assistência macrofinanceira e apoio orçamental por intermédio do Mecanismo para a Ucrânia e 60 mil milhões de euros para apoio às capacidades da indústria de defesa. O empréstimo deverá ser financiado através da contração de empréstimos pela UE nos mercados de capitais e garantido através da *margem de manobra* do orçamento da União, assegurando que não existe impacto para as obrigações financeiras dos Estados-Membros não participantes (República Checa, Hungria e Eslováquia). O orçamento da UE cobrirá os juros e os custos associados da contração de empréstimos em 2027, ao passo que o capital só seria reembolsável pela Ucrânia após a receção de reparações de guerra por parte da Rússia[56]. Em janeiro de 2026, o Parlamento Europeu aprovou a utilização do procedimento de cooperação reforçada[57] entre os Estados-Membros que apoiam os empréstimos. Os regulamentos pertinentes foram adotados em fevereiro de 2026[58]. Em abril deste ano, o Conselho chegou a um acordo sobre alterações do QFP para garantir a emissão de obrigações da UE e financiar o serviço da dívida em 2027 (estimado à data da proposta em cerca de mil milhões de euros).

---

[51] Regulamento (UE) 2024/2773.

[52] Anexo da declaração dos ministros das Finanças do G7 sobre a iniciativa "*Extraordinary Revenue Acceleration Loans for Ukraine*" [em inglês].

[53] Regulamento (UE) 2024/2773, artigo 3º e artigo 5º, nº 2.

[54] Processos T-150/26 e C-186/26.

[55] EUCO 26/25.

2.53. Em meados de 2026, os empréstimos à Ucrânia aprovados ou acordados desde 2014, em curso ou ainda por desembolsar, ascendiam a um máximo de 170,1 mil milhões de euros. Deste montante total, até ao final de 2025, foram desembolsados 70,3 mil milhões de euros (ver ***figura 2.25***).

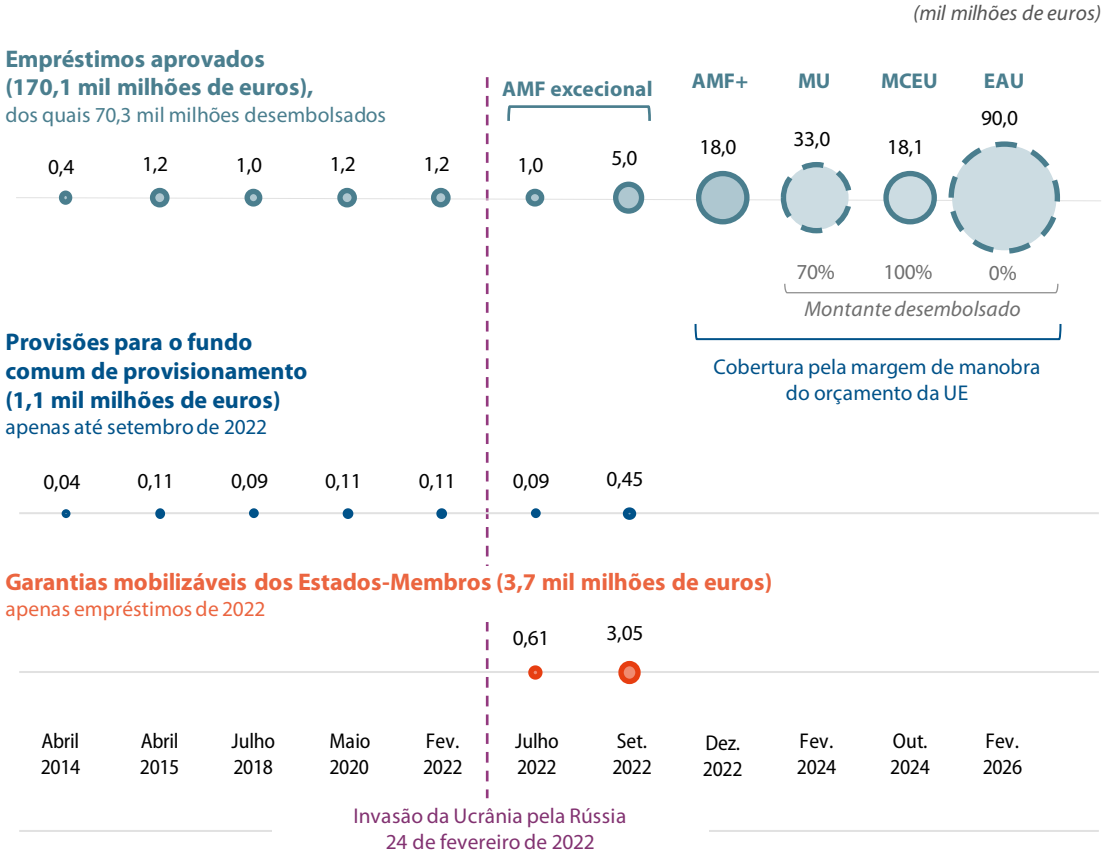
---

[56] Regulamento (UE) 2026/467, artigo 20º.

[57] Tratado da União Europeia (artigo 20º) e Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

[58] Regulamentos (UE) 2026/467 e (UE) 2026/468.

Figura 2.25 – Calendário dos empréstimos aprovados à Ucrânia, em curso ou a desembolsar, incluindo provisões e garantias dos Estados-Membros



AMF: Assistência macrofinanceira
AMF+: Assistência macrofinanceira mais
MU: Mecanismo para a Ucrânia (revisto pelo Regulamento (UE) 2026/468)
MCEU: Assistência macrofinanceira ao abrigo do Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia
EAU: Assistência macrofinanceira ao abrigo do Empréstimo de Apoio à Ucrânia

Notas: montantes desembolsados até ao final de 2025, expressos em valor nominal.
Não se inclui o empréstimo em curso de 0,3 mil milhões de euros desembolsado pela Euratom à Energoatom.
No final de 2025, estavam ainda por pagar 0,05 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 2025.

2.54. Nas contas anuais da UE de 2025[59], a Comissão reconheceu uma provisão para imparidades de 30,2 mil milhões de euros (2024: 15,8 mil milhões de euros) relativa a todos os empréstimos da AMF e do Mecanismo para a Ucrânia já desembolsados, que refletia as perdas esperadas ao longo da duração dos empréstimos.

[59] Contas anuais consolidadas da UE de 2025, nota 2.4.

A exposição do orçamento da UE continua a aumentar

2.55. 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 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 desembolsados[60].

2.56. No final de 2025, a exposição total do orçamento da UE ascendia a 406,8 mil milhões de euros, representando um aumento de 19% em relação aos 342 mil milhões de euros no final de 2024. A ***figura 2.26*** 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.

[60] Ibid., nota 4.1.1.

Figura 2.26 – Exposição total do orçamento da UE no final de 2025 – fonte da exposição e sistema de proteção

(mil milhões de euros)

Fonte de exposição	Exposição do orçamento da UE 2024	Exposição do orçamento da UE 2025	Sistema de proteção ANTERIOR ao recurso ao orçamento da UE	Sistema de proteção POSTERIOR ao recurso ao orçamento da UE
Empréstimos do IRUE	108,7	155,9	N/A	Margem de manobra abaixo do limite máximo temporário dos recursos próprios (0,6% do RNB da UE)
Empréstimos do SURE	98,4	90,4		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	42,0	37,1		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	-		
Empréstimos AMF+ *à Ucrânia*	18,0	18,0		
Empréstimos do Mecanismo para a Ucrânia	13,1	23,2		
AMF ao abrigo do Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia	-	18,1	Receitas extraordinárias provenientes de ativos soberanos russos imobilizados	
Empréstimos AMF excecionais *à Ucrânia*	6,0	6,0	Fundo comum de provisionamento (9%) + Garantia voluntária dos Estados-Membros (61%)	N/A
Empréstimos AMF *à Ucrânia*	5,0	5,0	Fundo comum de provisionamento (entre 9% e 70%)	
Garantia para a Ucrânia	0,1	1,2		
Empréstimos Euratom *à Energoatom*	0,3	0,3		
Garantia do FEIE	21,0	20,0		
Garantia relativa ao mandato de empréstimo externo	19,2	16,8		
Garantia do FEDS	0,5	0,5		
Garantia do IVCDCI – Europa Global - FEDS+	1,3	2,9		
Garantia do InvestEU	3,5	6,0		
Empréstimos a outros países terceiros	4,7	5,4		
Total	**342,0**	**406,8**		

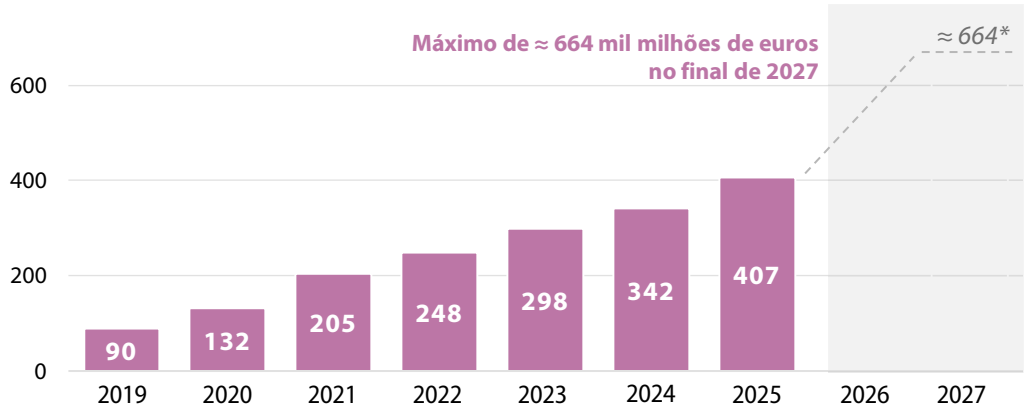
Notas: a figura segue a metodologia descrita no ponto ***2.55***.
As taxas de provisionamento das componentes dos Estados-Membros ao abrigo da garantia InvestEU podem diferir da taxa normal. Qualquer montante não coberto pelo provisionamento é coberto por contragarantias dos Estados-Membros. No que diz respeito à garantia relativa ao mandato de empréstimo externo, a exposição da UE varia entre 65% e 100% dos saldos pendentes.
Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2024 e 2025.

2.57. Em 2025, foi criado o Mecanismo para as Reformas e Crescimento na República da Moldávia, que disponibilizará um montante máximo de 1,5 mil milhões de euros em empréstimos entre 2025 e 2027, dos quais 0,3 mil milhões de euros foram desembolsados em 2025.

2.58. Prevê-se que a exposição do orçamento da UE continue a aumentar, atingindo 664 mil milhões de euros em 2027 (ver ***figura 2.27***).

Figura 2.27 – Exposição do orçamento da UE (anterior e previsões)

(mil milhões de euros)



* Exposição projetada para o final de 2027:

- Empréstimos do IRUE: máximo de 216,7 mil milhões de euros (revisto em janeiro de 2026)
- Empréstimos do instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência: 82,4 mil milhões de euros
- Empréstimos do Instrumento de Ação para a Segurança da Europa: máximo de 75 mil milhões de euros (≈ 50%)
- Empréstimos do Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira: 27,9 mil milhões de euros
- Empréstimos Euratom à Energoatom: 0,2 mil milhões de euros
- Empréstimos à Ucrânia: máximo de 170 mil milhões de euros (revisto em janeiro de 2026)
- Empréstimos a outros países terceiros: máximo de 14,7 mil milhões de euros
- Garantias orçamentais para operações assinadas: máximo de 77,6 mil milhões de euros

Nota: a figura segue a metodologia descrita no ponto ***2.55***.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2025 e noutros dados da Comissão.

2.59. 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 ano[61]. A Comissão forneceu dados ao Tribunal, com base nos valores do final de 2024, 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 2026, o Tribunal calculou uma exposição total no valor de 20 mil milhões de euros (2025: 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 recomendou[62] que a Comissão publicasse a sua estimativa da exposição total anual.

A margem de manobra do orçamento da UE proporciona uma garantia para a contração de empréstimos

2.60. 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. Desde 2021, o limite máximo permanente dos recursos próprios é de 1,4% do Rendimento Nacional Bruto (RNB) da UE. O orçamento de 2025 incluía recursos próprios de 0,83% do RNB da UE para financiar as despesas orçamentais[63], o que significa que, no final do exercício, existia uma margem disponível de 0,57% para cobrir as responsabilidades orçamentais.

---

[61] Relatório Especial 05/2023, figura 2.

[62] Relatório Anual relativo a 2022, recomendação 2.3.

[63] Contas anuais consolidadas da UE de 2025, nota 6.7.

2.61. 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 liquidez[64]. 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 mecanismo[65] constitui um compromisso jurídico vinculativo por parte dos Estados-Membros.

2.62. Com base nos dados disponíveis no final de 2024, 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 90,8 mil milhões de euros em 2026 e a 90,5 mil milhões de euros em 2027[66] (ver ***figura 2.28***). Estes valores correspondem a 0,5% do RNB anual da UE.

2.63. 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 próprios[67] (ver ***figura 2.28***).

---

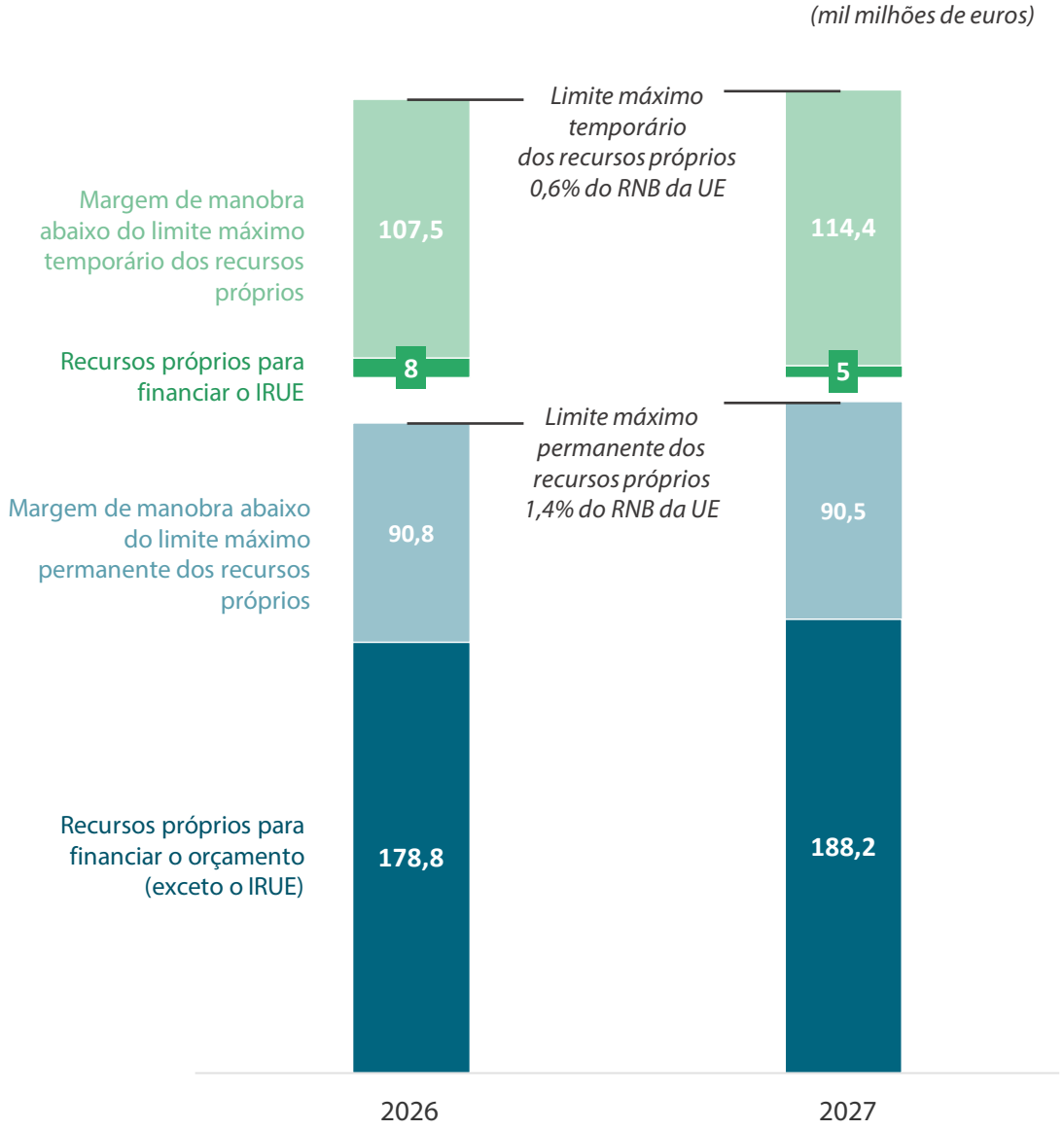
[64] Ibid.

[65] Decisão (UE, Euratom) 2020/2053 do Conselho.

[66] COM(2025) 781, anexos.

[67] Ibid.

Figura 2.28 – Margem de manobra abaixo do limite máximo permanente e temporário dos recursos próprios



Fonte: TCE, com base no documento COM(2025) 781.

2.64. Para o próximo QFP, a Comissão propôs aumentar o limite máximo dos recursos próprios para 1,75%[68]. No seu parecer sobre a proposta da Comissão[69], o Tribunal observou que a Comissão devia reavaliar se o limite máximo dos recursos próprios proposto continuava a ser adequado após a aprovação de um novo empréstimo de 90 mil milhões de euros à Ucrânia.

[68] COM(2025) 574, artigo 4º.

[69] Parecer 04/2026, ponto 16.

2.65. A proposta introduziu igualmente um mecanismo de resposta a situações de crise que permite contrair empréstimos adicionais nos mercados de capitais para conceder empréstimos aos Estados-Membros em caso de crise grave, de dificuldades graves ou de ameaça grave[70]. Este instrumento será aplicável nos casos em que os programas existentes não respondem adequadamente à situação. Os passivos daí resultantes serão cobertos por um aumento extraordinário e temporário de 0,25 pontos percentuais do limite máximo dos recursos próprios[71].

O desempenho financeiro cumulativo do fundo comum de provisionamento é positivo, tal como em 2024

2.66. Desde 2021, o *fundo comum de provisionamento* reúne as provisões para cobrir os passivos financeiros da UE decorrentes de garantias orçamentais, empréstimos para assistência financeira ou o mecanismo de concessão de empréstimos Euratom[72]. Em 31 de dezembro de 2025, o valor de mercado dos ativos do fundo comum de provisionamento ascendia a 27,2 mil milhões de euros (2024: 23,2 mil milhões de euros). Os recursos do fundo comum de provisionamento são afetados em componentes correspondentes aos vários instrumentos contribuintes[73] (ver ***figura 2.29***).

---

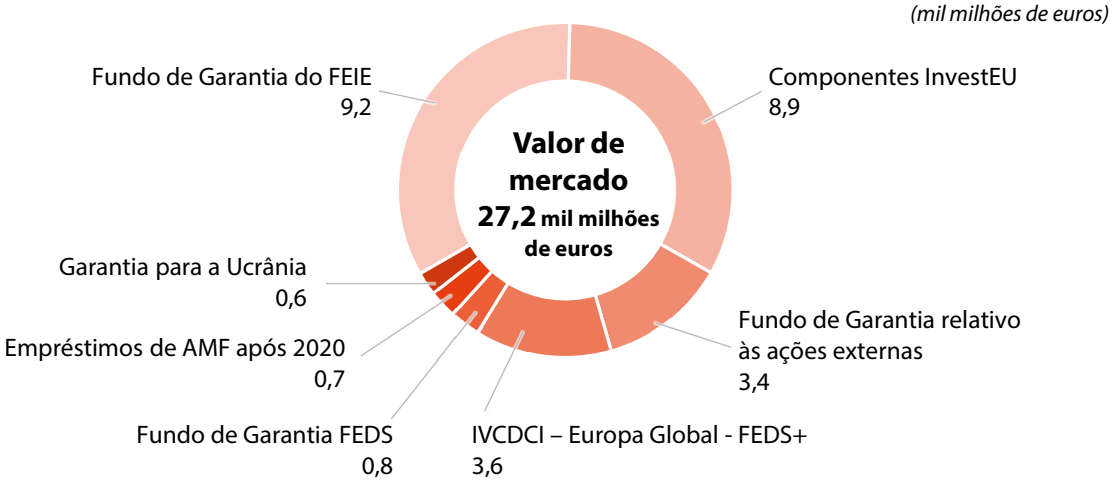
[70] COM(2025) 574, artigo 6º.

[71] Ibid., artigo 8º.

[72] Regulamento Financeiro, artigo 215º.

[73] C(2020) 131/03, artigo 3º.

Figura 2.29 – Componentes do fundo comum de provisionamento, final de 2025



FEIE:	Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos
IVCDCI – Europa Global:	Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global
FEDS+:	Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável Mais
FEDS:	Fundo Europeu para o Desenvolvimento Sustentável
AMF:	Assistência macrofinanceira

Notas: 1,1 mil milhões de euros dos ativos divulgados ao abrigo das componentes InvestEU são afetados a componentes dos Estados-Membros (República Checa, Finlândia, Roménia, Malta, Bulgária, Grécia, Espanha e Portugal), financiadas separadamente por contribuições nacionais ou regionais.
Além disso, 0,2 mil milhões de euros encontram-se retidos na tesouraria central da Comissão a título de reserva de liquidez para cobrir acionamentos imediatos de garantias.

Fonte: TCE, com base nas contas anuais consolidadas da UE de 2025.

2.67. O objetivo da Comissão na gestão do fundo comum de provisionamento é, pelo menos, assegurar a conservação do capital injetado[74]. Após um desempenho positivo de 0,9 mil milhões de euros em 2025 (0,8 mil milhões de euros em 2024), o desempenho financeiro cumulativo (realizado e não realizado) da carteira desde a sua criação em 2021 é de 1,3 mil milhões de euros (4,9%).

[74] COM(2025) 400, parte 2.

2.68. A Comissão pode utilizar o fundo comum de provisionamento a fim de, antes de recorrer ao orçamento da UE, satisfazer as saídas necessárias para acionamentos de garantias relacionados com operações tanto na UE como em países terceiros e para incumprimentos de países terceiros. Embora nunca se tenha verificado um incumprimento dos pagamentos relativos aos empréstimos Euratom e de AMF, no final de 2024 os acionamentos cumulativos de garantias (líquidos de recuperações) por operações em incumprimento e reduções de valor dos investimentos em capital próprio ao abrigo das garantias orçamentais ascendiam a 1,4 mil milhões de euros[75] (1,2 mil milhões de euros em 2023), dos quais 0,9 mil milhões de euros (0,9 mil milhões de euros em 2023) relacionados com o mandato de empréstimo externo[76], com provisão no compartimento do Fundo de Garantia relativo às ações externas.

---

[75] A partir de *Draft general budget of the European Union for the financial year 2026 – Working Document Part XI*. Ver quadros "*Guarantee calls and recoveries*" nas páginas 19, 34, 48, 63, 79 e 97.

[76] *Draft general budget of the European Union for the financial year 2026 – Working Document Part XI*, p. 63.

Conclusões e recomendações

Conclusões

2.69. Em 2025, quase todas as dotações de autorização disponíveis no orçamento da UE foram utilizadas. O IRUE fez com que o total dos pagamentos em 2025 fosse superior ao total das autorizações. A absorção dos FEEI de 2014-2020 atingiu 98,6%, ao passo que o total dos pagamentos relativamente aos fundos em regime de gestão partilhada abrangidos pelo RDC representou 16,6% do montante afetado a estes fundos no âmbito do QFP para 2021-2027. A absorção dos três principais fundos da política de coesão (FEDER, FC e FSE+) entre 2021 e 2025 foi de 14,8%, ascendendo o total dos pagamentos a 52,8 mil milhões de euros. O Tribunal observou que existe um montante elevado de pedidos de pagamento pendentes no final do ano (ver pontos ***2.2*** a ***2.18***).

2.70. Os pagamentos anuais de subvenções do MRR, num total de 40,1 mil milhões de euros em 2025, foram significativamente inferiores ao previsto pela Comissão (65 mil milhões de euros). No entanto, 17 Estados-Membros apresentaram pedidos de pagamento no montante de 20,3 mil milhões de euros em dezembro de 2025. Dos 359,9 mil milhões de euros de dotações de autorização do MRR, 237,5 mil milhões de euros (66%) foram pagos até ao final de 2025, deixando 122,4 mil milhões de euros (34%) por desembolsar até ao final de 2026 (ver pontos ***2.19*** a ***2.24***).

2.71. No final de 2025, o total das autorizações por liquidar, incluindo para subvenções do IRUE, ascendia a 501,1 mil milhões de euros. A Comissão prevê que este montante diminua para 339 mil milhões de euros no final de 2027 (ver pontos ***2.25*** a ***2.29***).

2.72. Os empréstimos a longo prazo contraídos pela UE ascendiam a 702,1 mil milhões de euros no final de 2025, prevendo-se que atinjam 1 bilião de euros até ao final do atual QFP. As despesas totais correspondentes aos custos de financiamento do apoio não reembolsável do IRUE no âmbito do atual QFP poderão ascender a 28,3 mil milhões de euros, o que corresponde a aproximadamente o dobro da previsão inicial da Comissão de 14,9 mil milhões de euros. Os desembolsos do IRUE em 2025 foram inferiores às previsões e resultaram em elevadas disponibilidades líquidas no final do exercício (ver pontos ***2.30*** a ***2.47***).

2.73. Desde o início da guerra de agressão da Rússia até ao final de 2025, a UE e os seus Estados-Membros mobilizaram mais de 192,1 mil milhões de euros para apoiar a Ucrânia e o seu povo. Deste montante, a UE desembolsou 65,3 mil milhões de euros em empréstimos, havendo ainda um montante adicional de 9,8 mil milhões de euros a desembolsar. Em abril de 2026, o Conselho chegou a acordo sobre um montante adicional de 90 mil milhões de euros em empréstimos (ver pontos ***2.48*** a ***2.54***).

2.74. A exposição do orçamento da UE aumentou de 342 mil milhões de euros em 2024 para 406,8 mil milhões de euros em 2025, prevendo-se que continue a aumentar nos próximos anos. Em 31 de dezembro de 2025, o valor de mercado dos ativos do fundo comum de provisionamento era de 27,2 mil milhões de euros (ver pontos ***2.55*** a ***2.68***).

Recomendações

Recomendação 2.1 – Reduzir o risco de atrasos nos pagamentos dos fundos da política de coesão

2.75. A Comissão deve tomar medidas atempadas, juntamente com os Estados-Membros, para assegurar um planeamento e execução adequados das necessidades de pagamento, no âmbito do orçamento anual e em consonância com os limites máximos do QFP, com especial destaque para os fundos da política de coesão. O objetivo deve ser reduzir quaisquer riscos de atrasos devido à insuficiência de dotações de pagamento no orçamento anual, a fim de aliviar a pressão sobre as dotações de pagamento em futuros exercícios orçamentais.

Prazo de execução: final de 2026

Recomendação 2.2 – Elaborar uma estratégia de gestão e reembolso dos passivos do IRUE

2.76. A Comissão deve elaborar uma estratégia de gestão e reembolso de passivos para a dívida associada ao IRUE que abranjam o período de reembolso até 2058, tendo em conta os riscos macroeconómicos e financeiros, incluindo os riscos de refinanciamento, de taxa de juro, de liquidez e de mercado. Para o período abrangido pelo QFP atual e pelos seguintes, deve ter em conta as restrições orçamentais aplicáveis, designadamente o limite máximo anual dos reembolsos de capital e as dotações de pagamento disponíveis. Em relação ao apoio não reembolsável, dado que os custos de financiamento conexos serão suportados pelo orçamento da UE, a Comissão deve fixar os critérios e prioridades para decidir o montante de dívida vencida a refinanciar, de forma a conter os custos de financiamento e manter um acesso eficiente ao mercado e flexibilidade operacional.

Prazo de execução: final de 2027

Capítulo 3

Orçamento da UE: obter resultados

Índice

	Pontos
Parte 1 – Resultados das auditorias de resultados do Tribunal: principais mensagens	**3.1.-3.39.**
Introdução	**3.1.-3.6.**
Resposta da UE à recuperação pós-crise	**3.7.-3.12.**
Aumentar a competitividade económica da UE em benefício de todos os cidadãos	**3.13.-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.-3.37.**
Principais partes interessadas institucionais	**3.38.-3.39.**
Parlamento Europeu	3.38.
Conselho da União Europeia	3.39.
Parte 2 – Desempenho dos programas no âmbito da rubrica 2 do quadro financeiro plurianual	**3.40.-3.82.**
Introdução	**3.40.-3.43.**
Âmbito e método da auditoria	**3.44.**
A comunicação de informações sobre o desempenho relativa à rubrica 2 cumpriu as instruções da Comissão	**3.45.-3.49.**
O quadro de desempenho do período de 2021-2027 melhorou o acompanhamento dos resultados, mas não dos impactos	**3.50.-3.57.**
O quadro do período de 2021-2027 inclui mais indicadores de resultados do que anteriormente, mas ainda faltam indicadores de impacto para a maioria dos programas	3.50.-3.54.
Globalmente, boa rastreabilidade dos dados comunicados	3.55.-3.57.

Os indicadores mostram que o desempenho variou consoante os programas: a avaliação do Tribunal foi inferior à da Comissão **3.58.-3.74.**

A avaliação do Tribunal sobre os progressos realizados na concretização das metas dos indicadores é menos positiva do que a da Comissão **3.58.-3.65.**

Os atuais indicadores dos programas mostram, até à data, um melhor desempenho do que no QFP anterior, com exceção do FSE+ **3.66.-3.74.**

Conclusões e recomendações **3.75.-3.82.**

Anexos

Anexo 3.1 – Domínios estratégicos do Tribunal abrangidos por relatórios especiais em 2025

Anexo 3.2 – Exemplos de medidas precoces da Comissão na sequência das recomendações formuladas nos relatórios especiais do Tribunal de 2025

Anexo 3.3 – Situação dos indicadores de desempenho em 31.12.2024, com base na avaliação do Tribunal

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

Introdução

3.1. 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 2025, publicou 26 relatórios especiais (ver ***anexo 3.1***) sobre muitos dos desafios que a UE enfrenta nos seus diferentes domínios de despesas e políticas.

3.2. Os trabalhos de auditoria incidiram nos seguintes domínios estratégicos, que o Tribunal considera prioritários em conformidade com a sua estratégia para 2021-2025:

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

3.3. As recomendações do Tribunal centram-se nos seguintes domínios principais:

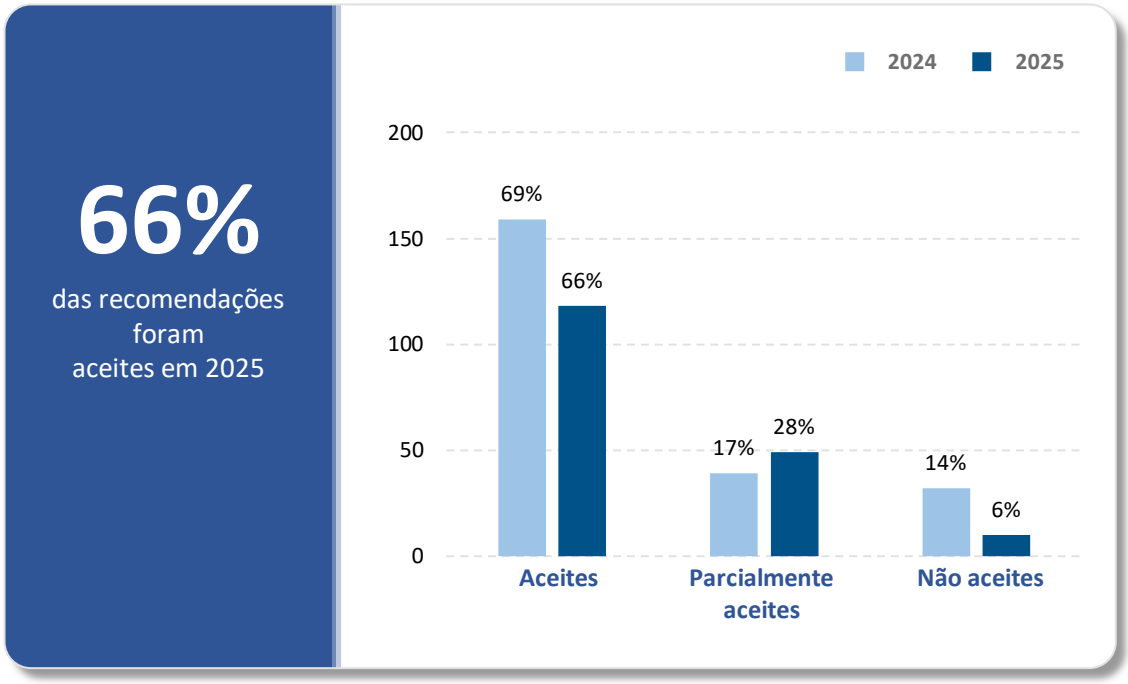
- a conceção dos *programas*, incluindo as estratégias, a avaliação das necessidades e a sua adequação aos objetivos fixados;
- a fixação de metas, os indicadores e acompanhamento dos dados e a comunicação de informações;

[1] Regulamento relativo às regras financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, artigo 33º, setembro de 2024.

- a seleção de projetos, a sustentabilidade dos projetos e das medidas;
- o cumprimento das regras em matéria de *contratação pública* e de *auxílios estatais*.

3.4. As entidades auditadas têm o direito de responder às observações do Tribunal[2]. Estas respostas, nas quais também indicam se aceitam as recomendações formuladas, são publicadas juntamente com os relatórios especiais. Os relatórios especiais do Tribunal publicados em 2025 continham 177 recomendações (em comparação com 230 em 2024). As entidades auditadas aceitaram totalmente 66% das recomendações e parcialmente 28% (ver ***figura 3.1***).

Figura 3.1 – Aceitação das recomendações formuladas nos relatórios especiais do Tribunal de 2025 e 2024

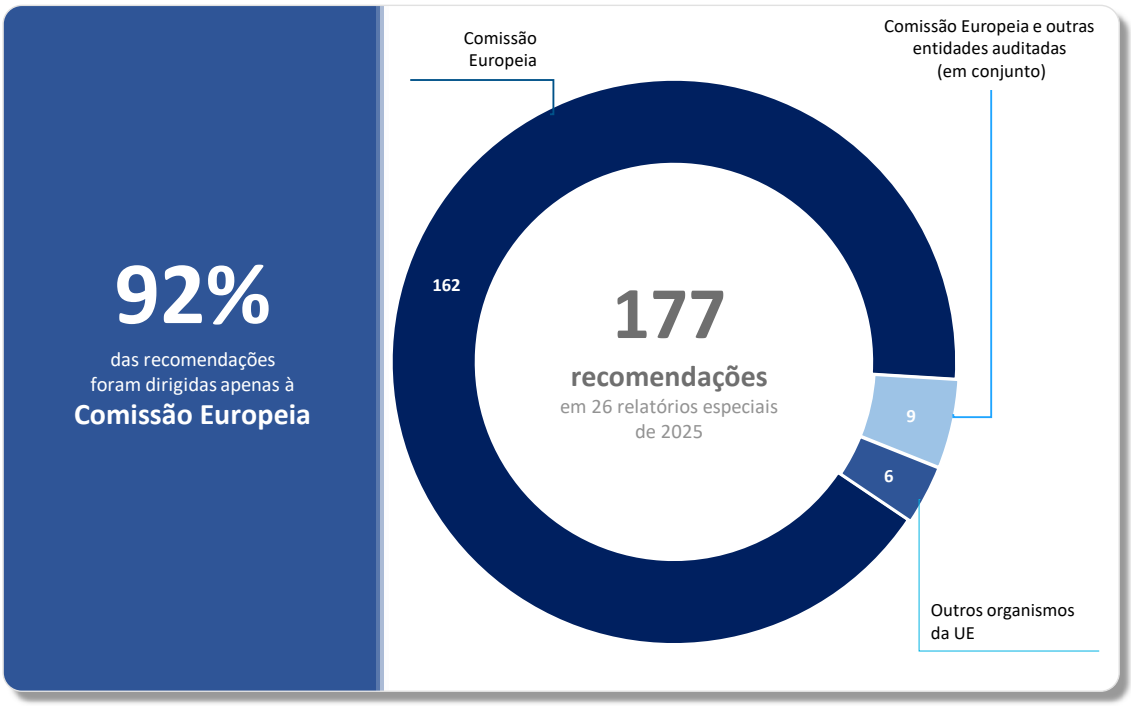


Fonte: TCE.

[2] Ibid., artigo 259º.

3.5. O Tribunal dirigiu a maioria das suas recomendações à Comissão Europeia (ver ***figura 3.2***).

Figura 3.2 – Repartição das recomendações por entidade auditada



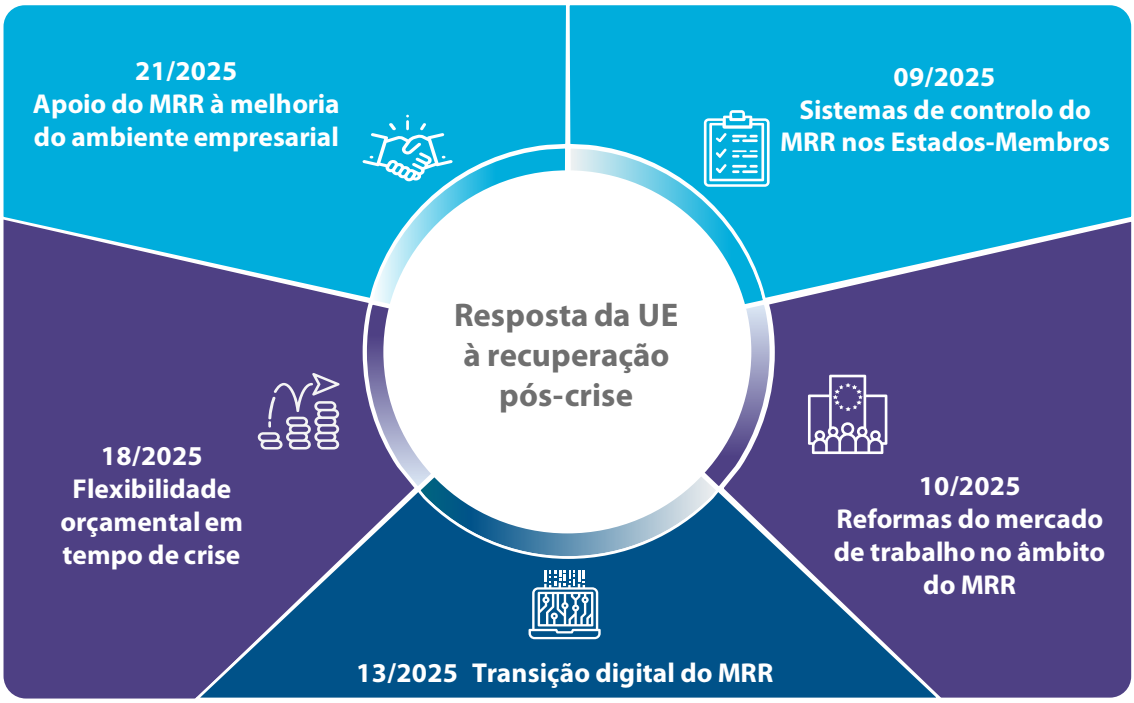
Fonte: TCE.

3.6. 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* e dá exemplos de medidas precoces tomadas pela Comissão (ver ***anexo 3.2***). Estes exemplos 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 3 anos.

Resposta da UE à recuperação pós-crise

3.7. Em 2025, o Tribunal publicou cinco relatórios especiais sobre temas neste domínio estratégico (ver ***figura 3.3***).

Figura 3.3 – Relatórios especiais publicados em 2025 no domínio estratégico da resposta da UE à recuperação pós-crise



Fonte: TCE.

3.8. Apesar das melhorias no trabalho de auditoria da Comissão, o Tribunal constatou[3] que esta não conseguiu dar garantias suficientes de que os Estados-Membros dispõem de **sistemas de controlo eficazes** para assegurar que as despesas do *Mecanismo de Recuperação e Resiliência* (MRR) cumprem as regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais.

[3] Relatório Especial 09/2025.

3.9. As políticas do mercado de trabalho e do emprego são domínios fundamentais aos quais o MRR concede financiamento. O Tribunal constatou[4] que as reformas do **mercado de trabalho** incluídas nos planos de recuperação e resiliência tinham, até à data da auditoria, alcançado as *realizações* esperadas e produzido alguns *resultados*. No entanto, deram apenas uma resposta parcial aos desafios estruturais do mercado de trabalho assinalados nas recomendações específicas por país. Além disso, a falta de indicadores adequados reduziu significativamente a possibilidade de avaliação dos resultados ou do *impacto* das reformas do MRR no domínio do mercado de trabalho.

3.10. Ao dar resposta ao principal objetivo do MRR de apoiar a **transição digital** da UE, a Comissão e os Estados-Membros aplicaram corretamente a metodologia de etiquetagem digital. Todos os Estados-Membros cumpriram ou excederam o requisito de afetação de 20%. No entanto, o Tribunal constatou[5] que alguns Estados-Membros não deram prioridade ao financiamento da UE para medidas que respondessem às suas principais necessidades digitais, já que o Regulamento MRR não o exigia. Também observou que os indicadores comuns do MRR utilizados para acompanhar os progressos não estavam bem alinhados com os da estratégia digital da UE.

3.11. Os mecanismos de **flexibilidade orçamental da UE** permitiram ao orçamento dar resposta a desafios e prioridades emergentes. No entanto, o Tribunal comunicou[6] que o quadro de flexibilidade era demasiado complexo, com uma sequência pouco clara para a utilização dos instrumentos de flexibilidade e sobreposições ocasionais. Além disso, a justificação para os instrumentos de flexibilidade não se baseou numa análise exaustiva das necessidades e dos riscos futuros.

3.12. O Tribunal constatou[7] que o MRR respondeu parcialmente aos desafios do **ambiente empresarial** assinalados nas recomendações específicas por país no âmbito do Semestre Europeu, havendo algumas questões estruturais que continuam sem resposta. As medidas concluídas atingiram os marcos e metas acordados, mas até à data apenas um terço mostrou resultados significativos e alguns resultados iniciais contribuíram para os progressos na execução das recomendações específicas por país.

---

[4] Relatório Especial 10/2025.

[5] Relatório Especial 13/2025.

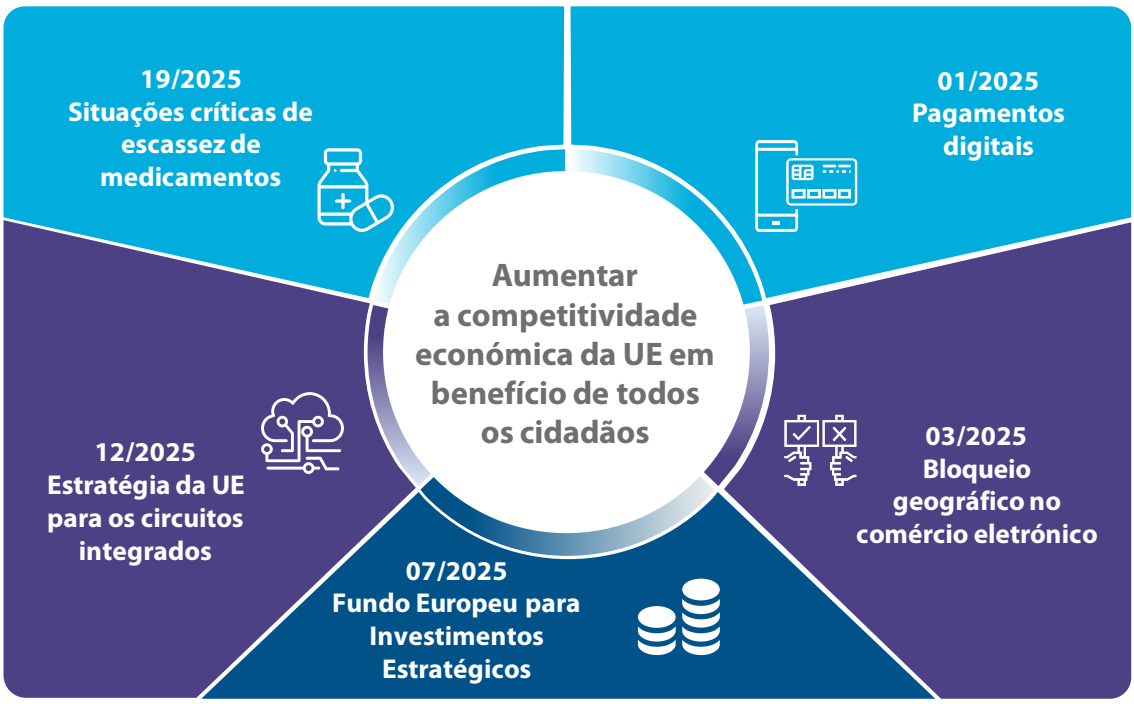
[6] Relatório Especial 18/2025.

[7] Relatório Especial 21/2025.

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

3.13. Em 2025, o Tribunal publicou cinco relatórios especiais sobre temas neste domínio estratégico (ver *figura 3.4*).

Figura 3.4 – Relatórios especiais publicados em 2025 no domínio estratégico da competitividade económica da UE



Fonte: TCE.

3.14. Os **pagamentos digitais** são fundamentais para a economia da UE e o Tribunal constatou[8] que a estratégia da Comissão contribuiu para os tornar mais seguros, mais rápidos e menos dispendiosos. A Comissão reforçou o quadro geral, mas o processo de acompanhamento foi enfraquecido, o que se deveu principalmente a dois aspetos distintos. Em primeiro lugar, critérios pouco claros para as intervenções nos preços (por exemplo, a Comissão pode intervir na fixação de encargos e taxas pelos prestadores de serviços de pagamento). Em segundo lugar, lacunas no quadro regulamentar dos serviços de banca aberta (um conjunto de serviços de pagamento baseados no acesso aos dados detidos por bancos pelos prestadores de serviços terceiros).

[8] Relatório Especial 01/2025.

3.15. O **bloqueio geográfico** injustificado implica restringir o acesso a interfaces em linha, bens e serviços em todos os Estados-Membros. Pode limitar o acesso dos consumidores e prejudicar o mercado digital da UE. Com a adoção do Regulamento Bloqueio Geográfico, registaram-se progressos na resposta equilibrada às necessidades dos consumidores e dos comerciantes. Contudo, o Tribunal concluiu[9] que subsistem desafios na aplicação uniforme do regulamento, com lacunas na *avaliação de impacto* inicial e uma execução desigual entre os Estados-Membros.

3.16. O ***Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos*** contribuiu para a redução do défice de investimento da UE e apoiou uma vasta gama de projetos através de instrumentos de dívida e de capital próprio apoiados por uma *garantia orçamental* da UE. Porém, o Tribunal constatou[10] que o programa não atingiu plenamente o seu objetivo de mobilizar 500 mil milhões de euros até 2022 e que o investimento comunicado foi sobrestimado em 26%. A *adicionalidade* do Fundo[11] não foi suficientemente demonstrada e vários aspetos do acompanhamento e da comunicação de informações careciam de metas e de dados completos.

3.17. O pacote estratégico dos circuitos integrados da UE foi proposto em 2022 para dar resposta às perturbações da cadeia de abastecimento mundial causadas pela pandemia de COVID-19, com o objetivo de fazer face à escassez de **circuitos integrados** e reforçar a soberania tecnológica da UE. O Tribunal concluiu[12] que a Comissão realizou avanços razoáveis na aplicação da sua estratégia, mas que era pouco provável que fosse alcançada a ambiciosa meta da Década Digital de uma quota da UE de 20% no mercado mundial.

---

[9] Relatório Especial 03/2025.

[10] Relatório Especial 07/2025.

[11] Regulamento (UE) 2015/1017 que cria o Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos, artigo 5º.

[12] Relatório Especial 12/2025.

3.18. As **situações críticas de escassez de medicamentos** tornaram-se uma ameaça frequente para a saúde pública em toda a UE. O Tribunal comunicou[13] que a Agência Europeia de Medicamentos prestou um apoio valioso aos Estados-Membros e que a Comissão deu os primeiros passos ao propor alterações legislativas. No entanto, à data da auditoria, não existia um quadro eficaz para fazer face à escassez crítica de medicamentos e os esforços para combater as causas subjacentes a esta escassez ainda se encontravam numa fase inicial. Além disso, a fragmentação do mercado único continuava a entravar a disponibilidade de medicamentos em toda a UE.

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

3.19. Em 2025, o Tribunal publicou seis relatórios especiais sobre temas neste domínio estratégico (ver ***figura 3.5***).

Figura 3.5 – Relatórios especiais publicados em 2025 no domínio estratégico da capacidade de resistência e dos valores europeus

Fonte: TCE.

[13] Relatório Especial 19/2025.

3.20. O segundo plano de ação da Comissão para a **mobilidade militar** visava permitir a rápida circulação de pessoal e equipamento em toda a UE. O financiamento precoce de infraestruturas de dupla utilização foi um passo positivo, mas o Tribunal constatou[14] que os progressos foram desiguais, uma vez que o plano carecia de metas claras e de um organismo central de coordenação. Os progressos foram variáveis e eram necessárias melhorias na governação e no acompanhamento para alcançar o objetivo global.

3.21. O Tribunal comunicou[15] que a ***Ação de Coesão* a favor dos Refugiados na Europa (CARE)** ajudou os Estados-Membros a utilizarem o financiamento disponível da política de coesão para dar resposta aos desafios migratórios e às necessidades dos refugiados decorrentes da guerra de agressão contra a Ucrânia. As *autoridades de gestão* consideraram que a CARE foi útil e lhes proporcionou flexibilidade, liquidez e simplificação. Todavia, o Tribunal constatou que o acompanhamento geral dos fundos da política de coesão não abrangia todos os aspetos do apoio destinado aos desafios migratórios ou à utilização da CARE.

3.22. As organizações não governamentais (ONG) desempenham um papel significativo na elaboração das políticas da UE. O Tribunal constatou[16] que a transparência do **financiamento da UE às ONG** foi reforçada pela Comissão, mas que ainda assim foi prejudicada pela classificação incoerente das ONG e por questões que afetam a qualidade dos dados. O Tribunal concluiu igualmente que a Comissão e outros organismos não avaliaram de forma proativa se os *destinatários* respeitam os valores da UE.

3.23. Perante restrições excecionais de acesso, a Comissão e os seus parceiros adaptaram o seu modelo de funcionamento para **prestar ajuda humanitária através de uma gestão à distância**. O Tribunal constatou[17] que, embora esta modalidade tivesse proporcionado um quadro útil para a prestação de ajuda às zonas de difícil acesso, havia insuficiências na sua conceção e execução e a estratégia de controlo não incluía controlos específicos concebidos para dar resposta aos riscos inerentes da gestão à distância.

---

[14] Relatório Especial 04/2025.

[15] Relatório Especial 05/2025.

[16] Relatório Especial 11/2025.

[17] Relatório Especial 15/2025.

3.24. Em 2017, a UE atualizou a sua **estratégia de ajuda ao comércio**, com maior ênfase nos países menos desenvolvidos. O Tribunal constatou[18] que, embora este apoio estivesse, de um modo geral, a ser prestado em conformidade com as necessidades, não estava no bom caminho para cumprir a meta de financiamento da estratégia para 2030. O objetivo de dar mais atenção aos países menos desenvolvidos não se traduziu num conjunto operacional de objetivos específicos acordados com os Estados-Membros.

3.25. O Tribunal avaliou a clareza dos mandatos dos organismos da UE de **luta contra a *fraude***, a cooperação entre estes e a supervisão da Comissão. Constatou[19] que as responsabilidades destes organismos estavam claramente definidas, mas que subsistiam insuficiências em termos de intercâmbio de informações que afetavam o número e a atualidade das investigações. Além disso, o Tribunal concluiu que a Comissão não analisou as lacunas e variações na deteção de fraudes e não exerce uma supervisão suficiente sobre os montantes devidos e recuperados na sequência de investigações de fraude.

---

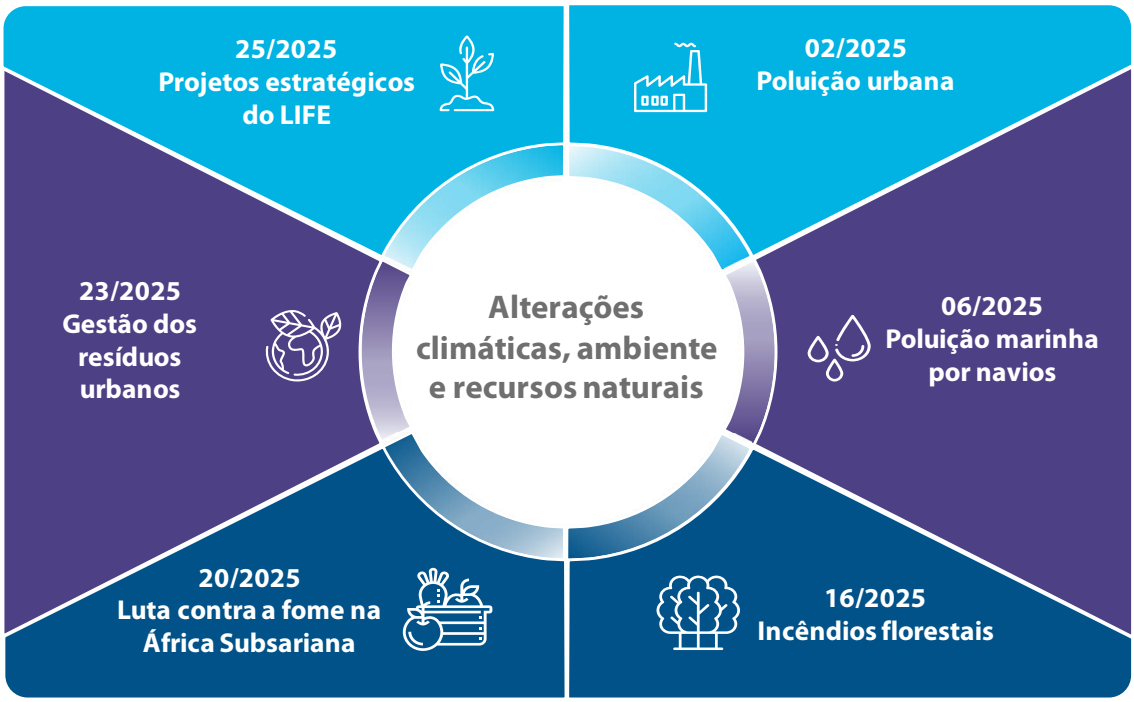
[18] Relatório Especial 17/2025.

[19] Relatório Especial 26/2025.

Alterações climáticas, ambiente e recursos naturais

3.26. Em 2025, o Tribunal publicou seis relatórios especiais sobre temas neste domínio estratégico (ver ***figura 3.6***).

Figura 3.6 – Relatórios especiais publicados em 2025 no domínio estratégico das alterações climáticas, ambiente e recursos naturais



Fonte: TCE.

3.27. No domínio da **poluição urbana**, o Tribunal constatou[20] que, embora a qualidade do ar estivesse a melhorar na UE, as normas de qualidade do ar nem sempre eram cumpridas ou só o tinham sido recentemente. Além disso, apesar da legislação de longa data da UE, ainda não foi dada resposta suficiente à poluição sonora, uma vez que não existiam limites ou metas de redução do ruído ao nível da UE e os Estados-Membros não definiram prioridades nem aplicaram medidas eficazes de forma suficiente.

[20] Relatório Especial 02/2025.

3.28. A União tem a ambição de reduzir a zero a **poluição nas águas** até 2030. Neste contexto, o Tribunal avaliou as ações da União para combater a poluição proveniente de navios e constatou[21] que, embora as regras da UE tenham melhorado, existiam insuficiências na aplicação e execução e os dados eram insuficientes para medir os resultados. Além disso, não havia uma visão geral dos resultados alcançados nem das opções de expansão, ao mesmo tempo que o acompanhamento da poluição por navios não era adequado.

3.29. No domínio do combate aos **incêndios florestais**, o Tribunal comunicou[22] que, dos fundos da UE provenientes de diferentes domínios de intervenção, os Estados-Membros tinham utilizado uma fatia cada vez maior para ações de prevenção. No entanto, a Comissão não tinha uma visão completa do montante total dos fundos da UE despendidos e dispunha de poucas informações sobre os resultados destes projetos. Ao nível dos Estados-Membros, o Tribunal comunicou que, por vezes, as decisões de financiamento do MRR foram tomadas apressadamente e que as autoridades competentes não participaram na decisão sobre as atividades a financiar. O Tribunal detetou igualmente insuficiências no processo de seleção dos projetos.

3.30. A UE participa ativamente em iniciativas mundiais para reduzir a insegurança alimentar e a malnutrição, recebendo a África Subsariana 48% do financiamento total. O Tribunal constatou[23] que a Comissão envidou esforços valiosos para **combater a fome**, mas que as insuficiências na conceção e no acompanhamento dos projetos e as dificuldades da resposta às causas profundas da insegurança alimentar afetaram negativamente a sustentabilidade e o impacto. As medidas tomadas não estavam bem orientadas e nem sempre visavam as pessoas com maiores necessidades.

3.31. O objetivo da política de resíduos da UE é a transição para uma economia circular. A auditoria do Tribunal revelou[24] que a Comissão reforçou as metas e outros requisitos legais para a **gestão dos resíduos urbanos**, mas tardou em dar início a processos por infração relativos ao incumprimento das metas em matéria de resíduos. A maioria dos projetos incluídos na amostra do Tribunal sofreu atrasos e alguns tiveram problemas de custos e de capacidade.

---

[21] Relatório Especial 06/2025.

[22] Relatório Especial 16/2025.

[23] Relatório Especial 20/2025.

[24] Relatório Especial 23/2025.

3.32. O Tribunal concluiu[25] que os projetos estratégicos do *LIFE* ajudaram os Estados-Membros a executarem estratégias para fazerem face aos **desafios climáticos** na UE. Fizeram-no através do envolvimento das principais partes interessadas, da mobilização de financiamento suplementar e da promoção da continuidade apesar das mudanças nas políticas nacionais e da incerteza orçamental. Porém, a seleção pode não ter tido em conta as necessidades mais importantes dos Estados-Membros no domínio do ambiente e do clima, o que teria reduzido a capacidade para reconhecer e apoiar os projetos com maior impacto.

Políticas orçamentais e finanças públicas na UE

3.33. Em 2025, o Tribunal publicou quatro relatórios especiais sobre temas neste domínio estratégico (ver ***figura 3.7***).

Figura 3.7 – Relatórios especiais publicados em 2025 no domínio estratégico das políticas orçamentais e finanças públicas

Fonte: TCE.

[25] Relatório Especial 25/2025.

3.34. A **fraude ao *IVA* nas importações** tem um impacto negativo na cobrança de receitas para os Estados-Membros e para a UE. Os regimes de importação simplificados contribuem para facilitar o comércio e reduzir os encargos administrativos. No entanto, o Tribunal apontou[26] lacunas e incoerências no quadro regulamentar da UE e insuficiências na forma como os Estados-Membros verificam que cobram o montante correto de IVA. Muitas das insuficiências deveram-se às dificuldades na cooperação enfrentadas pelas autoridades aduaneiras e tributárias dos Estados-Membros.

3.35. O Tribunal concluiu[27] que, à data da auditoria, a ação da UE não tinha sido eficaz para reforçar o papel de ambos os tipos de pensões no mercado de **pensões complementares**. A atividade transfronteiriça das instituições responsáveis pelas pensões profissionais continuou a ser residual e concentrada nos poucos Estados-Membros onde estas pensões já tinham criado raízes. O Produto Individual de Reforma Pan-Europeu não demonstrou ser uma opção alternativa de poupança para os cidadãos da UE nem despertou o interesse dos investidores.

3.36. A auditoria do Tribunal às ***correções financeiras*** constatou[28] que existiam várias insuficiências na conceção do mecanismo nos *períodos de programação* anteriores e que a aplicação de correções era apenas parcialmente eficaz na salvaguarda do orçamento da UE. Além disso, a comunicação de informações não era suficientemente fiável, designadamente quanto às estimativas das correções futuras, que não refletiam plenamente a capacidade da Comissão para assinalar e corrigir *erros*. O Tribunal concluiu igualmente que o quadro jurídico era complexo no período de 2014-2020 e não melhorou significativamente no período de 2021-2027.

---

[26] Relatório Especial 08/2025.

[27] Relatório Especial 14/2025.

[28] Relatório Especial 22/2025.

3.37. O efeito de renovação refere-se a *instrumentos financeiros* reembolsáveis às autoridades públicas, em que os reembolsos resultantes podem ser utilizados para apoiar *beneficiários* e projetos adicionais. O Tribunal constatou[29] que, na prática, o efeito de renovação dos **instrumentos financeiros** foi parcialmente concretizado, embora o seu potencial não tenha sido plenamente alcançado. Durante o período de elegibilidade, a reutilização de reembolsos (por exemplo, empréstimos reembolsados pelos *destinatários finais*) nos instrumentos financeiros foi reduzida devido a fatores como a pressão de *absorção* sobre as autoridades de gestão, a natureza de longo prazo dos investimentos, a prioridade atribuída à atração de investidores privados, um quadro pouco claro e fatores externos.

Principais partes interessadas institucionais

Parlamento Europeu

3.38. Até ao final de abril de 2026, o Parlamento Europeu debateu 20 dos 26 relatórios nos seus comités. Na sua resolução sobre a quitação relativa ao exercício de 2024, secção III – Comissão e *agências de execução* e os *Fundos Europeus de Desenvolvimento*, o Parlamento Europeu referiu 10[30] dos relatórios. Seguem-se alguns exemplos da resolução de quitação.

- Relatório do Tribunal sobre a mobilidade militar na UE[31]: o Parlamento instou a Comissão a prosseguir os esforços para reforçar a transparência das despesas da União no domínio da defesa em todos os instrumentos pertinentes, a apresentar regularmente à autoridade de quitação relatórios consolidados sobre a execução orçamental e o desempenho de todas as despesas relacionadas com a defesa e a garantir ao Parlamento um acompanhamento e uma comunicação de informações mais sistemáticos.

- Relatório do Tribunal sobre o financiamento da UE ao combate aos incêndios florestais[32]: o Parlamento instou a Comissão a melhorar a agregação das despesas relacionadas com os incêndios florestais e a melhorar o acompanhamento dos resultados e da sustentabilidade a longo prazo das medidas preventivas.

---

[29] Relatório Especial 24/2025.

[30] Relatórios Especiais 04/2025, 11/2025, 16/2025, 17/2025, 18/2025, 20/2025, 21/2025, 22/2025, 24/2025 e 26/2025.

[31] Relatório Especial 04/2025.

[32] Relatório Especial 16/2025.

- Relatório do Tribunal sobre a ajuda ao comércio da UE a favor de países menos desenvolvidos[33]: o Parlamento instou a Comissão a inverter o declínio do financiamento da ajuda ao comércio aos países menos desenvolvidos, a realizar sem demora a análise prevista para 2026 e a propor medidas corretivas que garantam que os recursos da ajuda ao comércio dão prioridade aos países mais necessitados.

- Relatório do Tribunal sobre a flexibilidade do orçamento da UE[34]: o Parlamento recomendou que, em futuras propostas de quadro financeiro plurianual (QFP), a Comissão inclua uma análise exaustiva das necessidades, dos riscos e da capacidade de resposta a situações de crise, assegurando que os *instrumentos de flexibilidade* sejam suficientemente justificados, adequadamente financiados e capazes de fazer face a acontecimentos imprevistos sem serem prematuramente esgotados.

- Relatório do Tribunal sobre o apoio da Comissão à luta contra a fome na África Subsariana[35]: o Parlamento instou a Comissão a reforçar a análise dos custos, o planeamento da contratação pública e a execução baseada nas necessidades.

---

[33] Relatório Especial 17/2025.

[34] Relatório Especial 18/2025.

[35] Relatório Especial 20/2025.

Conselho da União Europeia

3.39. Até 5 de maio de 2026, o Conselho tinha formulado conclusões relativamente a 12[36] dos 26 relatórios publicados em 2025. De modo geral, as conclusões apoiavam as recomendações do Tribunal e incluíam observações adicionais, tais como as apresentadas em seguida.

- Relatório do Tribunal[37] sobre a **Ação de Coesão a favor dos Refugiados na Europa**: o Conselho exortou a Comissão a garantir a existência de um sistema de acompanhamento adequado, caso venha a preparar novas medidas ou alterações relacionadas com a crise, de modo a que os dados necessários para avaliar a *eficácia* dessas medidas estejam disponíveis.

- Relatório do Tribunal[38] sobre o **setor dos circuitos integrados**: o Conselho convidou a Comissão a fazer um ponto da situação no que se refere à estratégia, a fim de avaliar a correspondência entre as medidas tomadas e as metas estabelecidas, partilhar esta avaliação com os Estados-Membros e as partes interessadas, identificar rapidamente quais as medidas corretivas a tomar em colaboração com os Estados-Membros, mantendo simultaneamente em curso a execução da estratégia, e acelerar os trabalhos preparatórios com vista à revisão do Regulamento Circuitos Integrados no futuro.

- Relatório do Tribunal[39] sobre as **correções financeiras na política de coesão**: o Conselho convidou a Comissão a melhorar a forma de comunicação das correções no domínio da Coesão nos *relatórios anuais de atividades* e no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução* (RAGE), conforme recomendado pelo Tribunal.

---

[36] Relatórios Especiais 05/2025, 07/2025, 09/2025, 10/2025, 11/2025, 12/2025, 13/2025, 15/2025, 16/2025, 21/2025, 22/2025 e 24/2025.

[37] Relatório Especial 05/2025.

[38] Relatório Especial 12/2025.

[39] Relatório Especial 22/2025.

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

Introdução

3.40. 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 2, "Coesão, resiliência e valores", disponíveis nas *declarações de desempenho sobre os programas* do RAGE de 2024.

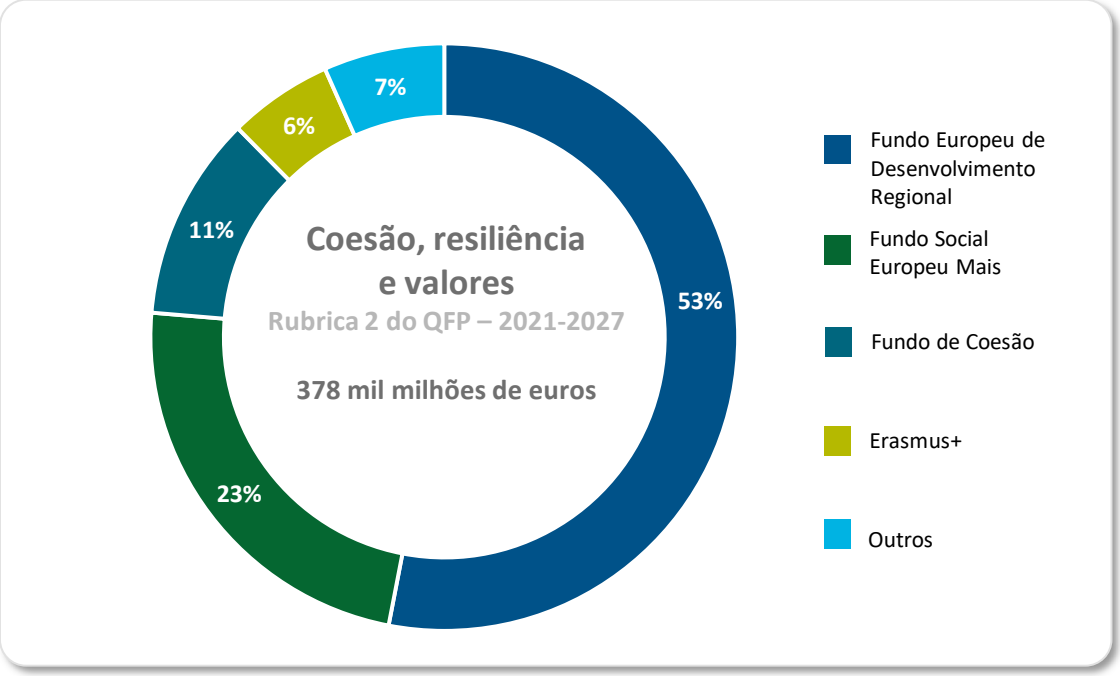
3.41. A política de coesão é a principal política de investimento da UE. Destina-se a todas as regiões e cidades da UE para apoiar a criação de postos de trabalho, a competitividade das empresas, o crescimento económico e o *desenvolvimento sustentável*, e melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. Tem por objetivo geral reduzir as disparidades e reforçar a coesão em toda a UE, apoiando os investimentos através de programas nacionais ou regionais específicos. Para alcançar estes objetivos e dar resposta às diferentes necessidades de desenvolvimento em todas as regiões da União, no período de 2021-2027 quase um terço do orçamento total da UE foi reservado para a política de coesão.

3.42. Os principais fundos financiados pelo orçamento da UE no âmbito da rubrica "Coesão, resiliência e valores" são os seguintes:

- o *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional* (FEDER): investimentos no desenvolvimento social e económico de todas as regiões e cidades da UE;
- o *Fundo de Coesão* (FC): investimentos em ambiente e transportes nos países menos prósperos da UE;
- o *Fundo Social Europeu Mais* (FSE+): apoio ao emprego e criação de uma sociedade justa e socialmente inclusiva nos países da UE;
- o programa *Erasmus+*: apoio à mobilidade e à cooperação nos domínios do ensino, da formação, da juventude e do desporto dentro e fora da Europa.

3.43. A rubrica "Coesão, resiliência e valores" dispunha de uma dotação inicial do QFP de 378 mil milhões de euros a preços de 2018, dois terços dos quais correspondiam ao FEDER (200 mil milhões de euros) e ao FC (43 mil milhões de euros), em conjunto (ver ***figura 3.8***). O FSE+, o FEDER e o FC são executados em regime de *gestão partilhada* entre a Comissão e os Estados-Membros, enquanto o Erasmus+ é executado principalmente em regime de *gestão indireta*, através de agências nacionais. No ***capítulo 6*** do seu relatório anual, o Tribunal apresenta as constatações relativas à *regularidade* das despesas desta rubrica do QFP.

Figura 3.8 – Rubrica 2 do QFP para 2021-2027



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

Âmbito e método da auditoria

3.44. 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 2 do QFP no RAGE de 2024. 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 (FEDER, FC, FSE+ (e o seu antecessor, FSE) e Erasmus+), o Tribunal examinou a fiabilidade das informações sobre o desempenho, incluindo os indicadores comunicados nas declarações de desempenho sobre os programas, e se estes foram concebidos em conformidade com o princípio SMART, ou seja, se eram "específicos", "mensuráveis", "atingíveis", "relevantes" e "calendarizados". O FSE+ tem as suas próprias declarações de desempenho sobre os programas (tal como o seu antecessor, o FSE), enquanto o FEDER e o FC são comunicados em conjunto no âmbito das declarações de desempenho sobre os programas da política regional. O Tribunal avaliou igualmente os progressos globais medidos pelos indicadores.

A comunicação de informações sobre o desempenho relativa à rubrica 2 cumpriu as instruções da Comissão

3.45. 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 examinadas cumpriam estas instruções.

3.46. 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 nas autorizações ou nos pagamentos comunicados relativamente a 2024.

3.47. A Direção-Geral do Orçamento verificou a qualidade dos dados incluídos no RAGE. O Tribunal constatou que a maioria das referências quantitativas aos programas examinados no RAGE de 2024 se baseou em elementos de prova pertinentes.

3.48. Apesar das instruções de comunicação de informações que permitem informar sobre um máximo de nove indicadores no quadro relativo aos *indicadores-chave de desempenho* (ICD) nas declarações de desempenho sobre os programas, o Tribunal observou que o FSE do período de 2014-2020 divulgou apenas três indicadores que tinham sido avaliados como "meta alcançada", sem incluir os restantes dois indicadores no quadro, um que tinha sido avaliado como "meta alcançada" e outro como "progressos moderados". Do mesmo modo, a lista restrita de nove indicadores incluída nas declarações de desempenho sobre os programas da política regional para o período de 2014-2020 não inclui todas as categorias, como "merece atenção".

3.49. A análise do Tribunal às informações comunicadas na secção relativa a exemplos concretos de realizações das declarações de desempenho sobre os programas incluídas na amostra revelou que, no caso do programa do FSE+, os valores comunicados resumiram as realizações reais do programa. Em contrapartida, no caso do FEDER e do FC, as informações comunicadas diziam respeito a valores resultantes de projetos selecionados para apoio e atualmente em execução e não apenas a realizações finais alcançadas no final dos projetos e, como tal, não devem ser apresentadas como realizações concretas. Além disso, o Tribunal constatou que as declarações de desempenho sobre os programas incluídas no RAGE de 2024 relativas ao Erasmus+ se referem, na sua maioria, a realizações de 2023, o que as torna menos pertinentes para o período de referência em causa.

O quadro de desempenho do período de 2021-2027 melhorou o acompanhamento dos resultados, mas não dos impactos

O quadro do período de 2021-2027 inclui mais indicadores de resultados do que anteriormente, mas ainda faltam indicadores de impacto para a maioria dos programas

3.50. Globalmente, o Tribunal considera que os indicadores-chave de desempenho nas declarações de desempenho sobre os programas incluídas na amostra, para ambos os períodos de programação (2014-2020 e 2021-2027), foram, em grande medida, definidos de acordo com o princípio SMART. No entanto, os ICD utilizados para o FEDER e o FC do período de 2014-2020 não incidiram suficientemente nos resultados, ao passo que, no caso do FSE, não incidiram nos impactos.

3.51. Relativamente ao período de 2021-2027, os regulamentos incluíram conjuntos equilibrados de indicadores que abrangem realizações e resultados. No caso do Erasmus+, também incluíram impactos. Os regulamentos do período de 2021-2027 relativos ao FEDER e ao FC e ao FSE+ não definiram indicadores de impacto (ver ***quadro 3.1***) para ajudar avaliar o desempenho a longo prazo das despesas da UE.

Quadro 3.1 – Tipos de indicadores de desempenho

Programa	Recursos	Realizações	Resultados	Impacto	Total
2014-2020*					
FEDER e FC	0	58	0	0	58
FSE	0	22	9	0	31
Total	**0**	**80**	**9**	**0**	**89**
2021-2027**					
FEDER e FC	0	23	21	0	44
FSE+	0	16	9	0	25
Erasmus+	3	37	14	6	60
Total	**3**	**76**	**34**	**6**	**129**

* Com base nos regulamentos dos programas.
** Com base nos quadros de dados sobre o desempenho que acompanham o projeto de orçamento para 2026.

Fonte: TCE.

3.52. As limitações causadas pela falta de indicadores de impacto são também reconhecidas por algumas avaliações dos programas. Por exemplo, a avaliação de impacto da Comissão[40] sobre o FEDER e o FC referiu a necessidade de uma atualização para o período de 2021-2027 em comparação com o período de 2014-2020, sendo uma das opções alargar o conjunto de indicadores comuns (que deixam de incidir apenas nas realizações e passam a incluir também os resultados e os impactos).

3.53. De acordo com o conjunto de instrumentos para os indicadores comuns para a vertente do FSE+ em gestão partilhada, não é recomendada a utilização de indicadores de impacto para efeitos de acompanhamento e o impacto deve ser aferido por meio de avaliações. Este método apresentava como justificação as dificuldades na recolha atempada de dados robustos para os indicadores de impacto e na comprovação de um nexo de causalidade.

[40] Avaliação de impacto relativa ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo de Coesão, documento de trabalho dos serviços da Comissão (SWD(2018) 282) [em inglês], de 29 de maio de 2018, p. 73.

3.54. No seu Parecer 10/2026 sobre a proposta legislativa da Comissão relativa a um quadro de desempenho para o QFP pós-2027, o Tribunal observou que a proposta não incluía indicadores de impacto, embora estes estejam claramente indicados nas orientações para *legislar melhor*. Na opinião do Tribunal, os indicadores de impacto são necessários para efeitos de acompanhamento e para facilitar as avaliações subsequentes. Além disso, a avaliação intercalar[41] dos programas da política de coesão concluiu que o sistema de acompanhamento tinha melhorado em comparação com o período anterior, mas poderia ainda ser melhorado no que toca à disponibilidade e coerência dos dados, a fim de melhor responder às necessidades de avaliação e à avaliação do impacto dos projetos que receberam apoio.

Globalmente, boa rastreabilidade dos dados comunicados

3.55. O Tribunal testou os valores subjacentes a cada um dos ICD apresentados nas declarações de desempenho sobre os programas. Relativamente aos fundos em gestão partilhada, examinou dados de oito Estados-Membros para o FEDER e o FC e de quatro Estados-Membros para o FSE+. Globalmente, o Tribunal constatou que, em geral, os dados subjacentes aos ICD selecionados estavam disponíveis e que os valores eram rastreáveis.

3.56. No caso do Erasmus+, as provas subjacentes aos indicadores selecionados estavam geralmente disponíveis. Porém, no ICD "Número de participantes nas atividades de aprendizagem virtual", o Tribunal observou que os resultados comunicados se basearam nos números previstos e não nos números reais, o que não está em conformidade com as instruções do RAGE. Por este motivo, o número comunicado para este indicador foi sobrestimado.

---

[41] *Mid-term evaluation of the cohesion policy programmes 2021-2027 financed by the European Regional Development Fund (ERDF), the Cohesion Fund and the Just Transition Fund (JTF)* (SWD(2025) 299), p. 75.

3.57. A avaliação intercalar do Erasmus+[42] destacou melhorias importantes no quadro de acompanhamento em comparação com o programa anterior, como a introdução de novos indicadores para melhorar o acompanhamento do desempenho e o impacto do programa e a redução do número de objetivos específicos. Porém, chamou também a atenção para o facto de, relativamente a alguns indicadores, os dados de acompanhamento serem insuficientes para quantificar o nexo de causalidade entre as atividades do Erasmus+ e os seus efeitos.

Os indicadores mostram que o desempenho variou consoante os programas: a avaliação do Tribunal foi inferior à da Comissão

A avaliação do Tribunal sobre os progressos realizados na concretização das metas dos indicadores é menos positiva do que a da Comissão

3.58. Em ambos os períodos do QFP, a metodologia de avaliação da Comissão manteve-se estável. A avaliação dos progressos realizados na concretização das metas dos ICD pode ser classificada numa das seguintes categorias: "meta alcançada", "progressos suficientes", "progressos moderados", "merece atenção" ou "sem dados". A Comissão aplica esta metodologia de avaliação aos quadros de dados sobre o desempenho que figuram em anexo tanto ao projeto de orçamento como ao RAGE.

3.59. O Tribunal observou que, para o período de 2021-2027, os programas do FEDER e do FC apenas previam objetivos intermédios para 2024, tal como exigido pelo regulamento[43]. A falta de objetivos intermédios anuais prejudica a avaliação anual dos progressos do indicador na concretização da meta para 2029. Sem estes objetivos intermédios, os gestores dos programas e as partes interessadas não dispõem de informações oportunas sobre os progressos realizados, o que dificulta o ajustamento das suas estratégias.

---

[42] *Interim evaluation of the 2021-2027 Erasmus+ programme and final evaluation of the 2014-2020 Erasmus+ programme* (SWD(2025) 186).

[43] Regulamento (UE) 2021/1060, artigo 16º.

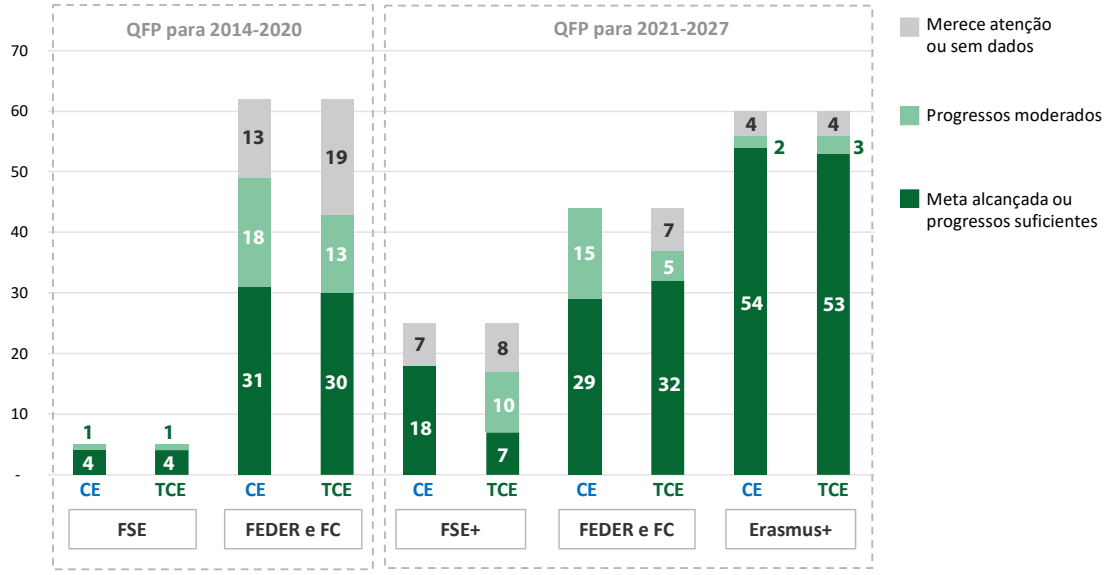
3.60. No caso do FSE+, 13 (52%) dos 25 indicadores tinham estabelecido objetivos intermédios, ao passo que o Erasmus+ era ainda mais regular, proporcionando objetivos intermédios numa base anual e tornando o acompanhamento dos progressos mais pormenorizado. A questão da frequência dos objetivos intermédios anuais definidos pelos programas nos quadros de dados sobre o desempenho já foi levantada no Relatório Anual do Tribunal relativo a 2024[44].

3.61. O Tribunal constatou igualmente que determinados indicadores não tinham metas. Por exemplo, no âmbito do FSE+, dos 25 indicadores relacionados com o objetivo "inclusão social, incluindo a contribuição para a erradicação da pobreza e a saúde", 5 (20%) careciam de metas definidas.

3.62. O Tribunal analisou a avaliação, pela Comissão, dos progressos comunicados em relação às declarações de desempenho sobre os programas relativas a 2024 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 (38 de 196), a avaliação do desempenho levada a cabo pelo Tribunal divergiu da da Comissão (ver ***figura 3.9***). O ***anexo 3.3*** inclui uma análise pormenorizada da avaliação do Tribunal por objetivo do programa. Na maioria dos casos, o Tribunal considerou que a avaliação foi sobrestimada. Em certa medida, uma das explicações pode ser o facto de a avaliação da Comissão incluir projetos em curso que ainda não eram visíveis nos valores comunicados.

[44] Relatório Anual relativo a 2024, capítulo 3, recomendação 3.2.

Figura 3.9 – Avaliação dos indicadores de desempenho – Comissão e Tribunal



CE	Comissão Europeia
TCE	Tribunal de Contas Europeu
FSE	Fundo Social Europeu
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FC	Fundo de Coesão
FSE+	Fundo Social Europeu Mais

Fonte: TCE.

3.63. A ***caixa 3.1*** apresenta dois exemplos dos programas do FEDER e do FC 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. No caso dos cinco indicadores incluídos nas declarações de desempenho sobre os programas do FSE do período de 2014-2020, a avaliação do Tribunal foi semelhante à da Comissão.

Caixa 3.1

Exemplo de avaliações dos indicadores de desempenho sobrestimadas

FEDER de 2014-2020

Indicador/subindicador	Base de referência	Progressos	Meta	Resultados em 31.12.2022	Avaliação da Comissão
Capacidade adicional de reciclagem de resíduos	0	31%	1 424 815	436 056	Progressos moderados

Fonte: declaração de desempenho sobre o programa da política regional, RAGE de 2024.

FC de 2014-2020

Indicador/subindicador	Base de referência	Progressos	Meta	Resultados em 31.12.2022	Avaliação da Comissão
População adicional servida pelas melhorias do sistema de tratamento de águas residuais	0	37%	9 843 012	3 670 236	Progressos moderados

Fonte: declaração de desempenho sobre o programa da política regional, RAGE de 2024.

Nestes casos, a avaliação da Comissão baseia-se na expectativa de alcançar as metas (resultados reais e resultados futuros dos acordos assinados). Em nenhum dos casos a avaliação de "progressos moderados" parece realista, na medida em que os resultados comunicados se referem ao final de 2022 e resta apenas um ano (2023) para ainda comunicar informações. Com base nas informações existentes, uma avaliação mais prudente destes dois indicadores seria "merece atenção", pois seria razoável esperar que os indicadores pudessem não atingir as suas metas.

3.64. Para o período de 2021-2027, para além dos resultados reais, as declarações de desempenho sobre os programas do FSE+ e as do FEDER e FC foram complementadas com valores dos ICD relativos às convenções de *subvenção* assinadas que ainda não tinham sido executadas. Este método permite uma avaliação mais abrangente dos indicadores, pois tem em conta as realizações esperadas. Contudo, no atual QFP, o Tribunal encontrou indicadores em que considera que a avaliação dos progressos realizada pela Comissão era demasiado otimista em comparação com os resultados alcançados, quer se utilizassem valores reais ou selecionados.
A ***caixa 3.2*** apresenta dois exemplos.

Caixa 3.2

Exemplo de avaliações dos indicadores de desempenho sobrestimadas

FEDER e FC de 2021-2027

Indicador/subindicador	Progressos	Meta	Resultados 31.12.2024	Avaliação da Comissão
12.1 Superfície das infraestruturas verdes	Resultado real: 0,41% Operações selecionadas: 5,31%	249 669	Resultado real: 1 023 Operações selecionadas: 13 247	Progressos moderados

Fonte: declaração de desempenho sobre o programa da política regional, RAGE de 2024.

FSE+

Indicador/subindicador	Progressos	Meta	Resultados 31.12.2024	Avaliação da Comissão
3.4. Número total de participantes alcançados em ações de promoção da integração social das pessoas em risco de pobreza ou de exclusão social	3%	135 800 000	3 420 000	Progressos suficientes

Fonte: declarações de desempenho sobre o programa do FSE+, RAGE de 2024.

No final de 2024, mesmo divulgando os progressos com base nos acordos assinados (designados por "operações selecionadas" pela Comissão) para o cálculo do rácio do FEDER, os progressos ao nível das operações selecionadas (não executadas) de 5% não indicam, de acordo com a avaliação do Tribunal, progressos moderados, mas correspondem antes à categoria "merece atenção" (para explicar as razões da lentidão dos progressos).

No caso do FSE+, as declarações de desempenho sobre os programas apresentaram os resultados reais. Sem mais informações sobre a potencial reserva de projetos, para além de que a execução ganhou ímpeto em 2024, que consta dos quadros de dados sobre o desempenho, os 3% de progressos avaliados como "progressos suficientes" após 4 anos de execução parecem injustificados.

3.65. No caso do Erasmus+, o Tribunal concorda, de modo geral, com todas as avaliações da Comissão quanto aos ICD.

Os atuais indicadores dos programas mostram, até à data, um melhor desempenho do que no QFP anterior, com exceção do FSE+

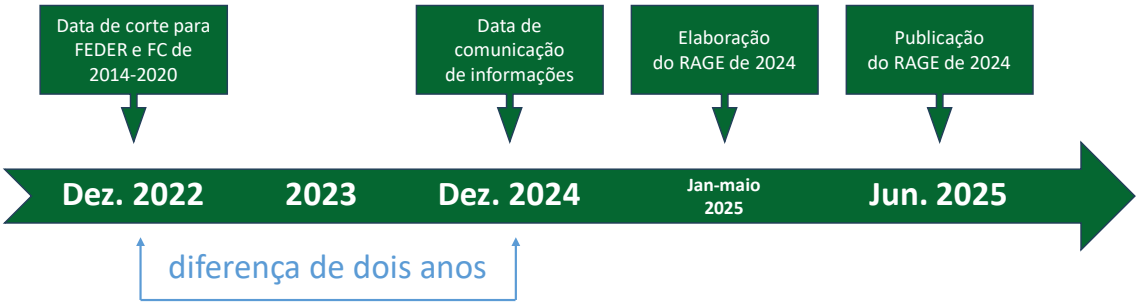
3.66. Os ICD fornecem informações úteis sobre os progressos realizados e a concretização dos objetivos. Não obstante, não é possível avaliar a medida em que as ações financiadas deram resposta às necessidades ao nível da UE apenas com base no facto de os indicadores terem atingido as suas metas; é necessário que a Comissão as avalie após a execução do programa. Os pontos que se seguem apresentam o desempenho global dos programas selecionados, com base na avaliação do Tribunal das informações apresentadas nos quadros de dados sobre o desempenho do projeto de orçamento para 2026. Em alguns casos, a situação não corresponde aos progressos indicados pela Comissão (ver ponto ***3.62***).

Período de 2014-2020

3.67. No caso do FEDER e do FC, os quadros de dados sobre o desempenho informaram sobre 62 indicadores e subindicadores que incidiam em 11 objetivos específicos/categorias. De acordo com a avaliação do Tribunal (ver ***figura 3.9***), 30 (48%) destes 62 indicadores revelaram que tinham uma "meta alcançada" ou com "progressos suficientes", ao passo que, para nove deles, não estavam disponíveis dados que permitissem uma avaliação. Estes nove indicadores eram indicadores de impacto que serão descontinuados no próximo período de referência (ver ponto ***3.50***). O Tribunal considera que, do ponto de vista dos indicadores comunicados nas declarações de desempenho sobre os programas de 2024, os programas de política regional alcançaram as suas metas apenas parcialmente. O motivo prende-se com o facto de o Tribunal ter avaliado quase metade dos indicadores relativos a objetivos como a "preservação e proteção do ambiente […]" e a "promoção de transportes sustentáveis […]" como "progressos moderados" ou "merece atenção" (ver ***anexo 3.3***).

3.68. O RAGE de 2024 foi elaborado no início de 2025, utilizando dados de 2022, que eram as informações mais atualizadas na altura. No entender do Tribunal, esta situação cria um desfasamento considerável entre a data de publicação e a data de corte dos valores publicados (ver ***figura 3.10***).

Figura 3.10 – Principais datas no período de referência do RAGE de 2024



Fonte: TCE.

3.69. Para o programa do FSE, os quadros de dados sobre o desempenho que acompanhavam o projeto de orçamento para 2026 apresentaram cinco *indicadores de resultados* imediatos dos 14 estabelecidos no regulamento. A avaliação do Tribunal (ver ***figura 3.9***) está em consonância com a da Comissão. Com base nos indicadores comunicados, o Tribunal considera que o programa alcançou os seus objetivos (ver ***anexo 3.3***).

Período de 2021-2027

3.70. Os quadros de dados sobre o desempenho apresentaram 44 indicadores para os programas do FEDER e do FC que incidiam em 20 objetivos específicos. De acordo com a avaliação do Tribunal (ver ***figura 3.9***), e com base nos resultados esperados comunicados, 32 (73%) dos 44 indicadores comunicados mostraram que a meta registava progressos suficientes para ser alcançada. Por conseguinte, o Tribunal considera que, de modo geral, os programas apresentam progressos suficientes para alcançar a maioria dos seus objetivos (ver ***anexo 3.3***). O Tribunal observa igualmente que a avaliação intercalar[45] foi, em geral, positiva, afirmando que os fundos avaliados são adequados para combater as disparidades regionais e que a execução acelerou consideravelmente no primeiro semestre de 2024, aproximando-se da tendência do período de 2014-2020.

[45] Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2025) 299 [em inglês].

3.71. Para o FEDER e o FC do período de 2021-2027, todos os indicadores comunicados nos quadros de dados sobre o desempenho são acompanhados da mesma explicação genérica para a tendência: é demasiado cedo para comentar as metas estabelecidas para a política de coesão. Porém, neste momento do ciclo de execução, não há motivos para esperar que as metas não sejam alcançadas. Tendo em conta que a execução se aproxima do ponto intermédio do período (o programa deve referir-se a nove anos e este é o quarto ano), a falta de objetivos intermédios anuais afeta uma avaliação mais objetiva dos progressos e não facilita medidas corretivas oportunas (ver ponto ***3.59***).

3.72. No caso do programa do FSE+, os quadros de dados sobre o desempenho apresentaram 25 indicadores que incidiam em quatro grandes domínios de intervenção (ver ***anexo 3.3***). Contrariamente aos indicadores da política regional, neste caso são comunicados os resultados reais em vez dos resultados esperados das operações selecionadas. A este respeito, o Relatório Anual relativo a 2024 incluiu uma recomendação sobre a justificação da avaliação realizada com base em informações que não os dados validados (recomendação 3.3). De acordo com a avaliação do Tribunal (ver ***figura 3.9***), dos 20 indicadores com metas comunicados, apenas 7 (35%) mostravam que a meta registava progressos suficientes para ser alcançada. A avaliação dos indicadores realizada pelo Tribunal mostra que, até à data, o programa apenas está a atingir parcialmente as suas metas, sendo o "emprego e inovação social" a mais avançada e a "inclusão social" a menos avançada.

3.73. No caso do Erasmus+, os quadros de dados sobre o desempenho apresentaram 60 indicadores que incidiam em três objetivos específicos (ver ***anexo 3.3***). A avaliação do Tribunal (ver ***figura 3.9***) é semelhante à da Comissão. Dos 60 indicadores comunicados, 53 (88%) mostravam que a meta registava "progressos suficientes" para ser alcançada ou que já tinha sido alcançada. Esta avaliação é corroborada pela avaliação intercalar.

3.74. No entanto, no caso do Erasmus+, existem 21 indicadores (35% dos 60 indicadores) que já tinham atingido as metas estabelecidas após apenas 4 anos de execução, embora o programa deva ter uma duração de 7 anos, o que suscita questões sobre o nível de ambição das metas. Além disso, o desempenho comunicado pode ter sido subestimado, uma vez que 10 indicadores (17% dos 60) não comunicaram dados relativos a 2024, mostrando assim apenas o desempenho relativo ao período de 2021-2023, ao passo que três indicadores não tinham comunicado quaisquer dados relativamente a todo o período de referência. As explicações constantes dos quadros de dados sobre o desempenho são frequentemente pouco claras no que respeita a estas lacunas de informação.

Conclusões e recomendações

3.75. A comunicação de informações sobre o desempenho da Comissão relativo à rubrica 2 do QFP no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) de 2024 seguiu as instruções institucionais (ver pontos ***3.45*** a ***3.47***). Em certos casos, o quadro de síntese dos indicadores relativos ao desempenho dos programas deu uma impressão demasiado positiva, quer através da inclusão de exemplos de indicadores que mostram apenas progressos (ver ponto ***3.48***) quer através de informações sobre o desempenho relacionadas com projetos em curso e não com resultados finais (ver ponto ***3.49***).

3.76. Os indicadores de desempenho comunicados para ambos os períodos nas declarações de desempenho sobre os programas estavam em conformidade com o princípio SMART (ver ponto ***3.50***). Embora o quadro de desempenho para o QFP do período de 2021-2027 inclua mais indicadores de resultados do que o do período anterior, ainda não existem indicadores de impacto para a maioria dos programas. Na opinião do Tribunal, a definição dos indicadores de impacto no início do período de programação facilita o acompanhamento e as avaliações subsequentes (ver pontos ***3.53*** a ***3.54***). O Erasmus+, por outro lado, é um exemplo de boa prática a este respeito, com uma lista completa de indicadores de realizações, de resultados e de impacto (ver ponto ***3.54***).

3.77. De modo geral, a rastreabilidade dos dados de desempenho comunicados foi boa. Contudo, em relação a um dos indicadores Erasmus+ comunicados, o Tribunal observou que se utilizaram números previstos em vez de resultados reais, o que conduziu a uma sobreavaliação (ver ponto ***3.56***).

3.78. A metodologia da Comissão para avaliar os progressos dos indicadores na concretização das metas manteve-se inalterada em relação aos anos anteriores, proporcionando estabilidade no quadro de desempenho global (ver ponto ***3.58***). O Tribunal teve uma opinião diferente dos progressos alcançados relativamente a 19% dos indicadores (37 de 196) incluídos nas declarações de desempenho sobre os programas abrangidas pela amostra. Na maioria destes casos, entendeu que os resultados foram menos positivos do que o apresentado pela Comissão. Em certa medida, uma das explicações pode ser o facto de a avaliação da Comissão incluir projetos em curso e considerações adicionais que ainda não eram visíveis nos valores comunicados (ver pontos ***3.62*** a ***3.65***).

3.79. Relativamente aos programas em gestão partilhada do período de 2014-2020, e com base nas declarações de desempenho sobre os programas de 2024, o Tribunal considerou que o FEDER e o FC apenas alcançaram parcialmente as suas metas (ver ponto ***3.67***). Além disso, a diferença (ver ponto ***3.68***) entre o ano de referência (2024) e o ano em que os dados foram comunicados (2022) prejudicou uma avaliação atualizada dos programas globais. O FSE alcançou efetivamente as suas metas (ver ponto ***3.69***).

3.80. No caso dos programas do período de 2021-2027 e dos indicadores para os quais existem dados disponíveis, o FEDER e o FC (ver ponto ***3.70***) e o Erasmus+ (ver ponto ***3.73***) registam progressos suficientes para alcançar as suas metas, enquanto o FSE+ (ver ponto ***3.72***) está atrasado, pois o Tribunal considera que apenas 35% dos indicadores (7 de 20) apresentam progressos suficientes.

3.81. No entanto, para o período de 2021-2027, o FEDER e o FC não têm objetivos intermédios anuais para os seus indicadores de desempenho, o que afeta a objetividade das avaliações intercalares dos progressos realizados (ver ponto ***3.71***). Além disso, o elevado número de indicadores do Erasmus+ que já tinham alcançado as suas metas 3 anos antes do seu objetivo intermédio final (ver ponto ***3.74***) indica que as metas conexas podem não ter sido suficientemente ambiciosas.

3.82. Com base nas suas conclusões, o Tribunal formula as recomendações que se seguem.

Recomendação 3.1 – Melhorar a comunicação de informações sobre o desempenho

A Comissão deve:

a) definir indicadores de impacto para facilitar a avaliação do desempenho a longo prazo dos programas e as avaliações *ex post* do QFP para 2021-2027;

b) atualizar as metas do Erasmus+ com base nas realizações atuais e no período de execução remanescente.

Prazo de execução: RAGE de 2026

Recomendação 3.2 – Melhorar a síntese que apresenta as principais realizações do programa

Na secção inicial das declarações de desempenho sobre os programas, relativa a exemplos concretos de realizações, a Comissão deve divulgar apenas as realizações reais.

Prazo de execução: RAGE de 2026

Anexos

Anexo 3.1 – Domínios estratégicos do Tribunal abrangidos por relatórios especiais em 2025

Resposta da UE à recuperação pós-crise	▪ RE 09/2025, Sistemas para assegurar a conformidade das despesas do MRR com as regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais ▪ RE 10/2025, Reformas do mercado de trabalho nos planos nacionais de recuperação e resiliência ▪ RE 13/2025, Apoio do Mecanismo de Recuperação e Resiliência à transição digital nos Estados-Membros da UE ▪ RE 18/2025, Flexibilidade do orçamento da UE ▪ RE 21/2025, Apoio do MRR à melhoria do ambiente empresarial
Competitividade	▪ RE 01/2025, Pagamentos digitais na UE ▪ RE 03/2025, Bloqueio geográfico injustificado no comércio eletrónico ▪ RE 07/2025, Fundo Europeu para Investimentos Estratégicos ▪ RE 12/2025, Estratégia da UE para os circuitos integrados ▪ RE 19/2025, Situações críticas de escassez de medicamentos
Capacidade de resistência e valores europeus	▪ RE 04/2025, Mobilidade militar na UE ▪ RE 05/2025, Ação de Coesão a favor dos Refugiados na Europa ▪ RE 11/2025, Transparência do financiamento da UE às ONG ▪ RE 15/2025, Ajuda humanitária da UE gerida à distância ▪ RE 17/2025, Ajuda ao comércio da UE a favor de países menos desenvolvidos ▪ RE 26/2025, Organismos da UE de luta contra a fraude
Alterações climáticas, ambiente e recursos naturais	▪ RE 02/2025, Poluição urbana na UE ▪ RE 06/2025, Combate à poluição marinha por navios ▪ RE 16/2025, Financiamento da UE ao combate aos incêndios florestais ▪ RE 20/2025, Apoio da Comissão à luta contra a fome na África Subsariana ▪ RE 23/2025, Gestão dos resíduos urbanos ▪ RE 25/2025, Projetos estratégicos do LIFE
Políticas orçamentais e finanças públicas	▪ RE 08/2025, Imposto sobre o Valor Acrescentado nas importações ▪ RE 14/2025, Desenvolvimento de pensões complementares na UE ▪ RE 22/2025, Correções financeiras na política de coesão ▪ RE 24/2025, Instrumentos financeiros da política de coesão

Fonte: TCE.

Anexo 3.2 – Exemplos de medidas precoces da Comissão na sequência das recomendações formuladas nos relatórios especiais do Tribunal de 2025

Resposta da UE à recuperação pós-crise

Em junho de 2025, a Comissão forneceu orientações aos Estados-Membros sobre a forma de simplificarem ainda mais os seus *planos nacionais de recuperação e resiliência* (PRR), a fim de assegurar o cumprimento de todos os marcos e metas a cumprir até 31 de agosto de 2026[46]. No futuro, os planos de parceria nacionais e regionais propostos pela Comissão no âmbito do QFP para 2028-2034 devem assegurar uma ligação estreita entre o financiamento da UE e as recomendações específicas por país[47].

Em julho de 2025, a Comissão publicou a sua proposta de QFP para 2028-2034, juntamente com o *documento de trabalho dos serviços da Comissão* que a acompanha. Em outubro de 2025, reviu e atualizou os seus procedimentos de elaboração dos *projetos de orçamentos retificativos*[48].

A transição digital no período de 2028-2034 foi incluída entre os objetivos específicos da proposta relativa ao Fundo Europeu. Esta iniciativa será também financiada através da vertente relativa à liderança digital do Fundo Europeu de Competitividade proposto.

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

Em dezembro de 2025, os colegisladores chegaram a um acordo político provisório sobre o pacote farmacêutico e concluíram as negociações. Além disso, a Comissão adotou o seu pacote relativo à saúde, incluindo o Regulamento Biotecnologia I, que reviu as regras da UE em matéria de ensaios clínicos. O Conselho (Emprego, Política Social, Saúde e Consumidores) aprovou a orientação geral da Comissão sobre o regulamento relativo a medicamentos críticos.

Em fevereiro de 2026, a Comissão assinou o acordo de contratação pré-comercial para promover o desenvolvimento de vacinas contra a gripe de próxima geração[49].

---

[46] Relatórios especiais 10/2025 e 13/2025.

[47] Relatório Especial 10/2025.

[48] Relatório Especial 18/2025.

[49] Relatório Especial 19/2025.

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

Em outubro de 2025, a Comissão publicou as suas avaliações *ex post* do período de programação de 2014-2020, que incluíam secções sobre instrumentos de crise, um estudo de apoio separado centrado na resposta a situações de crise, fichas por país e estudos de caso, para além do relatório de avaliação[50] da Iniciativa *REACT-EU*.

Em novembro de 2025, a Comissão apresentou uma proposta de regulamento relativo à criação de um quadro de medidas para facilitar o transporte de equipamento, bens e pessoal militares em toda a União, bem como uma comunicação conjunta sobre a mobilidade militar[51].

Alterações climáticas, ambiente e recursos naturais

Em dezembro de 2025, a Comissão adotou a Comunicação intitulada "Acelerar a transição da Europa para uma economia circular: um projeto-piloto para reforçar a circularidade dos plásticos"[52].

Em junho de 2025, a Comissão adotou o Pacto Europeu dos Oceanos. A estratégia industrial marítima da UE, a estratégia portuária da UE[53] e a comunicação da Comissão relativa à gestão integrada dos riscos de incêndios florestais[54] foram adotadas em março de 2026.

---

[50] Relatório Especial 05/2025.

[51] Relatório Especial 04/2025.

[52] Relatório Especial 23/2025.

[53] Relatório Especial 06/2025.

[54] Relatório Especial 16/2025.

Políticas orçamentais e finanças públicas

Em julho de 2025, foi adotada a Diretiva (UE) 2025/1539 do Conselho (que altera a Diretiva 2006/112/CE). Introduziu medidas que garantirão a cobrança do IVA sobre os bens importados para os consumidores da UE[55].

Em novembro de 2025, a Comissão propôs o reforço da cooperação entre as autoridades fiscais, o OLAF e a Procuradoria Europeia. À data da redação do presente relatório, a proposta de alteração do Regulamento (UE) nº 904/2010 estava a ser debatida no Conselho[56].

Em novembro de 2025, a Comissão adotou igualmente um pacote relativo às pensões destinado a reforçar as pensões complementares. Incluiu uma recomendação sobre os sistemas de acompanhamento das pensões, a revisão da Diretiva relativa às instituições de realização de planos de pensões profissionais II e a proposta de alteração do Regulamento relativo a um Produto Individual de Reforma Pan-Europeu (PEPP), juntamente com uma comunicação sobre o reforço da capacidade do setor das pensões complementares da UE para melhorar o rendimento de reforma e disponibilizar capital a longo prazo à economia da UE[57].

[55] Relatório Especial 08/2025.

[56] Relatório Especial 08/2025.

[57] Relatório Especial 14/2025.

Anexo 3.3 – Situação dos indicadores de desempenho em 31.12.2024, com base na avaliação do Tribunal

FEDER e FC de 2014-2020

Prioridades de investimento	Avaliação dos indicadores de desempenho					Total
	Meta alcançada	Progressos suficientes	Progressos moderados	Merece atenção	Sem meta	
1. Reforçar a investigação [...]	3	0	2	0	0	5
2. Melhorar o acesso às [...] tecnologias da comunicação	0	0	1	0	0	1
3. Reforçar a competitividade das PME	2	1	0	0	0	3
4. [...] transição para uma economia hipocarbónica [...]	0	3	3	2	0	8
5. Promover a adaptação às alterações climáticas [...]	1	2	0	1	0	4
6. Preservar e proteger o ambiente [...]	1	2	2	3	0	8
7. Promover os transportes sustentáveis [...]	2	6	3	4	3	18
8. Promover o emprego sustentável e de qualidade [...]	0	1	0	0	0	1
9. Promover a inclusão social [...]	0	1	1	0	0	2
10. Investir em educação, formação [...]	1	0	0	0	0	1
11. Reduzir as disparidades entre os níveis de desenvolvimento das diversas regiões [...]	2	2	1	0	6	11
Total	**12**	**18**	**13**	**10**	**9**	**62**
	19%	29%	21%	16%	15%	

Fonte: TCE, com base nos quadros de dados sobre o desempenho que acompanham o orçamento para 2026.

FSE de 2014-2020

Domínio de intervenção alargado	Avaliação dos indicadores de desempenho			Total
	Meta alcançada	Progressos suficientes	Progressos moderados	
1. Promover o emprego sustentável e de qualidade	0	1	0	1
2. Promover a inclusão social [...]	0	0	1	1
3. Investir em educação, formação [...]	1	0	0	1
4. Promover o apoio específico aos jovens *NEET*	2	0	0	2
Total	**3**	**1**	**1**	**5**
	60%	20%	20%	

Fonte: TCE, com base nos quadros de dados sobre o desempenho que acompanham o projeto de orçamento para 2026.

FEDER de 2021-2027

Objetivo específico	Avaliação dos indicadores de desempenho			Total
	Progressos suficientes	Progressos moderados	Merece atenção	
1. Reforçar as capacidades de investigação e inovação e a adoção de tecnologias avançadas	3	0	0	3
2. Aproveitar as vantagens da digitalização para os cidadãos, as empresas e os governos	2	0	0	2
3. Reforçar o crescimento e a competitividade das PME	2	0	0	2
4. Desenvolver competências para a especialização inteligente, a transição industrial e o empreendedorismo	2	0	0	2
5. Reforçar a conectividade digital	2	0	0	2
6. Promover medidas de *eficiência* energética e reduzir as emissões de gases com efeito de estufa	1	0	1	2
7. Promover as energias renováveis	2	0	0	2
8. Desenvolver sistemas, redes e formas de armazenamento energéticos inteligentes fora da RTE-E	1	0	1	2
9. Promover a adaptação às alterações climáticas, a prevenção dos riscos e a resiliência a catástrofes	2	0	0	2
10. Promover a gestão sustentável da água	2	0	0	2
11. Promover a transição para uma economia circular	0	1	1	2
12. Reforçar a proteção da natureza, a biodiversidade e as infraestruturas verdes, sobretudo no ambiente urbano, e reduzir a poluição	0	1	1	2
13. Promover a mobilidade urbana multimodal sustentável	1	1	0	2
14. Desenvolver uma RTE-T resiliente às alterações climáticas, inteligente, segura, sustentável e intermodal	4	0	0	4
15. Desenvolver e reforçar uma mobilidade nacional, regional e local sustentável, resiliente às alterações climáticas, inteligente e intermodal, inclusive melhorando o acesso à RTE-T e a mobilidade transfronteiriça	3	0	1	4
16. Reforçar a eficácia dos mercados de trabalho e do acesso a empregos de qualidade, através do desenvolvimento da inovação social e das infraestruturas	0	1	1	2
17. Melhorar o acesso a serviços inclusivos e de qualidade na educação, na formação e na aprendizagem ao longo da vida através do desenvolvimento de infraestruturas	2	0	0	2
18. Aumentar a integração socioeconómica das comunidades marginalizadas, dos migrantes e dos grupos desfavorecidos, através de medidas integradas, incluindo habitação e serviços sociais	0	1	1	2
19. Garantir a igualdade de acesso aos cuidados de saúde através do desenvolvimento das infraestruturas, inclusive dos cuidados de saúde primários	2	0	0	2
20. Promover o desenvolvimento social, económico e ambiental integrado, o património cultural, o turismo e a segurança nas zonas urbanas	1	0	0	1
Total	**32**	**5**	**7**	**44**
	73%	11%	16%	

Fonte: TCE, com base nos quadros de dados sobre o desempenho que acompanham o projeto de orçamento para 2026.

FSE+ de 2021-2027

Objetivo específico	Avaliação dos indicadores de desempenho				Total
	Progressos suficientes	Progressos moderados	Merece atenção	Sem dados	
1. Emprego e mobilidade dos trabalhadores	0	5	0	0	5
2. Educação	0	4	0	0	4
3. Inclusão social, incluindo a contribuição para a erradicação da pobreza e a saúde	2	1	3	5	11
4. Emprego e inovação social	5	0	0	0	5
Total	**7**	**10**	**3**	**5**	**25**
	28%	40%	12%	20%	

Fonte: TCE, com base nos quadros de dados sobre o desempenho que acompanham o projeto de orçamento para 2026.

Erasmus+

Objetivo específico	Avaliação dos indicadores de desempenho					Total
	Meta alcançada	Progressos suficientes	Progressos moderados	Merece atenção	Sem dados	
1. Promover a mobilidade individual e em grupo para fins de aprendizagem, assim como a cooperação, a qualidade, a inclusão e a equidade, a excelência, a criatividade e a inovação ao nível das organizações e políticas no domínio da educação e da formação	5	23	0	0	0	28
2. Promover a *mobilidade para fins de aprendizagem* não formal e informal e a participação ativa entre os jovens, assim como a cooperação, a qualidade, a inclusão, a criatividade e a inovação ao nível das organizações e políticas no domínio da juventude	2	12	2	0	1	17
3. Promover a mobilidade do pessoal desportivo para fins de aprendizagem, assim como a cooperação, a qualidade, a inclusão, a criatividade e a inovação ao nível das organizações desportivas e das políticas desportivas	1	10	1	1	2	15
Total	**8**	**45**	**3**	**1**	**3**	**60**
	13%	75%	5%	2%	5%	

Fonte: TCE, com base nos quadros de dados sobre o desempenho que acompanham o projeto de orçamento para 2026.

Capítulo 4

Receitas

Índice

	Pontos
Introdução	**4.1.-4.7.**
Breve descrição	4.2.-4.4.
Âmbito e método da auditoria	4.5.-4.7.
Regularidade das operações	**4.8.**
Exame de elementos dos sistemas de gestão e de controlo	**4.9.-4.34.**
Atrasos dos Estados-Membros e insuficiências na aplicação de juros de mora nas reservas relativas ao RNB	4.10.-4.16.
A simplificação do sistema do IVA conduziu a uma redução significativa das reservas em aberto	4.17.
Persistem insuficiências na gestão e contabilização dos RPT por parte dos países	4.18.-4.24.
Os dados dos Estados-Membros sobre os plásticos não cumprem plenamente as regras da UE, mas a Comissão emite reservas pertinentes	4.25.-4.27.
A criação da Autoridade Aduaneira da UE está no bom caminho, mas subsistem riscos para o desenvolvimento da Plataforma de Dados Aduaneiros da UE	4.28.-4.30.
Alguns Estados-Membros estão a atrasar a transição para um ambiente aduaneiro digital e interoperável na UE	4.31.-4.34.
Relatórios anuais de atividades	**4.35.-4.36.**
Conclusões e recomendações	**4.37.-4.41.**
Conclusão	4.37.-4.39.
Recomendações	4.40.-4.41.

Anexos

Anexo 4.1 – 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 2025

Anexo 4.2 – Seguimento da recomendação anterior

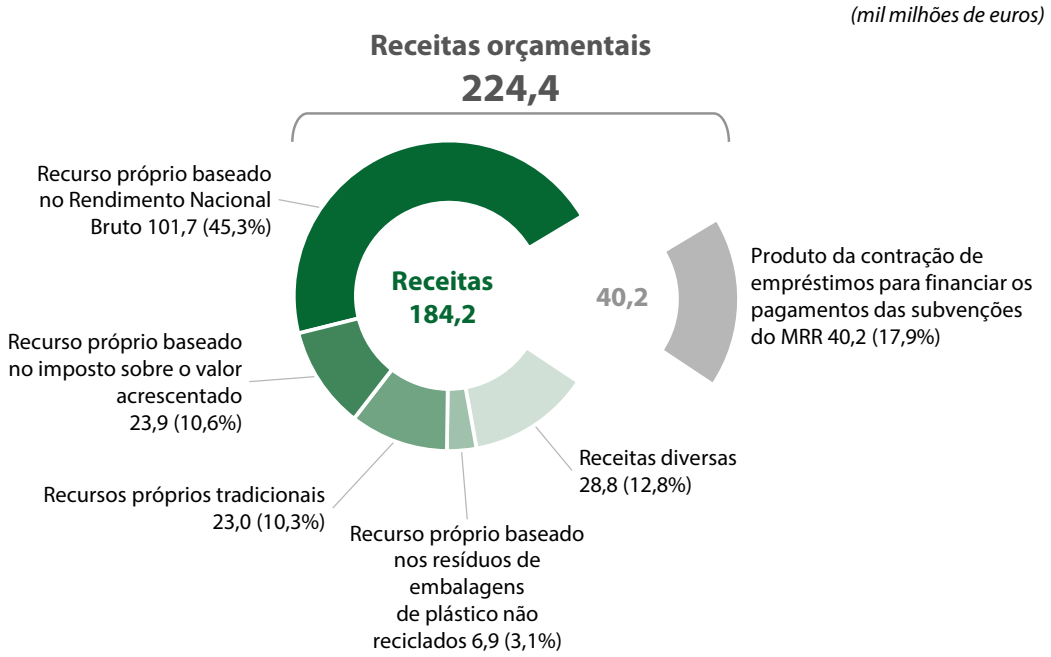
Anexo 4.3 – Processo de verificação das matérias coletáveis do IVA e dos RPT dos Estados-Membros

Anexo 4.4 – 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

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 2025.

Figura 4.1 – Receitas: repartição em 2025*



* O total de 224,4 mil milhões de euros representa as receitas da UE nos relatórios de execução orçamental de 2025, que se baseiam em regras de contabilidade de caixa alteradas. Na demonstração dos resultados financeiros de 2025, o montante de 202,5 mil milhões de euros é calculado através do sistema de contabilidade de exercício. O produto da contração de empréstimos para financiar os pagamentos das subvenções do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) é apresentado como receitas afetadas nos relatórios de execução orçamental, em conformidade com a legislação[1], 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 2025.

[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 2025, 69% das receitas da UE provieram de recursos próprios[2]:

a) o ***recurso próprio baseado no Rendimento Nacional Bruto (RNB)*** representou 45% das receitas da UE, equilibrando 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)*** forneceu 11% das receitas da UE. Corresponde a uma percentagem cobrada sobre as receitas de IVA dos Estados-Membros;

c) os ***recursos próprios tradicionais (RPT)*** representaram 10% das receitas da UE. São compostos pelos 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")*** representou 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. Outras fontes de receitas importantes foram as contribuições e restituições decorrentes de acordos e *programas* da União (13% 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.

4.4. Além disso, os montantes dos empréstimos contraídos para financiar os pagamentos de subvenções não reembolsáveis aos Estados-Membros no contexto do IRUE proporcionaram 18% das receitas da UE.

---

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

Âmbito e método da auditoria

4.5. 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 descritos no ***anexo 1.1***, o Tribunal examinou:

a) uma *amostra representativa* de 65 *ordens de cobrança* da Comissão (incluindo 10 ordens de cobrança relativas a subvenções do IRUE);

b) os *sistemas de gestão e de controlo* da Comissão para:

   i) verificar se os dados fornecidos pelos Estados-Membros relativos ao RNB, ao IVA e aos resíduos de embalagens de plástico constituem uma base adequada para o cálculo e a cobrança destas 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 (Bélgica, Alemanha e Grécia), 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.

4.6. 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 toma como ponto de partida os dados e estatísticas apresentados pelos Estados-Membros e verificados pela Comissão.

4.7. 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. Vários fatores, muitos dos quais estão fora do controlo da UE, influenciam o nível da lacuna em termos de direitos aduaneiros. No entanto, uma vez que esta lacuna pode afetar os montantes dos direitos cobrados pelos Estados-Membros, o Tribunal avaliou as medidas tomadas ao nível da UE para a reduzir e atenuar o risco de os RPT não serem cobrados na íntegra. Em especial, o Tribunal examinou os progressos realizados pela Comissão na preparação da aplicação da proposta legislativa relativa à reforma aduaneira da UE.

Regularidade das operações

4.8. Esta secção apresenta as observações do Tribunal sobre a regularidade das operações de receitas subjacentes às contas da UE. O Tribunal 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 detetou que nenhuma tinha *erros quantificáveis*.

Exame de elementos dos sistemas de gestão e de controlo

4.9. O Tribunal examinou vários sistemas de controlo (ver ponto ***4.5***). As observações relativas a estes sistemas não afetam a opinião do Tribunal sobre a regularidade das receitas da UE. O Tribunal detetou insuficiências persistentes na cobrança de determinadas categorias de recursos próprios. Além disso, observou atrasos por parte dos Estados-Membros no fornecimento de dados para a avaliação dos riscos aduaneiros à escala da União e o risco de atrasos no desenvolvimento da Plataforma de Dados Aduaneiros da UE, o que pode enfraquecer a ação da União para reduzir a lacuna em termos de direitos aduaneiros e atenuar o risco de os RPT não serem cobrados na íntegra.

Atrasos dos Estados-Membros e insuficiências na aplicação de juros de mora nas reservas relativas ao RNB

Os atrasos de alguns Estados-Membros na resposta às reservas relativas ao RNB mantiveram todas as contribuições baseadas no RNB dos últimos 15 anos abertas para ajustamentos

4.10. A Comissão emite reservas quando deteta deficiências que representam riscos importantes para a fiabilidade, comparabilidade e exaustividade dos dados do RNB fornecidos pelos Estados-Membros. Em 31 de dezembro de 2025, continuavam em vigor 102 *reservas relativas ao RNB* emitidas pela Comissão (ver ***anexo 4.1***):

- sete (quatro na Croácia, uma no Luxemburgo, uma em Malta e uma na Roménia) deveriam ter sido tratadas até 2021 e duas (uma no Luxemburgo e uma em Malta) até 2022;
- seis (três na Roménia, duas na Bulgária e uma no Luxemburgo) deveriam ter sido tratadas até 2025;
- os Estados-Membros deverão tratar as restantes 87 em 2026.

4.11. O facto de os Estados-Membros não fornecerem as informações necessárias dentro do prazo[3] atrasa o trabalho de verificação subsequente da Comissão e o levantamento das reservas. A situação de haver quatro Estados-Membros com reservas em aberto relativas a estatísticas do RNB que remontam a 2010 significa que podem ser feitas alterações ao RNB destes anos. Uma vez que as alterações do RNB num único Estado-Membro conduzem a alterações do RNB da UE, na prática as contribuições de todos os Estados-Membros continuam abertas para ajustamentos. Os atrasos na resolução de reservas antigas podem conduzir a mais atrasos, nos Estados-Membros em causa, na resolução de eventuais novas reservas emitidas pela Comissão.

A Comissão utiliza pouco o instrumento legislativo concebido para incentivar os Estados-Membros a resolverem rapidamente as reservas relativas ao RNB

4.12. Se os Estados-Membros registarem atrasos nas correções dos dados do RNB necessárias para dar resposta às reservas notificadas pela Comissão e estas correções tiverem um impacto significativo no RNB, a Comissão deve cobrar juros de mora[4]. No seu Relatório Anual relativo a 2023, o Tribunal observou que a Comissão não cobrou juros de mora nos casos em que não conseguiu quantificar o impacto das correções ou em que os Estados-Membros só deram uma resposta parcial às reservas relativas ao RNB dentro do prazo. Para os casos desta última categoria, o Tribunal recomendou que a Comissão cobrasse juros de mora[5]. A Comissão não aceitou nem executou a recomendação do Tribunal, alegando que a legislação não menciona a aplicação de juros de mora quando as informações são parcialmente apresentadas dentro do prazo (ver ***anexo 4.2***).

---

[3] Ver também Relatório Anual relativo a 2024, pontos 4.14 a 4.15; Relatório Anual relativo a 2023, ponto 4.9; Relatório Anual relativo a 2022, ponto 4.22; Relatório Anual relativo a 2021, ponto 3.19.

[4] Regulamento (UE, Euratom) nº 609/2014 relativo à colocação à disposição dos recursos próprios tradicionais e dos recursos próprios baseados no IVA e no RNB, artigo 12º, nº 2, alínea d).

[5] Relatório Anual relativo a 2023, pontos 4.12 a 4.14 e recomendação 4.1.

4.13. Desde então, a Comissão cobrou juros de mora a dois Estados-Membros (Malta, em 2024 e 2025, e Croácia, em 2025), com o fundamento de que nenhuma das correções necessárias tinha sido disponibilizada dentro do prazo. Em 2025, a Comissão levantou 19 reservas em 10 Estados-Membros. No entanto, em relação a oito delas em quatro Estados-Membros (cinco na Grécia, uma na Bulgária, uma na Polónia e uma no Reino Unido), fê-lo sem cobrar juros de mora, quando as correções necessárias dos dados do RNB tinham sido fornecidas, em média, 3 anos após o prazo. Nestes casos, a Comissão considerou que as disposições jurídicas relativas à cobrança de juros de mora não eram aplicáveis (ver exemplos na ***caixa 4.1***).

Caixa 4.1

Exemplos de correções de dados do RNB não fornecidas dentro do prazo relativamente às quais a Comissão não cobrou juros de mora

Apresentação parcial de correções dentro do prazo

Uma reserva relativa à Polónia, com o prazo de setembro de 2021, continha 20 subpontos. Apenas três foram tratados dentro do prazo. Os restantes só foram resolvidos em setembro de 2022. Em 2022, a Comissão solicitou informações e cálculos adicionais que o Estado-Membro forneceu em 2024. Em setembro de 2024, o Estado-Membro aplicou correções adicionais e a reserva foi levantada em 2025. As correções globais finais relativas à totalidade da reserva aceite pela Comissão eram significativamente diferentes do que tinha sido inicialmente proposto pelo Estado-Membro para os três pontos tratados dentro do prazo.

Neste caso, a Comissão não cobrou juros de mora referentes aos 28 meses de atraso, apesar de o Estado-Membro ter apresentado informações dentro do prazo apenas para três dos 20 pontos da reserva (15%) e aplicado correções significativamente diferentes das correções finais aceites pela Comissão.

Impacto não quantificável da reserva

Em 2025, foram levantadas cinco reservas relativas à Grécia. A Comissão concluiu que, em três delas, a Grécia tinha fornecido todas as informações necessárias após o prazo e, nas duas restantes, parte das informações tinha sido apresentada após o prazo. A Comissão considerou que o impacto de cada reserva avaliada individualmente não era quantificável e, assim, decidiu não cobrar juros de mora.

4.14. Na opinião do Tribunal, de acordo com a legislação, o único fator determinante para a cobrança de juros de mora é a data das correções dos dados do RNB do Estado-Membro fornecidas à Comissão que conduzem ao levantamento das reservas. A legislação não especifica regras para a apresentação parcial de correções dos dados do RNB ou para o levantamento parcial de reservas.

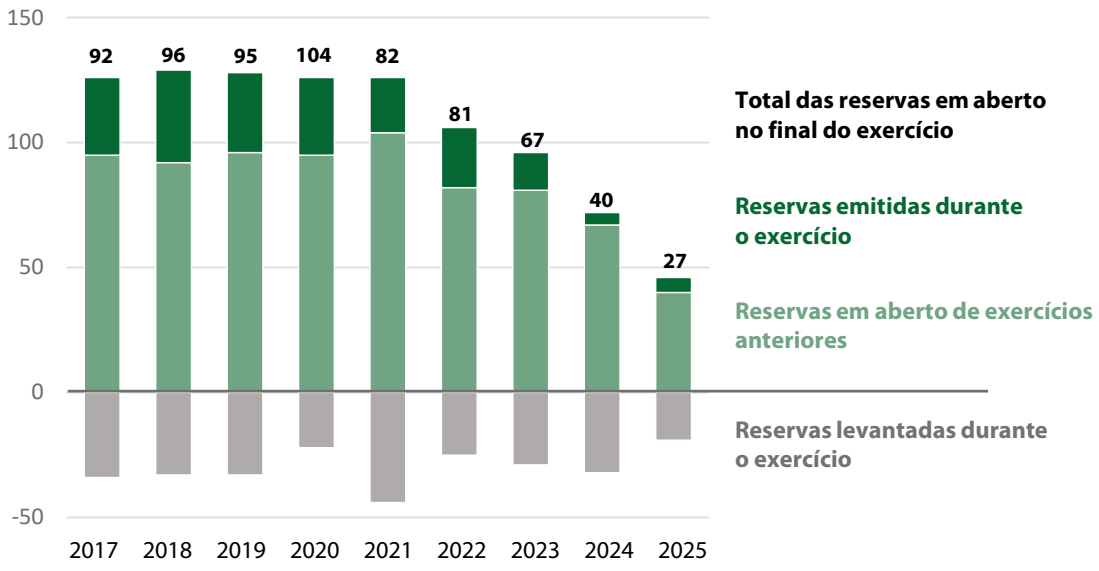
4.15. As regras da Comissão para as reservas relativas ao RNB exigem que os Estados-Membros forneçam informações que incluam o impacto quantificado de cada (sub)ponto de uma reserva. Por conseguinte, o Tribunal considera que a Comissão deveria ter conseguido quantificar o impacto de cada reserva ou solicitar as informações necessárias ao Estado-Membro, nos casos em que estas não foram fornecidas.

4.16. É possível fazer alterações às contribuições baseadas no RNB de todos os Estados-Membros até ao ano de 2010. Apesar deste problema, a Comissão está a aplicar pouco o único instrumento disponível concebido para incentivar os Estados-Membros a darem resposta às reservas em tempo útil. Com exceção de dois casos (ver ponto ***4.13***), os Estados-Membros que não forneçam todas as informações necessárias para levantar as reservas relativas ao RNB dentro do prazo fixado pela Comissão são tratados da mesma forma que os Estados-Membros cumpridores e não sofrem quaisquer consequências financeiras.

A simplificação do sistema do IVA conduziu a uma redução significativa das reservas em aberto

4.17. O recurso próprio baseado no IVA foi simplificado no *quadro financeiro plurianual (QFP)* para 2021-2027, reduzindo as correções exigidas aos Estados-Membros e congelando a *taxa média ponderada do IVA* para cada país no valor de 2016. Esta alteração contribuiu para uma redução significativa do número de *reservas relativas ao IVA* formuladas no QFP para 2021-2027, passando de 104 em 2020 para 27 no final de 2025 (ver ***figura 4.2*** e ***anexo 4.1***). Em 2025, registaram-se também progressos no levantamento das reservas pendentes há mais de 5 anos, que diminuíram de oito no final de 2020 para quatro no início de 2026.

Figura 4.2 – Evolução do número de reservas relativas ao IVA em aberto no final do exercício



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Persistem insuficiências na gestão e contabilização dos RPT por parte dos países

4.18. O ***anexo 4.3*** mostra o processo utilizado pela Comissão para verificar o cálculo das *matérias coletáveis do IVA* e dos RPT pelos Estados-Membros. O número de *pontos em aberto relativos aos RPT* no final de 2025 aumentou 14% em comparação com o ano anterior (ver ***quadro 4.1***). O ***anexo 4.1*** apresenta a repartição por país dos pontos em aberto no final de 2025. O número de pontos em aberto há mais de 5 anos manteve-se inalterado (80), mas a sua percentagem relativa diminuiu de 39% em 2024 para 34% em 2025.

Quadro 4.1 – Estatísticas dos pontos em aberto relativos aos recursos próprios tradicionais

Pontos em aberto relativos aos RPT	2025	2024	Variação percentual
Emitidos	93	36	128%
Encerrados	64	106	- 40%
Pendentes no final do exercício	233	204	14%

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

4.19. Em 2025, a Comissão lançou um sistema informático para informar sobre as suas inspeções aos RPT e dar seguimento aos pontos em aberto com os Estados-Membros. Este sistema permitiu à Comissão emitir os relatórios das inspeções de 2025 mais rapidamente, o que fez duplicar o número de relatórios publicado em 2025 em comparação com 2024 e emitir mais pontos durante o ano. Segundo a Comissão, a redução do número de pontos encerrados durante o ano deveu-se à maior complexidade, que exige mais tempo para a resolução. A percentagem de pontos em aberto relativos aos RPT há muito pendentes diminuiu em comparação com 2024, mas estes continuaram a ser uma parte significativa dos que permaneceram no final de 2025.

4.20. O Tribunal examinou a forma como a Bélgica, a Alemanha e a Grécia compilaram as declarações de RPT, bem como os seus procedimentos de gestão dos RPT devidos ao orçamento da UE (ver ***anexo 4.4***). Considerou parcialmente satisfatórios os principais sistemas de gestão e controlo dos RPT nos três Estados-Membros.

4.21. O Tribunal comunicou anteriormente que, no cálculo dos direitos aduaneiros, o sistema informático das autoridades aduaneiras belgas não processou os dados financeiros relativos às declarações de importação de mercadorias com estatutos diferentes[6]. Durante a sua visita deste ano, constatou que estas autoridades introduziram melhorias nos seus sistemas informáticos com vista a evitar casos semelhantes de omissão. Ao mesmo tempo, o Tribunal observou que, embora não tenha impacto financeiro, a forma como as autoridades belgas contabilizam os RPT continua a ser complexa e dá origem a relatórios que não cumprem as regras da UE[7]. Além disso, o Tribunal detetou insuficiências na gestão de algumas dívidas aduaneiras.

---

[6] Relatório Anual relativo a 2022, caixa 4.1.

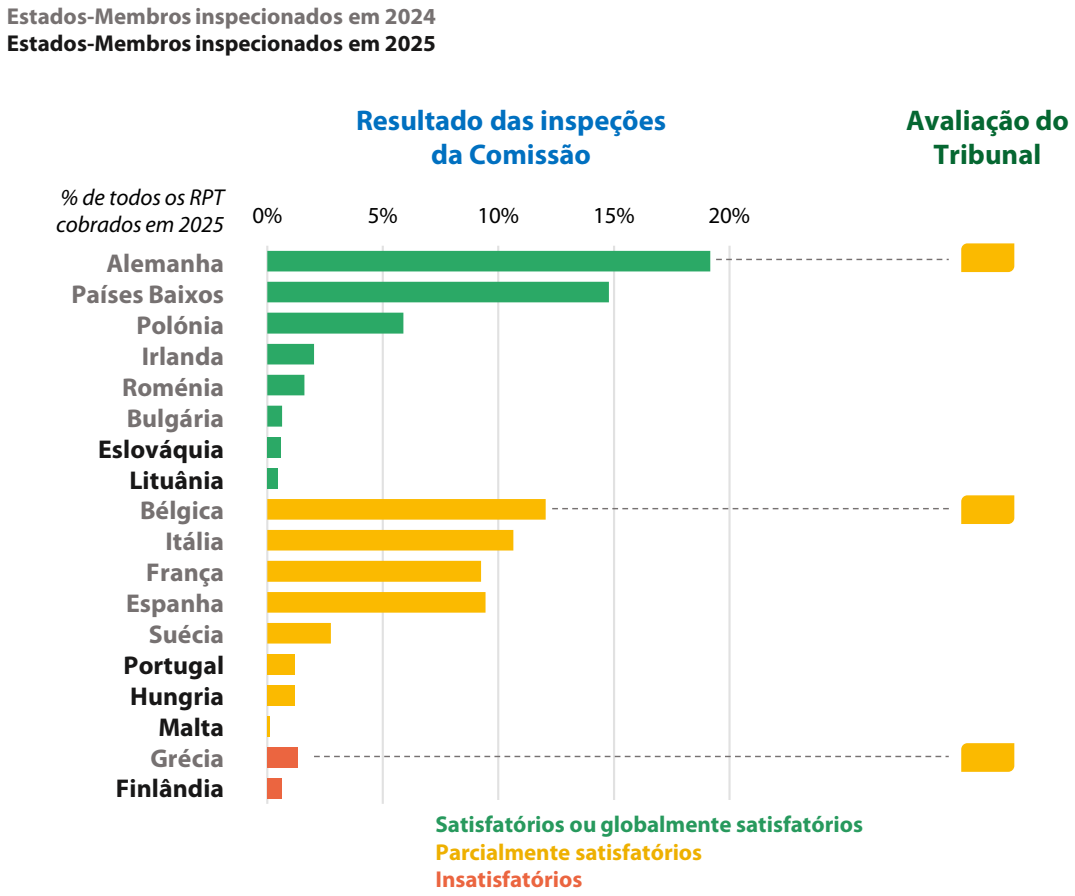
[7] Decisão de Execução (UE, Euratom) 2018/194 que estabelece modelos para os extratos de conta de direitos sobre recursos próprios, com a redação que lhe foi dada pela Decisão de Execução (UE) 2022/523.

4.22. O Tribunal examinou o sistema informático utilizado pelos operadores para apresentarem as declarações aduaneiras de importação na Bélgica e o sistema informático utilizado pelas autoridades aduaneiras belgas para a gestão e contabilização dos RPT. Constatou que estas autoridades criaram um quadro informático geralmente sólido e que a amostra de controlos testada funcionou, de modo geral, como previsto. Porém, o Tribunal detetou algumas insuficiências na gestão do acesso dos utilizadores, nas cópias de segurança e na recuperação em caso de catástrofe. Além disso, a falta de uma política de gestão dos riscos informáticos e de planos de teste aprovados torna mais difícil assegurar um método coerente de gestão dos riscos e um processo de testagem fiável das alterações do sistema.

4.23. Na Alemanha, o Tribunal detetou casos em que se tardou a solicitar a assistência de outros Estados-Membros para a cobrança de dívidas aduaneiras em que o devedor não é residente alemão. Esta situação pode comprometer a cobrança da totalidade da dívida. Tal como na Bélgica, a forma como as autoridades alemãs comunicaram os RPT à Comissão não estava em conformidade com as regras da UE. Na Grécia, o Tribunal detetou igualmente insuficiências na gestão das dívidas aduaneiras, tais como atrasos e erros processuais na notificação das dívidas e na identificação dos devedores quando do apuramento e da cobrança das dívidas aduaneiras, na atuação contra os riscos assinalados e comunicados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e na anulação de dívidas incobráveis.

4.24. As inspeções da Comissão continuam a detetar e a comunicar insuficiências semelhantes na gestão e contabilização dos direitos aduaneiros e das dívidas nos Estados-Membros. A Comissão constatou que, em alguns casos, os direitos aduaneiros não foram pagos ao orçamento da UE ou foram pagos tardiamente devido a atrasos dos Estados-Membros no apuramento, na contabilização e na comunicação das dívidas aduaneiras. Em 2025, no âmbito do seu programa de inspeções, visitou seis Estados-Membros para avaliar a fiabilidade das suas declarações de RPT. Concluiu que, em dois deles, os sistemas e procedimentos relacionados com as contas dos RPT eram satisfatórios ou globalmente satisfatórios, em três eram parcialmente satisfatórios e num eram insatisfatórios (ver ***figura 4.3***).

Figura 4.3 – Avaliação, pela Comissão, dos sistemas e procedimentos relacionados com as contas dos RPT dos Estados-Membros inspecionados em 2024 e 2025



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Os dados dos Estados-Membros sobre os plásticos não cumprem plenamente as regras da UE, mas a Comissão emite reservas pertinentes

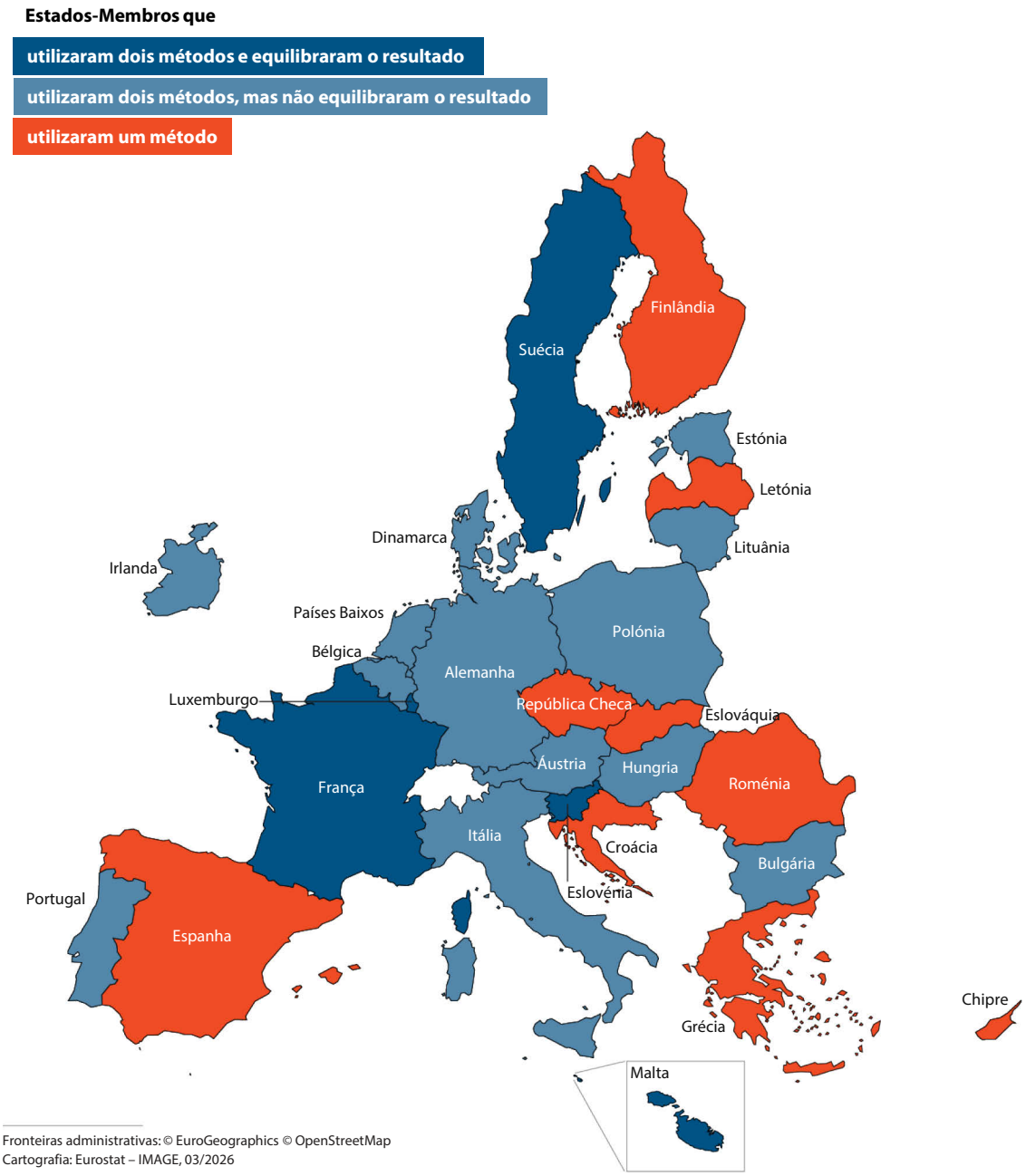
4.25. No caso do recuso próprio baseado nos plásticos, para estimar os resíduos de embalagens de plástico gerados, os Estados-Membros devem utilizar dois métodos de compilação diferentes e fornecer uma estimativa única – um procedimento conhecido por "*equilibrar* os resultados"[8]. O Tribunal constatou que, em 2025, 18 Estados-Membros apresentaram dados relativos a 2023 com base nos dois métodos (também 18 em 2024), havendo cinco Estados-Membros (um em 2024) que equilibraram os resultados (ver ***figura 4.4***). A utilização de ambos os métodos e o seu equilíbrio asseguram que os dados produzidos são fiáveis e comparáveis entre Estados-Membros. No seu Relatório Especial 16/2024[9] 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.

---

[8] 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.

[9] 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 4.4 – Métodos utilizados pelos Estados-Membros para estimarem os resíduos de embalagens de plástico gerados



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

4.26. Em 2025, a Comissão prosseguiu os seus trabalhos sobre o primeiro ciclo de verificação de 2023-2026, realizando visitas de inspeção formais a 10 Estados-Membros. O ciclo foi concluído com visitas aos restantes cinco Estados-Membros no primeiro trimestre de 2026. No final de 2025, a Comissão tinha emitido 34 reservas em 12 Estados-Membros e levantado uma (ver ***anexo 4.1***), em comparação com 10 reservas emitidas em quatro países e nenhuma levantada até ao final de 2024. A Comissão emitiu reservas em todos os Estados-Membros que não utilizam os dois métodos de compilação e nos Estados-Membros em que detetou insuficiências nos seguintes aspetos:

- utilização dos métodos;
- equilíbrio dos resultados;
- estimativa, cálculo e verificação das quantidades recicladas.

4.27. Foi emitida uma reserva geral na Polónia por não ter fornecido informações suficientes sobre a sua metodologia de cálculo. Em França, não foram emitidas reservas após a inspeção da Comissão. No final de 2025, estavam em vias de ser emitidas mais 19 reservas.

A criação da Autoridade Aduaneira da UE está no bom caminho, mas subsistem riscos para o desenvolvimento da Plataforma de Dados Aduaneiros da UE

4.28. Em 26 de março de 2026, o Conselho e o Parlamento Europeu chegaram a acordo sobre a proposta de reforma aduaneira, publicada pela Comissão em maio de 2023. Os colegisladores concordaram que será criada uma nova agência da UE (a *Autoridade Aduaneira da UE*, EUCA), responsável pela gestão dos riscos ao nível da UE. Além disso, estava previsto a *Plataforma de Dados Aduaneiros da UE* (um portal *online* centralizado destinado a substituir a infraestrutura informática aduaneira existente nos Estados-Membros) entrar na sua fase operacional em 2028, inicialmente para o comércio eletrónico.

4.29. O Tribunal fez o seguimento dos riscos de atrasos na execução da reforma aduaneira da UE assinalados no seu Relatório Anual relativo a 2024[10]. Em 2025, a Comissão organizou o procedimento de seleção da sede da EUCA e elaborou planos relativos ao âmbito, disposições em matéria de governação, principais marcos e recursos necessários para a sua criação inicial. Os colegisladores selecionaram a cidade anfitriã da EUCA (Lille, em França) em março de 2026, a tempo da adoção formal da reforma aduaneira.

4.30. A Comissão iniciou o processo de contratação para a seleção do criador da fase de comércio eletrónico da Plataforma de Dados Aduaneiros da UE. No entanto, não se prevê que este processo esteja concluído antes do início de 2027. Restaria assim cerca de um ano para a conceção, o desenvolvimento, a testagem e a execução até a Plataforma de Dados Aduaneiros da UE ter de estar operacional em 1 de julho de 2028. Dada a complexidade inerente a este projeto, existe o risco de o tempo disponível não ser suficiente.

Alguns Estados-Membros estão a atrasar a transição para um ambiente aduaneiro digital e interoperável na UE

4.31. O roteiro para a transição para um ambiente aduaneiro da UE totalmente eletrónico e harmonizado inclui um programa de trabalho[11] adotado pela União com marcos e prazos específicos do sistema. Estes marcos foram concebidos para apoiar a substituição gradual de sistemas nacionais fragmentados e em suporte papel através da implantação progressiva de sistemas informáticos aduaneiros interoperáveis da UE, com o objetivo de concluir a transição até 2025.

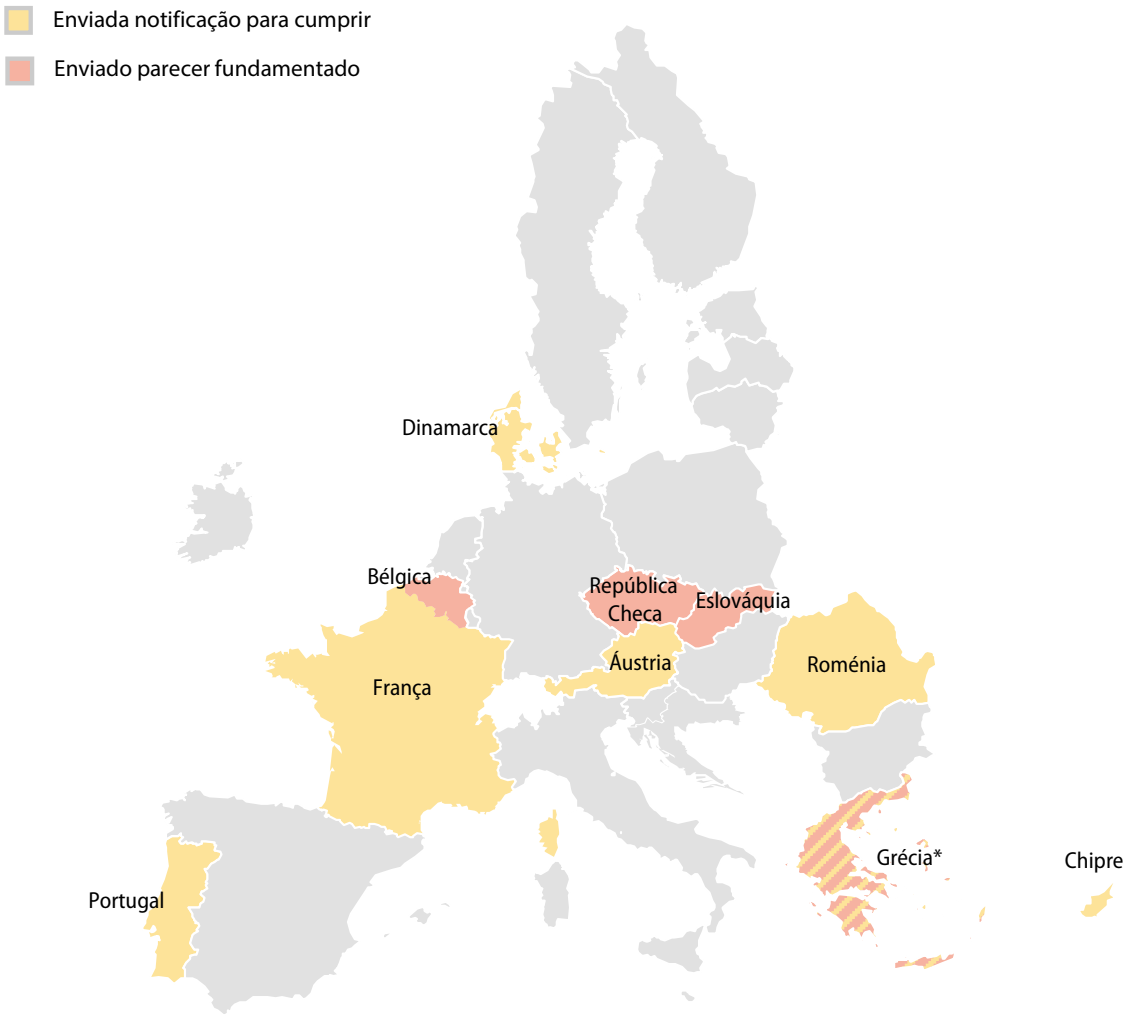
---

[10] Relatório Anual relativo a 2024, pontos 4.27 a 4.30.

[11] Decisão de Execução (UE) 2023/2879 que estabelece o programa de trabalho para o desenvolvimento e a implementação dos sistemas eletrónicos previstos no Código Aduaneiro da União.

4.32. Embora a maioria dos sistemas tenha sido lançada em conformidade com o programa de trabalho, alguns sofreram atrasos por parte dos Estados-Membros. Em 2025, a Comissão deu início a *procedimentos de infração*, através do envio de notificações para cumprir, contra 10 Estados-Membros por não terem cumprido as suas obrigações de implantarem um ou mais sistemas informáticos ou de atualizarem os seus sistemas nacionais de importação dentro do prazo. Após receber informações adicionais, a Comissão passou à segunda fase do procedimento em quatro deles, enviando pareceres fundamentados (ver ***figura 4.5***), e manteve os restantes seis na fase inicial.

Figura 4.5 – Procedimentos de infração contra os Estados-Membros que não executaram o programa de trabalho dos sistemas informáticos aduaneiros dentro do prazo (situação em março de 2026)

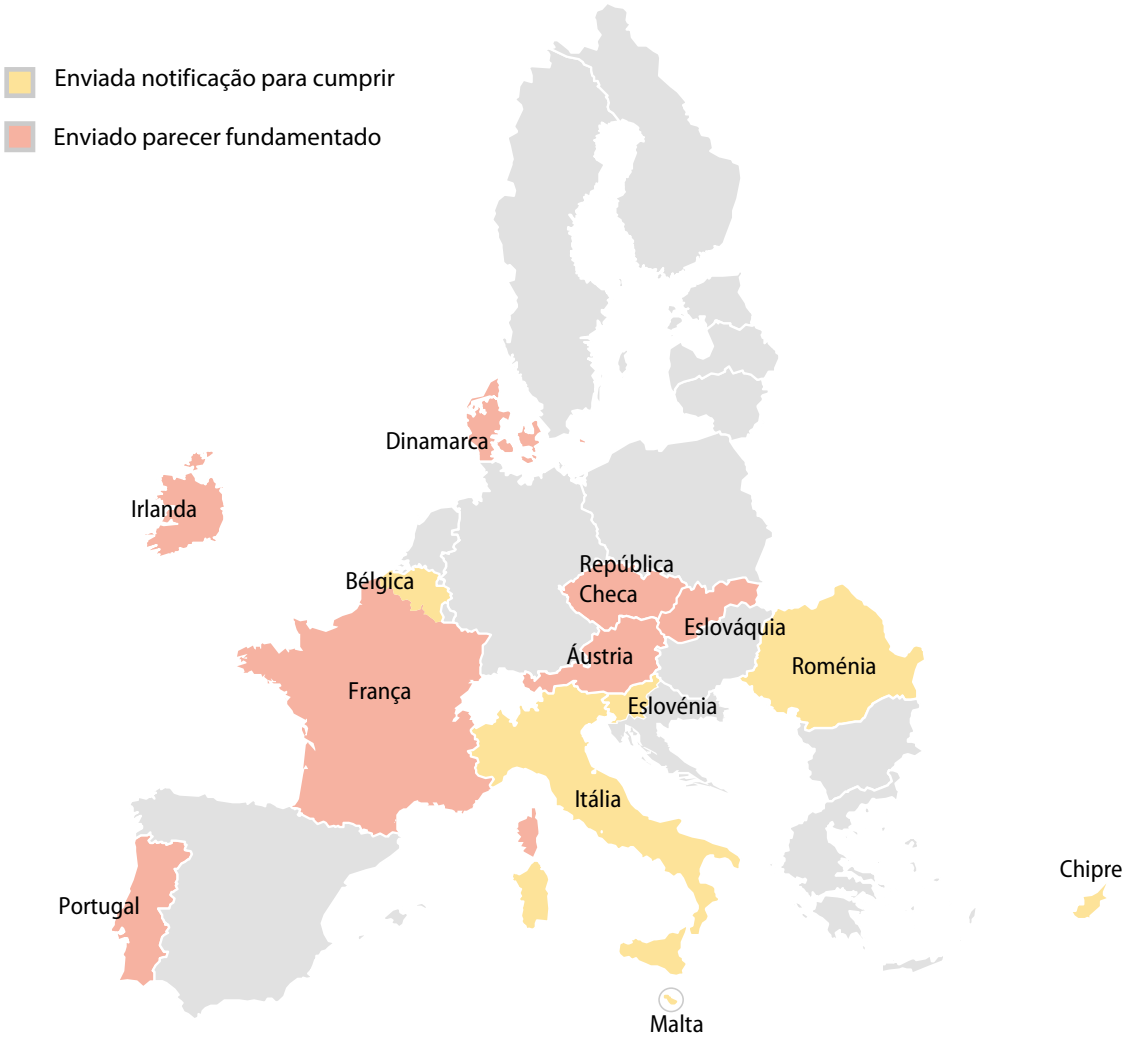


* A Comissão enviou um parecer fundamentado à Grécia pelo atraso num sistema informático e uma notificação para cumprir relativa a dois outros.

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

4.33. No âmbito do programa de trabalho, a Comissão desenvolveu um sistema da União (o *Surveillance III*), concebido para reforçar a aplicação uniforme da legislação e dos controlos aduaneiros, melhorar a gestão dos riscos e apoiar o cumprimento das medidas aplicáveis às fronteiras da UE. Para funcionar com eficácia, este sistema exige que os Estados-Membros transmitam um conjunto normalizado de informações relativas a cada importação. Alguns Estados-Membros não forneceram todas as informações necessárias, sobretudo devido a atrasos na execução dos sistemas anteriormente referidos. A Comissão deu início a procedimentos de infração contra 13 deles. Após receber as respetivas respostas, passou à segunda fase do procedimento em sete casos (ver ***figura 4.6***) e manteve os restantes seis na fase inicial.

Figura 4.6 – Procedimentos de infração contra os Estados-Membros que não forneceram todos os dados aduaneiros para efeitos de avaliação dos riscos (situação em março de 2026)



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

4.34. Estes atrasos significam que os benefícios esperados da digitalização (como a automatização, a interoperabilidade, o acompanhamento em tempo real e a melhoria da análise dos riscos) ainda não foram plenamente alcançados. A execução incompleta do sistema e a transmissão parcial de dados reduzem a capacidade da Comissão e dos Estados-Membros para atacar os riscos e realizar controlos aduaneiros eficazes, em especial no que diz respeito às importações. Esta situação prejudica a aplicação uniforme da legislação aduaneira da UE.

Relatórios anuais de atividades

4.35. Globalmente, as informações sobre a regularidade dos recursos próprios fornecidas nos Relatórios Anuais de Atividades de 2025 publicados pela DG BUDG e pelo Eurostat confirmam as constatações e as conclusões do Tribunal.

4.36. No seu Relatório Anual de Atividades de 2025, a DG BUDG comunicou que finalizou a quantificação das perdas de RPT decorrentes da subavaliação das importações de têxteis e calçado provenientes da China entre 2011 e 2017 na Hungria e em Espanha, para além dos sete Estados-Membros cuja quantificação tinha finalizado em 2024. Em 31 de dezembro de 2025, o montante acumulado das perdas de RPT relacionadas com a subavaliação por todos os restantes Estados-Membros está estimado nas contas da UE em 0,7 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 2026.

Conclusões e recomendações

Conclusão

4.37. Globalmente, as provas de auditoria mostram 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 RNB e dos pontos em aberto relativos aos RPT eram parcialmente eficazes (ver pontos ***4.16*** e ***4.19***). 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 sistemas de gestão e de controlo dos RPT avaliados pelo Tribunal em três Estados-Membros, eram parcialmente eficazes (ver pontos ***4.11***, ***4.20*** e ***4.25***).

4.38. Por conseguinte, na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2025 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

4.39. O Tribunal constatou igualmente que existiam riscos para o desenvolvimento da Plataforma de Dados Aduaneiros da UE em tempo oportuno (ver ponto ***4.30***) e atrasos por parte dos Estados-Membros na execução do programa de trabalho dos sistemas informáticos aduaneiros (ver ponto ***4.34***). O Tribunal concluiu que estes riscos não têm um impacto significativo na regularidade das operações de receitas subjacentes às contas e, por conseguinte, não afetam a sua opinião de auditoria.

Recomendações

4.40. Os resultados do seguimento realizado pelo Tribunal a uma recomendação anterior são apresentados no ***anexo 4.2*** (ver também o ponto ***4.12***).

4.41. Na sequência das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2025, o Tribunal formula a recomendação que se segue à Comissão.

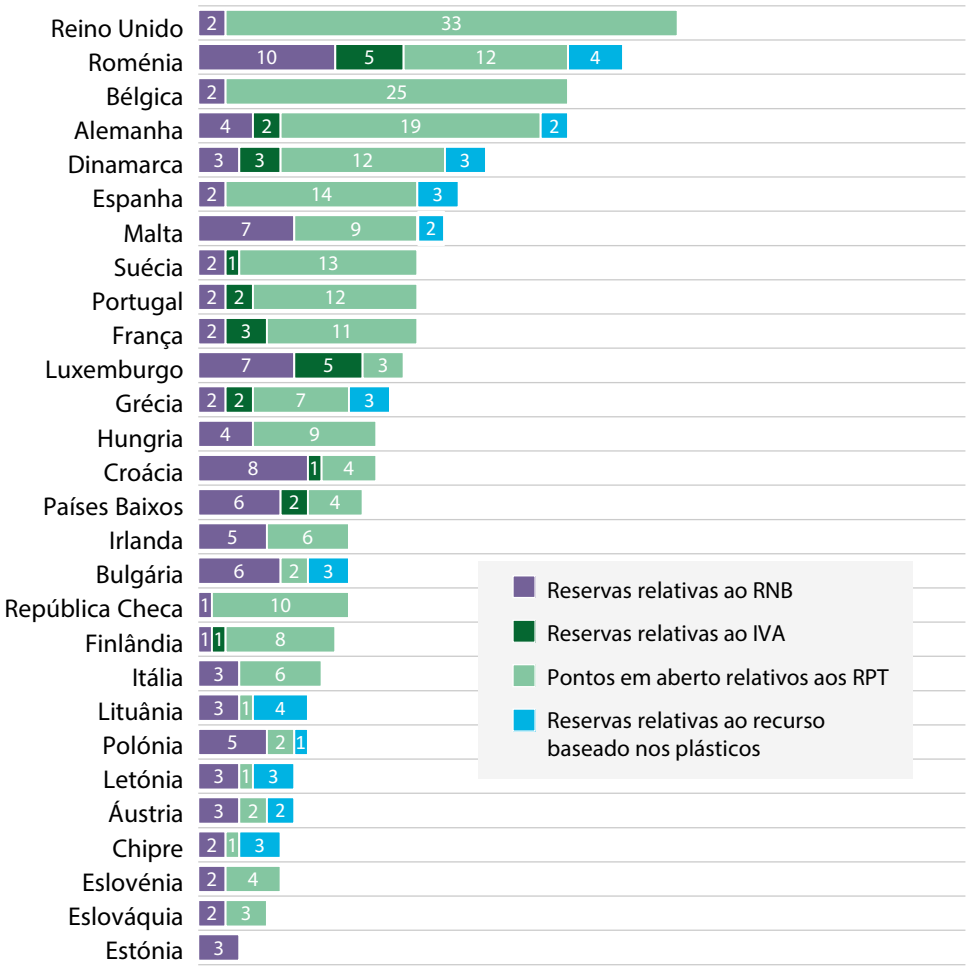
Recomendação 4.1 – Propor regras mais claras para a cobrança de juros de mora

Na sua proposta de regulamento relativo à disponibilização do RNB, definir regras inequívocas e completas sobre os juros de mora, para que estes sejam cobrados quando os Estados-Membros não fornecerem as informações necessárias dentro do prazo fixado.

Prazo de execução: final de 2027

Anexos

Anexo 4.1 – 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 2025



	Reservas relativas ao RNB	Reservas relativas ao IVA	Pontos em aberto relativos aos RPT	Reservas relativas ao recurso baseado nos plásticos
Total em 31.12.2025	102	27	233	**33**
Total em 31.12.2024	109	40	204	**10**

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

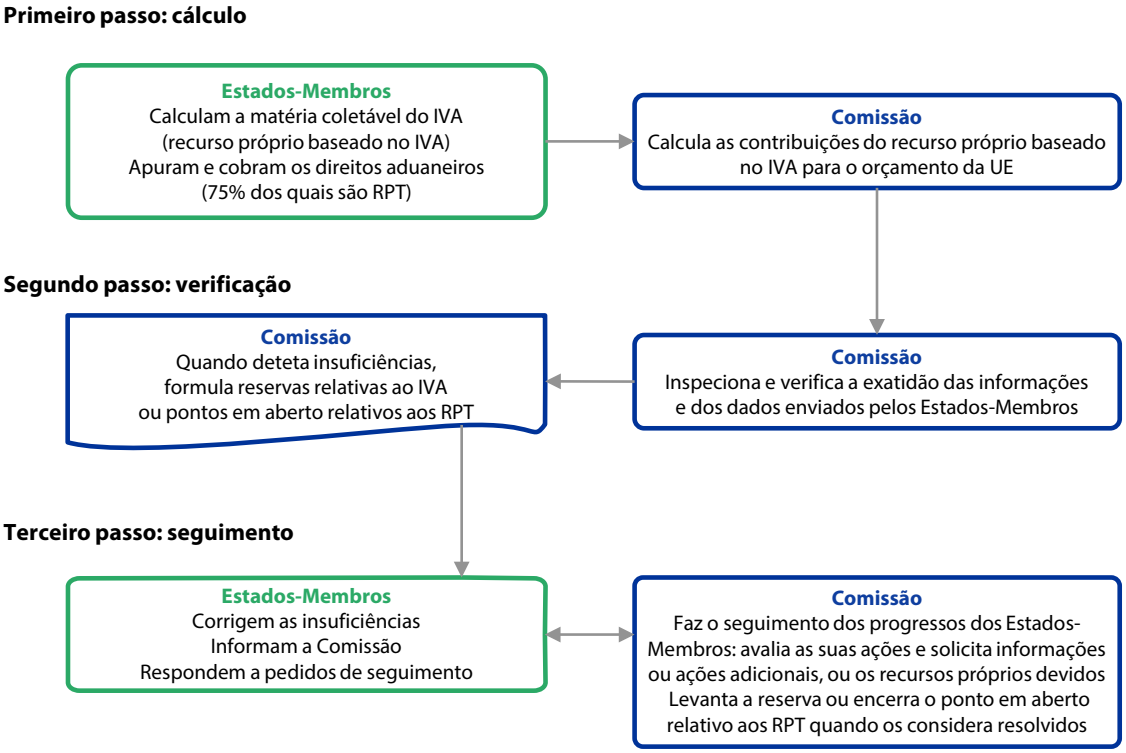
Anexo 4.2 – Seguimento da recomendação anterior

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

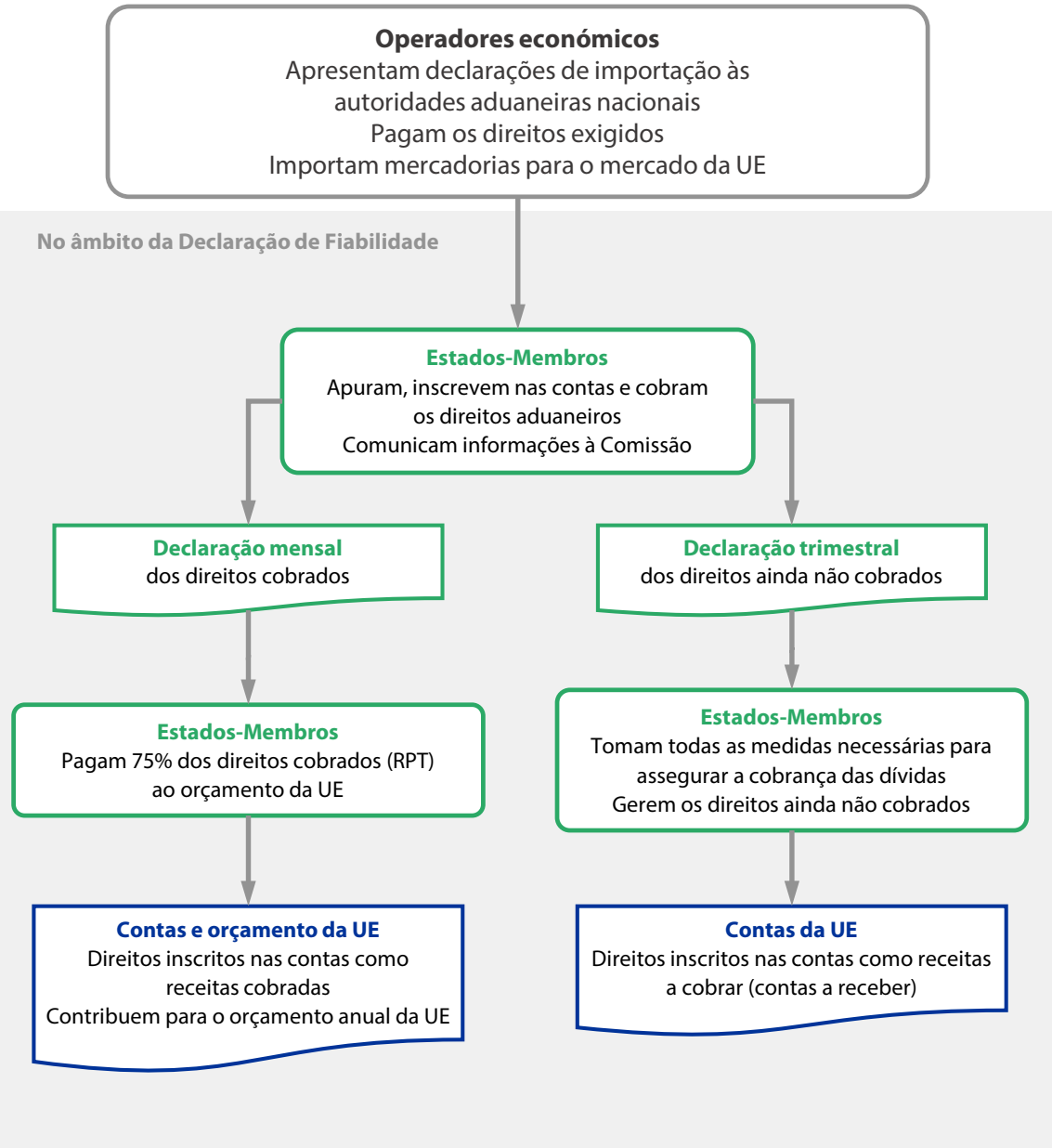
Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Avaliação do Tribunal sobre os progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2023	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 4.1** Cobrar juros de mora quando os Estados-Membros não apresentarem todas as informações necessárias para dar totalmente resposta às reservas e não corrigirem os dados relativos ao RNB dentro do prazo fixado.			Ver ponto ***4.12***.

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



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Anexo 4.4 – 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.

Capítulo 5

Mercado único, inovação e digital

Índice

	Pontos
Introdução	5.1.-5.10.
Breve descrição	5.2.-5.8.
Âmbito e método da auditoria	5.9.-5.10.
Regularidade das operações	5.11.-5.27.
Os custos de pessoal são os mais afetados por erros	5.16.-5.20.
Custos declarados por tempo não despendido no projeto	5.17.-5.18.
Cálculo incorreto das taxas horárias e diárias	5.19.-5.20.
Outros *custos diretos* não necessários para a ação	5.21.
Falhas na utilização de subvenções de montante fixo	5.22.-5.25.
Os beneficiários de fora da UE e as *pequenas e médias empresas* são mais propensos a erros	5.26.-5.27.
Sistemas de controlo da Comissão para prevenir o plágio e o duplo financiamento no Horizonte Europa	5.28.-5.32.
Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação	5.33.-5.38.
Conclusões e recomendações	5.39.-5.44.
Conclusões	5.39.-5.42.
Recomendações	5.43.-5.44.
Anexo	
Anexo 5.1 – Seguimento das recomendações anteriores	

Introdução

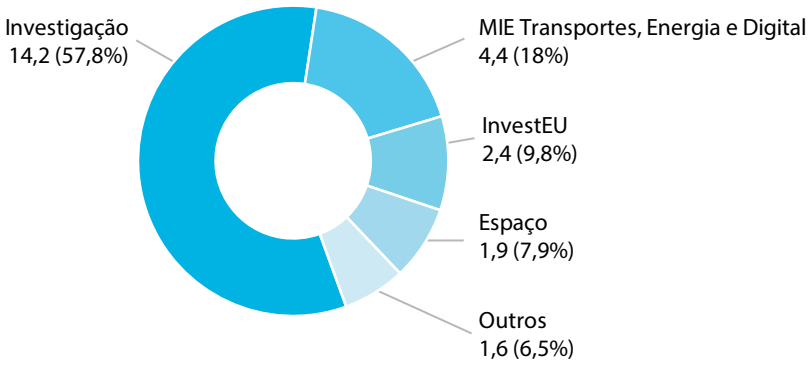
5.1. Este capítulo apresenta os resultados da auditoria do Tribunal relativa à rubrica 1, "Mercado único, inovação e digital", do quadro financeiro plurianual (*QFP*). A ***figura 5.1*** mostra uma síntese das principais atividades, despesas e população de auditoria ao abrigo desta rubrica em 2025.

Figura 5.1 – Pagamentos e população de auditoria

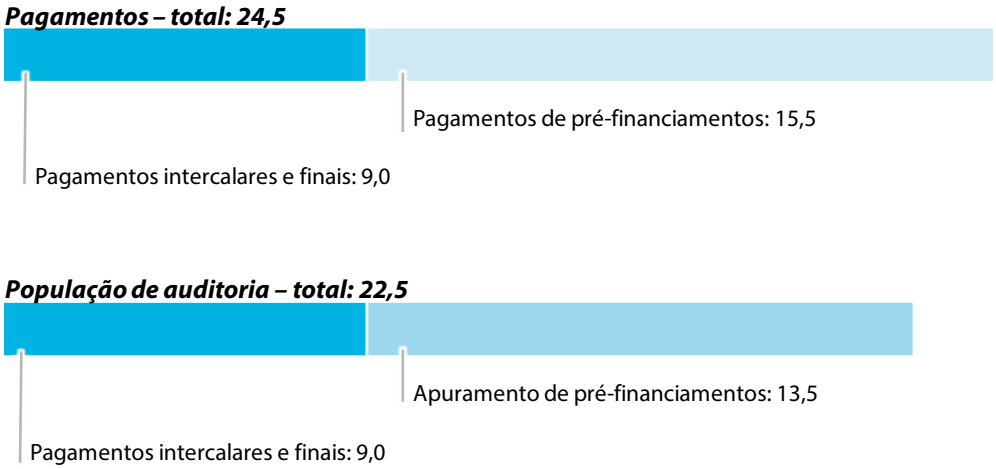
Mercado único, inovação e digital
24,5 mil milhões de euros (13,9% das despesas do orçamento da UE)

(mil milhões de euros)

Repartição dos pagamentos por fundo em 2025



População de auditoria em 2025 em comparação com os pagamentos



Fonte: TCE, com base em dados das *contas consolidadas* da União Europeia de 2025.

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; o desenvolvimento das infraestruturas europeias nos setores dos transportes, energia e digital; as comunicações; a transformação digital e o mercado único; e a política espacial.

5.3. A maioria das despesas destes programas é gerida diretamente pela Comissão. As restantes partes do orçamento consagrado à rubrica 1 do QFP são executadas por *empresas comuns* e *agências descentralizadas*.

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 2025, o primeiro representou pouco mais de metade das *operações* de investigação auditadas pelo Tribunal.

5.5. A rubrica 1 do QFP também financia projetos de infraestruturas no âmbito do *Mecanismo Interligar a Europa (MIE)*, o *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). Além disso, financia o Programa Europa Digital (DIGITAL) e o Programa do Mercado Único (PMU). No atual período do QFP, as regras de elegibilidade dos custos para o Horizonte Europa, o MIE, o DIGITAL e o PMU são, na sua maioria, normalizadas.

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 este ano, 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 após a conclusão de cada módulo 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. O objetivo do Tribunal era apresentar uma estimativa do nível de erro desta rubrica do QFP e contribuir para a *Declaração de Fiabilidade*. Aplicando a abordagem e o método de auditoria descritos no ***anexo 1.1***, em 2025 o Tribunal examinou, relativamente a esta rubrica do QFP:

a) uma amostra estatisticamente representativa de 126 operações que abrange o conjunto de todas as operações de despesas desta rubrica do QFP. Era composta por 90 operações no domínio da investigação e inovação (40 no âmbito do Horizonte 2020 e 50 do Horizonte Europa) e 36 operações relativas a outros programas (designadamente 14 operações do MIE, 6 instrumentos financeiros, 10 operações do PMU e do programa DIGITAL e 2 operações dos programas espaciais). Os beneficiários auditados estavam localizados em 21 Estados-Membros e quatro países terceiros;

b) os sistemas de controlo da Comissão em vigor para prevenir o plágio e o duplo financiamento no domínio da investigação (Horizonte Europa);

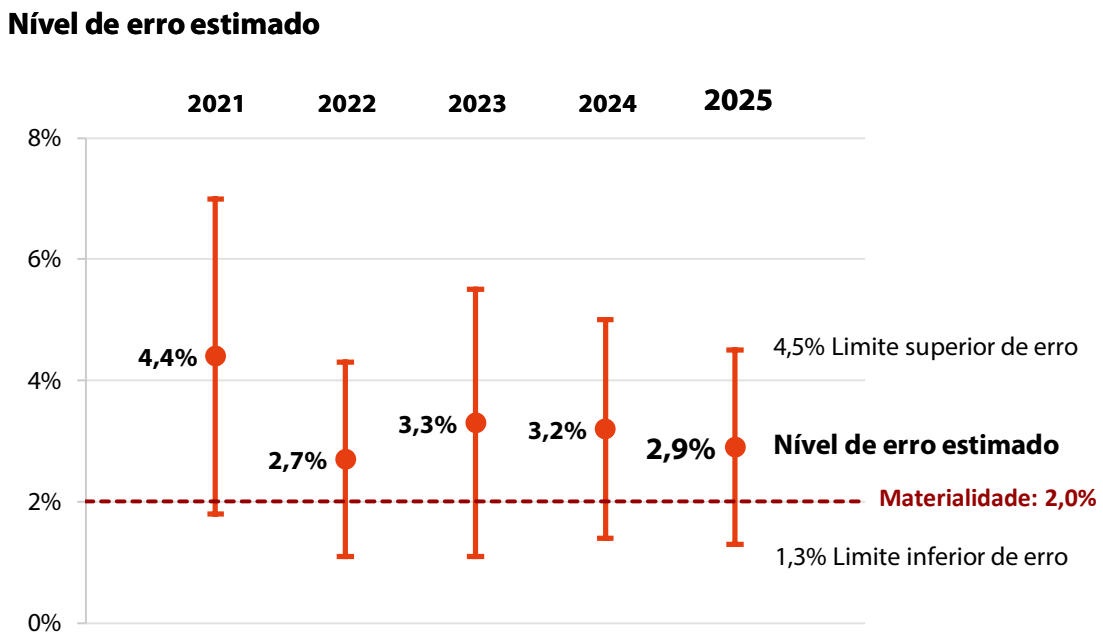
c) as informações sobre a *regularidade* apresentadas nos *relatórios anuais de atividades (RAA)* da *Agência de Execução Europeia da Saúde e do Digital (HADEA)* e da *Agência de Execução Europeia da Investigação (REA)* e incluídas no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE)* elaborado pela Comissão.

5.10. O Tribunal teve igualmente em conta os resultados das suas auditorias anuais a 12 agências da UE, incluindo o Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia (EIT), e a 11 empresas comuns que executam o orçamento ao abrigo da rubrica 1 do QFP, com um impacto mínimo na taxa de erro calculada. Estes resultados foram publicados nos relatórios anuais específicos do Tribunal relativos a 2024 e baseiam-se no exame de 218 operações.

Regularidade das operações

5.11. Das 126 operações examinadas, 37 (29%) tinham *erros*. Com base nos 33 erros quantificados e nos erros adicionais detetados em operações executadas pelas agências e pelas empresas comuns da UE, o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 2,9% (ver ***figura 5.2***).

Figura 5.2 – Impacto estimado dos erros quantificáveis



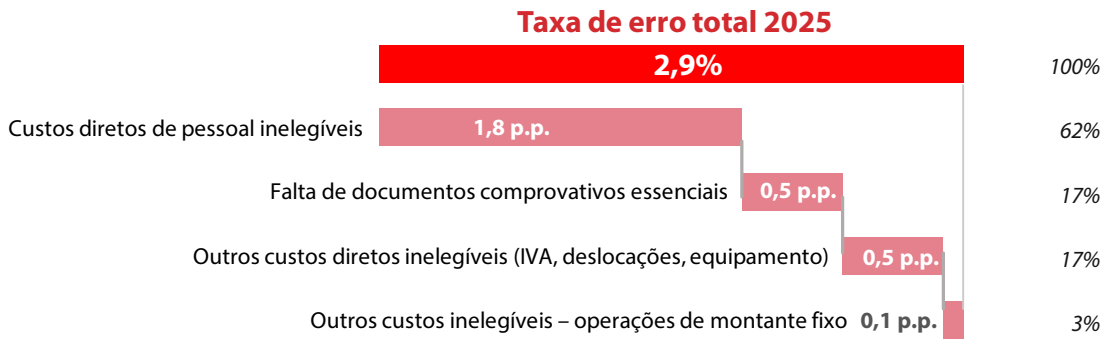
Dimensão da amostra (operações)

2021	2022	2023	2024	2025
130	127	127	127	126

Fonte: TCE.

5.12. A ***figura 5.3*** apresenta a repartição do *nível de erro estimado* pelo Tribunal por tipo de erro para 2025.

Figura 5.3 – Repartição do nível de erro estimado por tipo



p.p.: pontos percentuais

Fonte: TCE.

5.13. A investigação permanece um domínio em que os programas de despesas são de risco elevado. O Tribunal encontrou *erros quantificáveis* em 28 das 90 operações de investigação auditadas como parte da sua amostra representativa (31%). Comunicou também *erros não quantificáveis* em quatro operações. Tal como em 2024, 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.

5.14. No caso dos outros programas e atividades, o Tribunal detetou erros em 5 das 36 operações da amostra (14%), todos quantificáveis.

5.15. A Comissão tinha aplicado medidas corretivas que afetaram diretamente sete das operações incluídas na amostra. Estas medidas reduziram o nível de erro estimado pelo Tribunal para este capítulo em 0,4 pontos percentuais.

Os custos de pessoal são os mais afetados por erros

5.16. Os custos de pessoal constituem a maior parte dos custos suportados em quase todos os projetos de investigação. Globalmente, o Tribunal detetou erros quantificáveis relacionados com os custos de pessoal em 22 (24%) das 90 operações de investigação examinadas. Comunicou também dois erros não quantificáveis referentes a estes custos.

Custos declarados por tempo não despendido no projeto

5.17. Os beneficiários só podem declarar custos relativos ao tempo em que o seu pessoal trabalhou nos projetos financiados pela UE. Porém, esta regra básica não foi seguida em 7 das 50 operações do Horizonte Europa incluídas na amostra do Tribunal: os beneficiários declararam dias em que as pessoas estavam ausentes ou dias não justificados no registo de tempo. O Tribunal detetou erros semelhantes numa das 40 operações do Horizonte 2020 examinadas.

5.18. Este é o terceiro ano consecutivo[1] em que o Tribunal comunica este tipo de erro relativamente a uma organização intergovernamental europeia que executa uma ação específica no âmbito do Horizonte Europa. Este caso é explicado em pormenor na ***caixa 5.1***).

Caixa 5.1

Exemplo de um caso em que a utilização do modelo de convenção de subvenção não é adequada para financiar uma determinada ação no âmbito do Horizonte Europa

A Associação COST (Cooperação Europeia em Ciência e Tecnologia) é uma organização intergovernamental europeia estabelecida na Bélgica para promover a colaboração entre investigadores e inovadores em toda a Europa e noutros continentes, através de atividades de ligação em rede (*networking*). Esta ação não é um "projeto" de investigação tradicional nem financia diretamente a investigação, além de que o Horizonte Europa é a sua única fonte de financiamento. No entanto, a Comissão utilizou o modelo de convenção de subvenção do Horizonte Europa para lhe conceder financiamento.

Nesta situação, o beneficiário está exposto a um défice de financiamento estrutural, uma vez que nem todos os custos podem ser imputados à ação. Em consequência deste desfasamento estrutural, de acordo com as regras do modelo de convenção de subvenção, certos custos, incluindo períodos de determinadas férias e outras ausências, não puderam ser refletidos no cálculo dos custos de pessoal, ilustrando os limites destas regras para uma ação deste tipo.

---

[1] Relatório Anual relativo a 2024, ponto 5.21 e caixa 5.2 e Relatório Anual relativo a 2023, pontos 5.18 e caixa 5.1.

Cálculo incorreto das taxas horárias e diárias

5.19. No âmbito do 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 Horizonte Europa, as regras foram alteradas num intuito da simplificação: os beneficiários devem agora calcular as taxas diárias e multiplicá-las pelo número de dias ("equivalentes de dias") despendidos em projetos da União.

5.20. O Tribunal constatou que, tanto nas operações do Horizonte 2020 como nas do Horizonte Europa, os beneficiários calcularam incorretamente as taxas horárias ou diárias. Estas taxas são calculadas dividindo os custos de pessoal durante um período definido pelo tempo produtivo (horas ou equivalentes de dias) durante o mesmo período. Em algumas operações auditadas, os beneficiários utilizaram o tempo produtivo errado, calcularam as taxas para um período incorreto ou incluíram *custos indiretos* ou custos de pessoal inelegíveis nas suas taxas. O Tribunal apresenta exemplos deste tipo de erro na ***caixa 5.2***.

Caixa 5.2

Exemplos de custos inelegíveis incluídos nos custos de pessoal declarados

Na Dinamarca, as autoridades nacionais reembolsam os empregadores por determinados custos pagos aos trabalhadores durante a licença parental. Por conseguinte, estes custos não são elegíveis para financiamento da UE. O Tribunal auditou uma operação no âmbito do Horizonte Europa em que o beneficiário tinha incluído esses custos, sobrestimando assim os custos reais de pessoal. Portanto, os custos foram sobredeclarados.

Uma entidade pública em França declarou custos relativos a dois investigadores ao abrigo de uma subvenção do Horizonte Europa. No seu cálculo dos custos de pessoal, o beneficiário excluiu corretamente alguns que não eram elegíveis. Todavia, não excluiu as respetivas contribuições para a segurança social, o que conduziu a uma sobreavaliação da taxa diária.

Outros *custos diretos* não necessários para a ação

5.21. 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 anteriores[2], o Tribunal constatou também este ano que, muitas vezes, esta condição não tinha sido cumprida. Estão em causa 10 das operações auditadas. Entre os exemplos de tais casos contam-se o custo de equipamento e de inventário que não foram utilizados no projeto, serviços não prestados durante o período do projeto e despesas de deslocação sem ligação direta ao projeto.

Falhas na utilização de subvenções de montante fixo

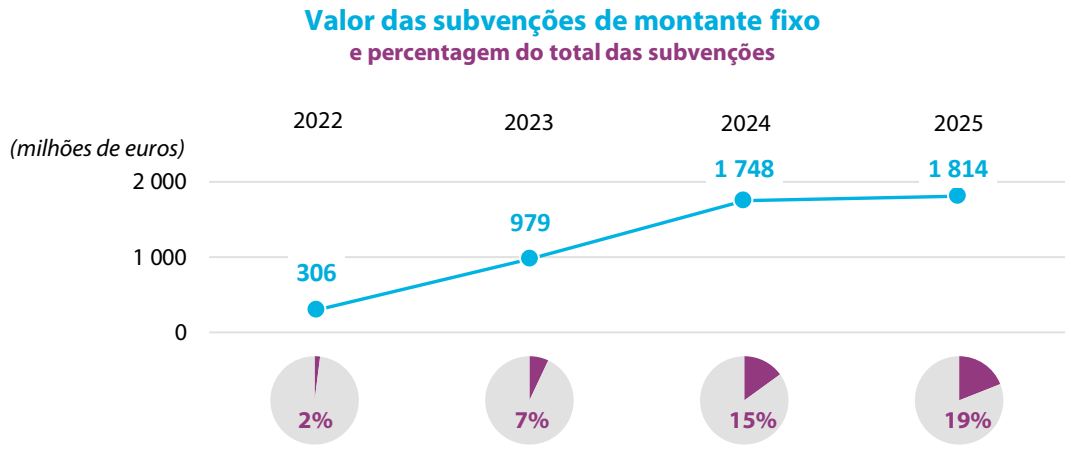
5.22. O financiamento de montante fixo é uma *opção de custos simplificados* prevista no artigo 125º do *Regulamento Financeiro*, que exige que sejam fornecidas previamente estimativas de custos pormenorizadas para cada categoria de custos por beneficiário e módulo de atividades. Antes da assinatura 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 com a ajuda de peritos.

5.23. Até ao final de 2027, a Comissão tenciona afetar cerca de metade do orçamento anual do Horizonte Europa (atribuído a convites à apresentação de propostas) através de montantes fixos. O valor das subvenções assinadas em 2025 para projetos com este modo de financiamento ascendeu a 1 814 milhões de euros. Representou cerca de 19% do valor total das subvenções assinadas nesse ano, tal como indicado na ***figura 5.4***.

---

[2] Relatório Anual relativo a 2024, ponto 5.22; Relatório Anual relativo a 2023, ponto 5.22 e Relatório Anual relativo a 2022, ponto 5.22.

Figura 5.4 – Convenções de subvenção de montante fixo assinadas no âmbito do Horizonte Europa: valor e percentagem do orçamento global para subvenções (2022-2025)



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

5.24. Em 2025, as despesas financiadas por montantes fixos no âmbito do Horizonte Europa ascenderam a 232 milhões de euros (ou seja, 4% das despesas totais do programa nesse ano). O Tribunal auditou três projetos de investigação do Horizonte Europa com este tipo de financiamento, executados por consórcios de projetos compostos por 5 a 17 beneficiários. Nos três, examinou tanto a fixação da subvenção de montante fixo como se os módulos de atividades tinham sido devidamente concluídos, incluindo a respetiva verificação pela Comissão. Tal como em anos anteriores[3], o Tribunal detetou falhas principalmente em dois domínios, que descreve na ***caixa 5.3***. Em relação a uma das três operações examinadas, as falhas levaram à quantificação do erro.

[3] Relatório Anual relativo a 2024, caixa 5.3, e Relatório Anual relativo a 2022, pontos 5.31 a 5.32.

Caixa 5.3

Exemplo de falhas em pagamentos de subvenções de montante fixo

Falta de provas da realização de uma avaliação *ex ante* sólida do orçamento

Nas propostas de orçamento, cada beneficiário forneceu informações sobre a categoria de pessoal necessário para o projeto (por exemplo, cientistas experientes ou jovens cientistas), o número de meses necessários por categoria e módulo de atividades e o custo estimado por mês ("taxas mensais").

Nos três projetos, os peritos manifestaram algumas reservas quanto aos custos de pessoal, aos recursos de gestão do projeto ou a outras componentes orçamentais. Contudo, estas preocupações só em parte foram refletidas nos relatórios de avaliação finais e não conduziram a quaisquer ajustamentos dos orçamentos propostos.

Além disso, embora os peritos externos tenham avaliado os orçamentos, não existiam provas de ter sido realizada qualquer avaliação comparativa das taxas mensais propostas com os dados de referência disponíveis (como os custos históricos) ou uma avaliação crítica das diferenças entre os custos das categorias de pessoal.

Consequentemente, o Tribunal considerou que os custos de pessoal não estavam suficientemente justificados, o que implica o risco de terem sido utilizados montantes demasiado elevados nas três convenções de subvenção.

Definição pouco clara das prestações concretas e execução insuficiente dos módulos de atividades

Em dois dos projetos auditados, algumas das principais prestações concretas não estavam claramente definidas. Num, os elementos de prova disponíveis indicavam que determinados módulos de atividades poderiam não ter sido concluídos conforme exigido na convenção de subvenção.

Num dos projetos, um módulo de atividades continha uma tarefa de reforço das capacidades, designadamente a execução de um conjunto de atividades. A convenção de subvenção não especificava o âmbito nem a conceção das atividades, o que dificulta tanto a execução como a sua avaliação.

No outro projeto, uma prestação concreta deveria ter apresentado a "cadeia de valor" para o setor industrial em causa. No entanto, esta foi descrita em termos genéricos, não diferindo das cadeias de valor de outros setores. Outra prestação concreta descrevia uma cadeia de valor significativamente diferente, evidenciando incoerências entre os diferentes documentos do projeto. Acresce que os indicadores de desempenho comunicados relativamente à organização de seminários na Web e ao aumento do número de membros não foram corroborados por elementos de prova verificáveis. A Comissão aceitou os módulos de atividades declarados como concluídos e autorizou os pagamentos relativos a este projeto. Todavia, como o Tribunal considera que nem todos estes módulos foram concluídos de forma satisfatória, uma parte do pagamento é indevida.

O Tribunal comunicou igualmente constatações relativas a montantes fixos para outras quatro operações do Horizonte Europa executadas pela Empresa Comum do Setor Ferroviário Europeu.

5.25. Entretanto, a Comissão clarificou as suas orientações sobre as subvenções de montante fixo. Nomeadamente, desde outubro de 2023, exige que os peritos que avaliam as propostas orçamentais utilizem o painel do Horizonte para as avaliações dos montantes fixos como referência para os custos de pessoal. Dado que as operações auditadas dizem respeito a propostas apresentadas em 2022 e 2023, a utilização do painel ainda não era obrigatória. Além disso, em conformidade com a recomendação 5.3 formulada pelo Tribunal em 2022, a Comissão atualizou a sua definição de "execução adequada" destas subvenções em 2024. Porém, as regras sobre a forma de avaliar a execução parcial e as suas implicações financeiras continuam por clarificar, não tendo sido emitidas orientações da Comissão sobre esta matéria.

Os beneficiários de fora da UE e as *pequenas e médias empresas* são mais propensos a erros

5.26. Nos seus relatórios anuais anteriores[4], o Tribunal salientou que as pequenas e médias empresas (PME) são mais propensas a cometer erros. Este ano, as PME representaram 9% da amostra (11 de 126 operações), mas foram responsáveis por 30% da taxa de erro estimada. O Tribunal detetou erros nas declarações de custos das PME em seis operações, quatro das quais no domínio da investigação e duas no âmbito de outros programas. Quatro destas PME tinham pouca ou nenhuma experiência anterior em projetos financiados pela UE.

5.27. Tanto o Horizonte 2020 como o Horizonte Europa permitem que entidades de países terceiros participem e recebam financiamento. No final do ano, 21 países estavam associados ao programa Horizonte Europa e dois estavam ao abrigo de disposições transitórias, que permitiam a participação. A amostra do Tribunal incluiu 13 operações com beneficiários de países terceiros, das quais 5 (38%) tinham erros. São apresentados dois exemplos na ***caixa 5.4***).

[4] Relatório Anual relativo a 2022, ponto 5.24 e Relatório Anual relativo a 2023, ponto 5.25.

Caixa 5.4

Exemplos de beneficiários de países terceiros que declararam custos inelegíveis

Duas PME privadas de um país terceiro receberam financiamento para participar em projetos de investigação, uma ao abrigo do Horizonte 2020 e a outra do Horizonte Europa.

Um dos beneficiários declarou despesas de deslocação relacionadas com a participação do diretor executivo na assembleia geral do projeto. O montante declarado incluía custos não relacionados com a ação, como bilhetes de avião para um familiar do diretor executivo.

O outro beneficiário declarou custos de pessoal, mas não pôde fornecer os cálculos subjacentes nem elementos de prova fiáveis que justificassem o tempo de trabalho. Ademais, declarou custos que não estavam relacionados com a ação, como despesas de deslocação e despesas diversas de natureza privada.

Sistemas de controlo da Comissão para prevenir o plágio e o duplo financiamento no Horizonte Europa

5.28. O plágio, ou seja, a utilização das ideias, do trabalho ou das palavras de outra pessoa sem o devido reconhecimento, é uma questão fundamental para os programas que envolvem investigação (como o Horizonte Europa). Os princípios de integridade da investigação, como os consagrados na Carta Europeia do Investigador, sublinham a conduta ética e a necessidade de evitar o plágio ao longo de todo o processo de investigação. Além disso, a reutilização de conteúdos em diferentes projetos financiados pode criar o risco de os mesmos custos serem financiados duas vezes (duplo financiamento), o que é proibido pelo quadro jurídico aplicável (o Regulamento Financeiro e as regras do Horizonte Europa[5]).

5.29. No Horizonte Europa, o risco de plágio e duplo financiamento é sistematicamente apreciado na fase de avaliação dos projetos. Do ponto de vista operacional, a Comissão recorre ao sistema SIMBA (SIMilarity-Based Analysis), propriedade da Direção-Geral da Investigação e da Inovação (DG RTD), para apoiar estes controlos. Durante a fase de preparação da subvenção, o SIMBA compara automaticamente a composição do consórcio e a descrição da ação das novas propostas com avaliação positiva com todas as propostas selecionadas que constam da base de dados *eGrants* da Comissão. O SIMBA aplica uma correspondência palavra a palavra e calcula um índice de semelhança global. As propostas acima de um limiar de 30% são assinaladas para seguimento, sendo os resultados apresentados no sistema de fluxo de trabalho da Comissão para a avaliação e aprovação das subvenções (COMPASS).

5.30. Nas propostas assinaladas pelo SIMBA, os responsáveis de projeto devem avaliar se as semelhanças são "críticas" (por exemplo, grande parecença nos objetivos, ideias ou abordagens ou, no que diz respeito ao duplo financiamento, nos beneficiários ou consórcios). A avaliação pode passar por contactar o serviço que gere o projeto semelhante, solicitar explicações aos candidatos, consultar peritos independentes ou envolver o serviço jurídico. O resultado pode ser o financiamento da proposta com ou sem acompanhamento reforçado ou, em casos graves, a sua rejeição.

---

[5] Regulamento (UE) 2021/695 que estabelece o Horizonte Europa – Programa-Quadro de Investigação e Inovação.

5.31. De modo geral, o Tribunal considera que o SIMBA é uma ferramenta madura, tem manutenção constante, apoia a tomada de decisões operacionais e é globalmente adequado à sua finalidade. O exame do Tribunal confirmou também que todos os casos da amostra assinalados como estando acima do limiar foram devidamente seguidos, incluindo a consulta dos candidatos e, em casos mais complexos, uma avaliação por peritos independentes.

5.32. No entanto, o Tribunal detetou algumas insuficiências.

- O limiar do índice de semelhança que desencadeia o seguimento obrigatório encontra-se fixado em 30%, mas não existe documentação da lógica subjacente a este valor nem da sua aprovação formal.

- Atualmente, o SIMBA compara as novas propostas com avaliação positiva com todas as propostas selecionadas que constam da base de dados, mesmo que algumas não tenham sido financiadas, o que pode gerar um trabalho de seguimento desnecessário e prolongar o tempo de tratamento para os responsáveis de projeto. O Tribunal observa que a DG RTD programou uma atualização do SIMBA para o início de 2026, a fim de excluir da população comparada as propostas não financiadas e melhorando assim a eficiência e a pertinência dos resultados.

- O SIMBA conserva apenas o último índice de semelhança. Se for efetuada uma nova comparação, esta sobrepõe-se aos resultados anteriores. Acresce que o COMPASS apresenta os índices apenas como capturas de ecrã. Estas características limitam a rastreabilidade ao longo do ciclo de vida das subvenções.

- Por último, quando as propostas comparadas incluem documentos de extensão significativamente diferente, o SIMBA pode calcular um valor não representativo do índice de semelhança. Em casos excecionais, as comparações podem ficar distorcidas e os resultados ser enganosos.

Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

5.33. O Tribunal analisou as informações constantes do RAGE de 2025 da Comissão sobre a estimativa do *risco no momento do pagamento* nos domínios de intervenção ao abrigo da rubrica 1 do QFP, que a Comissão calculou ser de 2,1%. Esta percentagem situa-se dentro do intervalo do nível de erro estimado pelo Tribunal e ligeiramente acima do nível de materialidade.

5.34. O Tribunal examinou os RAA das *agências de execução* HADEA e REA, cujas principais despesas em 2025 diziam respeito aos programas Horizonte 2020 e Horizonte Europa. Relativamente ao Horizonte 2020, a Comissão estimou uma *taxa de erro representativa* de cerca de 3,8% e uma taxa de *erro residual*, tendo em conta as medidas corretivas, de 1,8% (e de cerca de 2,1% tanto para a HADEA como para a REA).

5.35. Quanto ao Horizonte Europa, a Comissão estimou uma taxa de erro representativa de 4,4% e uma taxa de erro residual de 4,1% (com taxas semelhantes para as duas agências de execução). No seu conjunto, as conclusões das análises técnicas *ex post* das subvenções de montante fixo contribuíram com menos de 0,1 pontos percentuais para estas taxas globais.

5.36. Estas estimativas baseiam-se numa amostra representativa comum de 207 auditorias e análises *ex post* (177 subvenções de custos reais e 30 subvenções de montante fixo). Em relação a 2025, tal como indicado no plano de auditoria plurianual da Comissão para o Horizonte Europa, a dimensão da amostra relativa às subvenções de montante fixo foi fixada ao nível mínimo aceite de 30, já que a taxa de erro esperada era muito baixa. O Tribunal observa igualmente que os pagamentos efetuados ao abrigo dessas subvenções representaram apenas uma pequena parte do total. Até à data, o referido plano de auditoria não indica de que forma a dimensão da amostra relativa às subvenções de montante fixo será ajustada nos próximos anos, a fim de ter em conta o aumento previsto dos montantes e da percentagem desses pagamentos.

5.37. Dado que a taxa de erro residual do Horizonte Europa é superior ao *limiar de materialidade* de 2%, a HADEA e a REA emitiram reservas nos seus RAA. No caso do Horizonte 2020, estas taxas estavam muito próximas dos 2% tanto para a HADEA como para a REA. Este valor está dentro do intervalo visado pela Comissão para o Horizonte 2020, pelo que não foram emitidas *reservas*.

5.38. Face ao exposto, o Tribunal entende que os RAA da HADEA e da REA refletem as informações de que estas dispunham e, com base nas mesmas, 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

5.39. 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 situou em 2,9%.

5.40. Ano após ano, as auditorias do Tribunal neste domínio de intervenção detetam um nível de erro superior ao nível de materialidade, o que sugere um risco recorrente de pagamentos em excesso aos beneficiários. 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 mantém-se inalterada há vários anos[6].

5.41. No que diz respeito ao financiamento de montante fixo, as auditorias do Tribunal indicam que, em alguns casos, os orçamentos propostos foram sobredeclarados, o que não foi detetado e corrigido pelos peritos que avaliaram as propostas. Juntamente com definições pouco claras das prestações concretas e uma verificação *ex ante* insuficiente de que os módulos de atividades foram executados como previsto, surge o risco de as convenções de subvenção terem orçamentos excessivos e de serem efetuados pagamentos a projetos que não foram executados de forma satisfatória.

5.42. No que diz respeito aos controlos da Comissão para prevenir o plágio e o duplo financiamento, o Tribunal considera que o SIMBA atingiu a maturidade e é, de modo geral, adequado à sua finalidade. Contudo, a formalização dos procedimentos pode ser melhorada.

---

[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; Relatório Anual relativo a 2023, ponto 5.13 e Relatório Anual relativo a 2024, ponto 5.15.

Recomendações

5.43. O ***anexo 5.1*** apresenta as constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às recomendações formuladas nos relatórios anuais relativos a 2022 e 2023 que deviam ser executadas até 2025. A Comissão executou uma recomendação em alguns aspetos e duas foram totalmente executadas.

5.44. Na sequência das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2025, o Tribunal formula as recomendações que se seguem.

Recomendação 5.1 – Melhorar o quadro de controlo do financiamento de montante fixo no domínio da investigação

A Comissão deve melhorar o quadro de controlo do financiamento de montante fixo no domínio da investigação e, em especial:

a) assegurar que os peritos que efetuam a avaliação *ex ante* das propostas de orçamento realizam e documentam os controlos necessários de forma sistemática;

b) estabelecer critérios claros, bem como os intervalos de taxas a aplicar para eventuais reduções das subvenções nos casos em que os módulos de atividades sejam apenas parcialmente concluídos;

c) fixar o número de análises técnicas *ex post* para assegurar uma representação adequada dos pagamentos de montantes fixos na amostra estatisticamente representativa a nível do programa. O plano de auditoria plurianual deve ser atualizado em conformidade.

Prazo de execução: final de 2027

Recomendação 5.2 – Formalizar procedimentos relativos ao plágio e aos controlos do duplo financiamento (no SIMBA)

A Comissão deve:

a) documentar e aprovar formalmente o nível selecionado do limiar do índice de semelhança, incluindo a sua justificação;

b) definir o procedimento de aprovação e aplicação de futuras alterações ao limiar do índice, designadamente disposições mínimas de controlo e a *pista de auditoria*.

Prazo de execução: meados de 2027

Anexo

Anexo 5.1 – 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 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
2022	O Tribunal recomenda que, até ao final de 2025 (avaliação intercalar do Horizonte Europa), a Comissão deve: **Recomendação 1 – Avaliar o financiamento de montante fixo** a) No quadro da avaliação intercalar do Horizonte 2020, realizar uma avaliação do financiamento de montante fixo para avaliar se determinados tipos de projetos (no que diz respeito ao conteúdo, dimensão, etc.) são ou não adequados ao financiamento de montante fixo, bem como abranger o risco de *irregularidades* e *fraude* e os custos dos controlos.			Um *documento de trabalho dos serviços da Comissão* sobre a avaliação intercalar do Horizonte Europa – Programa-Quadro de Investigação e Inovação (2021-2024), publicado em 30 de abril de 2025, baseou-se em dados de execução e num inquérito em grande escala junto dos participantes, peritos e pessoal interno da Comissão.

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2023	O Tribunal recomenda que, até meados de 2025, a Comissão deve: **Recomendação 1 – Reforçar o cumprimento das regras relativas às taxas diárias pelos beneficiários** No contexto da comunicação de informações sobre o Horizonte Europa, introduzir medidas que ultrapassem as ações de sensibilização tomadas até à data, com vista a reforçar o cumprimento das regras relativas às taxas diárias pelos beneficiários.	✓		A Comissão deu resposta a esta recomendação através de duas medidas: desenvolveu um assistente virtual para os custos de pessoal do Horizonte Europa para ajudar os beneficiários a introduzirem este tipo de custos e, à medida que o prazo para a comunicação de informações se aproxima, envia igualmente notificações personalizadas aos beneficiários propensos a erros.
	O Tribunal recomenda que, até meados de 2025, a Comissão deve: **Recomendação 2 – Garantir a clareza dos documentos do Horizonte Europa** No Horizonte Europa, clarificar as regras e a metodologia de cálculo das taxas diárias dos custos de pessoal utilizadas no modelo de convenção de subvenção.	✓		A Comissão acrescentou pequenos esclarecimentos à convenção de subvenção anotada e tomou outras medidas explicativas. No entanto, as disposições da convenção de subvenção anotada e do modelo de convenção de subvenção ainda não estão totalmente harmonizadas.

Fonte: TCE.

Capítulo 6

Coesão, resiliência e valores

Índice

	Pontos
Introdução	6.1.-6.17.
Breve descrição	6.3.-6.6.
Objetivos e instrumentos de despesas da política de coesão	6.3.
Gestão dos fundos	6.4.-6.6.
Âmbito e método da auditoria	6.7.-6.17.
Regularidade das operações	6.18.-6.39.
Resultados dos testes das operações	6.18.-6.19.
Coesão – gestão partilhada	6.20.-6.38.
Custos e projetos inelegíveis	6.23.-6.25.
Falta de documentos comprovativos essenciais	6.26.-6.29.
Infrações às regras do mercado interno em matéria de contratação pública e auxílios estatais	6.30.-6.36.
Opções de custos simplificados	6.37.-6.38.
Resiliência e valores — gestão da Comissão	6.39.
Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação	6.40.-6.58.
Avaliação da Comissão em 2025	6.40.-6.51.
Os sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros não funcionaram bem em alguns programas	6.40.-6.41.
Nível significativo de despesas irregulares nas contas aceites	6.42.-6.49.
Avaliação de baixo risco dos programas Interreg – não confirmada pelas constatações do Tribunal	6.50.-6.51.
Encerramento dos programas de 2014-2020	6.52.-6.55.
Período de programação de 2021-2027	6.56.-6.58.

Conclusão e recomendações 6.59.-6.62.

Conclusão 6.59.-6.60.

Recomendações 6.61.-6.62.

Anexos

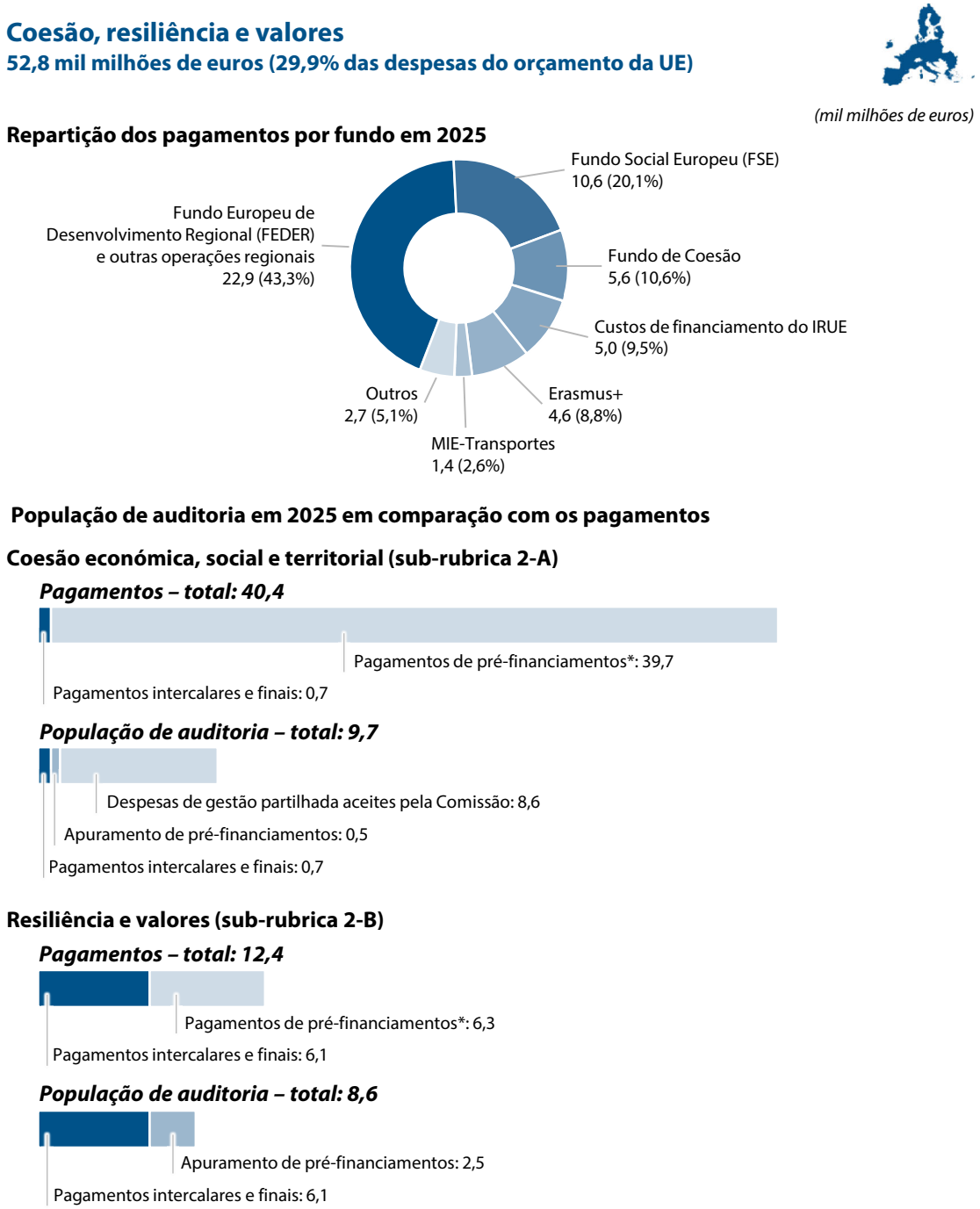
Anexo 6.1 – Amostra do Tribunal relativa a operações em gestão partilhada e erros de conformidade em 2025

Anexo 6.2 – Seguimento das recomendações anteriores

Introdução

6.1. Este capítulo apresenta os resultados da auditoria do Tribunal à rubrica 2, "Coesão, resiliência e valores", do *QFP*. A ***figura 6.1*** mostra uma síntese das principais atividades, despesas e população de auditoria ao abrigo desta rubrica em 2025.

Figura 6.1 – Pagamentos e população de auditoria



* Incluindo adiantamentos anuais na modalidade de *gestão partilhada* e pagamentos intercalares ainda não aceites pela Comissão.

Fonte: TCE, com base em dados das *contas consolidadas* da União Europeia de 2025.

6.2. A rubrica 2 do QFP contém duas sub-rubricas. A maioria dos pagamentos no âmbito da sub-rubrica 2-A pré-financiou *programas* em regime de gestão partilhada para o *período de programação* de 2021-2027. Dado que os pagamentos de pré-financiamento não representam despesas concluídas, o Tribunal não as audita. As *operações* que o Tribunal audita, e sobre as quais emite a sua opinião, são as subjacentes às despesas aceites pela Comissão e incluídas nas contas.
A sub-rubrica 2-B consiste em operações *geridas direta* ou *indiretamente* pela Comissão. Destas, o Tribunal audita as despesas pagas ou apuradas em 2025. Uma parte do pagamento dos custos de financiamento do *Instrumento de Recuperação da UE (IRUE)* é igualmente afetada a esta sub-rubrica.

Breve descrição

Objetivos e instrumentos de despesas da política de coesão

6.3. O principal objetivo das despesas realizadas no âmbito da rubrica 2 é reduzir as disparidades de desenvolvimento entre os Estados-Membros e regiões da UE (sub-rubrica 2-A) e apoiar e proteger os valores da União, tornando-a mais resiliente aos desafios que enfrenta (sub-rubrica 2-B). A ***figura 6.2*** apresenta mais pormenores.

Figura 6.2 – Objetivos da política

Sub-rubrica 2-A – Coesão económica, social e territorial

Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)
Responde aos desequilíbrios regionais através do apoio à inovação e investigação, à agenda digital, às PME, à economia hipocarbónica e ao desenvolvimento sustentável e integrado de todos os tipos de territórios e iniciativas locais.

Fundo Social Europeu (FSE) e FSE+
Visa atingir níveis de emprego elevados, proteções sociais justas e trabalhadores competentes e resilientes, bem como sociedades inclusivas e coesas como fator central da erradicação da pobreza; o FSE+ (período de 2021-2027) inclui também a Iniciativa para o Emprego dos Jovens (**IEJ**), o Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (**FEAD**) e o Programa da UE para o Emprego e a Inovação Social e executa o programa do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Fundo de Coesão (FC)
Promove o desenvolvimento sustentável, financiando projetos no domínio do ambiente e dos transportes nos Estados-Membros com um Rendimento Nacional Bruto (RNB) *per capita* inferior a 90% da média da UE. Contribui financeiramente para projetos pertencentes às redes transeuropeias através do **Mecanismo Interligar a Europa (MIE)**.

Sub-rubrica 2-B – Resiliência e valores

Erasmus+
Apoia a educação, a formação, a juventude e o desporto mediante a promoção da mobilidade e da participação ativa entre os jovens.

Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE)
Cobre os custos de financiamento do apoio não reembolsável concedido através do **IRUE** para ajudar os Estados-Membros da UE a recuperar dos efeitos da pandemia de COVID-19.

Outros regimes, como o Programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores (**CIDV**), o **Programa Europa Criativa** e instrumentos específicos para promover a recuperação na UE na sequência da pandemia de COVID-19 (por exemplo, o **Programa UE pela Saúde** e o **Programa Justiça**).

Fonte: TCE.

Gestão dos fundos

6.4. Os *fundos da política de coesão* (*Fundo Social Europeu (FSE)*, FSE+, *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)* e *Fundo de Coesão (FC)*) são executados sobretudo em regime de gestão partilhada. As *autoridades de gestão* são as principais responsáveis pela *regularidade* dos pagamentos, mas a Comissão é, em última análise, responsável pela execução do orçamento da UE e pela garantia de que os Estados-Membros dispõem de *sistemas de gestão e de controlo* que funcionam bem. A Comissão está atualmente a executar programas de ambos os períodos de programação (2014-2020 e 2021-2027). Para este último período, as autoridades de gestão assumiram o papel de certificar as contas anuais de cada programa. Anteriormente, essa função era desempenhada pelas *autoridades de certificação*. Em ambos os períodos de programação, as *autoridades de auditoria* nacionais dão garantias quanto à regularidade das despesas incluídas nas contas anuais apresentadas à Comissão.

6.5. A ***figura 6.3*** destaca as principais alterações nas funções de gestão, controlo e garantia entre os dois períodos de programação[1].

[1] Para mais informações sobre os processos e responsabilidades conexos no período de 2014-2020, ver o Relatório Anual relativo a 2024, figura 6.3.

Figura 3 – Diferenças de funções na gestão partilhada introduzidas no período de 2021-2027

Comissão Europeia

DG REGIO

DG EMPL

- Introduziu uma opção de disposições proporcionadas reforçadas para os Estados-Membros. No âmbito desta opção, a Comissão pode realizar menos auditorias, ou nenhumas.

Estados-Membros

Autoridades de gestão

- Maior responsabilidade pela conceção dos programas, pelo acompanhamento do desempenho e pela observância das prioridades da UE.
- A função contabilística substitui as antigas autoridades de certificação.
- Substituição das condicionalidades *ex ante* por condições habilitadoras horizontais e temáticas, aplicáveis a todos os objetivos pertinentes – cumprimento necessário para obter financiamento.
- Verificações de gestão baseadas nos riscos, em vez de serem realizados controlos exaustivos a todos os pedidos de pagamento.

Autoridades de auditoria

- Aumento do limiar para a amostragem não estatística e reforço das disposições proporcionadas para as amostras estatísticas. Não são realizadas auditorias de sistemas no caso destas disposições.

Fonte: TCE, com base no *Regulamento Disposições Comuns (RDC)* para o período de 2014-2020 e no RDC para 2021-2027.

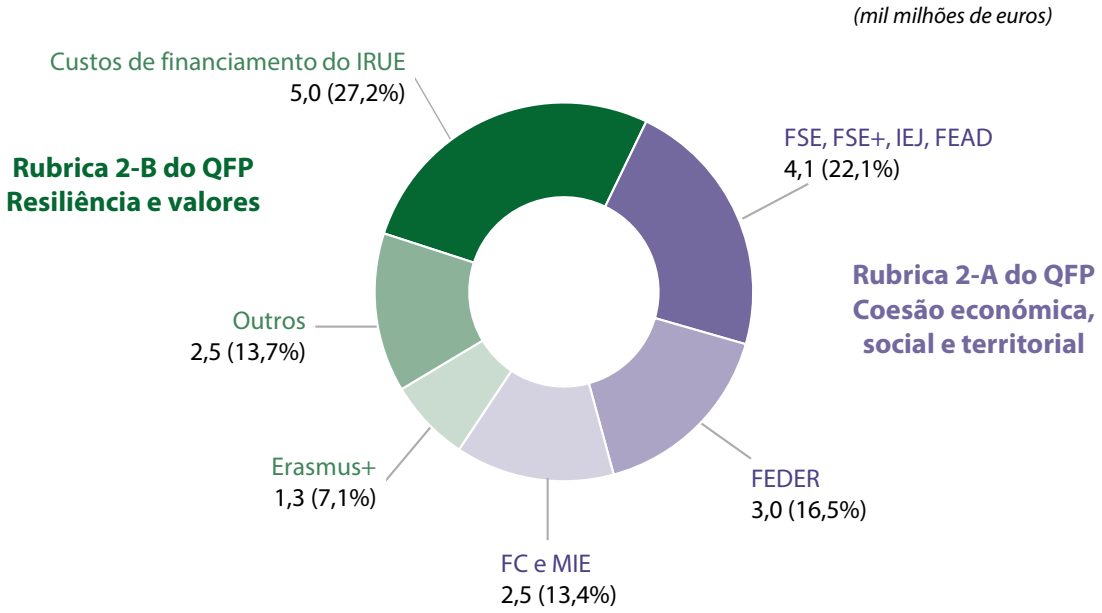
6.6. A rubrica 2, "Coesão, resiliência e valores", do QFP também abrange o financiamento da UE através de programas ou ações geridos diretamente pelas *direções-gerais (DG)* da Comissão (incluindo através de algumas *agências de execução* da UE) ou indiretamente, com o apoio de organizações parceiras ou de outras autoridades (como as agências nacionais *Erasmus+*) (ver ***figura 6.2***).

Âmbito e método da auditoria

6.7. O objetivo da auditoria do Tribunal era contribuir para a *Declaração de Fiabilidade*, conforme descrito no ***anexo 1.1***, e avaliar a regularidade das despesas efetuadas no âmbito da rubrica 2 do QFP.

6.8. A população de auditoria do Tribunal para 2025 está dividida quase uniformemente entre as sub-rubricas 2-A e 2-B do QFP, ao passo que, para 2024, a sub-rubrica 2-A representava 86% da população. A ***figura 6.4*** mostra a proporção da população de auditoria do Tribunal nos fundos e instrumentos enumerados na ***figura 6.2***. O pagamento dos custos de financiamento do IRUE corresponde a 27% da população de auditoria do Tribunal, o que representa uma percentagem significativamente mais elevada do que em 2024. Estes custos constituem também metade da população da sub-rubrica 2-B. Estas operações são fundamentalmente diferentes do resto da população de auditoria nesta rubrica, por natureza de baixo risco, e o Tribunal considerou-as legais e regulares.

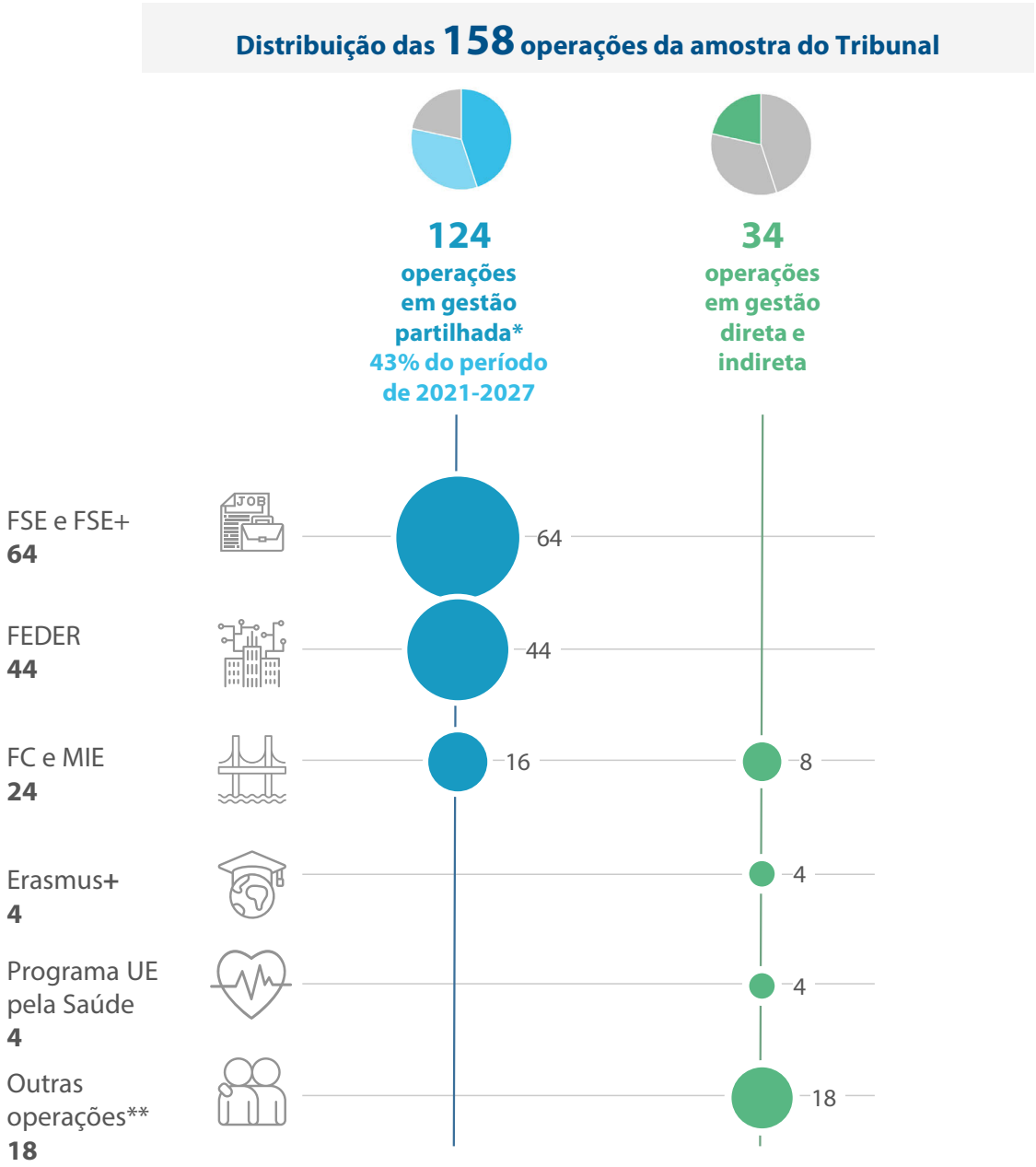
Figura 6.4 – População de auditoria em 2025



Fonte: TCE.

6.9. O Tribunal auditou uma **amostra estatisticamente representativa de 158 operações**, retirada do conjunto da população desta rubrica do QFP. O objetivo é estimar o nível de *erro* da rubrica 2 do QFP. A ***figura 6.5*** mostra o número de operações da amostra do Tribunal.

Figura 6.5 – Número de operações da amostra do Tribunal



* Incluindo **três *instrumentos financeiros*** nos quais o Tribunal auditou 17 *investimentos em capital próprio*, 11 empréstimos e 2 custos de gestão.
** **18 outras operações**: 7 relacionadas com contratos de prestação de serviços e de empreitada de obras adjudicados pela Comissão; 3 do Programa Europa Criativa; 3 relativas aos custos de financiamento do IRUE; 2 do *Programa Cidadãos, Igualdade, Direitos e Valores (CIDV)*; 1 do Programa Justiça; 1 do programa Prerrogativas sociais e linhas de competências específicas (SOCPL); e 1 relacionada com os resultados das auditorias anuais do Tribunal às agências da UE financiadas ao abrigo da rubrica 2 do QFP.

Fonte: TCE.

6.10. Além disso, o Tribunal auditou duas operações ao abrigo do *Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE)*. Trata-se de um *instrumento especial* gerido pela DG REGIO, mas fora da rubrica 2 do QFP, pelo que o resultado deste trabalho de auditoria não está incluído na avaliação específica desta rubrica.

6.11. O Tribunal examinou ainda informações sobre a regularidade apresentadas nos *relatórios anuais de atividades* relativos a 2025 da DG EMPL e da DG REGIO e no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE)* da Comissão.

6.12. Para os exercícios relativos às declarações de fiabilidade de 2017 a 2024, o método do Tribunal implicou a análise e a repetição do trabalho de auditoria das autoridades nacionais de auditoria e da Comissão. O objetivo era determinar em que medida o Tribunal podia confiar no trabalho destas entidades e obter a sua própria garantia a partir dos resultados que produziram. No entanto, em muitos casos, o Tribunal detetou insuficiências no referido trabalho[2]. Além disso, considerou que as alterações introduzidas na conceção e configuração do sistema de gestão e de controlo para o período de 2021-2027 (ver ***figura 6.3***) não atenuaram o risco de estes controlos não serem eficazes. Por estes motivos, a partir do exercício de 2025, o Tribunal regressou ao método de auditoria que utilizava antes de 2017 para esta rubrica do QFP, selecionando a sua própria amostra de operações subjacentes e testando-as diretamente.

6.13. Como nos anos anteriores, a população de auditoria da qual o Tribunal extraiu a amostra para a sua auditoria de 2025 à gestão partilhada inclui as despesas declaradas pelas autoridades de certificação ou de gestão entre 1 de julho de 2023 e 30 de junho de 2024 (ou seja, o exercício contabilístico) e aceites pela Comissão nos pacotes de garantia e de *encerramento* em 2025. Segue assim o ciclo anual de controlos concluído pelas autoridades de gestão e de auditoria antes da apresentação das contas à Comissão. As despesas referem-se a ambos os períodos de programação (2014-2020 e 2021-2027). Em conformidade com o ponto ***20*** do ***anexo 1.1***, o Tribunal retira amostras apenas a partir da população de despesas constantes das contas aceites pela Comissão.

---

[2] Relatório Anual relativo a 2024, pontos 6.39 a 6.51, e 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*.

6.14. Foi determinado que o prazo para a apresentação dos pacotes finais de garantia e de encerramento para 2014-2020 era 15 de fevereiro de 2025. Por conseguinte, o Tribunal esperava que a sua amostra relativa a 2025 contivesse um grande número de encerramentos de *programas*. Porém, o *Regulamento STEP*[3] prorrogou o prazo para 15 de fevereiro de 2026 e muitos Estados-Membros recorreram a esta flexibilidade. Por este motivo, apenas cerca de 20% dos programas foram certificados por eles e aceites pela Comissão em 2025. Além disso, as despesas declaradas pelos Estados-Membros para 2021-2027 foram baixas. Por conseguinte, a população auditada pelo Tribunal representava apenas um terço da de 2024.

6.15. Em consequência da população relativamente pequena e atípica constante das contas apresentadas pelos Estados-Membros e aceites pela Comissão, a natureza das operações auditadas pelo Tribunal diferiu consideravelmente da dos anos anteriores. Por exemplo, no âmbito da gestão partilhada, a amostra é composta por uma grande percentagem de operações relacionadas com o FSE, ao passo que a amostra para a auditoria relativa a 2024 foi dominada por operações relacionadas com o FEDER, que apresentam riscos diferentes. Outra característica da auditoria de 2025 é que 43% das operações da amostra em ambos os períodos de programação (53 em 124) estão concentradas em programas checos, alemães e do Reino Unido. As despesas do Reino Unido prendem-se com o encerramento de programas de 2014-2020, que foram aprovados quando o Reino Unido ainda era um Estado-Membro da UE. O ***anexo 6.1*** mostra a distribuição das operações em regime de gestão partilhada que o Tribunal auditou, por país.

6.16. Parte da população de 2025 considerada pelo Tribunal corresponde ao último ano dos programas de 2014-2020, que incluíam projetos de vários anos anteriores a 2025. Alguns destes projetos foram inicialmente financiados por fundos nacionais e concluídos antes de serem apresentados nestas últimas contas à Comissão. Esta atuação ajuda os Estados-Membros a absorverem o financiamento da UE que continua disponível no final do período de financiamento e é regular desde que a candidatura do beneficiário tenha sido apresentada à autoridade de gestão antes da conclusão do projeto (tal como exigido pelo RDC). Alguns destes casos incluídos na amostra do Tribunal foram difíceis de auditar porque os documentos não estavam disponíveis com facilidade.

---

[3] Regulamento (UE) 2024/795, artigo 14º, nº 4.

6.17. A população de auditoria do Tribunal contém os montantes que a Comissão aceitou das contas de quatro programas na Hungria, excluindo os adiantamentos de *auxílios estatais* declarados por este país (ver ponto ***6.2***): programas operacionais (PO) Desenvolvimento dos Recursos Humanos Mais, Execução Mais, Desenvolvimento Integrado dos Transportes Mais e Desenvolvimento Económico e Inovação Mais.
À data de conclusão dos trabalhos de auditoria, o Tribunal de Justiça Europeu não se tinha pronunciado sobre o recurso de anulação interposto pelo Parlamento Europeu (C-225/24) no que diz respeito à avaliação da Comissão de que a condição habilitadora horizontal relativa à independência judicial[4] tinha sido cumprida. Com base nesta avaliação, a Comissão pagou 781 milhões de euros (incluindo adiantamentos de auxílios estatais) à Hungria relativamente a três dos quatro programas: os PO Desenvolvimento dos Recursos Humanos Mais, Desenvolvimento Integrado dos Transportes Mais e Desenvolvimento Económico e Inovação Mais. O Tribunal de Contas não se pronuncia sobre a avaliação da Comissão. Contudo, no âmbito da sua amostra, auditou outros aspetos da regularidade em dois dos programas: os PO Desenvolvimento dos Recursos Humanos Mais e Desenvolvimento Integrado dos Transportes Mais.

[4] Relatório Especial 03/2024, pontos VII e 86 e anexo IV.

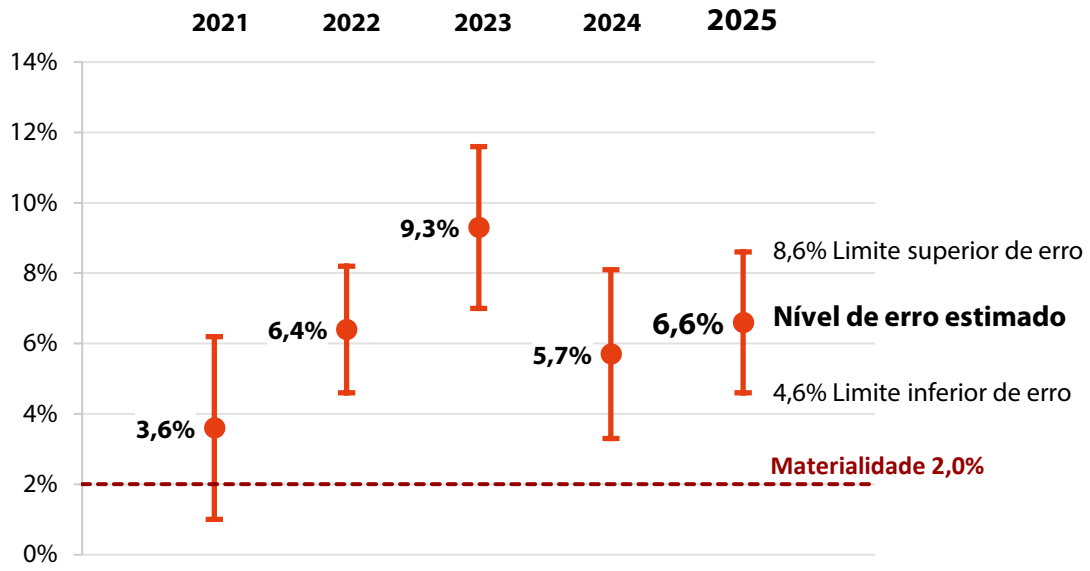
Regularidade das operações

Resultados dos testes das operações

6.18. Das 158 operações auditadas, 71 (45%) tinham erros, dos quais o Tribunal *quantificou* 53. Em resultado da auditoria, o Tribunal estima que o nível de erro da rubrica 2 do QFP se situe em 6,6%[5] (ver ***figura 6.6***).

Figura 6.6 – Resultados dos testes das operações

Nível de erro estimado



Dimensão da amostra (operações)

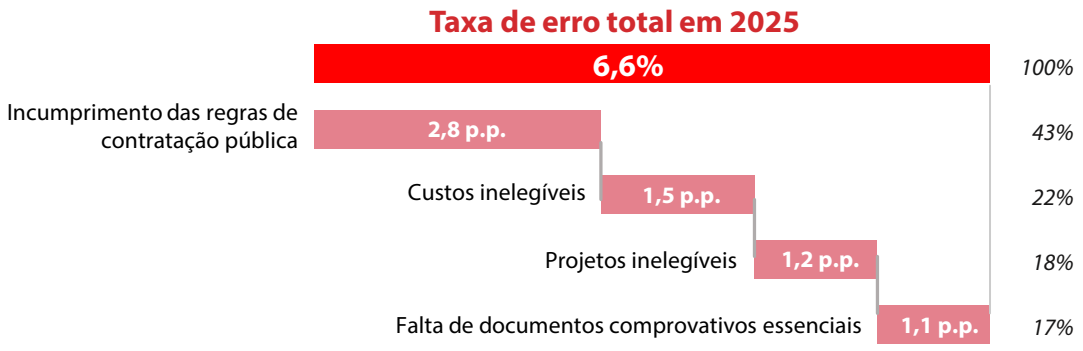
2021	2022	2023	2024	2025
243	260	238	223	**158**

Fonte: TCE.

6.19. Os principais tipos de erros detetados pelo Tribunal no nível de erro estimado este ano são apresentados na ***figura 6.7***, em pontos percentuais da taxa de erro total (ver pontos ***6.23*** a ***6.36*** e ***6.39***).

[5] O *nível de erro estimado* apenas para a sub-rubrica 2-A é de 12,4%.

Figura 6.7 – Principais tipos de erros*



p.p.: pontos percentuais

* Esta figura não mostra todos os erros detetados pelo Tribunal, já que algumas operações individuais tinham mais do que um tipo de erro. Quando tal acontece, ao estimar a taxa de erro o Tribunal só tem em conta o erro com a quantificação mais elevada.

Fonte: TCE.

Coesão – gestão partilhada

6.20. Esta secção do relatório apresenta as constatações do Tribunal relativas às despesas em regime de gestão partilhada na sub-rubrica 2-A do QFP (coesão). O ***anexo 6.1*** mostra mais pormenores sobre a amostra de operações em regime de gestão partilhada do Tribunal e as constatações conexas.

6.21. Quando declaram despesas à Comissão nas suas contas, as autoridades de gestão dos Estados-Membros certificam que estas foram efetuadas em conformidade com as regras aplicáveis ao nível nacional e da UE e que o financiamento foi concedido a *beneficiários* e projetos que cumpriam os requisitos dos programas, entre os quais os de elegibilidade.

6.22. Embora este ano a seleção das operações em regime de gestão partilhada pelo Tribunal não se tenha baseado nas amostras das autoridades de auditoria (ver ponto ***6.12***), estas já tinham auditado anteriormente 27% das operações incluídas na amostra do Tribunal. O Tribunal detetou 16 erros nestas operações que as autoridades não assinalaram e que quantificou.

Custos e projetos inelegíveis

6.23. No âmbito da sua auditoria, o Tribunal verifica o cumprimento do Regulamento Disposições Comuns (RDC) pertinente, da legislação nacional aplicável e de quaisquer outras condições de apoio. Os tipos de erros que o Tribunal detetou mais frequentemente diziam respeito a custos ou projetos inelegíveis. Dos 48 erros quantificados pelo Tribunal, 21 (44%) eram deste tipo. Dezoito[6] destes erros diziam respeito a custos inelegíveis. A ***caixa 6.1*** apresenta um exemplo de custos incorridos mas não justificados por necessidades expressas.

Caixa 6.1

Exemplo de entregas de equipamento informático que excedem as necessidades dos beneficiários

O objetivo de um projeto executado numa região da Alemanha com financiamento a 100% da *REACT-EU* era desenvolver a capacidade digital dos centros regionais de educação e formação, fornecendo-lhes equipamento informático. Para determinar a procura de *hardware* e *software*, o *beneficiário* organizou amplas sessões de informação e consulta *online*, na sequência das quais convidou estes centros a preencherem um inquérito pormenorizado para especificar as suas necessidades. O beneficiário aplicou então um algoritmo para verificar se as necessidades expressas não excediam o que podia ser considerado razoável tendo em conta a dimensão e o pessoal de cada centro.

Durante a auditoria, o Tribunal constatou que as quantidades de equipamento informático entregues aos *destinatários finais* eram frequentemente superiores ao pedido apresentado em resposta ao inquérito. Por exemplo, um destinatário que tinha solicitado 10 computadores portáteis recebeu na realidade 30, para além de 44 monitores de computador e 25 *tablets*, que não tinha solicitado. Noutro caso, um destinatário recebeu *tablets* em quantidades superiores ao máximo definido pelo algoritmo. Esta situação não estava em conformidade com as regras do programa, que exigem que as *subvenções* públicas sejam utilizadas para cobrir apenas as despesas necessárias para a execução imediata. Visto que não recebeu qualquer justificação para as quantidades que excediam as necessidades expressas pelos centros de formação, o Tribunal considerou os custos conexos inelegíveis.

---

[6] República Checa, Alemanha, França, Itália, Polónia, Finlândia, Suécia e Interreg.

6.24. Para realizar a sua avaliação da elegibilidade, o Tribunal usa como referência as regras nacionais e da UE aplicáveis e as convenções de subvenção celebradas entre os beneficiários e as autoridades de gestão. Num caso em França, a convenção de subvenção definiu as ações a executar. O Tribunal constatou que a formulação deste documento dificultava o estabelecimento da ligação entre os custos elegíveis e as ações. Verificou que tinham sido executadas atividades elegíveis, mas não existia uma ligação documental clara entre elas e os custos declarados. Em conformidade com a sua metodologia, o Tribunal aplicou a classificação de erro que não pôde quantificar.

6.25. Noutro caso, o Tribunal detetou um projeto na Hungria que não era elegível para financiamento da UE e quantificou este erro. Outros cinco projetos da amostra do Tribunal (três na República Checa e dois em França) não cumpriam todos os critérios estabelecidos nos respetivos convites à apresentação de propostas de projetos. O Tribunal considera que estes erros de conformidade são significativos, mas sem impacto financeiro direto e mensurável, pelo que não os quantificou.

Falta de documentos comprovativos essenciais

6.26. O RDC exige que os beneficiários e as *autoridades responsáveis pelos programas* mantenham sistemas, procedimentos e documentação que assegurem uma *pista de auditoria* adequada. Em conformidade com a sua metodologia, o Tribunal extrai uma amostra representativa de operações em que baseia a sua conclusão global. Deve obter provas sólidas para cada operação selecionada, a fim de garantir que os seus resultados são plenamente representativos, o que pode ocorrer muitos anos após a realização da atividade, mas ainda em conformidade com o requisito do RDC de conservação dos documentos.

6.27. O Tribunal constatou que, em 14[7] operações examinadas (29% dos erros quantificados pelo Tribunal na amostra de gestão partilhada), nem as autoridades responsáveis pelos programas nem os beneficiários conseguiram fornecer-lhe documentos que este considerava essenciais para demonstrar o cumprimento das condições de elegibilidade e de outros requisitos (ver ***caixa 6.2***).

[7] Alemanha, Hungria, Suécia, Reino Unido e Interreg.

Caixa 6.2

Exemplo de elementos de prova em falta para comprovar a elegibilidade dos participantes

Num projeto do FSE+ executado em 14 municípios da Suécia, o beneficiário (um consórcio de autoridades públicas) disponibilizou uma vasta gama de apoio a grupos desfavorecidos para melhorar a empregabilidade das pessoas. Este apoio podia assumir a forma de cursos de formação profissional ou sessões de orientação com base nas necessidades individuais. A participação no projeto foi limitada a 12 meses.

Para serem elegíveis, os potenciais participantes deveriam ter sido avaliados como estando numa "situação de vida complexa". O Tribunal não recebeu provas subjacentes à avaliação da situação de vida relativamente à maioria dos participantes incluídos na amostra, quer sob a forma de sinalização por parte dos serviços sociais, quer de uma avaliação profissional efetuada antes da sua inscrição no projeto. O Tribunal constatou igualmente que alguns dos participantes permaneceram no projeto durante mais de 12 meses.

6.28. Os critérios de elegibilidade são estabelecidos não só no RDC, mas também nas convenções de subvenção elaboradas pelas autoridades nacionais e aprovadas pela Comissão. Em alguns casos, as autoridades de gestão estão autorizadas a basear a sua avaliação da elegibilidade na autodeclaração dos destinatários, sem uma confirmação independente de que todos os requisitos são efetivamente cumpridos. O Tribunal considera que essa autodeclaração não constitui prova suficiente para fundamentar as suas conclusões de auditoria. Em dois casos, o Tribunal não pôde confirmar o cumprimento dos critérios de elegibilidade e de outros requisitos porque as autoridades de gestão se basearam exclusivamente na autodeclaração dos beneficiários. Noutros casos, o Tribunal pôde confirmar as autodeclarações recorrendo a outras fontes (como os sistemas de informação nacionais e regionais) para demonstrar a elegibilidade, pelo que não assinalou um erro.

6.29. Em três casos, o Tribunal não pôde verificar a configuração da metodologia relativa à *opção de custos simplificados* porque não estavam disponíveis documentos comprovativos (ver também o ponto ***6.38***).

Infrações às regras do mercado interno em matéria de contratação pública e auxílios estatais

6.30. Ao auditar os procedimentos de *contratação pública*, o Tribunal verifica se estes estão em conformidade com as regras nacionais e da UE nesta matéria, tal como exigido pelo RDC. As regras relativas à contratação pública são concebidas para garantir que os fundos públicos são utilizados de forma *eficaz*, *económica* e *eficiente*, respeitando simultaneamente os princípios da transparência, da proporcionalidade, da igualdade de tratamento e da não discriminação.

6.31. Na amostra de despesas em gestão partilhada, 64 operações envolveram processos de contratação. Em 18 delas, o Tribunal detetou casos de incumprimento das regras nacionais ou da UE em matéria de contratação pública na República Checa, em Itália, em Portugal, no Reino Unido e em projetos Interreg. Quantificou 13 de acordo com a sua metodologia (que difere da metodologia anterior – ver pontos ***1.36*** e ***1.37***).

6.32. Um tipo de erro que o Tribunal detetou na contratação pública ocorreu quando as autoridades adjudicantes aceitaram alterações substanciais introduzidas pelo contratante no contrato inicial. Embora os contratos possam ser alterados, devem ser respeitadas as diretivas da UE e as regras nacionais em matéria de contratos públicos. A ***caixa 6.3*** ilustra um caso de incumprimento destas regras. O Tribunal detetou erros semelhantes em projetos executados na República Checa, em Itália e no Reino Unido, tanto em regime de gestão partilhada como de *gestão direta*.

Caixa 6.3

Exemplo de uma alteração substancial do contrato

Num projeto financiado pelo FSE em Inglaterra, o beneficiário, uma instituição prisional, recebeu uma subvenção para preparar os reclusos para entrarem no mercado de trabalho após a sua libertação. O contrato de prestação de serviços de formação conexos foi adjudicado a uma empresa externa através de um procedimento aberto de contratação pública. Foi assinado em 2015 e vigorava até ao final de 2020, com a possibilidade de prorrogação por 24 meses.

O Tribunal constatou que, em 2018, o contrato foi prorrogado por 32 meses e o seu valor aumentou mais de 50%. O beneficiário assinou a alteração sabendo que os oito meses suplementares da prorrogação não cumpriam as disposições do contrato inicial. O principal objetivo do beneficiário era utilizar os fundos do FSE disponíveis na sequência da saída do Reino Unido da UE.

Dado que esse facto não afetou a execução do projeto inicial e que a prorrogação para além de 24 meses não era necessária para alcançar os objetivos originais do projeto, não existiam motivos válidos para justificar a alteração. O Tribunal considera que a alteração substancial do contrato sem o lançamento de um novo procedimento de contratação não está em conformidade com a Diretiva 2014/24/UE.

6.33. O Tribunal detetou igualmente outros tipos de erros nos procedimentos de contratação pública (ver ***caixa 6.4***).

Caixa 6.4

Exemplo de barreiras à entrada no mercado que criam obstáculos injustificados à concorrência

O projeto, executado pela autoridade ferroviária da República Checa, consistia em instalar a parte de via do sistema europeu de controlo dos comboios (ETCS) num troço ferroviário de 38 km. Este sistema permite o intercâmbio de informações entre uma interface de bordo na cabina de condução e a infraestrutura de via, melhorando a segurança do tráfego ferroviário. Em 2011, foi concluído um projeto-piloto e, desde então, todos os contratos para a execução do ETCS na República Checa foram adjudicados a uma única empresa responsável pela integração deste sistema nos sistemas nacionais de sinalização ferroviária existentes.

Para selecionar o contratante para o projeto auditado de "conceção e construção", a autoridade ferroviária lançou um procedimento aberto de contratação pública com um prazo de 37 dias para a apresentação de propostas, ligeiramente acima do mínimo de 30 dias exigido pela diretiva[8] aplicável. Na opinião do Tribunal, este prazo não deixa tempo suficiente para que outros potenciais proponentes apresentem uma solução alternativa integralmente compatível, dada a complexidade e o tempo necessário.

O caderno de encargos permitia aos potenciais proponentes apresentar uma solução alternativa. Porém, não foram fornecidos pormenores técnicos que lhes permitissem avaliar se estavam ou não em condições de cumprir o requisito de compatibilidade com o sistema ETCS existente, e não existia qualquer obrigação legal de o atual fornecedor partilhar informações sobre a solução existente.

Ao não divulgar os requisitos técnicos no caderno de encargos, o beneficiário impediu a igualdade de acesso ao procedimento de contratação. Além disso, o Tribunal constatou que o procedimento de certificação da conformidade de qualquer novo produto ou solução técnica com as normas existentes demoraria, pelo menos, 120 dias a concluir. Em termos práticos, não era tecnicamente viável para outros proponentes que não a empresa incumbente apresentar uma proposta conforme dentro do prazo. O Tribunal concluiu que esta situação constituía uma barreira à entrada no mercado que criava obstáculos injustificados à concorrência, o que não respeita as diretivas da UE na matéria.

O Tribunal observou uma situação semelhante em dois outros projetos ferroviários executados na República Checa.

---

[8] Diretiva 2014/24/UE, artigos 45º a 49.

6.34. O cumprimento das regras em matéria de auxílios estatais é fundamental na execução dos programas financiados pela UE, pois garante que o apoio público concedido não distorce o comércio entre os Estados-Membros. Os auxílios estatais, a menos que sejam inferiores ao limiar regulamentar aplicável[9], são, em princípio, incompatíveis com o correto funcionamento do mercado interno. Existem, no entanto, exceções a esta regra, nomeadamente se o projeto estiver abrangido pelo *Regulamento Geral de Isenção por Categoria (RGIC)*[10].

6.35. Num dos projetos Interreg auditados, o Tribunal constatou que os auxílios foram concedidos a uma taxa mais elevada do que a prevista no RGIC. Embora se trate de um erro, o Tribunal não o quantificou, visto que não afetou a elegibilidade das despesas declaradas. O Tribunal detetou dois outros casos de incumprimento do RGIC que não quantificou, um na Alemanha e outro em França.

6.36. O Tribunal auditou outro programa Interreg em que encontrou um exemplo de boas práticas. A autoridade de gestão elaborou uma lista de controlo exaustiva que abrange todos os requisitos aplicáveis em matéria de auxílios estatais e realizou controlos a todos os níveis, incluindo aos beneficiários que recebem financiamento da UE e aos destinatários finais que beneficiam de atividades financiadas pela União. A autoridade de gestão avaliou o cumprimento das regras nesta matéria não uma vez, mas ao longo da vida do projeto, em cada alteração da convenção de subvenção, o que assegurou o cumprimento contínuo das regras.

Opções de custos simplificados

6.37. Na política de coesão, foram introduzidas opções de custos simplificados (OCS) como medida de simplificação importante. Algumas delas são elaboradas pelas autoridades de gestão e podem facilitar os procedimentos para os beneficiários. As regras da UE exigem a definição da metodologia subjacente às OCS para garantir que estas são justas, equitativas e verificáveis. No entanto, quando as regras não são corretamente estabelecidas ou aplicadas, podem ocorrer erros, que podem ser sistemáticos, já que uma única OCS pode aplicar-se a muitas operações.

---

[9] Regulamentos (UE) nº 1407/2013 e (UE) 2023/2831 da Comissão, relativos à aplicação dos artigos 107º e 108º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos *auxílios de minimis*.

[10] Regulamento (UE) nº 651/2014 que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno.

6.38. Os beneficiários utilizaram OCS na declaração dos custos de 65 operações (ou 52% da amostra do Tribunal), aplicando taxas fixas, *tabelas normalizadas de custos unitários* ou uma combinação de ambas. Em cinco operações do FSE+ em que foram utilizadas OCS, o Tribunal não pôde confirmar a base da taxa fixa ou do custo unitário utilizado (ver ***caixa 6.5***) ou constatou que estava desatualizada. Em dois destes casos, verificou que existia uma complexidade desnecessária, pois as autoridades de gestão optaram por criar as suas próprias OCS em vez de utilizarem as OCS normais previstas no RDC. O Tribunal detetou igualmente uma aplicação incorreta das tabelas normalizadas de custos unitários num caso. Nos cinco casos, quantificou a diferença entre o custo declarado, que não foi possível confirmar, e as OCS normalizadas previstas nos regulamentos ou a melhor aproximação do que considerou que seriam os custos. Em 10 das 65 operações com OCS, encontrou erros nos *custos diretos* ou nas unidades em que se baseavam as OCS.

Caixa 6.5

Exemplo de método de cálculo não verificável de uma OCS

Num projeto do FSE executado no âmbito de um programa regional de 2014-2020 na Alemanha, destinado a apoiar os desempregados, a subvenção foi calculada multiplicando o número de participantes por um montante fixo preestabelecido por participante e por mês. As autoridades nacionais explicaram que este montante fixo (custo unitário) foi estabelecido com base em conjuntos de dados históricos relativos a projetos semelhantes do período de programação anterior. Contudo, os documentos subjacentes já não estavam disponíveis, pelo que não foi possível verificar a base do custo unitário.

O Tribunal encontrou uma situação semelhante em quatro projetos do FSE+ do período de 2021-2027: dois num programa alemão e dois num programa italiano. Nos casos alemães, os beneficiários aplicaram uma taxa fixa para cobrir os *custos indiretos* do projeto. O cálculo desta taxa fixa assentou parcialmente em taxas históricas, uma das quais não era verificável devido à falta de conjuntos de dados.

Em dois casos em Itália, uma taxa fixa para os custos indiretos baseou-se num estudo de 2007 sobre os prestadores de formação na região. Em 2009, a Comissão aprovou esta taxa fixa embora os dados subjacentes não tivessem sido verificados e, à data da auditoria do Tribunal, este estudo não tinha sido atualizado. Visto que o método de cálculo se baseia em dados financeiros incompletos, o Tribunal não pôde verificar se cumpria os requisitos do RDC.

Resiliência e valores – gestão da Comissão

6.39. Esta secção do relatório apresenta as constatações do Tribunal relativas às despesas *geridas direta ou indiretamente* pela Comissão. O Tribunal quantificou quatro erros nos casos em que a Comissão apoiou diretamente projetos 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 da sua Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (DG EMPL). O Tribunal quantificou outro erro numa ação financiada ao abrigo do programa Erasmus+. O contributo destes erros é tido em conta na ***figura 6.6***. A ***caixa 6.6*** descreve outro projeto do Erasmus+ em que houve uma retenção injustificada de fundos pelo coordenador do projeto.

Caixa 6.6

Exemplo de um coordenador de projeto que retém o dobro da sua parcela de financiamento inicial

Num projeto Erasmus+ gerido pela EACEA, um consórcio de quatro clubes desportivos recebeu um *montante fixo* para organizar aulas de desporto em lares de terceira idade, desenvolver um programa de exercícios para os idosos e ministrar formação ao pessoal. A repartição da subvenção pelos quatro parceiros foi claramente estabelecida na convenção de subvenção. No entanto, o clube que agia como coordenador do projeto assinou acordos de parceria com os outros três parceiros por montantes inferiores aos inicialmente atribuídos, sem que houvesse alteração das responsabilidades e do volume de trabalho. Acabou por reter 71% da subvenção, substancialmente mais do que a parte que lhe tinha sido inicialmente atribuída. Acresce que esta redistribuição não foi formalizada através de uma adenda, apesar de essa ser uma exigência explícita da convenção de subvenção.

Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

Avaliação da Comissão em 2025

Os sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros não funcionaram bem em alguns programas

6.40. Nos seus relatórios anuais de atividades (RAA), a Comissão indica se os procedimentos de controlo em vigor fornecem uma garantia razoável de que as despesas são legais e regulares. Nos RAA relativos a 2025, a Comissão concluiu que os sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros (autoridades de gestão/organismos intermédios e autoridades de auditoria) não funcionaram bem ou foram parcialmente afetados por deficiências em 72 dos 617 programas da DG REGIO e em 41 dos 384 programas da DG EMPL. Trata-se de programas dos dois períodos de programação (2014-2020 e 2021-2027). Consequentemente, a Comissão formulou *reservas* relativamente à maior parte destes programas nas suas declarações de fiabilidade para 2025.

6.41. Tendo em conta os resultados das auditorias da Comissão e as suas próprias constatações, o Tribunal concorda com a conclusão da Comissão de que os sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros não funcionaram bem em alguns programas.

Nível significativo de despesas irregulares nas contas aceites

6.42. Nos RAA, a Comissão aprecia as diferentes taxas de erro 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. Utiliza estas informações para estimar o *risco no momento do pagamento* e comunica esta taxa de erro como *indicador-chave de desempenho (ICD)* sobre a *legalidade e regularidade*. Em 2025, este indicador refere-se apenas aos programas de 2014-2020. A Comissão apresenta igualmente uma estimativa do que considera ser o risco provável no momento do encerramento, que tem em conta as *correções financeiras* que espera efetuar na sequência das suas próprias auditorias futuras da legalidade e regularidade, bem como das do Tribunal.

6.43. O risco no momento do pagamento é a melhor estimativa (conservadora) da Comissão sobre o montante de despesas efetuadas durante o ano que não eram legais e regulares no momento em que o pagamento foi realizado, algumas das quais espera detetar e corrigir nos anos seguintes. A Comissão estima uma taxa máxima com a intenção de dar resposta ao risco de erros fora da amostra de operações dos programas em que se baseiam as taxas de erro, bem como a quaisquer riscos adicionais assinalados pela Comissão ou pelo Tribunal.

6.44. Relativamente ao exercício contabilístico de 2023/2024, a DG REGIO comunicou um risco no momento do pagamento de 2,1% nos programas de 2014-2020 em gestão partilhada (2,5% em 2022/2023). A taxa máxima de erro foi estimada em 3,1% (3,6% em 2022/2023). A taxa de erro calculada pela DG EMPL foi a mesma do exercício anterior, situando-se em 2,2%, com uma taxa de erro máxima de 3,2% (3,0% no exercício contabilístico anterior).

6.45. Apenas cerca de um terço dos programas de 2021-2027 apresentaram contas em 2025. Por este motivo, a Comissão decidiu estimar o risco no momento do pagamento para estes programas em 2% e não o incluiu no cálculo do ICD. O Tribunal constatou que a Comissão formulou reservas em relação a alguns destes programas.

6.46. A estimativa da Comissão do risco no momento do pagamento comunicada nos seus RAA relativos a 2025 no domínio da coesão foi muito inferior ao *nível de erro estimado* pelo Tribunal (ver ponto ***6.18***). Excecionalmente, a Comissão calculou o ICD deste ano utilizando as taxas de erro comunicadas pelos Estados-Membros, relativamente às quais apenas realizou análises documentais. Fê-lo porque considerou que o número de contas definitivas apresentadas em 2024 era demasiado baixo para permitir um cálculo fiável da taxa de erro confirmada. A Comissão voltará a analisar estas taxas de erro por programa nas suas auditorias *ex post* (2026 e anos seguintes), que poderão originar aumentos das taxas quando os resultados de tais controlos forem conhecidos.

6.47. No Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução, a Comissão divulga um risco global no momento do pagamento para os fundos da política de coesão, que se baseia principalmente nos valores comunicados pela DG REGIO e pela DG EMPL e abrange ambos os períodos de programação. Em 2025, a taxa de erro combinada manteve-se significativa (entre 2,0% e 2,7%), e representa uma diminuição em comparação com a estimativa para 2024 (entre 2,3% e 3,2%). A Comissão explica que esta diminuição se deve principalmente ao facto de, em 2025, existir uma parcela muito maior de despesas do período de programação de 2021-2027 (80,5% do total das despesas de coesão, em comparação com 15,3% em 2024), relativamente à qual a Comissão aplicou uma taxa fixa de 2% (ver ponto ***6.45***).

6.48. Para a rubrica 2 do QFP, a Comissão estimou o risco no momento do pagamento em 2,3% (2,9% para 2024). Por conseguinte, a taxa continua a ser significativa, embora abaixo do intervalo de erro calculado pelo Tribunal para esta rubrica na sequência da sua auditoria (ver ponto ***6.18***).

6.49. A diferença inerente entre a taxa de erro do Tribunal e a taxa calculada pela Comissão é explicada no ***capítulo 1*** (ver pontos ***1.41*** a ***1.44***). Nos seus RAA, a Comissão salienta as diferenças na forma de calcular estas duas taxas de erro. Indica que, em conformidade com as obrigações decorrentes do Tratado, o Tribunal comunica erros relacionados com violações das regras aplicáveis. Todavia, a Comissão e as autoridades nacionais de auditoria apenas quantificam as irregularidades que podem conduzir à aplicação de correções financeiras em conformidade com o RDC. Além disso, a taxa de erro do Tribunal para 2025 assenta na auditoria das operações de ambos os períodos de programação, ao passo que a DG REGIO e a DG EMPL baseiam os ICD comunicados nos seus RAA apenas no período de 2014-2020.

Avaliação de baixo risco dos programas Interreg – não confirmada pelas constatações do Tribunal

6.50. Os programas Interreg destinam-se a promover a cooperação entre regiões em toda a UE. Como envolvem mais do que um país, a sua gestão está sujeita a fatores de risco diferentes dos de outros programas em gestão partilhada. Em 2025, a Comissão estimou que a taxa de erro dos programas Interreg era inferior a 1%. Considera que estes programas são de baixo risco e agrupa-os todos para constituir uma única amostra de auditoria. Esta metodologia foi introduzida como medida de simplificação para reduzir os encargos globais de auditoria. Contudo, o Tribunal constatou que, no seu RAA relativo a 2025, a DG REGIO incluiu uma reserva que abrangia três programas Interreg.

6.51. A composição atípica da amostra do Tribunal (ver ponto ***6.15***) relativa a 2025 implicou que o Tribunal auditasse um número de projetos Interreg (12) superior ao habitual. Por exemplo, a amostra de 2024 não continha nenhum. Por esse motivo, o Tribunal pôde obter mais informações sobre este domínio. Detetou sete casos de incumprimento, dos quais quantificou cinco. Consequentemente, não confirma a avaliação dos riscos efetuada pela Comissão.

Encerramento dos programas de 2014-2020

6.52. No final de maio de 2025, prazo inicial para o encerramento dos programas de 2014-2020 (antes do Regulamento STEP), a Comissão tinha aprovado as últimas contas e os relatórios finais de execução de 93 programas. Para os restantes 348, os Estados-Membros aproveitaram a prorrogação do prazo de apresentação concedida no Regulamento STEP (ver ponto ***6.14***).

6.53. A fim de poder encerrar os programas, a Comissão realiza análises documentais dos *pacotes de garantia* finais que recebe das autoridades nacionais no fim do período de programação. Estes consistem no exame das informações apresentadas, na avaliação dos relatórios finais de execução e, em seguida, na inscrição dos saldos finais nas contas. Em seguida, a Comissão envia cartas de encerramento aos Estados-Membros. Porém, a carta de encerramento indica que estes programas podem, ainda assim, ser sujeitos a controlos de legalidade e regularidade adicionais, que podem decorrer até que todas as questões tenham sido resolvidas.

6.54. O Tribunal constatou que a Comissão pode inscrever os saldos finais nas contas dos programas sem ter efetuado correções financeiras para corrigir erros já detetados. Na sua amostra de 16 programas do período de programação de 2014-2020, o Tribunal detetou três casos em que as constatações estavam pendentes em auditorias que o Tribunal concluiu, mas cujos procedimentos de legalidade e regularidade a Comissão ainda não tinha encerrado. Assim sendo, as contas definitivas aceites pela Comissão ainda estão sujeitas a potenciais correções.

6.55. Nos seus RAA de 2025, a Comissão comunicou que tinha encerrado "totalmente" 21 programas geridos pela DG REGIO e 13 geridos pela DG EMPL, o que significa que a grande maioria dos programas ainda não foi "totalmente" encerrada. A condição para o encerramento "total" é que a *taxa de erro residual* seja estimada abaixo de 2% e que todas as irregularidades assinaladas tenham sido devidamente corrigidas pelas autoridades nacionais.

Período de programação de 2021-2027

6.56. Relativamente ao período de programação de 2021-2027, a execução é mais demorada do que o calendário inicialmente previsto. A lenta *absorção* mencionada no ponto ***2.17*** pode resultar numa pressão adicional para os Estados-Membros despenderem os fundos à sua disposição à medida que se aproximam do final do período de programação e reduzir a eficácia dos controlos pelas autoridades de gestão e de auditoria. Em setembro de 2025, entraram em vigor dois novos regulamentos[11] que alteram os regulamentos relativos ao FEDER/FC e ao FSE+, permitindo a prorrogação do período de elegibilidade até 31 de dezembro de 2030, sob determinadas condições.

6.57. O RDC aplicável ao período de programação de 2021-2027 (artigo 73º, nº 2) estabelece requisitos mais explícitos para a seleção de projetos para financiamento pelos Estados-Membros. Nomeadamente, estes devem avaliar o contributo esperado dos projetos para os objetivos do programa, os resultados esperados e a conformidade com os requisitos legais aplicáveis e os princípios horizontais (por exemplo, o *impacto* ambiental e a resistência às alterações climáticas dos projetos). Nos 14 programas deste período de programação incluídos na amostra, o Tribunal avaliou a forma como as autoridades de gestão verificaram se os projetos cumpriam estes requisitos. Em seis casos, detetou insuficiências na qualidade dessas avaliações.

6.58. As autoridades de gestão devem realizar "verificações de gestão" antes de apresentarem as contas. No período de programação de 2021-2027, o RDC exige que estas verificações se baseiem nos riscos e sejam proporcionadas em relação aos riscos assinalados. A Comissão indicou nos RAA que, para a maioria dos programas, as autoridades de gestão realizaram verificações baseadas nos riscos, total ou parcialmente. No entanto, a aplicação de uma metodologia assente nos riscos continua a resultar em controlos a 100% das operações em alguns casos. A auditoria do Tribunal aos programas de 2021-2027 confirma estas informações fornecidas pela Comissão.

---

[11] Regulamentos (UE) 2025/1914 e (UE) 2025/1913.

Conclusão e recomendações

Conclusão

6.59. O Tribunal estima que o nível de erro global na rubrica "Coesão, resiliência e valores" do QFP no exercício de 2025 é de 6,6% (ver ponto ***6.18***).

6.60. O trabalho do Tribunal mostra que o sistema de gestão e de controlo em vigor nem sempre evita, ou deteta e corrige, erros nas despesas declaradas.
O tipo de erro mais comum continua a ser o dos custos e projetos inelegíveis (ver pontos ***6.23*** a ***6.25***).

Recomendações

6.61. O ***anexo 6.2*** apresenta o resultado da análise de seguimento realizada pelo Tribunal a seis recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2022.
O Tribunal constatou que a Comissão executou totalmente uma recomendação, duas na maior parte dos aspetos e três em alguns aspetos. O Tribunal analisou igualmente cinco recomendações dos relatórios anuais relativos a 2023 e 2024 que deviam ser executadas até ao final de 2025. Além disso, voltou a avaliar as recomendações dos relatórios anuais relativos a 2017, 2020 e 2021 que ainda não tinham sido totalmente executadas à data do Relatório Anual relativo a 2024, mas que se mantinham pertinentes. Destas, uma não foi aceite e sete foram aceites, mas ainda não totalmente executadas.

6.62. Na sequência das constatações e das conclusões relativas ao exercício de 2025, o Tribunal formula as recomendações que se seguem.

Recomendação 6.1 – Melhorar a escolha e a justificação das opções de custos simplificados

A Comissão deve:

a) promover a utilização, pelas autoridades de gestão, das opções de custos simplificados (normalizadas) "prontas a utilizar" previstas no Regulamento Disposições Comuns e nos regulamentos específicos dos fundos conexos;

b) recordar às autoridades de gestão a obrigação de conservarem a documentação que justifica as opções de custos simplificados de períodos de programação anteriores que permaneçam em vigor e de a atualizarem de forma adequada;

c) continuar a apoiar os Estados-Membros no reforço dos conhecimentos sobre as opções de custos simplificados, incentivando a partilha de boas práticas entre as autoridades de gestão no que diz respeito à configuração e aplicação de opções de custos simplificados, com ênfase especial na redução da complexidade para os beneficiários e os destinatários finais.

Prazo de execução: final de 2027

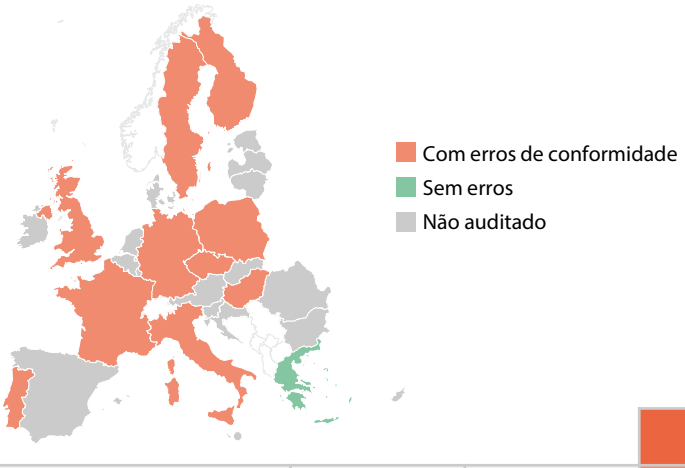
Recomendação 6.2 – Atualizar a avaliação dos riscos no âmbito dos programas Interreg

A Comissão deve avaliar e, se necessário, atualizar a sua avaliação dos riscos dos programas Interreg, tendo em conta os erros detetados este ano pelo Tribunal e o resultado do seu trabalho de auditoria, e agir em conformidade.

Prazo de execução: final de 2027

Anexos

Anexo 6.1 – Amostra do Tribunal relativa a operações em gestão partilhada e erros de conformidade em 2025



Estado-Membro*	Contribuição da UE *(milhões de euros)*	Operações auditadas	Erros de conformidade	
			Quantificados	Não quantificados
República Checa	1 672	16	6	5
Reino Unido	1 601	21	6	4
Alemanha	1 159	16	10	5
Hungria	838	9	9	-
Grécia	598	8	-	-
Interreg**	598	12	5	2
Itália	564	9	5	8
Polónia	551	11	1	-
Suécia	374	9	2	-
França	222	8	2	4
Finlândia	210	4	1	1
Estónia	113	-	-	-
Lituânia	64	-	-	-
Bulgária	57	-	-	-
Espanha	47	-	-	-
Portugal	46	1	1	-
Eslováquia	30	-	-	-
Roménia	27	-	-	-
Chipre	20	-	-	-
Letónia	11	-	-	-
Eslovénia	10	-	-	-
Áustria	2	-	-	-
Luxemburgo	2	-	-	-
Malta	0,9	-	-	-
Bélgica	0,7	-	-	-
Irlanda	0,4	-	-	-
Croácia	0	-	-	-
Dinamarca	0	-	-	-
Países Baixos	0	-	-	-
TOTAL	**8 817,2**	**124**	**48**	**29**

* A amostra do Tribunal não foi concebida para permitir tirar conclusões sobre cada Estado-Membro em separado.
** Interreg VI-B Mar do Norte (Bélgica, Dinamarca, Alemanha, França, Países Baixos e Suécia), Interreg V-A França-Reino Unido e Interreg V-A Bélgica-Países Baixos. Estas contribuições não estão incluídas no mapa.

Fonte: TCE.

Anexo 6.2 – 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 avaliação inconclusiva ou já irrelevante

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Avaliação do Tribunal sobre os 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 *Regulamento Omnibus* 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 *Grupo BEI*, mas excluindo os programas da *Iniciativa PME* lançados antes de 2 de agosto de 2018. Esta obrigação ainda é pertinente. As auditorias do Tribunal relativas a 2020 e 2022 (Iniciativa PME em Espanha) revelaram que estes controlos ao nível dos intermediários financeiros ainda não eram efetuados sistematicamente. Não foram apresentados novos elementos que demonstrem que esta situação foi corrigida em 2025.

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Avaliação do Tribunal sobre os 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	Nível de aceitação	Avaliação do Tribunal sobre os 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 *jovens NEET participantes* 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 programas baseados em regimes nacionais existentes contribuam, de forma eficaz, para os objetivos do programa.
	Recomendação 5.4 – Cumprimento, pelos fabricantes, dos acordos prévios de aquisição de vacinas contra a COVID-19 Verificar se os fabricantes de vacinas contra a COVID-19 cumprem as condições dos acordos prévios de aquisição, nomeadamente no que se refere às estimativas dos custos de produção, à utilização de financiamento antecipado e, quando aplicável, às cláusulas de não obtenção de lucros, e tomar medidas corretivas conforme necessário. (Prazo de execução: dezembro de 2025)	✓		A Comissão tomou algumas medidas e está a analisar possíveis novas medidas à luz das auditorias que realizou recentemente.

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Avaliação do Tribunal sobre os progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2022	**Recomendação 6.1 – Medidas de atenuação dos erros recorrentes** Reforçar as medidas destinadas a corrigir os erros recorrentes, especificamente em relação a custos e projetos inelegíveis, assegurar uma cobertura suficiente do seu próprio trabalho de auditoria no caso de todas as autoridades de auditoria e divulgar os resultados para reduzir a ocorrência e o impacto das despesas irregulares. (Prazo de execução: dezembro de 2025)	✓		A Comissão elaborou um plano de ação, mas o Tribunal observa lacunas na execução e na cobertura.
	Recomendação 6.2 – Notificações relativas a *grandes projetos* No encerramento dos programas de 2014-2020, verificar se apenas foram aceites as despesas relacionadas com grandes projetos que tenham sido notificados, tendo especialmente em conta a situação detetada este ano. (Prazo de execução: até março de 2025, o mais tardar)	✓		Devido à prorrogação dos procedimentos de encerramento, os programas mais afetados por esta questão só serão sujeitos a auditoria no âmbito da Declaração de Fiabilidade relativa a 2026. Por conseguinte, o Tribunal ainda não está em condições de avaliar plenamente se a recomendação foi executada em todos os aspetos, especificamente se as situações apontadas na caixa 6.2 do Relatório Anual relativo a 2022 foram corretamente tidas em conta.

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Avaliação do Tribunal sobre os progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
	Recomendação 6.4 – Controlos específicos das correções financeiras das operações plurianuais durante o encerramento Realizar controlos específicos orientados nas suas auditorias de encerramento do período de 2014-2020, a fim de assegurar que os Estados-Membros aplicaram a correção financeira necessária relativamente aos erros detetados num exercício contabilístico que também afetem as despesas de outros períodos contabilísticos. (Prazo de execução: de fevereiro de 2025 até ao final do encerramento de todos os PO de 2014-2020)	✓		A Comissão introduziu algumas iniciativas, nomeadamente auditorias temáticas e procedimentos de acompanhamento do encerramento, e informou o Tribunal de que irá prestar especial atenção a este aspeto no futuro. O Tribunal continuará a acompanhar os progressos realizados a este respeito.
	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)	✓		A Comissão tomou medidas nesta matéria e tenciona partilhar mais exemplos de boas práticas. Contudo, na sua auditoria relativa a 2025, o Tribunal detetou quatro casos em que considerou que a autodeclaração não constituía prova adequada da elegibilidade dos participantes.

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Avaliação do Tribunal sobre os progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
	Recomendação 6.6 – Reforçar a sensibilização para o risco de fraude com vista a assegurar uma comunicação mais eficaz sobre suspeitas de fraude Planear e executar auditorias temáticas centradas na sensibilização das autoridades de gestão para os riscos e na utilização de ferramentas de exploração de dados e de pontuação do risco para os programas de 2021-2027. (Prazo de execução: para a recomendação 6.6, alínea a), até dezembro de 2025 […])			
	Recomendação 6.7 – Implantação de um instrumento de exploração de dados e de pontuação do risco Antecipar a data de implantação do sistema informático integrado único para a exploração de dados e pontuação do risco de 2028 para 2025, o primeiro ano em que se prevê que seja declarado um montante significativo de despesas relativas a 2021-2027. Entretanto, assegurar que o OLAF, a Procuradoria Europeia e o Tribunal têm acesso à *Arachne*. (Prazo de execução: dezembro de 2025)			A Comissão concedeu acesso ao Tribunal, à Procuradoria Europeia e ao OLAF apenas "caso a caso". O Tribunal reitera que este tipo de acesso não é suficiente para poder realizar o seu trabalho de forma eficiente. A Comissão não aceitou a recomendação de antecipar a data de implantação do sistema.

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Avaliação do Tribunal sobre os progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2023	**Recomendação 6.1 – Fazer o seguimento das insuficiências nos sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros** a) Fazer o seguimento, em tempo útil, de todas as insuficiências nos sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros detetadas e comunicadas no contexto dos trabalhos subjacentes à Declaração de Fiabilidade do Tribunal para o período de 2014-2020 que está em vias de encerramento. b) Em conjunto com as autoridades de auditoria, assinalar os principais ensinamentos retirados do seguimento referido na alínea a) e aplicá-los às disposições relativas ao período de 2021-2027, comunicando às autoridades responsáveis pelos programas dos Estados-Membros as ações necessárias e as boas práticas que as possam apoiar. (Prazo de execução: dezembro de 2025)			A Comissão melhorou o acompanhamento e a análise das causas profundas dos erros, mas existem lacunas na execução e na cobertura.

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Avaliação do Tribunal sobre os progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
	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)	⊗	⊗	

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Avaliação do Tribunal sobre os progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
	Recomendação 6.3 – Dar resposta aos riscos financeiros ao verificar o cumprimento dos objetivos de desempenho Assegurar que os Estados-Membros estabelecem um processo para verificar sistematicamente o cumprimento das obrigações contratuais após o pagamento mediante as quais o beneficiário se comprometeu a cumprir indicadores de desempenho relacionados com as ações realizadas após a execução do projeto. (Prazo de execução: até ao momento de apresentação, pelos Estados-Membros, dos documentos de encerramento dos PO e, o mais tardar, até março de 2026)			O Tribunal reconhece que a Comissão tomou medidas neste domínio, incluindo as auditorias temáticas, e está a executar a recomendação.

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Avaliação do Tribunal sobre os progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
	Recomendação 6.4 – Garantir uma boa preparação antes do encerramento do período de 2014-2020 Elaborar procedimentos de encerramento pormenorizados que visem os riscos assinalados nos relatórios anuais do Tribunal: a) criando um sistema de acompanhamento do encerramento capaz de rastrear o estado de todos os PO de 2014-2020, os montantes efetivamente encerrados durante o ano e no total, os montantes ainda em aberto e as ações cujo encerramento continua pendente; b) divulgando estas informações nos RAA. As informações relativas ao encerramento do período de 2014-2020 devem também incluir a *anulação*, nas contas da Comissão, *das autorizações* de fundos pendentes. (Prazo de execução: junho de 2025)			A Comissão apresentou o painel Launchpad – *2014-2020 Closure monitoring Overview* e tenciona prestar mais atenção a este aspeto no futuro. O Tribunal continuará a acompanhar esta questão.

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Avaliação do Tribunal sobre os progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2024	**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, consequentemente, 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)			A Comissão introduziu uma nova secção na lista de controlo da DCA para o requisito essencial 13 relativo às auditorias das operações. O Tribunal continuará a acompanhar esta questão.

Fonte: TCE.

Capítulo 7

Recursos naturais e ambiente

Índice

	Pontos
Introdução	7.1.-7.15.
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.
Regularidade das operações	7.16.-7.28.
Resultados dos testes das operações	7.16.-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 MARE sobre a regularidade das despesas	7.29.-7.34.
Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) elaborado pela Comissão	7.35.
Análise dos relatórios sobre o desempenho no âmbito da PAC para 2023-2027	7.36.-7.42.
Conclusão e recomendações	7.43.-7.46.
Conclusão	7.43.
Recomendações	7.44.-7.46.
Anexos	
Anexo 7.1 – Amostra de operações e erros de conformidade em 2025	
Anexo 7.2 – Seguimento das recomendações anteriores	

Introdução

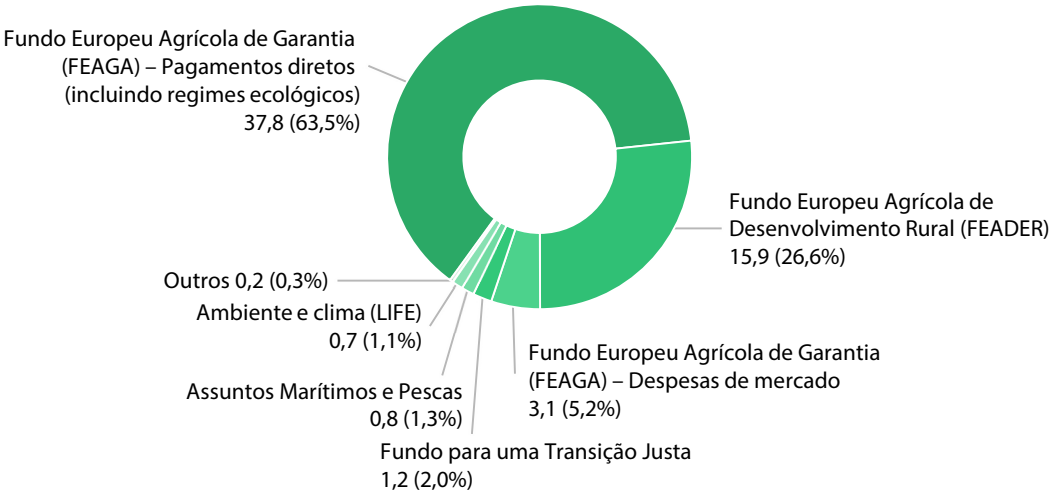
7.1. Este capítulo apresenta os resultados da auditoria do Tribunal à rubrica 3, "Recursos naturais e ambiente", do quadro financeiro plurianual (QFP).
A ***figura 7.1*** mostra uma síntese das principais atividades e despesas ao abrigo desta rubrica em 2025.

Figura 7.1 – Pagamentos e população de auditoria

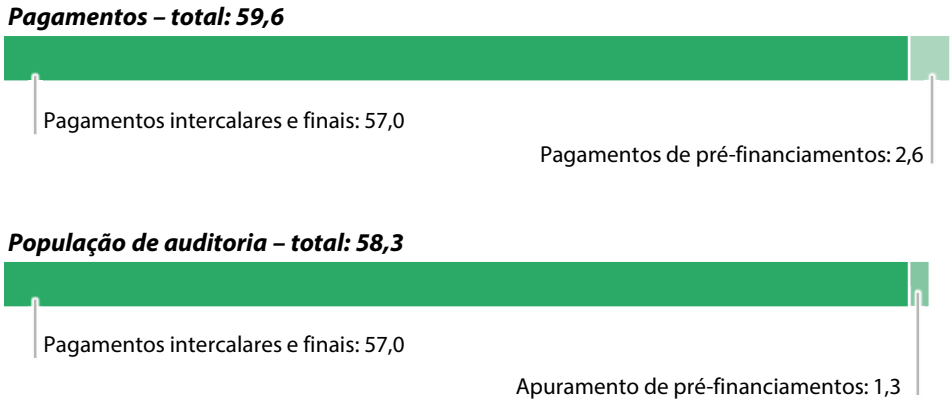
Recursos naturais e ambiente
59,6 mil milhões de euros (33,8% das despesas do orçamento da UE)

Repartição dos pagamentos por fundo em 2025

(mil milhões de euros)



População de auditoria em 2025 em comparação com os pagamentos



Fonte: TCE, com base em dados das *contas consolidadas* da União Europeia de 2025.

Breve descrição

Objetivos e domínios de intervenção

7.2. Em 2025, a *Política Agrícola Comum (PAC)* representou a maior parte (95,3%) das despesas da UE no domínio dos "Recursos naturais e ambiente". A PAC tem três objetivos gerais para o período de 2023-2027[1]:

- 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. 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.

7.4. As despesas ao abrigo desta rubrica do QFP que não estão relacionadas com a PAC (4,7%) abrangem:

- o *Fundo para uma Transição Justa (FTJ)*, que apoia as regiões e as pessoas afetadas pela transição para a neutralidade climática[2] e cujas despesas são geridas pela Direção-Geral da Política Regional e Urbana (DG REGIO);
- as despesas no âmbito da política marítima e das pescas financiadas pelo *Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura (FEAMPA)*, que está sob a alçada da Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas (DG MARE);
- o *programa LIFE* para o ambiente e a ação climática, sob a responsabilidade das Direções-Gerais do Ambiente (DG ENV), da Ação Climática (DG CLIMA) e da Energia (DG ENER).

---

[1] 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), artigo 5º.

[2] Regulamento (UE) 2021/1056 que cria o Fundo para uma Transição Justa, artigo 2º.

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 56,8 mil milhões de euros dos pagamentos da PAC realizados em 2025, um total de 46,2 mil milhões foram-no ao abrigo dos *planos estratégicos da PAC*, ao passo que 10,6 mil milhões foram pagos fora desse âmbito (incluem-se montantes ao abrigo do quadro da PAC para 2014-2022).

7.6. Em 2025, os principais instrumentos de despesa da PAC (ou "intervenções") 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 63,5% das despesas no âmbito da rubrica 3 do *QFP* (37,8 mil milhões de euros em 2025). 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*" (18,8 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*" (9,1 mil milhões de euros), que são regimes voluntários para os agricultores introduzidos no âmbito da PAC para 2023-2027, visam apoiar práticas agrícolas que contribuam para os objetivos climáticos e ambientais e a melhoria do bem-estar dos animais.
- O *apoio associado ao rendimento* (4,5 mil milhões de euros) está relacionado com tipos específicos de setores agrícolas que enfrentam dificuldades, como, por exemplo, a carne de bovino, o leite ou as proteaginosas. A ***caixa 7.1*** apresenta um exemplo.

Caixa 7.1

Exemplo de apoio associado ao rendimento

Na Suécia, uma pequena exploração agrícola com 17 cabeças de gado alimentadas a pasto recebeu apoio associado ao rendimento. A produção de carne de bovino e de produtos lácteos no país baseia-se principalmente em prados e pastagens, que contribuem para a captura e o armazenamento de dióxido de carbono e para a biodiversidade. A imagem mostra os animais do agricultor a alimentarem-se em pastagens naturais. Durante a auditoria, o Tribunal confirmou que o beneficiário respeitou as condições de elegibilidade.

Fonte: TCE.

7.8. Os pagamentos diretos aos agricultores são sobretudo 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 ***1.17***). 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 enviarem os pedidos de ajuda "superfícies" e a apresentarem 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 26,6% das despesas desta rubrica do QFP (15,9 mil milhões de euros) e era composto pelas seguintes categorias:

- pagamentos a agricultores com base em critérios ambientais e climáticos (5,2 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 (10,7 mil milhões de euros) destinados a apoiar o desenvolvimento social e económico das zonas rurais ("não baseados na superfície").

7.11. Em 2025, 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 (8,8 mil milhões de euros).

7.12. As medidas de mercado agrícolas, que representaram 5,2% das despesas da rubrica 3 do QFP (3,1 mil milhões de euros), são compostas por vários regimes, como o apoio a organizações de produtores de frutas e produtos hortícolas e à restruturação de vinhas, cada um com condições de elegibilidade específicas.

7.13. Os 4,7% das despesas da rubrica 3 do QFP que não estão relacionadas com a PAC, respeitantes sobretudo ao FTJ, ao FEAMPA 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 ***1.17***).

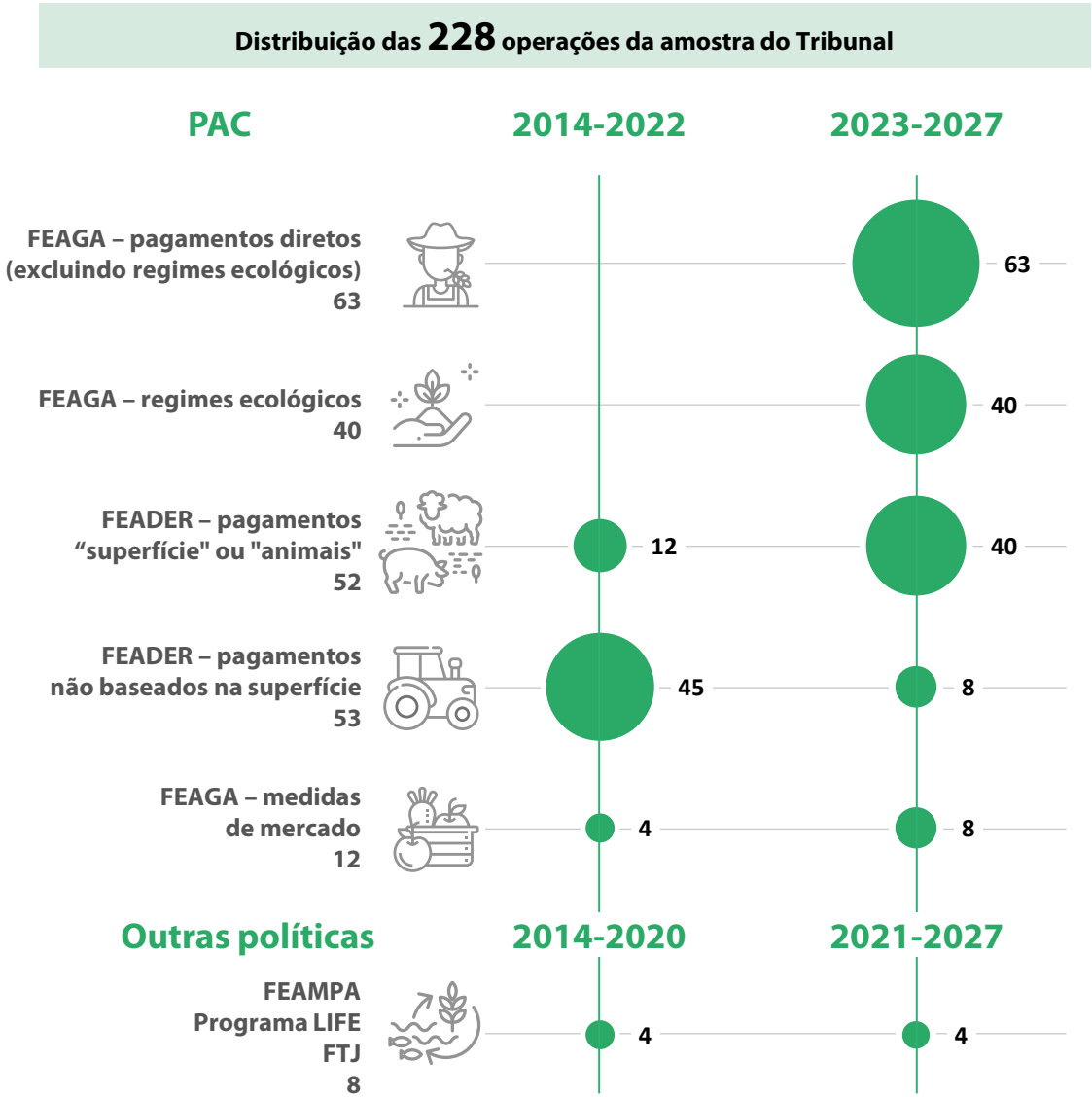
Âmbito e método da auditoria

7.15. O objetivo da auditoria do Tribunal era apresentar uma estimativa do nível de erro desta rubrica do QFP e contribuir para a *Declaração de Fiabilidade (DAS)*. Aplicando a abordagem e o método de auditoria descritos no ***anexo 1.1***, em 2025 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 (ver ***figura 7.2***);

b) as informações sobre a regularidade apresentadas nos *relatórios anuais de atividades* da DG AGRI e da DG MARE e incluídas no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE)* elaborado pela Comissão.

Figura 7.2 – Distribuição da amostra do Tribunal relativa a 2025



PAC Política Agrícola Comum
FEAGA Fundo Europeu Agrícola de Garantia
FEADER Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAMPA Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura

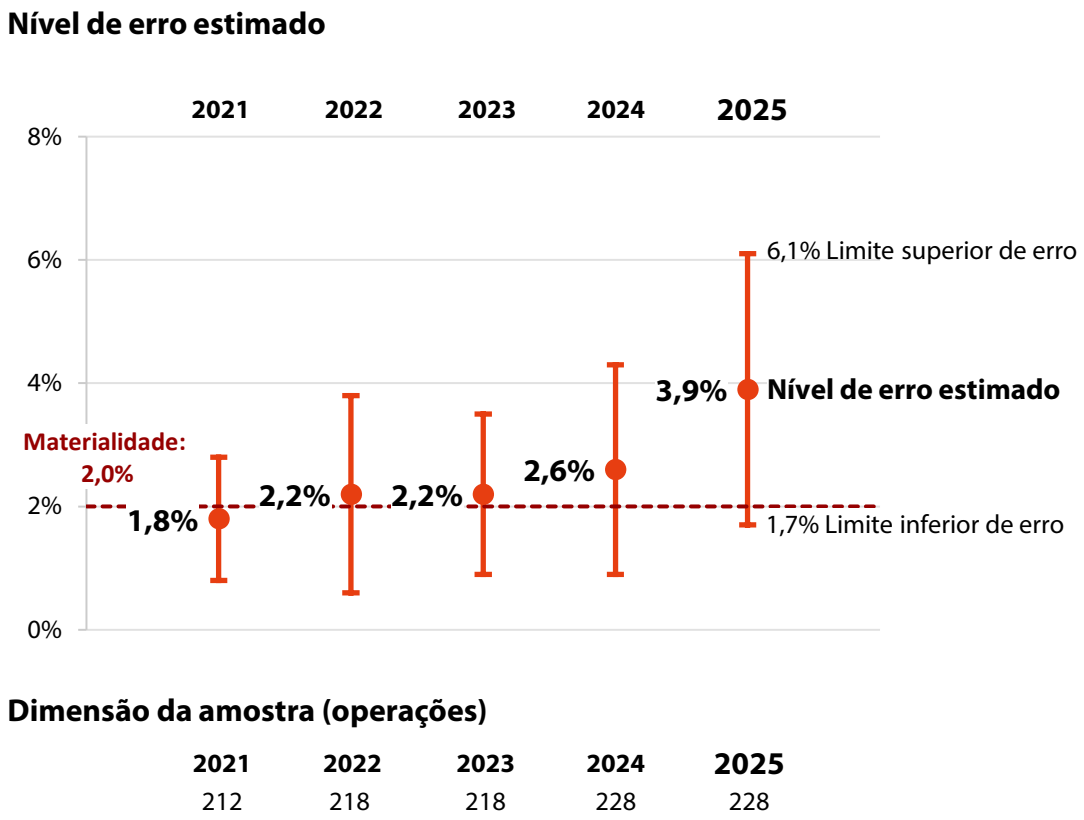
Fonte: TCE.

Regularidade das operações

Resultados dos testes das operações

7.16. Das 228 operações examinadas, 46 (20%) tinham erros. Com base nos 36 erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 3,9% (ver *figura 7.3*). No ano passado, com uma dimensão da amostra de 228 operações, 39 (17%) delas tinham erros, dos quais o Tribunal quantificou 22.

Figura 7.3 – Resultados dos testes das operações

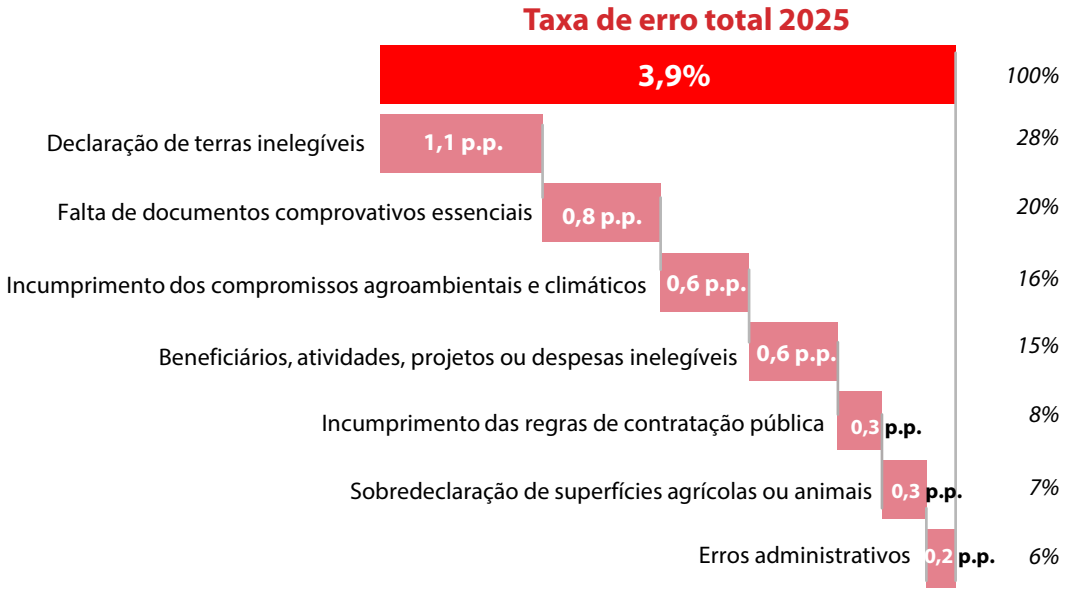


Fonte: TCE.

7.17. Os resultados obtidos pelo Tribunal revelam que o nível de erro foi mais baixo no domínio dos pagamentos diretos (excluindo os regimes ecológicos), que representam mais de metade das despesas da PAC e 49% das despesas desta rubrica do QFP, do que no conjunto dos outros domínios de despesas (regimes ecológicos, desenvolvimento rural, medidas de mercado, FTJ, política marítima e das pescas, ambiente e ação climática), que representam os restantes 51%.

7.18. A *figura 7.4* apresenta a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal para 2025, por tipo de erro. O aumento do nível de erro estimado para 2025 está, em grande medida, relacionado com a declaração de terras inelegíveis pelos beneficiários. O Tribunal observa que, à data da auditoria, a Comissão estava a realizar auditorias de conformidade relacionadas com insuficiências dos sistemas de controlo em que se inseriam os erros subjacentes.

Figura 7.4 – Grande parte do nível de erro estimado diz respeito à declaração de terras inelegíveis



p.p.: pontos percentuais

Fonte: TCE.

7.19. A maioria dos erros quantificáveis detetados pelo Tribunal dizia respeito a operações de pagamentos diretos (17). Observaram-se também erros quantificáveis nas operações relativas ao desenvolvimento rural (14), a medidas de mercado (1) e a outros domínios de intervenção não relacionados com a PAC (4). O Tribunal detetou igualmente 17 casos de incumprimento sem impacto na taxa de erro.

7.20. As autoridades dos Estados-Membros aplicaram medidas corretivas que afetaram diretamente 45 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 0,7 pontos percentuais. Em 19 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 2,4 pontos percentuais. O ***anexo 7.1*** apresenta uma síntese das despesas no âmbito da rubrica 3 do QFP, mostrando os resultados dos testes realizados pelo Tribunal para os 18 Estados-Membros abrangidos pela auditoria[3].

Pagamentos diretos

7.21. Nas 63 operações respeitantes a pagamentos diretos (excluindo regimes ecológicos) testadas, o Tribunal detetou oito erros quantificáveis. Cinco deles resultaram de pequenas sobredeclarações de superfície ou número de animais, dois da declaração de terras inelegíveis e um do cálculo incorreto dos direitos ao pagamento. A ***caixa 7.2*** apresenta um exemplo da inelegibilidade de terras declaradas devido ao incumprimento do requisito relativo à atividade agrícola.

[3] Bulgária, República Checa, Dinamarca, Alemanha, Irlanda, Grécia, Espanha, França, Croácia, Itália, Lituânia, Hungria, Áustria, Polónia, Portugal, Roménia, Eslováquia e Suécia.

Caixa 7.2

Exemplo de incumprimento de um requisito de atividade agrícola nas terras declaradas

Na Grécia, um beneficiário declarou 102 ovinos e caprinos e solicitou o acesso a pastagens públicas. Em conformidade com as regras nacionais, as autoridades gregas atribuíram-lhe 7,14 ha de pastagens permanentes (divididas em seis parcelas) na ilha de Kythnos, a mais de 226 km do estábulo e dos animais do agricultor, em Creta. Não existe nenhuma indicação no registo central de animais das autoridades gregas nem no pedido do beneficiário sobre o transporte dos animais para Kythnos para pastoreio. Segundo as regras nacionais, para serem elegíveis para pagamento a título de "pastagens permanentes em produção", as pastagens permanentes devem apresentar uma densidade mínima de pastoreio. Como não foram transportados animais para Kythnos, a densidade de pastoreio nas parcelas atribuídas foi de zero. O Tribunal constatou também que apenas uma das seis parcelas atribuídas era propriedade pública e que as restantes não deveriam ter sido consideradas como estando sob usufruto legal do beneficiário. À data da auditoria, a Comissão tinha em curso um procedimento de conformidade relativo, nomeadamente, às insuficiências dos sistemas de controlo das autoridades gregas para a verificação do requisito de atividade agrícola.

Fonte: Eurostat – GISCO.

7.22. Nas 40 operações respeitantes a regimes ecológicos testadas, o Tribunal detetou nove erros quantificáveis. Três deles diziam respeito à inelegibilidade de terras declaradas devido à falta de provas de que estas se encontravam sob usufruto legal do beneficiário (ver ***caixa 7.3***). O Tribunal detetou ainda dois erros resultantes da falta de documentação obrigatória, dois do incumprimento dos requisitos de financiamento e dois outros da sobredeclaração de superfícies.

Caixa 7.3

Exemplos de falta de provas sobre a legalidade do usufruto das terras

Exigir que os beneficiários de intervenções baseadas na superfície apresentem provas da legalidade do seu usufruto das terras, seja como parte do pedido ou mediante solicitação, é essencial para evitar pedidos irregulares. Relativamente a três operações na Croácia, o Tribunal constatou que o beneficiário não estava em condições de apresentar provas de que tinha o direito legal de usufruto de uma ou mais das parcelas arrendadas que declarou. Nos termos da legislação croata, os agricultores eram obrigados a apresentar documentos comprovativos da legalidade do seu usufruto das terras arrendadas até 31 de janeiro de 2026. Nem o organismo pagador nem o beneficiário apresentaram provas da legalidade do usufruto em relação às parcelas em causa que estavam registadas como arrendadas. À data da auditoria, a Comissão tinha em curso um procedimento de conformidade relativo às insuficiências dos sistemas de controlo das autoridades croatas quanto ao usufruto das terras.

Desenvolvimento rural, medidas de mercado e outros domínios de intervenção

7.23. O Tribunal examinou 52 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 52 pagamentos, 40 diziam respeito à PAC para 2023-2027 e 12 à PAC para 2014-2022.

7.24. Das 52 operações de desenvolvimento rural relacionadas com superfícies ou animais testadas, 6 tinham erros quantificáveis. Os erros incluíram três casos de sobredeclaração da superfície, dois casos de incumprimento dos compromissos agroambientais e climáticos e um caso de falta de provas da legalidade do usufruto das terras.

7.25. O Tribunal examinou 53 pagamentos ao abrigo do desenvolvimento rural a projetos de investimento, por exemplo em ativos físicos, serviços básicos e renovação das aldeias e desenvolvimento florestal. Dos 53 pagamentos, 8 diziam respeito à PAC para 2023-2027 e 45 à PAC para 2014-2022.

7.26. O Tribunal quantificou erros em oito pagamentos: um relacionado com a PAC para 2023-2027 e sete com a PAC para 2014-2022. Estes pagamentos incluíam um ou mais erros resultantes da declaração de despesas ou atividades inelegíveis, do incumprimento das regras de contratação pública ou do cálculo incorreto da taxa de apoio. A ***caixa 7.4*** apresenta um exemplo de um pagamento relacionado com a PAC para 2014-2022 que tinha vários erros.

Caixa 7.4

Exemplo de um projeto de investimento com vários erros

Na Hungria, uma sociedade de responsabilidade limitada sem fins lucrativos apresentou um pedido de apoio em junho de 2019, em resposta a um convite à apresentação de candidaturas para apoio à cooperação para conceber, desenvolver e promover cadeias de abastecimento curtas e os mercados locais. A decisão de concessão do apoio foi emitida em outubro de 2020. O prazo para a conclusão do projeto (inicialmente, outubro de 2022) foi prorrogado após o seu termo, na sequência de um pedido do beneficiário em junho de 2024.

Os erros detetados pelo Tribunal incluíram o reembolso de custos inelegíveis de arrendamento e mobiliário de um escritório e o envolvimento comercial prévio não divulgado entre o beneficiário e o proponente selecionado no processo de contratação. O Tribunal constatou também que o organismo pagador prorrogou o prazo de conclusão do projeto por mais de um ano e meio.

7.27. Nas 12 operações ao abrigo de medidas de mercado que testou, o Tribunal observou um erro quantificável relativo à sobredeclaração da superfície para replantação de uma vinha.

7.28. Relativamente a outras políticas não relacionadas com a PAC, o Tribunal auditou oito operações e detetou quatro erros quantificáveis. Três deles diziam respeito a custos inelegíveis incluídos em projetos do LIFE e um à sobreavaliação da contribuição em espécie de um beneficiário para um projeto do FTJ.

Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

Comunicação de informações pela DG AGRI e pela DG MARE sobre a regularidade das despesas

7.29. Em 2025, continuaram a ser aplicáveis dois conjuntos de disposições aos relatórios da DG AGRI sobre a regularidade das despesas: o modelo de garantia baseado no desempenho, para as despesas ao abrigo dos planos estratégicos da PAC para 2023-2027; 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. Desde 2024, nem a Comissão nem os Estados-Membros são obrigados a indicar estimativas do risco de erro no momento do pagamento no respeitante às despesas ao abrigo dos planos estratégicos da PAC.

7.30. Cada Estado-Membro deve apresentar à DG AGRI um "*pacote de garantia*", que inclui as contas anuais das despesas, um *relatório anual do desempenho* a apresentar por cada organismo pagador e 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, aos sistemas de governação, ao relatório anual do desempenho e à legalidade e regularidade das despesas dos organismos pagadores fora do âmbito dos planos estratégicos da PAC.

7.31. Em relação às despesas no âmbito dos planos estratégicos da PAC para 2023-2027 (46,3 mil milhões de euros), a DG AGRI avaliou o nível de risco associado às intervenções, baseando-se nos relatórios dos organismos de certificação e no seu próprio trabalho de auditoria. No que se refere a 2025, a Comissão considerou 68% das despesas dos planos estratégicos da PAC como de risco baixo, 24% como de risco médio e as restantes 8% 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 (29,0 mil milhões de euros).

7.32. No respeitante às despesas fora do âmbito dos planos estratégicos da PAC abrangidas pelo quadro de conformidade da política para 2014-2022 (10,6 mil milhões de euros), a DG AGRI continuou a calcular um "risco de erro no momento do pagamento" para os pagamentos diretos, o desenvolvimento rural e as medidas de mercado. Os valores baseiam-se nas taxas de erro comunicadas pelos organismos pagadores, que a Comissão ajusta para ter em conta as suas auditorias e as dos organismos de certificação. Para 2025, a DG AGRI calculou que o "montante estimado em risco no momento do pagamento" era de aproximadamente 3,5% dos 10,6 mil milhões de euros de despesas fora do âmbito dos planos estratégicos da PAC. As percentagens são de cerca de 1,6% para os pagamentos diretos (que representam 0,5 mil milhões de euros), 3,8% para o desenvolvimento rural (8,8 mil milhões de euros) e 2,4% para as medidas de mercado (1,3 mil milhões de euros).

7.33. Globalmente, em 2025, a DG AGRI considerou 64% das despesas da PAC como de risco baixo (77% em 2024), 20% como de risco médio (10% em 2024) e 16% como de risco elevado (13% em 2024). A Comissão destaca três fatores fundamentais que explicam os resultados da avaliação de 2025:

- a colocação sob reserva de todas as despesas da PAC na Grécia, onde o organismo pagador foi submetido a uma moratória no exercício de 2025 na sequência de deficiências persistentes que afetam o cumprimento de vários critérios de acreditação e da imposição de uma correção financeira de 415 milhões de euros[4];
- a melhoria das avaliações pelos organismos de certificação em vários Estados-Membros, incluindo França, no segundo ano de funcionamento das disposições de 2023-2027;
- a aceleração das despesas em alguns Estados-Membros para maximizar a absorção dos fundos antes do encerramento dos programas de desenvolvimento rural de 2014-2022.

7.34. O Tribunal efetuou também uma análise limitada das informações sobre a regularidade constantes do Relatório Anual de Atividades da DG MARE. Observou que a metodologia de cálculo do risco no momento do pagamento e do *encerramento* utilizada pela DG MARE estava em conformidade com as orientações da Comissão.

[4] Decisão de Execução (UE) 2025/1147 da Comissão, de 11 de junho de 2025.

Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) elaborado pela Comissão

7.35. No seu RAGE, a Comissão deixou de apresentar uma estimativa do *risco no momento do pagamento* no domínio dos "Recursos naturais e ambiente", pois apenas 20% da rubrica é abrangida pelos quadros de conformidade da DG AGRI, da DG MARE, da DG ENV e da DG CLIMA.

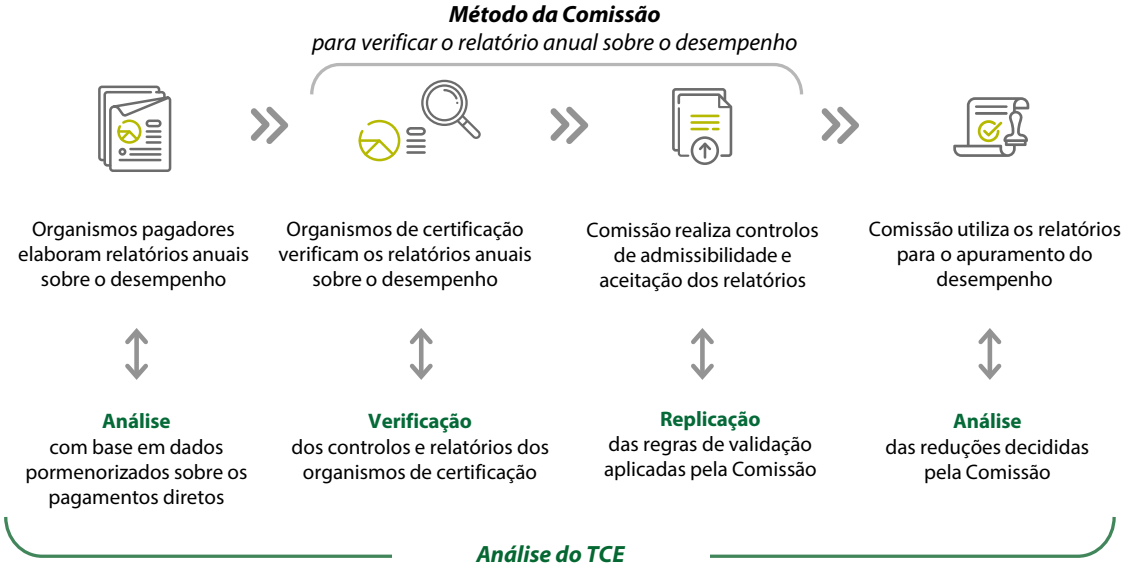
Análise dos relatórios sobre o desempenho no âmbito da PAC para 2023-2027

7.36. Os organismos pagadores elaboram relatórios anuais sobre o desempenho que mostram as realizações e as despesas das intervenções no âmbito dos planos estratégicos da PAC, cuja exatidão é verificada pelos organismos de certificação. Antes de aceitar estes relatórios, a Comissão realiza controlos automatizados com base em regras de validação. Em seguida, utiliza os relatórios e os resultados das verificações dos organismos de certificação para avaliar a coerência entre as realizações comunicadas e as despesas correspondentes. A Comissão pode decidir reduzir as despesas a que não correspondam realizações, mediante o *procedimento de apuramento do desempenho*.

7.37. O Tribunal examinou o método utilizado pela Comissão para dar garantias sobre a exatidão dos relatórios anuais sobre o desempenho dos organismos pagadores relativos ao exercício de 2024. Selecionou 10 organismos pagadores, abrangendo nove Estados-Membros[5], e examinou os principais controlos realizados pelos seus organismos de certificação e pela Comissão para garantir a exatidão dos dados sobre o desempenho. Os relatórios sobre o desempenho foram apresentados à Comissão em fevereiro e março de 2025 e utilizados para o procedimento de apuramento do desempenho em outubro de 2025. A ***figura 7.5*** resume o processo e o método da análise do Tribunal.

[5] Bulgária, Alemanha (Baixa Saxónia-Bremen-Hamburgo), Espanha (Andaluzia e Galiza), França (ASP), Grécia, Hungria, Itália (AGREA), Polónia e Roménia.

Figura 7.5 – Análise do Tribunal à garantia de exatidão dos relatórios sobre o desempenho



Fonte: TCE.

7.38. A análise dos dados subjacentes aos pagamentos diretos realizada pelo Tribunal confirmou os valores comunicados relativamente a 9 dos 10 organismos pagadores selecionados. No relatório anual sobre o desempenho de França, a análise confirmou as discrepâncias significativas (mais de 2%) sinalizadas pela Comissão entre as despesas líquidas e brutas de 5 dos 35 montantes unitários dos pagamentos diretos, que poderão originar reduções das despesas. Confirmou também várias pequenas diferenças (inferiores a 2%) nas despesas e realizações entre os dados subjacentes dos organismos pagadores e os dados comunicados.

7.39. A análise dos relatórios dos organismos de certificação realizada pelo Tribunal confirmou que as informações apresentadas nos relatórios cumpriam os requisitos jurídicos[6]. Em 9 dos 10 relatórios, os organismos de certificação apresentaram provas suficientes dos controlos realizados à exatidão dos dados sobre o desempenho. O organismo de certificação francês só pôde realizar controlos parciais de determinados elementos do relatório sobre o desempenho devido a atrasos na transmissão de dados por parte do organismo pagador.

[6] Regulamento (UE) 2021/2116, artigo 12º, e Regulamento de Execução (UE) 2022/128 da Comissão, de 21 de dezembro de 2021, que estabelece as regras de execução do Regulamento (UE) 2021/2116, artigos 5º a 7º.

7.40. O Tribunal replicou as regras de validação utilizadas pela Comissão para realizar controlos automatizados das conciliações e sinalizar discrepâncias entre as realizações e as despesas comunicadas. Os resultados dos testes do Tribunal foram coerentes com os da Comissão.

7.41. O Tribunal constatou que as reduções realizadas pela Comissão nas despesas dos Estados-Membros no âmbito do procedimento de apuramento do desempenho eram coerentes com os dados constantes dos relatórios anuais sobre o desempenho e com os resultados dos controlos. No caso da Alemanha, parte dos dados destes relatórios foi transmitida à Comissão bastante depois do prazo de apresentação (meados de fevereiro).

7.42. Globalmente, o Tribunal não detetou problemas relacionados com a garantia dada em relação a 8 dos 10 organismos pagadores abrangidos pela análise. No caso de França e da Alemanha, os trabalhos confirmaram que os atrasos na transmissão dos dados afetaram a capacidade dos organismos de certificação para verificar os valores e, por conseguinte, dar garantias sobre a exatidão de algumas das informações comunicadas. O Tribunal observa que, a partir do exercício financeiro de 2025, o procedimento de apuramento do desempenho foi descontinuado.

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 da rubrica "Recursos naturais e ambiente" no seu todo é significativo (ver ponto ***7.16***). Nesta rubrica do QFP, os testes das operações indicam que o nível de erro global estimado se situa em 3,9%.

Recomendações

7.44. O seguimento da recomendação formulada no Relatório Anual relativo a 2022 já foi realizado em 2024[7]. A Comissão executou totalmente esta recomendação.

7.45. O Tribunal analisou igualmente a execução das recomendações dos seus Relatórios Anuais relativos a 2023 e 2024 que exigiam uma execução imediata ou deviam ser executadas em 2025. Uma recomendação formulada no Relatório Anual relativo a 2023 devia ser executada em 2025 (ver anexo 7.2). O Tribunal considera que esta recomendação foi executada.

7.46. Na sequência das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2025, o Tribunal formula a recomendação que se segue.

Recomendação 7.1 – Colaborar com os Estados-Membros para melhorar os controlos sobre o usufruto das terras

No contexto do planeamento da execução da PAC para 2028-2034, a Comissão deve colaborar com os Estados-Membros para melhorar os sistemas de controlo destes com vista a garantir que os beneficiários têm o direito legal de usufruto das terras declaradas.

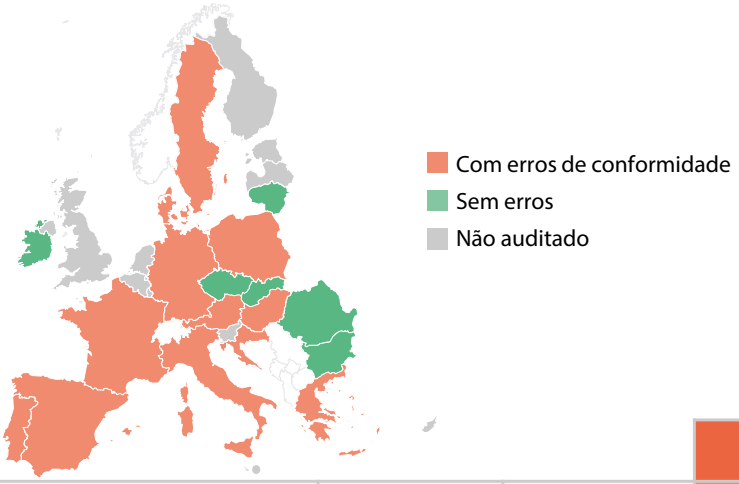
Prazo de execução: 2027

---

[7] Relatório Anual relativo a 2024, anexo 7.2.

Anexos

Anexo 7.1 – Amostra de operações e erros de conformidade em 2025



Estado-Membro	Contribuição da UE *(milhões de euros)*	Operações auditadas	Erros de conformidade	
			Quantificados	Não quantificados
França	9 538	26	5	1
Espanha	7 361	24	4	3
Itália	6 457	17	1	1
Alemanha	6 296	24	5	-
Polónia	5 301	24	-	1
Roménia	3 123	13	-	-
Grécia	2 609	12	3	3
Hungria	1 725	8	2	2
Irlanda	1 466	5	-	-
Bulgária	1 230	4	-	-
Portugal	1 220	6	2	-
Áustria	1 197	9	4	-
República Checa	1 056	5	-	-
Dinamarca	1 023	9	1	5
Lituânia	946	9	-	-
Suécia	918	11	-	1
Eslováquia	913	4	-	-
Croácia	721	10	5	-
Estados-Membros não auditados	4 519	N/A	N/A	N/A
Despesas da PAC	56 900	**220**	**32**	**17**
Outras despesas	2 700	**8**	**4**	**0**
TOTAL	59 600	**228**	**36**	**17**

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão.

Anexo 7.2 – Seguimento das recomendações anteriores

Nível de execução: totalmente executada executada na maior parte dos aspetos executada em alguns aspetos não executada

Ano	Recomendação do Tribunal	Análise do Tribunal aos progressos realizados na execução da recomendação	
		Nível de execução	Observações
2023	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 7.1 Examinar a eficácia das disposições nacionais para impor um limite ao apoio da UE às grandes explorações agrícolas** Tendo em conta que compete aos Estados-Membros orientarem o apoio ao rendimento para os mais necessitados, examinar a eficácia das medidas dos Estados-Membros para impor um limite aos pagamentos diretos às grandes explorações agrícolas. Prazo de execução: 2025		O Tribunal considera que esta recomendação foi executada, na medida em que, quando da elaboração das propostas relativas à PAC para 2028-2034, a Comissão examinou a distribuição do apoio ao rendimento por explorações agrícolas de diferentes dimensões nos Estados-Membros.

Fonte: TCE.

Capítulo 8

Migração e gestão das fronteiras
Segurança e defesa

Índice

	Pontos
Introdução	**8.1.-8.10.**
Breve descrição	8.2.-8.6.
Âmbito e método da auditoria	8.7.-8.10.
Regularidade das operações	**8.11.-8.12.**
Exame de elementos dos sistemas de controlo interno	**8.13.-8.16.**
Avaliação do trabalho das autoridades de auditoria	8.13.-8.15.
Análise das medidas de encerramento da Comissão	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.
Anexo	
Anexo 8.1 – Seguimento das recomendações anteriores	

Introdução

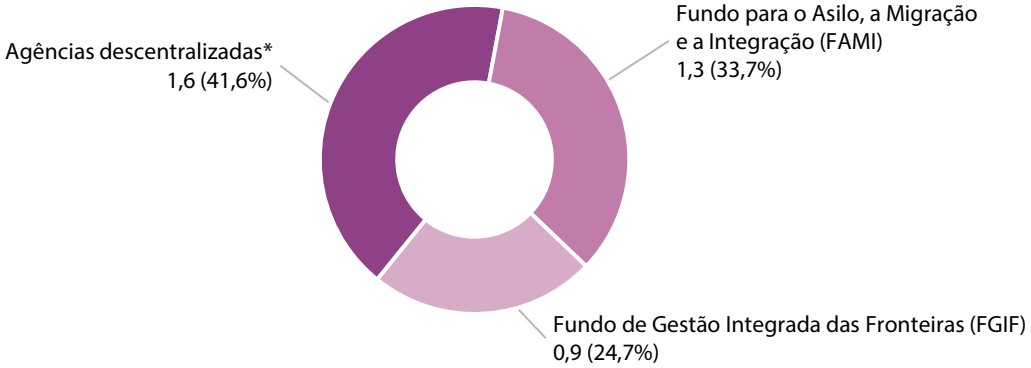
8.1. Este capítulo apresenta os resultados da auditoria do Tribunal às rubricas 4, "Migração e gestão das fronteiras", e 5, "Segurança e defesa", do *quadro financeiro plurianual (QFP)*. A ***figura 8.1*** e a ***figura 8.2*** mostram uma síntese das principais atividades, despesas e população de auditoria ao abrigo destas rubricas em 2025.

Figura 8.1 – Pagamentos e população de auditoria – Migração e gestão das fronteiras

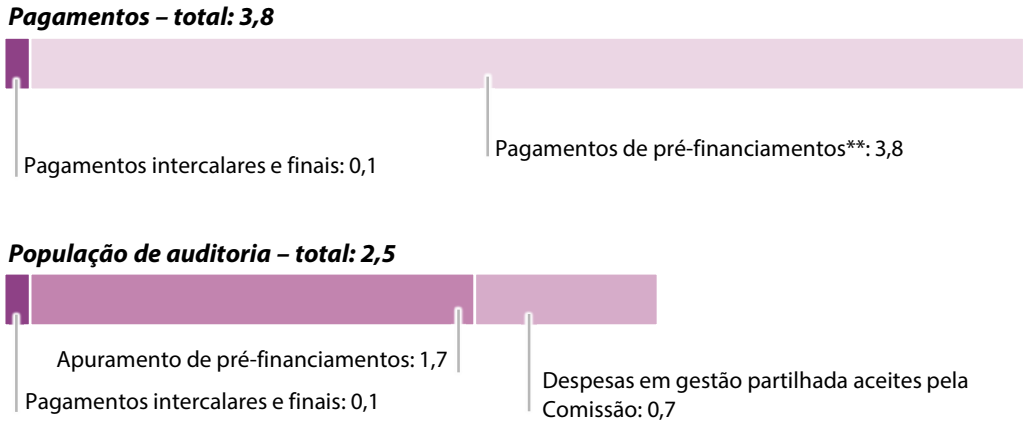
Migração e gestão das fronteiras
3,8 mil milhões de euros (2,2% das despesas do orçamento da UE)

(mil milhões de euros)

Repartição dos pagamentos por fundo/domínio de despesas em 2025



População de auditoria em 2025 em comparação com os pagamentos



* O Tribunal comunica informações sobre os pagamentos às agências descentralizadas no seu relatório anual sobre as agências da UE.
** Incluindo adiantamentos anuais na modalidade de gestão partilhada e pagamentos intercalares ainda não aceites pela Comissão.

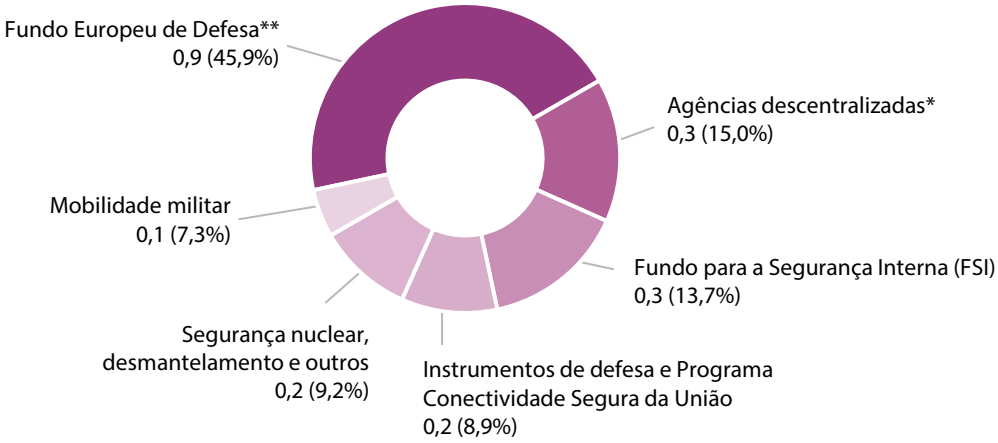
Fonte: TCE, com base em dados das contas consolidadas da UE de 2025.

Figura 8.2 – Pagamentos e população de auditoria – Segurança e defesa

Segurança e defesa
1,9 mil milhões de euros (1,1% das despesas do orçamento da UE)

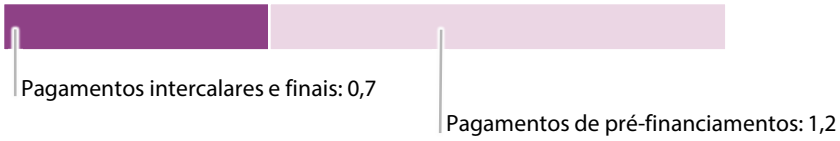
(mil milhões de euros)

Repartição dos pagamentos por fundo/domínio de despesas em 2025

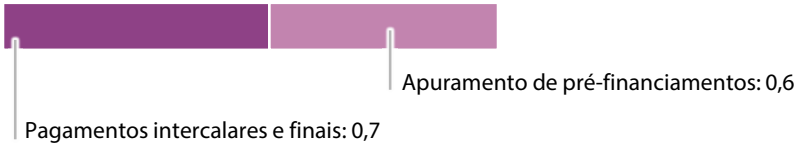


População de auditoria em 2025 em comparação com os pagamentos

Pagamentos – total: 1,9



População de auditoria – total: 1,4



* O Tribunal comunica informações sobre os pagamentos às agências descentralizadas no seu relatório anual sobre as agências da UE.
** Este domínio de despesas inclui o financiamento de projetos a partir de vários fundos (Fundo Europeu de Defesa, Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa e Apoio à Produção de Munições).

Fonte: TCE, com base em dados das contas consolidadas da UE de 2025.

Breve descrição

8.2. As despesas no âmbito da rubrica 4 centram-se no apoio às autoridades nacionais que recebem requerentes de asilo e migrantes imediatamente após a chegada, no desenvolvimento de uma política comum de asilo e migração e na garantia de regressos efetivos. Abrange também o apoio à gestão das fronteiras e à política de vistos. As despesas no âmbito da rubrica 5 incluem *programas* de reforço da segurança e da proteção dos cidadãos europeus, de melhoria das capacidades de defesa da UE e de disponibilização de instrumentos de resposta a situações de crise. Na ***figura 8.3***, o Tribunal mostra os objetivos estratégicos de ambas as rubricas e os fundos e instrumentos conexos.

Figura 8.3 – Objetivos estratégicos e modalidades de execução

Rubrica 4 – Migração e gestão das fronteiras

Modalidade de gestão

Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração

Partilhada
Direta
Indireta

Apoiar serviços de alojamento e acolhimento para requerentes de asilo, medidas de informação em países terceiros sobre os canais de migração legal, formação linguística, assistência a pessoas vulneráveis e cooperação entre os Estados-Membros da UE

Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras

Apoiar medidas comuns para o controlo eficaz das fronteiras externas da UE

Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos

Partilhada
Direta
Indireta

Assegurar uma gestão europeia integrada das fronteiras externas, salvaguardando simultaneamente a livre circulação de pessoas na UE, respeitando os direitos fundamentais e contribuindo para um elevado nível de segurança

Instrumento de Apoio Financeiro aos Equipamentos de Controlo Aduaneiro

Direta

Apoiar a união aduaneira e as autoridades aduaneiras para proteger a UE do comércio desleal e ilegal e garantir a segurança e a proteção na UE, facilitando simultaneamente as atividades comerciais legítimas

---

Rubrica 5 – Segurança e defesa

Partilhada
Direta
Indireta

Fundo para a Segurança Interna

Apoiar redes temáticas de unidades nacionais especializadas e resposta eficaz e coordenada a situações de crise, formação de pessoal e peritos e luta contra a cibercriminalidade

Direta
Indireta

Segurança nuclear, desmantelamento e outros

Proteger o ambiente e a saúde através do desmantelamento seguro de oito reatores nucleares da era soviética e do desmantelamento e gestão dos resíduos de instalações nucleares obsoletas do Centro Comum de Investigação

Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa

Promover a cooperação entre a indústria e os Estados-Membros, apoiar a competitividade da indústria europeia de defesa e melhorar a exploração da investigação no domínio da defesa

Fundo Europeu de Defesa

Promover a competitividade e a capacidade de inovação da base tecnológica e industrial de defesa europeia e aumentar a interoperabilidade entre as capacidades dos Estados-Membros

Apoio à Produção de Munições

Reforçar a indústria de defesa da UE para assegurar o fornecimento de munições e mísseis em tempo útil

Direta

Mobilidade militar

Desenvolver a infraestrutura estratégica de transportes da UE para apoiar a dupla mobilidade

Instrumentos de defesa e Programa Conectividade Segura da União

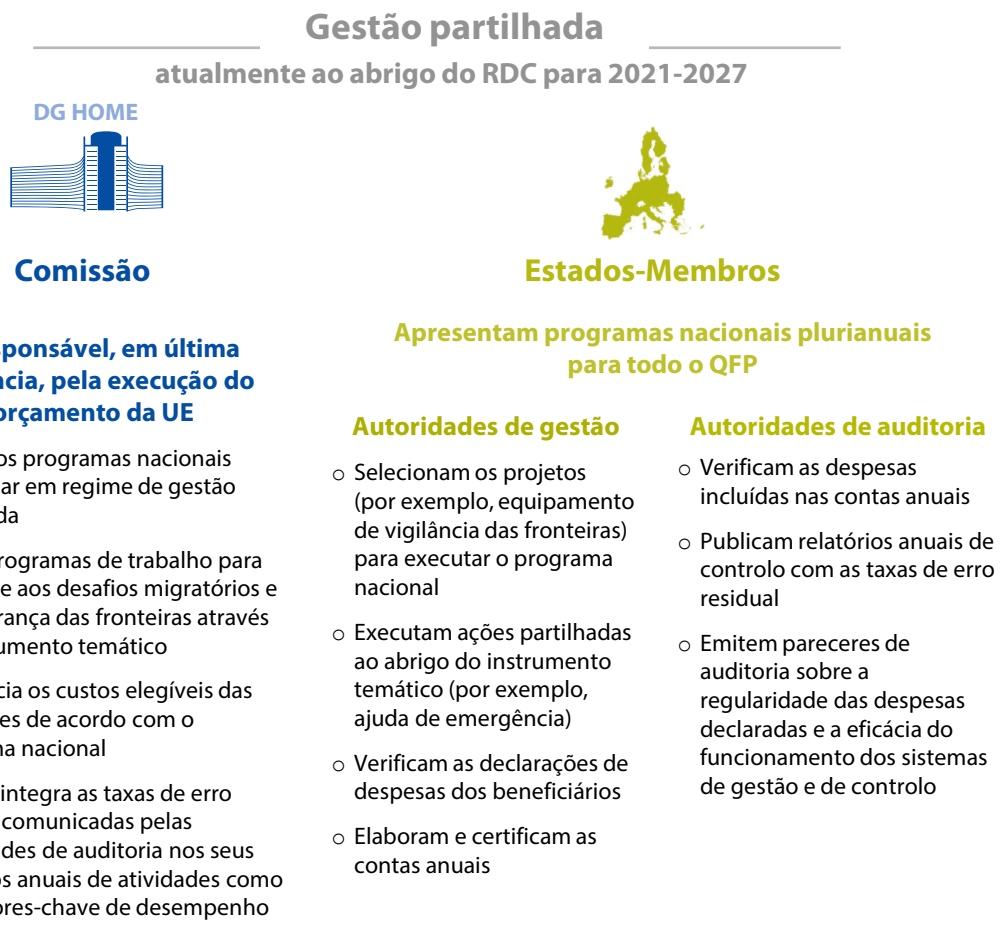
Reforçar a indústria de defesa europeia através da contratação conjunta e garantir o acesso global a serviços de comunicações governamentais por satélite seguros, bem como permitir que o setor privado preste serviços comerciais em toda a UE

Fonte: TCE.

8.3. Outro domínio de despesas significativo é o financiamento de agências descentralizadas. A rubrica 4 do QFP cobre 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). A rubrica 5 do QFP abrange a *Agência da União Europeia sobre Drogas* (EUDA), a *Agência da União Europeia para a Cooperação Policial* (Europol) e a *Agência da União Europeia para a Formação Policial* (CEPOL).

8.4. Na modalidade de gestão partilhada, os Estados-Membros executam programas plurianuais aprovados pela Comissão. Esta modalidade aplica-se à maior parte do financiamento do *Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração* (FAMI), do *Fundo para a Segurança Interna – Fronteiras e Vistos* (FSI – Fronteiras e Vistos) e do *Fundo para a Segurança Interna – Polícia* (FSI – Polícia) para 2014-2020, e dos seus sucessores, o FAMI, o *Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos* (IGFV, anteriormente FSI – Fronteiras e Vistos) e o *FSI* (anteriormente FSI – Polícia) para 2021-2027. No que toca ao FSI – Fronteiras e Vistos e ao IGFV, aplica-se igualmente aos países associados a Schengen: Islândia, Listenstaine, Noruega e Suíça (no período de 2021-2027, todo o financiamento do Listenstaine é executado diretamente pela Comissão). A ***figura 8.4*** apresenta mais pormenores sobre o funcionamento da gestão partilhada.

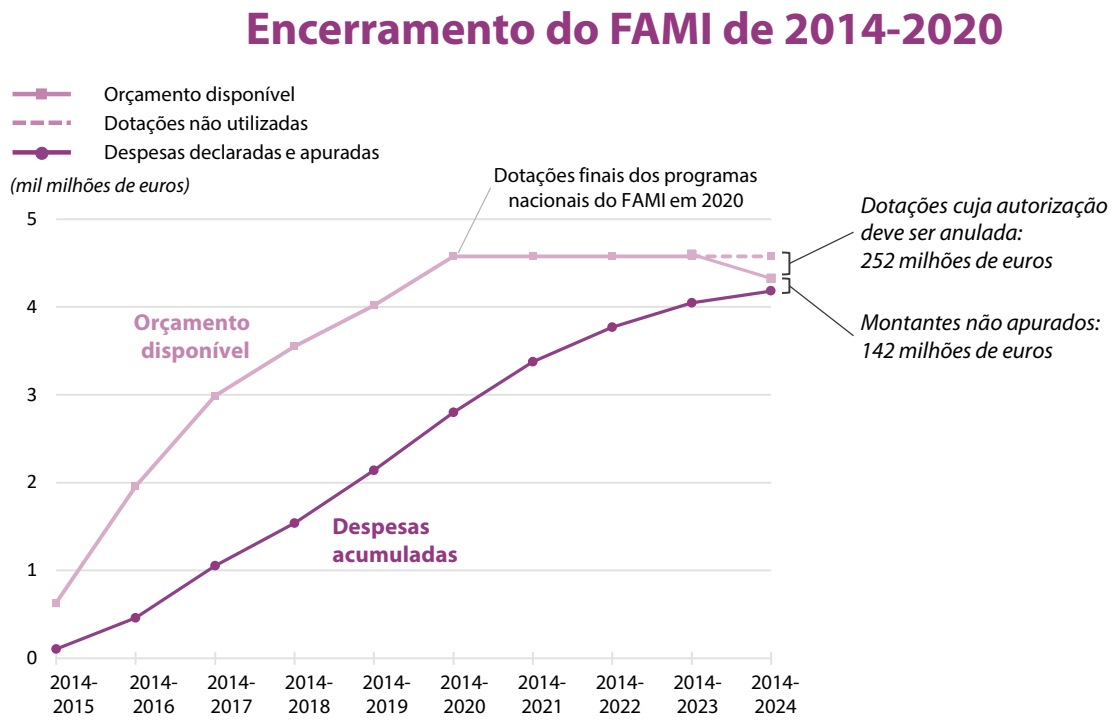
Figura 8.4 – Gestão partilhada: processos de controlo e de garantia para o período de programação de 2021-2027 no domínio da migração, gestão das fronteiras e segurança interna

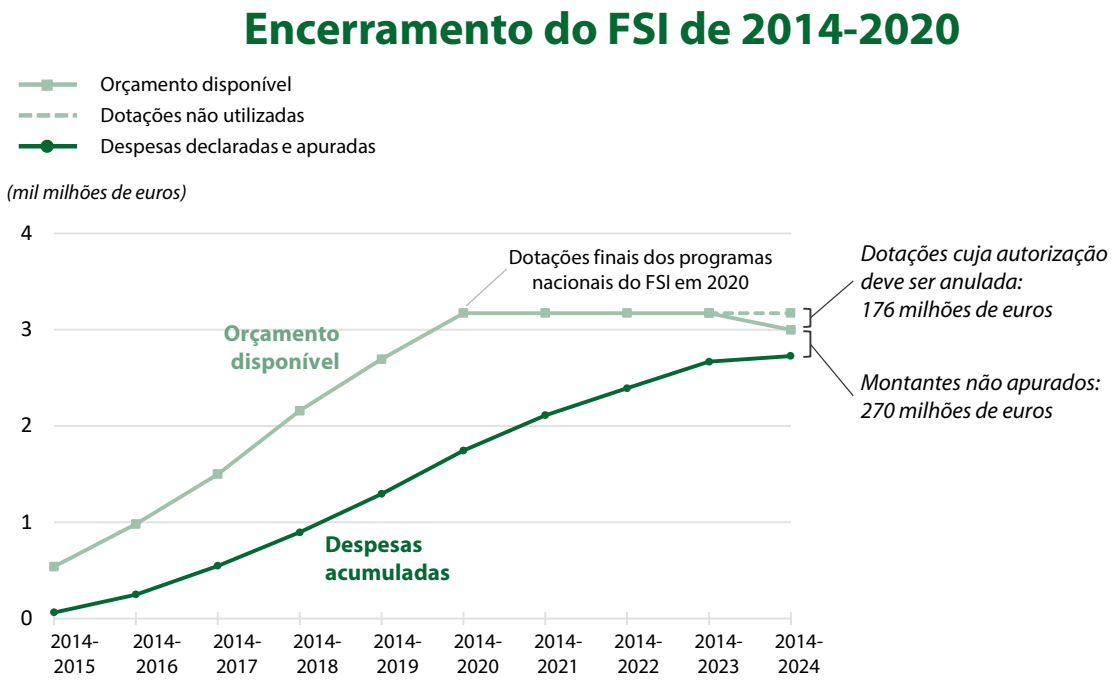


Fonte: TCE.

8.5. As *dotações* definitivas no âmbito dos programas do FAMI e do FSI para 2014-2020 ascenderam a 4 576 milhões de euros e 3 172 milhões de euros, respetivamente. Até ao *encerramento* dos programas, os Estados-Membros tinham declarado despesas acumuladas de 4 324 milhões de euros para o FAMI e 2 996 milhões de euros para o FSI. Ficaram por utilizar dotações num total de 252 milhões de euros (5,5%) e 176 milhões de euros (5,5%), pelo que a sua autorização será anulada. Em 31 de dezembro de 2025, a Comissão tinha aceitado 4 182 milhões de euros e 2 726 milhões de euros de despesas acumuladas no âmbito do FAMI e do FSI, respetivamente, havendo ainda por apurar mais 142 milhões de euros (3,3%) declarados para o FAMI e 270 milhões de euros (9,0%) declarados para o FSI. A ***figura 8.5*** apresenta as despesas declaradas pelos Estados-Membros à Comissão para reembolso desde o início do *período de programação* de 2014-2020 até ao estado atual do processo de encerramento.

Figura 8.5 – Evolução das despesas dos programas do FAMI e do FSI em gestão partilhada em 2014-2020

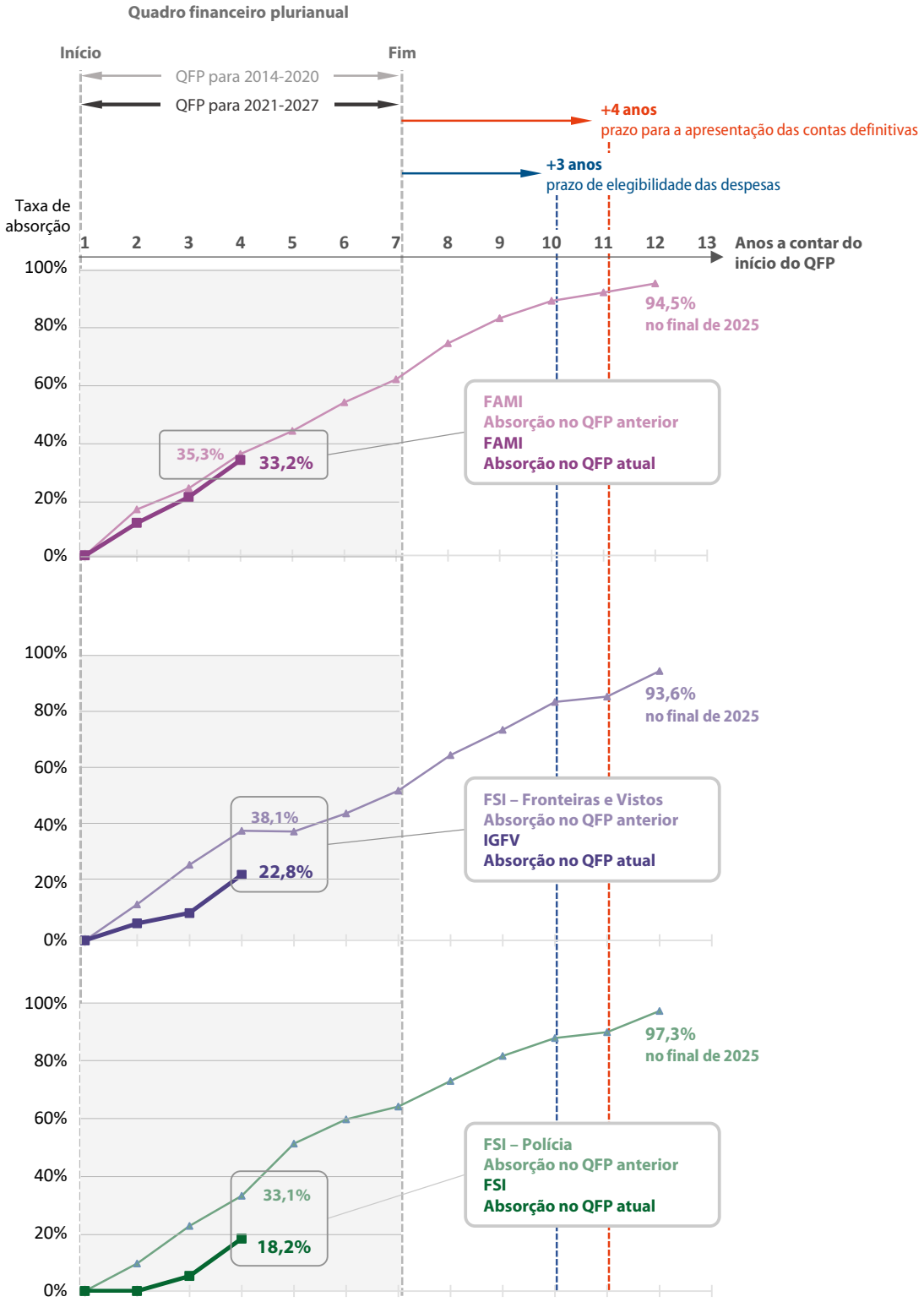




Fonte: TCE, com base nas contas de 2024 apresentadas pelos Estados-Membros e nas decisões de apuramento da Comissão à data de 31 de dezembro de 2025.

8.6. A ***figura 8.6*** mostra as despesas que a Comissão aceitou reembolsar aos Estados-Membros desde o início do *período de programação* de 2021-2027 e compara a absorção com o período anterior até ao ano N+4 (2018 contra 2025) de execução. Uma das principais razões para o atraso na execução é a aprovação tardia da legislação e dos programas de 2021-2027 e a prorrogação do prazo de execução do período de programação de 2014-2020. O ***ponto 2.13*** apresenta também informações sobre a execução destes programas em gestão partilhada.

Figura 8.6 – Evolução das despesas dos programas do FAMI, do IGFV e do FSI em gestão partilhada em comparação com o período anterior



Fonte: TCE, com base nos montantes aceites pela Comissão de acordo com os dados do *SFC Support Portal* em 12 de abril de 2026.

Âmbito e método da auditoria

8.7. Relativamente a 2025, o Tribunal aplicou às rubricas 4 e 5 do QFP a abordagem e o método de auditoria descritos no ***anexo 1.1***. Examinou uma amostra de 28 *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) 11 operações em regime de *gestão partilhada* com os Estados-Membros (Bulgária, Alemanha, França, Países Baixos e Reino Unido, na rubrica 4; República Checa, na rubrica 5);

b) 14 operações no âmbito da *gestão direta* da Comissão (cinco relativas à rubrica 4, nove relativas à rubrica 5);

c) três operações no âmbito da *gestão indireta* (duas relativas à rubrica 4, uma relativa à rubrica 5).

8.8. O Tribunal examinou igualmente sistemas de controlo selecionados, analisando:

a) os *relatórios anuais de controlo* das *autoridades de auditoria* búlgaras, checas e francesas apresentados juntamente com as contas anuais de 2024 relativas ao FSI no âmbito do QFP para 2021-2027;

b) o trabalho realizado por estas autoridades de auditoria relativamente às contas anuais de 2024 do FSI destes Estados-Membros;

c) se estas autoridades de auditoria tinham[1]:

   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.

[1] Como exigido pelo Regulamento (UE) 2021/1060.

8.9. O Tribunal examinou igualmente o encerramento dos programas do FAMI de 2014-2020 nos Países Baixos e no Reino Unido e avaliou as medidas da Comissão para verificar a elegibilidade das despesas declaradas nas contas definitivas.

8.10. Além disso, analisou as informações sobre a regularidade apresentadas nos *Relatórios Anuais de Atividades* (RAA) da Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos (DG HOME) e da Direção-Geral da Indústria da Defesa e do Espaço (DG DEFIS) e incluídas no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução* (RAGE) elaborado pela Comissão.

Regularidade das operações

8.11. Das 28 operações auditadas, 14 tinham *erros*. O Tribunal quantificou 9 erros que tiveram impacto financeiro sobre os montantes imputados ao orçamento da UE. Estes erros diziam respeito a lacunas nos procedimentos de concessão de subvenções e alteração indevida de contratos ou convenções de subvenção e a outros tipos de despesas inelegíveis. A ***caixa 8.1*** apresenta exemplos de erros quantificados pelo Tribunal.

Caixa 8.1

Exemplos de lacunas nos procedimentos de concessão de subvenções

O Tribunal auditou dois projetos do FAMI em regime de gestão partilhada com França. Um oferecia cursos obrigatórios de educação cívica e o outro prestava apoio em matéria de primeiro acolhimento aos requerentes de asilo. O Tribunal verificou a execução do convite aberto à apresentação de propostas publicado em 2022 que levou à concessão destas *subvenções*. O convite exigia que os candidatos prestassem serviços para facilitar a integração de nacionais de países terceiros em França.

O Tribunal constatou que os possíveis candidatos não tinham sido devidamente informados sobre o processo de avaliação. A *autoridade de gestão* aplicou critérios de avaliação diferentes dos publicados no convite à apresentação de propostas (por exemplo, introduziu um novo critério e uma escala de pontos diferente para outro critério). Trata-se de uma violação do princípio da transparência.

O Tribunal considerou que ambos os projetos (com despesas aceites num total de 34,7 milhões de euros e 43,1 milhões de euros, respetivamente) tinham um erro de 10%.

Exemplo de alterações do contrato sem abertura de concurso

O Tribunal auditou um projeto do FAMI em regime de gestão partilhada com o Reino Unido. O projeto foi executado entre fevereiro de 2021 e dezembro de 2023 pela autoridade nacional competente. Envolvia o transporte de menores não acompanhados, adultos e famílias requerentes de asilo que necessitavam de proteção para diferentes locais no Reino Unido e a sua colocação segura, ao abrigo do Programa Nacional de Transferência.

Em novembro de 2021, na sequência de um procedimento de *contratação pública*, o *beneficiário* assinou um contrato de prestação de serviços no valor de 3,3 milhões de libras esterlinas com um prestador de serviços de transporte. O Tribunal constatou que o beneficiário alterou este contrato por três vezes sem um procedimento concorrencial, prorrogando a sua duração e os serviços a prestar e aumentando, em última análise, o valor do contrato para 9,7 milhões de libras esterlinas. Esta alteração substancial do contrato viola as regras aplicáveis em matéria de contratação pública.

Por conseguinte, o Tribunal considerou que 71% das despesas aceites (num montante total de 1,3 milhões de libras esterlinas) eram inelegíveis para financiamento da UE.

Exemplo de alteração substancial de um contrato de mobilidade militar que afeta as respetivas condições de adjudicação

O Tribunal auditou um projeto de transporte de mobilidade militar em regime de gestão direta. O projeto foi executado por um organismo público letão e consistia na aquisição de equipamento de quebra-gelo moderno para dupla utilização militar e civil no Golfo de Riga. A Comissão aceitou todos os custos, exceto o pagamento final, que ocorreu fora do período de execução.

O Tribunal constatou que o beneficiário tinha alterado substancialmente o contrato durante o projeto, violando os princípios da transparência e da igualdade de tratamento. O equilíbrio económico do contrato alterou-se a favor do fornecedor, pois um novo pagamento intercalar antecipou três quartos do pagamento final em cinco meses, o calendário de entrega do navio foi prorrogado e as cláusulas penais inicialmente previstas por atraso na entrega não foram aplicadas.

Por conseguinte, o Tribunal considerou que 25% das despesas aceites (num montante total de 10,1 milhões de euros) eram inelegíveis para financiamento da UE.

8.12. O Tribunal detetou também 17 casos de incumprimento das disposições jurídicas e financeiras, mas sem impacto financeiro no orçamento da UE. Estes casos diziam respeito, por exemplo, a *pista de auditoria* insuficiente, falta de provas de medidas em matéria de conflitos de interesses e insuficiências na conceção das subvenções de *montante fixo*. A ***caixa 8.2*** apresenta exemplos dos erros que o Tribunal detetou.

Caixa 8.2

Exemplo de pista de auditoria insuficiente

O Tribunal auditou um projeto do FAMI em regime de gestão partilhada com os Países Baixos que foi executado ao abrigo do Regulamento FAST CARE entre junho e dezembro de 2023. Envolvia o reembolso parcial às autoridades neerlandesas dos custos de receção e acolhimento de pessoas deslocadas que beneficiaram de proteção temporária na sequência da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia.

O Tribunal solicitou os registos subjacentes ao projeto para poder verificar se o apoio prestado a partir do orçamento da UE dizia respeito a pessoas deslocadas devido à agressão militar. Porém, as autoridades neerlandesas não mantiveram uma pista de auditoria adequada. As orientações da Comissão não exigiam a manutenção de uma pista de auditoria ao nível de cada pessoa, a não ser que uma avaliação dos riscos tivesse determinado um risco específico de *irregularidade* ou *fraude*. Esta situação impediu a verificação dos requisitos de elegibilidade previstos na legislação da UE relativamente ao número de pessoas acolhidas e a duração da estada. Na falta desse registo, o Tribunal não pôde verificar se as despesas resultantes estavam relacionadas com pessoas deslocadas devido à agressão militar.

Por conseguinte, o Tribunal concluiu que o projeto tinha um erro não quantificável.

Exemplos de falta de documentação relativa a medidas em matéria de conflitos de interesses

O Tribunal auditou dois projetos do FAMI em regime de gestão partilhada com França: um oferecia cursos obrigatórios de educação cívica e o outro prestava apoio ao primeiro acolhimento de requerentes de asilo.

Cada projeto abriu um concurso para contratar serviços para a execução da subvenção. O Tribunal examinou estes concursos para verificar se a adjudicação dos contratos cumpria os requisitos aplicáveis à contratação pública.

O Tribunal auditou também um projeto de transporte de mobilidade militar em regime de gestão direta. O projeto foi executado por um organismo público sueco e consistia na construção de um novo túnel com duas vias para dupla utilização militar e civil.

O Tribunal constatou que, nos três casos, os procedimentos de contratação pública realizados pelos beneficiários não mantiveram uma pista de auditoria adequada com a identidade dos membros da comissão de avaliação. Além disso, não foi feita qualquer declaração de conflito de interesses. Assim, o Tribunal não pôde verificar a ausência de conflitos de interesses.

Por conseguinte, concluiu que os três projetos tinham um erro não quantificável.

Exemplo de insuficiências na conceção das subvenções de montante fixo pela Comissão

O Tribunal auditou um projeto no âmbito do *Apoio à Produção de Munições* em regime de gestão direta que visava apoiar a expansão das instalações de produção numa empresa transformadora privada relacionada com a defesa na Alemanha. À data da auditoria, o projeto estava em curso. O Tribunal auditou o primeiro pagamento intercalar.

O projeto é financiado através de uma subvenção de montante fixo determinada com base na estimativa orçamental apresentada na proposta do candidato. O Tribunal considera que esta estimativa não era suficientemente precisa, pois estava previsto desenvolver a exatidão orçamental necessária apenas durante a execução.

Em vários casos, as prestações concretas que estabeleciam as condições para o pagamento não estavam definidas com precisão. Assim, o Tribunal não pôde verificar se os documentos que o beneficiário apresentou à Comissão relativamente a estas prestações concretas cumpriam realmente os requisitos estabelecidos na convenção de subvenção.

Por conseguinte, o Tribunal concluiu que o projeto tinha um erro não quantificável.

Exame de elementos dos sistemas de controlo interno

Avaliação do trabalho das autoridades de auditoria

8.13. As três autoridades de auditoria analisadas (ver ponto ***8.8***, alínea ***(a)***) desenvolveram e aplicaram procedimentos detalhados de qualidade suficiente para a comunicação de informações sobre o seu trabalho nos relatórios anuais de controlo.

8.14. O Tribunal selecionou seis processos de auditoria destas autoridades para controlar o trabalho de auditoria subjacente e verificar se este abrangia três requisitos-chave (RC)[2] específicos:

- RC 12 – auditorias aos sistemas que sejam adequadas;
- RC 13 – auditorias às operações que sejam adequadas;
- RC 15 – procedimentos adequados para a formulação de um parecer de auditoria fiável e para a elaboração do relatório anual de controlo.

8.15. De um modo geral, o Tribunal constatou que as autoridades de auditoria dispunham de programas de auditoria pormenorizados e utilizavam listas de controlo em que apoiar as suas conclusões. No entanto, detetou uma lacuna numa autoridade de auditoria em que uma parte de um custo auditado não era apoiada por provas documentais (ver ***caixa 8.3***).

Caixa 8.3

Exemplo de lacuna no trabalho de uma autoridade de auditoria

Fundo	Lacuna	Impacto potencial
FSI da República Checa	A autoridade de auditoria não obteve toda a documentação necessária para verificar a elegibilidade de determinadas despesas.	Risco de não deteção de despesas inelegíveis

[2] Regulamento (UE) 2021/1060, anexo XI.

Análise das medidas de encerramento da Comissão

8.16. O Tribunal avaliou igualmente as medidas da Comissão para verificar a elegibilidade das despesas de dois Estados-Membros no encerramento do período de programação de 2014-2020. Detetou uma lacuna no encerramento do Reino Unido, pois a Comissão não excluiu da sua decisão de apuramento um montante que o Tribunal tinha anteriormente assinalado como inelegível[3].

[3] Relatório Anual relativo a 2023, caixa 8.1.

Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

8.17. Relativamente ao exercício de 2025, o Tribunal analisou os RAA da DG HOME e da DG DEFIS. A análise visou determinar se estas DG apresentaram as informações sobre a regularidade em conformidade com as instruções da Comissão e se aplicaram de forma coerente a metodologia para estimar as futuras correções.

8.18. O Tribunal constatou que as estimativas elaboradas pelas DG quanto ao risco global no momento do pagamento e do encerramento foram calculadas e comunicadas no RAGE em conformidade com a metodologia. Relativamente às despesas de 2025 (3 782,0 milhões de euros), a DG HOME calculou que o montante total em *risco no momento do pagamento* era de 40,3 milhões de euros (1,1%) e que o montante do risco global no momento do encerramento seria de 36,9 milhões de euros (1,0%), resultantes de correções futuras estimadas. Em 2025, as principais despesas pertinentes da DG DEFIS no âmbito da rubrica 5 do QFP, num montante de 490,7 milhões de euros, estavam diretamente relacionadas com subvenções em gestão direta e indireta ao abrigo dos programas de defesa da UE (a saber, o *Fundo Europeu de Defesa* e os programas que o antecederam, o Apoio à Produção de Munições e o instrumento para reforçar a indústria europeia da defesa através da contratação conjunta). Ainda não estão disponíveis taxas de erro específicas decorrentes da auditoria a este domínio, pois não existem resultados dos controlos *ex post*. Por conseguinte, a DG DEFIS considerou que comunicar uma taxa fixa de 2,0% como estimativa do risco no momento do pagamento era um método conservador.

8.19. Os diretores-gerais da DG HOME e da DG DEFIS declararam que tinham garantias razoáveis de que os recursos afetados às atividades descritas nos RAA tinham sido utilizados para os fins previstos e em conformidade com os princípios da boa gestão, mas com algumas *reservas* no caso da DG HOME. O Tribunal não pôde validar estas declarações com base nos resultados do seu trabalho de auditoria, uma vez que o número de operações que controla corresponde apenas a uma pequena percentagem das operações geridas por estas DG.

Conclusão e recomendações

Conclusão

8.20. O exame realizado pelo Tribunal às operações e aos sistemas salienta três áreas em que é possível melhorar: medidas adequadas para garantir a ausência de conflitos de interesses, gestão adequada dos contratos públicos e manutenção de uma pista de auditoria adequada. Embora não tenha auditado operações suficientes para estimar o nível de erro das rubricas do QFP abrangidas por este capítulo (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 2023 e à recomendação formulada no Relatório Anual relativo a 2024, cujo prazo de execução era o final de 2025. A Comissão executou totalmente duas recomendações e, apesar de não ter aceitado a terceira, ainda assim executou-a em alguns aspetos.

8.22. Na sequência das constatações e das conclusões relativas ao exercício de 2025, o Tribunal formula as recomendações que se seguem.

Recomendação 8.1 – Reforçar a sensibilização das autoridades de gestão dos Estados-Membros quanto às suas obrigações

A Comissão deve tomar medidas para reforçar a sensibilização das autoridades de gestão dos Estados-Membros quanto às suas obrigações relativas à concessão de subvenções e à adjudicação de contratos públicos, especialmente no que diz respeito:

a) às medidas necessárias para garantir a ausência de conflitos de interesses e a documentação adequada dessas medidas;

b) às possíveis consequências da violação das regras nacionais ou da UE aplicáveis à alteração dos contratos públicos;

c) à obrigação de os beneficiários conservarem documentação suficiente para comprovar os custos declarados.

Prazo de execução: final de 2027

Recomendação 8.2 – Rever os controlos de verificação

No caso dos projetos na modalidade de gestão direta, a Comissão deve rever e, se necessário, reforçar os controlos para verificar se:

a) os beneficiários tomaram medidas para comprovar a ausência de conflitos de interesses e as documentaram devidamente;

b) os beneficiários respeitaram as regras nacionais e da UE aplicáveis à alteração dos contratos públicos;

c) a documentação conservada pelos beneficiários é suficiente para comprovar os custos declarados.

Prazo de execução: final de 2027

Anexo

Anexo 8.1 – 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 Tribunal	Nível de aceitação	Avaliação do Tribunal sobre os progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2023	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 1** Fornecer orientações adicionais, às autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela execução do financiamento da DG HOME em regime de gestão partilhada, sobre o cumprimento:			Esta recomendação foi totalmente executada.

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Avaliação do Tribunal sobre os progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
	a) das regras de conservação de documentos comprovativos adequados que possam ser apresentados em caso de controlos ou auditorias; b) da obrigação de respeitar as regras nacionais e da UE em matéria de transparência e igualdade de tratamento quando da concessão de subvenções na sequência de convites abertos à apresentação de propostas.			Em junho de 2024, a Comissão realizou um seminário *online* com as autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela execução do financiamento da DG HOME para dar resposta à parte a) da recomendação (relativa à obrigação de conservar os documentos comprovativos adequados que possam ser apresentados em caso de controlos ou auditorias). A Comissão deu resposta à parte b) da recomendação através da organização, em 27 de outubro de 2025, de uma sessão de orientação destinada às autoridades nacionais responsáveis pela execução dos fundos da DG HOME em regime de gestão partilhada, que tratou das lacunas nos procedimentos de concessão de subvenções e reiterou a necessidade de respeitar os princípios da transparência e da igualdade de tratamento.

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Avaliação do Tribunal sobre os progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2023	**Recomendação 2** Verificar e documentar cuidadosamente os aspetos técnicos das candidaturas a subvenção do Mecanismo Interligar a Europa no âmbito da mobilidade militar durante o procedimento de concessão de subvenções. Em especial, determinar se os projetos de infraestruturas de dupla utilização cumprem as condições de elegibilidade e assegurar que o apoio financeiro da UE não ultrapassa o nível dos requisitos necessários para a dupla utilização.	⊗		A Comissão não aceitou a recomendação. No entanto, o Tribunal observa que, na sequência da auditoria, a Comissão recordou ao beneficiário que deveria descrever de forma mais precisa os elementos da infraestrutura existentes que têm de ser modernizados ou substituídos, bem como os parâmetros futuros que as obras devem cumprir, para que pudessem ser devidamente avaliados à luz dos requisitos da *RTE*-T/do *MIE*.

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Avaliação do Tribunal sobre os progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2024	**Recomendação 2** 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.			Esta recomendação foi totalmente executada. A Comissão deu-lhe resposta organizando, em 27 de outubro de 2025, uma sessão de orientação destinada às autoridades nacionais responsáveis pela execução dos fundos da DG HOME em regime de gestão partilhada, que tratou das lacunas nos procedimentos de concessão de subvenções e reiterou a necessidade de respeitar os princípios da transparência e da igualdade de tratamento, como indicado anteriormente.

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.-9.29.**
Relatório Anual de Atividades da DG MENA	9.24.-9.27.
Relatório Anual de Atividades da DG INTPA	9.28.
Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento da UE	9.29.
Outros elementos	**9.30.**
Conclusão e recomendações	**9.31.-9.33.**
Conclusão	9.31.
Recomendações	9.32.-9.33.
Anexos	
Anexo 9.1 – Pagamentos da DG INTPA, DG ENEST e DG MENA por país	
Anexo 9.2 – Seguimento das recomendações anteriores	

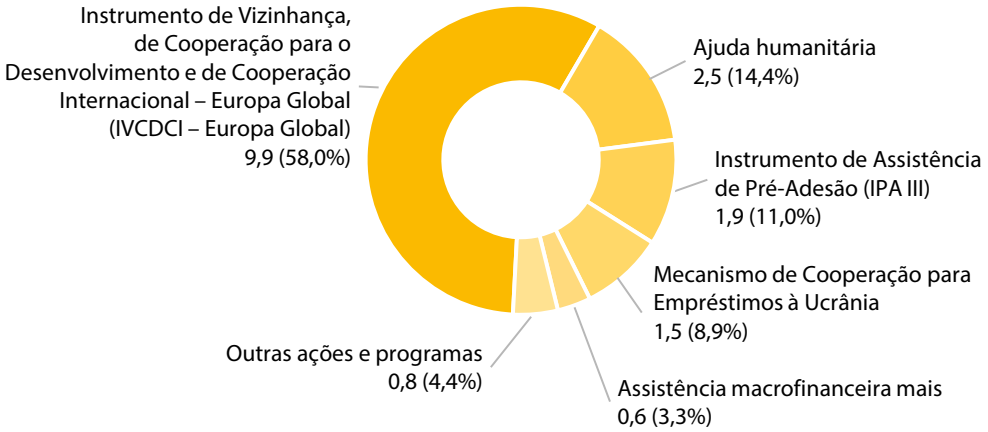
Introdução

9.1. Este capítulo apresenta os resultados da auditoria do Tribunal à rubrica 6, "Vizinhança e mundo", do quadro financeiro plurianual (QFP). A ***figura 9.1*** mostra uma síntese das principais atividades, despesas e população de auditoria ao abrigo desta rubrica em 2025.

Figura 9.1 – Pagamentos e população de auditoria

Vizinhança e mundo
17,2 mil milhões de euros (9,7% das despesas do orçamento da UE)

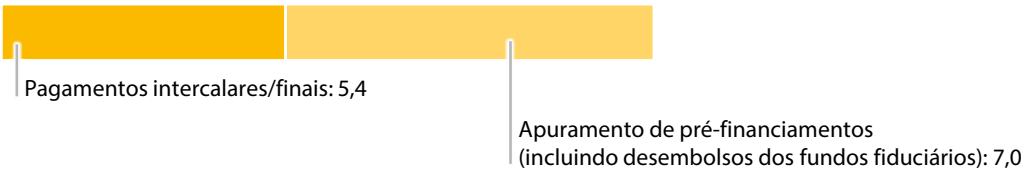
Repartição dos pagamentos por fundo em 2025 *(mil milhões de euros)*



População de auditoria em 2025 em comparação com os pagamentos

Pagamentos – total: 17,2

População de auditoria – total: 12,5



Fonte: TCE, com base em dados das *contas consolidadas* da União Europeia de 2025.

Breve descrição

9.2. A UE executa instrumentos de ação externa em todo o mundo, muitas vezes em ambientes geopolíticos e organizacionais difíceis. Estes instrumentos abrangem regiões diversas, com quadros jurídicos e institucionais variáveis, o que exige que tenham a capacidade de adaptação a diferentes condições regulamentares e operacionais. As despesas deste domínio são canalizadas mediante vários instrumentos, nomeadamente o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global (IVCDCI – Europa Global)[1], o orçamento da ajuda humanitária e o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA III)[2].

9.3. O IVCDCI – 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.

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 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. Em 2025, a rubrica 6 incluiu pela primeira vez pagamentos relacionados com o Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia[3]. Este Mecanismo utiliza receitas provenientes de ativos soberanos russos imobilizados para o serviço e reembolso dos empréstimos de assistência macrofinanceira da UE e do G7 à Ucrânia.

---

[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).

[3] Regulamento (UE) 2024/2773 que cria o Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia e que concede assistência macrofinanceira excecional a esse país.

9.7. As principais direções-gerais (DG) e serviços que executaram as ações externas da UE em 2025 foram a Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA), a Direção-Geral do Alargamento e da Vizinhança Oriental (DG ENEST), a Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (DG ECHO), a Direção-Geral do Médio Oriente, do Norte de África e do Golfo (DG MENA) e o Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI).

9.8. Em 2025, os pagamentos relativos à rubrica "Vizinhança e mundo" ascenderam a 17,2 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 e 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 foram de 15,4 mil milhões de euros em 2024.

Âmbito e método da auditoria

9.9. O objetivo da auditoria do Tribunal era apresentar uma estimativa do nível de erro desta rubrica do QFP e contribuir para a *Declaração de Fiabilidade*. Aplicando a abordagem e o método de auditoria descritos no ***anexo 1.1***, em 2025 o Tribunal examinou, relativamente a esta rubrica do QFP:

a) uma amostra estatisticamente representativa de 138 *operações* que abrange o conjunto de todas as operações de despesas desta rubrica do QFP. O Tribunal incluiu 57 operações da DG INTPA, 30 da DG ENEST, 21 da DG ECHO, 13 do FPI e 12 da DG MENA, bem como cinco operações de outras direções-gerais: Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN, duas operações), Direção-Geral da Educação, da Juventude, do Desporto e da Cultura (DG EAC), Direção-Geral do Comércio e da Segurança Económica (DG TRADE) e Agência de Execução Europeia da Educação e da Cultura (EACEA);

b) uma operação financiada fora do limite máximo anual do QFP, relativa ao Mecanismo para a Ucrânia[4]. Os resultados dos trabalhos de auditoria do Tribunal sobre esta operação não têm *impacto* no *nível de erro estimado* para a rubrica 6 do QFP, mas afetam o nível de erro global estimado pelo Tribunal.

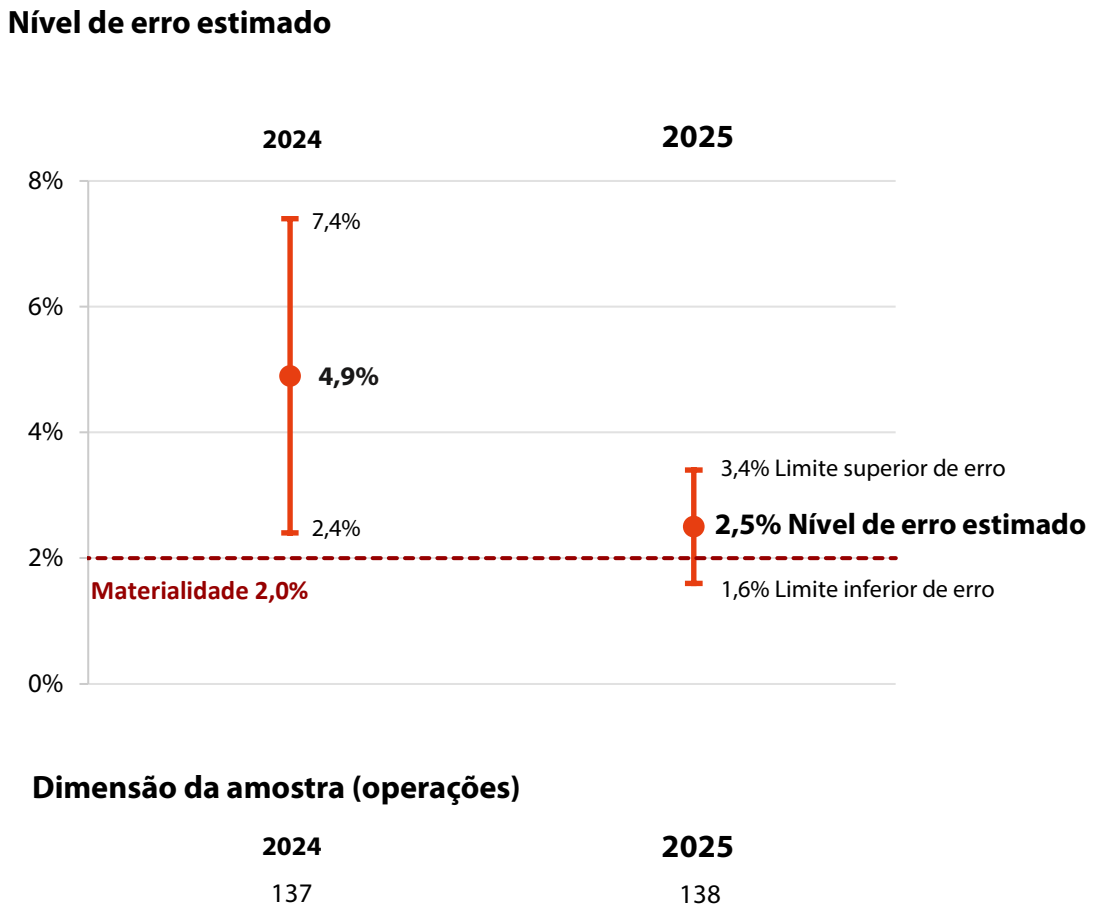
[4] Regulamento (UE) 2024/792 relativo à criação do Mecanismo para a Ucrânia.

9.10. O Tribunal examinou ainda informações sobre a regularidade apresentadas nos *relatórios anuais de atividades* (RAA) da DG MENA e da DG INTPA e posteriormente incluídas no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução* (RAGE) da Comissão.

Regularidade das operações

9.11. Das 138 operações examinadas, 52 (37,7%) tinham erros. Com base nos 43 erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 2,5% (ver *figura 9.2*).

Figura 9.2 – Resultados dos testes das operações

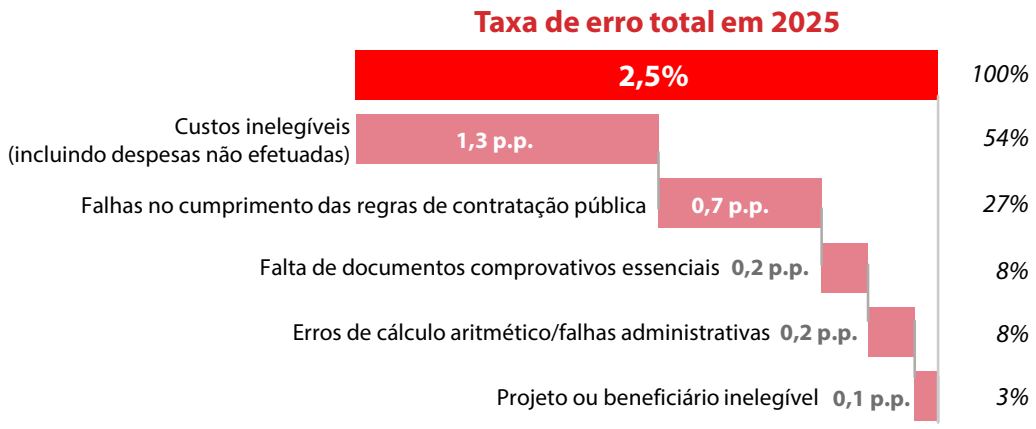


Fonte: TCE.

9.12. Os pagamentos relacionados com o Mecanismo de Cooperação para Empréstimos à Ucrânia ascenderam a 1,53 mil milhões de euros (12% da população de auditoria do Tribunal, ver *figura 9.1*). Este instrumento é temporário e as operações associadas (pagamentos de lucros inesperados à Ucrânia) são fundamentalmente diferentes do resto da população de auditoria desta rubrica. O Tribunal auditou duas operações relacionadas com este Mecanismo, num valor total de 1,23 mil milhões de euros.

9.13. A *figura 9.3* apresenta a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal para 2025, por tipo de erro.

Figura 9.3 – Repartição do nível de erro estimado por tipo de erro



p.p.: pontos percentuais

Fonte: TCE.

9.14. O Tribunal detetou vários tipos de erros, afetando várias operações, que se repetiram ao longo de vários anos de auditoria (ver *caixa 9.1* e *caixa 9.2*). Os principais foram os seguintes:

- inclusão de *custos indiretos* como *custos diretos* na folha de salários;
- falhas no cumprimento das regras de *contratação pública*;
- aplicação de taxas de câmbio incorretas;
- *apuramento* excessivo de pré-financiamentos.

9.15. Tal como em anos anteriores, vários erros assinalados pelo Tribunal diziam respeito a contratos executados em regime de *gestão indireta* por *entidades avaliadas por pilares* (organizações internacionais, instituições financeiras internacionais e agências dos Estados-Membros da UE). 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 entidade sujeita a uma avaliação por pilares, certificando que as informações financeiras divulgadas são apresentadas corretamente, são completas, exatas e elaboradas em conformidade com as obrigações previstas no contrato. Dos 43 erros quantificados (ver ponto *9.11*), 14 diziam respeito a esses contratos, contribuindo com 0,6 pontos percentuais para o nível de erro estimado.

9.16. Este ano, as organizações internacionais concederam ao Tribunal pleno acesso aos documentos de que dispunham para comprovar as operações auditadas. Trata-se de uma melhoria em relação aos anos anteriores, em que o acesso se limitou à consulta temporária por via eletrónica num ambiente apenas de visualização, sem transferência de documentos, o que dificultou o planeamento, a execução e o controlo da qualidade das auditorias. No ano passado, o Tribunal recomendou que a Comissão tomasse 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 Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Recomendou, em especial, que a Comissão garantisse 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[5]. O Tribunal continuará a acompanhar esta questão e a informar sobre a mesma.

9.17. A ***caixa 9.1*** apresenta exemplos de alguns dos erros quantificados pelo Tribunal.

Caixa 9.1

Exemplo de um perito que não cumpria os requisitos de experiência profissional

DG MENA

O Tribunal auditou uma fatura ao abrigo de um contrato de 1,88 milhões de euros para apoio à sociedade civil num país do Norte de África.

O Tribunal analisou os honorários cobrados relativamente a um perito sénior contratado para o projeto. Concluiu que o perito não tinha a experiência profissional mínima exigida para ser considerado perito sénior nos termos do caderno de encargos do contrato. Tendo em conta a duração da experiência profissional, deveria ter sido considerado jovem perito. Além disso, o contratante e a entidade adjudicante não seguiram um procedimento de seleção e aprovação adequado.

Por conseguinte, o Tribunal considerou inelegível a diferença entre a taxa de honorários de perito sénior e a de jovem perito.

[5] Relatório Anual relativo a 2024, ponto 8.13 e recomendação 8.1.

Exemplo de inclusão de custos indiretos na folha de salários

DG INTPA

O Tribunal auditou uma fatura ao abrigo de um *acordo de contribuição* de 7,94 milhões de euros para promover a governação económica regional com uma organização internacional num país da África Ocidental.

Ao examinar as despesas de pessoal, constatou que a organização também incluiu, como custos diretos, despesas indiretas – como a gestão dos vencimentos, a segurança, a informática e a formação. Os custos indiretos incluídos na *remuneração* da organização internacional (até 7% dos custos diretos) não podem ser declarados como custos diretos elegíveis.

Além disso, o Tribunal não recebeu documentos comprovativos para confirmar que estes custos foram efetivamente suportados ou que foram calculados corretamente. Por conseguinte, considerou estes custos inelegíveis.

O Tribunal já assinalou problemas semelhantes em anos anteriores (caixa 9.3 do Relatório Anual relativo a 2024).

Exemplo de custos de transporte inelegíveis devido à falta de documentos

DG INTPA

O Tribunal auditou uma fatura ao abrigo de um acordo de contribuição da UE de 19,20 milhões de euros para atividades de preservação do ambiente num país da África Central.

O beneficiário imputou custos de transporte, declarando a distância percorrida em relação ao projeto financiado pela UE. Contudo, durante a auditoria, o Tribunal não recebeu documentos comprovativos adequados, como ordens de deslocação em serviço, livros de registos dos veículos ou das atividades, para demonstrar que estas viagens estavam efetivamente ligadas à execução da ação da UE.

Na falta de provas fiáveis que sustentem a afetação destes custos ao projeto, o Tribunal considerou-os inelegíveis.

Exemplo de utilização não prevista e subutilização de equipamento

DG INTPA

O Tribunal auditou uma fatura no âmbito de um contrato de *subvenção* de 2,56 milhões de euros para a promoção da energia solar num país do Sudeste Asiático.

Durante a visita no local, o Tribunal examinou 15 painéis solares adquiridos com os fundos do projeto. Estes painéis destinavam-se a criar locais de demonstração que apresentassem aplicações práticas da energia solar para as pequenas empresas.

A auditoria do Tribunal permitiu constatar que o beneficiário manteve os painéis durante cinco anos sem os utilizar. Doou-os depois a uma escola secundária pública, uma utilização não prevista no contrato e que não foi objeto de uma alteração orçamental aprovada. Por conseguinte, o Tribunal considerou estes custos inelegíveis.

Além disso, durante a sua visita à escola, o Tribunal constatou que apenas dois painéis estavam a ser utilizados. Os restantes treze continuam armazenados, sem serem utilizados.

Exemplo de critérios de avaliação não aplicados conforme publicados

DG INTPA

O Tribunal auditou uma fatura no âmbito de um contrato de subvenção de 2,57 milhões de euros a uma organização não governamental (ONG) para atividades de resposta à COVID-19 num país do Sudeste Asiático.

O Tribunal auditou a contratação de serviços de consultoria realizada pela ONG através de um procedimento por negociação. Constatou que a comissão de avaliação não aplicou os critérios de adjudicação nem o método de pontuação estabelecidos nos documentos do concurso: não foram avaliados vários requisitos de qualificação, foram introduzidos critérios adicionais não previstos no processo do concurso e foram utilizadas escalas de pontuação diferentes. Esta situação violou os princípios da transparência e da igualdade de tratamento.

Por conseguinte, o Tribunal considerou que o procedimento de contratação era irregular, o que afetou a elegibilidade dos custos.

9.18. Em 19 casos de erros quantificáveis cometidos pelos beneficiários finais, 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 para este capítulo teria sido inferior em 1,1 pontos percentuais.

9.19. O Tribunal detetou também 33 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

Exemplo de custos de pessoal incorretamente calculados

DG ECHO

O Tribunal auditou as despesas declaradas através de sete faturas diferentes ao abrigo de convenções de subvenção na modalidade de gestão direta celebradas com ONG.

Nos termos destes acordos, os custos de pessoal deveriam ser calculados utilizando taxas diárias baseadas nos custos reais anuais e num número predeterminado de dias úteis, ou aplicando custos unitários coerentes com as práticas de contabilidade de custos estabelecidas pelas ONG.

Porém, em todas as operações auditadas, nenhum destes métodos foi utilizado para calcular os custos de pessoal.

O Tribunal considerou que este método não estava em consonância com as regras aplicáveis, mas não dispunha de informações suficientes para calcular o montante inelegível correspondente.

Exemplo de diferenças nas taxas de câmbio imputadas ao projeto

DG ENEST

O Tribunal auditou uma fatura ao abrigo de um acordo de contribuição de 2,03 milhões de euros para apoio à sociedade civil num país do Cáucaso Meridional.

Nos termos deste acordo, as flutuações das taxas de câmbio só poderiam ser cobertas se estivesse prevista no orçamento uma reserva para imprevistos, o que não era o caso. O Tribunal constatou que as perdas e os ganhos decorrentes da conversão cambial tinham, não obstante, sido registados como despesas do projeto.

O Tribunal considerou que este método não estava em consonância com as regras aplicáveis, mas não dispunha de informações suficientes para calcular o montante inelegível correspondente.

Exemplo de incumprimento dos requisitos de visibilidade da UE

DG ENEST

O Tribunal auditou uma fatura ao abrigo de uma subvenção de 1,0 milhões de euros para o desenvolvimento territorial integrado num país do Cáucaso Meridional. A auditoria incluiu a verificação no local dos trabalhos selecionados.

Durante a visita, o Tribunal constatou que um complexo desportivo e de saúde e o sistema de iluminação exterior financiados pelo projeto não apresentavam qualquer indicação visível do apoio financeiro da UE.

O Tribunal concluiu que este facto violava as obrigações de visibilidade do contrato, que exigiam que os beneficiários publicitassem o financiamento da União e exibissem o logótipo da UE nas infraestruturas financiadas.

9.20. 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. Estes domínios são i) o *apoio orçamental*; e ii) projetos sujeitos à "*abordagem nocional*". Em 2025, o Tribunal auditou quatro operações de apoio orçamental (três em 2024) e 10 operações abrangidas pela "abordagem nocional" (o mesmo que em 2024).

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 2025, o valor dos pagamentos relativos ao apoio orçamental efetuados a partir do orçamento geral da UE ascendeu a 58 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. O âmbito da auditoria da regularidade realizada pelo Tribunal não inclui acontecimentos ocorridos 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 9.3***.

Caixa 9.3

Exemplo de execução eficaz das subvenções

DG INTPA

O Tribunal auditou uma fatura relativa a um contrato de subvenção de uma ONG com um orçamento total de 0,65 milhões de euros num país da África Ocidental. Os objetivos do projeto consistiam em melhorar a qualidade de vida das pessoas com deficiência e promover a integração e a inclusão das crianças e dos jovens afetados por estas condições.

Durante a visita no local, o Tribunal verificou o equipamento e os materiais entregues a vários centros de reabilitação em 2022 e 2023. Inspecionou os elementos adquiridos e considerou-os em excelente estado. O equipamento estava a ser ativamente utilizado e tinha melhorado significativamente a capacidade dos centros para prestarem serviços de reabilitação.

As provas recolhidas durante a auditoria indicaram que os mecanismos de controlo da Comissão contribuíram para garantir que os fundos eram utilizados para o fim a que se destinavam e que a ação produzia os resultados esperados.

Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

Relatório Anual de Atividades da DG MENA

9.24. O Tribunal examinou o RAA da DG MENA relativo ao exercício de 2025. 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 2025 (1,15 mil milhões de euros), a DG MENA estimou que o montante total em *risco no momento do pagamento* era de 11,92 milhões de euros (1,04%). O valor estimado das correções e deduções futuras é de 0,01% do total das despesas pertinentes, enquanto o risco no momento do encerramento é calculado em 1,03%, abaixo do *limiar de materialidade*.

9.26. O risco no momento do encerramento calculado pela DG MENA assenta num estudo sobre a *taxa de erro residual* (TER) realizado por um contratante externo. O estudo estima a taxa dos erros não detetados pelos controlos de gestão da DG MENA em todo o seu domínio de competências e serve de base para avaliar a eficácia desses controlos. O estudo sobre a TER não constitui um *trabalho de garantia de fiabilidade* nem uma auditoria. Para 2025, o estudo examinou uma amostra de 138 contratos encerrados.

9.27. O Diretor-Geral da DG MENA declarou que a exposição financeira da DG foi inferior ao limiar de materialidade da Comissão, que corresponde a 2% do total das despesas aceites de 1,15 mil milhões de euros. 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***).

Relatório Anual de Atividades da DG INTPA

9.28. O trabalho do Tribunal sobre o RAA da DG INTPA relativo a 2025 é apresentado em pormenor no seu Relatório Anual sobre as atividades dos 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento.

Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução do Orçamento da UE

9.29. O Tribunal analisou as informações constantes do RAGE de 2025 da Comissão sobre a estimativa do risco no momento do pagamento nos domínios de intervenção ao abrigo da rubrica "Vizinhança e mundo". A Comissão não apresentou uma estimativa do risco no momento do pagamento para esta rubrica do QFP.

Outros elementos

9.30. O Tribunal auditou uma operação relativa a despesas fora dos limites máximos anuais do QFP (ver ponto ***9.9***). A operação dizia respeito a subvenções concedidas ao abrigo do Mecanismo para a Ucrânia. A auditoria não detetou erros. Dado que estas despesas 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

9.31. 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 2,5%.

Recomendações

9.32. As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às quatro recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2022 são apresentadas no ***anexo 9.2***. No seu Relatório Anual relativo a 2024, o Tribunal informou sobre a situação de três recomendações, concluindo que a Comissão as executou totalmente. Uma quarta recomendação não tinha sido aceite e, por conseguinte, não tinha suscitado qualquer ação.

9.33. Na sequência das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2025, o Tribunal formula as recomendações que se seguem.

Recomendação 9.1 – Melhorar o procedimento de seleção de peritos

A Comissão deve assegurar que o procedimento de aprovação de peritos no âmbito dos contratos de prestação de serviços inclui a verificação de que a duração e o domínio específico da experiência profissional correspondem ao especificado no caderno de encargos.

Prazo de execução: final de 2027

Recomendação 9.2 – Reforçar os controlos para evitar que os custos de remuneração sejam aceites como custos diretos

Relativamente às folhas de salários apresentadas ao abrigo de acordos de contribuição, a Comissão deve emitir orientações suplementares para diminuir o risco de aceitação incorreta, como custos diretos, de despesas que possam ser abrangidas pela remuneração, esclarecendo:

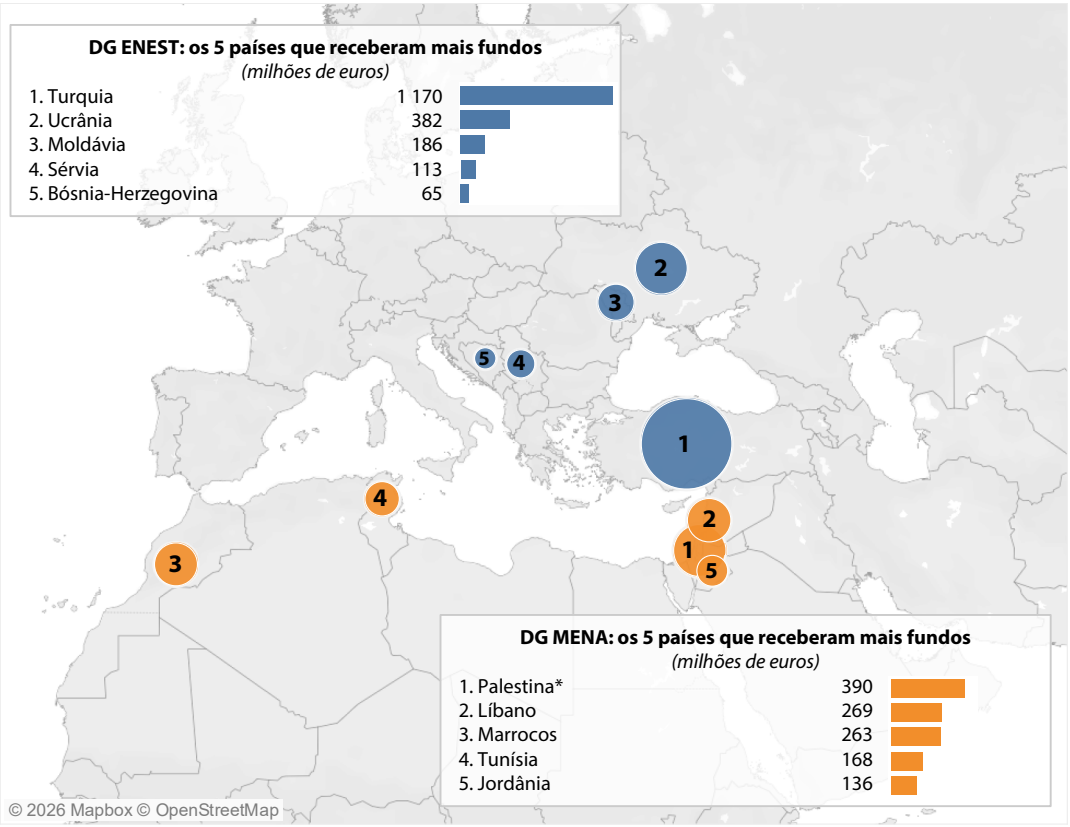
a) a distinção entre custos diretos e remuneração;

b) a necessidade de, nas declarações de despesas relacionadas com folhas de salários, excluir as que não constituem custos diretos elegíveis, mas que podem já estar abrangidas pela remuneração.

Prazo de execução: final de 2027

Anexos

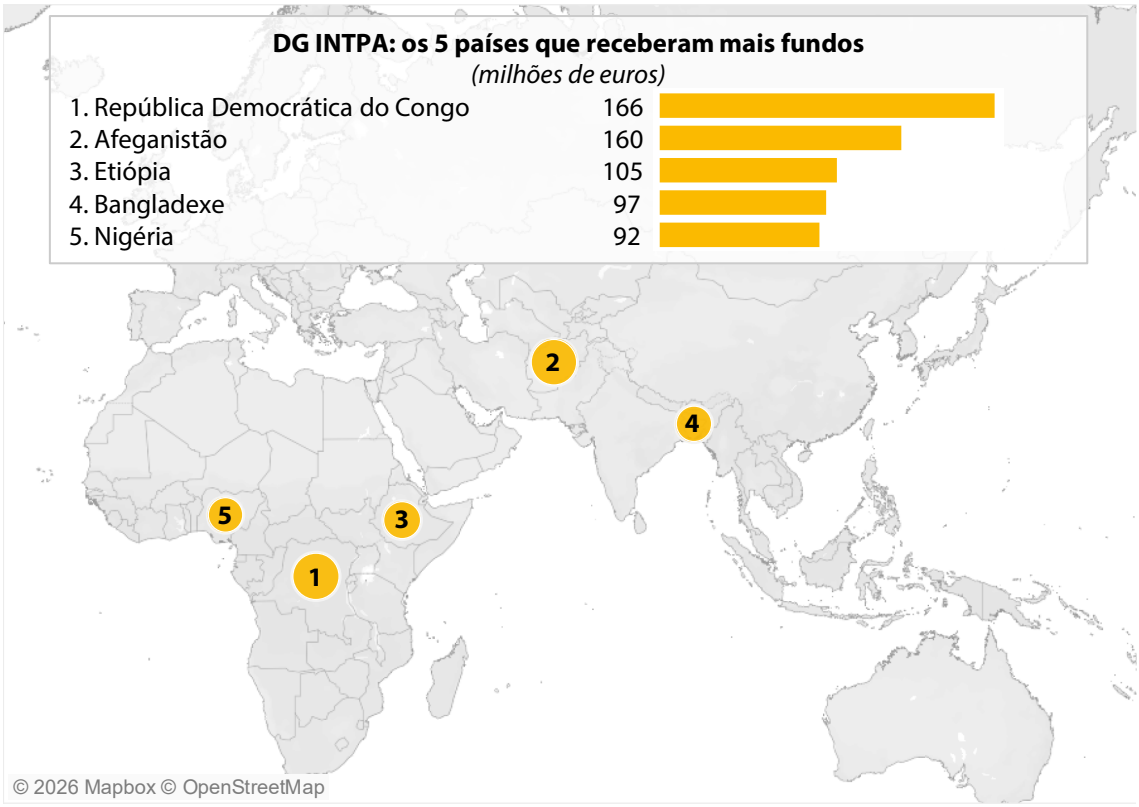
Anexo 9.1 – Pagamentos da DG INTPA, DG ENEST e DG MENA por país



Fonte: mapa de fundo proveniente de © Mapbox e © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

DG NEAR[6]: os 5 países que receberam mais fundos nos anos anteriores (*milhões de euros*)							
2021		**2022**		**2023**		**2024**	
Turquia	127	Ucrânia	714	Turquia	992	Turquia	1 077
Moldávia	109	Tunísia	268	Ucrânia	399	Ucrânia	736
Marrocos	106	Egito	124	Sérvia	338	Palestina*	429
Egito	88	Palestina*	120	Palestina*	223	Tunísia	263
Jordânia	70	Marrocos	102	Marrocos	195	Marrocos	228
* 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.							

[6] Desde 1 de fevereiro de 2025, a DG NEAR foi dividida em duas DG distintas: a DG ENEST e a DG MENA.



Fonte: mapa de fundo proveniente de © Mapbox e © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Além disso, a DG INTPA efetuou pagamentos a programas regionais que abrangem vários países. Em 2025, estes pagamentos ascenderam a 1,1 mil milhões de euros para África, 197,1 milhões de euros para a Ásia e 142,8 milhões de euros para as Américas.

DG INTPA: os 5 países que receberam mais fundos nos anos anteriores (*milhões de euros*)							
2021		**2022**		**2023**		**2024**	
Bangladexe	140	Afeganistão	200	Afeganistão	135	Bangladexe	166
Iraque	103	República Democrática do Congo	79	Bangladexe	120	Afeganistão	120
Paquistão	89	Paquistão	76	Iraque	81	Somália	88
Nepal	85	Etiópia	76	Paquistão	79	Zâmbia	82
Afeganistão	77	Iémen	69	República Democrática do Congo	76	Nigéria	7

Anexo 9.2 – 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	Avaliação do Tribunal sobre os progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
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			
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			

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Avaliação do Tribunal sobre os progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2022	O Tribunal recomenda que a Comissão deve: **Recomendação 3** Estabelecer um calendário adequado para que os relatórios de verificação das despesas emitidos pelos contratantes relativamente a contratos de subvenção estejam disponíveis antes do processamento dos pagamentos ou do apuramento das despesas. Prazo de execução: final de 2025	⊗	✕	
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.-10.3.**
Breve descrição	10.2.
Âmbito e método da auditoria	10.3.
Regularidade das operações	**10.4.-10.21.**
Parlamento Europeu	10.7.-10.9.
Conselho da União Europeia	10.10.-10.11.
Comissão Europeia	10.12.-10.19.
Tribunal de Contas Europeu	10.20.
Serviço Europeu para a Ação Externa	10.21.
Exame de elementos dos sistemas de controlo interno	**10.22.-10.23.**
Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação	**10.24.**
Conclusão e recomendações	**10.25.-10.27.**
Conclusão	10.25.
Recomendações	10.26.-10.27.
Anexo	
Anexo 10.1 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio da "Administração pública europeia"	

Introdução

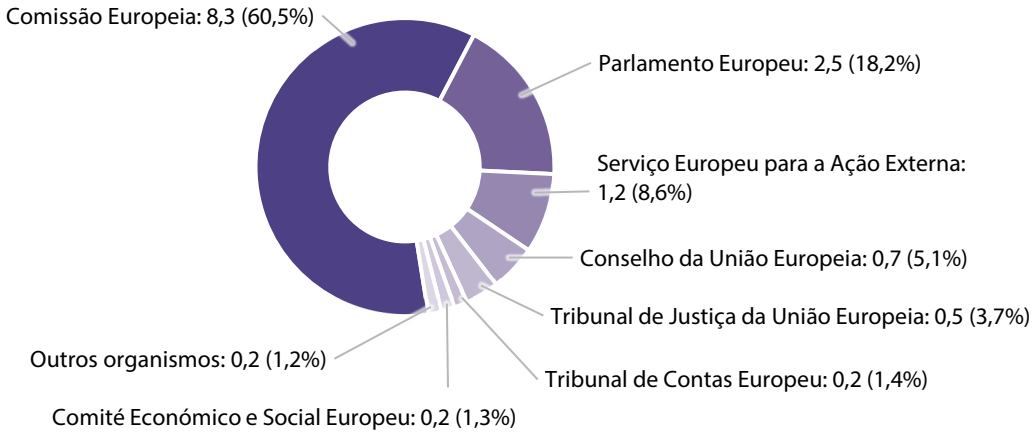
10.1. Este capítulo apresenta as constatações do Tribunal relativas à rubrica 7, "Administração pública europeia", do quadro financeiro plurianual (QFP). A *figura 10.1* mostra uma síntese das despesas dos organismos e instituições da UE no âmbito desta rubrica em 2025.

Figura 10.1 – Pagamentos e população de auditoria

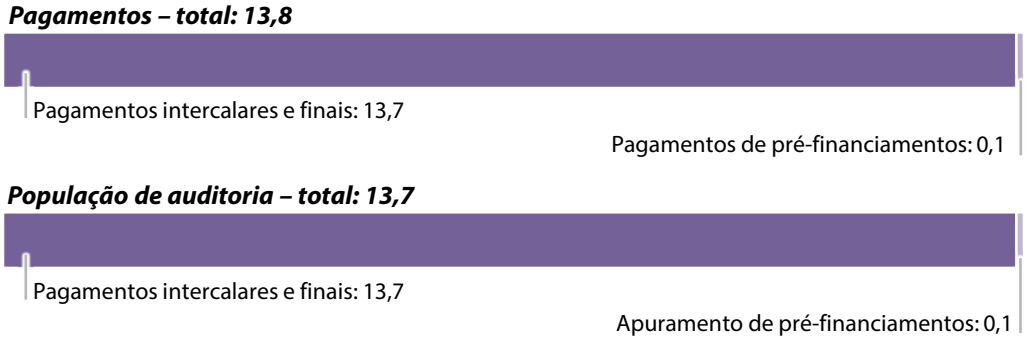
Administração pública europeia
13,8 mil milhões de euros (7,8% das despesas do orçamento da UE)

(mil milhões de euros)

Repartição dos pagamentos por instituição em 2025



População de auditoria em 2025 em comparação com os pagamentos



Fonte: TCE, com base em dados das *contas consolidadas* da União Europeia de 2025.

Breve descrição

10.2. As despesas administrativas incluem as despesas com recursos humanos (incluindo pensões), que, em 2025, representaram cerca de 71% do total, bem como as despesas imobiliárias, de equipamento, 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

10.3. Aplicando a abordagem e o método de auditoria descritos no ***anexo 1.1***, em 2025 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) os sistemas de supervisão e de controlo do Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO), em especial a aplicação das normas de controlo interno, a gestão dos riscos e os controlos-chave;

c) 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 administrativas[1], referidas no *Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução* elaborado pela Comissão.

[1] A Direção-Geral dos Recursos Humanos e da Segurança (DG HR), a Direção-Geral dos Serviços Digitais (DG DIGIT), o Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO) e o Serviço de Infraestruturas e Logística em Bruxelas (OIB) e no Luxemburgo (OIL).

Regularidade das operações

10.4. Das 70 operações examinadas, 18 (26%) tinham erros. Com base nos 9 erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro é inferior ao *limiar de materialidade*.

10.5. Os *erros quantificáveis* detetados diziam respeito às despesas do Parlamento Europeu, do Conselho da União Europeia, da Comissão Europeia e do *Serviço Europeu para a Ação Externa*. Consistiam sobretudo em insuficiências nos processos de *contratação pública*, como a falta de documentação essencial. O Tribunal detetou erros não quantificáveis relativamente ao Parlamento Europeu, à Comissão Europeia, ao Tribunal de Justiça da União Europeia e ao Serviço Europeu para a Ação Externa. Não encontrou questões significativas relativamente 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 de Contas Europeu comunicou uma questão (ver ponto ***10.20***). Quando os erros dizem respeito a processos de contratação pública, o Tribunal comunica-os principalmente na secção relativa à instituição que geriu o processo em causa.

10.6. É aplicável um erro não quantificável a todas as instituições sediadas no Luxemburgo. Refere-se a um pagamento de despesas de transporte efetuado a uma associação de pais que gere o transporte de crianças para as Escolas Europeias no Luxemburgo. O Tribunal constatou que não existe um quadro contratual escrito que estabeleça os direitos e as obrigações das partes envolvidas e as condições para o cálculo, a verificação e a realização desses pagamentos. Esta situação gera incerteza quanto às responsabilidades e pode dificultar a resolução de litígios ou erros na faturação.

Parlamento Europeu

10.7. O Tribunal examinou 15 operações e constatou que duas tinham erros quantificáveis. Um erro dizia respeito a um pagamento efetuado a um grupo político. Este grupo adjudicou um contrato sem procurar propostas suficientes, ao contrário do exigido pela regulamentação do Parlamento Europeu[2], o que restringiu a concorrência. Relativamente a outro contrato relacionado com este pagamento, não havia uma distinção clara entre critérios de seleção e de adjudicação, e a ponderação dos critérios de adjudicação não era suficientemente pormenorizada. Esta situação afetou a transparência do processo de avaliação.

10.8. O outro erro dizia respeito a um *procedimento de contratação* que envolvia um contrato-quadro no domínio da informática com uma duração de 6 anos, que não estava suficientemente justificada. O *Regulamento Financeiro* limita os contratos-quadro a 4 anos, exceto em casos devidamente justificados.

10.9. Além disso, o Tribunal detetou uma operação com um erro não quantificável, paga pela Comissão Europeia, cujo procedimento de contratação foi gerido pelo Parlamento Europeu. O procedimento não tinha a documentação exigida pelo Regulamento Financeiro.

Conselho da União Europeia

10.10. O Tribunal examinou quatro operações e constatou que duas tinham erros quantificáveis. Um deles dizia respeito a um pagamento de serviços informáticos por parte de um prestador de serviços externo, em que um critério para determinar a taxa horária de um consultor não foi devidamente aplicado.

10.11. O segundo erro quantificável referia-se a um contrato gerido pela Comissão Europeia, tal como indicado no ponto ***10.16***.

---

[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.

Comissão Europeia

10.12. O Tribunal examinou 25 operações e constatou que três tinham erros quantificáveis.

10.13. Um destes erros dizia respeito ao pagamento indevido de um subsídio de reinstalação a um pensionista. O Tribunal concluiu que os controlos existentes eram insuficientes para evitar a determinação incorreta dos direitos do pensionista neste caso.

10.14. Os outros erros referiam-se a duas operações relacionadas com edifícios afetadas por lacunas nos procedimentos de contratação e pela falta de documentos essenciais. Relativamente à primeira destas operações, o Tribunal não obteve provas de que a documentação essencial (como um convite à apresentação de propostas, o caderno de encargos ou a confirmação da nomeação de uma comissão de abertura e avaliação) estava disponível, como obriga o Regulamento Financeiro para os procedimentos por negociação.

10.15. A segunda envolveu um pagamento por obras de adaptação de um centro de dados, representando mais de 50% dos custos totais do contrato de arrendamento desse centro. A prospeção de mercado que precedeu o procedimento por negociação para adjudicação do contrato de arrendamento estava substancialmente incompleta, uma vez que abrangia apenas os custos de arrendamento, mas não as obras de adaptação. Assim, estas obras não foram objeto de qualquer avaliação independente ou comparação concorrencial dos custos. Por conseguinte, o Tribunal considera que o procedimento por negociação não cumpriu os requisitos do Regulamento Financeiro. O Tribunal constatou igualmente a falta de documentação essencial, como nos casos mencionados no ponto ***10.14***.

10.16. Além disso, o Tribunal detetou erros quantificáveis em três operações incluídas na amostra relativas a outras instituições, cujos procedimentos de contratação foram geridos pela Comissão Europeia. Uma operação, cujo pagamento foi efetuado pelo Conselho da União Europeia, prendia-se com a aquisição de equipamento de escritório. O contrato-quadro conexo incluía uma cláusula de revisão dos preços que não estava em conformidade com a legislação da UE em matéria de contratação pública, visto que não remetia para um índice independente, uma fórmula ou um índice de referência verificável. Por conseguinte, não tinha a objetividade e transparência exigidas pelo Regulamento Financeiro.

10.17. Na segunda operação, cujo pagamento foi efetuado pelo Serviço Europeu para a Ação Externa, o convite à apresentação de propostas não continha critérios de seleção e adjudicação, ao contrário do exigido pelo Regulamento Financeiro.

10.18. A terceira operação, cujo pagamento foi efetuado pelo Tribunal de Contas Europeu, dizia respeito a um contrato para a aquisição de equipamento e de serviços profissionais. A duração específica de 6 anos do contrato não foi suficientemente justificada. Este caso é semelhante ao referido no ponto ***10.8***.

10.19. Outra operação relacionada com edifícios classificada como um erro não quantificável dizia respeito a um contrato gerido pelo Parlamento Europeu, tal como referido no ponto ***10.9***.

Tribunal de Contas Europeu

10.20. O auditor externo independente da instituição examinou duas operações e assinalou um erro quantificável relativo a um contrato gerido pela Comissão Europeia, como indicado no ponto ***10.18***.

Serviço Europeu para a Ação Externa

10.21. O Tribunal examinou 15 operações. Detetou um erro quantificável, relativo a um contrato gerido pela Comissão Europeia, como indicado no ponto ***10.17***.

Exame de elementos dos sistemas de controlo interno

10.22. O Tribunal examinou os sistemas de supervisão e de controlo do Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO) descritos no ponto ***10.3***, alínea ***(b)***. Constatou que, das oito unidades do Serviço, apenas uma tinha revisto recentemente os seus *lugares sensíveis*. Além disso, a estratégia antifraude do PMO para 2022-2024 não tinha sido atualizada e não havia uma avaliação formal e atempada da execução das ações previstas no plano de ação associado.

10.23. Desde 2019, o PMO tem vindo a automatizar progressivamente os seus controlos para verificar a elegibilidade dos pensionistas para continuarem a beneficiar dos pagamentos da pensão. Ao rever a funcionalidade utilizada para manter os registos de prova de vida dos pensionistas no sistema informático do PMO, o Tribunal constatou a falta de:

a) revisões regulares dos direitos de acesso dos utilizadores;

b) um processo de acompanhamento para assinalar os pensionistas sem registos de prova de vida e subsequente seguimento;

c) procedimentos formais a aplicar pelos funcionários responsáveis pela introdução de dados e pelos validadores em relação ao tratamento das declarações de vida dos pensionistas e à verificação da identidade dos pensionistas quando de visitas presenciais ou chamadas telefónicas.

Esta situação pode comprometer a *eficácia* dos controlos automatizados do PMO, aumentando o risco de pagamentos indevidos e a necessidade de os recuperar.

Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

10.24. 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 ***10.4***).

Conclusão e recomendações

Conclusão

10.25. 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

10.26. O seguimento da recomendação dirigida ao Parlamento Europeu no Relatório Anual relativo a 2022 é apresentado no ***anexo 10.1***. O Tribunal considera que esta recomendação foi executada em alguns aspetos. A auditoria do Tribunal relativa a 2025 (ver ponto ***10.7***) indica que esta recomendação continua a ser pertinente.

10.27. Com base no seu trabalho de auditoria, o Tribunal formula a recomendação que se segue.

Recomendação 10.1 – Reforçar os controlos para verificar a elegibilidade dos pensionistas para continuarem a beneficiar do pagamento das pensões

O PMO deve:

a) reforçar os seus processos de acompanhamento para obter e seguir os registos de prova de vida em falta dos pensionistas;

b) estabelecer procedimentos formais para o tratamento das declarações de vida no seu sistema informático e para a verificação da identidade dos pensionistas.

Prazo de execução: meados de 2027

Anexo

Anexo 10.1 – Seguimento das recomendações anteriores no domínio da "Administração pública europeia"

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	Avaliação do Tribunal sobre os progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2022	O Tribunal recomenda: **Recomendação 1** A administração do Parlamento Europeu deve reforçar as suas orientações relativas à execução das dotações orçamentais pelos grupos políticos europeus e propor à Mesa do Parlamento medidas destinadas a garantir que os grupos políticos apliquem efetivamente as regras internas e a assegurar o cumprimento dos procedimentos de contratação. Prazo de execução: final de 2024			A administração do Parlamento Europeu atuou no sentido de reforçar as suas orientações relativas à execução das *dotações* orçamentais pelos grupos políticos europeus organizando várias sessões de formação e prestando assistência aos grupos políticos sobre a aplicação das regras em matéria de contratação pública. No entanto, a administração não propôs à Mesa do Parlamento quaisquer medidas para exigir que os grupos políticos apliquem efetivamente as regras internas do Parlamento e assegurem o cumprimento dos procedimentos de contratação.

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.-11.5.**
Objetivos estratégicos	**11.2.**
Quadro de gestão e de controlo	**11.3.-11.4.**
Estado de execução	**11.5.**
Âmbito e método da auditoria	**11.6.-11.10.**
Avaliação do cumprimento das condições de pagamento e de elegibilidade	**11.11.-11.21.**
Cumprimento insatisfatório dos marcos e das metas	**11.13.-11.14.**
Medidas iniciadas antes do período de elegibilidade	**11.15.-11.17.**
Duplo financiamento	**11.18.-11.21.**
Exame dos sistemas de acompanhamento e de controlo selecionados	**11.22.-11.38.**
Insuficiências na avaliação preliminar da Comissão	**11.22.**
Menos recomendações significativas em aberto decorrentes das auditorias da Comissão, mas a maioria está em atraso	**11.23.-11.28.**
Os sistemas de controlo dos Estados-Membros continuam a não ser suficientemente eficazes	**11.29.-11.38.**
Necessidade contínua de marcos de controlo	**11.29.-11.32.**
Insuficiências nos sistemas de garantia da conformidade de alguns Estados-Membros em matéria de contratação pública e de auxílios estatais	**11.33.-11.37.**
Insuficiências nos pedidos de pagamento	**11.38.**

Análise das alterações das decisões de execução do Conselho 11.39.-11.48.

Várias decisões de execução do Conselho foram alteradas após a apresentação do pedido de pagamento para se adequarem às concretizações reais 11.41.-11.42.

As circunstâncias objetivas nem sempre foram suficientemente explicadas e, muitas vezes, não foram apoiadas por provas adequadas 11.43.-11.44.

Algumas alterações eliminaram fases de execução importantes da medida do MRR 11.45.

Insuficiências relativas ao impacto das alterações nas estimativas de custos 11.46.-11.48.

Questões ligadas à conceção de medidas, marcos e metas 11.49.-11.53.

Relatórios anuais de atividades e relatório anual sobre a gestão e a execução 11.54.-11.59.

Conclusões e recomendações 11.60.-11.62.

Conclusões 11.60.-11.61.

Recomendações 11.62.

Anexos

Anexo 11.1 – Abordagem e metodologia da auditoria

Anexo 11.2 – Resultados da auditoria aos pagamentos de subvenções aos Estados-Membros

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 duas vezes: 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 2024[2], para permitir aos Estados-Membros incluírem nos seus PRR, como custos estimados, o montante com que contribuíram para a 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 estratégicos

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: 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 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 PRR[3]. 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 apresentar pedidos de pagamento, no máximo, duas vezes por ano, juntamente com um resumo das auditorias e uma declaração de gestão relativa às informações dadas.

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. 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, trata-se de uma diferença significativa no seu trabalho de auditoria[5] em relação ao 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 que altera o Regulamento (UE) 2021/241, artigo 24º, nº 2.

[4] Ibid., artigo 5º, artigo 9º, artigo 17º, nº 2, e artigo 24º, nº 3.

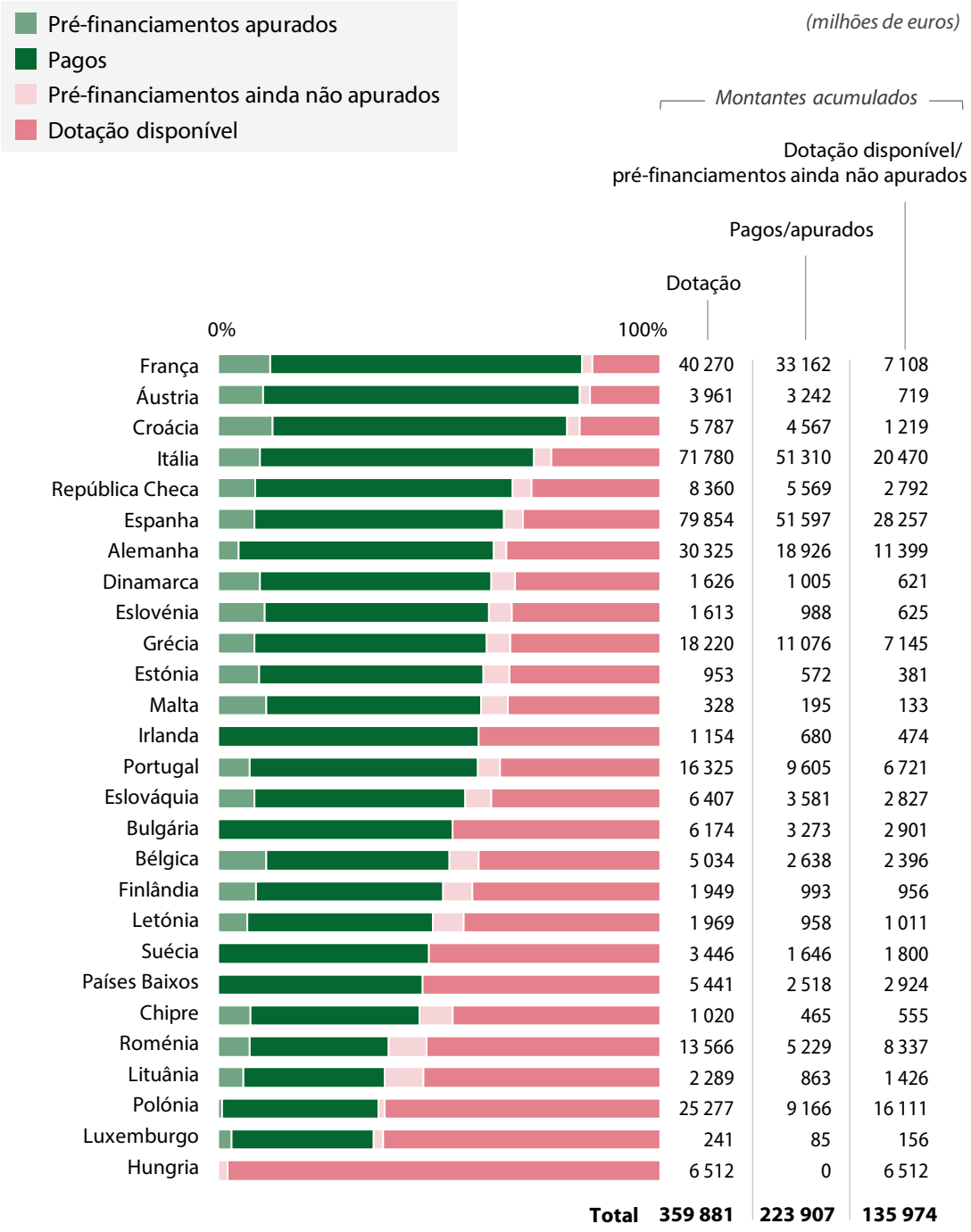
[5] Relatório Anual relativo a 2023, ponto XXXVIII.

[6] Ibid., ponto 11.13.

Estado de execução

11.5. Até ao final de 2025, a Comissão tinha realizado 102 pagamentos de *subvenções* (1 em 2021, 13 em 2022, 23 em 2023, 28 em 2024 e 37 em 2025). As despesas totais ascenderam a 223,9 mil milhões de euros, o que significa que 38% do total dos fundos disponíveis sob a forma de subvenções permanece por desembolsar no último ano do MRR (ver ***figura 11.1***). O Tribunal observa que, até ao final de 2025, a Hungria ainda não tinha apresentado quaisquer pedidos de pagamento.

Figura 11.1 – Estado dos pagamentos de subvenções do MRR aos Estados-Membros em 31 de dezembro de 2025



	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Pré-financiamento	36 373	271	1 692	2 412	0	**40 748**
Pagos	10 000	46 897	46 326	53 484	40 078	**196 785**
Apuramentos	1 494	6 803	7 150	6 370	5 305	**27 122**

Fonte: TCE.

Âmbito e método da auditoria

11.6. Em 2025, as despesas totais do MRR em subvenções ascenderam a 45,4 mil milhões de euros. A auditoria do Tribunal abrangeu os 37 pagamentos de subvenções (40,1 mil milhões de euros) e os *apuramentos* de pré-financiamentos (5,3 mil milhões de euros).

11.7. 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 2025:

a) 200 marcos e 220 metas incluídos nos pedidos dos 37 pagamentos de subvenções realizados em 2025, para avaliar se cumprem as condições de pagamento e de elegibilidade (ver ***figura 11.2***). O Tribunal abrange 40% do total da população de auditoria de marcos e metas. Esta avaliação incluiu:

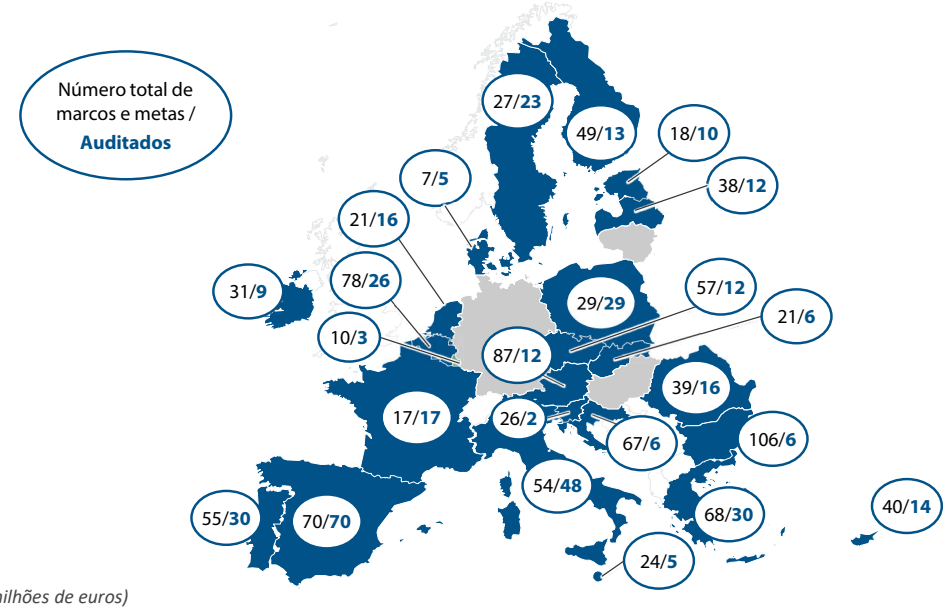
   i) uma análise documental das avaliações preliminares da Comissão e dos oito marcos associados aos sistemas de auditoria e controlo dos Estados-Membros;

   ii) visitas no local relativamente a 27 marcos e metas em cinco Estados-Membros (Bélgica, Espanha, Letónia, Áustria e Polónia);

b) os relatórios das auditorias *ex post* da Comissão, para analisar o seu trabalho de auditoria e as conclusões comunicadas, designadamente a execução das recomendações decorrentes dessas auditorias;

c) as informações sobre a regularidade das despesas do MRR em 2025 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)*.

Figura 11.2 – Marcos e metas subjacentes às despesas do MRR em 2025 (auditados e totais)



(milhões de euros)

		População de auditoria		Amostra de auditoria		Percentagem do total de marcos e metas auditados
Estado-Membro	**Despesas**	**Total de marcos**	**Total de metas**	**Marcos auditados**	**Metas auditadas**	
Bélgica*	1 695	55	23	10	16	33%
Bulgária*	1 904	96	10	2	4	6%
República Checa*	2 003	31	26	2	10	21%
Dinamarca	148	5	2	3	2	71%
Estónia	143	13	5	6	4	56%
Irlanda*	356	19	12	2	7	29%
Grécia*	3 997	58	10	20	10	44%
Espanha*	8 136	28	42	28	42	100%
França	3 776	7	10	7	10	100%
Croácia*	1 204	29	38	2	4	9%
Itália*	8 836	31	23	25	23	89%
Chipre*	220	30	10	8	6	35%
Letónia	339	27	11	7	5	32%
Luxemburgo	60	6	4	1	2	30%
Malta	57	12	12	3	2	21%
Países Baixos	1 185	15	6	10	6	76%
Áustria*	2 438	63	24	6	6	14%
Polónia	2 266	19	10	19	10	100%
Portugal*	2 176	31	24	6	24	55%
Roménia	1 044	34	5	11	5	41%
Eslovénia	463	20	6	1	1	8%
Eslováquia	569	15	6	4	2	29%
Finlândia*	720	39	10	7	6	27%
Suécia	1 646	14	13	10	13	85%
Total	**45 383**	**697**	**342**	**200**	**220**	**40%**

* Houve mais de um pagamento em 2025.
Para mais pormenores sobre a seleção dos marcos e metas, ver *anexo 11.1*, pontos *(9)* a *(11)*.
A cobertura da auditoria varia de país para país, uma vez que o Tribunal se centra em pagamentos de elevado valor.
Fonte: TCE.

11.8. A auditoria do Tribunal não abrangeu a regularidade das despesas efetuadas pelos destinatários finais nem a componente de empréstimos do MRR.

11.9. Tendo em conta o elevado número de alterações de decisões de execução do Conselho e a sua importância para a execução eficaz do MRR, o Tribunal analisou igualmente uma amostra baseada no risco de 32 alterações (relativas a 20 marcos e metas). Examinou em que medida os Estados-Membros justificaram que a alteração se devia a circunstâncias objetivas (artigo 21º do Regulamento MRR), bem como a análise subsequente da Comissão. Além disso, o Tribunal está a realizar uma auditoria específica para avaliar se as últimas rondas de revisões dos PRR em 2025/2026, tal como avaliadas pela Comissão e aprovadas pelo Conselho, continuam em consonância com o nível global de ambição que os planos apresentavam previamente.

11.10. Além disso, o Tribunal analisou uma amostra baseada no risco de 20 processos de contratação pública em cinco Estados-Membros (Bélgica, Espanha, França, Portugal e Roménia) e 10 casos de auxílios estatais em quatro Estados-Membros (Dinamarca, França, Chipre e Suécia) relacionados com pagamentos do MRR efetuados em 2025. O objetivo era determinar se tinham sido executados em conformidade com as regras nacionais e da UE.

Avaliação do cumprimento das condições de pagamento e de elegibilidade

11.11. O Tribunal constatou que 16 dos 420 marcos e metas examinados estavam afetados por questões com impacto financeiro (ver ***anexo 11.2***), que diziam respeito a 9 dos 37 pagamentos do MRR (e apuramentos de pré-financiamentos conexos) em nove Estados-Membros. O Tribunal conclui que o impacto financeiro mínimo destas constatações é superior ao *limiar de materialidade*.

11.12. Dada a natureza do modelo de despesas do MRR, e tendo em conta que a metodologia da Comissão para a suspensão de pagamentos[7] depende de muitos juízos de valor, suscetíveis de conduzirem 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 com impacto financeiro.

Figura 11.3 – Tipos de constatações com impacto financeiro

Fonte: TCE.

[7] 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 II.

Cumprimento insatisfatório dos marcos e das metas

11.13. Os controlos efetuados pelo Tribunal assinalaram 10 marcos e metas em sete Estados-Membros 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.

Caixa 11.1

Exemplo de um marco que não foi cumprido de forma satisfatória

Polónia — descrição do marco B5G: "O regulamento deve estabelecer normas de qualidade para os combustíveis sólidos de biomassa destinados a uso doméstico, incluindo péletes de madeira".

Em maio de 2025, a Polónia adotou um regulamento que estabelece normas de qualidade apenas para péletes (12 normas) e briquetes de madeira (8 normas), que representam 14,9% de todas as unidades de aquecimento que utilizam biomassa como combustível nos agregados familiares polacos. Os outros tipos de biomassa (sobretudo lenha), que representam 85,1% de todas as unidades de aquecimento, não estão sujeitos ao regulamento.

A Comissão avaliou o marco como cumprido de forma satisfatória e tratou a exclusão de outros tipos de biomassa como um "desvio mínimo". Considera que não era necessário fixar normas de qualidade para outros tipos de biomassa, pois estes estão sujeitos às normas estabelecidas nas resoluções anti-*smog*.

No entanto, estas resoluções são leis regionais e não legislação nacional, tal como exigido pela decisão de execução do Conselho. Além disso, existem em apenas 14 das 16 regiões polacas e apenas uma norma (humidade máxima) diz respeito a todos os tipos de biomassa, incluindo péletes de madeira e briquetes.

O Tribunal não considera que o desvio seja mínimo, já que a grande maioria dos combustíveis biomássicos para uso doméstico não é abrangida pelo regulamento no âmbito deste marco. Por conseguinte, o Tribunal concluiu que este marco não foi cumprido de forma satisfatória.

O Tribunal detetou igualmente marcos/metas que não foram cumpridos de forma satisfatória associados aos pagamentos realizados aos seguintes países: Bulgária, Irlanda, Grécia, Espanha, Itália e Suécia.

11.14. No ano passado, o Tribunal absteve-se de concluir sobre o cumprimento satisfatório de dois *marcos de controlo* associados ao primeiro pagamento à Polónia[8]. Estes marcos, que constituíam uma condição prévia para qualquer pagamento do MRR à Polónia, visavam reforçar a independência e a imparcialidade dos tribunais através da reforma do regime disciplinar dos juízes. Embora o Tribunal tenha salientado insuficiências graves na nomeação de juízes, não chegou a uma conclusão devido a um pedido pendente de decisão prejudicial ao Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) no processo C-517/24, que dizia diretamente respeito a esta questão. Posteriormente, o TJUE declarou o pedido de decisão prejudicial inadmissível por considerar que excedia a sua competência para decidir a título prejudicial. Por conseguinte, não examinou o mérito das questões submetidas pelo órgão jurisdicional de reenvio. No entanto, o processo ainda está pendente no órgão jurisdicional nacional. O Tribunal observa igualmente que ainda estão pendentes no TJUE outros processos relacionados com estes marcos (por exemplo, o processo C-555/24). Por conseguinte, aguarda os acórdãos finais do TJUE sobre os processos em causa antes de chegar a uma conclusão sobre o cumprimento satisfatório destes marcos e de outro marco diretamente relacionado com os mesmos.

Medidas iniciadas antes do período de elegibilidade

11.15. O Regulamento MRR estabelece que apenas as medidas iniciadas a partir de 1 de fevereiro de 2020[9] podem ser financiadas ao abrigo do MRR, mas não prevê critérios adicionais sobre o que constitui o "início" de uma medida. Em outubro de 2024, a Comissão emitiu orientações[10] em que esclarece que interpreta o "início" de uma medida como o início da execução da mesma no terreno quando os custos se concretizam.

11.16. O Tribunal continua a ser da opinião[11] de 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, o que desencadeia a atividade económica e produtiva ao nível do contratante e do subcontratante e conduz a pagamentos subsequentes.

---

[8] Relatório Anual relativo a 2024, ponto 11.16.

[9] Regulamento MRR, artigo 17º, nº 2.

[10] COM(2024) 474, anexo II do Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativo à execução do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

[11] Relatório Anual relativo a 2023, ponto 11.22.

11.17. O Tribunal constatou que os projetos relacionados com quatro metas associadas a dois pagamentos (Bélgica e Suécia) tiveram início antes de fevereiro de 2020, pelo que não deveriam ter sido financiados pelo MRR.

Duplo financiamento

11.18. Evitar o duplo financiamento é um princípio fundamental da elegibilidade das despesas da UE[12] e é essencial para a proteção dos interesses financeiros da União[13].

11.19. O Regulamento MRR apresenta a definição habitual de duplo financiamento, 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 metas. O Tribunal entende que, no caso do MRR, ocorre duplo financiamento quando os mesmos custos subjacentes a um marco ou meta são financiados duas vezes e/ou quando os mesmos resultados são declarados (e, portanto, financiados) duas vezes. Por conseguinte, 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 pelo MRR e outros fundos da UE.

11.21. O Tribunal detetou dois casos de duplo financiamento (ver exemplo na ***caixa 11.2***) que não deveriam ter sido financiados pelo MRR.

---

[12] Regulamento Financeiro, artigo 191º, nº 3.

[13] Regulamento (CE, Euratom) nº 2988/95 do Conselho, artigo 1º.

Caixa 11.2

Exemplo de marco financiado pelo MRR e por outros fundos da UE

Letónia – descrição do marco 144: "O levantamento [dos recursos humanos nos cuidados de saúde] deve incluir informações pormenorizadas sobre o número de profissionais de saúde que trabalham em diferentes disciplinas, no setor público e no setor privado, a todos os níveis de cuidados".

A Comissão considera que não pode haver duplo financiamento quando o MRR não cobre os mesmos custos, utilizando os custos apresentados por um Estado-Membro no PRR para o determinar.

O Tribunal constatou que o resultado do marco (o levantamento dos recursos humanos nos cuidados de saúde) já tinha sido integralmente financiado, desenvolvido e adotado no âmbito de um projeto ao abrigo do Instrumento de Assistência Técnica da UE.

Este foi um dos dois casos de duplo financiamento na Letónia.

Exame dos sistemas de acompanhamento e de controlo selecionados

Insuficiências na avaliação preliminar da Comissão

11.22. O Tribunal detetou insuficiências na avaliação da Comissão em 12 das 16 constatações com impacto financeiro. Além disso, detetou outros 28 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 fornecidos com o pedido de pagamento e o Tribunal obteve mais informações junto dos Estados-Membros (ver exemplo na ***caixa 11.3***).

Caixa 11.3

Exemplo de uma insuficiência na avaliação preliminar da Comissão

Chipre — descrição da meta 193: "Redução do número de processos pendentes relativos à emissão de títulos de propriedade […] Deste total de 20 000 títulos de propriedade pendentes, 80% devem ser resolvidos, resultando na emissão de títulos de propriedade ou na rejeição do processo."

A Comissão baseou a sua avaliação num relatório intercalar apresentado pelas autoridades cipriotas e na verificação à distância do sistema, mas não verificou a fiabilidade das informações agregadas.

Especificamente, a Comissão não solicitou uma lista de processos pendentes ou concluídos, nem extraiu uma amostra de pedidos para verificar a exatidão dos valores comunicados, tal como exigido pelas suas próprias orientações em matéria de amostragem.

Consequentemente, a Comissão não dispunha de provas suficientes e adequadas para confirmar se houve uma redução de 80% nos 20 000 títulos de propriedade de bens imóveis pendentes.

Menos recomendações significativas em aberto decorrentes das auditorias da Comissão, mas a maioria está em atraso

11.23. Em conformidade com o *Regulamento Financeiro*[14] 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.

11.24. Desde 2021, a Comissão emitiu 37 relatórios finais de auditoria, com 852 recomendações dirigidas a 21 Estados-Membros. Em 11 de maio de 2026, a Comissão considerava que 758 (89%) recomendações tinham sido executadas e que as restantes 94 (11%) estavam em aberto. Os relatórios da Comissão estão estruturados em três fases principais (relatório provisório, projeto de relatório e relatório final). A Comissão fixa um prazo interno de 40 dias após a data final do trabalho no terreno para a conclusão do projeto de relatório de auditoria. O Tribunal observa que, no final de maio de 2026, 34 auditorias permaneciam na fase de relatório provisório durante uma média de nove meses após o referido prazo, protelando a adoção de eventuais recomendações.

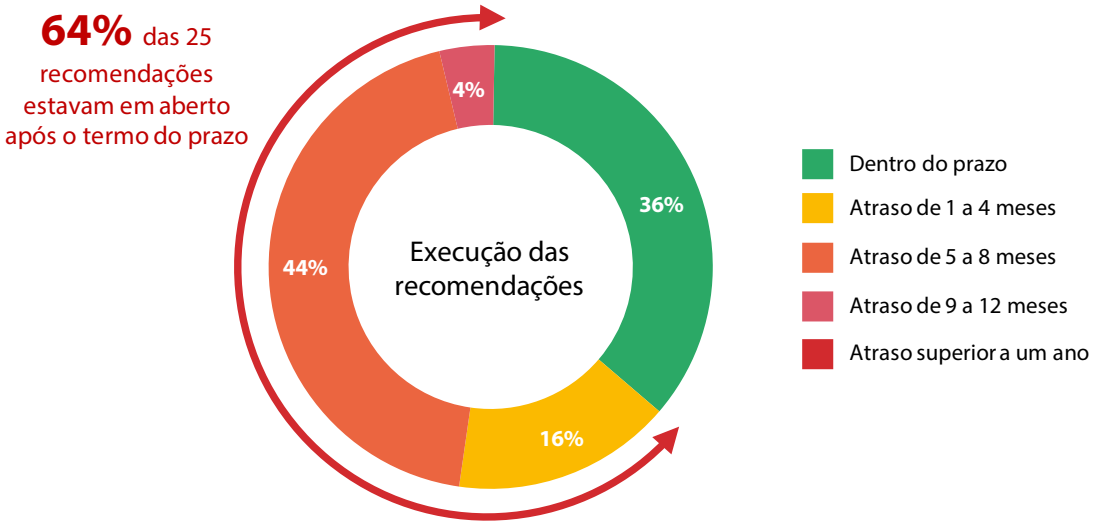
11.25. A Comissão classifica as suas constatações como críticas, muito importantes, importantes ou desejáveis. As constatações críticas ou muito importantes podem desencadear a introdução de marcos de controlo (ver ponto ***11.29***) ou uma *reserva* no RAA da Comissão, se os Estados-Membros ainda não as tiverem aceitado, se as tiverem rejeitado ou não as tiverem executado. As constatações críticas ou muito importantes podem igualmente constituir um incumprimento grave das obrigações assumidas na convenção de financiamento.

11.26. O número de recomendações em aberto relacionadas com constatações críticas ou muito importantes diminuiu, passando de 136 em 2025 para 25 em 2026. Apesar da melhoria, 64% destas últimas permaneciam em aberto após o termo do prazo (em dezembro de 2025), quando decorre já o último ano de execução do MRR (ver ***figura 11.4***).

---

[14] Regulamento Financeiro, artigo 74º, nº 6.

Figura 11.4 – Atrasos na execução das recomendações relacionadas com constatações críticas e muito importantes das auditorias da Comissão



Fonte: TCE.

11.27. O ***quadro 11.1*** apresenta o número de recomendações relacionadas com constatações críticas e muito importantes relativas aos sistemas de controlo dos Estados-Membros e dados sobre a sua execução.

Quadro 11.1 – Atraso na execução da maior parte das recomendações em aberto relacionadas com constatações críticas e muito importantes

	Crítica			Muito importante		
	Em aberto		Encerrada	Em aberto		Encerrada
	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	-	5	22	-	1	65
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"	-	-	8	-	4	43
Suspeita de fraude	-	-	2	-		7
Utilização reduzida ou nula da Arachne como ferramenta de deteção de riscos	-	-	-	2	-	7
Insuficiências no pedido de pagamento						
Projetos ou elementos declarados que são inelegíveis	-	-	2	-	-	3
Insuficiências nas auditorias dos organismos de auditoria nacionais (por exemplo, avaliação incorreta, insuficiências metodológicas)	-	-	-	6	-	26
Inadequação ou debilidade da *pista de auditoria* ou do processo de gestão de dados	-	-	43	-	1	78
Outras insuficiências						
Recolha inadequada de dados, em violação do disposto no artigo 22º, nº 2, alínea d), do Regulamento MRR	-	-	14	-	4	27
Falta de capacidade administrativa/formação ou de estrutura organizativa clara	-	-	1	-	-	28
Incumprimento das regras de publicidade	-	-	4	1	1	43
Totais (Número de recomendações/ Estados-Membros)	**-**	**5/2**	**96/12**	**9/1**	**11/6**	**327/19**

Fonte: TCE.

11.28. O Tribunal incluiu na amostra oito recomendações críticas e muito importantes encerradas para verificar se tinham sido executadas, tendo constatado que a Comissão encerrou duas delas sem provas adequadas. Nestes dois casos, as recomendações visavam dar resposta às constatações relativas à não aplicação de procedimentos para a *proteção dos interesses financeiros da União*. As provas apresentadas não demonstraram a aplicação efetiva destes procedimentos.

Os sistemas de controlo dos Estados-Membros continuam a não ser suficientemente eficazes

Necessidade contínua de marcos de controlo

11.29. 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-Membros[15]. Não obstante, a necessidade de tais marcos indica igualmente que os sistemas dos Estados-Membros não são totalmente eficazes.

11.30. O trabalho de auditoria do Tribunal não visa emitir uma opinião sobre a *eficácia* global dos sistemas de controlo dos Estados-Membros. No entanto, a avaliação do cumprimento satisfatório dos marcos de controlo permite ao Tribunal avaliar as principais componentes destes sistemas. Em 2025 (o penúltimo ano do MRR), os Estados-Membros continuavam a aplicar marcos de controlo para assegurar que os seus sistemas de controlo estavam prontos para executar o MRR. De modo geral, o Tribunal conclui que os oito marcos de controlo relacionados com os pagamentos de subvenções do MRR efetuados em 2025 foram cumpridos de forma satisfatória.

---

[15] Documento de Análise 02/2025, *Orientação para o desempenho, prestação de contas e transparência – ensinamentos a retirar das insuficiências do MRR*, ponto 63.

11.31. 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.
O Tribunal constatou que, dos oito marcos de controlo acima referidos, cinco (dois na Bélgica e um na Irlanda, na Áustria e na Finlândia) foram acrescentados aos segundos pedidos de pagamento, enquanto os restantes três (todos na Suécia) estão associados ao primeiro pedido de pagamento.

Alguns Estados-Membros apresentam insuficiências persistentes nos sistemas de controlo

11.32. Com base na análise dos relatórios de auditoria da Comissão e na execução das recomendações pertinentes, o Tribunal fez as constatações que descreve em seguida.

- No que respeita às questões sobre o duplo financiamento, o relatório da Comissão sobre a proteção dos interesses financeiros da União contém uma constatação muito importante relativa aos controlos ao risco de duplo financiamento que afeta uma parte significativa do sistema de controlo de um Estado-Membro. Assim, não existe qualquer garantia de que este Estado-Membro executou o seu PRR com salvaguardas adequadas em relação ao duplo financiamento desde o momento da constatação da auditoria (dezembro de 2023) até ao encerramento da recomendação, em janeiro de 2025.

- Relativamente às constatações sobre conflitos de interesses, os relatórios de auditoria *ex post* da Comissão revelam constatações muito importantes em dois Estados-Membros. Assim, não existe qualquer garantia de que estes dois Estados-Membros executaram os seus PRR com salvaguardas adequadas contra conflitos de interesses, pelo menos desde a elaboração das constatações da auditoria (em agosto de 2023 e maio de 2024, respetivamente). Estas permaneciam em aberto à data dos controlos do Tribunal. A Comissão detetou igualmente (outubro de 2023 e agosto de 2024) insuficiências significativas (constatações críticas e muito importantes) nos sistemas de controlo de outro Estado-Membro. Deste modo, não existe garantia de que este país tenha executado o seu PRR com salvaguardas adequadas contra conflitos de interesses, pelo menos desde o momento da elaboração das constatações da auditoria até ao encerramento das recomendações, em novembro de 2025.

O Tribunal não pode divulgar quais são os Estados-Membros, pois a Comissão considera que os referidos relatórios de auditoria são confidenciais até à conclusão do procedimento de seguimento de todas as suas recomendações.

Insuficiências nos sistemas de garantia da conformidade de alguns Estados-Membros em matéria de contratação pública e de auxílios estatais

11.33. Embora o cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais não seja uma condição para os pagamentos de fundos do MRR aos Estados-Membros, a proteção dos interesses financeiros da UE exige que os países assegurem que os projetos do MRR os cumprem. A Comissão, enquanto responsável final pela execução do orçamento, tem de assegurar que os sistemas dos Estados-Membros são adequados à sua finalidade. No seu Relatório Especial 09/2025[16], o Tribunal detetou insuficiências nos sistemas dos Estados-Membros destinados a assegurar o cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. Observa que as violações destas regras são um problema crónico nas despesas da coesão e de outros domínios do orçamento.

11.34. O Tribunal detetou as seguintes infrações às regras de contratação pública:

a) em dois casos (Espanha e Roménia), a entidade adjudicante não justificou a decisão de não dividir os contratos em lotes;

b) num caso na Roménia, a entidade adjudicante optou ilegalmente por um procedimento simplificado e não assegurou a publicação adequada do anúncio de concurso;

c) num caso na Roménia, a entidade adjudicante recorreu ilegalmente a um procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso.

11.35. Além disso, o Tribunal detetou outras questões de conformidade que não afetam a regularidade global dos procedimentos em questão. Estas dizem respeito à falta de controlos para prevenir/detetar conflitos de interesses (quatro casos na Bélgica e em França) e à não publicação do anúncio de adjudicação do contrato (quatro casos em França).

---

[16] Relatório Especial 09/2025, *Sistemas para assegurar a conformidade das despesas do MRR com as regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais – Melhorias visíveis, mas ainda insuficientes*.

11.36. Relativamente às regras em matéria de auxílios estatais, o Tribunal detetou as seguintes irregularidades:

a) divisão artificial dos projetos para evitar limiares de notificação[17] (ver exemplo na ***caixa 11.4***) e cálculo incorreto dos custos elegíveis (dois casos/projetos na Suécia);

b) incumprimento das condições de exclusão (quatro casos/projetos em França) e publicação tardia de informações em matéria de transparência (um caso/projeto em França);

c) insuficiências na avaliação do cumprimento dos limiares *de minimis*[18] (dois casos/projetos na Dinamarca).

---

[17] Regulamento (UE) nº 651/2014 da Comissão que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno, em aplicação dos artigos 107º e 108º do Tratado (RGIC), com as suas alterações subsequentes – texto consolidado publicado no *Jornal Oficial da União Europeia* de 1 de julho de 2023 (com a última redação que lhe foi dada).

[18] Regulamento (UE) 2023/2831 da Comissão relativo à aplicação dos artigos 107º e 108º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia aos auxílios *de minimis*.

Caixa 11.4

Exemplo de incumprimento dos requisitos relativos aos auxílios estatais

Suécia – Meta 1: Adjudicação de projetos que reduzam as emissões de dióxido de carbono em 300 000 toneladas.

Em 9 de dezembro de 2021, a agência sueca de proteção do ambiente concedeu auxílios estatais à mesma empresa beneficiária através de 24 decisões de subvenção distintas[19]. O custo total elegível associado às 24 decisões foi de 506,9 milhões de coroas suecas (equivalente a 49,5 milhões de euros) e o valor total do auxílio concedido ao abrigo destas decisões foi de 354,9 milhões de coroas suecas (equivalente a 34,6 milhões de euros).

O Tribunal constatou que todas as decisões concederam auxílios ao mesmo beneficiário, ao abrigo do mesmo regime, pela mesma autoridade que concede o auxílio e foram aprovadas na mesma data. Os dados da candidatura única do destinatário e dos relatórios intercalares mostram a intenção de criar uma rede de estações de abastecimento de hidrogénio.

Com base no que precede, o Tribunal considera que as 24 decisões de subvenção constituem um único projeto. Uma vez que os custos totais elegíveis e o auxílio total concedido excedem os limiares de notificação[20], o auxílio não deveria ter sido concedido sem uma notificação à Comissão.

O Tribunal observa que 13 das 24 decisões de subvenção foram posteriormente anuladas, o que resultou na recuperação de 192,3 milhões de coroas suecas.

11.37. O Tribunal detetou outras questões de conformidade que não afetam a regularidade global dos procedimentos ou casos em questão. Estas dizem respeito a casos de incumprimento não significativo do RGIC no que se refere ao estatuto de pequena ou média empresa[21] (um caso/projeto em França) e a insuficiências na obrigação de conservar registos dos auxílios *de minimis* (dois casos/projetos na Dinamarca).

---

[19] Ao abrigo do artigo 56º do RGIC.

[20] Ao abrigo do artigo 4º, n. 1, alínea cc) do RGIC.

[21] Recomendação da Comissão, de 6 de maio de 2003, relativa à definição de micro, pequenas e médias empresas (Texto relevante para efeitos do EEE) [notificada com o número C(2003) 1422] (2003/361/CE).

Insuficiências nos pedidos de pagamento

11.38. O Tribunal detetou imprecisões nos pedidos de pagamento em quatro Estados-Membros (Itália, Polónia, Eslováquia e Suécia). Em dois deles (Itália e Suécia), encontrou problemas nas declarações de gestão. Estas declarações visam garantir que a informação apresentada com os pedidos de pagamento está completa e é exata e fiável[22]. 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 dois Estados-Membros referidos 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 deles 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.

[22] Regulamento MRR, artigo 22º, nº 2, alínea c).

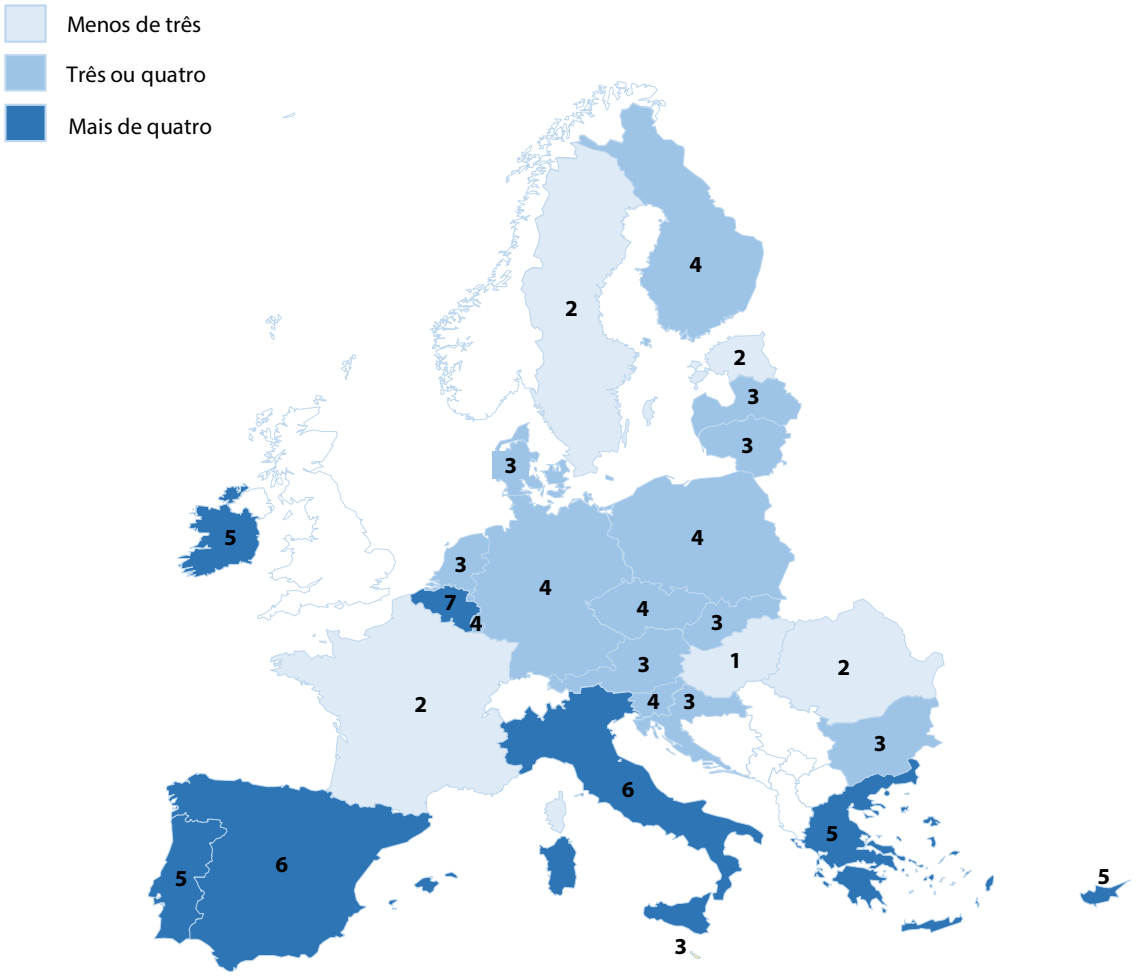
Análise das alterações das decisões de execução do Conselho

11.39. Os Estados-Membros podem solicitar uma alteração do seu PRR[23] se um ou mais marcos e metas deixarem de ser exequíveis devido a circunstâncias objetivas. Se a avaliação da Comissão for positiva, esta propõe uma alteração da decisão de execução do Conselho, que este aprova. Em junho de 2025, a Comissão publicou uma comunicação[24] na qual faculta aos Estados-Membros opções para racionalizar os PRR, salvaguardando simultaneamente a sua dotação e assegurando que cumprem todos os critérios de avaliação estabelecidos no Regulamento MRR. Desde o início do MRR e até dezembro de 2025, o Conselho adotou 99 alterações, variando entre uma para a Hungria e sete para a Bélgica (ver ***figura 11.5***). O trabalho do Tribunal abrangeu marcos e metas constantes de 18 alterações das decisões de execução do Conselho.

[23] Regulamento MRR, artigo 21º, nº 1.

[24] COM(2025) 310 final, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho – NextGenerationEU – Rumo a 2026.

Figura 11.5 – Alterações das decisões de execução do Conselho adotadas até ao final de 2025



Em 31.12.2025

Fonte: TCE, com base em dados da grelha de avaliação do MRR.

11.40. O Tribunal analisou 32 alterações de 20 marcos e metas que faziam parte de 18 alterações de decisões de execução do Conselho em oito Estados-Membros[25]. O Tribunal analisou se os Estados-Membros justificaram devidamente as circunstâncias objetivas dos pedidos de alteração da decisão de execução do Conselho. Além disso, examinou se a Comissão avaliou as alterações com base em elementos de prova suficientes para as justificações apresentadas pelos Estados-Membros.

[25] Irlanda, Grécia, Espanha, Itália, Letónia, Países Baixos, Polónia e Eslováquia.

Várias decisões de execução do Conselho foram alteradas após a apresentação do pedido de pagamento para se adequarem às concretizações reais

11.41. Em relação a 13 marcos e metas analisados (envolvendo 13 das 32 alterações), o Tribunal constatou que os requisitos da decisão de execução do Conselho relativos a estes marcos e metas foram alterados depois de os Estados-Membros terem apresentado o respetivo pedido de pagamento à Comissão (ver exemplo na ***caixa 11.5***). Em nove casos, o pedido de alteração só foi apresentado após o pedido de pagamento. As decisões de execução do Conselho foram adotadas durante a avaliação preliminar do cumprimento satisfatório e alinharam-se pelas concretizações realmente alcançadas, o que tornou possível o pagamento.

11.42. O Regulamento MRR não fixa um prazo para a apresentação de alterações. O Tribunal entende que a prática de alterar os requisitos dos marcos e metas com vista à obtenção do pagamento reduz a eficácia do efeito de alavanca financeira da UE e envia a mensagem de que é possível evitar o cumprimento insatisfatório mediante a alteração de uma decisão de execução do Conselho para desbloquear o pagamento.

As circunstâncias objetivas nem sempre foram suficientemente explicadas e, muitas vezes, não foram apoiadas por provas adequadas

11.43. Os Estados-Membros têm de apresentar uma justificação adequada e demonstrar um nexo de causalidade claro entre as circunstâncias objetivas e o facto de a medida já não ser exequível como previsto ou a necessidade de reduzir os encargos administrativos[26]. A título de apoio, os Estados-Membros devem apresentar provas que demonstrem a circunstância referida.

11.44. Em 17 de 32 alterações, o Tribunal constatou que as circunstâncias objetivas estavam suficientemente descritas, mas não acompanhadas de provas suficientes. Noutras 12, observou que os Estados-Membros não explicaram suficientemente as circunstâncias objetivas e não apresentaram provas suficientes (ver exemplo na ***caixa 11.5***).

---

[26] Orientações sobre os planos de recuperação e resiliência no contexto do plano REPowerEU (2023/C 80/01); Orientações sobre os planos de recuperação e resiliência (C/2024/4618).

Algumas alterações eliminaram fases de execução importantes da medida do MRR

11.45. O Tribunal encontrou cinco alterações da decisão de execução do Conselho que eliminaram total ou parcialmente a parte da medida relacionada com a fase de execução, o que foi feito, por exemplo, ao substituir a *realização* concreta por etapas preparatórias. Com os marcos e metas revistos, os pagamentos estão associados a *contributos* ou processos, deixando as realizações substantivas fora do período de execução do MRR. Estes casos mostram que determinadas alterações da decisão de execução do Conselho vão além do ajustamento dos prazos ou especificações técnicas e, em vez disso, eliminaram – total ou parcialmente – as realizações que inicialmente constituíam elementos fundamentais para a conclusão das medidas. As orientações da Comissão[27] sublinham que as alterações introduzidas nos PRR nos termos do artigo 21º não devem reduzir a sua ambição global. No entanto, não abordam especificamente as situações descritas neste ponto.

Insuficiências relativas ao impacto das alterações nas estimativas de custos

11.46. O Tribunal constatou que 10 das 32 alterações, que afetam 9 dos 20 marcos/metas, resultaram na revisão das estimativas de custos. A Comissão verificou as explicações pormenorizadas dos custos apresentadas pelos Estados-Membros. Porém, apesar de uma justificação pormenorizada, os elementos comprovativos limitaram-se frequentemente à explicação dos cálculos sob a forma de texto, sem documentação de base. Embora o Regulamento MRR não exija que os Estados-Membros forneçam sistematicamente essas provas, a ausência de dados subjacentes e de provas em primeira mão fragiliza a pista de auditoria e reduz a garantia de solidez das estimativas de custos revistas.

[27] C(2024) 4618, Orientações sobre os planos de recuperação e resiliência (orientações de 2024).

11.47. No seu Relatório Especial 14/2026 sobre a transparência e a rastreabilidade do MRR, o Tribunal constatou igualmente que alguns Estados-Membros utilizam dados relativos aos custos reais para atualizar as estimativas de custos e reafetar fundos em caso de economia de custos, mas que não existe um método coerente entre os Estados-Membros e que a Comissão não solicita sistematicamente essas informações, mesmo quando disponíveis a nível nacional. O Tribunal concluiu que as limitações na disponibilidade dos dados subjacentes, dos custos reais e da documentação de apoio reduziram a transparência e a garantia quanto à utilização dos fundos da UE.

11.48. Ao contrário das medidas baseadas nos custos, em que a redução das realizações tem de ser refletida ajustando os custos estimados, as alterações às reformas de "custo zero" não constituem uma alteração dos custos globais estimados nem afetam os montantes dos pagamentos conexos (ver exemplo na ***caixa 11.5***), desde que os critérios de avaliação dos planos sejam cumpridos. Daqui pode resultar um menor incentivo para manter o âmbito e a ambição iniciais das reformas.

Caixa 11.5

Exemplo de insuficiências nas alterações da decisão de execução do Conselho

A reforma 2.7 do PRR irlandês consiste numa medida destinada a aumentar o número de diplomados com competências de alto nível em tecnologias da informação e da comunicação (TIC). Após a primeira alteração, em 2024, a meta 75 correspondente exigia que, pelo menos, 12 450 alunos de TIC tivessem concluído os seus estudos em 2021.

Em 23 de dezembro de 2024, a Irlanda apresentou um pedido de pagamento juntamente com a declaração de gestão, indicando que estavam a ser recolhidos e seriam fornecidos elementos de prova adicionais para a meta 75. No entanto, solicitou uma alteração do seu PRR em 31 de janeiro de 2025, alterando a meta 75 pela segunda vez: o objetivo de 12 450 diplomados diminuiu cerca de 12,5%, para 10 900. A Irlanda imputou esta alteração a um encargo administrativo injustificado e a Comissão aprovou o pedido. Consequentemente, a meta foi alterada em 2025, quando o seu cumprimento satisfatório estava a ser avaliado, e a Comissão efetuou o pagamento correspondente.

As circunstâncias objetivas não foram demonstradas através de provas de que a meta inicial tenha causado um encargo administrativo injustificado e da forma como a alteração evitou esse encargo. A alteração de 2025 foi aprovada com base em documentos comprovativos do cumprimento satisfatório da meta revista e não nos motivos da alteração. A meta enfrentava um risco de incumprimento, que foi corrigido durante a avaliação da Comissão através da alteração da decisão de execução do Conselho. Além disso, esta reforma não tinha uma estimativa de custos no PRR (medida de "custo zero"), o que significa que a alteração em baixa do indicador quantitativo não afetou o custo total do plano e não teve consequências financeiras para o Estado-Membro.

Questões ligadas à conceção de medidas, marcos e metas

11.49. 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 especiais anteriores e o documento de análise[28] do Tribunal proporcionam uma visão mais abrangente dos aspetos da *boa gestão financeira* relativos ao MRR.

11.50. 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 conclusão[29].

11.51. O Tribunal detetou sete 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. Foram detetados casos semelhantes em anos anteriores[30].

11.52. Além disso, na Suécia, foi alterado um marco de controlo existente com o objetivo de dar resposta às constatações muito importantes e críticas formuladas na auditoria de 2023 da Comissão relativa à proteção dos interesses financeiros da União. Contudo, o marco apresenta uma falha de conceção, visto que não garante que os procedimentos necessários sejam introduzidos e aplicados de forma eficaz pelos organismos de execução (ver ***caixa 11.6***).

---

[28] Documento de Análise 02/2025.

[29] Relatório Especial 26/2023, *Quadro de acompanhamento do desempenho do Mecanismo de Recuperação e Resiliência – Suficiente para medir os progressos na execução, mas não o desempenho*, pontos 30 a 32.

[30] Relatório Anual relativo a 2022, ponto 11.36, Relatório Anual relativo a 2023, pontos 11.44 a 11.46, e Relatório Anual relativo a 2024, pontos 11.50 a 11.52.

Caixa 11.6

Exemplo de falha de conceção de um marco de controlo

O PRR sueco tem três marcos de controlo, incluindo o marco 41, que exige que o Governo atribua mandatos às autoridades competentes para assegurar a execução eficaz do PRR. Este marco foi alterado na sequência de constatações significativas de uma auditoria da Comissão.

Na avaliação preliminar deste marco, a Comissão concluiu que tinha sido cumprido de forma satisfatória, com base na emissão de mandatos governamentais que exigiam que os organismos de execução estabelecessem os procedimentos relacionados com a fraude, a corrupção, os conflitos de interesses, o duplo financiamento e a recolha de dados. Sendo de reconhecer que o Governo emitiu formalmente estes mandatos, o marco apresenta uma falha de conceção, visto que apenas exige a emissão formal de mandatos/atribuições pelo Governo, mas não exige que os organismos de execução introduzam os procedimentos necessários e os apliquem eficazmente.

Consequentemente, o marco não respondeu às causas profundas das constatações da auditoria da Comissão que suscitaram a alteração. As principais recomendações de auditoria permanecem em aberto, e uma auditoria subsequente da Comissão detetou as mesmas questões.

11.53. O Tribunal detetou igualmente seis casos de marcos ou metas definidos de forma vaga. Observa que esses marcos e metas agravam o risco de que o seu cumprimento satisfatório seja avaliado de forma discricionária.

Relatórios anuais de atividades e relatório anual sobre a gestão e a execução

11.54. 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.

11.55. A Comissão não estima de forma quantificável um *risco no momento do pagamento*, mas atribui um nível de risco (baixo, médio ou elevado) à regularidade de cada pagamento do MRR. A Comissão avaliou o pagamento à Polónia como sendo de risco elevado, pelo que a declaração do Diretor-Geral da DG ECFIN é acompanhada de uma reserva financeira. Um pagamento a Itália foi avaliado como sendo de risco médio e os restantes 35 como de risco baixo. Globalmente, esta avaliação não está em consonância com as constatações do Tribunal.

11.56. Para atribuir um nível de risco a cada pagamento do MRR, a Comissão utiliza, nomeadamente, informações dos seus relatórios de auditorias *ex post*, incluindo relatórios provisórios e projetos de relatório, em função da maturidade das conclusões no momento da avaliação. Para o RAA de 2025, a Comissão considerou que todos os pagamentos relacionados com os 24 relatórios provisórios apresentavam um risco baixo, embora nove desses relatórios contenham indicações que afetam a regularidade dos pagamentos em causa. Apesar de reconhecer que esta forma de proceder permite à Comissão ter em conta todas as informações disponíveis, o Tribunal entende que pode subestimar a classificação de risco dos nove pagamentos conexos. Por exemplo, em 2023, a Comissão publicou um relatório de missão provisório relativo a um Estado-Membro com uma constatação sobre a regularidade do pagamento em causa e avaliou este pagamento no RAA de 2023 como sendo de baixo risco. Todavia, em 2026, o relatório final de auditoria *ex post* concluiu que um marco não tinha sido cumprido, pelo que a avaliação inicial do pagamento tinha sido subestimada.

11.57. No que diz respeito à garantia no domínio da contratação pública e dos auxílios estatais, a Comissão classificou 12 pagamentos como sendo de risco médio. Nestes casos, as auditorias da Comissão resultaram em constatações críticas ou muito importantes relativamente a mais do que um organismo de execução, e não existem provas de que o Estado-Membro tenha tomado as medidas corretivas recomendadas. A estratégia adotada para chegar a uma conclusão sobre a avaliação dos riscos não está em consonância com a recomendação anterior do Tribunal[31] e é provável que subestime o nível de risco, pois não existe garantia de que os Estados-Membros tomarão medidas corretivas.

11.58. O Tribunal recomendou também[32] que a Comissão divulgasse a cobertura dos seus controlos, ou seja, a proporção de organismos de execução com investimentos em contratação pública e auxílios estatais em cada Estado-Membro abrangidos pelas suas auditorias. A Comissão não aceitou esta recomendação, pelo que estas informações não são divulgadas no RAA.

11.59. No que diz respeito às irregularidades graves não corrigidas pelos Estados-Membros, o parecer do Diretor-Geral da DG ECFIN é acompanhado de uma reserva financeira, relativa a dois pagamentos à República Checa referentes a dois casos distintos de conflito de interesses. A Comissão avaliou igualmente 25 pagamentos como sendo de risco médio e 10 como sendo de risco reduzido. Como o método de avaliação dos riscos é semelhante ao utilizado para verificar a contratação pública e os auxílios estatais, o Tribunal considera que esta avaliação também subestima o nível de risco.

---

[31] Relatório Especial 09/2025.

[32] Ibid.

Conclusões e recomendações

Conclusões

11.60. 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, a regularidade das despesas efetuadas pelos destinatários finais não é 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 420 marcos e metas examinados pelo Tribunal, 16 não cumpriam as condições de pagamento e de elegibilidade. Referem-se a nove pagamentos efetuados a nove Estados-Membros (ver pontos ***11.13*** a ***11.21***). O impacto financeiro mínimo das 16 constatações é superior ao *limiar de materialidade* aplicado pelo Tribunal;

b) o Tribunal detetou insuficiências na avaliação *ex ante* da Comissão, que, em 40 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 ponto ***11.22***);

c) diminuíram as recomendações das auditorias *ex post* da Comissão que se encontram em aberto relacionadas com constatações críticas e muito importantes, mas, para a maioria delas (64%), os prazos acordados já expiraram (ver pontos ***11.23*** a ***11.27***);

d) no penúltimo ano de execução do MRR, persistem insuficiências nos sistemas de controlo dos Estados-Membros, designadamente irregularidades em matéria de contratação pública e de auxílios estatais (ver pontos ***11.33*** a ***11.37***);

e) as informações incluídas pelos Estados-Membros nos pedidos de pagamento nem sempre eram fiáveis (ver ponto ***11.38***);

f) registaram-se sete reformas e investimentos cujos marcos/metas correspondentes não abrangiam todos os elementos da medida, limitando assim os resultados que o MRR pode alcançar no âmbito destas medidas (ver ponto ***11.51***);

g) detetaram-se seis casos de marcos/metas definidos de forma vaga, que agravaram o risco de que o seu cumprimento satisfatório seja avaliado de forma discricionária (ver ponto ***11.53***);

h) a declaração apresentada pelo Diretor-Geral da DG ECFIN não está em consonância com as constatações e conclusões do Tribunal (ver pontos ***11.54*** a ***11.59***).

11.61. Até ao final de 2025, o Conselho tinha adotado 99 alterações às medidas das suas decisões de execução. Vários marcos e metas foram revistos durante a avaliação preliminar da Comissão e alinhados com as realizações reais, facilitando assim os pagamentos do MRR. A análise realizada pelo Tribunal aos marcos e metas revistos revela que as alterações foram frequentemente efetuadas sem uma explicação suficiente ou provas adequadas das circunstâncias objetivas, tal como exigido pelo artigo 21º, nº 1, do Regulamento MRR. Algumas alterações eliminaram fases importantes de execução das medidas do MRR, o que significa que, por vezes, os pagamentos estavam associados a contributos ou processos preparatórios e não às realizações inicialmente previstas. Além disso, o Tribunal constatou que não há necessariamente um impacto financeiro quando as alterações em baixa dizem respeito a reformas de "custo zero" (ver pontos ***11.39*** a ***11.48***).

Recomendações

11.62. O ***anexo 11.3*** apresenta as constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às recomendações formuladas nos relatórios anuais relativos a ***2022***, ***2023*** e ***2024***. A Comissão executou uma recomendação totalmente, três na maior parte dos aspetos e cinco mantêm-se em aberto ou não foram aceites. Dado que a execução do MRR terminará em dezembro de 2026, o Tribunal não formula quaisquer recomendações adicionais. Não obstante, expressou os seus pontos de vista sobre a utilização de financiamento não associado aos custos e os riscos relacionados com esses instrumentos numa série de pareceres sobre as propostas legislativas da Comissão relativas ao QFP para 2028-2034[33].

[33] *Orçamento da UE para 2028-2034 – Opinião do Tribunal de Contas Europeu: mudar nem sempre é para melhor*.

Anexos

Anexo 11.1 – Abordagem e metodologia da auditoria

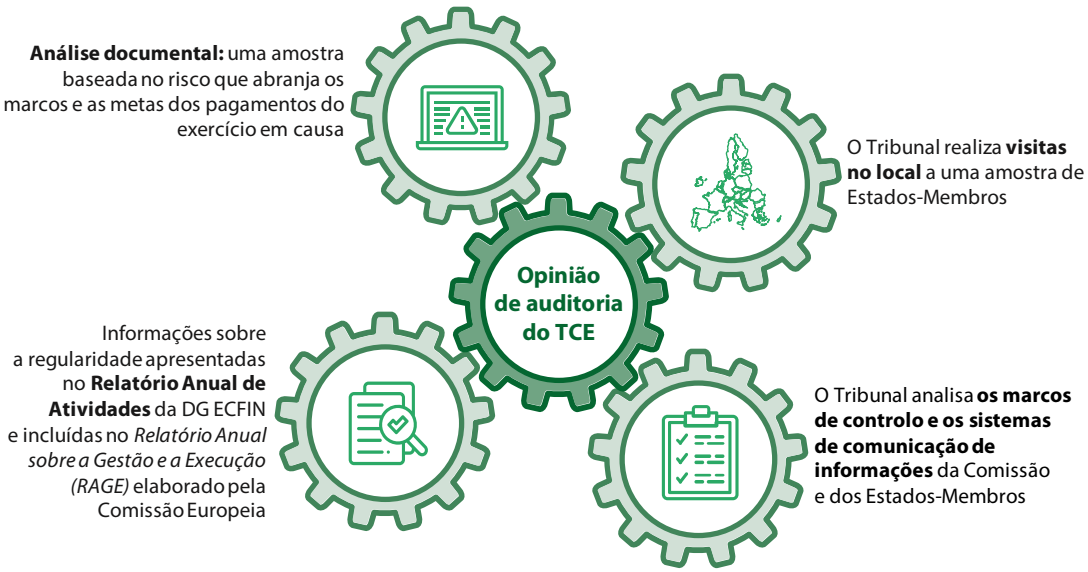
Aspetos gerais

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 este mecanismo 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 11.1***).

Figura 11.1 – 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 do Tribunal relativa ao MRR são os pagamentos de subvenções aos Estados-Membros e/ou o apuramento 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.

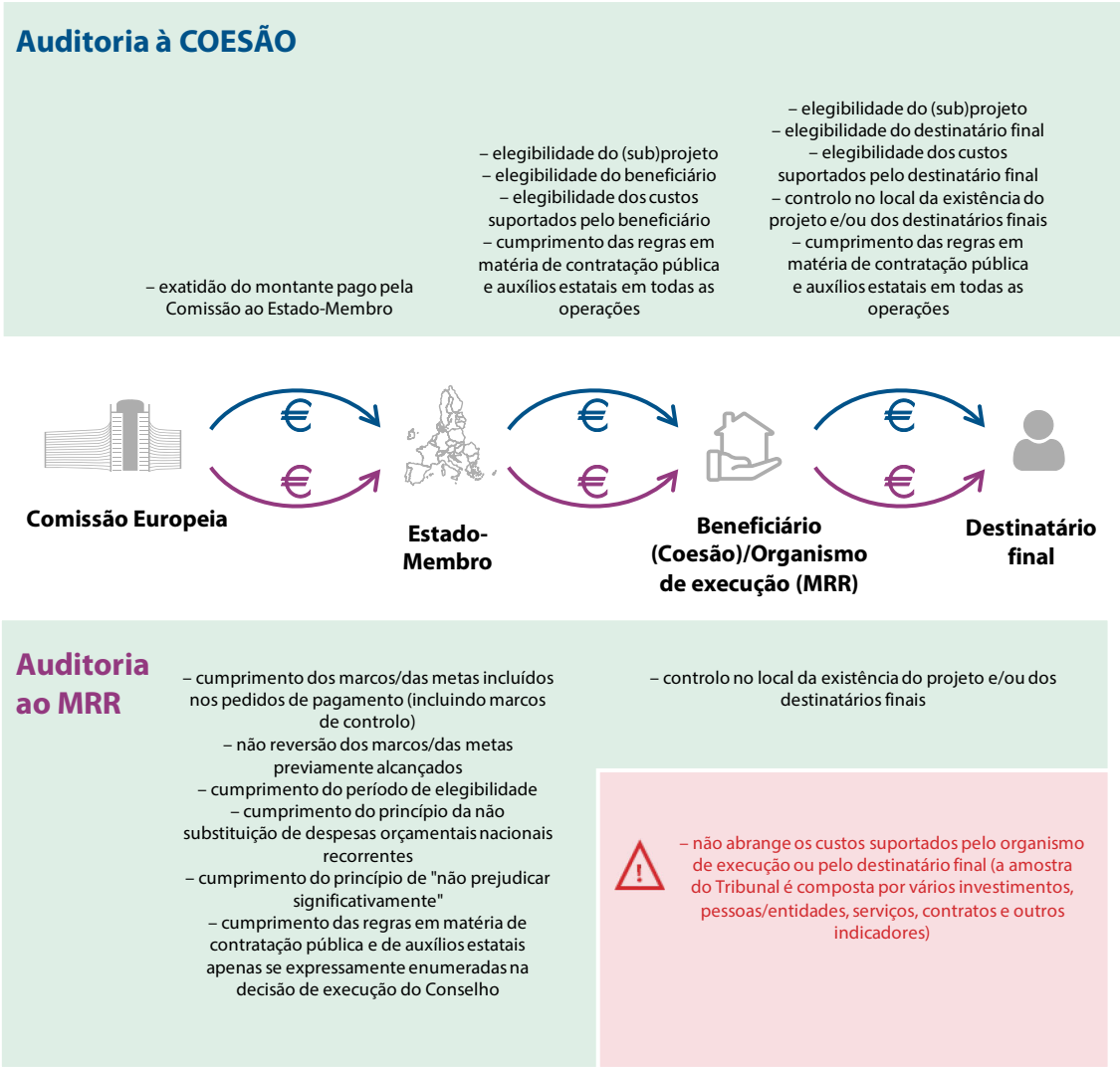
7) Os testes substantivos do Tribunal consistem principalmente em avaliar se os pagamentos do Mecanismo foram efetuados em conformidade com as condições de pagamento estabelecidas no Regulamento MRR[34]. Sempre que possível, o Tribunal aborda a não reversão de medidas anteriormente cumpridas e o duplo 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"[35].

[34] Regulamento MRR, artigo 24º, nº 3.

[35] 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 11.2*** 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 11.2 – 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 União[36], aplicando em seguida um conjunto de critérios de risco para selecionar o resto da amostra.

11) O Tribunal utiliza o quadro da Comissão[37] 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.

---

[36] Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092.

[37] COM(2023) 99.

Em conformidade com as normas de auditoria, o auditor deve ponderar a utilização dos critérios existentes[38]. Após tal ponderação, para quantificar o impacto financeiro dessas constatações, o Tribunal baseia-se na metodologia de suspensão de pagamentos[39] 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 seis meses[40] 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;

---

[38] ISSAI 4000 [em inglês].

[39] COM (2023) 99, anexo II.

[40] 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.

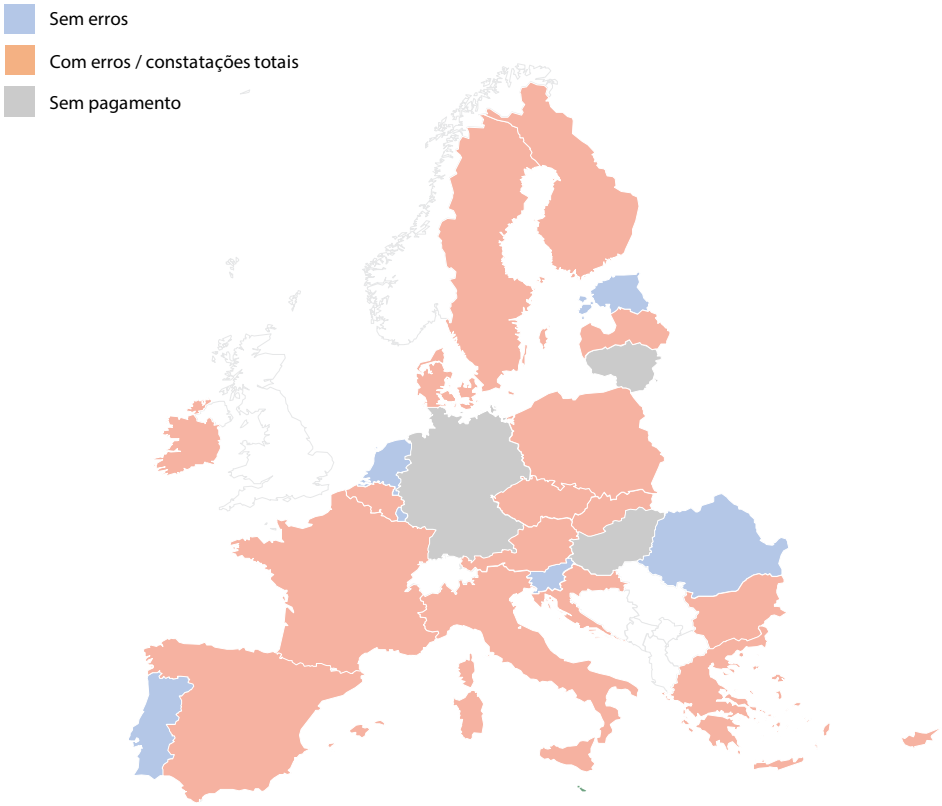
22) Por analogia com outras auditorias, o Tribunal utiliza o nível de 2% como limiar de materialidade na sua opinião e tem em conta a natureza, o valor e o contexto dos erros, bem como outras informações disponíveis.

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, o que significa que o resultado dos testes do Tribunal fornece apenas uma estimativa do valor mínimo de erro.

Anexo 11.2 – Resultados da auditoria aos pagamentos de subvenções aos Estados-Membros



Estado-Membro	Total de marcos e metas auditados	Número de marcos e metas com constatações	Constatações quantitativas	Insuficiências na avaliação *ex ante* da Comissão	Marcos e metas definidos de forma vaga	Insuficiências dos sistemas	Número de constatações
Bélgica*	26	3	2	1	0	0	3
Bulgária*	6	3	1	2	1	0	4
República Checa*	12	1	0	1	0	0	1
Dinamarca	5	1	0	1	0	1	2
Estónia	10	0	0	0	0	0	0
Irlanda*	9	1	1	1	0	1	3
Grécia*	30	6	3	5	1	0	9
Espanha*	70	3	1	3	0	1	5
França	17	3	0	3	0	0	3
Croácia*	6	1	0	0	1	0	1
Itália*	48	7	1	6	0	1	8
Chipre*	14	1	0	1	0	0	1
Letónia	12	2	2	2	0	0	4
Luxemburgo	3	0	0	0	0	0	0
Malta	5	0	0	0	0	0	0
Países Baixos	16	0	0	0	0	0	0
Áustria*	12	4	0	4	1	0	5
Polónia	29	6	2	4	0	3	9
Portugal*	30	0	0	0	0	0	0
Roménia	16	0	0	0	0	0	0
Eslovénia	2	0	0	0	0	0	0
Eslováquia	6	3	0	2	2	1	5
Finlândia*	13	2	0	2	0	0	2
Suécia	23	4	3	2	0	2	7
Total	**420**	**51**	**16**	**40**	**6**	**10**	**72**

* Houve mais de um pagamento em 2025.

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 *ex post*, o respeito do período de elegibilidade e do princípio da não substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes.			As avaliações preliminares e as auditorias *ex post* 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 *ex post*, 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 *ex post* de modo a incluir controlos da reversão de medidas.

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.	✓		Na sua auditoria de 2025, o Tribunal detetou seis casos de marcos/metas definidos de forma vaga, que agravaram o risco de o de que o seu cumprimento satisfatório seja avaliado de forma discricionária (ver ponto ***11.53***). Detetou também sete casos de reformas ou investimentos em que nem todos os elementos estavam abrangidos por marcos ou metas, ou em que a conclusão não estava abrangida por um marco ou meta (ver ponto ***11.51***).
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	✓		O número de recomendações em aberto relacionadas com constatações críticas ou muito importantes diminuiu, passando de 136 em 2025 para 25 em 2026 (ver ponto ***11.26***). Contudo, o Tribunal indicou que alguns Estados-Membros apresentam insuficiências persistentes nos sistemas de controlo, como os sistemas que asseguram o cumprimento das regras nacionais e da UE (ver pontos ***11.32*** a ***11.37***).
	Recomendação 4 Dar garantias sobre a eficácia dos sistemas de controlo dos Estados-Membros	✗	✗	Não aceite e não executada.

Ano	Recomendação do TCE	Nível de aceitação	Análise do TCE aos progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
2024	**Recomendação 1** Alargar a cobertura dos controlos realizados durante as avaliações preliminares			Na sua auditoria relativa a 2025, o Tribunal detetou 40 casos em que a Comissão realizou controlos reduzidos (ver ponto ***11.22***).
	Recomendação 2 Dar resposta aos atrasos dos Estados-Membros na execução das recomendações da Comissão resultantes das auditorias			Embora o número total de recomendações em aberto e muito importantes tenha diminuído, não foi cumprido o prazo em 64% das recomendações em aberto relacionadas com constatações críticas e muito importantes relativas aos sistemas de controlo dos Estados-Membros (ver ponto ***11.26***).

Fonte: TCE.

Capítulo 12

Seguimento das recomendações formuladas nos relatórios especiais do Tribunal publicados desde 2022

Índice

	Pontos
Introdução	**12.1.-12.3.**
Breve descrição	12.1.
Âmbito e método	12.2.-12.3.
Observações	**12.4.-12.17.**
De modo geral, a percentagem de recomendações executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos manteve-se constante	12.4.-12.5.
Das recomendações dirigidas à Comissão Europeia, 74% foram executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos	12.6.-12.10.
Das recomendações dirigidas a outras entidades auditadas, 78% foram executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos	12.11.-12.13.
Aumento ligeiro da percentagem de recomendações executadas dentro do prazo	12.14.-12.15.
As recomendações relativas à fase de conceção das políticas ou *programas* apresentam o nível mais elevado de execução e cumprimento dos prazos	12.16.-12.17.
Conclusão	**12.18.**
Anexos	
Anexo 12.1 – Seguimento das recomendações dos relatórios especiais de 2022 do Tribunal – Comissão Europeia	
Anexo 12.2 – Seguimento das recomendações dos relatórios especiais de 2022 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 é uma etapa importante no ciclo de auditoria, pois permite 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 28 relatórios especiais publicados em 2022. Fez o seguimento de um total de 226 recomendações, das quais 194 (86%) eram dirigidas à Comissão Europeia. As restantes 32 (14%) foram dirigidas ao Parlamento Europeu, ao Conselho da União Europeia, ao Tribunal de Justiça da União Europeia, ao Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças, à Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados, à Agência da União Europeia para a Cibersegurança e ao Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia.

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 2026.

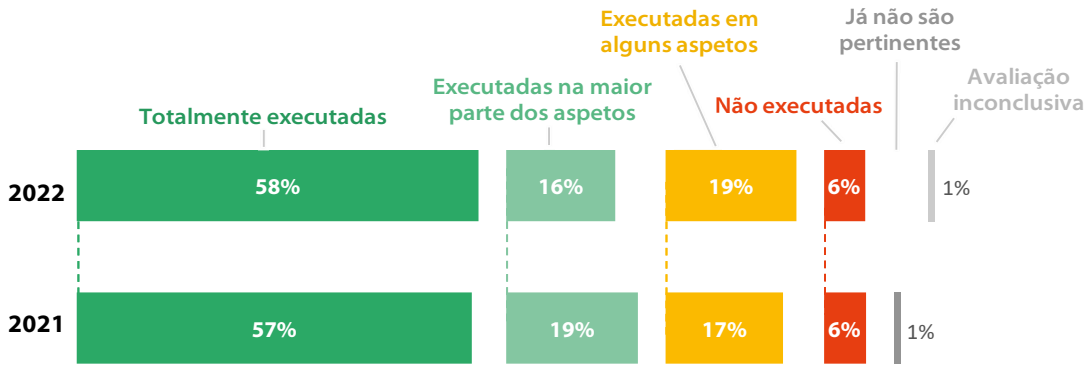
Observações

De modo geral, a percentagem de recomendações executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos manteve-se constante

12.4. À data da análise do Tribunal, o prazo de execução de quatro das 226 recomendações objeto de seguimento ainda não tinha vencido. Das restantes 222, as entidades auditadas executaram 165 totalmente ou na maior parte dos aspetos (74%, como indicado na ***figura 12.1***). De modo geral, esta percentagem manteve-se constante em comparação com o valor correspondente do ano anterior (76%).

12.5. A percentagem de recomendações não executadas manteve-se estável (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 aceitado. Em dois casos (1%), o Tribunal não pôde tirar conclusões porque as circunstâncias descritas nas recomendações ainda não tinham ocorrido[1]. O ***anexo 12.1*** apresenta o estado de execução das recomendações dirigidas à Comissão. O ***anexo 12.2*** centra-se nas recomendações dirigidas a outras entidades auditadas. Os anexos apresentam igualmente uma breve descrição das melhorias e das insuficiências que persistem.

Figura 12.1 – Execução das recomendações dos relatórios especiais de 2022 e 2021 do Tribunal pelas entidades auditadas



Fonte: TCE.

[1] Ver no ***anexo 12.1*** mais informações sobre a recomendação 1, alínea a), e a recomendação 2, alínea b), do Relatório Especial 25/2022.

Das recomendações dirigidas à Comissão Europeia, 74% foram executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos

12.6. À data do seguimento realizado pelo Tribunal, o prazo de execução de 4 das 194 recomendações dirigidas à Comissão em 2022 ainda não tinha vencido. Das restantes 190 recomendações, a Comissão executou totalmente 110 (58%), das quais o Tribunal apresenta um exemplo na ***caixa 12.1***, e executou outras 30 (16%) na maior parte dos aspetos. Em comparação com o ano anterior, a percentagem total de recomendações executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos diminuiu de 77% para 74%.

Caixa 12.1

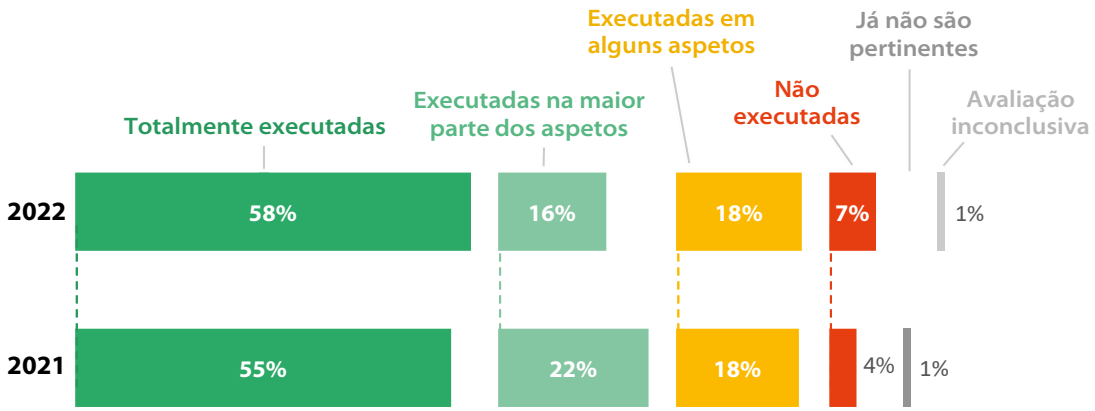
Exemplo de uma recomendação executada totalmente pela Comissão

No Relatório Especial 01/2022 sobre o apoio da UE ao Estado de direito nos Balcãs Ocidentais, o Tribunal recomendou que a Comissão ajudasse a sociedade civil e as organizações de comunicação social independentes nesta região, de modo a permitir-lhes desenvolverem instrumentos específicos para acompanhar a evolução da corrupção. Esta recomendação foi aceite pela Comissão, que, em seguida, apoiou iniciativas regionais de luta contra a corrupção, por exemplo através do contrato "*Integrity Watch in the Western Balkans and Turkey: civil society combating corruption with political integrity data*". Este apoio ajudará os guardiões públicos, a sociedade civil e os meios de comunicação social a prevenir e detetar os riscos de corrupção política utilizando dados abertos.

Fonte: © Proxima Studio, stock.adobe.com.

12.7. Além disso, a Comissão executou 35 recomendações (18%) em alguns aspetos e não executou 13 (7%) de todo (ver ***figura 12.2***). Em comparação com o ano anterior, a percentagem de recomendações não executadas aumentou de 4% para 7%.

Figura 12.2 – Execução das recomendações dos relatórios especiais de 2022 e 2021 do Tribunal dirigidas à Comissão



Fonte: TCE.

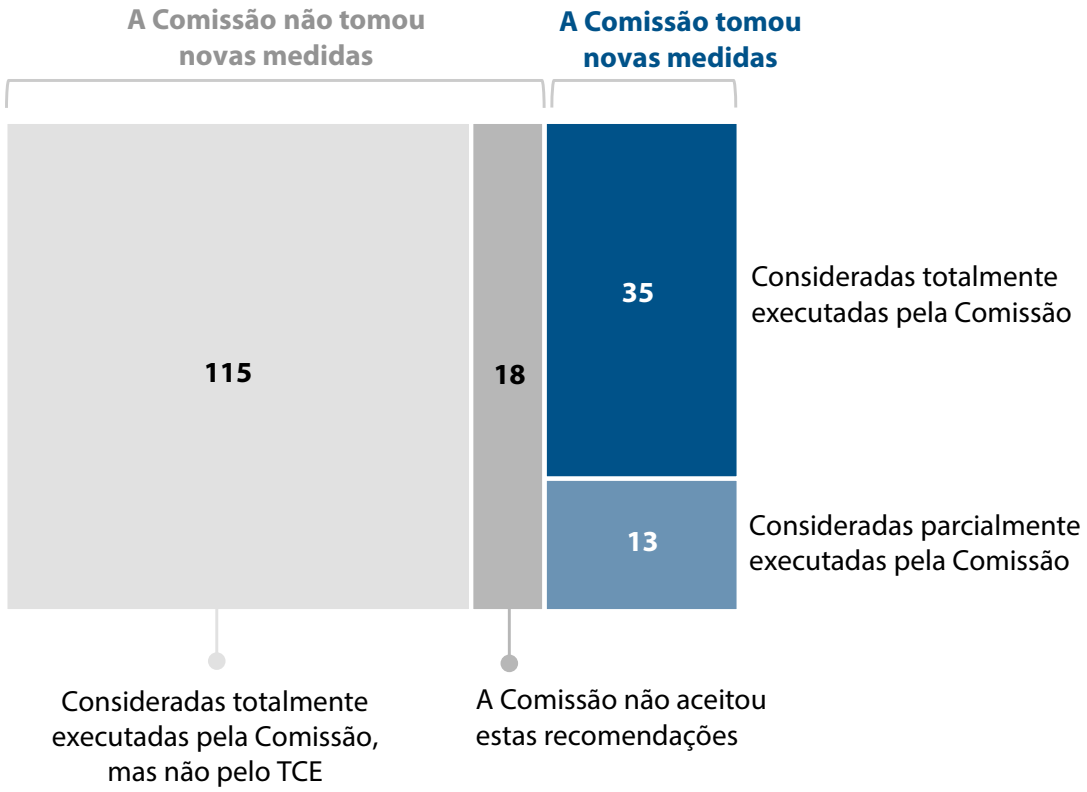
12.8. O Tribunal mede o nível de execução em relação ao que recomendou, ao passo que a Comissão o mede em relação ao que aceitou. Consequentemente, por vezes a Comissão diverge do Tribunal na avaliação que faz sobre o nível de execução das recomendações. Se a Comissão considerar que uma recomendação foi totalmente executada, normalmente cessa o seu seguimento, mesmo que a avaliação do Tribunal quanto ao nível de execução seja diferente. O Tribunal continua a acompanhar as recomendações pendentes dos dois exercícios de seguimento anteriores (relativos aos seus relatórios especiais de 2020 e 2021) através da análise dos dados da Comissão, o que significa não as examinou em pormenor.

12.9. Por conseguinte, nos exercícios de seguimento relativos a 2023 e 2024, o Tribunal classificou como pendentes 89 recomendações dos relatórios especiais de 2020 e 92 recomendações dos relatórios especiais de 2021[2]. A base de dados da Comissão revelou que, em relação a 133 dessas 181 recomendações, a Comissão não tomou quaisquer outras medidas (ver ***figura 12.3***). Nas suas respostas aos relatórios especiais, a Comissão não aceitou 18 dessas 133 recomendações e considerou,

[2] Relatório Anual relativo a 2023, pontos 3.73 a 3.76, e Relatório Anual relativo a 2024, pontos 12.10 a 12.12.

contrariamente à avaliação do Tribunal, que as restantes 115 recomendações estavam totalmente executadas à data dos exercícios de seguimento dos dois anos anteriores.

Figura 12.3 – Seguimento das recomendações dos relatórios especiais de 2020 e 2021 que não estavam totalmente executadas pela Comissão quando do seguimento efetuado nos dois últimos anos



Fonte: TCE.

12.10. A Comissão tomou novas medidas relativamente às restantes 48 recomendações que não tinham sido executadas na íntegra e considerou ter, entretanto, concluído a execução de 35 das 48.

Das recomendações dirigidas a outras entidades auditadas, 78% foram executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos

12.11. Os relatórios especiais 04/2022, 05/2022, 06/2022, 13/2022 e 18/2022 continham um total de 32 recomendações dirigidas a entidades auditadas que não a Comissão Europeia (ver ponto ***12.2***).

12.12. Estas entidades auditadas executaram totalmente 20 recomendações (62%), das quais o Tribunal apresenta um exemplo na ***caixa 12.2***, outras 5 (16%) na maior parte dos aspetos e 7 (22%) em alguns aspetos.

Caixa 12.2

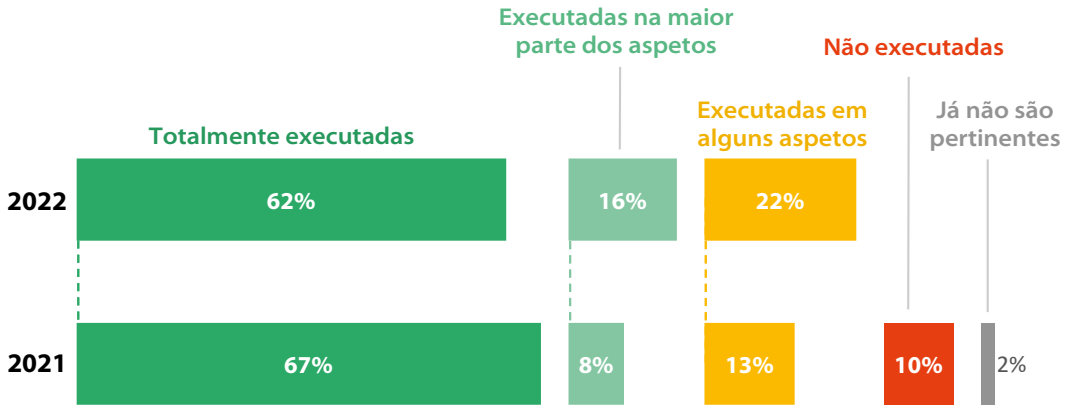
Exemplo de uma recomendação executada totalmente por outras entidades auditadas

No Relatório Especial 18/2022 sobre a reação das instituições da UE à COVID-19, o Tribunal recomendou que o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia, a Comissão e o Tribunal de Justiça da União Europeia fizessem avançar a implantação de fluxos de trabalho sem papel e alargassem a utilização da assinatura eletrónica. Esta recomendação foi aceite por todas as instituições, conduzindo a um aumento significativo da utilização de assinaturas eletrónicas qualificadas no EU Sign. O Parlamento Europeu não utiliza o EU Sign, mas tem utilizado um elevado volume de assinaturas eletrónicas avançadas desde 2022 e, com a introdução de assinaturas eletrónicas qualificadas em 2023, reforçará ainda mais os procedimentos digitais.

Fonte: © WrightStudio, stock.adobe.com.

12.13. Em comparação com o ano anterior, a percentagem total de recomendações executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos aumentou de 75% para 78%, enquanto a percentagem total de recomendações executadas em alguns aspetos ou não executadas diminuiu ligeiramente de 23% para 22% (ver ***figura 12.4***).

Figura 12.4 – Execução das recomendações dos relatórios especiais de 2022 e 2021 do Tribunal dirigidas a entidades auditadas que não a Comissão



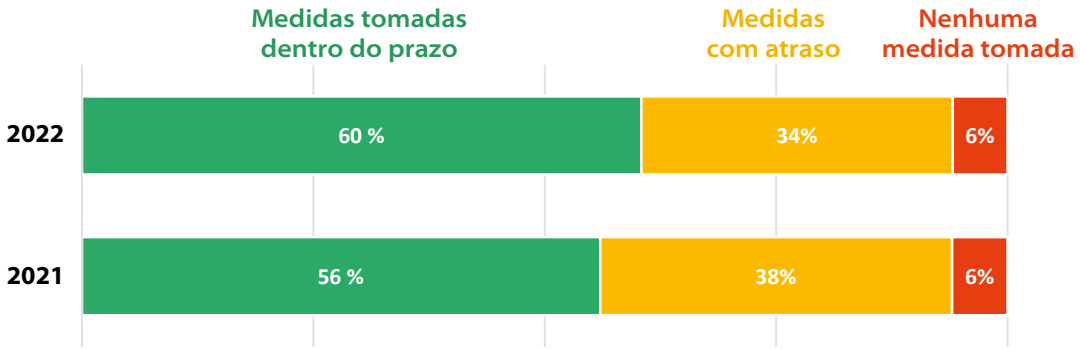
Fonte: TCE.

Aumento ligeiro da percentagem de recomendações executadas dentro do prazo

12.14. Os prazos de execução das recomendações são discutidos e acordados com a entidade auditada e especificados nos relatórios especiais do Tribunal.

12.15. Em comparação com o ano anterior, a percentagem de recomendações executadas dentro do prazo aumentou de 56% para 60%, ao passo que a percentagem de recomendações em relação às quais as medidas a tomar foram adiadas diminuiu de 38% para 34% (ver ***figura 12.5***).

Figura 12.5 – Medidas tomadas pelas entidades auditadas em resposta às recomendações dos relatórios especiais de 2022 e 2021 do Tribunal: cumprimento dos prazos



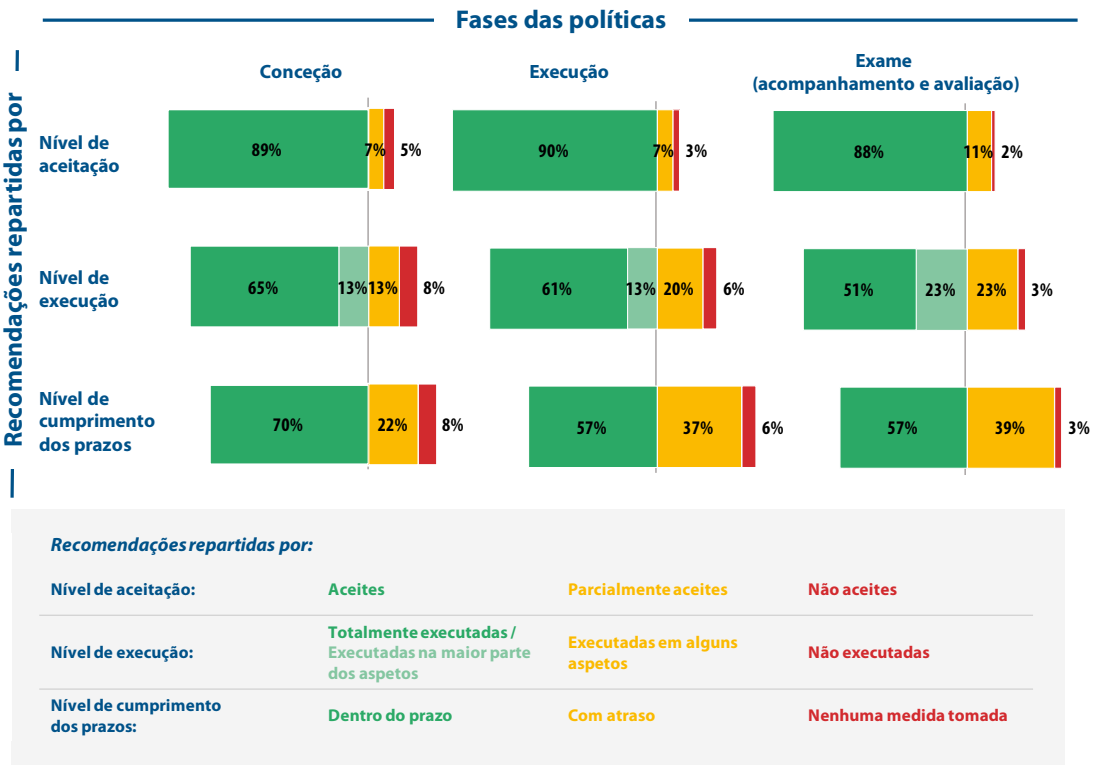
Fonte: TCE.

As recomendações relativas à fase de conceção das políticas ou *programas* apresentam o nível mais elevado de execução e cumprimento dos prazos

12.16. O Tribunal classificou as suas recomendações dos relatórios especiais de 2022 de acordo com a fase do ciclo político em que se centram: fase de conceção, de execução ou de exame (acompanhamento e avaliação). Esta classificação permitiu-lhe examinar se existiam diferenças entre as três fases quanto ao nível de aceitação, execução e cumprimento dos prazos das medidas corretivas tomadas em resposta às suas recomendações.

12.17. No que diz respeito às fases do ciclo político, cerca de metade das recomendações do Tribunal incide em insuficiências na fase de execução (45%), um quarto na fase de conceção (27%) e outro quarto na fase de exame (28%). O nível de aceitação foi bastante coerente em todas as fases das políticas (variando entre 95% e 98%). A percentagem de recomendações executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos foi mais elevada na fase de conceção (78%). O cumprimento dos prazos das medidas tomadas pelas entidades auditadas para dar resposta às recomendações do Tribunal foi nitidamente inferior nas fases de execução e de exame (57% cada) em relação à fase de conceção (70%). Os resultados pormenorizados da análise do Tribunal são apresentados na ***figura 12.6***.

Figura 12.6 – Nível de aceitação, execução e cumprimento dos prazos por fase do ciclo político



Nota: os valores são apresentados sem casas decimais para melhorar a legibilidade, o que pode dar origem a diferenças por arredondamento.

Fonte: TCE.

Conclusão

12.18. O Tribunal conclui que 74% das recomendações publicadas nos seus relatórios especiais de 2022 foram executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos (76% no ano passado). A percentagem de recomendações executadas dentro do prazo aumentou de 56% no ano passado para 60% este ano. Cerca de metade das recomendações dizem respeito à fase de execução das políticas ou programas (45%). Os níveis mais elevados de execução (78%) e de cumprimento dos prazos (70%) dizem respeito a recomendações que incidem na fase de conceção das políticas ou programas.

Anexos

Anexo 12.1 – Seguimento das recomendações dos relatórios especiais de 2022 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 avaliação inconclusiva ou já irrelevante

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	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 01/2022, *Apoio da UE ao Estado de direito nos Balcãs Ocidentais: apesar dos esforços, subsistem problemas fundamentais*	1	72				
	2, alínea a)	75				
	2, alínea b)	75			A Comissão está a apoiar as organizações da sociedade civil (OSC) e os meios de comunicação social através do Instrumento para a Sociedade Civil e do Programa Media da UE para os Balcãs Ocidentais e a Turquia. Os fundos totais afetados ao instrumento aumentaram significativamente, passando de 48,1 milhões de euros por ano no período de 2014-2020 para 70,18 milhões de euros por ano no período de 2021-2027. A Comissão publicou as orientações para o apoio da UE à sociedade civil na região do	

Número e título do relatório	Nº	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
					alargamento (2021-2027), com o objetivo de ajudar o pessoal da União na conceção e execução do apoio da UE à sociedade civil. Estas orientações são objeto de uma avaliação todos os anos. Apesar do aumento do apoio financeiro, as provas apresentadas não demonstram que este apoio seja um apoio financeiro a longo prazo às OSC e aos meios de comunicação social independentes de uma forma que não se baseie exclusivamente no financiamento de projetos.	
	2, alínea c)	75				
	2, alínea d)	75				
	3	77				
	4, alínea a)	80				
	4, alínea b)	80				
	4, alínea c)	80				
RE 02/2022, *Eficiência energética das empresas: poupanças de energia, mas insuficiências no planeamento e na seleção de projetos*	1, alínea a)	125			Ainda não existe uma avaliação sistemática do contributo potencial dos fundos da UE investidos na eficiência energética das empresas na fase de programação. Também não existe uma ligação estruturada entre as dotações da política de coesão e as necessidades de financiamento estabelecidas nos Planos Nacionais em matéria de Energia e Clima. Consequentemente, as decisões de programação continuam a assentar principalmente nas justificações dos próprios Estados-Membros, sem uma avaliação a nível da UE	

Número e título do relatório	Nº	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
					para determinar se a escala e a conceção dos investimentos previstos em eficiência energética nas empresas dão uma resposta adequada às necessidades estabelecidas.	
	1, alínea b)	125				
	2	134				
RE 03/2022, *Lançamento da tecnologia 5G na UE: atrasos na implantação das redes e questões de segurança ainda por resolver*	1, alínea a)	83			A Comissão tomou medidas iniciais, mas ainda não existe uma definição comum a nível da UE da qualidade de serviço esperada das redes 5G, abrangendo aspetos como os limiares de velocidade mínima e latência máxima.	
	1, alínea b)	83				
	1, alínea c)	83				
	2, alínea a)	91				
	2, alínea b)	91				
	2, alínea c)	91			A Comissão, juntamente com os Estados-Membros, avaliou quais os aspetos de segurança das redes 5G em que há necessidade de especificar requisitos com força executória. No início de 2026, a Comissão propôs uma revisão do Regulamento Cibersegurança que estabelece um mecanismo para fazer face aos riscos estratégicos nas cadeias de abastecimento das tecnologias da informação e comunicação (TIC). Tenciona publicar atos de	

Número e título do relatório	Nº	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
					execução que especifiquem requisitos executórios, mas esses atos de execução ainda estão pendentes.	
	3, alínea a)	93			A Comissão comunicou regularmente informações sobre os quadros jurídicos adotados ou propostos pelos Estados-Membros para conceder tempo aos operadores de redes móveis para substituir equipamentos adquiridos a fornecedores de alto risco. A *avaliação de impacto* do Regulamento Cibersegurança revisto analisou os custos financeiros da substituição de equipamentos 5G de fornecedores de alto risco. Existe falta de informação porque nem todos os Estados-Membros tomaram medidas relativamente a todas as questões pertinentes e não existem dados específicos sobre a forma de tratar os custos dos operadores de redes móveis para substituir os equipamentos 5G adquiridos a fornecedores de alto risco.	
	3, alínea b)	93				
RE 04/2022, *Fundos de investimento: as ações da UE ainda não criaram um verdadeiro mercado único que beneficie os investidores*	1, alínea a)	129			A Comissão realizou uma consulta específica para recolher observações das partes interessadas sobre os obstáculos à integração dos mercados financeiros na UE. Em 4 de dezembro de 2025, apresentou o pacote relativo à União da Poupança e dos Investimentos, que revê parcialmente a Diretiva Gestores de Fundos de Investimento Alternativos e a Diretiva Organismos de Investimento Coletivo em Valores Mobiliários e oferece melhorias, nomeadamente nos domínios da distribuição transfronteiriça e da *convergência* da supervisão. O recente compromisso sobre a estratégia de investimento de retalho foi apoiado por três novas avaliações de impacto. A consulta específica incide nos obstáculos	

Número e título do relatório	Nº	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
					específicos à atividade transfronteiriça decorrentes do quadro regulamentar, que não está plenamente harmonizado. Os fatores estruturais (como a procura, as redes de distribuição e os sistemas de supervisão) não foram tidos em conta ou foram considerados apenas parcialmente. O pacote relativo à União da Poupança e dos Investimentos contribui apenas parcialmente para alcançar os objetivos de um mercado único dos fundos de investimento de forma mais eficaz, uma vez que não aborda os fatores estruturais da concentração de domicílios, como os sistemas de supervisão ou os agrupamentos de serviços de apoio aos fundos. Além disso, muitas *disposições* continuam a basear-se em diretivas e não em regulamentos.	
	1, alínea b)	129			No plano de gestão de 2025 da Direção-Geral da Estabilidade Financeira, dos Serviços Financeiros e da União dos Mercados de Capitais (DG FISMA), a Comissão não melhorou o conjunto de indicadores utilizado para medir o *desempenho* dos fundos de investimento. O único novo indicador do plano não proporciona valor acrescentado para avaliar se o quadro regulamentar da Comissão alcançou os objetivos pretendidos no setor dos fundos de investimento.	
	2, alínea a)	132				
	3, alínea a)	134			A proposta da Comissão para a estratégia de investimento de retalho melhorou a informação sobre os custos e a transparência, visava limitar os incentivos e salientou o princípio do "melhor interesse do cliente" já existente. Foram proibidos os incentivos aos pagamentos por fluxo de ordens, o que é principalmente	

Número e título do relatório	Nº	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
					pertinente para as empresas que apenas executam ordens (apenas execução). Os corretores de consultoria podem continuar a vender produtos de comissões elevadas. Na sua proposta, a Comissão sugeriu igualmente a proibição de incentivos em determinados canais e a imposição de obrigações mais rigorosas em matéria de melhor interesse. Por seu lado, os colegisladores introduziram um novo teste de incentivo no acordo provisório sobre a estratégia, permitindo que os incentivos se mantenham se tal se justificar (benefício tangível).	
	5, alínea a)	138				
	5, alínea b)	138				
RE 05/2022, *Cibersegurança das instituições, organismos e agências da UE – Em geral, o nível de preparação não é proporcional às ameaças*	1, alínea a)	98				
	1, alínea b)	98				
	1, alínea c)	98				
	1, alínea d)	98				
	1, alínea e)	98				
	1, alínea f)	98				
	1, alínea g)	98				
	2, alínea a)	99				

Número e título do relatório	Nº	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)	99				
	2, alínea c)	99				
RE 06/2022, *Direitos de propriedade intelectual da UE – A proteção não é completamente à prova de água*	1, alínea a)	96				
	1, alínea b)	96			A Comissão alargou o âmbito dos direitos associados aos desenhos ou modelos registados de modo a incluir as mercadorias de contrafação que atravessam a UE ou estão sujeitos a regimes aduaneiros. Porém, não introduziu um limiar de intervenção para a aplicação pelos serviços aduaneiros dos direitos de propriedade intelectual (DPI), nem alargou a definição de pequenas remessas, conforme recomendado.	
	2	97			A Comissão não apresentou quaisquer elementos de prova de ter apreciado (no contexto da sua avaliação nos termos do artigo 210º do Regulamento (UE) 2017/1001) os mecanismos de governação e a falta de uma metodologia clara para determinar as comissões.	
	4	100				
	5, alínea a)	101			A Comissão lançou vários estudos, grupos de trabalho e avaliações para executar a recomendação. Os *resultados* servirão de base a legislação futura. Contudo, o projeto de proposta de estratégia de controlo baseada na gestão do risco dos DPI ainda está pendente.	
	5, alínea b)	101				

Número e título do relatório	Nº	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 c)	101			A Comissão lançou um estudo para a normalização das atividades conexas de elaboração de relatórios. No entanto, este ainda não se encontra disponível e a Comissão não deu início ao processo legislativo.	
RE 07/2022, *Instrumentos de internacionalização das PME: grande número de ações de apoio, mas coerência e coordenação insuficientes*	1, alínea a)	90				
	1, alínea b)	90				
	1, alínea c)	90				
	1, alínea d)	90				
	2, alínea a)	90				
	2, alínea b)	90				
	2, alínea c)	90				
	2, alínea d)	90				
	3, alínea a)	90			Foram estabelecidos *indicadores-chave de desempenho* (ICD) para projetos no âmbito da iniciativa *Startup Europe*. No entanto, a falta de práticas coerentes de comunicação de informações sobre os ICD e de acompanhamento a longo prazo dificulta a avaliação das novas empresas a nível dos projetos, bem como da *eficácia* e sustentabilidade globais da iniciativa *Startup Europe*.	
	3, alínea b)	90				

Número e título do relatório	Nº	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)	90			Os critérios que medem o contributo das novas empresas para o crescimento e a criação de emprego na UE foram aplicados como critérios de seleção nos convites à apresentação de propostas. Porém, faltam atualmente critérios que meçam até que ponto uma nova empresa proposta beneficiaria da participação no projeto financiado, especificamente em termos de pleno desenvolvimento do seu potencial e competitividade.	
RE 08/2022, *Apoio do FEDER à competitividade das PME – As insuficiências de conceção diminuem a eficácia do financiamento*	1, alínea a)	80				
	1, alínea b)	80				
	1, alínea c)	80				
	2, alínea a)	80			A Comissão não aceitou esta recomendação. Não convidou os Estados-Membros a reverem os procedimentos de seleção do *Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional* (FEDER), em especial no que diz respeito ao financiamento por *subvenções*, com o objetivo de selecionarem projetos através de um processo não concorrencial apenas em casos devidamente justificados, nem os apoiou nesse sentido.	
	2, alínea b)	80				
	3, alínea a)	80				
	3, alínea b)	80				

Número e título do relatório	Nº	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 09/2022, *Despesas relativas ao clima no orçamento da UE para 2014-2020: os números são inferiores ao comunicado*	1	58			Em janeiro de 2026, a Comissão publicou um estudo sobre o acompanhamento orçamental do contributo da Política Agrícola Comum para as alterações climáticas. Embora o estudo indique uma sobrestimação de 24% na atual metodologia de acompanhamento da ação climática em comparação com a metodologia desenvolvida no contexto do estudo, a Comissão decidiu não proceder a quaisquer ajustamentos.	
	2, alínea a)	60			A Comissão não aceitou nem executou a recomendação de assinalar as despesas da União com um *impacto* potencialmente negativo no clima e comunicá-las.	
	2, alínea b)	60				
	2, alínea c)	60				
	3	63			Nos seus *relatórios anuais sobre a gestão e a execução* (RAGE) de 2023 e 2024, a Comissão comunicou valores relativos a indicadores sobre poupanças devido à eficiência energética, emissões evitadas e capacidade instalada de energias renováveis. No entanto, a Política Agrícola Comum, um elemento importante das despesas da UE em matéria de clima, não é tida em conta em nenhum dos valores comunicados nos RAGE. Os efeitos climáticos negativos das despesas da União também não são considerados.	

Número e título do relatório	Nº	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 10/2022, *O LEADER e o desenvolvimento local de base comunitária facilitam a participação local, mas os benefícios adicionais não estão suficientemente demonstrados*	1, alínea a)	84				
	1, alínea b)	84				
	1, alínea c)	84				
	1, alínea d)	84				
	1, alínea e)	84			Em 2023, a Comissão publicou um estudo de apoio à avaliação dos custos e benefícios da execução do LEADER. O LEADER é uma abordagem em que as comunidades locais são envolvidas na conceção e execução de estratégias e na atribuição de recursos para o desenvolvimento das zonas rurais. Todavia, embora tenha sido acordado, na fase de delimitação do âmbito da avaliação, que seria avaliada a medida em que os fundos do LEADER financiavam as tarefas legais dos organismos da UE, nacionais, regionais ou locais, tal não foi feito de forma sistemática ou quantitativa, uma vez que havia poucos dados suficientemente pormenorizados e comparáveis.	
	2	84			A Comissão lançou duas avaliações: uma para a política de coesão e outra para o *Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas* (FEAMP). Os dados disponíveis – por exemplo, a publicação da avaliação e do mandato da política de coesão e as publicações da FAMENET (rede de acompanhamento, avaliação e apoio local às pescas e à aquicultura) para a avaliação do FEAMP – indicam que as avaliações abrangem apenas alguns dos aspetos especificados nas	

Número e título do relatório	Nº	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
					alíneas a) a e) da recomendação 1. A avaliação do FEAMP ainda não foi publicada.	
RE 11/2022, *Proteger o orçamento da UE – É necessário utilizar melhor a lista negra*	1	90				
	2, ponto 1	93				
	2, ponto 2	93			A Comissão realizou progressos na melhoria da supervisão institucional do Sistema de Deteção Precoce e de Exclusão (EDES), criando mecanismos de acompanhamento das informações do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e da Procuradoria Europeia e formalizando controlos centrais através da alteração das regras internas. A integração da supervisão nas regras internas representa uma melhoria significativa, uma vez que incorpora a responsabilização e a coerência nas decisões relacionadas com a exclusão. A criação de sistemas de acompanhamento das recomendações do OLAF e da Procuradoria Europeia assegura um processo de acompanhamento mais sistemático e baseado em dados concretos. Apesar destas melhorias, subsistem insuficiências significativas. Mais concretamente, a Comissão não demonstrou qualquer acompanhamento a nível institucional de nenhuma das principais fontes de dados especificamente mencionadas na recomendação, designadamente os registos do Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI), os resultados finais de auditorias, as decisões em matéria de concorrência e as notificações dos parceiros de execução. Embora a Comissão tenha explicado que a utilização destas fontes é principalmente da responsabilidade dos *gestores orçamentais*, em consonância com a gestão	

Número e título do relatório	Nº	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
					descentralizada do orçamento da UE, não demonstrou de que forma a sua utilização é supervisionada a nível institucional para assegurar uma sinalização coerente de potenciais casos do EDES em todos os serviços. Estas lacunas limitam a capacidade da Comissão para sinalizar adequadamente potenciais casos de exclusão e representam uma insuficiência fundamental na execução da recomendação 2, ponto 2. Além disso, embora tenha sido recentemente criado o quadro de acompanhamento da Procuradoria Europeia e tenham sido realizados exercícios iniciais em 2025, a sua eficácia na prática ainda não foi demonstrada.	
	2, ponto 3	93			O requisito de verificar a base de dados EDES em várias fases da contratação e os alertas integrados no sistema contabilístico *ABAC* (e posteriormente no *SUMMA*) refletem uma estratégia sistemática para atenuar os riscos de celebração de contratos com entidades excluídas. A referência a documentos de orientação internos pormenorizados demonstra a institucionalização destes controlos. Embora estas salvaguardas estejam agora integradas nas orientações atualizadas e no novo sistema SUMMA, a Comissão não introduziu novos controlos de verificação *ex post* substanciais além dos que já se encontravam em vigor à data da auditoria do Tribunal. A Comissão desenvolveu um serviço Web para facilitar o acesso à base de dados do EDES por parte de sistemas externos, mas esta funcionalidade não está operacional na prática. Além disso, ainda não se concretizaram controlos analíticos reforçados e interligações eficazes com outros instrumentos institucionais.	

Número e título do relatório	Nº	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, ponto 4	93			A Comissão elaborou orientações para apoiar o funcionamento do EDES e prestou um apoio mais claro aos gestores orçamentais, em especial no que respeita aos procedimentos relacionados com o OLAF. As orientações de 2024 sobre a utilização dos relatórios do OLAF visam assegurar um tratamento coerente e transparente das informações a nível da UE pelos gestores orçamentais. Coletivamente, estas ações melhoram a governação e a responsabilização globais do sistema e constituem progressos significativos no domínio abrangido pela recomendação. Apesar destas realizações, as orientações formais continuam a incidir maioritariamente nos procedimentos relacionados com o OLAF no âmbito do EDES. Para as restantes fontes de dados a nível da UE (como registos do SGI, processos da Procuradoria Europeia, constatações de auditoria, processos de concorrência ou notificações de parceiros de execução), a Comissão baseia-se em acordos *ad hoc* preexistentes que não foram normalizados num quadro coerente. Por conseguinte, o objetivo da recomendação de assegurar procedimentos abrangentes e normalizados para as fontes de dados a nível da UE ainda não foi plenamente alcançado.	
	2, ponto 5	93			A Comissão realizou progressos na institucionalização da sensibilização para o EDES. O lançamento do seminário anual do EDES e da Plataforma de Peritos do EDES assinala uma transição de iniciativas de sensibilização pontuais para uma abordagem mais estruturada, sustentável e colaborativa para as partes envolvidas a nível interno. Embora tenham sido realizados progressos substanciais na Comissão, não foram documentadas atividades de sensibilização dirigidas aos parceiros de execução em regime de	

Número e título do relatório	Nº	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
					gestão indireta, com essas atividades a limitarem-se às autoridades dos Estados-Membros. Uma vez que estes grupos gerem partes significativas do orçamento da UE, a sua exclusão total ou parcial dos esforços de sensibilização representa uma insuficiência fundamental na execução da recomendação.	
	3	95			Ao atualizar o modelo de declaração de gestão e os modelos de *acordo de contribuição*, a Comissão reforçou o quadro formal, assegurando que os parceiros são alertados para a sua obrigação de comunicar casos de *fraude*, irregularidades e situações de exclusão. A Comissão baseia-se na autonomia administrativa dos parceiros e não completou esta abordagem com atividades de acompanhamento ou verificação para assegurar que os parceiros cumprem a sua obrigação de comunicar situações de exclusão.	
	4	96			A proposta da Comissão para a revisão do *Regulamento Financeiro* deu resposta à recomendação, alargando o EDES à *gestão partilhada* e aos fundos executados em regime de gestão direta com os Estados-Membros. No entanto, o âmbito de aplicação final nesta matéria do Regulamento Financeiro adotado é mais reduzido devido aos compromissos com os colegisladores durante o processo legislativo.	
	5, ponto 1	97				
	5, ponto 2	97				

Número e título do relatório	Nº	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, ponto 3	97			O Regulamento (UE) 2024/2509 exige que todas as entidades que executam o orçamento da UE alimentem a ferramenta de exploração de dados e de pontuação dos riscos com dados pertinentes, reforçando a capacidade da Comissão para sinalizar riscos e proteger o orçamento da UE. Prevê igualmente que a nova ferramenta introduza uma arquitetura informática moderna que tire partido da *interoperabilidade* e da inteligência artificial, modernizando os mecanismos de gestão financeira e de supervisão em toda a União. A Comissão ainda não concluiu o desenvolvimento da ferramenta comum de exploração de dados e pontuação dos riscos. Além disso, uma vez que a ferramenta será utilizada de forma voluntária, a sua eficácia poderá ser reduzida até que a proposta de reexame em 2027 avalie o potencial de aplicação obrigatória. A plena interoperabilidade com os sistemas nacionais está prevista para 2028.	
	5, ponto 4	97			A Comissão tomou medidas para promover a coordenação a nível institucional em matéria de partilha de dados, incluindo reuniões regulares de grupos de trabalho e eventos específicos, como o seminário *Arachne* de 2025. Estas iniciativas aumentaram a sensibilização para a Arachne e proporcionaram um fórum para as direções-gerais (DG) trocarem informações sobre as necessidades e os desenvolvimentos em matéria de dados. Apesar destes esforços, a principal ferramenta de exploração de dados e de pontuação dos riscos, que sustenta a disponibilidade e a partilha de dados a nível institucional, ainda não atingiu a plena maturidade em termos de funcionalidades avançadas e interoperabilidade. Por conseguinte, a adoção pelas DG continua	

Número e título do relatório	Nº	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
					a ser desigual e a partilha de dados ainda não é sistemática nem completa. Estas limitações são fundamentais, pois decorrem dos desafios mais vastos apontados na recomendação 5, ponto 3, que afetam a capacidade global da Comissão para assegurar a disponibilidade e a partilha abrangentes de dados a nível institucional.	
	5, ponto 5	97			O Regulamento Financeiro (reformulação) prevê um quadro jurídico que reforça os esforços da Comissão para melhorar a acessibilidade dos dados, a integração e os mecanismos de pontuação dos riscos em todos os programas financiados pela UE. O desenvolvimento contínuo da Arachne, que tem agora funcionalidades e indicadores adicionais, demonstra um compromisso claro com a modernização da supervisão financeira baseada em dados. O Regulamento Financeiro (reformulação) estabelece um quadro de apoio à utilização de dados digitais, acessíveis e interoperáveis, mas a Comissão ainda não desenvolveu uma estratégia abrangente para assegurar que os dados nacionais e da UE sobre as contrapartes da União sejam normalizados e interoperáveis, conforme recomendado. O quadro ainda não inclui mecanismos específicos ou disposições de governação para coordenar a harmonização dos dados entre os Estados-Membros. Consequentemente, o objetivo de interoperabilidade continua a depender, em parte, da medida em que os Estados-Membros alinham os seus sistemas nacionais e partilham os dados pertinentes num formato compatível.	

Número e título do relatório	Nº	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 12/2022, *Durabilidade no desenvolvimento rural – A maioria dos projetos mantém-se operacional durante o período necessário, mas há margem para alcançar resultados duradouros a mais longo prazo*	1	69				
	2, alínea a)	69				
	2, alínea b)	69				
	3, alínea a)	70			A Comissão inquiriu os Estados-Membros para assinalar fontes de informação pertinentes sobre a continuação do funcionamento dos projetos financiados pela UE. Porém, a ação da Comissão não assinalou fontes de informação pertinentes sobre esta matéria após o termo do período legal de durabilidade. Nenhum Estado-Membro forneceu indicações sobre essas fontes.	
	3, alínea b)	70			A aplicação da recomendação 3, alínea a) (assinalar fontes de informação pertinentes sobre a continuação do funcionamento dos projetos financiados pela UE) é uma condição prévia para a execução da recomendação 3, alínea b) (utilizar estas informações para elaborar uma lista de fatores de risco). Uma vez que a recomendação 3, alínea a), foi aplicada apenas em alguns aspetos, a Comissão não pôde elaborar uma lista de fatores de risco com base em exemplos de projetos menos duradouros.	

Número e título do relatório	Nº	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 13/2022, *Livre circulação na UE durante a pandemia de COVID-19 – Escrutínio insuficiente dos controlos nas fronteiras internas e ações descoordenadas dos Estados-Membros*	1, alínea a)	80	✓			
	1, alínea b)	80	✓			
	1, alínea c)	80	✓			
	1, alínea d)	80	✓			
	1, alínea e)	80	✗	✗	A Comissão não aceitou esta recomendação nem desenvolveu uma estratégia clara para reforçar a avaliação da conformidade e aplicar sanções.	✗
	2	82	✓			
	3, alínea a)	83	✓			
	3, alínea b)	83	✓			
RE 14/2022, *Resposta da Comissão à fraude na Política Agrícola Comum – É tempo de cultivar soluções*	1, alínea a)	112	✓			
	1, alínea b)	112	✓			
	1, alínea c)	112	✓			
	2, alínea a)	112	✓			
	2, alínea b)	112	✓			

Número e título do relatório	Nº	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 c)	112			A Comissão organizou vários intercâmbios com os Estados-Membros sobre a inteligência artificial e a aprendizagem automática, embora as discussões tenham ocorrido num contexto genérico (ou seja, não específico da *Política Agrícola Comum* – PAC). No contexto específico da PAC, a Comissão deu início a uma avaliação horizontal do risco de fraude que abrange, nomeadamente, a utilização da inteligência artificial e de outras ferramentas avançadas a nível dos *organismos pagadores*. A Comissão ainda não concluiu nem divulgou a avaliação horizontal do risco de fraude. O seu programa de trabalho antifraude para 2024 incluiu financiamento de *assistência técnica* para apoiar a aquisição de sistemas de inteligência artificial e ferramentas de exploração de dados pelas autoridades públicas nacionais ou regionais. No entanto, o Tribunal não encontrou provas de que os fundos dedicados à assistência técnica estejam a ser utilizados para financiar projetos no âmbito da PAC.	
RE 15/2022, *Boa conceção das medidas para alargar participação no* Horizonte 2020*, mas sustentabilidade das mudanças dependerá sobretudo dos esforços das autoridades nacionais*	1, alínea a)	90				
	1, alínea b)	90				
	2	92				
	3	94			A Comissão adotou uma comunicação sobre as sinergias entre os programas do FEDER e o *Horizonte Europa*, que promove uma estratégia integrada e reforça as sinergias entre o Horizonte Europa e o FEDER de forma a aumentar o impacto do financiamento da investigação e inovação. No que respeita ao financiamento	

Número e título do relatório	Nº	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
					complementar de projetos de agrupamento de excelência, a comunicação sobre sinergias esclarece que o seu cofinanciamento está isento da notificação de *auxílios estatais* à Comissão. Introduz igualmente uma avaliação única da proposta de projeto que abrange ambas as partes do mesmo (a do Horizonte Europa e a relativa à fonte de financiamento complementar escolhida, por exemplo um programa da política de coesão). Esta comunicação não fornece pormenores sobre a forma de realização das avaliações únicas na prática nem clarifica as responsabilidades. Além disso, não especifica de que forma os recursos nacionais podem ser afetados aos projetos de alargamento da participação e difusão da excelência. Outros documentos referidos pela Comissão (por exemplo, o novo modelo de declaração de financiamento complementar para os projetos de agrupamento de 2025, o documento sobre o ponto da situação dos projetos relativos a estas parcerias e os novos modelos de relatórios de execução) dizem respeito ao acompanhamento e à garantia do cumprimento dos compromissos. Não visam principalmente incentivar as *autoridades de gestão* a seguirem um processo simplificado de aprovação de subvenções, conforme recomendado.	
	4, alínea a)	96	✓			
	4, alínea b)	96	✓			

Número e título do relatório	Nº	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 c)	96			Ao atualizar regularmente os resultados dos projetos na plataforma de resultados dos programas Horizonte e ao assegurar que são acessíveis ao público, a Comissão aumentou a visibilidade dos projetos nas plataformas da UE. Os *beneficiários* apoiados pelo widerAdvance Facility são incentivados a disponibilizar publicamente os seus resultados nesses meios. O projeto widerAdvance Facility teve início em janeiro de 2025, pelo que é demasiado cedo para avaliar o seu impacto global na visibilidade dos projetos. No seu relatório especial, o Tribunal concluiu que as informações sobre os resultados dos projetos de alargamento da participação não estavam devidamente atualizadas na base de dados do Serviço Comunitário de Informação sobre Investigação e Desenvolvimento (CORDIS) e eram apenas parcialmente fiáveis. Desde então, a Comissão não forneceu informações sobre quaisquer alterações.	
	5, alínea a)	99			O Tribunal recomendou que, para acompanhar com eficácia as medidas de alargamento da participação e os seus impactos, a Comissão definisse objetivos específicos e indicadores-chave de desempenho adequados ao nível das medidas. O Tribunal toma nota de que a Comissão atualizou os modelos de relatório de execução dos projetos de agrupamento e apontou melhores indicadores-chave de desempenho. Porém, não apresentou provas de ter definido objetivos e acompanhado a sua concretização ao nível das medidas, ou seja, em que grau as medidas de agrupamento e de Cátedra do EEI aumentaram o desempenho da investigação e o desenvolvimento tecnológico nos países participantes em projetos de alargamento da participação.	

Número e título do relatório	Nº	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)	99			Para dar resposta a esta recomendação, a Comissão introduziu apenas uma medida: um inquérito sobre o agrupamento, que obteve respostas de 25% dos projetos de agrupamento. O inquérito revelou que apenas 38% dos projetos de agrupamento de excelência consideram terem alcançado a sustentabilidade a longo prazo e que o financiamento e a estabilidade financeira são os principais obstáculos à sustentabilidade a longo prazo, como referido por 50% dos inquiridos que responderam. A Comissão não desenvolveu um método sistemático para recolher informações *ex post* sobre os projetos de agrupamento após o termo do período de financiamento, o que é necessário para avaliar o seu impacto a médio e longo prazo.	
RE 16/2022, *Dados na Política Agrícola Comum – Megadados com potencial por concretizar nas avaliações da política*	1	87				
	2, alínea a)	87				
	2, alínea b)	87				
	2, alínea c)	87				
RE 17/2022, *Consultores externos na Comissão Europeia – Há espaço para reformas*	1, alínea a)	87				
	1, alínea b)	87				
	1, alínea c)	87				
	2, alínea a)	89				

Número e título do relatório	Nº	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)	89				
	2, alínea c)	89				
	2, alínea d)	89				
	3, alínea a)	90				
	3, alínea b)	90				
	3, alínea c)	90				
	4	91				
RE 18/2022, *Instituições da UE e COVID-19 – Reação rápida, mas obstáculos ainda a ultrapassar para otimizar a inovação e flexibilidade originadas pela crise*	1	96				
	2, alínea a)	99				
	2, alínea b)	99				
	3, alínea a)	101				
	3, alínea b)	101				
	3, alínea c)	101				
	3, alínea d)	101				

Número e título do relatório	Nº	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 19/2022, *Aquisição de vacinas contra a COVID-19 pela UE – Doses suficientes após dificuldades iniciais, mas avaliação insuficiente do desempenho do processo*	1	78				
	2, alínea a)	81			A elaboração de orientações sobre contratação em situações de crise integrou elementos de uma avaliação dos riscos. No entanto, a Comissão ainda não realizou uma avaliação dos riscos da estratégia de aquisição estabelecida pela UE nem propôs as medidas adequadas para corrigir as fragilidades assinaladas.	
	2, alínea b)	81			A Comissão assinou o contrato-quadro único necessário para a realização dos testes de esforço e dos exercícios de simulação. Ainda não realizou testes a todas as partes do seu quadro atualizado de aquisição em resposta a pandemias, incluindo a recolha de dados e informações, a fim de identificar insuficiências e pontos a melhorar.	
RE 20/2022, *Ação da UE para combater a pesca ilegal – Existem regimes de controlo, mas são enfraquecidos pela disparidade de controlos e sanções entre os Estados-Membros*	1, alínea a)	98				
	1, alínea b)	98			Ao adotar o Regulamento de Execução (UE) 2025/1522 da Comissão, esta reviu os critérios de risco e as obrigações de comunicação de informações introduzidos pelo Regulamento (CE) nº 1010/2009 da Comissão relativo à pesca ilegal, não declarada e não regulamentada. Tal deverá assegurar a utilização uniforme dos critérios de risco pelos Estados-Membros e permitir à Comissão verificar se os controlos e as verificações estão harmonizados com esses critérios revistos. A Comissão só poderá verificar se os controlos e as verificações dos Estados-Membros se concentram nos critérios de risco revistos depois de receber os primeiros	

Número e título do relatório	Nº	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
					relatórios bienais dos países em 2028, que abrangerão o período entre 2026 e 2027.	
	1, alínea c)	98			A Comissão publicou um relatório sobre a aplicação do Regulamento (CE) nº 1005/2008 do Conselho, com base na sua análise dos relatórios de 2018 a 2021 apresentados pelos Estados-Membros, e deu início a um *procedimento de infração* contra um deles. Ainda não concluiu a análise dos relatórios dos Estados-Membros sobre a pesca ilegal, não declarada e não regulamentada para o período de 2022 a 2023. Só assim poderá tomar as medidas adequadas e corrigir as deficiências.	
	2, alínea a)	103				
	2, alínea b)	103				
	2, alínea c)	103				
	2, alínea d)	103				
RE 21/2022, *Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência – Globalment e adequada, mas subsistem riscos ligados à execução*	1, alínea a)	113			As orientações para o *REPowerEU*, atualizadas em 2023, e a atualização das orientações de 2024 introduzem critérios adicionais para avaliar as alterações dos *planos nacionais de recuperação e resiliência* (PNRR), com o objetivo de normalizar o método em todos os países. Neste sentido, as orientações estabelecem um conjunto comum de critérios de avaliação para todas as revisões dos PNRR. As orientações internas atualizadas de 2024 incluem o anexo II-A e o anexo II-B, que podem ser considerados uma lista de controlo para a avaliação qualitativa das revisões dos PNRR	

Número e título do relatório	Nº	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
					e que é necessário preencher. O Tribunal considera que se trata de uma melhoria importante. No caso dos planos alterados, a estrutura do *documento de trabalho dos serviços da Comissão* que acompanha a proposta da Comissão relativa à alteração da *decisão de execução do Conselho* apresenta o resultado das avaliações da Comissão, seguindo a estrutura dos critérios de avaliação estabelecidos nos anexos II-A e II-B. Em termos de preenchimento dos anexos II-A ou II-B nos planos alterados, o Tribunal observou diferenças no nível de qualidade e exaustividade. Em alguns casos, o fundamento da justificação para as avaliações é insuficiente e/ou faltam os elementos de prova subjacentes.	
	1, alínea b)	113			A Comissão não alterou nem melhorou a forma como documenta a avaliação das revisões dos PNRR e o processo de recuperação dos documentos comprovativos. Consequentemente, persistem as mesmas dificuldades para localizar e recuperar rapidamente documentos essenciais.	
	2	114				
	3, alínea a)	116				
	3, alínea b)	116			De modo geral, os relatórios elaborados pelos Estados-Membros para o ciclo do Semestre Europeu dão um *contributo* suficiente para a Comissão acompanhar a execução das medidas do *Mecanismo de Recuperação e Resiliência* (MRR) e a sua pertinência para determinadas recomendações específicas por país (REP). Contudo, os diferentes métodos e o poder discricionário das	

Número e título do relatório	Nº	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
					equipas por país não garantem que todos os relatórios por país forneçam uma lista clara e completa das medidas do MRR que contribuíram para os progressos na execução das REP. Além disso, os relatórios não mostram de que forma estas medidas desempenharam um papel fundamental nos progressos na aplicação das REP em cada Estado-Membro.	
	4, alínea a)	117				
	4, alínea b)	117				
	5, alínea a)	119				
	5, alínea b)	119			A Comissão tentou dar resposta a esta recomendação durante o processo de aprovação das revisões dos PNRR e clarificou vários *marcos* e *metas* vagamente definidos ou incompletos. Nas suas auditorias de *conformidade* e de resultados, o Tribunal continua a encontrar medidas com conjuntos de marcos e metas que não abrangem plenamente os principais estádios da fase de execução ou todos os elementos essenciais de uma medida, especialmente no que respeita à sua conclusão. Além disso, detetou casos em que a Comissão aplicou práticas divergentes entre Estados-Membros relativamente a marcos e metas de tipos de medidas semelhantes.	
	6, alínea a)	121				
	6, alínea b)	121				

Número e título do relatório	Nº	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 22/2022, *Apoio da UE às regiões carboníferas – Pouca incidência na transição socioeconómica e energética*	2	63			Foi adotado o Regulamento (UE) 2024/1787 relativo à redução das emissões de metano no setor da energia. Em conformidade com as suas disposições, foi criado um grupo de peritos, que acordou em encetar discussões sobre boas práticas para a medição e gestão das emissões de metano provenientes de minas de carvão encerradas ou abandonadas. Não é claro quando o grupo de peritos se reunirá efetivamente para partilhar exemplos de boas práticas.	
RE 23/2022, *Sinergias entre o Horizonte 2020 e os* Fundos Europeus Estruturais e de Investimento – *Há potencial ainda por explorar*	1, alínea a)	80				
	1, alínea b)	80				
	2, alínea a)	83				
	2, alínea b)	83			Ao lançar o painel do selo de excelência do Conselho Europeu da Inovação (CEI) e ao criar o novo subgrupo do Fórum do Espaço Europeu da Investigação dedicado à rede de autoridades de gestão da investigação e inovação e da coesão (RIMA) para o acesso à excelência, a Comissão deu exemplos dos instrumentos que utiliza para acompanhar as sinergias existentes e assinalar e promover exemplos de boas práticas. No entanto, o módulo recentemente desenvolvido do painel do selo de excelência do CEI e a ferramenta de exploração de texto CORTEX garantem apenas uma cobertura parcial dos fundos e sinergias. O referido painel abrange apenas as sinergias com o financiamento alternativo, ao passo que o CORTEX continua a limitar-se aos fundos da UE em regime de *gestão direta*. O trabalho realizado pela Comissão sobre as *subvenções eletrónicas* foi um exercício pontual, e não existem	

Número e título do relatório	Nº	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
					provas de que se tenha aproveitado os seus resultados para promover exemplos de boas práticas junto das autoridades dos Estados-Membros.	
	3, alínea a)	89				
	3, alínea b)	89				
	3, alínea c)	89			A Comissão financiou o projeto widerAdvance Facility no âmbito do convite à apresentação de propostas "*Dissemination and Exploitation Support Facility* (HORIZON-WIDERA-2023-ACCESS-05)". Adotou igualmente o plano estratégico do Horizonte Europa para o período de 2025 a 2027. Trata-se de dois exemplos de medidas tomadas pela Comissão que constituem um bom início, mas que apenas respondem parcialmente à recomendação 3, alínea c). Note-se que o projeto widerAdvance Facility só teve início em janeiro de 2025, o que faz com que seja demasiado cedo para o Tribunal avaliar o seu impacto global. Além disso, o âmbito geográfico do projeto limita-se aos países abrangidos pelo alargamento da participação e, embora estes recebam normalmente um volume substancial de fundos estruturais, a maioria dos beneficiários do Horizonte Europa (ou seja, os principais destinatários da recomendação do Tribunal) não se encontra nesses países. Além disso, o plano estratégico do Horizonte Europa para o período de 2025 a 2027 existe atualmente apenas como plano e ainda não conduziu a quaisquer ações concretas. Além disso, embora a plataforma de resultados dos programas Horizonte possa servir de fonte de informação para os	

Número e título do relatório	Nº	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
					(potenciais) beneficiários do FEDER, continua a não ser claro de que forma daria informações aos beneficiários do Horizonte Europa sobre as oportunidades de financiamento do FEDER, que foi a principal motivação da recomendação do Tribunal.	
	4	90				
RE 24/2022, *Medidas de administração pública em linha destinadas às empresas – As ações da Comissão foram executadas, mas a disponibilidade de serviços em linha ainda varia na UE*	1, alínea a)	93				
	1, alínea b)	93				
	1, alínea c)	93				
	2	97			A Comissão realizou alguns progressos com a adoção do Regulamento Europa Interoperável, criando um quadro de governação e implantando um portal de acesso único que visa principalmente os responsáveis pela elaboração de políticas, os funcionários dos serviços públicos competentes, os engenheiros de dados, os especialistas em informática e os arquitetos empresariais, e que proporciona acesso a uma série de instalações e instrumentos (por exemplo, formação, conferências, painéis de controlo, *software* de fonte aberta). A Comissão continuou a promover a colaboração e o intercâmbio de boas práticas entre os Estados-Membros de diferentes formas (por exemplo, grupos de peritos, plataformas, *workshops*, seminários). Porém, a Comissão não publicou uma estratégia abrangente para promover os serviços de administração pública em linha disponíveis junto dos principais utilizadores finais (empresas ou cidadãos) a nível da UE e para coordenar os serviços com as medidas tomadas a nível nacional	

Número e título do relatório	Nº	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
					pelos Estados-Membros. Não foram realizados inquéritos específicos junto dos utilizadores finais para avaliar o seu nível de sensibilização. Além disso, os roteiros estratégicos nacionais para a Década Digital não incluíram sistematicamente medidas de divulgação semelhantes a executar pelos Estados-Membros.	
RE 25/2022, *Verificação do* Rendimento Nacional Bruto *para financiamento do orçamento da UE – Riscos na compilação de dados bem cobertos em geral, mas é possível definir melhor a prioridade das ações*	1, alínea a)	106			O Tribunal recomendou que, quando existissem muitas questões transversais a tratar, o Eurostat devia dar prioridade às que fossem mais suscetíveis de terem um impacto muito elevado na maioria dos Estados-Membros. Porém, devido ao reduzido número de questões (três) apontadas pelo Eurostat para o ciclo de verificação de 2025-2029, não foi necessário estabelecer prioridades, uma vez que todas serão tratadas. Por conseguinte, o Tribunal não pôde avaliar a definição de prioridades de trabalho recomendada.	
	1, alínea b)	106				
	1, alínea c)	106				
	1, alínea d)	106				
	2, alínea a)	107				
	2, alínea b)	107			O Tribunal recomendou que, sempre que tivesse de se tomar a decisão de limitar o período de aplicação de futuras *reservas*, o Eurostat devia efetuar uma análise robusta da relação custo-eficácia, com base em informações quantitativas ou qualitativas suficientes e no risco específico em cada Estado-Membro em causa. Contudo, o Tribunal ainda não está em	

Número e título do relatório	Nº	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
					condições de avaliar o nível de execução desta recomendação, pois as decisões de limitar o período de aplicação das reservas basearam-se em aspetos técnicos específicos e não exigiram uma análise da relação custo-eficácia.	
	3, alínea a)	109				
	3, alínea b)	109				
	3, alínea c)	109				
RE 26/2022, *Estatísticas europeias – A qualidade pode ser melhor*	1	92			A Comissão não tomou medidas para assegurar uma representação mais equilibrada de todos os utilizadores no Comité Consultivo Europeu da Estatística.	
	2, alínea a)	93				
	2, alínea b)	93				
	3, alínea a)	98				
	3, alínea b)	98				
	4, alínea a)	100			A Comissão não aceitou nem executou a recomendação de avaliar a necessidade e o valor acrescentado da concessão de acesso antecipado à informação.	
	4, alínea b)	100				

Número e título do relatório	Nº	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	103			A Comissão não aceitou a recomendação e não tomou quaisquer medidas para avaliar se é viável e apropriado alargar o atual mandato do Conselho Consultivo Europeu para a Governação Estatística de modo a incluir poderes de decisão sobre todos os principais elementos conceptuais das avaliações pelos pares.	
RE 27/2022, *Apoio da UE à cooperação transfronteiriça com os países vizinhos – Ajuda valiosa, mas a execução começou muito tarde e há problemas de coordenação a resolver*	1, alínea a)	91				
	1, alínea b)	91				
	2	92				
	3	95				
	4	99				
	5	101				
	6	102				

Número e título do relatório	Nº	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 28/2022, Apoio para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência *(SURE) – O financiamento do SURE contribuiu para manter os empregos durante a crise da COVID-19, mas desconhece-se o seu impacto total*	1	70				

Fonte: TCE.

Anexo 12.2 – Seguimento das recomendações dos relatórios especiais de 2022 do Tribunal – Outras entidades auditadas

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 avaliação inconclusiva ou já irrelevante

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	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 Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA)						
RE 04/2022, *Fundos de investimento: as ações da UE ainda não criaram um verdadeiro mercado único que beneficie os investidores*	2, alínea b)	132				
	2, alínea c)	132			No que respeita às avaliações entre pares, a ESMA fez o levantamento das práticas observadas das autoridades nacionais competentes (ANC) e comparou-as com as expectativas. As prioridades estratégicas da União em matéria de supervisão e as ações comuns de supervisão podem também proporcionar informações sobre o nível de convergência das ANC. A ESMA começou a fazer o levantamento das práticas e melhorias das ANC a nível dos instrumentos ou temas (por exemplo, avaliações entre pares, discussões de casos, balanços das prioridades estratégicas da União em matéria de supervisão). Não existe um plano abrangente sobre como e em que domínios fazer um levantamento sistemático das práticas divergentes entre	

Número e título do relatório	Nº	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
					outros instrumentos e temas. A ESMA ainda não demonstrou que utilizou os seus conhecimentos resultantes de outras atividades que não as avaliações entre pares e as prioridades estratégicas da União em matéria de supervisão para fazer um levantamento sistemático do nível de convergência e fazer o seguimento das divergências. Não adaptou os seus indicadores-chave de desempenho (ICD) para avaliar as práticas divergentes das ANC e a convergência global entre elas. Embora a ESMA tenha melhorado os ICD para medir a evolução dos riscos de supervisão, ainda não mede o nível de convergência no seu quadro de desempenho. Em vez disso, esta avaliação é feita numa base *ad hoc* no contexto das prioridades estratégicas da União em matéria de supervisão em domínios determinados.	
	3, alínea b)	134				
	3, alínea c)	134			A ESMA promoveu ativamente a criação de uma ferramenta de comparação de custos e contribuiu para o processo legislativo. Uma análise mais aprofundada esclareceu que seriam necessárias alterações legislativas para que a ferramenta fosse desenvolvida. A ideia foi incluída na posição negocial sobre a estratégia da Comissão para o investimento de retalho. A ferramenta ainda não existe, estando o mandato para o seu desenvolvimento nas mãos dos colegisladores.	
	4	136			A ESMA e o Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS) realizaram progressos mensuráveis na criação de uma arquitetura coerente de *testes de esforço* em todo o setor dos	

Número e título do relatório	Nº	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
					fundos de investimento. O ciclo anual de testes de esforço do fundo do mercado monetário tornou-se uma prática estabelecida. Relativamente ao artigo 25º da Diretiva Gestores de Fundos de Investimento Alternativos, foi estabelecido um procedimento de acompanhamento regular. O teste de esforço conjunto dos fundos intersetoriais realizado pelo Fundo Monetário Internacional e pela ESMA no âmbito do Programa de Avaliação do Setor Financeiro da área do euro melhorou a profundidade analítica. O desenvolvimento pelo CERS de um modelo intersetorial descendente constitui um passo importante no sentido de um quadro macroprudencial coerente a nível da UE. Apesar dos progressos tangíveis, persistem várias deficiências fundamentais. Não existe um quadro harmonizado a nível da UE que defina os tipos de fundos que exigem testes de esforço de supervisão. A fragmentação dos dados entre setores e o número reduzido de acordos de partilha de dados continuam a dificultar a plena aplicação de modelos sistémicos. Estas questões fazem parte da consulta da Comissão sobre um quadro macroprudencial para as instituições financeiras não bancárias. Continua a existir incerteza quanto à utilização, para fins de supervisão, de métricas do valor em risco em relação aos organismos de investimento coletivo em valores mobiliários altamente alavancados. Além disso, a publicação incompleta dos resultados dos testes de esforço reduz a transparência e limita a disciplina do mercado.	

Número e título do relatório	Nº	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 Cibersegurança (ENISA)						
RE 05/2022, *Cibersegurança das instituições, organismos e agências da UE – Em geral, o nível de preparação não é proporcional às ameaças*	3, alínea a)	100				
	3, alínea b)	100				
Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia (EUIPO)						
RE 06/2022, *Direitos de propriedade intelectual da UE – A proteção não é completamente à prova de água*	3, alínea a)	99				
	3, alínea b)	99				
	3, alínea c)	99				

Número e título do relatório	Nº	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
Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC)						
RE 13/2022, *Livre circulação na UE durante a pandemia de COVID-19 – Escrutínio insuficiente dos controlos nas fronteiras internas e ações descoordenadas dos Estados-Membros*	4	86				

Número e título do relatório	Nº	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
Parlamento Europeu						
RE 18/2022, *Instituições da UE e COVID-19 – Reação rápida, mas obstáculos ainda a ultrapassar para otimizar a inovação e flexibilidade originadas pela crise*	1	96				
	2, alínea a)	99				
	2, alínea b)	99				
	3, alínea a)	101				
	3, alínea b)	101				
	3, alínea c)	101			Os resultados das novas modalidades de trabalho são comunicados nas declarações ambientais anuais, centrando-se em aspetos ambientais como o consumo de água ou de papel de escritório. O impacto das novas modalidades de trabalho não foi quantificado em termos monetários, o que limita a capacidade de avaliar as suas consequências financeiras.	
	3, alínea d)	101				

Número e título do relatório	Nº	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 da União Europeia						
RE 18/2022, *Instituições da UE e COVID-19 – Reação rápida, mas obstáculos ainda a ultrapassar para otimizar a inovação e flexibilidade originadas pela crise*	1	96			No que respeita à cooperação interinstitucional, as instituições da UE atualizaram o regulamento interno do *Comité de préparation pour les questions statutaires* (Comité de Preparação para as Questões Estatutárias) a fim de incumbir este comité de assegurar a cooperação entre as instituições em caso de crise. Os planos de continuidade das atividades incluem uma nova secção sobre a cooperação entre as instituições da UE em caso de perturbações prolongadas e sobre medidas relacionadas com perturbações de curto prazo. Embora o Secretariado-Geral do Conselho tenha aceitado a recomendação e respondido que os planos de continuidade das atividades seriam atualizados no que respeita a crises mais prolongadas, estes não especificam medidas relativas a perturbações de longo prazo.	
	2, alínea a)	99				
	2, alínea b)	99				
	3, alínea a)	101				
	3, alínea b)	101				
	3, alínea c)	101			O estudo realizado pelo Conselho Consultivo de Direção do Conselho em 2022 avaliou as potenciais poupanças de diferentes cenários com níveis variáveis de teletrabalho. Os relatórios de 2023 e 2024 sobre a pegada carbónica	

Número e título do relatório	Nº	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
					institucional enumeram as deslocações pendulares (ou seja, as viagens diárias do pessoal de e para o local de trabalho) e a mobilidade como fontes de emissões. As emissões do teletrabalho estão incluídas nos valores. O estudo realizado pelo Conselho Consultivo de Direção em 2022 baseia-se em cenários e não em dados reais. Nos dois relatórios acima referidos, os valores não são discriminados por tipo de consumo (por exemplo, aquecimento, eletricidade, água ou utilização de papel) nem expressos em termos monetários. Por conseguinte, o impacto real das novas formas de trabalho não foi quantificado em termos monetários, o que limita a capacidade de avaliar as suas consequências financeiras.	
	3, alínea d)	101			O estudo realizado pelo Conselho Consultivo de Direção do Conselho em 2022 avaliou as potenciais emissões de CO_2 e redução da pegada carbónica de diferentes cenários com níveis variáveis de teletrabalho. Os relatórios de 2023 e 2024 sobre a pegada carbónica institucional enumeram as deslocações pendulares (ou seja, as viagens diárias do pessoal de e para o local de trabalho) e a mobilidade como fontes de emissões. As emissões do teletrabalho estão incluídas nos valores. Ambos os relatórios apresentam igualmente um valor para o consumo adicional de gás e eletricidade relacionado com o trabalho do pessoal a partir de casa. O estudo realizado pelo Conselho Consultivo de Direção em 2022 baseia-se em cenários e não em dados reais. Nos dois relatórios acima referidos, as emissões originadas pelo teletrabalho são apresentadas apenas como um valor único que representa	

Número e título do relatório	Nº	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
					o consumo adicional de gás e eletricidade nas casas dos trabalhadores. Não é fornecida qualquer repartição por tipo de consumo (por exemplo, aquecimento, utilização de água ou de papel no local de trabalho), o que permitiria avaliar o impacto ambiental das novas modalidades de trabalho.	
Tribunal de Justiça da União Europeia						
RE 18/2022, *Instituições da UE e COVID-19 – Reação rápida, mas obstáculos ainda a ultrapassar para otimizar a inovação e flexibilidade originadas pela crise*	1	96				
	2, alínea a)	99				
	2, alínea b)	99				
	3, alínea a)	101				
	3, alínea b)	101				
	3, alínea c)	101				
	3, alínea d)	101				

Fonte: TCE.

Apêndice

Relatório

**(nos termos do artigo 92º, nº 4,
do Regulamento (UE) nº 806/2014)**

relativo ao exercício de 2025 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 Tribunal 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 2025. 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:

- 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;
- 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:

- provável, deve ser reconhecida uma provisão;
- possível, deve ser divulgado um passivo contingente;
- 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:

- **as suas decisões de resolução e de não resolução**: 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. Tanto uma decisão de aplicar como de não aplicar instrumentos de resolução pode ser contestada perante um tribunal;

- **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.

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 mostram os valores do relatório do Tribunal sobre as agências da UE relativo a 2024)		
Decisões de resolução e de não resolução	**2 (6)**	**0 (0)**	**0 (0)**
Resolução do Banco Popular Español, S.A. (BPE)	*0 (4)*	*0 (0)*	*0 (0)*
Resolução do Sberbank d.d. e do Sberbank banka d.d. e não resolução do Sberbank Europe AG	*2 (2)*	*0 (0)*	*0 (0)*
Decisões relativas ao princípio de que nenhum credor fica pior	**2 (2)**	**0 (não aplicável)**	**0 (não aplicável)**
TOTAL	**4 (8)**	**0 (0)**	**0 (0)**

Fonte: contas de 2025 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 2026, nenhum dos processos contenciosos estava ainda pendente, ao passo que, em meados de 2025, havia quatro processos[1] deste tipo nos tribunais da UE que afetavam a Comissão nesta matéria. Em todos estes processos, o Tribunal Geral, por despacho de 21 de julho de 2025, negou provimento aos recursos por serem manifestamente infundados.

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**. No seu relatório relativo a 2024, o Tribunal afirmou que, em meados de 2025, existiam dois[2] processos pendentes nos tribunais da UE que afetavam a Comissão nesta matéria. Nestes processos, o Tribunal Geral negou provimento ao recurso interposto pelos recorrentes no seu acórdão de 26 de novembro de 2025. Posteriormente, em fevereiro de 2026, foram interpostos dois recursos[3] contra o acórdão do Tribunal Geral de 26 de novembro de 2025 no que diz respeito aos processos T-523/22 e T-524/22, que continuam pendentes em meados de 2026.

08 Em março de 2025, foram apresentadas duas petições[4] 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., que continuam pendentes em meados de 2026. 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.

Parte II: Passivos contingentes do Conselho

10 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

---

[1] Processos T-678/17, T-600/17, T-499/17 e T-498/17.

[2] Processos T-523/22 e T-524/22.

[3] Processos C-61/26 P e C-62/26 P.

[4] Processos T-147/25 e T-149/25.

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 mostram os valores do relatório do Tribunal sobre as agências da UE relativo a 2024)		
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 2025 do Conselho e informações adicionais facultadas pelo Conselho, bem como informações de curia.europa.eu.

11 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 2025

Índice

		Página
Capítulo 1	Declaração de Fiabilidade e informações em seu apoio	
	Respostas da Comissão Europeia	461
Capítulo 2	Gestão orçamental e financeira	
	Respostas da Comissão Europeia	473
Capítulo 3	Orçamento da UE: obter resultados	
	Respostas da Comissão Europeia	478
Capítulo 4	Receitas	
	Respostas da Comissão Europeia	486
Capítulo 5	Mercado único, inovação e digital	
	Respostas da Comissão Europeia	492
Capítulo 6	Coesão, resiliência e valores	
	Respostas da Comissão Europeia	500
Capítulo 7	Recursos naturais e ambiente	
	Respostas da Comissão Europeia	516
Capítulo 8	Migração e gestão das fronteiras Segurança e defesa	
	Respostas da Comissão Europeia	522

Capítulo 9	**Vizinhança e mundo**	
	Respostas da Comissão Europeia	**527**
Capítulo 10	**Administração pública europeia**	
	Respostas do Parlamento Europeu	**531**
	Respostas do Conselho da União Europeia	**534**
	Respostas da Comissão Europeia	**535**
	Respostas do Tribunal de Justiça da União Europeia	**538**
	Respostas do Tribunal de Contas Europeu	**539**
Capítulo 11	**Mecanismo de Recuperação e Resiliência**	
	Respostas da Comissão Europeia	**541**
Capítulo 12	**Seguimento das recomendações formuladas nos relatórios especiais do Tribunal publicados desde 2022**	
	Respostas do Parlamento Europeu	**553**
	Respostas da Comissão Europeia	**554**
	Respostas da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA)	**580**

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2025 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CAPÍTULO 1: Declaração de fiabilidade»

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

1. Fiabilidade das contas

A Comissão reconhece a validade das constatações gerais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) sobre a fiabilidade das contas apresentadas no capítulo 1. A Comissão já tomou medidas ou está a introduzir alterações para dar resposta a muitas dessas observações.

Nas contas definitivas, a Comissão corrigiu todos os erros materiais identificados nas cartas de apuramento dos factos dirigidas aos comissários relativamente às operações e programas executados sob a sua responsabilidade. É o caso, em especial, dos erros relativos aos programas plurianuais em que os compromissos jurídicos exigidos não foram devidamente registados nas contas provisórias, bem como da correção dos erros nas contas definitivas. A Comissão introduzirá controlos sistemáticos para evitar que os erros se repitam nos programas em questão.

A Comissão gostaria de sublinhar que muitas das observações formuladas pelo TCE com base na auditoria informática SUMMA decorrem do contexto excecional e transitório em que o SUMMA funcionou em 2025. O facto de 2025 ter sido um ano de transição em nada afeta a pertinência das observações do TCE, que a Comissão está determinada a abordar. No entanto, a Comissão gostaria de recordar sucintamente que a implementação de uma alteração profunda do seu sistema de relato financeiro exigirá inevitavelmente uma adaptação.

Antecipando os desafios que resultariam inevitavelmente de uma transformação tão profunda do sistema, a Comissão implementou controlos sistemáticos e reforçados para salvaguardar a fiabilidade das primeiras contas anuais com base nas informações financeiras comunicadas através do SUMMA.

Durante os primeiros meses após a entrada em funcionamento do SUMMA, foi comunicado um grande número de erros e incidentes, à medida que uma grande parte das equipas financeiras e contabilísticas da Comissão e das agências de execução se familiarizava com as novas disposições introduzidas pelo SUMMA. Esta situação colocou uma forte pressão sobre a prestação de apoio aos utilizadores finais e aumentou tanto os tempos de resposta como a necessidade de ajudar os utilizadores a implementar soluções alternativas.

Nos casos em que as experiências iniciais revelaram a necessidade de correções nas configurações do SUMMA, a equipa de implantação do SUMMA introduziu rapidamente melhorias cirúrgicas, sempre que possível. A documentação das alterações dos processos também sofreu atrasos neste contexto exigente e dinâmico.

Os problemas de transição estão a ser superados gradualmente, tendo estado a ser introduzidas melhorias através de uma implantação progressiva de melhorias/atualizações do SUMMA ao longo de 2026. Em consonância com a recomendação formulada pelo TCE, serão tomadas novas medidas em 2026 destinadas a melhorar a qualidade dos dados, aperfeiçoar o sistema e a arquitetura do SUMMA, os processos informáticos de apoio e a continuidade das atividades.

2. Regularidade das operações

No contexto dos muitos desafios com que a União Europeia se depara, 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. De um modo geral, a Comissão esforça-se por encontrar o justo equilíbrio entre um baixo nível de erro, pagamentos rápidos, custos razoáveis dos controlos e a concretização atempada de todos os seus objetivos estratégicos.

No âmbito das suas estratégias de controlo, a Comissão e os Estados-Membros realizam milhares de verificações anuais no âmbito do quadro de controlo interno, a fim de prevenir, detetar e corrigir erros e insuficiências nos sistemas de gestão e controlo para a execução do orçamento da UE. Todos os controlos e auditorias realizados proporcionaram à Comissão dados pormenorizados e sólidos do nível de risco diferenciado para as despesas e receitas do orçamento da UE. Por conseguinte, a Comissão considera que, em 2025, o orçamento da UE esteve bem protegido a nível global, o que é igualmente confirmado pela conclusão global do auditor interno.

A Comissão toma nota do nível de erro estimado comunicado pelo TCE (3,8 %) nas despesas (***ver secção II.2***). A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE de que, tal como em anos anteriores, o nível de erro nas receitas e nas despesas administrativas não foi significativo.

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.

Enquanto auditor independente da UE, o mandato do TCE consiste em estimar o nível de erro que afeta todas as despesas da UE comunicadas num dado momento, numa base anual e com base numa amostra estatística (**ponto 1.22**).

A **Comissão e os Estados-Membros** executam o orçamento em consonância com os princípios da boa gestão financeira dos fundos da UE estabelecidos no Regulamento Financeiro da UE. A fim de proteger os interesses financeiros da União, a Comissão cria sistemas de gestão e controlo destinados a prevenir, detetar e corrigir irregularidades e fraudes. Refletindo o **caráter plurianual** dos programas e ações financiados pelo orçamento da UE, podem ser tomadas medidas corretivas um ou mais anos após a ocorrência e deteção de um risco de irregularidade ou fraude. Por conseguinte, a Comissão estabelece taxas de erro para quantificar o risco no momento do pagamento (e do encerramento) como um dos instrumentos de gestão para prevenir despesas irregulares.

Desde 2024, a Comissão tem apresentado as suas conclusões sobre o grau de proteção do orçamento da UE ao nível das rubricas do quadro financeiro plurianual (QFP), devido à transição para modelos de execução mais baseados no desempenho na política agrícola comum (PAC) 2023-2027 e, desde 2025, nos mecanismos para a Ucrânia, os Balcãs Ocidentais e a Moldávia, casos em que a Comissão já não pode determinar um risco quantitativo no momento do pagamento (e do encerramento). Para as **rubricas «Recursos naturais e ambiente»** e **«Vizinhança e mundo»**, tal conduziu à utilização de um novo indicador: a **percentagem de despesas que é considerada de baixo risco**. Este indicador baseia-se na classificação de risco baixo, médio ou alto das despesas baseadas no desempenho. Para **todas as outras rubricas do QFP**, os **riscos no pagamento e no encerramento** continuam a ser quantificados. Note-se que, em 2025, pela primeira vez desde o início do período de programação de 2021-2027, os pagamentos relativos a esse período de programação foram superiores aos pagamentos relativos ao período de 2014-2020.

Em 2025, nas rubricas do QFP em que é determinado um **risco quantitativo no momento do pagamento** e **no momento do encerramento**, o **risco no momento do encerramento**

manteve-se abaixo do limiar de materialidade de 2 % para todas as rubricas. Para todas as rubricas do QFP em que é determinado um risco quantitativo no momento do pagamento, a Comissão determina um **risco no momento do encerramento**, que mede o nível de erro remanescente após a realização de todos os controlos e correções *ex post*. Esta prática está em consonância com o **caráter plurianual das despesas da Comissão** e das suas estratégias de controlo diferenciadas, no âmbito das quais, em conjunto com os Estados-Membros em regime de gestão partilhada, envida esforços substanciais para realizar controlos e efetuar correções após a realização dos pagamentos e até ao final do ciclo de programação. A Comissão considera que o risco no momento do encerramento é o indicador mais representativo das suas próprias ações e das ações empreendidas pelos Estados-Membros. **O risco no momento do pagamento manteve-se abaixo de 2 %, com exceção dos domínios «Coesão, resiliência e valores»** e **«Mercado único, inovação e digital»**.

Persistem diferenças entre o nível de erro estimado pelo TCE e o risco no momento do pagamento estimado pela Comissão (**ponto 1.42**). Por exemplo, o TCE quantifica os erros quando as condições de pagamento são afetadas, independentemente de ser ou não aplicável uma correção financeira ou recuperação ao abrigo do regulamento em vigor (**ponto 1.43**). No caso de irregularidades decorrentes de uma insuficiência nos seus próprios procedimentos, a Comissão não aplica recuperações; no entanto, no caso de erros processuais graves em matéria de contratação pública, o erro é quantificado e incluído no risco no momento do pagamento. Esta diferença na forma como os erros são quantificados continua a ter impacto na rubrica «Coesão, resiliência e valores», para além das características específicas da população de auditoria no domínio da coesão em 2025 — e, por conseguinte, da amostra do TCE (**pontos 6.14** e **6.15**). Por último, a Comissão considera que é necessária uma maior cooperação com o TCE na interpretação das regras aplicáveis e das abordagens metodológicas, uma vez que a Comissão continuou a chegar a conclusões diferentes na avaliação de alguns casos individuais auditados pelo TCE.

No caso dos **«Recursos naturais e ambiente»,** a percentagem de despesas de baixo risco foi de 64 %, em linha com o intervalo entre 50,6 % e 77,6 % dos anos 2020-2024. No caso da **«Vizinhança e mundo»,** a percentagem de despesas de baixo risco foi de 89,6 %, em linha com o intervalo entre 76,6 % e 100 % dos anos 2020-2024.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Fiabilidade das contas

O resultado económico do exercício é negativo, enquanto o resultado orçamental é positivo

A Comissão regista que o TCE qualificou de «invulgar» o tratamento orçamental dos montantes dos empréstimos contraídos no âmbito do NextGenerationEU (NGEU). O NextGenerationEU constituiu uma resposta excecional a circunstâncias temporárias, embora extremas, proporcionando meios adicionais extraordinários e temporários para fazer face às consequências da crise da COVID-19, nos termos do artigo 5.º da Decisão (UE, Euratom) 2020/2053. O NextGenerationEU foi criado devido à necessidade urgente de fazer face à crise e às suas consequências económicas, em plena conformidade com as regras do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) que permitem dar resposta a tais situações extraordinárias e crises.

A diferença entre os resultados orçamentais e económicos mencionada pelo TCE no **ponto 1.6** é uma consequência normal dos diferentes princípios conceptuais subjacentes à contabilidade orçamental e à contabilidade de exercício. Enquanto na contabilidade orçamental as entradas e saídas de caixa se equilibram mutuamente no exercício orçamental, na contabilidade de exercício — e com base nas normas de contabilidade internacionalmente aceites — a parte relativa às subvenções (não reembolsável ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência) não confere qualquer direito a um ativo e, por conseguinte, aumenta os ativos líquidos negativos (ou seja, os passivos ainda não cobertos pelo orçamento).

Como o TCE nota, a base jurídica exige que os montantes referentes a empréstimos contraídos ao abrigo do IRUE são canalizados para subvenções do instrumento e para os complementos de programas da UE, sendo tratados como receitas afetadas externas que acrescem às dotações adotadas no orçamento da UE. As contas de exercício refletem fielmente a realidade económica de que os montantes tomados de empréstimo e desembolsados a título de apoio não reembolsável criam ativos líquidos negativos que representam montantes a financiar por orçamentos futuros.

Observações relativas às contas anuais consolidadas de 2025 e o respetivo quadro de controlo interno

As contas anuais consolidadas de 2025 são o primeiro conjunto de contas elaboradas utilizando o SUMMA e, num projeto desta envergadura, podem surgir questões transitórias, tal como salientado pelo TCE no ponto 1.11.

Tal como o TCE salienta no **ponto 1.12**, o valor total do compromisso jurídico para os contratos plurianuais não estava geralmente disponível no SUMMA — quer para os contratos migrados do ABAC para o SUMMA, quer para os contratos recém-criados no SUMMA. Consequentemente, as despesas acrescidas registadas nas contas aquando do encerramento no final do exercício tiveram de ser corrigidas em relação às contas definitivas. A Comissão identificou a solução técnica para retificar estas informações em falta no SUMMA, solução essa que está a ser aplicada. A Comissão está também a trabalhar no sentido de sensibilizar todos os serviços (direções-gerais, gabinetes e agências de execução) para a solução existente e a emitir instruções sobre a sua correta utilização. O objetivo é evitar que esta situação se repita no futuro.

O problema da transferência de faturas do eGrants [sistema de gestão] para o SUMMA (**ponto 1.13**) foi detetado pela Comissão com antecedência suficiente em 2025, antes do encerramento das contas anuais relativas ao exercício de 2025, graças à solidez do sistema de controlo interno da Comissão, o que permitiu que os serviços recebessem instruções em tempo útil para refletir o montante das faturas em falta aquando do encerramento no final do exercício. Em fevereiro de 2026, foi acordado um plano de ação com a Direção-Geral da Investigação e da Inovação para resolver o problema abordado na observação do TCE, o que permitiu que os montantes corretos das faturas fossem introduzidos no SUMMA a partir de maio de 2026.

A Comissão reconhece que houve uma parametrização errada (**ponto 1.14**) da ferramenta de comunicação de informações de grupo SUMMA, que resultou na apresentação de um montante imaterial como saldo de terceiros e não como saldo interempresas. Este erro de parametrização foi corrigido imediatamente. Foram implementados controlos adicionais para evitar a repetição de problemas semelhantes.

No que se refere à observação do TCE constante do **ponto 1.15** sobre a validação exaustiva dos sistemas contabilísticos locais da Comissão, a Comissão gostaria de sublinhar que o Regulamento

Financeiro (RF) não exige que o contabilista efetue uma validação exaustiva de todos os sistemas contabilísticos locais.

Em conformidade com o RF, todos os sistemas locais existentes foram validados aquando do seu desenvolvimento e implementação no ABAC, e o trabalho realizado pela Comissão tem sido avaliado positivamente pelo TCE ao longo da última década. Uma vez que a introdução do SUMMA afetou a forma como as informações financeiras provenientes dos sistemas contabilísticos locais são enviadas para o sistema contabilístico central da Comissão (para o SUMMA em vez de para o ABAC), o contabilista tomou as medidas necessárias para obter um nível adequado de garantia, tanto antes como depois da entrada em funcionamento do SUMMA.

A fim de atenuar os riscos durante a transição e assegurar o bom funcionamento dos sistemas locais, todas as direções-gerais responsáveis por esses sistemas foram obrigadas a realizar testes substantivos e a apresentar os resultados ao contabilista antes do lançamento do SUMMA. Este processo fez parte integrante da documentação da decisão de entrada em funcionamento e toda a documentação relativa aos testes está disponível.

Além disso, a fim de reduzir ainda mais os riscos, em 2025 os serviços do contabilista realizaram análises específicas dos três principais sistemas integrados no SUMMA (abrangendo mais de 90 % dos pagamentos da Comissão em 2025), centrando-se especificamente nos riscos decorrentes da introdução do SUMMA. A Comissão concorda que seria benéfica uma validação exaustiva de todos os sistemas contabilísticos locais. No entanto, o trabalho realizado — com base numa abordagem baseada no risco — foi suficiente para atenuar os riscos para a fiabilidade das contas.

É inevitável que se verifique um aumento do número de erros aquando da transição para um novo sistema contabilístico, tal como identificado pelo TCE no **ponto 1.16**, devido ao contexto excecional e transitório em que o SUMMA funcionou durante o ano de 2025. No primeiro ano de utilização do SUMMA, uma grande parte das equipas financeiras e contabilísticas dos serviços teve de se familiarizar com o sistema. Ao mesmo tempo, a equipa de implantação do SUMMA já tinha introduzido um grande número de melhorias cirúrgicas destinadas a resolver problemas recorrentes e a melhorar o funcionamento do sistema. A Comissão continuará a abordar estas questões, com o objetivo de reduzir a frequência dos erros e, a longo prazo, eliminá-los.

Observações decorrentes do trabalho de auditoria informática do TCE ao SUMMA

Conforme referido pelo TCE no **ponto 1.18**, a Comissão lançou o SUMMA no início de 2025, centrando-se na funcionalidade principal, minimizando simultaneamente o risco inerente a uma implantação em grande escala. Outras funcionalidades não essenciais foram adiadas e têm vindo a ser disponibilizadas gradualmente desde 2025. Trata-se de uma abordagem normalizada para a implantação de sistemas informáticos de grande escala. O objetivo é minimizar o risco operacional e a perturbação das operações, reduzindo tanto quanto possível o âmbito de aplicação e centrando a primeira implantação nas funcionalidades essenciais.

Desde a implantação do SUMMA, a Comissão tem trabalhado no aperfeiçoamento do sistema, introduzindo novos elementos para aumentar a eficiência dos processos financeiros na Comissão. As soluções alternativas necessárias durante o período de transição serão eliminadas progressivamente até 2027.

Entretanto, os controlos na gestão de acessos técnicos e na gestão de alterações informáticas serão melhorados. Para limitar os riscos, procedeu-se à adoção, desde 2025, antes do encerramento das contas anuais relativas ao exercício de 2025, de medidas de atenuação, da monitorização através de painéis de controlo, de um processo de gestão das versões e do organismo encarregado de controlar as modificações enquanto órgão de governação operacional. As aprovações exigiam um

princípio de «quatro olhos» com pelo menos duas unidades diferentes envolvidas, não tendo sido detetada qualquer alteração indevida durante o ano. As insuficiências na gestão da resolução de incidentes detetadas pelo TCE (**ponto 1.19**) foram corrigidas através da prestação de um apoio reforçado aos utilizadores finais, com a criação de canais bem-sucedidos de comunicação regular.

Neste contexto, foram adotadas várias medidas de apoio: todos os pedidos de assistência foram registados numa ferramenta específica. Foi igualmente criada uma comunidade de coordenadores locais do SUMMA e de peritos do SUMMA nos serviços, proporcionando-lhes acesso direto à Direção-Geral do Orçamento através de canais específicos, incluindo salas de conversação orientadas por moderadores e cursos de formação específicos. Além disso, foi criada uma estrutura abrangente de apoio aos utilizadores finais, com o envio de relatórios semanais aos quadros superiores da Direção-Geral do Orçamento. Foram realizadas reuniões de apoio aos utilizadores finais pelo menos uma vez por semana, com uma abordagem de porta aberta e a disponibilização de peritos da Direção-Geral do Orçamento para apoiar os utilizadores. Por último, foram organizadas sessões de formação adicionais para um público mais vasto sobre temas específicos, como o encerramento no final de um exercício, mas também sobre quaisquer funcionalidades em que a comunidade de utilizadores manifestasse um interesse mais alargado em receber apoio. A comparação desta fase com as práticas normalizadas de gestão de incidentes de um sistema estável não tem em conta a realidade de uma situação complexa nem os fatores atenuantes implementados.

2. Regularidade das operações

Receitas

Relativamente à parte das receitas do orçamento da UE, a Comissão congratula-se 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 [**ponto 1.24, alínea a)**].

A Comissão continua plenamente empenhada em abordar e resolver as questões pendentes remanescentes nos domínios dos recursos próprios baseados no IVA e dos recursos próprios tradicionais. No primeiro trimestre de 2026, a Comissão concluiu o primeiro ciclo de inspeção das receitas provenientes dos resíduos de embalagens de plástico não reciclados e está a acompanhar de perto, em conjunto com os Estados-Membros, os problemas identificados (ver também a ***resposta pormenorizada ao capítulo 4***).

Despesas

A Comissão regista o aumento global do nível de erro estimado pelo TCE, que passou de 3,6 % em 2024 para 3,8 % em 2025 [**ponto 1.24 b)**]. De um modo geral, o nível de erro estimado pelo TCE associado às regras, aos sistemas e aos organismos de execução das despesas do atual QFP situa-se dentro do intervalo dos anos anteriores [ver **figura 1.7** — Nível de erro estimado (2021 e 2025)].

No domínio da «**Coesão, resiliência e valores**» (**ponto 1.27**), a Comissão observa que a taxa de erro calculada pelo TCE se baseia numa amostra de auditoria que reflete as especificidades de uma população de auditoria atípica e substancialmente inferior à de anos anteriores, tal como explicado pelo TCE no capítulo 6 (**pontos 6.8 a 6.15**), o que limita a possibilidade de comparação direta com os resultados comunicados em anos anteriores.

Além disso, o TCE voltou ao método anterior a 2017, que envolve uma seleção direta de operações a partir da população de auditoria completa (contas apresentadas pelos Estados-Membros e aceites pela Comissão), em vez de auditar exclusivamente operações anteriormente auditadas pelas autoridades de auditoria. Por conseguinte, as autoridades de gestão (em vez das autoridades de

auditoria) tornaram-se o principal fornecedor de informações sobre as operações auditadas, mas nem sempre estavam bem preparadas para fornecer atempadamente todas as provas de auditoria solicitadas pelo TCE (**ponto 6.14**). A Comissão considera que tal pode ter influenciado a taxa de erro calculada pelo TCE. A Comissão sensibilizará as autoridades de gestão para este novo método, bem como para os ensinamentos retirados deste primeiro ano, de modo a que estas estejam mais bem preparadas para responder aos pedidos dos auditores do TCE nos próximos anos.

Este cálculo de uma taxa de erro global efetuado pelo TCE para os pagamentos anuais no âmbito da coesão difere da abordagem da Comissão, que aplica uma avaliação programa a programa. O cálculo da Comissão baseia-se numa agregação de todas as taxas de erro específicas de cada programa comunicadas pelas autoridades de auditoria, resultantes das suas auditorias a mais de 9 000 (partes de) operações no âmbito de amostras representativas selecionadas por programa (ou grupo de programas). O objetivo da abordagem de auditoria única, aplicada pela Comissão é reduzir os encargos administrativos e obter uma garantia razoável através de análises exaustivas dos pareceres e resultados das auditorias nacionais comunicados anualmente para todos os programas, complementadas com as suas próprias auditorias baseadas no risco.

Tal como todos os anos, a Comissão acompanhará devidamente todos os erros comunicados pelo TCE e solicitará a adoção de medidas corretivas ou correções financeiras, conforme considerado necessário e juridicamente viável. A Comissão recomendará igualmente que as autoridades de gestão em causa continuem a melhorar os sistemas de gestão e controlo, conforme necessário, tendo em vista a execução do período de 2021-2027 (ver também as ***respostas ao capítulo 6***).

No domínio dos «**Recursos naturais e ambiente**» (**ponto 1.30**), a Comissão regista as conclusões do TCE sobre a condição das «terras à disposição», que é um requisito de elegibilidade importante para os apoios diretos. A verificação desta condição é abordada de forma sistemática nas auditorias da Comissão e dos organismos de certificação, dada a sua importância para proteger os interesses financeiros da UE e garantir que o apoio é concedido em conformidade com as regras aplicáveis. A Comissão tem atualmente em curso procedimentos de conformidade destinados a corrigir as insuficiências detetadas nos sistemas de controlo das terras à disposição nos mesmos Estados-Membros em que o TCE detetou erros. Estes procedimentos de conformidade tiveram início antes das visitas do TCE. No que diz respeito aos regimes ecológicos e aos compromissos ligados ao agroambiente e ao clima, a avaliação do TCE está em consonância com a avaliação da própria Comissão, que também identifica um risco mais elevado de erros nestas medidas devido à sua complexidade, à diversidade das condições de elegibilidade e, no caso dos regimes ecológicos, à sua recente introdução no âmbito da PAC 2023-2027. A Comissão continua a apoiar os Estados-Membros através de orientações e da partilha de boas práticas e recomendações para os ajudar a conceber, controlar e aplicar eficazmente estas medidas e condições de elegibilidade, acompanhando simultaneamente os riscos identificados através de procedimentos de conformidade, sempre que necessário, para proteger o orçamento da UE (ver também as ***respostas ao capítulo 7***).

A Comissão partilha da opinião do TCE de que a forma como os fundos são desembolsados tem impacto no risco de erro (**ponto 1.28**) e, em especial, de que o risco de erro é menor no caso das despesas baseadas em direitos, relativamente às quais os beneficiários têm de cumprir determinadas condições (como as subvenções no âmbito do Programa Erasmus+). No entanto, a maioria dos pagamentos a partir do orçamento da UE são **pagamentos baseados em reembolsos**, relativamente aos quais os beneficiários têm de demonstrar o cumprimento das **regras de elegibilidade** e, quando pertinente, das regras em matéria de contratação pública ou de auxílios estatais. Estes pagamentos são propensos a erros (**pontos 1.32 a 1.35**), uma vez que, para cumprir os objetivos dos programas, as regras aplicáveis em matéria de elegibilidade e reembolso são frequentemente complexas.

A Comissão continua a promover a utilização de regimes que contribuem para uma execução mais simples do financiamento da UE, reduzindo assim o risco de erro, o que inclui, nomeadamente, a promoção de opções de custos simplificados e do financiamento não associado aos custos. Consequentemente, os regimes de financiamento simplificados estão a ser cada vez mais utilizados 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, a partir de 2026, para modelos mais baseados no desempenho (PAC 2023-2027, mecanismos no âmbito da ação externa ou do Fundo Social em matéria de Clima) está em consonância com esta tendência para abordagens de financiamento simplificadas.

Na rubrica «**Mercado Único, inovação e digital**», a Comissão reconhece que os **custos de pessoal inelegíveis** continuaram a ser a principal fonte de erros, o que seria de esperar uma vez que estes custos representarem a maior parcela dos custos totais declarados pelos beneficiários do Horizonte Europa. A Comissão continua plenamente empenhada em continuar a simplificar as regras e os procedimentos, recorrendo cada vez mais a montantes fixos e custos unitários, a fim de reduzir tanto os encargos administrativos para os beneficiários como 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 (ver também as ***respostas ao capítulo 5***).

Além disso, a Comissão congratula-se com a **abordagem mais diferenciada** e **proporcionada** do TCE **para quantificar os erros em matéria de contratação pública** (**ponto 1.36**), que está em consonância com a utilizada pela Comissão e pelos Estados-Membros em regime de gestão partilhada, em especial no domínio da coesão, em que conduziu a uma diminuição significativa dos erros conexos comunicados pelo TCE.

A Comissão toma nota de que o TCE também aplica esta metodologia, desde 2025, **a outras rubricas do QFP e a todos os procedimentos em matéria de contratação pública e de concessão de subvenções**. Em algumas rubricas do QFP, em especial na administração pública europeia (**figura 1.14**), a nova abordagem resultou num aumento da taxa de erro devido a erros em operações que, no passado, não eram considerados quantificáveis (como questões processuais nos procedimentos de contratação pública de empreitadas de construção, ver ***respostas ao capítulo 10***). Por conseguinte, a aplicação geral do novo método pelo TCE conduz à quantificação de erros processuais na contratação pública que não causaram qualquer prejuízo ao orçamento da UE.

Informações da Comissão sobre regularidade

Avaliação, pela Comissão, do nível de risco nas despesas

A Comissão baseia a sua **garantia** numa abordagem ascendente e adaptada, ou seja, por programa ou outro segmento pertinente das despesas, uma vez que a execução não é uniforme entre os programas e os Estados-Membros. Os milhares de controlos realizados anualmente pela Comissão e pelos Estados-Membros em regime de gestão partilhada são utilizados para determinar os **riscos no momento do pagamento** e os **riscos no momento do encerramento**, bem como a **percentagem de despesas consideradas de risco baixo, médio e elevado**, que representam a melhor estimativa do risco de erro efetuada pelos serviços da Comissão.

As informações fiáveis, verificadas e baseadas em dados concretos assim obtidas também permitem à Comissão demonstrar que nem todos os pagamentos baseados em reembolsos apresentam um risco elevado e que o nível de risco não é uniforme, podendo diferir dentro do mesmo domínio de intervenção e mesmo dentro do mesmo programa de despesas.

As referidas informações permitem à Comissão classificar as despesas pertinentes em três níveis de risco:

- **risco mais baixo:** despesas com um risco no momento do pagamento inferior a 2 %, ou com uma avaliação qualitativa de «baixo risco» (para as despesas no âmbito da PAC 2023-2027 ou mecanismos de ação externa), que representam **58,6 %** do total das despesas orçamentais da UE em 2025 (54,7 % em 2024),

- **risco médio:** despesas com um risco no momento do pagamento entre 2 % e 2,5 %, ou com uma avaliação qualitativa de «risco médio», que representam 25,2 % do total das despesas (24,5 % em 2024), e

- **risco mais elevado.** despesas com um risco no momento do pagamento superior a 2,5 %, ou com uma avaliação qualitativa de «risco elevado», que representam **16,2 %** do total das despesas (20,8 % em 2024),

A diminuição da percentagem de despesas de risco mais elevado em comparação com 2024 explica-se principalmente: i) através de uma diminuição dos programas com despesas de risco elevado no domínio da coesão; quer para o período de 2014-2020, em que as contas finais foram apresentadas com muitas correções efetuadas antecipadamente pelos Estados-Membros, quer para o período de 2021-2027, em que, nesta fase, o nível de erros continua a ser inferior em comparação com o período de programação anterior, e ii) por uma diminuição das despesas de alto risco na agricultura.

Avaliações da Comissão baseadas no desempenho

O **Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução** (RAGE) apresenta os resultados dos controlos por rubrica e sem indicadores quantitativos para a Comissão no seu conjunto (**ponto 1.40**). **Não existe uma estimativa quantitativa do risco no momento do pagamento e no momento do encerramento** para a rubrica «**Recursos naturais e ambiente**» desde 2024 e, desde 2025, para a rubrica «**Vizinhança e mundo**» devido à introdução de instrumentos baseados no desempenho (ver RAGE 2025 Vol I p. 22, e Vol II, anexo 2, pp. 23 e 24).

Avaliação da Comissão relativa à «Coesão, resiliência e valores»

No que diz respeito à **política de coesão**, a Comissão toma nota da avaliação do TCE sobre a taxa de erro da Comissão (**ponto 1.40** e **figura 1.15**) e do facto de os sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros nem sempre serem eficazes na prevenção ou deteção de todas as irregularidades (**pontos 1.47 a 1.48**). Com base em todos os resultados de auditoria disponíveis, incluindo as suas próprias auditorias, a Comissão avaliou e comunicou nos seus RAA que os sistemas de gestão e de controlo funcionam bem em 85 % dos programas de 2014-2020 e em 92 % dos programas de 2021-2027 e, graças à sua abordagem de auditoria específica para cada programa, solicitou as melhorias necessárias para todos os programas ou partes de programas considerados afetados por deficiências graves. A Comissão está confiante de que a capacidade corretiva plurianual da política de coesão permitirá reduzir o risco no momento do encerramento para um nível inferior ao limiar de materialidade. Após aplicar todas as medidas corretivas, a Comissão estimou nos seus RAA que o risco no momento do encerramento é, nesta fase, inferior a 2 % para todos os exercícios contabilísticos até 2024, enquanto continuam a ser aplicadas outras medidas corretivas no quadro

da avaliação da legalidade e regularidade no momento do encerramento, sempre que considerado necessário.

Com base nas constatações e recomendações do TCE e nas suas próprias constatações e recomendações ao longo dos últimos anos, no final de 2024 a Comissão acordou com as autoridades nacionais de auditoria e de gestão um plano de ação destinado a reforçar ainda mais a sua capacidade de deteção e a resolver as questões pendentes antes do encerramento do período de programação de 2014-2020. A evolução positiva decorrente da execução do plano de ação é acompanhada regularmente e comunicada nos RAA (para obter informações mais pormenorizadas, ver as ***respostas ao capítulo 6, secção II.2***).

A Comissão reviu igualmente a sua estratégia de auditoria com o objetivo de: i) realizar mais auditorias de conformidade para repetir o trabalho das autoridades de auditoria numa fase inicial do período de programação, abrangendo todas as principais autoridades de auditoria pelo menos uma vez até ao final de 2026; e ii) rever preventivamente as listas de verificação de auditoria utilizadas pelas autoridades de auditoria para o período de 2021-2027. Ao nível das autoridades de auditoria, os resultados começam a surgir, dado que, pela primeira vez, a taxa de erro comunicada pelas autoridades de auditoria é de 3,9 % e 3,7 % para os fundos da DG EMPL e da DG REGIO, respetivamente, o que demonstra uma maior eficácia.

No entanto, a Comissão considera que é necessário envidar mais esforços para garantir a fiabilidade e a rastreabilidade das verificações de gestão baseadas no risco. A Comissão lançou recentemente um concurso sobre o reforço das capacidades administrativas para a futura política de coesão, a fim de analisar as causas profundas dos erros mais comuns e os desafios de execução, e de os traduzir em prioridades de reforço das capacidades.

A Comissão integrou todos os ensinamentos retirados na conceção do período de programação pós-2027, propondo um modelo de pagamento baseado em objetivos e um modelo de garantia mais simples e sólido, assegurando que a Comissão continua a desempenhar um papel de supervisão forte e que as despesas declaradas cumprem a legislação aplicável.

A Comissão continua a tomar medidas para melhorar a eficácia dos controlos *ex post*. Recorda, no entanto, que, para continuarem a ser eficazes em termos de custos, os controlos têm de ser direcionados e baseados no risco, e a abordagem de auditoria tem de continuar a ser proporcionada, em consonância com os apelos das autoridades responsáveis pelos programas e dos beneficiários no sentido da simplificação e da redução dos encargos de auditoria.

3. Comunicação de casos de suspeita de fraude

A Comissão recorda que apenas uma minoria das irregularidades ou dos casos de incumprimento das regras constitui fraude.

A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE constante do capítulo 6 (**ponto 1.55**) de que a recomendação 5.2 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2020 (sobre o acompanhamento do risco de fraude nas auditorias às operações efetuadas pelas autoridades de auditoria) e a recomendação 6.6 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2022 (sobre o reforço da sensibilização das autoridades de gestão para o risco de fraude) foram plenamente executadas.

No que diz respeito ao relatório especial sobre os **organismos da UE de luta contra a fraude** (**ponto 1.56**), a Comissão congratula-se com a constatação do TCE de que os mandatos dos respetivos intervenientes da UE na luta contra a fraude estão claramente definidos e não se sobrepõem (**ponto 3.25**) e reconhece que o intercâmbio de informações e a supervisão da Comissão podem ser reforçados para assegurar uma arquitetura de luta contra a fraude mais coerente.

A Comissão aceitou as recomendações do TCE para o efeito, tal como especificado nas ***respostas ao capítulo 3*** (Parte 1 — Resultados das auditorias de resultados do TCE: principais mensagens), e continuará a refletir sobre as ações de acompanhamento correspondentes.

O Relatório Especial 06/2026 do TCE reconhece que a Comissão tomou medidas para melhorar o **quadro antifraude do MRR** (**ponto 1.57**) e que as auditorias da Comissão permitiram melhorar os sistemas nacionais antifraude. No que diz respeito às observações do TCE sobre a deteção, comunicação e correção de fraudes, a Comissão recorda que, nos termos do artigo 22.º do Regulamento MRR, os Estados-Membros são os principais responsáveis pela prevenção, deteção e correção de fraudes, e que o Regulamento MRR permite que os Estados-Membros recorram aos seus sistemas de gestão orçamental nacionais habituais, o que pode, naturalmente, conduzir a uma diversidade de abordagens. A Comissão já executou as recomendações aceites relacionadas com o MRR, atualizou as suas orientações[1] e publicou instruções pormenorizadas sobre as obrigações dos Estados-Membros após o termo do MRR, incluindo as obrigações de comunicação de informações sobre casos de suspeita de fraude[2].

Por conseguinte, a diversidade de abordagens na comunicação de fraudes é uma consequência lógica do quadro jurídico do MRR. Os Estados-Membros estão em melhor posição para determinar as medidas mais eficazes e adequadas para prevenir e detetar fraudes nos seus contextos específicos e em consonância com o quadro jurídico nacional aplicável. No entanto, os Estados-Membros que detetem quaisquer irregularidades específicas devem tomar medidas para as corrigir e informar a Comissão em conformidade, nomeadamente na declaração de gestão.

A Comissão, por seu lado, verifica se os sistemas nacionais funcionam de forma eficaz e cumprem os principais requisitos do quadro jurídico, acompanha a execução e toma medidas corretivas ou de recuperação, sempre que necessário, para salvaguardar o orçamento da União.

No que diz respeito ao **relatório especial sobre a Estratégia Antifraude da Comissão (CAFS)**, a Comissão sustenta que a CAFS reflete um nível adequado de ambição e inclui ações antifraude prospetivas. No entanto, a Comissão utilizará o relatório para reforçar ainda mais a CAFS e as estratégias antifraude adotadas pelos serviços da Comissão e pelas agências de execução. A Comissão sublinha que a sua avaliação do risco de fraude institucional se baseia num processo abrangente que envolve informações sólidas e relevantes, apoiando uma supervisão institucional eficaz dos riscos de fraude. Tal é assegurado através da combinação de diferentes fontes de informação para a identificação dos riscos de fraude institucional. Por último, a Comissão reconhece a importância de indicadores comuns de resultados para o acompanhamento dos resultados e identificará um conjunto desses indicadores na próxima estratégia antifraude da Comissão.

---

[1] *Guidance to Member States for the preparation of the summary of audits under the Recovery and Resilience Facility*; *Guidance on the assessment of the internal control systems set in place by Member States under the Recovery and Resilience Facility*.

[2] Orientações para os Estados-Membros sobre aspetos operacionais relacionados com a fase final e o encerramento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1.1 — Colmatar as lacunas funcionais e reforçar os controlos do SUMMA

Com base no seu trabalho de auditoria informática ao SUMMA, o Tribunal recomenda que a Comissão:

(a) assinale as lacunas funcionais remanescentes, defina a respetiva prioridade com base no possível impacto na fiabilidade das operações financeiras e colmate as lacunas de elevada prioridade;

(b) assegure que as soluções alternativas temporárias são eficazes, proporcionam os controlos necessários para evitar erros financeiros, são acompanhadas de perto e dispõem de um plano para a conclusão oportuna de soluções permanentes;

(c) dê prioridade e corrija as deficiências de controlo interno relacionadas com a implantação e o funcionamento do SUMMA.

Prazo de execução: final de 2026.

A Comissão **aceita** a recomendação 1.1, alíneas a), b) e c).

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2025 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CAPÍTULO 2: Gestão orçamental e financeira»

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

Em 2025, o orçamento da UE continuou a desempenhar um papel vital para ajudar a UE a **concretizar as suas prioridades estratégicas**. Além de contribuir para o reforço da coesão económica, social e territorial, apoiar os agricultores e melhorar a produtividade agrícola, também ajudou a reforçar as fronteiras externas e as capacidades de defesa da UE, deu resposta às pressões migratórias e prestou um apoio inabalável à Ucrânia, para citar apenas algumas prioridades.

Tal como o TCE também salientou (**pontos 2.25 a 2.29**), o **nível de autorizações por liquidar** (RAL, *reste à liquider*) continuou a diminuir em 2025. Mais de metade das RAL remanescentes [excluindo os fundos do Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE)] está associada à política de coesão, através da qual a Comissão apoia os Estados-Membros no reforço da capacidade administrativa e na eliminação de estrangulamentos nos investimentos. A Comissão **continuará a acompanhar a execução** dos programas e instrumentos da UE, publicando informações sobre as previsões anuais de execução orçamental e um relatório intercalar sobre as autorizações por liquidar.

No que diz respeito às **RAL** do **IRUE**, muitos Estados-Membros procederam à revisão dos seus planos de recuperação e resiliência (PRR), reafetaram fundos a projetos mais avançados, ajustaram os objetivos intermédios e as metas, e combateram os atrasos na execução, mantendo simultaneamente as ambições iniciais dos planos. As **revisões visavam adaptar-se a novas circunstâncias** e assegurar a conclusão atempada dos pagamentos do MRR até ao final de 2026.

Em julho de 2025, a Comissão apresentou a sua proposta de um quadro **financeiro plurianual (QFP) para 2028-2034** ambicioso, ágil e orientado para o futuro, baseado nos pontos fortes, nos princípios fundamentais e dos ensinamentos retirados do QFP atual, tornando-o mais simples, flexível e com maior impacto. A Comissão está a colaborar estreitamente com o Parlamento e o Conselho para chegar a um acordo ambicioso, equilibrado e atempado sobre o próximo QFP e os programas setoriais.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Gestão orçamental em 2025

Execução do orçamento da UE

A Comissão salienta que as **dotações do IRUE** devem ser distinguidas do orçamento votado. Devido à natureza das dotações do IRUE (receitas afetadas externas que podem transitar),

qualquer comparação entre a utilização das dotações de autorização e de pagamento deve ser interpretada com prudência.

No que diz respeito aos **fundos da política de coesão**, a **utilização** de montantes líquidos é publicada periodicamente na Plataforma de Dados Abertos para efeitos de transparência e de acompanhamento financeiro rigoroso.

A Comissão toma nota de que o TCE incluiu todos os tipos de dotações na análise (**pontos 2.2 a 2.9**). 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. Tal é comum, em especial, no caso das receitas afetadas.

Como o TCE também salienta (**ponto 2.6**), transitou um montante de cerca de 1,9 mil milhões de EUR de **dotações de autorização**. Tendo em conta estas transições, **a execução do orçamento de autorizações votado atingiu 99,4 %**. Cerca de 100 milhões de EUR das dotações de autorização não executadas foram anulados no final do exercício, dos quais apenas 50 milhões de EUR provieram da secção do orçamento da Comissão (13,8 milhões de EUR do Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização, que não foram mobilizados; o montante remanescente deveu-se aos montantes limitados que sobraram após a conclusão de procedimentos de contratação pública ou de concessão de subvenções).

No que diz respeito às **dotações de pagamento** (**pontos 2.7 e 2.8**), a Comissão gostaria de acrescentar que, devido à transição de dotações de 2025 para 2026, a taxa de execução atingiu 99,9 % dos pagamentos disponíveis totais. Por conseguinte, 111 milhões de EUR das dotações de pagamento votadas não foram utilizados no final do exercício e apenas 55,4 milhões de EUR provêm da secção do orçamento da Comissão.

Execução orçamental dos fundos em regime de gestão partilhada no âmbito do RDC 2021-2027

No que diz respeito à taxa de absorção (**pontos 2.13 a 2.17, figuras 2.7 a 2.9**), a Comissão recorda que, devido a fatores externos, os **programas de 2021-2027 foram adotados sete meses mais tarde** do que os do período de programação de 2014-2020. Além disso, o MRR também teve impacto no início da política de coesão de 2021-2027, pois desviou parte da reserva de investimento no domínio da coesão e colocou uma pressão administrativa adicional sobre os organismos de execução, e porque os investimentos do MRR foram frequentemente considerados prioritários devido ao prazo de execução mais curto.

No que diz respeito ao **elevado nível de pedidos de pagamento** apresentados no final do exercício e que continuavam pendentes, é um sinal positivo que, devido ao ritmo crescente da seleção dos projetos, a execução dos programas tenha claramente acelerado. O atraso nos pagamentos no final de 2025 foi, de facto, o resultado do **nível de execução superior ao previsto** e da concentração maciça de pedidos de pagamento apresentados no final do ano. Nas últimas duas semanas de dezembro de 2025, foi apresentado um máximo recorde de 32 % dos pedidos de pagamento totais para todos os fundos da **política de coesão** ao abrigo do RDC (**cerca** de 14 mil milhões de EUR). Geralmente, trata-se de pedidos que se espera virem a ser pagos no orçamento do ano seguinte.

Um fator que conduz a essa **apresentação tardia de pedidos de pagamento** pode ser a disposição prevista no artigo 91.º, n.º 1, do Regulamento Disposições Comuns (RDC), que limita o número de pedidos de pagamento que podem ser apresentados anualmente por programa, o pode

conduzir ao **diferimento de pedidos de pagamento** no final de cada período de apresentação, verificando-se uma concentração crescente de pedidos de pagamento no último trimestre do ano.

Execução das subvenções do MRR e do IRUE

A Comissão toma nota das observações do TCE sobre a **absorção dos pagamentos das subvenções do MRR** (**pontos 2.19 a 2.24**). Na sequência da comunicação da Comissão do ano passado[1], todos os Estados-Membros procederam à revisão dos seus PRR, a fim de facilitar a sua execução bem-sucedida até ao final de 2026. A Comissão está a **colaborar estreitamente com os Estados-Membros** para alcançar este objetivo e a tomar todas as medidas necessárias para processar os restantes pagamentos do MRR em 2026.

2. Gestão financeira em 2025

A Comissão toma nota da observação do TCE sobre o **aumento dos empréstimos contraídos em curso da UE** (**pontos 2.30 a 2.47**). Tal é coerente com o perfil do **Instrumento de Recuperação da União Europeia**, em especial, cujo **reembolso terá início em 2028**, e com os novos programas que concedem empréstimos financiados através de empréstimos contraídos que foram adotados nos últimos anos. Como o relatório do TCE salienta, os prazos de vencimento são estruturados para um longo período, a fim de evitar grandes concentrações de obrigações que vencem num único ano.

No que diz respeito às observações formuladas pelo TCE no **ponto 2.43**, incluindo as relativas à ausência de informações publicadas sobre o impacto de acontecimentos específicos — como o conflito no Médio Oriente ou a guerra na Ucrânia — nos **custos de financiamento do Instrumento de Recuperação da UE**, a Comissão sublinha que acompanha continuamente o impacto orçamental das suas emissões nos mercados — não só em relação a um acontecimento específico, mas também no que diz respeito às condições gerais de mercado. Tal traduz-se então em propostas orçamentais e pode resultar em alterações, caso um dos acontecimentos tenha um impacto significativo nos **custos previstos de contração de empréstimos**. A Comissão salienta igualmente que existe um desfasamento temporal entre um acontecimento de mercado e a sua tradução em custos de financiamento. Os custos de financiamento refletem as condições de mercado aquando do financiamento do apoio e a Comissão aplicou uma **estratégia de emissão constante** que limita o impacto idiossincrático de um determinado acontecimento nos seus custos médios de contração de empréstimos. Por conseguinte, o impacto do conflito no Médio Oriente nos custos de financiamento refletir-se-ia principalmente no próximo QFP e apenas parcialmente em 2027.

A Comissão sublinha que o nível dos **custos previstos de contração de empréstimos no âmbito do IRUE** para o atual QFP dependerá dos desembolsos efetivos do IRUE até ao final do terceiro trimestre de 2026. Conforme observado em anos anteriores, é bastante difícil prever os montantes que serão desembolsados até ao final do terceiro trimestre do exercício. Além disso, verifica-se incerteza em torno da evolução das **taxas de juro**. A Comissão **acompanha de perto o mercado** e ajusta as suas projeções com base em métricas prospetivas. **Continuará a facultar**

[1] Comunicação COM(2025) 310 final/2.

atualizações periódicas sobre os desembolsos e os custos das taxas de juro através dos seus relatórios sobre as operações de contração e concessão de empréstimos[2].

Além disso, a Comissão toma nota da avaliação do TCE das exposições garantidas pela **margem de manobra do orçamento da UE** (**pontos 2.60 a 2.65**) e recorda que avalia regularmente a **sustentabilidade dos passivos contingentes** abrangidos pela margem de manobra, bem como apresenta informações sobre esta matéria num relatório anual, em consonância com o artigo 256.º do Regulamento Financeiro. Quando é introduzido um novo programa, a Comissão avalia ainda a sustentabilidade da margem de manobra, nomeadamente em cenários adversos.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 2.1 — Reduzir o risco de atrasos nos pagamentos dos fundos da política de coesão

A Comissão deve tomar medidas atempadas, juntamente com os Estados-Membros, para assegurar um planeamento e execução adequados dos pagamentos necessários, no âmbito do orçamento anual e em consonância com os limites máximos do QFP, com especial destaque para os fundos da política de coesão. O objetivo deve ser reduzir qualquer risco de atrasos devido à insuficiência de dotações de pagamento no orçamento anual, a fim de limitar a pressão sobre as dotações de pagamento em futuros exercícios orçamentais.

Prazo de execução: final de 2026.

A Comissão **aceita** a recomendação e já começou a aplicá-la.

Embora a apresentação de pedidos de pagamento mesmo no final do exercício seja normal e esperada, o aumento dos pedidos de pagamento na segunda metade de dezembro de 2025 foi muito mais elevado do que o habitual. Este atraso no domínio da coesão superior ao previsto no final de 2025 exerceu pressão no orçamento de 2026. Por conseguinte, a Comissão já propôs um projeto de orçamento retificativo, em 9 de junho de 2026, a fim de reforçar o orçamento da coesão para 2026 e assegurar o reembolso atempado dos pedidos de pagamento apresentados pelos Estados-Membros. A Comissão continuará a acompanhar de perto a situação e a tomar medidas, se necessário, com base nas previsões atualizadas dos Estados-Membros.

Recomendação 2.2 — Elaborar a estratégia de gestão e reembolso de passivos do IRUE

A Comissão deve elaborar uma estratégia de gestão e reembolso de passivos para a dívida associada ao IRUE que abranja o período de reembolso até 2058, tendo em conta os riscos macroeconómicos e financeiros, incluindo os riscos de refinanciamento, de taxa de juro, de liquidez e de mercado. Para o período abrangido pelo QFP atual e pelos seguintes, deve ter em

[2] https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/eu-borrower-investor-relations/analyses-and-reports_en?prefLang=pt.

conta as restrições orçamentais aplicáveis, incluindo o limite máximo anual para os reembolsos de capital e as dotações de pagamento disponíveis. No que diz respeito ao apoio não reembolsável, uma vez que os custos de financiamento conexos serão suportados pelo orçamento da UE, a Comissão deve definir os critérios e as prioridades para decidir o montante da dívida que irá vencer a renovar, com vista a conter os custos de financiamento, mantendo simultaneamente um acesso eficiente ao mercado e flexibilidade operacional.

Prazo de execução: final de 2027.

A Comissão **aceita** esta recomendação.

A Comissão **concorda** com a importância de ter em conta os perfis de reembolso dos diferentes programas ao planear a contração de novos empréstimos e confirma que tal já está integrado a nível dos seus planos de financiamento semestrais. No que diz respeito à dívida associada ao apoio não reembolsável do IRUE, a proposta da Comissão para o QFP 2028-2034 inclui provisões para um montante anual fixo de 24 mil milhões de EUR, a preços correntes, para o serviço da dívida do IRUE entre 2028 e 2034 (incluindo os juros e o capital) dentro dos limites máximos do QFP. A referida proposta reflete uma redução constante e previsível dos passivos, bem como proporciona previsibilidade para o planeamento orçamental e para as contribuições dos Estados-Membros para o orçamento, tendo em conta os riscos de taxa de juro. A Comissão continuará a formular as suas propostas para o reembolso da dívida associada ao apoio não reembolsável tendo em conta estas considerações. A autoridade orçamental decidirá os montantes a reembolsar. As condições de reembolso da dívida relacionada com empréstimos ao abrigo do IRUE são estabelecidas nos respetivos acordos de empréstimo.

A Comissão **concorda** com a importância de conter os custos de financiamento, mantendo simultaneamente um acesso eficiente ao mercado e flexibilidade operacional. O quadro jurídico atualmente em vigor estabelece o quadro para o reembolso da dívida emitida para financiar o IRUE. No que diz respeito aos empréstimos do MRR, o calendário de reembolso acordado com os Estados-Membros em causa garante que os empréstimos serão reembolsados à UE até 2058, o mais tardar. A dívida correspondente ao apoio não reembolsável do IRUE deve ser reembolsada através do orçamento da UE, de forma estável e previsível, realizando-se o reembolso integral até ao final de 2058, em consonância com as decisões da autoridade orçamental. Os montantes a afetar aos custos de financiamento do IRUE no próximo QFP estão atualmente em negociação no contexto da referida proposta da Comissão para o próximo orçamento de longo prazo da UE para 2028-2034. A Comissão salienta que a abordagem proposta proporcionaria uma cobertura natural: se as taxas de juro forem mais elevadas num determinado ano do que o previsto no momento da adoção do QFP, o reembolso efetivo nesse ano será ligeiramente inferior, exigindo assim um refinanciamento mais elevado, ao passo que, se os custos da contração de empréstimos forem inferiores ao previsto, o reembolso efetivo aumentará.

A Comissão prosseguirá a sua comunicação semestral sobre os seus planos de financiamento, de forma estruturada e transparente. Essa comunicação garante previsibilidade para os investidores, limitando assim os custos de financiamento, bem como mantendo simultaneamente um acesso eficiente ao mercado e flexibilidade operacional, em consonância com a recomendação do TCE.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2025 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 Tribunal de Contas Europeu (TCE) publicados em 2025. 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 2025, enumerados na parte 1 do capítulo 3.

A Comissão sublinha que a taxa de aceitação das recomendações do TCE emitidas em 2025, conforme apresentada na parte 1 (**ponto 3.4**) é, de um modo geral, muito elevada (94 % foram total ou parcialmente aceites), o que ilustra a abordagem construtiva da Comissão para resolver as questões identificadas pelo TCE. Apenas 6 % das recomendações do TCE não foram aceites pela Comissão.

Mais especificamente, a Comissão gostaria de recordar a sua posição sobre alguns relatórios especiais referidos pelo TCE na parte 1 do capítulo 3.

Relatório Especial 11/2025:Transparência do financiamento da UE às ONG[1]

No que diz respeito à recomendação 1, a Comissão[2] concordou em analisar se seria possível clarificar esta recente definição de organizações não governamentais (ONG). Ao mesmo tempo, salientou a necessidade de não aumentar os encargos administrativos para as ONG, ou de limitar o seu acesso aos fundos da UE, pois não há qualquer indicação de que o facto de serem ONG represente um risco mais elevado para o orçamento da UE do que se se tratar de outros tipos de entidades. Além disso, possuir o estatuto de ONG não é, de um modo geral, uma condição prévia para receber financiamento da UE. Em 2025, a Comissão analisou se seria possível clarificar a atual definição de ONG — em especial o conceito de «independência em relação ao governo» e se uma ONG pode prosseguir os interesses comerciais dos seus membros —, tendo concluído que poderiam ser prestados esclarecimentos adicionais. As orientações estão agora a ser ultimadas e serão publicadas em breve.

No que diz respeito à recomendação 2, a Comissão explorará a viabilidade de aumentar progressivamente a frequência das atualizações do Sistema de Transparência Financeira. Além disso, em conformidade com os artigos 38.º e 277.º, n.º 6, do RF, a Comissão disponibilizará através do STF informações sobre os beneficiários de fundos da UE, ao abrigo de todas as modalidades de gestão, para os programas adotados e financiados por quadros plurianuais posteriores a 2027.

[1] Ver Respostas da Comissão ao Relatório Especial 11/2025 do TCE: Transparência do financiamento da UE às ONG, COM-Replies-SR-2025-11_PT.pdf.

No que diz respeito à recomendação 3, a Comissão gostaria de salientar que o relatório de auditoria não demonstrou quaisquer violações dos valores da UE. Todavia, a Comissão demonstrou-se recetiva a explorar a viabilidade de introduzir novos indicadores de risco para reforçar os controlos da conformidade com os valores da UE, desde que tal seja tecnicamente possível e esteja em consonância com as regras aplicáveis.

Relatório Especial 12/2025: Estratégia da UE para os circuitos integrados[3]

A Comissão reconhece a avaliação do TCE no que diz respeito aos desafios da consecução da meta da Década Digital de uma quota da UE de 20 % no mercado mundial de semicondutores (**ponto 3.17**). Ao mesmo tempo, o Regulamento dos Circuitos Integrados já produziu resultados significativos, mobilizando mais de 80 mil milhões de EUR em investimentos anunciados e acelerando a execução nos seus três pilares. Estes investimentos estão a reforçar o ecossistema europeu dos semicondutores, a aumentar a resiliência e a reforçar a posição competitiva da UE num mercado mundial altamente dinâmico.

Em consonância com a segunda recomendação do TCE, com base na experiência adquirida com a aplicação do Regulamento dos Circuitos Integrados, e na sequência de amplas consultas das partes interessadas, de estudos de apoio, do trabalho de avaliação e da avaliação de impacto, a Comissão adotou, em 3 de junho de 2026, uma estratégia revista para os semicondutores («Regulamento dos Circuitos Integrados 2.0»). Essa proposta dá resposta à evolução do mercado e ao contexto geopolítico, faz o balanço dos ensinamentos retirados, bem como visa reforçar ainda mais a competitividade, a resiliência e a liderança tecnológica a longo prazo do ecossistema europeu dos semicondutores.

Relatório Especial 9/2025: sistemas de controlo do MRR[4]

O TCE constatou que a Comissão não conseguiu dar garantias suficientes de que os Estados-Membros dispõem de sistemas de controlo eficazes para assegurar que as despesas do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) cumprem as regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais (**ponto 3.8**). A Comissão não partilha os pontos de vista do TCE sobre a existência de uma lacuna de garantia a nível da UE no que diz respeito ao cumprimento das regras nacionais e da UE por parte dos Estados-Membros. A Comissão considera que, desde o início da execução do mecanismo, dispõe de uma garantia razoável quanto ao cumprimento da obrigação dos Estados-Membros de verificarem regularmente o respeito das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais.

O Regulamento MRR estabelece claramente que os Estados-Membros são os principais responsáveis por assegurar o cumprimento do direito nacional e da UE, em especial das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. A Comissão realiza auditorias para garantir que os Estados-Membros cumprem as suas obrigações. A Comissão recorda ainda que a legalidade e regularidade dos pagamentos do MRR aos Estados-Membros se baseiam exclusivamente no cumprimento satisfatório dos marcos e das metas. A Comissão analisou, desde o início, se os sistemas de controlo dos Estados-Membros garantem o cumprimento do direito nacional e da UE.

Na sequência de recomendações anteriores do TCE, a Comissão executou todas as recomendações aceites relacionadas com a contratação pública e os auxílios estatais, além de ter intensificado o seu trabalho de auditoria. Em 2023, atualizou a sua estratégia de auditoria para verificar

[3] Ver Respostas da Comissão ao Relatório Especial 12/2025 do TCE: Estratégia da UE para os circuitos integrados | Tribunal de Contas Europeu, COM-Replies-SR-2025-12_PT.pdf.
[4] Ver Respostas da Comissão ao Relatório Especial 09/2025 do TCE: Sistemas para assegurar a conformidade das despesas do MRR com as regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais | Tribunal de Contas Europeu, COM-Replies-SR-2025-09_PT.pdf.

sistematicamente, em todos os tipos de auditorias, se os Estados-Membros procedem periodicamente ao controlo do cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais, incluindo a eficácia desses controlos. Com base neste trabalho de auditoria alargado, a Comissão tem garantias razoáveis de que os Estados-Membros estão a cumprir as suas obrigações legais de controlar periodicamente o cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais, incluindo a eficácia desses controlos.

Relatório Especial 18/2025: Flexibilidade do orçamento da UE[5]

No que diz respeito à recomendação 1, que solicitava à Comissão que fornecesse informações adicionais para apoiar a conceção do quadro de flexibilidade para o futuro QFP, a Comissão já abordou esta questão no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a proposta de 2025 relativa ao quadro financeiro plurianual (QFP). A recomendação 2, que propõe a simplificação do quadro de flexibilidade para o próximo QFP, foi plenamente executada através da proposta de QFP 2028-2034, em julho de 2025, antes da data-limite de 2026. Por último, no que diz respeito à recomendação 3, a Comissão procedeu à revisão do seu procedimento interno para demonstrar de forma clara e mais estruturada que, antes de utilizar instrumentos especiais, examina sempre as possibilidades de reafetação e de redefinição de prioridades quando surgem novas necessidades. Ao mesmo tempo, a Comissão observa que as reafetações refletem frequentemente alterações das prioridades estratégicas e, por conseguinte, pode nem sempre ser possível documentar as reafetações, pois podem envolver opções estratégicas e compromissos decididos a nível político (por exemplo, pelo Conselho Europeu).

Relatório Especial 26/2025: Cooperação dos organismos da UE de luta contra a fraude[6]

A Comissão congratula-se com a conclusão do TCE de que os mandatos dos respetivos intervenientes da UE de combate à fraude estão claramente estabelecidos e não se sobrepõem (**ponto 3.25**). A Comissão reconhece igualmente que vários domínios do ciclo antifraude podem ser reforçados para assegurar uma arquitetura antifraude mais coerente. A Comissão reconhece que os procedimentos de apoio à consulta e ao intercâmbio de informações sobre alegações de fraude entre o OLAF e a Procuradoria Europeia são complexos. Por conseguinte, congratula-se com a recomendação 1 de criar um sistema informático antifraude interoperável para o intercâmbio eficiente de informações sobre alegações de fraude. Na sequência da recomendação 2, a Comissão analisará as variações nas denúncias de fraudes pelos Estados-Membros e pelas instituições, órgãos e organismos da UE, tendo em conta as razões intrínsecas que podem explicar os diferentes níveis de apresentação de denúncias. A Comissão aceitou a recomendação 3 com vista a desenvolver uma metodologia coerente para medir todos os montantes ligados às fraudes ou irregularidades apuradas, prevenidas e os montantes efetivamente recuperados com base em procedimentos administrativos e penais, tanto a nível da UE como a nível nacional, com base nos sistemas em vigor.

Relatório Especial 22/2025: Correções financeiras na política de coesão[7]

O relatório especial é muito importante, uma vez que diz respeito à capacidade corretiva da Comissão no âmbito da política de coesão. O relatório do TCE considera que apenas as correções financeiras líquidas têm um efeito dissuasor na proteção do orçamento da UE e que todas as correções financeiras deveriam ter resultado numa perda da contribuição da UE para «penalizar» o Estado-Membro em causa (**ponto 3.36**). Todavia, a Comissão considera que todos os tipos de

[5] Ver Respostas da Comissão ao Relatório Especial 18/2025 do TCE: Flexibilidade do orçamento da UE | Tribunal de Contas Europeu, COM-Replies-SR-2025-18_PT.pdf.
[6] Ver Respostas da Comissão ao Relatório Especial 26/2025 do TCE: Organismos da UE de luta contra a fraude | Tribunal de Contas Europeu, COM-Replies-SR-2025-26_PT.pdf.
[7] Ver Respostas da Comissão ao Relatório Especial 22/2025 do TCE: Correções financeiras na política de coesão | Tribunal de Contas Europeu, COM-Replies-SR-2025-22_PT.pdf.

correções financeiras, e não apenas as correções financeiras líquidas, visam proteger o orçamento da UE. O orçamento da UE é protegido independentemente de as correções financeiras serem executadas pela Comissão ou pelos Estados-Membros, ou de resultarem ou não na redução da contribuição da UE, uma vez que as despesas irregulares são excluídas do orçamento da UE.

Além disso, apesar das condições rigorosas do quadro jurídico das correções financeiras líquidas em 2014-2020, a Comissão adotou a sua primeira decisão de correção financeira líquida em setembro de 2025, estando em curso três outros procedimentos.

Embora o relatório reconheça que os próprios controlos da Comissão conduziram a um volume significativo de correções financeiras (mais de 1,578 mil milhões de EUR até abril de 2026), não menciona a capacidade corretiva sem precedentes dos Estados-Membros, que retiraram 22,9 mil milhões de EUR das contas anuais (incluindo 3,4 mil milhões de EUR em correções definitivas). Por conseguinte, as disposições jurídicas relativas às correções financeiras que protegem o orçamento da UE têm um efeito preventivo e a possibilidade de correções financeiras líquidas tem um efeito dissuasor, bem como reforça a capacidade de deteção e correção.

Por último, o quadro jurídico para 2021-2027 simplifica e racionaliza a aplicação imediata de correções financeiras líquidas, independentemente de ser ou não demonstrada uma deficiência grave no sistema, aumentando os incentivos para procedimentos de controlo nacionais sólidos em primeira instância. Além disso, a Comissão já elaborou orientações internas e atualizou a sua abordagem sobre a forma de aplicar cuidadosamente estas disposições para o período de 2021-2027.

No seu relatório, o TCE emitiu quatro recomendações, três das quais foram aceites e uma parcialmente aceite pela Comissão, que estão atualmente a ser aplicadas.

Relatório Especial 16/2025: Financiamento da UE ao combate aos incêndios florestais[8]

A Comissão congratula-se com o relatório especial do TCE sobre o financiamento da UE para os incêndios florestais (**ponto 3.29**). No que diz respeito à falta de uma panorâmica completa das despesas da UE em medidas de combate aos incêndios florestais, a Comissão observa que, no caso dos fundos executados em regime de gestão partilhada, o Parlamento Europeu e o Conselho da União Europeia chegaram a acordo sobre um número limitado de indicadores. A declaração do TCE sobre a forma como o financiamento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) foi atribuído[9] baseia-se num número limitado de casos que não podem ser considerados representativos de todas as medidas relevantes do MRR. A proposta da Comissão de um regulamento que estabelece um quadro de acompanhamento das despesas orçamentais e de desempenho contém o domínio de intervenção 276, Medidas de prevenção para atenuar o risco de incêndios florestais, com indicadores específicos de realizações e de resultados associados.

A Comissão aceitou todas as recomendações do TCE e promoverá boas práticas para visar projetos com o maior impacto potencial. Na prática, tal traduz-se na utilização de mapas de risco claros e atualizados, tendo em conta a sustentabilidade a longo prazo e utilizando tanto a cobertura geográfica como critérios baseados no risco que sejam complementares.

A Comissão publicou uma nova Comunicação relativa à gestão integrada dos riscos de incêndios florestais (2026), que define uma abordagem holística da UE em matéria de prevenção, preparação, resposta e recuperação, com ações a realizar pela Comissão e pelos Estados-Membros.

[8] Ver Respostas da Comissão ao Relatório Especial 16/2025 do TCE: Financiamento da UE ao combate aos incêndios florestais | Tribunal de Contas Europeu, COM-Replies-SR-2025-16_PT.pdf.
[9] Ver subtítulo do TCE anterior ao ponto 29, pontos 10 e 32, caixa 2 e caixa 3.

PARTE 2 — DESEMPENHO DOS PROGRAMAS NO ÂMBITO DA RUBRICA 2 DO QUADRO FINANCEIRO PLURIANUAL

Quadro de elaboração de relatórios sobre o desempenho

A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE de que os relatórios da Comissão sobre o desempenho relativos à rubrica 2 do QFP no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) de 2024 seguiram as instruções institucionais e de que não foram detetados erros materiais nas autorizações ou nos pagamentos comunicados (**pontos 3.45 e 3.46**).

Indicadores de desempenho

A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE de que os indicadores de desempenho comunicados para os períodos de 2014-2020 e 2021-2027 foram, em grande medida, definidos de acordo com o princípio SMART (**ponto 3.50**).

Os principais indicadores de desempenho comunicados nas declarações de desempenho sobre os programas (anexo 4 do RAGE) são os estabelecidos nos respetivos quadros legislativos relativos aos programas adotados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, como o quadro de desempenho da política de coesão.

A Comissão considera que, no contexto do acompanhamento anual e da apresentação de relatórios sobre o desempenho dos programas orçamentais da UE, as realizações e os resultados são os indicadores mais adequados e úteis para a avaliação do desempenho. Estes indicadores permitem acompanhar atempadamente os progressos na execução e são diretamente imputáveis às intervenções financiadas pela UE (**pontos 3.52 a 3.54**).

A Comissão concorda com a importância de avaliar os impactos do financiamento da UE no contexto das avaliações. Todavia, conforme reconhecido no conjunto de instrumentos para legislar melhor, a utilização de indicadores de impacto no acompanhamento anual está sujeita a limitações metodológicas significativas, em especial a dificuldade de estabelecer ligações entre as atividades financiadas e as alterações observadas, bem como o desfasamento temporal inerente à obtenção de efeitos mensuráveis. Esta limitação é especialmente pertinente nos domínios do emprego, da educação e formação, e da inclusão social. No caso de intervenções destinadas a pessoas singulares, a medição fiável do impacto exige, de um modo geral, avaliações de impacto contrafactuais, bem como a utilização de dados de grupos de controlo e de metodologias analíticas avançadas.

O quadro de desempenho para 2021-2027 refletiu os ensinamentos retirados do período de programação anterior e abordou as limitações identificadas, incluindo a disponibilidade limitada de indicadores de resultados no âmbito do quadro da política de coesão para 2014-2020.

Seleção de indicadores de desempenho nas declarações de desempenho sobre os programas

As declarações de desempenho sobre os programas incluem uma seleção de, no máximo, nove indicadores de desempenho de entre os principais indicadores de desempenho estabelecidos nos regulamentos dos respetivos programas. A seleção baseia-se principalmente na pertinência dos indicadores e na sua capacidade para proporcionar uma cobertura significativa dos objetivos do programa. Além disso, o conjunto completo dos principais indicadores de desempenho continua disponível ao público num ficheiro PDF específico publicado no sítio Web das declarações de desempenho sobre os programas.

Para o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e o Fundo de Coesão (FC), os indicadores foram selecionados com base na frequência da respetiva utilização em todos os Estados-Membros e no seu contributo para os objetivos estratégicos pertinentes da UE. Consequentemente, os valores comunicados proporcionam uma panorâmica representativa dos progressos realizados na consecução dos objetivos dos programas da UE.

Secção relativa a exemplos concretos de realizações

As declarações de desempenho sobre os programas contêm várias secções complementares que apresentam informações sobre o desempenho dos programas (**ponto 3.49**). Uma destas secções é a relativa a exemplos concretos de realizações, que apresenta exemplos ilustrativos da execução e dos resultados dos programas. Em função da natureza do programa e da sua fase de execução, estes exemplos podem referir-se a resultados já alcançados no terreno ou a outros objetivos intermédios de execução, incluindo as realizações e os resultados esperados das operações selecionadas. Este aspeto é especialmente relevante para programas que possuem ciclos de execução mais longos, como o FEDER e o FC. As descrições incluídas nesta secção indicam de forma transparente a natureza e a fase das realizações comunicadas.

Avaliação dos progressos realizados na consecução das metas dos indicadores

A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE de que o facto de a metodologia de avaliação dos progressos dos indicadores na concretização das respetivas metas se ter mantido inalterada foi previsto no quadro de estabilidade do desempenho global (**ponto 3.78**).

A Comissão reconhece que, em alguns casos, existem diferenças entre as avaliações do TCE e da Comissão sobre se os indicadores de desempenho estão no bom caminho para alcançar as respetivas metas. Estas diferenças resultam da aplicação de diferentes abordagens metodológicas, que podem conduzir a conclusões diferentes. A avaliação da Comissão tem em conta não só os resultados comunicados anteriormente, mas também outras informações relevantes, incluindo o ponto da situação das operações selecionadas e executadas, a execução financeira, bem como os ensinamentos retirados de períodos de programação anteriores.

No que diz respeito ao número limitado de objetivos intermédios para o FEDER e o FC, a Comissão observa que a atual configuração do sistema de acompanhamento do desempenho está plenamente alinhada com o quadro aplicável estabelecido pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho.

Em relação aos indicadores do Erasmus+, a realização precoce de determinadas metas reflete o contexto em que foram definidas. Algumas metas foram fixadas no início do programa com base em pressupostos prudentes, num período marcado pela recuperação da mobilidade para fins de aprendizagem na sequência da pandemia de COVID-19, que evoluiu de forma mais rápida do que inicialmente previsto. A Comissão procederá à revisão das metas para o período de execução remanescente, se for caso disso.

A Comissão sublinha igualmente que uma avaliação exaustiva do desempenho dos programas exige uma análise combinada dos dados dos indicadores, juntamente com outros dados quantitativos e qualitativos.

Rastreabilidade dos dados comunicados

A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE de que a maioria das referências quantitativas aos programas se baseou em elementos de prova pertinentes e de que a rastreabilidade dos dados de desempenho comunicados foi boa (**pontos 3.47, 3.55 e 3.57**).

Em relação aos indicadores do Erasmus+, a Comissão congratula-se com a avaliação do TCE de que o programa é um exemplo de boas práticas em matéria de acompanhamento e avaliação do desempenho (**ponto 3.76**). Neste contexto, a Comissão congratula-se com a avaliação positiva do TCE no que diz respeito ao acompanhamento dos indicadores de desempenho e manifesta o seu compromisso de continuar a acompanhar de perto os progressos realizados, nomeadamente assegurando o pleno alinhamento com as instruções do RAGE, em futuros ciclos de apresentação de relatórios (**pontos 3.55 e 3.76**).

A Comissão considera que garantir a fiabilidade, a coerência e a qualidade dos dados sobre o desempenho é fundamental para um acompanhamento uma comunicação de informações sólidos sobre a execução do programa. Presta especial atenção a este aspeto ao longo de todo o ciclo de elaboração de relatórios de desempenho.

Recomendação 3.1 — Melhorar a comunicação de informações sobre o desempenho

A Comissão deve:

a) Definir indicadores de impacto para facilitar a avaliação do desempenho a longo prazo dos programas para informar as avaliações *ex post* do QFP para 2021-2027;

b) Atualizar as metas do Erasmus+ com base nas realizações atuais e no período de execução remanescente.

Prazo de execução: RAGE de 2026.

A Comissão **não aceita** a recomendação 3.1, alínea a).

A Comissão considera que o acompanhamento do desempenho deve basear-se principalmente em indicadores de realizações e resultados, que estão diretamente relacionados com as intervenções financiadas e podem ser objeto de medição em tempo útil. Por outro lado, na maioria dos domínios, os impactos só podem ser avaliados de forma significativa através de avaliações, realizadas no âmbito do quadro para legislar melhor, que muitas vezes exigem um trabalho analítico específico baseado em metodologias avançadas, incluindo uma análise de impacto contrafactual. Este trabalho analítico baseia-se frequentemente em várias fontes de dados e é apoiado por informações adicionais, incluindo dados qualitativos, bem como estudos específicos. Além disso, pode entender-se que a publicação desses indicadores no contexto de um exercício anual de apresentação de relatórios orçamentais implica uma estreita ligação entre as alterações destes indicadores e o financiamento associado. A identificação de indicadores de impacto neste contexto corre o risco de introduzir métricas que não refletem de forma significativa os efeitos causais e pode conduzir a uma simplificação excessiva das avaliações.

A Comissão **aceita** a recomendação 3,1, alínea b).

Recomendação 3.2 — Melhorar a síntese que apresenta as principais realizações do programa

A Comissão deve divulgar, na secção inicial relativa a exemplos concretos de realizações das declarações de desempenho sobre os programas, apenas as realizações reais.

Prazo de execução: RAGE de 2026.

A Comissão **aceita parcialmente** esta recomendação.

A Comissão concorda que as informações apresentadas na secção inicial, que mostram exemplos concretos, devem incluir as realizações reais. Para determinados programas em regime de gestão partilhada, a comunicação de informações sobre projetos selecionados que estão a ser executados continua a ser pertinente, pois muitos investimentos são de natureza plurianual e exigem um prazo significativo para serem executados. A Comissão continuará a assegurar a transparência da comunicação de informações no anexo 4 do relatório anual sobre a gestão e a execução, indicando claramente os casos em que os valores comunicados dizem respeito a projetos selecionados ou em curso que ainda não foram plenamente executados. À medida que a execução evolui, os relatórios recorrerão cada vez mais a valores e resultados reais da execução.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2025 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CAPÍTULO 4: RECEITAS»

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão congratula-se com a observação do Tribunal de Contas Europeu (TCE) de que as operações de receitas continuam a estar isentas de erros materiais e de que os sistemas relativos às receitas que examinou foram, de um modo geral, eficazes. A Comissão dará seguimento às questões identificadas pelo TCE, igualmente através do seu próprio trabalho de controlo e auditoria.

No que se refere aos **recursos próprios baseados no Rendimento Nacional Bruto (RNB)**, a Comissão atribui uma grande importância ao controlo rigoroso da apresentação atempada dos trabalhos sobre as reservas relativas ao RNB pelos Estados-Membros. A Comissão criou um sistema de controlo do cumprimento dos requisitos legais pelos Estados-Membros e informa as partes interessadas sobre o ponto da situação das reservas de forma transparente.

No que diz respeito ao **recurso próprio baseado no IVA**, a Comissão congratula-se com a observação do TCE de que se registou uma redução significativa do número de reservas relativas ao IVA, bem como com progressos no levantamento de reservas pendentes há mais de cinco anos. A Comissão prossegue os seus esforços para reduzir o número de reservas em aberto. A Comissão continua plenamente empenhada em abordar e resolver as questões pendentes.

No que diz respeito aos **recursos próprios tradicionais** (RPT), a Comissão continuará a acompanhar os pontos em aberto relativos aos RPT e incluiu a análise das contas normais e separadas como tema secundário no programa de inspeção de 2026 para 19 Estados-Membros.

No que diz respeito às **receitas da UE relativas aos resíduos de embalagens de plástico não reciclados**, a Comissão concluiu, no primeiro trimestre de 2026, o primeiro ciclo de inspeções deste novo recurso próprio. A Comissão emitiu reservas relativas aos Estados-Membros que não utilizam os dois métodos de compilação e a outros casos em que foram detetadas insuficiências.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

Regularidade das operações

A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE (**ponto 4.8**) a uma amostra de 65 ordens de cobrança, a qual detetou que nenhuma tinha erros quantificáveis.

1. Exame de elementos dos sistemas de gestão e de controlo

Atrasos de alguns Estados-Membros na resolução de reservas relativas ao RNB

A Comissão atribui uma grande importância ao controlo rigoroso da apresentação atempada dos trabalhos sobre as reservas relativas ao RNB pelos Estados-Membros (**pontos 4.10 e 4.11**). A Comissão criou um sistema de controlo do cumprimento dos requisitos legais pelos Estados-Membros a este respeito (incluindo o envio de lembretes e a cobrança de juros de mora, conforme aplicável) e informa as partes interessadas sobre o ponto da situação das reservas de forma transparente.

Limitações na aplicação de juros às reservas relativas ao RNB

Em relação às observações do TCE sobre a cobrança de juros de mora (**pontos 4.12, 4.13 e 4.15**), a Comissão discorda da afirmação de que utiliza muito pouco este instrumento legislativo

Conforme já mencionado na sua resposta ao relatório do TCE de 2023[1], a Comissão gostaria de sublinhar que avaliou, para todas as reservas levantadas, se as disposições jurídicas relativas aos juros de mora eram aplicáveis. Em 2025, a Comissão levantou 19 reservas relativas a 10 Estados-Membros e cobrou juros relativamente a duas reservas em relação às quais eram devidos juros de mora.

A Comissão apoia a observação do TCE (**ponto 4.16**) de que os juros de mora incentivam os Estados-Membros a darem resposta às reservas em tempo útil. A Comissão esclarece que todos os Estados-Membros são tratados da mesma forma. Caso seja possível quantificar o impacto das reservas sujeitas a juros, os juros de mora são sempre aplicados a todos os Estados-Membros, de forma equitativa e sem qualquer discriminação.

Simplificação do sistema de recursos próprios baseados no IVA

A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE (**ponto 4.17**) de que a simplificação do recurso próprio baseado no IVA para o QFP 2021-2027 reduziu significativamente o número de reservas relativas ao IVA.

Gestão e contabilização dos RPT pelos Estados-Membros

No que diz respeito ao acompanhamento dos pontos em aberto relativos aos RPT (**ponto 4.18**), a Comissão salienta que o aumento (14 %) do número de pontos em aberto relativos aos RPT no final de 2025 se deve principalmente à emissão do dobro do número de relatórios de inspeção em 2025 em comparação com 2024, como resultado da nova aplicação TORMIS, que permitiu à Comissão concluir mais relatórios no ano correspondente à inspeção. O aumento do número de relatórios resultou em mais do dobro de novos pontos em 2025 em comparação com 2024.

No que diz respeito à redução do número de pontos encerrados em 2025 em comparação com 2024 e aos pontos em aberto relativos aos RPT há muito pendentes (**ponto 4.19**), a Comissão gostaria de salientar que a complexidade e a variedade dos pontos em aberto relativos aos RPT exigem uma

[1] 2023 — Relatórios Anuais sobre a execução do orçamento da UE relativo ao exercício de 2023 e sobre as atividades financiadas pelos nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2023.

avaliação caso a caso. Na maioria dos casos, esses pontos dizem respeito a situações muito complexas, ou estão pendentes do resultado de processos judiciais em curso nos Estados-Membros ou de alterações dos procedimentos internos, dos sistemas informáticos ou da legislação dos Estados-Membros.

Dados dos Estados-Membros sobre os plásticos e reservas conexas

Conforme também referido na sua resposta ao Relatório Especial 16/2024 (COM-Replies-SR-2024-16_PT.pdf), durante as suas inspeções, a Comissão realiza verificações dos dados de base para o cálculo dos resíduos de embalagens de plástico não reciclados (**pontos 4.25 a 4.27**), a fim de assegurar que os dados são adequados e de qualidade suficiente, apresentam uma cobertura suficiente e são recolhidos de forma adequada, e que os métodos de cálculo dos resíduos de embalagens de plástico não reciclados são corretos e rastreáveis, além de que os resultados são coerentes. Relativamente às insuficiências identificadas, a Comissão emitiu reservas sempre que necessário e incluiu prazos para a sua resolução. Até junho de 2026, a Comissão emitiu 52 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. No primeiro trimestre de 2026, a Comissão concluiu o primeiro ciclo de inspeções deste novo recurso próprio, ao proceder a visitas aos restantes cinco Estados-Membros. A Comissão reitera a importância do mecanismo de reservas no processo de melhoria dos dados e está confiante de que os dados atingirão os níveis exigidos em termos de qualidade, exatidão e conformidade antes do levantamento das reservas.

Autoridade Aduaneira da UE e Plataforma de Dados Aduaneiros da UE

O TCE comunica que a Comissão iniciou o processo de contratação para a seleção do criador da fase de comércio eletrónico da Plataforma de Dados Aduaneiros da UE (**pontos 4.28 a 4.30**). Foi desenvolvido um primeiro protótipo entre o 2.º trimestre de 2025 e o 4.º trimestre de 2025, a fim de modelizar os principais elementos fundamentais da Plataforma de Dados Aduaneiros da UE e confirmar a sua viabilidade. Paralelamente, foi desenvolvida uma solução transitória para a supressão do limiar *de minimis* para as remessas de baixo valor do comércio eletrónico, bem como para a aplicação de direitos no valor de 3 EUR e de taxas de tratamento, que está pronta para as operações e a ser implementada (a partir de 1 de julho de 2026 para os direitos no valor de 3 EUR e a partir de 1 de novembro de 2026 para as taxas de tratamento).

Em 8 de junho de 2026, foi publicado um concurso público completo para a contratação pública destinada à Plataforma de Dados de comércio eletrónico, através de um processo de diálogo concorrencial.

Paralelamente, em várias reuniões realizadas desde o quarto trimestre de 2025, o grupo de trabalho *ad hoc* com os Estados-Membros procedeu a avaliações pelos ao trabalho da Comissão e integrou observações. Além disso, foram realizados debates paralelos semelhantes com os principais prestadores de serviços de comércio eletrónico. O processo de concurso deverá estar concluído até ao primeiro trimestre de 2027, o que deixaria um ano e um trimestre para desenvolver, testar e implementar a Plataforma de Dados Aduaneiros da UE de comércio eletrónico antes de esta ficar operacional em 1 de julho de 2028. Dada a complexidade inerente a esse projeto, existe sempre um risco de pequenos atrasos, mas importa salientar que a taxa aduaneira no valor de 3 EUR para remessas de baixo valor (devida a partir de 1 de julho de 2026) e a taxa de tratamento para o comércio eletrónico da UE (devida a partir de 1 de novembro de 2026) são tratadas fora do âmbito deste contrato e estarão operacionais nas datas-limite previstas.

Com base na experiência retirada da Plataforma de Dados de comércio eletrónico, a Plataforma de Dados Aduaneiros da UE no seu conjunto será desenvolvida sob a governação da Autoridade Aduaneira da UE, que será formalmente criada. Prevê-se que a Plataforma de Dados da UE fique plenamente operacional até 2030, antes de 2031, ano este em que as disposições pertinentes entrarão em vigor (combinação dos artigos 39.º e 208.º do acordo final[2]).

Transição para um ambiente aduaneiro digital e interoperável na UE

A Comissão concorda que a totalidade dos benefícios da atual digitalização do Código Aduaneiro da União (CAU) só pode ser plenamente alcançada quando todos os Estados-Membros concluírem a implantação dos sistemas necessários e transmitirem conjuntos de dados completos à Comissão (**pontos 4.31 a 4.34**). Essa implantação facilitará a rápida integração de todos os sistemas informáticos aduaneiros da UE, bem como proporcionará um ambiente informático harmonioso às empresas privadas e às partes interessadas.

A Comissão observa que a implementação global do ambiente eletrónico do CAU evoluiu substancialmente e que a maioria dos sistemas previstos no âmbito do programa de trabalho do CAU estão operacionais, permitindo que os Estados-Membros trabalhem num ambiente digital do CAU totalmente integrado e tirem partido dos benefícios reais que o CAU proporciona. Os atrasos restantes dizem respeito a um número limitado de Estados-Membros e, em vários casos, estão relacionados apenas com as fases finais da migração para os novos sistemas. Atualmente, foram implantados 100 % dos sistemas centrais e 97 % dos sistemas nacionais. No caso dos sistemas transeuropeus descentralizados, o grau de conclusão é de 93 %. Cinco Estados-Membros ainda enfrentam atrasos com uma ou mais funcionalidades não essenciais do AES (Sistema Automatizado de Exportação), 11 Estados-Membros ainda não implementaram todo o âmbito do projeto de Desalfandegamento Centralizado na Importação e três Estados-Membros enfrentam atrasos com a componente nacional do Sistema de Gestão de Garantias. Os outros sistemas transeuropeus que exigem desenvolvimentos nacionais foram entretanto implantados, com a versão 1-2-3 do Sistema de Controlo das Importações 2 (ICS2), as fases 5 e 6 do Novo Sistema de Trânsito Informatizado (NCTS), a etapa 1 do Sistema Automatizado de Exportação (AES) ou as funções essenciais, a fase 1 e 2 da prova da União (embora esta última ainda não contenha a interface com a plataforma única europeia para o setor marítimo, para a qual foi concedida uma derrogação até 1 de março de 2027).

Em 2025, foram iniciados procedimentos de infração contra os Estados-Membros que ainda não tinham cumprido as suas obrigações no que diz respeito à implantação de Sistemas Nacionais de Importação (NIS), ao Armazenamento Temporário de Dados Aéreos (TS Air) e à transmissão de dados do Surveillance III. No que diz respeito ao NIS e ao TS Air, foram iniciados procedimentos de infração contra oito Estados-Membros para cada um dos sistemas eletrónicos, respetivamente, devido a

[2] Acordo político do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de março de 2026, sobre a proposta de 2023 da Comissão relativa a uma reforma abrangente da União Aduaneira da UE, https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs/eu-customs-reform_en?prefLang=pt&etrans=pt.

atrasos na implementação. Vários Estados-Membros já alcançaram o cumprimento na sequência da intervenção da Comissão e esta espera que as infrações cessem num futuro muito próximo. Vários outros Estados-Membros estão atualmente a finalizar a implementação e comprometeram-se a atingir o cumprimento em 2026, sob o acompanhamento rigoroso da Comissão. No caso do NIS e do TS Air, apenas um número muito limitado de casos ainda exige encaminhamento no âmbito do procedimento de infração.

No que diz respeito ao Sistema Automatizado de Exportação (AES), está em curso um procedimento de infração e os serviços da Comissão estão a verificar a conformidade de alguns outros Estados-Membros, aos quais estão a ser dirigidos ofícios administrativos. Em função das respostas, a Comissão pode decidir dar início a procedimentos de infração adicionais num futuro próximo.

Do mesmo modo, no que diz respeito ao Surveillance III, foram iniciados procedimentos de infração contra 13 Estados-Membros que não transmitiam o conjunto completo de dados no âmbito do anexo 21-03. Na sequência do início desses procedimentos, vários Estados-Membros alcançaram o cumprimento e as respetivas infrações foram agora propostas para encerramento. Entre os restantes casos, os outros Estados-Membros comprometeram-se a concluir a transição para o conjunto completo de dados durante o primeiro semestre de 2026, tendo já sido realizados progressos técnicos significativos. A Comissão está a acompanhar de perto esses compromissos e está pronta a tomar novas medidas coercivas, sempre que necessário.

Por conseguinte, a Comissão considera que os procedimentos de infração se revelaram um instrumento eficaz para acelerar o cumprimento. No que diz respeito aos procedimentos de infração em curso, os atuais planos de implementação indicam que, na maioria dos casos, é possível alcançar a plena conformidade antes de se tornar necessária a próxima fase processual do procedimento de infração.

A Comissão continua a acompanhar de perto a implementação de todos os sistemas eletrónicos do CAU e a apoiar os Estados-Membros sempre que necessário.

Até ao final de 2026, a projeção da taxa global de conclusão digital do CAU deverá atingir ~99 %. A implantação dos sistemas transeuropeus deverá atingir 99,3 % e a prontidão operacional dos sistemas nacionais 98,5 %. É muito provável que alguns atrasos se prolonguem para além de 2026. Esses atrasos são conhecidos, foram identificados e estão a ser geridos. Incentiva-se os Estados-Membros que possuem datas de conclusão posteriores a 2026 a antecipar essas datas sempre que possível.

A Comissão continuará a prosseguir a plena aplicação do programa de trabalho do CAU e, se necessário, recorrerá a todos os instrumentos de execução disponíveis, incluindo os recursos para o Tribunal de Justiça, a fim de assegurar a aplicação uniforme da legislação aduaneira da União.

2. Relatórios anuais de atividades

A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE (**pontos 4.35 e 4.36**) de que, globalmente, as informações sobre a regularidade dos recursos próprios fornecidas nos Relatórios Anuais de Atividades de 2025 publicados pela DG BUDG e pelo Eurostat confirmam as constatações e as conclusões do Tribunal.

3. Conclusões e recomendações

Ver a resposta da Comissão na secção III no que diz respeito ao **ponto 4.41**, recomendação 4.1.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 4.1 — Propor regras mais claras para a cobrança de juros de mora

Na sua proposta de regulamento relativo à disponibilização do RNB, incluir regras inequívocas e completas relativas a juros de mora aplicáveis aos diferentes tipos de casos encontrados na prática, a fim de poder cumprir a sua obrigação jurídica de cobrar esses juros se os Estados-Membros não fornecerem as informações necessárias dentro do prazo fixado.

Prazo de execução: final de 2027.

A Comissão **aceita parcialmente** a recomendação 4.1.

A Comissão avalia sistematicamente a aplicação de juros quando os Estados-Membros não facultam as informações necessárias no prazo fixado e aplica juros em todos os casos em que são preenchidas as condições para o seu cálculo.

Na sua próxima proposta de regulamento relativo à disponibilização, atualmente em fase de debate interno, a Comissão pretende simplificar e harmonizar a aplicação de juros de mora sobre o RNB nos casos em que os Estados-Membros não facultem as informações exigidas. Todavia, a Comissão salienta que, nesta fase, não está em condições de assumir quaisquer compromissos específicos em relação a eventuais propostas legislativas e ao resultado das negociações legislativas com o Parlamento e o Conselho.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2025 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, CAPÍTULO 5: Mercado único, inovação e digital

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

Os pagamentos em 2025 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, que é o atual programa-quadro emblemático de investigação e inovação na UE, o seu antecessor, o Horizonte 2020 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 Horizonte 2020.

A Comissão toma nota do nível de erro calculado pelo Tribunal de Contas Europeu (TCE) (**ponto 5.11**), que se situa em valores coerentes com os registados nos últimos anos, mas ligeiramente inferior a 2024.

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. A Comissão recorda igualmente que o Horizonte Europa já utiliza o modelo de convenção de subvenção normalizado para todos os programas de financiamento da UE, que foi anexado às regras internas da Comissão, prevê uma utilização exaustiva das opções de custos simplificados (custo unitário, taxa fixa e montantes fixos), e utiliza sistemas de reembolso dos custos mais simples em domínios onde tal é adequado. A convenção de subvenção anotada contém mais orientações sobre o modelo de convenção de subvenção. A Comissão continua totalmente 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.

Neste contexto, o objetivo da Comissão é disponibilizar sob a forma de montantes fixos, até 2027, cerca de 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 qualidade e a integridade, e atualiza regularmente as suas orientações nessa área.

A análise da Comissão de uma amostra de subvenções (120 subvenções de montante fixo selecionadas a partir do Pilar II do Horizonte Europa) mostra que não existe uma diferença significativa nos custos totais de pessoal, em percentagem dos custos totais, quando se comparam as subvenções de montante fixo com as subvenções de custos reais. A análise da Comissão também não apresenta provas de que as taxas de custos de pessoal sejam sistematicamente mais elevadas quando se utilizam montantes fixos.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Regularidade das operações

A Comissão toma nota do nível de erro de 2,9 % estimado pelo TCE (**ponto 5.11**) e dará seguimento às questões identificadas pelo Tribunal (ver **pontos 5.11 a 5.27**), como exposto na secção *infra*.

Regista igualmente os casos de erros quantificáveis comunicados pelo TCE para tomar novas medidas.

Os custos de pessoal são os mais afetados por erros

A Comissão reconhece que os custos de pessoal continuaram a ser a principal fonte de erros (**ponto 5.16**), o que constitui uma consequência lógica do facto de esses custos representarem a maior parcela dos custos totais declarados pelos beneficiários do Horizonte Europa. A Comissão toma igualmente nota que dois erros não quantificáveis resultaram da aplicação incorreta das regras de cálculo dos custos de pessoal em projetos do Horizonte Europa.

Custos declarados por tempo não despendido no projeto

No que diz respeito à observação do **ponto 5.17**, a Comissão toma nota das conclusões segundo as quais, em alguns projetos, o tempo despendido na ação foi incorretamente declarado. Com efeito, no âmbito das subvenções de custos reais, os custos de pessoal necessários para a execução da ação devem ser diretamente medidos. Tal exige o registo do número efetivo de horas (no Horizonte 2020) ou de dias (no Horizonte Europa) gastos na execução da ação através de sistemas fiáveis de registo do tempo de trabalho.

Foi dada uma ênfase contínua a este aspeto fundamental ao longo de eventos de sensibilização, passados e em curso. Tal é especialmente verdade durante os eventos nacionais de execução do Horizonte Europa de 2026 («tour des capitales»), recentemente lançados nos diferentes países da UE, em que é dada especial atenção à prevenção de erros nas declarações de custos, incluindo erros nos custos de pessoal.

A Comissão acompanha continuamente a execução dos programas de financiamento da UE e retira ensinamentos com vista a identificar os modelos de financiamento mais adequados, tendo em conta os objetivos políticos e as prioridades políticas, dentro dos limites do quadro jurídico aplicável. No que diz respeito às observações específicas da **caixa 5.1**, a Comissão reconhece a importância de assegurar que o modelo de financiamento continua a ser adequado à sua finalidade e avaliará as suas implicações práticas no que diz respeito ao beneficiário em causa.

Cálculo incorreto das taxas horárias e diárias

No que diz respeito às observações dos pontos **5.19** e **5.20**, a Comissão toma nota das conclusões segundo as quais, em alguns projetos, a taxa horária (para o Horizonte 2020) e a taxa diária (para o Horizonte Europa) foram calculadas incorretamente. Com efeito, os beneficiários devem calcular os seus custos de pessoal seguindo as fórmulas aplicáveis decorrentes das convenções de subvenção aplicáveis do Horizonte 2020 e do Horizonte Europa e que são mais pormenorizadas e explicadas no modelo de convenção de subvenção anotada do Horizonte 2020 e na convenção de subvenção anotada institucional que também serve o programa Horizonte Europa.

No Horizonte 2020, existiam efetivamente várias opções para determinar as horas produtivas a utilizar para calcular corretamente a taxa horária. Em contrapartida, o Horizonte Europa segue um cálculo comum na maioria dos programas da UE para este quadro financeiro plurianual (QFP), com um cálculo simplificado da taxa diária utilizando uma base proporcional de 215 dias ao longo do período de referência.

No que diz respeito às observações específicas da **caixa 5.2** sobre os *custos inelegíveis incluídos nos custos de pessoal declarados*, a Comissão toma nota de que alguns custos não foram definitivamente suportados pelos beneficiários sendo reembolsados pelos regimes nacionais de segurança. Como foi corretamente referido, em conformidade com as condições gerais de elegibilidade dos custos para os custos reais, estes devem ser efetiva e definitivamente incorridos pelos beneficiários.

A Comissão tem colocado uma ênfase contínua no cálculo correto e nas fórmulas a utilizar a este respeito, ao longo de eventos de sensibilização passados e em curso, nomeadamente durante os eventos nacionais de execução do Horizonte Europa de 2026 («tour des capitales»), recentemente lançados.

Outros custos diretos não necessários para a ação

No que diz respeito às observações do **ponto 5.21**, a Comissão toma nota de que houve casos em que alguns custos não foram considerados necessários para a execução da ação. Esta é uma das condições gerais de elegibilidade dos custos aplicáveis a todas as categorias de custos e que devem ser respeitadas pelos beneficiários (artigo 6.º, n.º 1 do modelo de convenção de subvenção aplicável).

A este respeito, a Comissão sublinhou a importância de cumprir as condições gerais e específicas de elegibilidade dos custos ao longo de eventos de sensibilização, passados e em curso, e nas respostas às perguntas recebidas dos beneficiários, por exemplo, através do serviço de assistência do Serviço de Informações sobre Investigação.

Falhas na utilização de subvenções de montante fixo

Resposta relativa à caixa 5.3

Exemplo de falhas em pagamentos de subvenções de montante fixo

Falta de elementos de prova de uma avaliação *ex ante* sólida do orçamento

A Comissão recorda que o objetivo das reuniões de consenso, que resultam no relatório de síntese da avaliação, é chegar a uma visão e avaliação comuns entre os peritos avaliadores. Durante estas reuniões, os pontos de vista individuais dos peritos são postos à prova e podem mudar. Por conseguinte, não é raro que as preocupações expressas no relatório de avaliação individual de um perito não sejam tidas em conta no relatório de síntese da avaliação final. Nos casos em que não exista consenso entre os avaliadores, os peritos podem registar as opiniões minoritárias/divergentes no relatório de consenso. Em nenhum dos três casos auditados se registou uma opinião tão minoritária, o que indica que as preocupações iniciais de alguns peritos foram abandonadas por unanimidade durante as reuniões de consenso.

Quanto à questão da avaliação comparativa dos custos de pessoal propostos, a Comissão salienta que as organizações que participam em vários projetos do Horizonte Europa orçamentam frequentemente taxas de custos de pessoal e custos totais de pessoal substancialmente diferentes

em diferentes projetos. Tal pode dever-se, por exemplo, à natureza diferente destes projetos ou ao facto de estarem envolvidos diferentes departamentos da organização.

O painel para as avaliações de montante fixo do Horizonte Europa baseia-se em taxas médias de custos de pessoal de anteriores subvenções de custos reais. Por conseguinte, é normal que as taxas orçamentadas para os quadros superiores sejam superiores a estas médias, incluindo acima do percentil 80. Os peritos são explicitamente informados para aceitar este facto como motivo para custos de pessoal mais elevados, desde que considerem que o nível de qualificação dos quadros superiores é adequado e necessário. Do mesmo modo, prevê-se que os custos de pessoal orçamentados para os próximos anos sejam mais elevados do que os valores históricos, tendo em conta os aumentos salariais e a inflação.

Para as três subvenções auditadas, a Comissão considera que se justificava aceitar os montantes orçamentados aquando da avaliação.

Definição pouco clara das prestações concretas e execução insuficiente dos módulos de atividades

Aquando da aceitação dos módulos de atividades, as subvenções de montante fixo são pagas se o projeto for executado conforme estabelecido na descrição da ação constante do anexo 1 da convenção de subvenção anotada[1]. No Horizonte Europa, os módulos de atividades são avaliados com base nas atividades realizadas, independentemente dos resultados obtidos ou dos objetivos alcançados. Não deve haver qualquer desvio em relação ao princípio de que as subvenções de montante fixo do Horizonte Europa se baseiam em atividades e não em resultados ou êxitos.

No entanto, os beneficiários devem não só realizar as atividades, mas também assegurar um nível mínimo de qualidade para que as atividades possam ser aceites como concluídas. Existe a obrigação de «execução adequada», que exige que o trabalho seja realizado de forma adequada (ou seja, de boa qualidade e conforme com as normas do domínio em causa) e atempada[2].

A norma de qualidade mínima aplicada deve ser a mesma para todos os projetos do Horizonte Europa, quer utilizando custos reais quer opções de custos simplificados.

A Comissão considera que, numa das três subvenções auditadas, a descrição da ação poderia ter sido definida de forma mais pormenorizada na descrição do módulo de atividade. No entanto, na opinião da Comissão, o consórcio realizou um nível aceitável de atividades no âmbito de cada módulo de atividade e apresentou um relatório sobre as atividades com base nas quais o módulo de atividade pode ser considerado completo.

Além disso, as propostas subjacentes às subvenções auditadas pelo TCE foram avaliadas em 2022. Desde então, os serviços de execução e os peritos avaliadores receberam orientações mais exaustivas da Comissão 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 módulo de atividade para desencadear os pagamentos. Além disso, os modelos da proposta relativa ao Horizonte Europa foram também atualizados em abril de 2024 no que diz respeito ao nível de pormenor com que os módulos de atividades e as tarefas são descritos.

De modo geral, a Comissão considera que o seu financiamento de montante fixo no âmbito do Horizonte Europa baseia-se numa abordagem sólida que assegura uma boa gestão financeira, oferecendo uma simplificação substancial aos beneficiários de subvenções. No entanto, a Comissão continua totalmente empenhada em acompanhar de perto o financiamento de montante fixo e ajustará as orientações e a metodologia, se e conforme necessário. Este processo de melhoria

[1] Ver orientações institucionais sobre os montantes fixos das subvenções da UE:Como gerir as suas subvenções de montante fixo (orientação externa) e o guia de montante fixo A-Z (orientação interna).
[2] Convenção de subvenção anotada Convenção de subvenção anotada, Artigo 11.

contínua tem em conta as recomendações do TCE e os ensinamentos retirados das opiniões dos utilizadores, dos dados de execução e das conclusões da análise.

No que diz respeito à observação do **ponto 5.25**, a Comissão reconhece que as orientações sobre a avaliação da execução parcial dos módulos de atividades e as implicações financeiras conexas podem ser clarificadas, nomeadamente no que diz respeito aos pagamentos finais, a fim de refletir a abordagem já estabelecida nas orientações para as revisões técnicas *ex post* e as reduções das subvenções. Ao mesmo tempo, a Comissão considera que o grau de conclusão de um módulo de atividade é avaliado pelos peritos que efetuam a revisão e, em caso de conclusão parcial, a taxa resultante de redução da subvenção deve ser sempre avaliada caso a caso, tendo em conta as especificidades de cada subvenção para investigação e inovação.

Os beneficiários de fora da UE e as pequenas e médias empresas são mais propensos a erros

A Comissão partilha a avaliação do TCE de que as PME e os novos participantes são os beneficiários mais propensos a cometer erros. No entanto, a sua participação é considerada essencial para o êxito do programa, sendo incentivada a todos os níveis.

A fim de atenuar o risco de erros, a Comissão presta apoio aos candidatos e beneficiários por meio de seminários, campanhas de informação e comunicação em linha sobre como evitar erros na declaração de custos. Estas ações visam as entidades mais «propensas a erros».

A Comissão toma nota das conclusões do TCE sobre os beneficiários de fora da UE. A Comissão ainda está a recolher e a tratar elementos de prova, pelo que não pode, nesta fase, confirmar que os beneficiários de fora da UE são mais propensos a erros. A Comissão continuará a acompanhar ativamente a conformidade das atividades e operações com os beneficiários de países terceiros, a fim de identificar eventuais riscos adicionais.

Resposta relativa à caixa 5.4

Exemplos de beneficiários de países terceiros que declararam custos inelegíveis

A Comissão reconhece a inelegibilidade dos custos referidos na caixa 5.4. Existem orientações claras da Comissão aos beneficiários sobre a inelegibilidade deste tipo de despesas, que serão reiteradas aos beneficiários. A Comissão informou os beneficiários das constatações do TCE e recuperará os montantes inelegíveis.

2. Sistemas de controlo da Comissão para prevenir o plágio e o duplo financiamento no âmbito do Horizonte Europa

A Comissão reconhece as insuficiências identificadas nos sistemas de controlo para prevenir o plágio e o duplo financiamento no Horizonte Europa (**ponto 5.32**) e tenciona reforçar os procedimentos formalizando o processo de validação e aprovação para estabelecer um limiar do índice de similitude e eliminando da base de dados as propostas rejeitadas. No que diz respeito à última deficiência identificada, a Comissão observa que só ocorre quando as propostas comparadas diferem significativamente em termos de extensão, particularmente quando o documento de origem é substancialmente mais longo do que o documento em relação ao qual é avaliado. No entanto, na prática, muito poucas propostas apresentam grandes disparidades em termos de extensão. Além

disso, o comportamento do SIMBA (o sistema «SIMilarity-Based Analysis») é coerente com o de outros sistemas comerciais de controlo de plágio.

3. Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE de que os relatórios anuais de atividades (RAA) da Agência Executiva Europeia da Saúde e do Digital (HaDEA) e da Agência de Execução Europeia da Investigação (REA) apresentaram uma avaliação correta da gestão financeira no que diz respeito à regularidade das operações que são da sua competência.

No que diz respeito aos montantes fixos, a Comissão terá em conta o aumento previsto da percentagem dessas subvenções no âmbito do Horizonte Europa e, com base nos resultados das revisões *ex post* destas operações, atualizará o seu plano plurianual de auditoria para continuar a fornecer garantias razoáveis sobre a regularidade dos pagamentos a nível do programa Horizonte Europa.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 5.1 — Melhorar o quadro de controlo do financiamento de montante fixo no domínio da investigação

A Comissão deve melhorar o quadro de controlo do financiamento de montante fixo no domínio da investigação e, em especial:

(a) assegurar que os peritos que efetuam a avaliação *ex ante* das propostas de orçamento realizam e documentam os controlos necessários de forma coerente;

Prazo de execução previsto: final de 2027.

A Comissão **aceita** a sub-recomendação 5.1, alínea a).

(b) estabelecer critérios claros, bem como os intervalos das taxas a aplicar para eventuais reduções das subvenções nos casos em que os módulos de atividades sejam apenas parcialmente concluídos;

Prazo de execução previsto: final de 2027.

A Comissão **aceita** a sub-recomendação 5.1, alínea b).

A Comissão observa que as suas orientações e modelos para as revisões técnicas *ex post* já definem alguns princípios gerais e estabelecem a forma de calcular o impacto financeiro de quaisquer conclusões negativas resultantes dessa revisão. Além disso, as orientações internas da Comissão sobre as reduções das subvenções incluem instruções sobre a forma de calcular o impacto financeiro em caso de incumprimento das obrigações não financeiras.

A Comissão continuará a atualizar estas orientações internas no que diz respeito à avaliação da execução parcial dos módulos de atividade e das implicações financeiras conexas no momento do

pagamento final das subvenções de montante fixo, a fim de estabelecer critérios claros e intervalos de taxas a aplicar para a redução da subvenção. A atualização das orientações incluirá igualmente exemplos ilustrativos da aplicação de critérios e taxas a módulos de atividades comuns a vários projetos.

No entanto, a Comissão considera que o grau de conclusão de um módulo de atividades deve ser sempre avaliado caso a caso.

Neste contexto, a Comissão recorda que o desempenho das subvenções de montante fixo não é avaliado de forma mais ou menos estrita do que o desempenho das subvenções de custos reais. Aplicam-se as mesmas normas.

De acordo com os dados da própria Comissão, cerca de 4 % dos projetos de montante fixo não estão totalmente concluídos e, por conseguinte, não foram integralmente pagos. Este valor é muito superior ao das subvenções de custos reais, o que sugere que, no caso das subvenções de montante fixo, existe uma maior ênfase nas atividades de investigação e na sua qualidade.

(c) fixar o número das suas análises técnicas *ex post*, a fim de assegurar uma representação adequada dos pagamentos de montantes fixos na amostra estatisticamente representativa a nível do programa. O plano de auditoria plurianual deve ser atualizado em conformidade.

Prazo de execução previsto: final de 2027.

A Comissão **aceita** a sub-recomendação 5.1, alínea c).

Recomendação 5.2 — Formalizar procedimentos relativos ao plágio e aos controlos do duplo financiamento (no SIMBA)

A Comissão deve:

(a) documentar e aprovar formalmente o nível selecionado do limiar do índice de semelhança, incluindo a sua justificação;

(b) definir o procedimento de aprovação e aplicação de futuras alterações ao limiar do índice, incluindo disposições mínimas de controlo e a pista de auditoria.

Prazo de execução previsto: meados de 2027.

A Comissão **aceita** a sub-recomendação 5.2, alínea a) do documento e aprova formalmente o nível selecionado do limiar do índice de semelhança e a sua justificação.

A Comissão **aceita** a sub-recomendação 5.2, alínea b) para definir o procedimento de aprovação e aplicação de futuras alterações ao limiar do índice, incluindo disposições mínimas de controlo e a pista de auditoria.

Seguimento dado às recomendações dos anos anteriores

(**ponto 5.43, anexo 5.1**)

Recomendação 1, alínea a) de 2022: A Comissão congratula-se com a avaliação do Tribunal de que a recomendação foi plenamente executada.

No futuro, com mais dados disponíveis e uma experiência crescente com o financiamento de montante fixo, a Comissão continuará a analisar a adequação das subvenções de montante fixo para diferentes tipos de projetos e beneficiários.

Recomendação 2 de 2023:

A Comissão considera que esta recomendação foi **plenamente executada**.

As regras do modelo de convenção de subvenção em matéria de custos reais de pessoal necessitam de mais pormenores práticos para abranger parâmetros específicos e situações individuais, tais como a duração efetiva do período de referência, o período de emprego do trabalhador e o padrão de trabalho durante esse período. Por conseguinte, a convenção de subvenção anotada fornece orientações adicionais sobre a forma de ter em conta estes elementos no cálculo dos custos reais de pessoal elegíveis.

Neste contexto, a convenção de subvenção anotada clarifica tanto o método normalizado recomendado para o cálculo da taxa diária durante o período de referência como um método alternativo por ano civil (baseado nos meses de um ano civil abrangidos por um período de referência). A possibilidade de utilizar este método de cálculo alternativo foi formalmente introduzida através de uma nota de rodapé específica na versão 1.0 de 1 de abril de 2023.

A última versão da convenção de subvenção anotada (versão 2.0 de 1 de abril de 2025) inclui agora mais de 20 páginas dedicadas à descrição das regras que regem os custos de pessoal. Fornece as orientações necessárias e pormenorizadas sobre a forma de calcular estes custos e determinar as taxas diárias, apoiadas por exemplos práticos. Além disso, foram continuamente fornecidas explicações sobre as regras jurídicas através de seminários em linha, ações de formação, serviços de assistência, pontos de contacto nacionais, eventos de sensibilização (incluindo os eventos nacionais de execução do Horizonte 2026) e intercâmbios com as partes interessadas, permitindo aos beneficiários compreender melhor e aplicar as disposições relativas às taxas diárias institucionais de forma coerente em todos os projetos e organizações.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2025 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, CAPÍTULO 6: Coesão, resiliência e valores

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

Em 2025, a política de coesão continuou a desempenhar um papel fundamental na **promoção da coesão económica, social e territorial**, em benefício de todas as regiões, tal como confirmado pela avaliação *ex post* para o período de 2014-2020 e pela avaliação intercalar para o período de 2021-2027[1]. O **regulamento relativo à revisão intercalar**, adotado em setembro de 2025, permitiu modernizar a política de coesão e reorientar a execução dos programas de 2021-2027, com a ajuda dos Estados-Membros, para as **prioridades estratégicas europeias**: competitividade, defesa e preparação civil da UE, habitação sustentável e a preços acessíveis, resiliência hídrica e transição energética. No domínio da política de emprego e assuntos sociais, a Comissão continuou a cumprir a sua ambiciosa agenda para reforçar a competitividade e a coesão social da Europa, dotando as pessoas e as empresas das competências e condições que lhes permitam prosperar num mundo do trabalho em evolução, reforçando o modelo social europeu e contribuindo para uma Europa virada para o exterior que promova os direitos sociais e laborais a nível mundial.

Os fundos consagrados à coesão económica, social e territorial na União Europeia são desembolsados através de um sistema de **gestão partilhada entre a Comissão Europeia e as autoridades nacionais**. Os Estados-Membros são responsáveis pela execução de sistemas de gestão e controlo que sejam adequados para cumprir os objetivos acordados e prevenir, detetar e corrigir irregularidades nas despesas declaradas. Para os programas de 2021-2027, o processo de reforço das garantias é semelhante ao de 2014-2020, contudo, foram introduzidas várias alterações destinadas a aumentar a simplificação, mantendo simultaneamente um sistema de controlo sólido. A execução continua sujeita a uma supervisão rigorosa e a auditorias realizadas pela Comissão, em cooperação com as autoridades responsáveis pelos programas, tirando partido da experiência acumulada e dos resultados das auditorias em 2014-2020. Em consonância com a sua estratégia de auditoria, a **Comissão supervisiona e avalia o funcionamento eficaz** destes sistemas com base em todos os resultados das auditorias disponíveis e formula recomendações de melhorias. A Comissão procura também obter, todos os anos, uma garantia razoável de que a taxa de erro para cada programa é inferior ao limiar de materialidade de 2 %, se necessário após dar início a procedimentos de correção financeira que podem acrescer aos já aplicados pelos Estados-Membros.

No âmbito da responsabilidade partilhada, **as autoridades de auditoria dos Estados-Membros são as principais responsáveis** pela realização de auditorias às despesas no domínio da coesão e pela comunicação de informações à Comissão. A fim de reduzir os encargos de auditoria para os beneficiários e para as administrações e utilizar os seus recursos de forma eficiente, a Comissão aplica um **método de auditoria única**, que visa obter uma garantia razoável através de análises exaustivas dos pareceres e resultados das auditorias nacionais comunicados anualmente para todos os programas, complementadas com as suas próprias auditorias baseadas no risco. Estas últimas incluem a repetição do trabalho de controlo das autoridades responsáveis pelos programas para avaliar a fiabilidade das informações por elas comunicadas. Ao avaliar continuamente a qualidade do sistema de gestão e controlo de cada programa e ao repetir as verificações ou auditorias realizadas pelas autoridades responsáveis pelos programas, a Comissão pode identificar os

[1] SWD_2025_299_F1_SWD_EVALUATION_EN_V3_P1_4373705.pdf.

programas ou partes de programas que apresentam deficiências e, consequentemente, solicitar a aplicação de medidas corretivas específicas para corrigir despesas incorridas no passado, sempre que tal seja considerado necessário, e melhorar os sistemas para o futuro. Pode também avaliar se essas deficiências ou irregularidades ocorreram noutras partes do programa, noutros programas do mesmo Estado-Membro ou noutros Estados-Membros, a fim de orientar o seu trabalho de auditoria e as medidas corretivas.

Este método de auditoria é também complementado por **ações de reforço das capacidades**, incluindo a partilha de metodologias comuns, medidas corretivas recomendadas, a promoção de intercâmbios entre pares e o retorno de informações sobre os erros detetados, a fim de melhorar a capacidade de deteção de erros a todos os níveis, sempre que necessário. Na sequência das recomendações formuladas nas auditorias do Tribunal de Contas Europeu (TCE) e da Comissão, em dezembro de 2024, a Comissão acordou com os Estados-Membros um **plano de ação para melhorar a capacidade de deteção das autoridades responsáveis pelos programas**. Esse plano de ação visa corrigir as insuficiências identificadas na deteção de erros, reduzir o risco de erros materiais remanescentes no momento do encerramento e melhorar a legalidade e regularidade das despesas em 2021-2027. A Comissão acompanhou a execução do plano de ação ao longo de 2025, e as realizações foram comunicadas nos relatórios anuais de atividades (RAA) de 2025. O primeiro impacto foi visível no nível de erro mais elevado comunicado nos pacotes de garantia recebidos em 2026.

Em 2025, a **população de despesas da política de coesão foi atípica** e substancialmente inferior à dos anos anteriores, contendo um número invulgarmente baixo de contas apresentadas à Comissão. Embora o encerramento dos programas de 2014-2020 tenha começado oficialmente no ano em análise, mais de 80 % dos programas beneficiaram da possibilidade prevista no Regulamento STEP[2] de o prorrogar para fevereiro de 2026. Ao mesmo tempo, a execução para 2021-2027 começou a refletir-se nos pagamentos, mas não para todos os programas.

Em 2025, com base nos resultados das auditorias nacionais e da Comissão disponíveis, a Comissão concluiu, nos seus 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 %), **embora a um nível inferior** ao comunicado pelo TCE. A avaliação da legalidade e regularidade das despesas constantes dos pacotes de garantia recebidos em fevereiro de 2026 para encerramento está em curso e será tida em conta em futuras conclusões sobre a garantia. Os resultados de auditorias comunicados nestes pacotes de garantia refletem, nomeadamente, a continuação da aplicação de medidas destinadas a reforçar a deteção e a comunicação de erros pelas autoridades responsáveis pelos programas[3].

A Comissão recorda que a taxa de erro que comunica **não pode ser comparada diretamente** com a calculada pelo TCE, pelas razões explicadas na secção II *infra* e pelo TCE no seu relatório anual (**pontos 1.41 a 1.44 e ponto 6.47**). Este ano, em especial, a **população atípica** de contas e despesas aceites pela Comissão reflete-se automaticamente na amostra de auditoria do TCE, que é mais pequena do que a dos anos anteriores e apresenta características específicas, em particular a **concentração em três Estados-Membros**: Chéquia, Alemanha e Reino Unido (**ponto 6.15**). Observa igualmente a **alteração do método de auditoria do TCE**, que voltou ao método anterior a 2017, que envolve uma seleção direta de operações a partir da população de auditoria completa

[2] Regulamento (UE) 2024/795.

[3] As autoridades de auditoria comunicaram uma taxa de erro total de 3,7 % para os programas da Direção-Geral da Política Regional e Urbana (DG REGIO) e de 3,9 % para os programas da Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (DG EMPL), em comparação com taxas mais baixas em anos anteriores. Ver RAA, páginas 34 e 33, para a DG REGIO e a DG EMPL, respetivamente.

(contas apresentadas pelos Estados-Membros e aceites pela Comissão), em vez de auditar exclusivamente operações anteriormente auditadas pelas autoridades de auditoria. Por conseguinte, as autoridades de gestão (em vez das autoridades de auditoria) tornaram-se o principal fornecedor de informações sobre as operações auditadas, mas nem sempre estavam bem preparadas para este exercício, nomeadamente para fornecer atempadamente todas as provas de auditoria solicitadas de acordo com as expectativas do TCE de obter elementos de prova sólidos para cada operação selecionada, por vezes muitos anos após a realização da atividade (**ponto 6.29**). A Comissão considera que **tal pode ter afetado a taxa de erro** calculada pelo TCE.

A Comissão congratula-se com o facto de o TCE ter quantificado, pela primeira vez, os **erros que detetou na contratação pública, utilizando a própria grelha de quantificação da Comissão** aplicada na gestão partilhada, o que resultou num melhor alinhamento com o método da Comissão e dos Estados-Membros e num menor impacto dos erros detetados na contratação pública.

Os resultados da análise por programa da Comissão mostram que a situação difere consoante o Estado-Membro e o programa: a Comissão concluiu que os **sistemas de gestão e de controlo funcionam bem em 85 %** dos 441 programas da política de coesão para 2014-2020 e em 92 % dos 380 programas para 2021-2027. Constatou também que algumas autoridades de auditoria continuaram a não detetar alguns erros ou não os comunicaram adequadamente[4]. A Comissão solicitou as melhorias necessárias para todos os programas ou partes de programas em que foram identificadas deficiências, nomeadamente no âmbito do plano de ação acima referido; interrompeu os pagamentos e solicitará correções financeiras (líquidas) adicionais, sempre que necessário.

A Comissão está confiante de que a **capacidade de correção plurianual da coesão** permite reduzir o risco no momento do encerramento para um nível inferior ao limiar de materialidade, nomeadamente mediante a substituição de despesas irregulares ou retiradas por outras consideradas elegíveis, tal como permitido pelo Regulamento Disposições Comuns (RDC). Com efeito, todos os anos, as autoridades responsáveis pelos programas retiram das contas certificadas montantes significativos anteriormente declarados que, posteriormente, se verifica serem irregulares ou apresentarem risco de irregularidade. No momento do encerramento, nas contas recebidas até 15 de fevereiro de 2026, os Estados-Membros corrigiram um montante total sem precedentes de 6,5 mil milhões de EUR de fundos da UE, o que demonstra o importante trabalho realizado no momento do encerramento para eliminar os erros remanescentes dos programas. Cumulativamente, desde o início do período de programação de 2014-2020, estas retiradas dos Estados-Membros totalizaram 22,9 mil milhões de EUR para os fundos da política de coesão. Durante o 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 correções financeiras adicionais no montante de mais de 1,58 mil milhões de EUR** para os fundos, que as autoridades responsáveis pelos programas puderam reutilizar ao abrigo do RDC. A Comissão pode também aplicar correções financeiras líquidas, que resultam na perda direta de financiamento para o Estado-Membro, se estiverem preenchidas as condições jurídicas e os critérios rigorosos conexos. Até à data, deu início a cinco procedimentos de correção financeira líquida para programas multifundos e do FEDER/FC: uma decisão foi adotada em 2025, três procedimentos encontram-se numa fase avançada e um foi encerrado devido à conclusão de uma falta de base jurídica. Após aplicar todas as medidas corretivas, a **Comissão comunicou nos seus RAA que o risco no momento do encerramento é,** nesta fase, **inferior a 2 %** para todos os exercícios contabilísticos até 2024, enquanto continuam a ser aplicadas outras medidas corretivas durante a avaliação da legalidade e regularidade dos programas no momento do encerramento, sempre que considerado necessário.

[4] Vinte e uma autoridades de auditoria para 2014-2020 e seis autoridades de auditoria para 2021-2027.

Por conseguinte, a Comissão concluiu nos seus RAA que **tem uma garantia razoável** de que, em geral, os sistemas de gestão e de controlo funcionam bem para garantir que as operações subjacentes são legais e regulares, **exceto no caso dos programas em que emitiu uma reserva**, e 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 regularidade das operações subjacentes.

Neste contexto, e com base nos resultados das auditorias do TCE e da Comissão ao longo dos anos, a Comissão concluiu que o **atual modelo de execução** da política de coesão, que ainda se baseia principalmente no reembolso dos custos, combinado com a complexidade das regras de elegibilidade pormenorizadas, **torna o sistema propenso a erros e difícil de gerir** para as administrações nacionais e os beneficiários. Para 2021-2027, a Comissão continua a trabalhar com os Estados-Membros para incentivar a aplicação de **regimes alternativos de reembolso simplificados e menos propensos a erros** (opções de custos simplificados ou financiamento não associado aos custos), procurando ativamente reduzir a sobrerregulação e disponibilizando instrumentos para reforçar a capacidade administrativa, sempre que necessário. Para o próximo quadro financeiro plurianual, a Comissão propôs aos colegisladores um **novo modelo baseado em objetivos** para os pagamentos da UE, associado a um sistema de garantia mais simples e sólido que assegure o cumprimento contínuo da legislação aplicável e uma forte proteção dos interesses financeiros da UE.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Regularidade das operações

Resultados dos testes das operações realizados pelo TCE

A Comissão observa que a taxa de erro comunicada pelo TCE para a rubrica 2 do QFP (**pontos 6.18 e 6.19**) se baseia numa amostra de auditoria que reflete as especificidades da população atípica de contas aceites deste ano (ver *supra* e **figuras 6.4 e 6.5** do relatório anual do TCE), o que **dificulta** a **comparação direta** com os resultados comunicados em anos anteriores. Por conseguinte, tais comparações devem ser interpretadas com prudência.

Além disso, contrariamente ao que sucedeu em anos anteriores, uma grande parte das operações auditadas pelo TCE tinha sido verificada exclusivamente pelas autoridades de gestão e, **apenas** para **27 %** delas, **também pelas autoridades de auditoria**. Tal como referido anteriormente, as autoridades de gestão, que são agora diretamente auditadas e abordadas com as constatações preliminares do TCE (em vez das autoridades de auditoria como nos anos anteriores), **nem sempre estavam bem preparadas,** neste primeiro ano transitório, para fornecer, em tempo útil, todas as provas de auditoria solicitadas de acordo com as expectativas do TCE de obter provas sólidas para cada operação selecionada, **por vezes muitos anos após** a realização da atividade (**ponto 6.29**), o que pode ter afetado a taxa de erro. A **Comissão trabalhará** em conjunto com o TCE para **sensibilizar as autoridades de gestão** para este método, bem como para os ensinamentos retirados deste ano, de modo a que estas estejam mais bem preparadas para responder aos pedidos dos auditores do TCE nos próximos anos. Além disso, alguns erros identificados na amostra de auditoria do TCE relativa ao exercício contabilístico em causa, apesar dos controlos anuais realizados (**ponto 6.13**), poderão ainda ser detetados em verificações de gestão ou auditorias subsequentes

nos exercícios contabilísticos seguintes ou no encerramento durante a avaliação da legalidade e regularidade da Comissão, que ainda não foi realizada, no âmbito do conjunto **completo** de **mecanismos de garantia** normalmente incorporados nos sistemas de gestão e de controlo da política de coesão **e** na **capacidade corretiva plurianual** da política.

Em 2025, a Comissão estimou que o **risco no momento do pagamento** para o período de 2014-2020 continuava a ser significativo, com um máximo de 3,2 % para todos os fundos da política de coesão, um ligeiro aumento em comparação com as taxas comunicadas em anos anteriores, mas a um nível inferior ao calculado pelo TCE. De acordo com a metodologia da Comissão, e em conformidade com a obrigação dos diretores-gerais que são gestores orçamentais delegados de fornecer garantias ao nível de cada programa relativamente ao qual foram efetuados pagamentos durante o ano, esta estimativa baseia-se numa **análise exaustiva de todos os pareceres de auditoria e taxas de erro** comunicados pelas autoridades de auditoria dos programas, ajustados pela Comissão, se for caso disso, na sequência da sua própria avaliação e tendo igualmente em conta as constatações do TCE sobre operações individuais. O método da Comissão permite-lhe chegar a uma conclusão sobre os riscos ao nível dos Estados-Membros e até de cada programa, mostrando assim uma situação diferenciada para cada programa.

Vários fatores explicam que as **taxas de erro da Comissão e do TCE não possam ser diretamente comparadas**, sobretudo este ano, tendo em conta a população atípica sujeita à amostragem do TCE. A Comissão remete para o capítulo 1 do relatório (**pontos 1.42 a 1.44**) e para as respetivas respostas para explicar a diferença entre os níveis das taxas de erro comunicados pelas duas instituições e a razão pela qual a Comissão não pode, em todos os casos de erros comunicados pelo TCE, aplicar correções financeiras.

O TCE esclareceu que, este ano, a população de operações nas contas aceites pela Comissão era **relativamente pequena e atípica** para a rubrica 2 do QFP (**ponto 6.15**). A amostra do TCE, por consequência também mais pequena do que o habitual, foi composta por uma combinação de operações de 2014-2020 e de 2021-2027, com a taxa de erro global a abranger ambos os períodos. Nos seus RAA, a Comissão comunicou duas taxas de erro: uma para o período de 2014-2020, baseada nas taxas de erro comunicadas pelas autoridades de auditoria, e outra relativa ao período de 2021-2027, baseada numa estimativa fixa prudente, devido ao perfil de risco diferente dos primeiros pagamentos, que frequentemente incluem adiantamentos (ver ponto 6.53).

Outra característica específica deste ano, também em consequência da população anormalmente pequena auditada pelo TCE, foi a **concentração de operações incluídas na amostra em alguns países**, tal como comunicado pelo TCE (**ponto 6.15**). Em especial, o TCE auditou um número relativamente elevado de programas do Reino Unido, uma vez que, **na sequência do Brexit**, todos os **programas do Reino Unido apresentaram as contas de encerramento antecipadamente** em 2025. Devido ao desmantelamento das autoridades responsáveis pelos programas de coesão e à reafetação de pessoal experiente e de tarefas às administrações nacionais na sequência do Brexit, revelou-se difícil obter provas de auditoria para os programas do Reino Unido auditados dentro do prazo solicitado em alguns casos em que o TCE levantou questões (em especial, numa série de procedimentos de concurso público ou durante a incerteza dos debates sobre o Brexit, com elevado impacto na taxa de erro, em especial os erros na contratação pública). As questões específicas relacionadas com a situação no Reino Unido não são necessariamente representativas da situação nos Estados-Membros.

Por último, a Comissão considera que há margem para **prosseguir o diálogo com os serviços do TCE**, em especial no que respeita à interpretação jurídica de determinados requisitos (como a possibilidade oferecida nos termos do artigo 13.º, n.º 5, do Regulamento FSE), que levou a Comissão a chegar a **conclusões diferentes** na avaliação de alguns casos auditados pelo TCE este ano.

Por exemplo, no que diz respeito à definição de opções de custos simplificados, a Comissão observa a **expectativa do TCE** de obter **elementos de prova subjacentes sólidos** para poder verificar a metodologia estabelecida ao nível dos Estados-Membros, tal como exigido no regulamento, por vezes mais de 15 anos após a definição da metodologia (**ponto 6.29**). Na **sua opinião**, e tendo em conta o **princípio da proporcionalidade**, poderiam ser aplicados requisitos mais leves às metodologias definidas e utilizadas em períodos de programação anteriores e reutilizadas ao abrigo de períodos de programação sucessivos, tal como autorizado no RDC, uma vez que esses **custos simplificados** foram sujeitos a várias verificações através do sistema de gestão e de controlo aplicado ao longo do tempo. A Comissão concorda que a atualização dessas metodologias é uma boa prática que permitiria também reduzir o período necessário para manter a documentação subjacente que apoia a criação dessas metodologias (e arquivar dados antigos). No que diz respeito à elegibilidade de determinadas categorias de participantes, como os que pertencem a grupos vulneráveis (casos identificados este ano na Suécia e na Alemanha), a Comissão **emitiu orientações** partilhadas com os Estados-Membros sobre o método de auditoria proporcionado a adotar para essas operações de coesão social, tendo em conta as características específicas e a sensibilidade dos grupos sociais em causa.

Embora nem todos os casos suscitados pelo TCE constituam irregularidades ao abrigo do RDC, tal como clarificado durante o processo contraditório em casos individuais com o TCE, a **Comissão dará o devido seguimento a todos os erros comunicados pelo TCE** e **solicitará medidas corretivas ou correções financeiras**, conforme considerado necessário e juridicamente viável. Recomendará também às autoridades responsáveis pelos programas em causa que continuem a melhorar os sistemas de gestão e de controlo, conforme necessário, tendo em vista a execução do período de 2021-2027.

Coesão — gestão partilhada

A Comissão **tem devidamente em conta** as insuficiências comunicadas pelo TCE no trabalho das autoridades de gestão e de auditoria (**pontos 6.20 a 6.38**), para além dos casos já comunicados nos RAA. No entanto, considera que **algumas** das **constatações refletem** também **diferenças nas expectativas das auditorias** no que diz respeito à natureza, ao nível de pormenor e à disponibilidade de elementos comprovativos, **em vez de deficiências** que teriam sido necessariamente identificáveis pelas autoridades responsáveis pelos programas durante a execução das operações. As expectativas quanto ao que deve ser considerado documentação de auditoria essencial podem diferir entre os Estados-Membros e o TCE (ver secção *infra* sobre «Disponibilidade de documentos comprovativos essenciais»). A este respeito, a Comissão salienta que a expectativa de encontrar documentação de auditoria, por vezes mais de dez anos após o encerramento de um programa, não é necessariamente compatível com as restrições administrativas diárias com que as autoridades responsáveis pelos programas se deparam e **pode levar a encargos desproporcionados** tanto para as autoridades de gestão como para os beneficiários, com um efeito dissuasor na atratividade dos fundos da UE.

A Comissão reconhece, contudo, algumas questões sistémicas detetadas pelo TCE. Continuará a trabalhar no sentido de **melhorar a capacidade de deteção de erros das autoridades responsáveis pelos programas** no âmbito do plano de ação acordado no final de 2024 com todas as autoridades responsáveis pelos programas. Em 2025, a Comissão inquiriu as autoridades de gestão e de auditoria para avaliar a adoção global das ações propostas, e os progressos na execução do **plano de ação** foram debatidos em reuniões pertinentes entre as autoridades de cada Estado-Membro e a Comissão. As conclusões do inquérito indicaram uma evolução positiva já em curso, embora continuem a ser essenciais esforços contínuos em domínios como **o apoio aos beneficiários**, **as verificações de gestão em função dos riscos**, **a gestão de conhecimentos, a utilização da inteligência artificial**/bases de dados disponíveis no trabalho de controlo e a

colaboração entre as autoridades de gestão e de auditoria. Mais informações sobre os resultados desses inquéritos estão disponíveis nos respetivos RAA da Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (DG EMPL) e da Direção-Geral da Política Regional e Urbana (DG REGIO) (secção «Eficácia dos controlos»).

No que diz respeito aos **tipos de erros**, 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 para as do TCE, nomeadamente: **a inelegibilidade das despesas, a pista de auditoria, contratos públicos** e, em menor medida (em consonância com anos anteriores), os auxílios estatais. Esta **convergência** confirma que as principais fontes de erro estão bem identificadas em todos os níveis do quadro de garantia e continuam a estar no centro de medidas preventivas e corretivas. A Comissão continuará a trabalhar com as autoridades responsáveis pelos programas para **reforçar as suas capacidades, a fim de melhor prevenir e detetar tais irregularidades**. Continuará também a promover a simplificação e a utilização de regimes menos propensos a erros, em especial as **opções de custos simplificados** (OCS) e o **financiamento não associado aos custos**, através das suas redes transnacionais específicas, que permitem aos representantes de todos os organismos de coordenação, autoridades de gestão e autoridades de auditoria dos Estados-Membros e aos serviços da Comissão trabalhar na definição desses regimes e proceder ao intercâmbio de boas práticas e experiências.

Por último, a Comissão considera que os erros comunicados pelo TCE, por vezes devido ao facto de as autoridades de gestão ou os beneficiários cometerem erros por não compreenderem plenamente as **regras complexas** envolvidas, ou à falta ou insuficiência de documentos comprovativos, não põem em causa as **realizações ou o impacto dos projetos cofinanciados** para os objetivos estratégicos pretendidos (ver os exemplos descritos nas caixas do capítulo 6 ou nas respostas da Comissão nas secções seguintes).

Custos e projetos inelegíveis

As **despesas inelegíveis** (**pontos 6.23 a 6.25**) continuam a ser **o tipo de erro mais frequentemente identificado** pelas autoridades de auditoria e pela Comissão. Tal continua a evidenciar a **necessidade de melhorar continuamente** o trabalho das autoridades de gestão neste domínio, num modelo que ainda assenta predominantemente no reembolso dos custos reais declarados pelos beneficiários. Esta questão será tida em conta no âmbito do **plano de ação** atualmente em curso com as autoridades responsáveis pelos programas e da oferta aperfeiçoada da Comissão em matéria de reforço das capacidades dirigida a essas autoridades, com base na experiência adquirida na execução dos programas e nos resultados das auditorias. Tendo em conta o papel crucial das autoridades de gestão na prevenção e deteção de erros e a necessidade de reforçar a capacidade de deteção ao nível das verificações de gestão, a **Comissão incentiva-as a utilizar as OCS ou o financiamento não associado aos custos** para declarar despesas e evitar a complexidade de justificar custos reais. Além disso, há uma **análise contínua das causas profundas dos erros** que continuam a não ser detetados pelas autoridades responsáveis pelos programas. Essa análise contribui para a avaliação anual dos riscos efetuada pela Comissão para as suas auditorias baseadas nos riscos e é partilhada com as autoridades responsáveis pelos programas, para que estas possam ajustar as suas próprias avaliações dos riscos e métodos de auditoria. A Comissão incentiva também as autoridades de auditoria a **comunicar** e a debater com as autoridades de gestão os seus **resultados de auditoria pormenorizados**. Tal inclui, nomeadamente, os erros que não foram detetados no primeiro nível, a fim de melhorar a capacidade de prevenção e deteção nesse nível, por exemplo, mediante a elaboração de orientações adicionais e/ou ações de formação destinadas ao pessoal das autoridades de gestão e aos beneficiários, bem como a correspondente **atualização das avaliações dos riscos** subjacentes às verificações de gestão em função dos riscos.

A Comissão reconhece alguns dos erros quantificados pelo TCE nesta base, mas não todos. Por exemplo, relativamente à operação alemã do FSE apresentada na **caixa 6.1** (que dizia respeito à transformação de centros de formação em centros de formação digital em resultado da pandemia de COVID-19), a Comissão não concorda com a decisão do TCE de considerar não elegível o equipamento informático fornecido pelo beneficiário aos centros de formação em quantidades superiores às inicialmente indicadas em resposta ao inquérito preliminar realizado pelo beneficiário, com o fundamento de que este não demonstrou que esse aumento das quantidades era efetivamente necessário. O objetivo da operação era não só fornecer equipamento informático aos centros de formação, mas também ajudá-los a determinar as suas necessidades para os equipar totalmente para a nova abordagem digital da formação. Por conseguinte, para alguns centros, as encomendas finais de equipamento foram superiores às inicialmente estimadas pelos próprios centros, enquanto para outros (tanto dentro como fora da subamostra do TCE) foram inferiores. Além disso, a Comissão considera que as **revisões periódicas das necessidades estimadas** a nível global e individual realizadas ao longo da execução da operação pelo beneficiário sob a supervisão da autoridade de gestão (através de quatro reuniões de peritos e de orientações individuais adaptadas aos clientes de cada centro de formação) também garantiram a igualdade de tratamento entre todos os centros de formação e o ajustamento das necessidades por eles identificadas. Por conseguinte, a Comissão considera que as quantidades encomendadas **estavam em conformidade com as regras do programa**, uma vez que cobriam as necessidades identificadas pelo beneficiário, com base nos inquéritos, nas orientações individuais e na sua apreciação profissional, bem como na utilização do algoritmo que conceberam e validaram com um perito universitário.

Disponibilidade de documentos comprovativos essenciais

Em relação aos **pontos 6.26 a 6.29**, a Comissão concorda que são necessários documentos essenciais para garantir uma pista de auditoria adequada das despesas declaradas para cada operação, em consonância com o artigo 72.º, alínea g), do RDC para 2014-2020 e até ao termo do **período de conservação dos documentos**, caso contrário a elegibilidade da operação apoiada não pode ser comprovada. A Comissão observa que a falta de informações ou documentos comprovativos continua a ser a **terceira maior fonte de erros** comunicados **tanto pelas autoridades de auditoria como pelos auditores da Comissão** no âmbito do período de programação de 2014-2020.

No entanto, 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 de documentação, os apelos das partes interessadas e os esforços desenvolvidos no âmbito da agenda da própria Comissão no sentido de uma maior simplificação na execução dos fundos da UE. Em 2019, em conjunto com as autoridades de auditoria, a Comissão criou um **documento de reflexão para melhorar a documentação de auditoria**, que fornece recomendações mínimas, respeitando simultaneamente a proporcionalidade dos custos administrativos. O TCE referiu este aspeto como um passo positivo no seu Relatório Anual relativo ao exercício de 2019 (**caixa 5.8**). A Comissão remete ainda para as suas respostas *supra* relativas ao **ponto 6.26**.

A Comissão está também a envidar esforços semelhantes para a documentação da pista de auditoria noutros domínios. Por exemplo, no que diz respeito às despesas do **FSE+**, dada a importância vital das operações afetadas ao apoio a grupos desfavorecidos e/ou vulneráveis ao abrigo do objetivo de inclusão social, a Comissão emitiu e partilhou com os Estados-Membros uma **nota metodológica sobre** o que considera ser um **método de auditoria proporcionado e equilibrado** para esta população-alvo no âmbito da inclusão social. Os requisitos de auditoria não podem ser os mesmos que para outros tipos de operações e têm de ter em conta o contexto específico em que essas

operações são executadas, com pessoal especializado e profissional responsável e com a necessidade de respeitar tanto a proporcionalidade como a dignidade dos grupos ou indivíduos vulneráveis afetados por essas ações. As autodeclarações confirmadas por assistentes sociais especializados podem ser um documento comprovativo suficiente ao nível das verificações de gestão (desde que as autoridades de auditoria realizem controlos adicionais para efeitos das suas auditorias de amostras representativas de operações). A Comissão considera que, em alguns dos erros comunicados pelo TCE por falta de documentos comprovativos essenciais, essa **situação específica** e a fiabilidade do trabalho dos assistentes sociais especializados formalmente responsáveis por esses grupos nos Estados-Membros em causa não foram suficientemente tidas em conta (ver exemplo do FSE+ na Suécia referido na **caixa 6.3**).

Posto isto, a Comissão continuará a **sensibilizar** as autoridades de gestão para a **forma de manter uma pista de auditoria adequada** de todas as verificações de gestão que realizam, em especial no que diz respeito à elegibilidade dos participantes num determinado momento.

Conformidade com as regras do mercado interno em matéria de contratação pública e auxílios estatais

A Comissão observa que as regras relativas à contratação pública (**pontos 6.30 a 6.36**) continuam a ser uma fonte de erros, tal como indicado pelo TCE. Congratula-se com o facto de o **TCE ter alinhado a sua metodologia** para a quantificação dos erros na contratação pública com as orientações da Comissão. Esta evolução contribui para uma **maior coerência e proporcionalidade** na avaliação (**pontos 1.36** e **1.37** e **figura 1.14**). No entanto, a Comissão observa que, este ano, os programas do Reino Unido contribuem significativamente para este tipo de erros devido ao Brexit (conforme explicado acima na secção *Resultados dos testes das operações realizados pelo TCE*). A Comissão não partilha necessariamente da avaliação do TCE relativamente a todos os erros que quantificou por incumprimento das regras da UE ou nacionais em matéria de contratação pública (por exemplo, num sistema de aquisição dinâmico utilizado no Reino Unido), ou considera que, na apreciação da violação, é necessário ter em conta **circunstâncias específicas**. Por exemplo, no caso descrito na **caixa 6.4**, a prorrogação do contrato ocorreu em 2018 por circunstâncias verdadeiramente imprevisíveis que surgiram após a adjudicação dos contratos no contexto da incerteza causada pelo Brexit. Essa prorrogação permitiu a utilização das restantes dotações do FSE antes do final do programa do Reino Unido.

No que diz respeito aos casos comunicados em regime de gestão direta, pelo menos em dois casos (**ponto 6.32** — Chéquia e **ponto 6.39** — CINEA), a Comissão também não concorda que tenha havido um incumprimento das regras nacionais ou da UE em matéria de contratação pública em termos de alterações substanciais do contrato inicial. Em ambos os casos, a Comissão não dispõe de base jurídica suficiente para quantificar as alterações como um erro e os custos associados nunca foram declarados para cofinanciamento da UE.

A Comissão observa que o incumprimento das regras em matéria de auxílios estatais não foi uma fonte de erros quantificados este ano.

Opções de custos simplificados

O RDC prevê a possibilidade de um **maior recurso a regimes de financiamento simplificados e não baseados nos custos reais**, como as opções de custos simplificados e o financiamento não associado aos custos (**pontos 6.37 e 6.38**). Com base na experiência e tal como comunicado pelo TCE em relatórios anteriores, esses regimes são menos propensos a erros e a Comissão está a incentivar fortemente a sua utilização (que é mesmo obrigatória para operações de menor dimensão

ao abrigo do RDC), mobilizando as autoridades de gestão e de auditoria para conceberem esses regimes no âmbito dos seus programas.

A Comissão reconhece que podem continuar a ocorrer erros relacionados com a utilização desses regimes, conforme evidenciado pelas suas próprias auditorias ou pelas auditorias das autoridades de auditoria (ver RAA de 2025 da DG EMPL — anexo 7L). Tal demonstra que a aplicação de regimes simplificados tem de ser objeto de um **acompanhamento permanente**.

No entanto, a Comissão não concorda com todas as constatações quantificadas pelo TCE relativamente aos métodos de cálculo das opções de custos simplificados. No que respeita aos dois casos de taxas fixas para custos indiretos referidos na **caixa 6.6**, a Comissão salienta que tinha aprovado a transição destas taxas fixas do período de programação de 2007-2013 para os períodos de programação subsequentes. Essa possibilidade está explicitamente prevista no RDC e refletida nas orientações da Comissão sobre as opções de custos simplificados. Não existe qualquer obrigação legal de as autoridades responsáveis pelos programas atualizarem as metodologias anteriormente aprovadas, quando as condições para a sua aplicação permanecem inalteradas, embora a Comissão partilhe da opinião de que os ajustamentos periódicos são, efetivamente, uma boa prática (tal como recomendado nas suas orientações para essas OCS). Num dos casos, na sequência da auditoria do TCE, a autoridade de gestão apresentou documentos comprovativos para justificar o método de 2007-2013 e a utilização de uma taxa fixa de 20 % para os custos indiretos. Além disso, a autoridade de gestão lançou, em paralelo, um novo estudo, baseado nas demonstrações financeiras aprovadas para os anos de 2023 e 2024, de 21 centros de formação acreditados, que indica que os 20 % continuam a ser uma taxa fixa satisfatória para estimar os custos indiretos dos centros de formação acreditados. A Comissão considera que os **elementos** fornecidos para este caso **não corroboram uma irregularidade quantificada**. No outro caso, a Comissão concorda com o TCE quanto ao facto de a tabela normalizada de custos unitários utilizada no projeto e calculada há 12 anos com base em mais de 500 operações executadas em 2007-2013 conter imprecisões não detetadas na altura, calculadas em cerca de 4 %.

Resiliência e valores — gestão da Comissão

No que respeita às constatações referidas no **ponto 6.39**, a Comissão remete para as suas respostas na secção «Conformidade com as regras do mercado interno em matéria de contratação pública e auxílios estatais» *supra* (**pontos 6.30 a 6.36**) relativamente aos erros comunicados no âmbito de projetos apoiados através da *Agência de Execução Europeia do Clima, das Infraestruturas e do Ambiente (CINEA).*

A Comissão não partilha da opinião expressa na constatação apresentada na **caixa 6.7** e chama a atenção para as suas **orientações *How to manage your lump sum grants (Como gerir as suas subvenções de montante fixo),*** que indicam claramente que «[o] consórcio é livre de despender o montante fixo da forma que considerar mais adequada, desde que o projeto seja realizado conforme descrito na convenção de subvenção.». Embora a Comissão reconheça que uma alteração pode constituir uma boa prática, não considera que a falta dessa alteração constitua uma violação de quaisquer condições de elegibilidade da convenção de subvenção.

2. Relatórios Anuais de Atividades e outros mecanismos de governação

Avaliação da Comissão em 2025

Sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros

A Comissão indicou, nos respetivos **relatórios anuais de atividades (RAA) de 2025 da DG EMPL e da DG REGIO**, que os **sistemas de gestão e de controlo** dos Estados-Membros (**pontos 6.40 e 6.41**) **não funcionaram bem em quase 15 % dos programas**, tanto para o período de programação de 2014-2020 como de 2021-2027.

Para todos estes programas, a Comissão exerce uma vigilância e um **acompanhamento reforçados e trabalha em estreita colaboração com as autoridades responsáveis pelos programas para atenuar os riscos identificados**. Nos casos em que os critérios para tal estavam reunidos, a **Comissão formulou as correspondentes reservas nas declarações de fiabilidade de 2025** constantes dos respetivos RAA.

As reservas só são levantadas quando as autoridades responsáveis pelos programas tiverem aplicado medidas corretivas suficientes. O facto de entre 25 % (para a DG REGIO) e 33 % (para a DG EMPL) das reservas do ano passado terem sido levantadas mostra que os Estados-Membros em causa já tomaram medidas corretivas eficazes, melhorando assim a eficácia dos sistemas em vigor e reduzindo, assim, o risco de declaração de despesas irregulares para os programas em causa.

Nível de despesas irregulares nas contas no domínio da coesão

No que respeita à observação do TCE referida nos **pontos 6.42 a 6.49**, salienta-se que a avaliação relativa ao período de programação de 2014-2020 reflete as circunstâncias específicas do encerramento do programa, caracterizado por um **elevado volume e valor das despesas declaradas nas contas definitivas** (**ponto 6.16**). Com base no conjunto mais recente de **pacotes de garantia** apresentados para 2014-2020, os diretores-gerais concluíram, nos respetivos RAA, que subsistem irregularidades materiais nas despesas certificadas à Comissão nas contas aprovadas em 2025, como também aconteceu o ano passado. Para determinar o **risco no momento do pagamento (indicador-chave de desempenho — ICD),** a Comissão utilizou as taxas de erro comunicadas pelos Estados-Membros, relativamente às quais realizou apenas análises documentais até à data, em vez de taxas de erro «confirmadas» com base no seu ciclo completo de auditorias, como em anos anteriores. Tal reflete a situação de cerca de 80 % dos pacotes de garantia relativos ao último exercício contabilístico de 2014-2020 terem sido recebidos em 2026. Permitiu igualmente fornecer uma avaliação representativa dos riscos associados, nomeadamente para os 20 % de encerramentos apresentados em 2025. No futuro, **o plano de auditoria** abrangente **da Comissão para 2026**, incluindo os trabalhos de verificação no local, sempre que considerado necessário, **permitirá avaliar o ICD**, assegurando que quaisquer desvios são identificados e resolvidos. Este **processo de validação em duas fases** reforça a confiança na integridade das despesas comunicadas, permitindo simultaneamente ajustamentos atempados com base em constatações de auditoria pormenorizadas.

Além disso, a **Comissão comunica** também uma estimativa prudente do **nível máximo do risco no momento do pagamento**, a fim de ter em conta potenciais riscos adicionais, utilizando taxas fixas para alguns programas individuais em função da sua situação específica. Em consonância com

a recomendação do TCE[5], este valor máximo inclui também uma abordagem conservadora para ter em conta potenciais erros nas despesas não auditadas, por exemplo, quando apenas foi realizada uma análise documental ou quando ainda são necessários trabalhos de auditoria adicionais no âmbito dos procedimentos contraditórios em curso, e/ou tendo igualmente em conta os resultados de auditoria de anos anteriores que apontam para possíveis riscos remanescentes nas despesas em análise.

Na sequência dessa avaliação por programa, a Comissão conseguiu identificar os programas (ou partes de programas) que apresentam **deficiências graves** (ver os anexos 7.F dos respetivos RAA) e **para os quais foram solicitadas medidas corretivas, e apresentou informações** sobre as correções financeiras aplicadas para dar seguimento às irregularidades detetadas em anos anteriores.

Para o período de programação de 2021-2027, tendo em conta o baixo nível de operações comunicadas, a Comissão adotou uma estimativa prudente de 2 % para o risco no momento do pagamento.

Avaliação dos riscos dos programas Interreg

No período de 2021-2027, os programas Interreg (**pontos 6.50 e 6.51**) são auditados pelas autoridades de auditoria dos programas em causa no âmbito de uma **única amostra de auditoria**, constituída pela Comissão para todos os **programas de cooperação territorial europeia** agrupados. Tal representa uma **importante simplificação** e redução dos encargos de auditoria para os programas Interreg, que tradicionalmente apresentam riscos mais baixos do que os programas principais, com base nas taxas de erro comunicadas por programa Interreg individual ao longo do período de 2014-2020. Para as contas de 2024-2025, a **taxa de erro total** da amostra Interreg, que abrange 48 programas, **é inferior a 1 %** (à semelhança do ano anterior), o que confirma o baixo perfil de risco destes programas e a eficácia do método de auditoria comum.

A Comissão toma nota dos erros identificados pelo TCE nos três programas Interreg por este auditados este ano e dará o seguimento considerado necessário e juridicamente viável a essas constatações. Continuará também a acompanhar e a avaliar o possível impacto das questões identificadas nas auditorias do TCE e da Comissão no seu método de auditoria para os programas em causa durante a execução de 2021-2027.

3. Encerramento dos programas de 2014-2020

Os colegisladores **prorrogaram os prazos** administrativos **de encerramento até fevereiro de 2026**[6], a fim de permitir que as autoridades responsáveis pelos programas procedessem às devidas diligências e controlos antes de declararem as despesas finais.

O encerramento dos programas de 2014-2020 **compreende duas etapas** ao nível da Comissão: a **aprovação das contas do programa e o respetivo relatório final de execução**, com a correspondente operação financeira (pagamento do saldo do último exercício contabilístico ou recuperação), seguida de uma **confirmação, por escrito, ao Estado-Membro de que todas as questões relativas à legalidade e regularidade foram consideradas devidamente tratadas**. Só então o encerramento é considerado concluído.

---

[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 colegisladores em 29 de fevereiro de 2024, que cria a *Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP)*.

Tal como estabelecido no RDC para 2014-2020 [Regulamento (UE) n.º 1303/2013], a aprovação das contas pela Comissão tem de ser distinta da avaliação da legalidade e regularidade. Por conseguinte, a Comissão continuará a **realizar controlos de legalidade e regularidade exaustivos para todos os programas**, mesmo após o pagamento do saldo (ou a recuperação) aquando do encerramento. Tal garante que nenhuma questão de auditoria pendente fica por resolver antes de concluir o processo de encerramento. A Comissão só pode encerrar definitivamente um programa se tiver garantias de que a **taxa de erro total residual estimada não excede 2 %** para cada exercício contabilístico do período de programação em causa, e de que todas as irregularidades e riscos identificados foram devidamente corrigidos pelas autoridades responsáveis pelos programas. A Comissão começou a comunicar os progressos realizados sobre o encerramento do período de 2014-2020 nos seus RAA de 2025. No final de maio de 2025, estavam encerrados 73 programas da DG REGIO e 56 da DG EMPL, dos quais 21 e 13, respetivamente, estavam «totalmente» encerrados, ou seja, também do ponto de vista da legalidade e regularidade.

Para verificar o estado de preparação das autoridades responsáveis pelos programas para o encerramento, a Comissão realizou, em 2024 e 2025, **auditorias preventivas** a uma amostra de programas considerados em risco, a fim de assegurar que as autoridades em causa efetuavam atempadamente todas as verificações necessárias, em conformidade com as orientações da Comissão para o encerramento, nomeadamente para prevenir e corrigir as irregularidades remanescentes e dar o seguimento adequado a todos os resultados de auditoria comunicados até ao encerramento. Para mais informações sobre estas auditorias, consultar os anexos 7I dos RAA de 2024 da DG REGIO e da DG EMPL.

O encerramento constitui uma salvaguarda fundamental no âmbito do quadro de garantia da política de coesão para proteger o orçamento da UE. Aquando do encerramento, os Estados-Membros comunicaram, em fevereiro de 2026, um valor recorde de 6,5 mil milhões de EUR em correções financeiras, significativamente acima dos anos anteriores. Nos casos em que as taxas de erro residual comunicadas ainda excedem 2 % (ou quando a Comissão recalculou essas taxas acima de 2 % na sequência da sua avaliação do pacote de encerramento ou em resultado das suas auditorias), a Comissão aplica correções financeiras para garantir que os riscos para todos os programas permanecem abaixo do limiar de materialidade antes de encerrar definitivamente um programa. Tal garante que os riscos residuais são reduzidos abaixo do limiar de materialidade antes do encerramento definitivo do programa e que as despesas irregulares são devidamente excluídas do orçamento da UE.

4. Período de programação de 2021-2027

A Comissão está a prestar apoio aos Estados-Membros **para reforçar a sua capacidade administrativa**, **melhorar e acelerar a execução e eliminar os estrangulamentos** nos investimentos de várias formas. Nos últimos anos, apresentou várias propostas, incluindo a **revisão intercalar da política de coesão** recentemente adotada, ajudando-os a dar resposta às prioridades emergentes, aumentando simultaneamente as flexibilidades disponíveis, e introduzindo novas medidas de simplificação. Sendo o **nível de seleção de projetos** no terreno de **cerca de 65 %** das dotações disponíveis para os programas de coesão de 2021-2027, a execução financeira acelerou significativamente em 2025 e muitos Estados-Membros apresentaram pedidos de pagamento que vão muito além da sua meta de anulação de autorizações «n+3». A Comissão considera que as alterações introduzidas na conceção e na criação do sistema de gestão e de controlo em 2021-2027 permitem **aumentar a eficácia dos controlos** **(ponto 6.12**). As autoridades de gestão são agora obrigadas a concentrar esforços e recursos nos domínios mais propensos a erros através de **verificações de gestão em função dos riscos**, na sequência de uma avaliação prudente dos riscos que deve ter continuamente em conta os resultados de todas as verificações e auditorias realizadas. Em 2025, a maioria dos programas nos Estados-Membros aplicava

efetivamente essas verificações em função dos riscos, enquanto outros, por prudência, continuavam a aplicar uma abordagem de 100 %. As **auditorias** (das autoridades de auditoria e da Comissão) verificam continuamente se as autoridades de gestão avaliam eficazmente os riscos nos seus programas e executam essas verificações de gestão em função dos riscos, sempre que pertinente, **a fim de assegurar uma maior eficiência e uma maior capacidade de deteção de erros**. Além disso, para reduzir os encargos de auditoria quando os registos de acompanhamento provam que os sistemas funcionam bem, o regulamento permite que os programas utilizem «**disposições proporcionadas reforçadas**», que proporcionam um leque de flexibilidades e simplificações nas verificações e auditorias. Caso os elementos de prova demonstrem uma deterioração da situação, a Comissão pode exigir que o Estado-Membro restabeleça plenamente os controlos para o(s) programa(s) em causa.

Apesar do baixo nível de execução até à data, a **capacidade de correção plurianual** já está a funcionar para os programas de 2021-2027: os Estados-Membros já retiraram mil milhões de EUR das contas anuais para o período 2021-2027. Além disso, a aplicação de correções financeiras líquidas, que funcionam como um incentivo para procedimentos de controlo sólidos, foi simplificada. Com base nas recomendações do TCE e nas disposições do RDC, a Comissão lança agora imediatamente procedimentos nos casos em que se verifica que as despesas incluídas nas contas aceites são irregulares e que essa irregularidade não foi detetada nem comunicada pelos Estados-Membros.

5. Conclusões do relatório do TCE

A Comissão está confiante de que os seus cálculos do **risco no momento do pagamento**, incluindo o risco máximo, que tem em conta os resultados do TCE sem extrapolação, mas após uma avaliação cuidadosa da possibilidade de outros programas serem afetados, **apresenta uma representação adequada** da realidade no terreno, tendo em consideração os riscos específicos identificados para cada programa.

No entanto, o facto de o risco no momento do pagamento, calculado pela Comissão, **continuar acima do limiar de materialidade** para o período de 2014-2020, embora não ao nível comunicado pelo TCE pelas razões referidas na secção II.1 *supra*, indica **problemas persistentes de legalidade e regularidade em alguns programas, que exigem um acompanhamento rigoroso**.

Nos últimos anos, tendo igualmente em conta as conclusões e recomendações do TCE, a Comissão **reforçou significativamente o seu sistema de supervisão**, nomeadamente através de uma melhoria da supervisão das autoridades responsáveis pelos programas através de um plano de ação específico mutuamente acordado no final de 2024 para corrigir as insuficiências da capacidade de deteção identificadas tanto pelo TCE como pela Comissão. A **Comissão reviu** também **a sua estratégia de auditoria**, a fim de realizar mais auditorias de conformidade para repetir o trabalho das autoridades de auditoria numa fase mais precoce do período de programação, abrangendo todas as principais autoridades de auditoria pelo menos uma vez até ao final de 2026, e para rever preventivamente as listas de verificação de auditoria utilizadas pelas autoridades de auditoria para o período de 2021-2027.

Ao nível das autoridades de auditoria, os resultados começam a surgir, dado que, pela primeira vez, a **taxa de erro comunicada pelas autoridades de auditoria** é de 3,9 % e 3,7 % para os fundos da DG EMPL e da DG REGIO, respetivamente, **o que demonstra uma maior eficácia**. Além disso, os planos de ação acordados bilateralmente para reforçar a capacidade de deteção das autoridades responsáveis pelos programas são revistos anualmente com todos os Estados-Membros, assegurando que as questões são prontamente resolvidas para simplificar a execução. A Comissão considera que são necessários mais esforços para garantir a fiabilidade e a rastreabilidade das

verificações de gestão em função dos riscos. A esse respeito, lançou também recentemente um convite à apresentação de propostas relativo ao **reforço da capacidade administrativa para a futura política de coesão**, centrado na redução dos erros, na resposta às dificuldades de execução e nas necessidades emergentes em termos de capacidades. A fim de assegurar que os esforços de reforço das capacidades produzem melhorias tangíveis, é essencial ligar os serviços de apoio aos ensinamentos obtidos com a experiência de execução e os resultados das auditorias. Ao analisar as causas profundas dos erros mais comuns e as dificuldades de execução, e ao traduzi-los em prioridades de reforço das capacidades, a Comissão pode adaptar e aperfeiçoar a sua oferta em matéria de reforço das capacidades. Esta **abordagem baseada em dados concretos** ajuda a assegurar que as ferramentas, as formações e as orientações disponibilizadas pela Comissão respondem diretamente aos desafios práticos que as autoridades responsáveis pelos programas enfrentam.

A Comissão integrou todas estas **experiências** e os seus resultados na **conceção do período de programação pós-2027**, propondo um sistema de pagamentos baseado nas realizações, utilizando os ensinamentos obtidos para desenvolver um modelo de garantia mais simples e sólido, assegurando a continuidade de um papel de supervisão forte para a Comissão e a conformidade das despesas declaradas com a legislação aplicável. O objetivo é **reduzir ainda mais os riscos de erro**, mantendo simultaneamente uma boa gestão financeira a todos os níveis.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 6.1 — Melhorar a escolha e a justificação das opções de custos simplificados

A Comissão deve:

a) Promover a utilização, pelas autoridades de gestão, das opções de custos simplificados (normalizadas) «prontas a utilizar» previstas no Regulamento Disposições Comuns e nos regulamentos específicos dos fundos conexos;

b) Recordar às autoridades de gestão a obrigação de conservarem a documentação que justifica as opções de custos simplificados de períodos de programação anteriores que permaneçam em vigor e de assegurarem a sua atualização adequada;

c) Continuar a apoiar os Estados-Membros no reforço dos seus conhecimentos sobre as opções de custos simplificados, incentivando a partilha de boas práticas entre as autoridades de gestão no que diz respeito à configuração e aplicação de opções de custos simplificados, visando em especial reduzir a complexidade para os beneficiários e os destinatários finais.

Prazo de execução: final de 2027.

A Comissão **aceita** a recomendação 6.1, alíneas a), b) e c).

A Comissão presta apoio contínuo aos Estados-Membros na adoção e utilização de opções de custos simplificados através de uma vasta gama de iniciativas, nomeadamente das redes transnacionais do FSE+ e da DG REGIO sobre simplificação, de seminários plurinacionais e de eventos nacionais. Continuará a promover a partilha de conhecimentos e o intercâmbio de informações entre as

autoridades dos Estados-Membros responsáveis pelos programas em causa através destes fóruns e eventos.

Em especial, a **Comissão continuará a promover a simplificação, facilitando a partilha de boas práticas entre os Estados-Membros**. A simplificação pode ser alcançada através de diferentes métodos, em função das necessidades específicas do Estado-Membro. Para os programas com necessidades específicas e maior experiência, a simplificação pode ser alcançada através da conceção e aplicação de metodologias específicas de opções de custos simplificados, ao passo que, para outros, é mais simples recorrer às opções de custos simplificados prontas a utilizar previstas no RDC e nos regulamentos específicos dos fundos pertinentes, bem como às adotadas pela Comissão nos regulamentos delegados. A **Comissão incentivará os Estados-Membros a adaptarem a sua utilização de OCS em função das necessidades dos programas**.

No que respeita à utilização de opções de custos simplificados de períodos de programação anteriores, a Comissão publicou questões de interpretação sobre este tema e clarificou as condições em que tal pode ser feito na nota de orientação sobre a utilização de opções de custos simplificados C/2024/7467, secção 3.2.6. A Comissão continua também a promover as boas práticas de atualização dos dados utilizados para metodologias mais antigas. As informações foram ainda partilhadas com os Estados-Membros no contexto de um webinário sobre OCS organizado em 26 de março de 2026 pela DG EMPL, pela DG REGIO e pela Direção Conjunta de Auditoria para a Coesão, e da reunião do Grupo de Peritos do RDC realizada em 17 de junho de 2026.

Para o período de programação de 2021-2027, **a Comissão continuará a dedicar sessões específicas à utilização de opções de custos simplificados**, incluindo a utilização de períodos de programação anteriores, com destaque para a simplificação para os beneficiários nas próximas reuniões de redes transnacionais sobre simplificação, seminários plurinacionais e eventos nacionais.

Recomendação 6.2 — Atualizar a avaliação dos riscos no âmbito dos programas Interreg

A Comissão deve avaliar e, se necessário, atualizar a avaliação dos riscos dos programas Interreg, tendo em conta os erros detetados este ano pelo Tribunal, bem como os resultados do seu trabalho de auditoria, e agir em conformidade.

Prazo de execução: final de 2027.

A Comissão **aceita** a Recomendação 6.2.

A **Comissão avaliará e atualizará continuamente, se necessário, a sua avaliação dos riscos dos programas Interreg 2021-2027**, tendo em conta os erros detetados. Os resultados das auditorias realizadas à amostra anual dos programas Interreg serão objeto de acompanhamento, a fim de assegurar que os riscos identificados são adequadamente atenuados. O método de auditoria decidido para 2021-2027, assente na base jurídica aprovada pelo colegislador, permite ter em conta os riscos específicos que podem ser identificados durante a execução e tomar medidas de atenuação (como o aumento do número de elementos no âmbito de programas específicos considerados de maior risco).

A **Comissão continuará a repetir o trabalho realizado no âmbito da amostra Interreg**. Depois de receber os resultados do próximo (e terceiro) exercício, **fará um balanço e decidirá se são necessários trabalhos de auditoria suplementares**.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2025 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: i) A política agrícola comum (PAC); ii) O Fundo para uma Transição Justa; iii) A política marítima e das pescas; e iv) O Programa para o Ambiente e a Ação Climática (LIFE).

Os objetivos da política agrícola comum, tal como definidos no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia e nos regulamentos da PAC, são os seguintes: i) Aumentar a produtividade agrícola; ii) Garantir um nível de vida digno à população agrícola; iii) Estabilizar os mercados; iv) Garantir a disponibilidade de aprovisionamentos; e v) Assegurar aprovisionamentos a preços razoáveis aos consumidores. Além disso, a PAC apoia investimentos para modernizar a agricultura, aumentar a sustentabilidade ambiental e climática e desenvolver as zonas rurais.

A PAC 2023-2027 marcou uma transição de uma política baseada na conformidade para uma política orientada para o desempenho, concedendo maior flexibilidade aos Estados-Membros para conceberem planos estratégicos da PAC com intervenções adaptadas às suas necessidades específicas. Um relatório da Comissão de 2025[1] sobre a execução destes planos confirmou que, em média, a maioria dos marcos ambientais e climáticos estabelecidos nesses planos estratégicos tinha sido excedida em 2024.

A PAC funciona em regime de gestão partilhada, apoiada por um sistema de gestão e controlo abrangente. Este sólido e multifacetado quadro de garantia inclui controlos a nível nacional, auditorias independentes e a supervisão pela Comissão, bem como uma análise bienal do desempenho, assegurando com êxito a proteção dos interesses financeiros da UE.

A Comissão centra-se nos resultados de desempenho e no bom funcionamento dos sistemas de governação dos Estados-Membros, assegurando tanto a qualidade dos resultados de desempenho como a legalidade e regularidade das operações subjacentes. Assim sendo, e contrariamente ao período de programação anterior da PAC 2014-2022, os Estados-Membros já não são obrigados a comunicar estatísticas de controlo detalhadas a nível dos beneficiários. Em vez disso, devem comunicar o desempenho das políticas com base em indicadores de realizações e de resultados. Por conseguinte, a Comissão já não calcula uma taxa de erro ou um risco no momento do pagamento para as despesas no âmbito dos planos estratégicos da PAC[2].

A Comissão congratula-se com o nível estimado de erros comparativamente mais baixo em pagamentos diretos (excluindo os regimes ecológicos), o que reafirma o importante papel desempenhado pelo sistema integrado de gestão e de controlo, incluindo o seu sistema de identificação das parcelas agrícolas (SIPA), na prevenção e redução do risco de erros.

---

[1] COM(2026) 37 EUR-Lex — 52026DC0037 — PT — EUR-Lex.

[2] 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 avaliações 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.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Regularidade das operações

Resultados dos testes das operações

A PAC dispõe de um sistema de planeamento, auditoria e correção que se estende por vários anos. A Comissão congratula-se com o facto de o TCE reconhecer, no **ponto 7.18** e **caixas 7.2** e **7.3** que, em seis casos [abrangendo terras à disposição na Croácia (**caixa 7.3**) e em França, e o incumprimento do requisito relativo à atividade agrícola na Grécia (**caixa 7.2**)], a Comissão identificou constatações semelhantes durante as suas próprias auditorias, independentemente — e antes — das auditorias do TCE nestes Estados-Membros. Os procedimentos de conformidade para estas auditorias estão atualmente em curso e o risco para os fundos será coberto pela correção financeira proposta, onde as potenciais deficiências graves serão confirmadas como resultado do procedimento.

Estes seis casos representam uma taxa de erro de 1,1 % (a categoria «terras inelegíveis declaradas» na **figura 7.4**), o que significa que, se fossem excluídos, a taxa de erro estimada pelo TCE teria sido inferior em 1,1 pontos percentuais.

O sistema integrado de gestão e de controlo, que cobriu 66 % das despesas de gestão partilhada da PAC em 2025 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.

Tal como referido no **ponto 7.20** do relatório do TCE, as autoridades dos Estados-Membros dispunham das informações necessárias para evitar ou corrigir erros em 19 casos de erros quantificáveis, o que poderia ter reduzido a taxa de erro estimada em 2,4 pontos percentuais. A Comissão apoia ativamente os Estados-Membros na redução dos erros, simplificando as regras, promovendo instrumentos como as opções de custos simplificados e tirando partido de tecnologias como os dados Sentinel do Copernicus e o sistema de vigilância de superfícies. Orientações adicionais, reforço das capacidades e partilha de boas práticas reforçam ainda mais a prevenção e deteção de erros.

A Comissão considera que, de acordo com a sua própria avaliação, cerca de metade da taxa de erro estimada pelo TCE é imputável a erros relacionados com terras inelegíveis declaradas, incluindo terras à disposição, e com o incumprimento dos compromissos agroambientais e dos regimes ecológicos.

A Comissão não concorda com a avaliação do TCE em duas operações, uma das quais diz respeito à ausência de documentos comprovativos essenciais, uma vez que, na sua opinião, a presença de documentos comprovativos não é um elemento de elegibilidade para essa determinada operação.

Pagamentos diretos

A Comissão congratula-se com a conclusão do TCE indicando que o nível de erro foi inferior nos pagamentos diretos (excluindo os regimes ecológicos), (**ponto 7.17**).

Terras à disposição

Os agricultores devem cumprir a condição legal de terem as terras à sua disposição para receberem pagamentos diretos. A verificação desta condição é importante para prevenir irregularidades e proteger os interesses financeiros da UE.

Já em 2021, a DG AGRI emitiu uma nota[3] aos Estados-Membros, com base no Regulamento (UE) n.º 1307/2013 e no acórdão no processo C-216/19[4]. O atual Regulamento (UE) 2021/2115 não alterou este requisito e a jurisprudência foi desenvolvida pelo acórdão no processo C-434/24[5] do Tribunal de Justiça. As orientações da Comissão aos Estados-Membros clarificam os quatro pontos principais a seguir indicados.

- O agricultor deve ter a utilização legal e efetiva das terras, estabelecida numa base jurídica ao abrigo da legislação nacional aplicável.
- Os Estados-Membros deverão aceitar qualquer tipo de acordo ou título jurídico que torne a utilização das terras «lícita» ao abrigo do seu direito nacional. Por exemplo, os Estados-Membros podem basear o cumprimento da condição das «terras à disposição» numa relação factual acordada entre o utilizador e o proprietário dos mesmos, como um acordo verbal, ou podem solicitar um contrato de arrendamento formal.
- A possibilidade de presumir que as terras estão à disposição do agricultor, quando estão preenchidas determinadas condições, é igualmente da competência do Estado-Membro.
- Os Estados-Membros têm uma obrigação geral de realizar controlos sistemáticos, que não se limitam à duplicação de pedidos. Os Estados-Membros podem decidir da extensão desses controlos à luz das suas especificidades nacionais e em conformidade com o princípio da proporcionalidade. Os Estados-Membros podem igualmente decidir em que momento os agricultores devem provar que têm as terras à sua disposição: no momento da apresentação do pedido, durante as verificações no local, durante os controlos administrativos, etc.

A Comissão e os organismos de certificação abordam sistematicamente a verificação das terras à disposição no âmbito das suas auditorias. Tal inclui testes específicos dos sistemas de controlo aplicados pelos organismos pagadores para assegurar o cumprimento desta condição de elegibilidade. As terras à disposição são explicitamente identificadas no documento de trabalho da Comissão sobre deficiências graves[6], dado o seu potencial para comprometer os interesses financeiros da UE e os objetivos da PAC. Por este motivo, estão sujeitos a uma tolerância inferior para a margem de distorção nos testes dos controlos, refletindo a sua importância crítica.

Caso sejam detetadas deficiências, a Comissão atua através do procedimento de conformidade, aplicando correções financeiras sempre que necessário para salvaguardar o orçamento. Os organismos de certificação são ainda orientados pela Orientação n.º 2 (EF 2025)[7] para dar prioridade aos testes dos controlos relacionados com as terras à disposição, juntamente com outras áreas de alto risco, como os conflitos de interesses e o duplo financiamento. Tal assegura uma supervisão sólida e medidas corretivas para atenuar os riscos sistémicos.

---

[3] Nota sobre o requisito de «hectares elegíveis à disposição do agricultor».

[4] Land Berlin — ECLI:EU:C:2020:1046.

[5] APIA — Centrul Județean Bistrița-Năsăud — ECLI:EU:C:2026:247.

[6] Documento de trabalho sobre a identificação de potenciais deficiências graves para efeitos da missão da Direção Fiabilidade e auditoria da DG AGRI de fornecer garantias.

[7] Orientações relativas à auditoria de certificação anual das despesas do FEAGA/FEADER — Exercício financeiro (EF) de 2025.

Estados-Membros específicos

A Comissão tem conhecimento da situação de longa data na Grécia e tem vindo a acompanhá-la desde há vários anos. No passado, foram aplicados montantes substanciais de correções financeiras e estão atualmente em curso novos procedimentos de conformidade. Um destes procedimentos abrange as insuficiências no controlo do cumprimento do requisito relativo à atividade agrícola, citado pelo TCE na **caixa 7.2**.

Regimes ecológicos e compromissos agroambientais e climáticos

Os regimes ecológicos e as medidas «agroambiente e clima» são instrumentos centrais da PAC 2023-2027, concebidos para alinhar as práticas agrícolas com os objetivos ambientais e climáticos da UE. Introduzidos como instrumento voluntário no âmbito dos pagamentos diretos, os regimes ecológicos recompensam os agricultores pela adoção de práticas sustentáveis (como a diversificação das culturas, a melhoria da saúde dos solos ou a redução dos fatores de produção químicos) que aumentam a biodiversidade, melhoram a eficiência na utilização dos recursos e impulsionam o sequestro de carbono. Entretanto, as medidas «agroambiente e clima» (no âmbito do desenvolvimento rural) apoiam compromissos agroecológicos a mais longo prazo, visando desafios como a proteção da água, a preservação dos *habitats* e a resiliência às alterações climáticas. Ambos os instrumentos incorporam o duplo compromisso da PAC para com a sustentabilidade e a produtividade, assegurando que o sistema agrícola da UE se mantém competitivo nos mercados mundiais, fornecendo simultaneamente bens públicos. A ambição e a adaptabilidade dos regimes suscitam uma complexidade inerente. Para garantir a eficácia, a sua conceção deve ter em conta diferentes condições regionais, estruturas agrícolas e prioridades ambientais diversas, combinadas com regras de elegibilidade claras.

A Comissão reconhece os erros identificados pelo TCE nos regimes ecológicos (**ponto 7.22**) e nos compromissos agroambientais e climáticos (**ponto 7.24**). Os erros podem ser atribuídos à complexidade inerente a estes regimes, tal como acima referido. Tal deve-se ao facto de a natureza voluntária e inovadora destes regimes significar que devem ser adaptados a diferentes condições regionais, a critérios de elegibilidade pormenorizados e a estruturas agrícolas variáveis. Além disso, uma vez que os regimes ecológicos são um novo instrumento no âmbito dos planos estratégicos da PAC, alguns regimes enfrentaram desafios de execução, especialmente nos casos em que os Estados-Membros introduziram medidas novas ou altamente adaptadas. Para resolver estas questões, a Comissão prestou um apoio substancial aos Estados-Membros, incluindo orientações sobre boas práticas para os compromissos agroambientais e climáticos, e recomendações sobre a forma de melhorar os sistemas de controlo. A recente simplificação dos procedimentos de alteração dos planos estratégicos nacionais da PAC também permite ajustamentos mais rápidos para tornar os regimes mais atrativos e aumentar o cumprimento. Qualquer risco para o Fundo continua a ser acompanhado através de procedimentos de conformidade, ao passo que a colaboração em curso com os Estados-Membros visa assegurar uma execução coerente e eficaz.

2. Relatório anual de atividades e outros mecanismos de governação

Comunicação de informações pela DG AGRI e pela DG MARE sobre a regularidade das despesas

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 TCE, para tirar conclusões sobre a garantia das despesas da PAC.

No que respeita às despesas da PAC (incluindo tanto as despesas baseadas no desempenho como na conformidade), a Comissão estima que 64 % se situem no segmento de baixo risco, enquanto 20 % e 16 % das despesas se deverão situar, respetivamente, nos segmentos de médio e alto risco.

Estes resultados não são diretamente comparáveis com as estimativas das taxas de erro do TCE, uma vez que a classificação de risco da Comissão se baseia em avaliações do funcionamento dos sistemas de governação dos Estados-Membros e não em medições estatísticas dos erros. No entanto, os resultados continuam a indicar um elevado nível de garantia, refletindo a eficácia dos sistemas de controlo dos Estados-Membros devido à melhoria das avaliações e das consequentes classificações dos sistemas pelos organismos de certificação, por um lado, e às ações da Comissão para proteger continuamente o orçamento da UE, por outro.

A diminuição das despesas estimadas em 2025 no segmento de baixo risco para 64 % (de 77 % em 2024) reflete principalmente um maior controlo por parte dos organismos de certificação, em especial em domínios de despesa como o apoio ao rendimento de base, o apoio associado ao rendimento e os regimes ecológicos, em vez de um aumento real dos riscos subjacentes. Este ajustamento reflete a melhoria das capacidades de deteção e os efeitos de encerramento dos programas de desenvolvimento rural de 2014-2022, em que os Estados-Membros aceleraram as despesas para maximizar a absorção dos fundos e evitar a anulação de autorizações. Em conjunto, estes fatores confirmam que os sistemas de controlo funcionam como previsto.

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. Sempre que necessário, são lançados procedimentos de conformidade para excluir do financiamento da UE as despesas não efetuadas em conformidade com as regras da UE, protegendo assim o orçamento da UE de despesas que não lhe deveriam ter sido imputadas.

Análise dos relatórios sobre o desempenho no âmbito da PAC para 2023-2027

A Comissão toma nota das observações do TCE, que confirmam a eficácia dos seus próprios procedimentos para garantir a exatidão dos relatórios sobre o desempenho da PAC. A Comissão congratula-se com o facto de o TCE reconhecer que os controlos e os ajustamentos das despesas da Comissão foram aplicados corretamente.

Como observa o TCE, o apuramento do desempenho foi interrompido a partir de 2025, dada a relação desproporcionada entre os esforços e os resultados durante este exercício, procurando simultaneamente simplificar os procedimentos. A Comissão continua totalmente empenhada em manter mecanismos sólidos de garantia no âmbito da PAC.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 7.1 — Trabalhar com os Estados-Membros para melhorar os controlos das terras à disposição

No contexto do planeamento da execução da PAC para 2028-2034, a Comissão deve trabalhar com os Estados-Membros para os ajudar a melhorar os seus sistemas de controlo para garantir que as terras declaradas estão legalmente à disposição dos beneficiários.

Prazo de execução previsto: 2027.

A Comissão **aceita** esta recomendação.

Embora os sistemas de controlo dos Estados-Membros devam ir além dos casos óbvios, a Comissão recorda que o Tribunal de Justiça afirmou o poder discricionário dos Estados-Membros na conceção de controlos proporcionados e eficientes, adaptados às suas especificidades nacionais.

Para apoiar os Estados-Membros, a Comissão está a trabalhar na partilha de boas práticas e exemplos sobre a forma de lidar com situações difíceis (por exemplo, se não houver um acordo escrito sobre a utilização das terras), salientando que os controlos devem ir além da verificação dos pedidos duplos, a fim de assegurar a eficácia sem impor encargos indevidos aos agricultores ou às administrações.

Seguimento dado às recomendações dos anos anteriores

A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE (**ponto 7.45 do anexo 7.2**) de que a recomendação 7.1 do relatório anual de 2023, relativa à monitorização da qualidade dos dados relativos às superfícies agrícolas, cuja execução estava prevista até ao final de 2025, foi plenamente executada.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2025 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CAPÍTULO 8: MIGRAÇÃO E GESTÃO DAS FRONTEIRAS; SEGURANÇA E DEFESA»

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão prosseguirá os seus esforços nos domínios em que foram identificadas deficiências, a fim de reduzir o risco de erros no futuro.

A Comissão congratula-se com as conclusões do Tribunal de Contas Europeu segundo as quais 1) 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 2) de um modo geral, as autoridades de auditoria visitadas dispunham de programas de auditoria pormenorizados e utilizavam listas de controlo para fundamentar as suas conclusões.

A Comissão estima que o risco global no momento do pagamento é inferior a 2 % (**ponto 8.20**). Esta estimativa baseia-se nos controlos e auditorias realizados pela Comissão e pelos Estados-Membros, em que foram testadas numerosas operações.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Regularidade das operações

No que diz respeito às operações examinadas que foram afetadas por erros (**ponto 8.11**), a Comissão resolverá os problemas identificados, reforçando as orientações, sempre que necessário, para reduzir o número de erros no futuro.

Resposta relativa à caixa 8.1

Exemplos de lacunas nos procedimentos de concessão de subvenções

A Comissão toma nota das observações do TCE e continuará a investigar as observações juntamente com a França.

A Comissão gostaria de mencionar que, na sequência das recomendações emitidas pelo TCE em 2023 e 2024, foram fornecidas orientações adicionais às autoridades nacionais dos Estados-Membros sobre os procedimentos de concessão de subvenções numa sessão realizada em 27 de outubro de 2025. Foi dada especial ênfase aos princípios da transparência e da igualdade de tratamento em todas as fases do processo e os erros mais comuns identificados pelo TCE foram partilhados. A Comissão espera que tal tenha impacto nos futuros convites à apresentação de propostas organizados pelas autoridades nacionais.

Exemplo de alterações do contrato sem abertura de concurso

A Comissão toma nota das observações do TCE e continuará a investigar as observações juntamente com o Reino Unido.

Exemplo de alteração substancial de um contrato de mobilidade militar que afeta as respetivas condições de adjudicação

No que diz respeito ao projeto de transporte de mobilidade militar em regime de gestão direta na Letónia, a Comissão reconhece as observações do TCE sobre as alterações dos contratos. No entanto, a Comissão considera que estas alterações contratuais não constituíram infrações aos princípios da transparência e da igualdade de tratamento.

Resposta relativa à caixa 8.2

Exemplo de pista de auditoria insuficiente

A Comissão considera que a pista de auditoria mantida pelas autoridades neerlandesas está em conformidade com a pista de auditoria das orientações FAST CARE e, por conseguinte, parece suficiente para tirar conclusões sobre o método de cálculo. Além disso, a Comissão considera que não houve qualquer risco para o orçamento da UE. Esta abordagem defende a proporcionalidade na comunicação de informações, na avaliação, na gestão e no controlo.

Exemplos de falta de documentação relativa a medidas em matéria de conflito de interesses

Em relação aos dois projetos do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI) em regime de gestão partilhada com a França, a Comissão sublinha a importância de garantias processuais sólidas (incluindo um mecanismo de verificação baseado no risco) para assegurar a integridade das avaliações dos convites à apresentação de propostas. Neste contexto, a Comissão forneceu orientações sobre conflito de interesses na nota metodológica sobre a avaliação dos sistemas de gestão e de controlo. Estas orientações clarificam a obrigação de declarar qualquer conflito de interesses potencial. Esta obrigação está sujeita a verificação pelas autoridades de auditoria no âmbito das suas auditorias de sistemas, bem como durante as auditorias da Comissão (se for caso disso).

A Comissão toma nota das observações do TCE e continuará a investigar as observações juntamente com a França.

Exemplo de insuficiências na conceção das subvenções de montante fixo pela Comissão

O Regulamento sobre o Apoio à Produção de Munições (ASAP) é um instrumento de curto prazo que foi criado em resposta à emergência desencadeada pela invasão em grande escala da Ucrânia pela Rússia. O ASAP visa aumentar a capacidade de produção de munições em toda a UE, apoiando os produtores de produtos de defesa. O objetivo é permitir uma adaptação urgente da base tecnológica e industrial de defesa europeia (BTIDE). A rápida execução do programa é explicitamente exigida pelos colegisladores, tal como referido nos considerandos do regulamento.

Esta urgência conduziu a uma pressão significativa no sentido de reduzir o tempo concedido para elaborar e apresentar propostas e para preparar e assinar convenções de subvenção.

A Comissão considera que o orçamento estimado era suficientemente exato. Os pormenores orçamentais fornecidos refletiam o tipo de informações disponíveis aquando da apresentação da proposta, tendo em conta a complexidade e a fase inicial de desenvolvimento do projeto. A Comissão realizou uma avaliação durante a preparação da convenção de subvenção para obter mais pormenores sobre o orçamento proposto e os pressupostos subjacentes, a fim de obter uma garantia razoável sobre o nível de despesas necessário para a execução das tarefas.

A Comissão continuará a examinar as observações pormenorizadas do TCE sobre a definição das prestações concretas e retirará ensinamentos para futuros projetos. No entanto, a Comissão obteve, durante a execução do projeto, informações suficientes e acesso aos documentos relevantes num ambiente seguro que lhe permitiu verificar se os trabalhos estavam a avançar para alcançar os principais objetivos de aumento da produção estabelecidos na convenção de subvenção.

2. Exame de elementos dos sistemas de controlo interno

Avaliação do trabalho das autoridades de auditoria

Resposta relativa à caixa 8.3

Exemplo de lacuna no trabalho de uma autoridade de auditoria

A Comissão regista o potencial impacto[1] da deficiência identificada na Chéquia. Tal não se concretizou, uma vez que a autoridade de auditoria realizou posteriormente uma verificação, obtendo a documentação completa do beneficiário.

A autoridade de auditoria aceitou a constatação e vai reforçar os seus processos de controlo de auditoria através do ajustamento das listas de verificação internas, bem como verificar a integralidade dos documentos contabilísticos.

Análise das medidas de encerramento da Comissão

Quanto à referência à deficiência no encerramento do período de programação de 2014-2020 para o Reino Unido (**ponto 8.16**), tal como explicado na resposta da Comissão à caixa 8.1 do relatório anual de 2023, o Estado-Membro e a Comissão consideram que 1) foram apresentados elementos de prova suficientes em relação aos montantes em causa, e 2) o montante não foi, por conseguinte, excluído da decisão final de apuramento. A Comissão considera que não houve qualquer deficiência no encerramento.

[1] Risco de não deteção de despesas inelegíveis.

3. Relatórios anuais de atividades e outros mecanismos de governação

A Comissão recorda que a -declaração de fiabilidade dos diretores-gerais se baseia na análise de vários elementos de informação provenientes de múltiplas fontes (nomeadamente autoavaliação, controlos *ex post*, relatórios do Serviço de Auditoria Interna ou do TCE) — que garantem a fiabilidade destas declarações, em conformidade com as instruções da Comissão (**ponto 8.19**).

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 8.1 — Aumentar a sensibilização das autoridades de gestão dos Estados-Membros para as suas obrigações

A Comissão deve tomar medidas para aumentar a sensibilização das autoridades de gestão dos Estados-Membros para as suas obrigações no que toca à concessão de subvenções e à adjudicação de contratos públicos, especialmente no que diz respeito:

a) às medidas necessárias para garantir a ausência de conflito de interesses e a documentação adequada dessas medidas;

b) às possíveis consequências da violação das regras nacionais ou da UE aplicáveis à alteração dos contratos públicos;

c) à obrigação de os beneficiários conservarem documentação suficiente para comprovar os custos declarados.

Prazo de execução previsto: final de 2027.

A Comissão **aceita** a recomendação 8.1, alíneas a), b) e c).

Recomendação 8.2 — Rever os controlos de verificação

No caso dos projetos na modalidade de gestão direta, a Comissão deve rever e, se necessário, reforçar os controlos para verificar se:

a) os beneficiários tomaram medidas para comprovar a ausência de conflito de interesses e as documentaram devidamente;

b) os beneficiários respeitaram as regras nacionais e da UE aplicáveis à alteração dos contratos públicos;

c) a documentação conservada pelos beneficiários é suficiente para comprovar os custos declarados.

Prazo de execução previsto: final de 2027.

A Comissão **aceita** a sub-recomendação 8.2, alínea a), no pressuposto de que estes controlos de verificação também podem ser executados *ex post*.

A Comissão **não aceita** a sub-recomendação 8.2, alínea b), porque discorda da constatação que diz respeito a modificações substanciais de um contrato.

A Comissão **aceita** a sub-recomendação 8.2, alínea c), no pressuposto de que estes controlos de verificação também podem ser executados *ex post*.

Seguimento dado às recomendações dos anos anteriores

(**ponto 8.21** e **anexo 8.1**)

A Comissão congratula-se com a análise do TCE e com o reconhecimento da plena execução de 1) uma das duas recomendações formuladas no relatório anual de 2023; e 2) uma das três recomendações formuladas no relatório anual de 2024, cuja execução estava prevista para o final de 2025.

A Comissão regista a observação factualmente correta sobre a **recomendação 2 do ano 2023**, que foi executada em alguns aspetos, apesar de a Comissão não ter aceitado esta recomendação.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2025 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «CAPÍTULO 9: VIZINHANÇA E MUNDO»

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A rubrica 6 «Vizinhança e Mundo» do orçamento da UE abrange vários instrumentos de financiamento, nomeadamente o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional — Europa Global (IVCDCI — Europa Global), o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA III), que acompanha os países candidatos no seu caminho para a adesão, e o orçamento para a ajuda humanitária (HUMA), bem como outros programas específicos (por exemplo, o Instrumento Europeu de Cooperação Internacional em matéria de Segurança Nuclear). Através do IVCDCI — Europa Global, a UE pretende cooperar com os países parceiros 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 IVCDCI — 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 UE, pode ser prestada assistência através de subvenções, contratos públicos, apoio orçamental, garantias orçamentais, operações de financiamento misto e assistência financeira. O mandato do orçamento da ajuda humanitária 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 salienta que a execução do IVCDCI e do IPA III e do orçamento da 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 UE em todo o mundo, no caso do IVCDCI e do IPA III;
- 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 agências estatais;
- O apoio da UE aos beneficiários é prestado através de diferentes métodos de execução, desde a abordagem tradicional por projeto, até formas inovadoras de operações de financiamento misto, contribuições para instrumentos globais e ajuda humanitária multissetorial.

A Comissão congratula-se com os resultados positivos comunicados pelo Tribunal de Contas Europeu (TCE), evidenciados, nomeadamente, pelo facto de o nível de erro estimado para a rubrica 6 ter diminuído significativamente em comparação com o ano passado, passando de 4,9 % para 2,5 % (**ponto 9.11**). Esta diminuição substancial da taxa de erro baseia-se na melhoria da regularidade das operações subjacentes e nos esforços contínuos da Comissão para reforçar os seus sistemas de gestão e de controlo (como indicado pelo TCE na **caixa 9.3**, que aponta para a execução eficaz das subvenções pela Comissão) e para dar seguimento às recomendações do TCE. A Comissão regista

igualmente com satisfação as melhorias comunicadas pelo TCE quanto ao acesso aos documentos durante as auditorias de operações com organizações internacionais. Nos últimos anos, a Comissão teve o cuidado de acompanhar de perto os casos de acesso limitado aos documentos e melhorou a comunicação com os beneficiários dos fundos da UE, a fim de atenuar as limitações observadas pelo TCE em anos anteriores.

A Comissão toma igualmente nota das constatações que o Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresenta e está empenhada em aplicar as medidas corretivas adequadas, incluindo na recuperação de despesas inelegíveis, quando necessário.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Regularidade das operações

A Comissão toma nota do nível de erro de 2,5 % 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.

Em resposta às observações sobre a regularidade das operações auditadas, a Comissão presta esclarecimentos sobre os erros comunicados neste capítulo do relatório anual do TCE.

Em 2025, as taxas de erro residual calculadas pela DG INTPA, DG ENEST, DG MENA, DG ECHO e FPI mantiveram-se abaixo do limiar de materialidade de 2 %. A Comissão avalia os níveis de risco de acordo com a sua metodologia, divulgada no Relatório Anual sobre a Gestão e a Execução (RAGE) de 2025.

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 o nível de erro com base numa amostra representativa de contratos encerrados, relativamente aos quais já foram realizados todos os controlos, identificando assim erros que podem ter escapado a controlos anteriores. Dada esta diferença metodológica, a taxa de erro comunicada pelo TCE e as taxas de erro residual comunicadas pela DG INTPA, DG ENEST, DG MENA, DG ECHO e FPI em 2025, que representam a grande maioria das despesas da rubrica 6, não são comparáveis.

Resposta relativa à caixa 9.1

Exemplo de inclusão de custos indiretos na folha de salários

A Comissão reconhece que o TCE pode considerar que determinados custos relacionados com o pessoal estão relacionados com o funcionamento geral da organização e não com a ação específica. A Comissão partilha a opinião de que os custos de pessoal e outros custos clara e exclusivamente imputáveis a uma determinada ação, efetivamente incorridos e devidamente registados nas contas do beneficiário (incluindo custos adequadamente repartidos), e ainda não cobertos pela taxa fixa para custos indiretos/remuneração, devem ser tratados como custos diretos elegíveis.

Resposta relativa à caixa 9.2

Exemplo de custos de pessoal incorretamente calculados

A Comissão continuará a tomar medidas de sensibilização para as ONG, a fim de assegurar que os dois métodos de custos previstos na convenção para os custos de pessoal calculados com base em custos unitários sejam rigorosamente aplicados.

Exemplo de diferenças nas taxas de câmbio imputadas ao projeto

Nos seus documentos de orientação, a Comissão clarificará a interpretação das regras aplicáveis às perdas devidas à flutuação das taxas de câmbio, a fim de evitar a recorrência deste tipo de erro.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 9.1 – Melhorar o procedimento de seleção de peritos

A Comissão deve assegurar que o procedimento de aprovação de peritos no âmbito dos contratos de prestação de serviços inclui a verificação de que a duração e o domínio específico da experiência profissional correspondem ao especificado no caderno de encargos.

Prazo de execução: final de 2027

A Comissão **aceita** esta recomendação.

O procedimento de verificação dos perfis dos peritos principais é estabelecido no Guia Prático dos procedimentos contratuais no âmbito das ações externas da União Europeia (PRAG). Para evitar a repetição de erros neste domínio, a Comissão aumentará a sensibilização para a aplicação deste procedimento. A Comissão verificará igualmente se o procedimento de aprovação dos peritos não principais abrange adequadamente a verificação dos seus perfis.

Recomendação 9.2 – Reforçar os controlos para evitar que custos de remuneração sejam aceites como custos diretos

Para reduzir o risco de que custos já cobertos pela remuneração sejam aceites incorretamente como custos diretos com salários no âmbito de acordos de contribuição, a Comissão deve fornecer orientações suplementares de forma a esclarecer:

a) a distinção entre custos diretos e remuneração; bem como,

b) a necessidade de os custos com salários excluírem despesas que não sejam custos diretos elegíveis mas possam já estar cobertas pela remuneração.

Prazo de execução: final de 2027.

A Comissão **aceita** a recomendação 9.2, alíneas a) e b).

Seguimento dado às recomendações anteriores

No que respeita ao seguimento dado às recomendações anteriores dirigidas à Comissão neste capítulo (**ponto 9.32 do anexo 9.2**), concluiu-se que três recomendações do Relatório Anual relativo ao exercício de 2022 foram plenamente aplicadas; uma das recomendações (recomendação 3) não foi aceite pela Comissão, pelo que não foram tomadas medidas para lhe dar resposta.

Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

RESPOSTAS DO PARLAMENTO EUROPEU AO RELATÓRIO ANUAL DE 2025 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

CAPÍTULO 10: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EUROPEIA

RESPOSTA DO PARLAMENTO ÀS OBSERVAÇÕES

Regularidade das operações

10.6. O Parlamento regista as observações do Tribunal de Contas Europeu (TCE).

Embora o Parlamento não tenha celebrado nenhum acordo formal nem nenhum memorando de entendimento com a «Association Transport Scolaire de l'École Européenne (ATSEE)», foi criado um procedimento claro destinado a garantir a devida verificação de toda e qualquer despesa tomada a cargo pela associação.

A ATSEE apresenta ao Parlamento a lista dos alunos que utilizam o transporte escolar por ela organizado e cujos pais indicaram que trabalham para o Parlamento. O serviço do Parlamento responsável pelo reembolso das despesas de escolaridade efetuado com base no artigo 3.º do anexo VII do Estatuto dos Funcionários verifica se o progenitor é membro do pessoal da instituição e tem direito ao reembolso das despesas de escolaridade relativas à criança indicado na lista. Eventuais discrepâncias são comunicadas à ATSEE antes da emissão da fatura. Este procedimento repete-se em cada trimestre do ano letivo.

Nos casos em que o dossiê de um membro do pessoal sofra alterações que tornem necessário proceder à retificação de uma fatura já emitida, a ATSEE emite uma nota de crédito que é compensada com a fatura seguinte. Até à data, nunca se registou nenhum contencioso.

Tendo em conta o número de alunos inscritos na Escola Europeia de Tipo I, o facto de as despesas de transporte serem pagas diretamente gera poupanças administrativas e orçamentais consideráveis.

A fim de atender às preocupações manifestadas pelo Tribunal de Contas, o Parlamento tomará medidas com vista a formalizar o procedimento no âmbito de um memorando de entendimento escrito com a ATSEE.

10.7. O Parlamento regista as observações do TCE.

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.»

Não obstante, a administração do Parlamento continuou a ajudar os grupos políticos a melhorar a respetiva gestão financeira interna. Fê-lo em novembro de 2025, ao organizar uma nova sessão de formação sobre contratação pública, que versou também sobre a boa gestão financeira e os conflitos de interesses. A pedido dos grupos políticos, os serviços competentes do Parlamento prestam em permanência aconselhamento personalizado sobre questões gerais e casos individuais. A administração do Parlamento continuará a fornecer orientações e a ministrar formação específica aos grupos políticos.

10.8. O Parlamento regista as observações do TCE.

A complexidade técnica e organizacional deste contrato-quadro de prestação de serviços exige um longo período de introdução progressiva para que o contratante possa adquirir os conhecimentos necessários sobre a infraestrutura de TIC do Parlamento que lhe permitam prestar os serviços contratados ao nível exigido. Na prática, este processo de aprendizagem indispensável assume a forma de um período de tomada a cargo que decorre em paralelo com o período final de passagem do contrato público, em que o novo contratante e o contratante cessante executam simultaneamente o contrato.

Eis por que se afigura adequado dispor de um contrato de «serviços a longo prazo», ao abrigo do qual a entidade adjudicante possa beneficiar dos serviços do contratante por um período superior a quatro anos.

Assim, é lícito justificar a duração máxima de seis anos do contrato-quadro com base no facto de o contratante necessitar de um lapso de tempo prolongado para adquirir a compreensão da infraestrutura de TIC do Parlamento que é indispensável e no facto de tal estar associado a dificuldades, o que torna necessário prever um período inicial de introdução progressiva e um período de transição final.

Tendo em conta o que precede, o Parlamento considera legítimo que a duração máxima do contrato-quadro seja de seis anos.

Não obstante, o Parlamento não pode deixar de concordar que as justificações apresentadas para a duração superior deste contrato-quadro sejam suscetíveis de ser aperfeiçoadas. Assim sendo, as explicações respeitantes a eventuais futuros contratos-quadro que prevejam uma duração superior a quatro anos serão mais pormenorizadas.

10.9. O Parlamento regista as observações do Tribunal relativas ao contrato de arrendamento das instalações da Representação da Comissão Europeia em Madrid.

Desde 2011, ano em que teve lugar o procedimento em apreço, o Parlamento tem vindo a reforçar ainda mais o seu quadro interno que rege os contratos imobiliários negociados na sequência de uma prospeção do mercado local.

Foram adotadas orientações escritas específicas e reforçados os requisitos em matéria de documentação, a fim de assegurar um registo mais sistemático das diferentes etapas dos procedimentos por negociação relativos aos contratos imobiliários.

O Parlamento continua plenamente empenhado em assegurar tanto o cumprimento do Regulamento Financeiro como a boa gestão financeira dos fundos da União.

10.26. O Parlamento regista as observações do TCE.

A administração do Parlamento considera que o quadro regulamentar em vigor já atribui inequivocamente aos grupos políticos a responsabilidade de assegurar a aplicação efetiva das regras internas e o cumprimento dos procedimentos de adjudicação de contratos. A administração do Parlamento reitera a sua disponibilidade para contribuir para a aplicação coerente do quadro aplicável, nomeadamente através de orientações, ações de formação e esclarecimentos *ad hoc*, se for caso disso.

RESPOSTA DO CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA
AO RELATÓRIO ANUAL DE 2025 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CAPÍTULO 10: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EUROPEIA, PONTO 10.10

Após três tentativas infrutíferas de recrutar um candidato com um perfil específico no domínio das TI no âmbito de um contrato-quadro em cascata, decidiu-se abandonar um dos critérios predefinidos utilizados no cálculo dos anos de experiência, a fim de encontrar um quarto candidato com o perfil pretendido em termos do nível elevado de experiência. Essa decisão apresentava vantagens económicas para a instituição, uma vez que os meios alternativos de recrutamento do candidato teriam implicado um perfil diferente com custos mais elevados. Essa decisão permitia também a execução de tarefas urgentes e complexas, dando assim prioridade ao princípio mais geral da boa gestão e resultados financeiros.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2025 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, CAPÍTULO 10: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EUROPEIA

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão toma nota da conclusão do TCE no sentido de que o nível de erro estimado para as despesas no âmbito da rubrica 7 «Administração pública europeia» continua a ser inferior ao limiar de materialidade. A Comissão considera que os seus sistemas de controlo e supervisão garantem razoavelmente a legalidade e a regularidade das operações subjacentes.

Várias observações dizem respeito a questões processuais em matéria de contratos públicos que não resultam em perdas financeiras reais para o orçamento da UE. A Comissão apresenta mais informações contextuais e explicações nas respostas pormenorizadas que se seguem.

A Comissão continua empenhada na boa gestão financeira e tem vindo a aplicar medidas para reforçar a governação dos contratos públicos, aumentar o acompanhamento dos processos relacionados com as pensões e continuar a melhorar as suas disposições de controlo interno.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Regularidade das operações

No que respeita à observação sobre a ausência de um quadro contratual escrito para o pagamento das despesas de transporte no Luxemburgo (**ponto 10.6**), a Comissão gostaria de recordar que aplica a Decisão C(2013)8971 que estabelece as disposições gerais de execução relativas à concessão do abono escolar. O artigo 4.º, n.º 2, da decisão estabelece as condições de cálculo do custo por aluno.

A Comissão gostaria de salientar dois pontos em particular. Em primeiro lugar, as associações de pais faturam separadamente cada instituição ou agência da UE. Em segundo lugar, o Serviço de Gestão e Liquidação dos Direitos Individuais (PMO) da Comissão gere apenas as faturas das associações de pais relativas ao pessoal da Comissão. A Comissão verifica as listas fornecidas pelas associações de pais face às suas fontes de dados internas (Sysper), a fim de identificar a elegibilidade para o abono escolar. Estes controlos *a posteriori* conduzem a correções financeiras em faturas posteriormente apresentadas pelas associações de pais (tanto no Luxemburgo como em Bruxelas). Até à data, este sistema tem funcionado bem e sem quaisquer litígios. Por conseguinte, o risco suscitado pelo TCE ainda não se concretizou no que respeita à Comissão. No entanto, a Comissão considera útil formalizar o procedimento através de um memorando de entendimento escrito com a Association Transports de l'École Européenne (ATSEE); estão em curso debates com as instituições, organismos e agências da União Europeia (EUIBA) sediados no Luxemburgo, a fim de assegurar uma abordagem coordenada.

No que respeita à observação sobre o pagamento indevido de um subsídio de reinstalação a um pensionista (**ponto 10.13**), a Comissão reconhece o erro detetado pelo TCE relativamente a uma

operação. Desde então, os controlos preventivos foram reforçados através de ações de sensibilização e de uma lista de controlo melhorada.

A Comissão considera que as conclusões sobre a presença de documentação essencial (**ponto 10.14**) e sobre os critérios de seleção e adjudicação (**ponto 10.17**) constituem questões processuais. Gostaria de salientar que estão a ser tomadas as medidas necessárias para continuar a melhorar o procedimento de adjudicação de contratos imobiliários. O tratamento normalizado dos processos imobiliários assegura agora etapas documentadas de prospeção, governação e validação. É importante salientar que estas questões processuais não resultam em perdas financeiras reais e não conduzem a qualquer prejuízo mensurável para o orçamento da UE.

No que respeita à observação sobre a transação relacionada com um procedimento de contratação pública relacionado com edifícios sob a responsabilidade do Parlamento Europeu (pontos **10.9** e **10.19**), a Comissão considera importante distinguir entre deficiências processuais históricas e a avaliação da legalidade e regularidade deste pagamento específico. A operação de pagamento de 2025 foi executada em plena conformidade com o contrato de arrendamento aplicável, as obrigações contratuais em vigor e as condições de mercado prevalecentes.

A Comissão nunca esteve em condições de corrigir ou reexaminar as deficiências relacionadas com o procedimento de contratação, que escapavam à sua responsabilidade e controlo.

Os sistemas de controlo interno da Comissão identificaram e deram resposta à conclusão sobre a utilização do procedimento por negociação (**ponto 10.15**). A Comissão identificou e comunicou este facto independentemente do TCE e incluiu-o no relatório anual de atividades de 2025 do Serviço de Infraestruturas de Bruxelas (OIB) da Comissão. O facto de a questão ter sido identificada e abordada internamente demonstra que os sistemas de controlo interno da Comissão funcionaram de forma eficaz. No que diz respeito à conclusão sobre a revisão dos preços (**ponto 10.16**), a Comissão considera que a cláusula de revisão dos preços do contrato-quadro era objetiva, transparente e verificável — tal como exigido pelo Regulamento Financeiro. Assim sendo, a Comissão (CINEA) não concorda com a avaliação do TCE.

A conclusão do **ponto 10.18** decorre do exame de uma operação efetuada pelo TCE e diz respeito à duração prolongada do respetivo contrato-quadro, gerido pela Comissão. Este contrato-quadro já foi objeto da mesma observação no Relatório Anual do TCE relativo ao exercício de 2024 (**ponto 10.16**). A Comissão reitera que a norma jurídica (estabelecida pelo Regulamento Financeiro) para exceder o limite de 4 anos foi devidamente justificada e plena e comprovadamente cumprida. A justificação apresentada nos documentos do concurso para se ter ultrapassado a duração do contrato-quadro para além dos 4 anos é exaustiva, deliberada e proporcionada. A prorrogação da duração do contrato visava criar condições conducentes a uma concorrência efetiva — tal como demonstrado pelas disposições dos documentos do concurso e pelo resultado do procedimento — e assegurar a continuidade das infraestruturas críticas. O Regulamento Financeiro exige uma justificação para contratos-quadro superiores a 4 anos, mas não impõe uma justificação para cada ano adicional para além desse limiar. A percentagem quantificada do erro não reflete uma perda financeira real e não mede o prejuízo real.

2. Exame de elementos dos sistemas de controlo interno

No que respeita à observação sobre a identificação de funções sensíveis no PMO [**ponto 10.22, alínea a)**], foram identificadas funções sensíveis em todas as unidades do PMO. No entanto, a avaliação deve ser revista, em especial à luz da evolução tecnológica e dos controlos incorporados. Esta análise já foi concluída para uma unidade e uma segunda unidade está prestes a finalizar este exercício. Trata-se de um processo contínuo que abrangerá todas as unidades do PMO.

No que respeita à observação sobre a estratégia antifraude e o respetivo plano de ação [**ponto 10.22, alínea b)**], o projeto de estratégia antifraude integrou as observações e recomendações recebidas do OLAF e está agora a ser objeto de uma avaliação pelos pares.

No que respeita às observações sobre os controlos automáticos da elegibilidade dos pensionistas para a continuação dos pagamentos de pensões, incluindo o acompanhamento dos registos de prova de vida e o tratamento das declarações de vida (**ponto 10.23**), a Comissão reitera o seu compromisso de reforçar os procedimentos de conformidade e acompanhamento no PMO. Está em curso um exercício em grande escala (que abrange quase 600 pensionistas) para a verificação e o acompanhamento dos registos de prova de vida em falta, bem como um procedimento formal para o tratamento das declarações de vida e da identidade dos pensionistas. A título de informação, o exercício de revisão dos direitos de acesso foi concluído e será realizado anualmente pelos serviços responsáveis.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 10.1 — Reforçar os controlos para verificar a elegibilidade dos pensionistas para continuarem a beneficiar do pagamento das pensões

O PMO deve:

(a) reforçar os seus processos de acompanhamento para obter e seguir os registos de prova de vida em falta dos pensionistas; e

(b) estabelecer procedimentos formais para o tratamento das declarações de vida no seu sistema informático e para a verificação da identidade dos pensionistas.

Prazo de execução: meados de 2027

A Comissão **aceita** a recomendação 10.1, alínea a). A Comissão está a reforçar os procedimentos de conformidade e acompanhamento no âmbito do PMO. Está em curso um exercício em grande escala (que abrange quase 600 pensionistas) para a verificação e o acompanhamento dos registos de prova de vida em falta.

A Comissão **aceita** a Recomendação 10.1, alínea b). Está a ser elaborado um procedimento formal para o tratamento das declarações de vida e da identidade dos pensionistas.

Estas ações integram-se nos esforços mais alargados que visam reforçar os procedimentos de conformidade e acompanhamento no âmbito do PMO.

RESPOSTAS DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA UNIÃO EUROPEIA
AO RELATÓRIO ANUAL DE 2025
DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
CAPÍTULO 10: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EUROPEIA

10.6.

Relativamente à observação sobre a inexistência de um contrato-quadro escrito para o pagamento das despesas de transporte no Luxemburgo (parágrafo 10.6.), o TJUE gostaria de recordar que o quadro global existente para o TJUE, que não sofreu alterações ao longo dos últimos 20 anos, se baseia na Decisão do Comité Administrativo do TJUE de 12 de maio 2004, que estabelece as Disposições Gerais de Execução respeitantes ao artigo 3.º do Anexo VII do Estatuto dos Funcionários (a seguir «Decisão»).

O artigo 4.º, n.º 2, da Decisão rege a situação concreta do transporte escolar organizado por uma associação de pais (a ATSEE), e no entender da Administração do TJUE este artigo constituiu sempre a base jurídica para efetuar os pagamentos. Verifica-se uma situação idêntica, tanto quanto julgamos saber, com as outras Instituições da União Europeia, que adotaram decisões de execução semelhantes.

O fluxo existente baseia-se num mecanismo pragmático no qual as Administrações das Instituições da União Europeia atuam como intermediárias entre os seus agentes, por um lado, e a Associação ATSEE, por outro. No sistema atualmente em vigor, os pagamentos que cada Instituição efetua à ATSEE são efetuados em nome dos seus agentes, com base nas declarações de educação por estes apresentadas. Por outras palavras, os pagamentos que o TJUE efetua à ATSEE são, no nosso entender, apenas pagamentos efetuados (indiretamente) aos pais ao abrigo do artigo 3.º do Anexo VII do Estatuto dos Funcionários.

O TJUE compara as listagens enviadas pela ATSEE com as suas bases de dados internas (Sysper) para identificar a elegibilidade do abono de família. Estes controlos *a posteriori* traduzem-se em correções financeiras apresentadas pela ATSEE em faturas subsequentes. Embora não exista um acordo formal com a ATSEE, até hoje o TJUE nunca teve nenhum litígio nem nunca se deparou com nenhuma dificuldade para corrigir erros na faturação.

No entanto, o TJUE considera que é útil formalizar o procedimento num memorando de entendimento escrito com a ATSEE para melhor definir as responsabilidades de todas as partes envolvidas; estão em curso conversações com as outras Instituições da União Europeia baseadas no Luxemburgo para garantir uma abordagem coordenada.

RESPOSTAS DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU AO RELATÓRIO ANUAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU RELATIVO A 2025

CAPÍTULO 10: ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA EUROPEIA

Pontos 10.5, 10.18 e 10.20

A administração do Tribunal não geriu o procedimento para a adjudicação deste contrato-quadro.

O contrato abrange equipamentos e serviços profissionais de apoio às infraestruturas críticas de TIC da instituição, em que a continuidade, a estabilidade e o apoio a longo prazo são essenciais. As tecnologias em causa não são produtos de base normalizados, mas sim componentes fundamentais de sistemas operacionalmente críticos, cuja substituição ou migração implica riscos técnicos, operacionais e financeiros significativos.

Neste contexto, a substituição dessas tecnologias de quatro em quatro anos pode ser desproporcionada. O Tribunal dispõe de recursos orçamentais e humanos limitados para empreender este tipo de atualizações tecnológicas recorrentes em grande escala. Fazê-lo geraria custos de transição substanciais, aumentaria os riscos operacionais e poderia comprometer a continuidade dos serviços essenciais.

As mesmas considerações se aplicam aos serviços profissionais abrangidos pelo contrato. Dado o número restrito de pessoal de apoio interno, é vital manter a continuidade dos conhecimentos especializados sobre o ambiente técnico. As mudanças frequentes de contratantes resultariam na perda de conhecimentos, numa integração adicional e em esforços de formação, bem como num aumento do risco operacional.

A estrutura do mercado para as soluções em causa deve igualmente ser tida em conta. Prorrogar a duração pode assegurar um interesse suficiente do mercado e uma participação adequada, sem o que a disponibilidade das soluções técnicas e dos serviços de apoio especializados necessários para sustentar as infraestruturas críticas poderia ficar reduzida.

Além disso, o contrato-quadro não garantiu qualquer negócio aos contratantes, uma vez que a maioria das aquisições continuou sujeita à reabertura de concurso. Por conseguinte, a prorrogação da duração não conferiu uma posição exclusiva no mercado

a nenhum fornecedor, tendo antes assegurado a continuidade dos mecanismos concorrenciais de contratação.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2025 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 2025, a Comissão avaliou 37 pedidos de pagamento que abrangem 1 174 marcos e metas, tendo-se constatado que 11 não foram cumpridos de forma satisfatória. Desembolsou 87,3 mil milhões de euros em subvenções e empréstimos com base em 1 163 marcos e metas cumpridos de forma satisfatória, incluindo três relacionados com o levantamento das suspensões impostas em 2025. O TCE examinou 420 marcos e metas, abrangendo todos os pagamentos de subvenções. Deste total, identificou constatações «com impacto financeiro» relativas a apenas 16 marcos e metas relacionados com nove pagamentos do MRR a nove Estados-Membros. Relativamente aos outros 404 marcos e metas auditados, que representam 96 % da população auditada, o TCE não identificou problemas financeiros.

No que se refere ao cumprimento das condições de pagamento e elegibilidade, a Comissão observa que as 16 constatações do TCE com impacto financeiro (**ponto 11.11**) representam 1,5 % do total dos marcos e metas relacionados com subvenções avaliados pela Comissão em 2025.

As 10 constatações do TCE em que o Tribunal discorda da avaliação da Comissão de «cumprimento satisfatório dos marcos e metas» 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 desses requisitos. A Comissão avaliou atentamente as análises e conclusões do TCE relativamente a cada caso e manteve a sua opinião de que os marcos e as metas foram cumpridos de forma satisfatória no que se refere a quase todos os casos por si avaliados positivamente em 2025. No que diz respeito a um marco, a Comissão, com base nos factos identificados pelo TCE, enviou um projeto de relatório de revisão ao Estado-Membro em causa, solicitando informações e elementos de prova adicionais que demonstrassem o cumprimento satisfatório desse marco, nos termos do artigo 12.º da convenção de financiamento do MRR. A Comissão considera, com base nos elementos de prova adicionais fornecidos pelo Estado-Membro, que o marco foi cumprido de forma satisfatória. A este respeito, a Comissão agradece ao TCE a sua análise diligente. A Comissão observa ainda que, caso tivesse concordado com as conclusões do TCE, teria aplicado a sua metodologia publicada para as suspensões[1] de forma diferente em alguns casos, a fim de ter plenamente em conta os progressos na execução e/ou a importância da medida.

As restantes quatro constatações do TCE relacionadas com o período de elegibilidade do MRR e as duas constatações do TCE relativas ao «duplo financiamento» baseiam-se em diferenças na interpretação das disposições jurídicas do Regulamento MRR. Estas diferenças de interpretação conduziram a constatações semelhantes do TCE em anos anteriores e espera-se que este padrão se mantenha ao longo do período de vigência do MRR. Na sequência das recomendações do TCE, a

[1] COM(2023) 99 final de 21.2.2023: 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».

Comissão publicou orientações sobre o duplo financiamento e a elegibilidade[2]. No entanto, o TCE interpreta ambas as questões (duplo financiamento e elegibilidade) de forma diferente da Comissão e dos Estados-Membros. A Comissão sustenta que a sua interpretação das disposições jurídicas está em plena conformidade com o quadro jurídico aplicável e observa que não pode resolver as diferenças nesta fase de execução, tendo em conta o termo do MRR em dezembro de 2026. 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 do TCE relativos aos exercícios de 2022, 2023 e 2024, após a Comissão analisar a elegibilidade das medidas durante a avaliação dos planos de recuperação e resiliência (PRR), o Conselho decide, por meio de uma decisão de execução do Conselho (DEC), 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. A Comissão recorda que verifica se os elementos de prova estão em conformidade com o conceito de data de início da elegibilidade aplicado tanto pela própria Comissão como pelos Estados-Membros, mas confirma que não verifica a conformidade com a interpretação do TCE.

Tal como em anos anteriores, o TCE constata «insuficiências» em relação à avaliação preliminar da Comissão (**ponto 11.22**), à documentação dos Estados-Membros aquando da apresentação dos pedidos de pagamento (**ponto 11.38**) e à conceção das medidas previstas na decisão de execução do Conselho (**ponto 11.51**). A Comissão observa que, em muitos casos, o TCE comunica várias constatações com base num único caso. É o que acontece, por exemplo, no caso de uma constatação de que uma meta não foi cumprida de forma satisfatória e, uma vez que a Comissão chegou a uma conclusão diferente, o TCE também comunica uma «insuficiência na avaliação da Comissão». A Comissão observa ainda que, em relação a mais de metade dos marcos ou metas relativamente aos quais o TCE identifica questões, comunica duas ou mais constatações. Por conseguinte, a Comissão considera que o número de marcos e metas relativamente aos quais o TCE identifica constatações constitui um indicador mais exato do número de questões distintas do que o número total de constatações, uma vez que várias constatações podem dizer respeito ao mesmo marco ou meta.

A Comissão congratula-se com o facto de o TCE reconhecer os progressos realizados na execução das recomendações de auditoria. Este resultado foi alcançado graças a uma metodologia bem definida, a uma cooperação contínua e estreita com os Estados-Membros, bem como a um acompanhamento rigoroso por parte da Comissão. A fase final e o encerramento do MRR não assinalam o final do seguimento das recomendações de auditoria; pelo contrário, a Comissão manterá uma supervisão rigorosa da sua execução durante este período, tendo anunciado que o seu trabalho de auditoria sobre o MRR prosseguirá em 2027 e nos anos seguintes.

No que diz respeito aos sistemas de controlo dos Estados-Membros destinados a garantir o cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais, a Comissão observa que o TCE detetou algumas irregularidades pontuais nos procedimentos de contratação pública e nos procedimentos em matéria de auxílios estatais. A Comissão determinará o seguimento adequado a dar a estas constatações no que diz respeito aos Estados-Membros em causa. No entanto, estas irregularidades não põem em causa a legalidade e a regularidade dos pagamentos, uma vez que o desembolso dos pagamentos a nível da UE aos Estados-Membros se baseia exclusivamente no cumprimento satisfatório dos marcos e metas pertinentes. Em especial, no que diz respeito aos auxílios estatais, a Comissão não partilha da interpretação do TCE de que o Regulamento *de minimis* foi violado na Dinamarca. No que diz respeito a outro Estado-Membro (França), a Comissão entende que as constatações do TCE são de natureza processual (por exemplo,

[2] COM(2024) 474, Anexo II: Elegibilidade das medidas ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência — Data de início das medidas elegíveis e Anexo IV: O conceito de duplo financiamento no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

falta de pista de auditoria) (**ponto 11.37**). De um modo mais geral, a Comissão recorda que, no que diz respeito aos auxílios estatais, os Estados-Membros continuam a ser responsáveis por garantir o cumprimento das regras aplicáveis, devendo notificar à Comissão quaisquer medidas de auxílio estatal que não sejam abrangidas pelos regulamentos de isenção em matéria de auxílios estatais.

O TCE também comunica uma nova vertente de trabalho destinada a analisar a alteração das decisões de execução do Conselho. O Regulamento MRR prevê a possibilidade de os Estados-Membros solicitarem a alteração das decisões de execução do Conselho «[s]e o plano de recuperação e resiliência, incluindo os marcos e as metas pertinentes, deixar de ser parcial ou totalmente exequível»[3], ou seja, para dar resposta a desafios em matéria de execução. A Comissão avalia cada pedido com base numa análise pormenorizada, em consonância com os critérios estabelecidos no Regulamento MRR[4]. Em caso de avaliação positiva, a Comissão publica uma proposta de nova decisão de execução para apreciação pelo Conselho, que toma a decisão final. Em consonância com a intenção legislativa de que os marcos e metas devem ser exequíveis, os Estados-Membros podem, por exemplo, solicitar a redução do âmbito de aplicação de uma medida e a redução proporcional da sua estimativa de custos (desde que os custos globais estimados continuem a corresponder à dotação), ou a eliminação de marcos intermédios desnecessários para reduzir os encargos administrativos. Embora tome nota das preocupações do TCE quanto à conservação de registos internos, a Comissão considera que todas as alterações foram efetuadas em consonância com a base jurídica.

A Comissão regista que o TCE não está a formular novas recomendações sobre o MRR, tendo em conta o seu termo em dezembro de 2026 (**ponto 11.62**), e congratula-se com esta abordagem pragmática. No que diz respeito às recomendações contidas nos Relatórios Anuais do TCE relativos aos exercícios de 2022, 2023 e 2024, a Comissão considera que todas as recomendações foram executadas na medida em que foram aceites nas suas respostas iniciais.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Avaliação do cumprimento das condições de pagamento e de elegibilidade

Cumprimento dos marcos e metas

Para receber um pagamento do MRR, o Estado-Membro deve alcançar um conjunto de marcos predefinidos (indicadores qualitativos) e metas (indicadores quantitativos) que meçam os progressos na execução das reformas e dos investimentos no PRR. O Regulamento MRR exige que a Comissão avalie se cada marco e meta foi «cumprido de forma satisfatória». Em fevereiro de 2023, a Comissão publicou um quadro que define a forma como realiza a sua avaliação para determinar se um marco ou 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

[3] Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (Regulamento MRR), artigo 21.º, n.º 1.
[4] Regulamento MRR, artigo 22.º e anexo V.
[5] COM(2023) 99, Anexo I — Quadro de avaliação dos marcos e metas ao abrigo do Regulamento MRR.

Estado-Membro e apresenta a sua análise numa «avaliação preliminar» pública[6]. Antes de adotar uma decisão da Comissão e de efetuar o pagamento, a Comissão recebe o parecer do Comité Económico e Financeiro e de um comité específico de peritos dos Estados-Membros sobre a avaliação preliminar[7]. No que se refere aos **pontos 11.13** a **11.14**, a Comissão considera, por conseguinte, que todas as decisões de pagamento são tomadas de forma transparente e estão sujeitas a um controlo rigoroso.

Dos 420 marcos e metas que auditou, o TCE chegou, em 10 casos, a uma opinião diferente da da Comissão. Em todos estes casos, esta opinião resultou, tal como em anos anteriores, 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 estavam preenchidos.

No que diz respeito ao cumprimento do marco B5G polaco — «Entrada em vigor do regulamento que estabelece normas de qualidade para os combustíveis sólidos produzidos a partir de biomassa» (**caixa 11.1**), a Comissão considerou que o marco B5G exigia a entrada em vigor de um regulamento que estabelecesse normas de qualidade para péletes de madeira e briquetes de madeira (e não para toda a biomassa destinada a uso doméstico; excluindo, em especial, também os regulamentos anti-smog). Esta interpretação é corroborada, entre outros fatores, pela descrição da medida na decisão de execução do Conselho, por elementos de prova anteriores à adoção do PRR inicial, bem como pelo facto de, no momento da elaboração do PRR, o quadro jurídico polaco não dispor de normas de qualidade adequadas para os péletes de madeira. Em contrapartida, já existiam normas de qualidade adequadas para outros tipos de combustíveis sólidos produzidos a partir de biomassa, incluindo, em especial, regulamentos regionais anti-smog. Nesta base, a Comissão não partilha da opinião do TCE de que o marco não foi cumprido de forma satisfatória. Além disso, a Comissão observa que, se a interpretação do TCE dos requisitos relativos ao marco (segundo a qual o cumprimento do marco deveria ter abrangido outros tipos de biomassa sólida, como a lenha) fosse aceite, a medida teria sido considerada inelegível para apoio do MRR, em vez de ter sido considerada como não tendo sido cumprida de forma satisfatória. Tal deve-se ao facto de essas normas de qualidade terem sido adotadas e aplicadas na Polónia antes de 1 de fevereiro de 2020.

[6] Toda a documentação está disponível nos sítios Web específicos por país 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.

No que diz respeito aos dois marcos judiciais polacos (**ponto 11.14**), a Comissão mantém as suas respostas ao Relatório Anual do TCE relativo ao exercício de 2024[8]. A Comissão observa que já desembolsou fundos para estes marcos em 2024. O TCE fornece informações atualizadas sobre este caso, a partir de 2024, no Relatório Anual relativo ao exercício de 2025, mas continua a não chegar a uma conclusão com base nas informações de que dispõe. A Comissão observa que o TCE aguarda os futuros acórdãos do Tribunal de Justiça da União Europeia antes de chegar a uma conclusão. A Comissão salienta que teve de verificar a independência e a imparcialidade da Secção de Responsabilidade Profissional da Polónia em 2024, com base na jurisprudência existente à data da avaliação, e não pôde recorrer a acórdãos proferidos anos mais tarde para determinar se os marcos foram cumpridos de forma satisfatória. A Comissão mantém a sua avaliação dos marcos, tal como explicado na avaliação preliminar pertinente[9].

Período de elegibilidade do MRR

No que diz respeito às quatro constatações sobre o período de elegibilidade do MRR, tal como também referido pelo TCE (**pontos 11.15** a **11.17**), persistem interpretações divergentes entre a Comissão e os Estados-Membros, por um lado, e o TCE, por outro, no que diz respeito ao «início» de uma medida. Neste contexto, a Comissão remete para as suas respostas aos Relatórios Anuais do TCE relativos aos exercícios de 2023 e 2024[10].

Em resposta a uma recomendação anterior do TCE[11], em outubro de 2024, a Comissão publicou orientações adicionais[12] que estabelecem os dois testes que aplicou para assegurar uma abordagem coerente: 1) «A execução da medida proposta só teve início em ou após 1 de fevereiro de 2020?»; e 2) «Os custos incorridos com essa execução só tiveram início em ou após 1 de fevereiro de 2020? 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.

Duplo financiamento

Tal como referido na resposta aos Relatórios Anuais do TCE relativos aos exercícios de 2022 e 2024[13] e na resposta a um relatório especial específico do TCE 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 UE 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

---

[8] Respostas da Comissão aos Relatórios Anuais de 2024 do TCE, capítulo 11, páginas 485 a 486.

[9] Ver o documento intitulado *Positive preliminary assessment of the satisfactory fulfilment of milestones and targets related to the first payment request submitted by Poland on 15 December 2023*, transmitido pela Comissão Europeia ao Comité Económico e Financeiro (52bd45c7-da37-4ba0-b623-95da8cdad7f9_en).

[10] Respostas da Comissão ao Relatório Anual do TCE relativo ao exercício de 2023, capítulo 11, página 485.

[11] Respostas da Comissão aos Relatórios Anuais do TCE relativos ao exercício de 2023, capítulo 11, página 491.

[12] COM(2024) 474, Anexo II: Elegibilidade das medidas ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência — Data de início das medidas elegíveis.

[13] Respostas da Comissão aos Relatórios Anuais do TCE relativos ao exercício de 2022, capítulo 11, página 453; respostas da Comissão ao Relatório Anual do TCE relativo ao exercício de 2024, capítulo 11, página 486.

financiamento está associado aos custos. A Comissão forneceu orientações[14] 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, nos PRR, de reformas, que, na sua maioria, não implicam custos 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 Regulamento MRR enumeram possíveis medidas de reforma que são pouco suscetíveis de ter custos diretos, como reformas destinadas a reforçar o diálogo social ou a minimizar os encargos administrativos, tornando assim claro que o Parlamento e o Conselho 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 houver uma contribuição de outros fundos da UE.

A constatação de «duplo financiamento" comunicada pelo TCE em relação ao marco 144 letão — «Adoção da cartografia dos recursos humanos nos cuidados de saúde» (**caixa 11.2**) ilustra esta questão. Embora o TCE afirme que a cartografia dos recursos humanos nos cuidados de saúde já tinha sido integralmente financiada ao abrigo do instrumento de assistência técnica (IAT) da UE, a Comissão considera que, por definição, não pode haver duplo financiamento neste caso, uma vez que o Estado-Membro não apresentou quaisquer custos relacionados com este marco. Além disso, o instrumento de assistência técnica não disponibiliza fundos ao Estado-Membro, mas exige que este disponibilize pessoal e recursos para apoiar a execução do projeto. Por conseguinte, o MRR não poderia ter coberto os mesmos custos que o IAT. Além disso, a Comissão observa que, independentemente do apoio prestado, o IAT não pode, por si só, assegurar a «adoção» dessa estratégia, que depende das ações e do apoio das autoridades nacionais.

2. Avaliação dos sistemas de acompanhamento e de controlo selecionados

Insuficiências relacionadas com a avaliação dos pedidos de pagamento

O TCE regista 40 casos de «insuficiências na avaliação da Comissão» (**ponto 11.22**). Estas dizem respeito a um vasto leque de constatações que abrangem, por exemplo, a falta de documentação específica ou o facto de a Comissão não ter analisado especificamente um elemento que o TCE considera que deveria ter sido verificado. A Comissão reconhece algumas destas constatações, mas discorda da maioria delas.

A Comissão toma nota da identificação, pelo TCE, de 12 «insuficiências na avaliação da Comissão» (**ponto 11.22**) relacionadas com constatações com impacto financeiro. Nos casos em que o TCE considera que um marco ou meta não foi cumprido e em que a Comissão chegou a uma conclusão diferente, o TCE também comunica esta conclusão como uma «insuficiência». A Comissão observa igualmente que, em alguns casos, o TCE comunica, relativamente a um único marco ou meta, várias insuficiências sem impacto financeiro [por exemplo, um «marco ou meta definido de forma vaga» (**ponto 11.53**), a par de uma «insuficiência na avaliação da Comissão»]. Por conseguinte, a Comissão considera que o número de marcos e metas relativamente aos quais o TCE identifica constatações

[14] COM(2024) 474, Anexo IV: O conceito de duplo financiamento no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência.

constitui um indicador mais exato do número de questões distintas do que o número total de constatações.

No que diz respeito ao exemplo da meta 193 cipriota — «Redução do número de processos em atraso para a emissão de títulos de propriedade, quer através da emissão de títulos de propriedade quer da rejeição do processo» (**caixa 11.3**), o TCE considera que a Comissão deveria ter realizado verificações adicionais. No entanto, a Comissão observa que a sua avaliação foi adequada e assinala que o TCE solicitou e analisou elementos de prova primários com base numa amostra e não detetou quaisquer desvios, confirmando a avaliação de cumprimento satisfatório.

O TCE também comunica quatro «insuficiências nos pedidos de pagamento», uma vez que considera que as declarações de gestão continham informações parcialmente inexatas (**ponto 11.38**). A Comissão reconhece as constatações, mas não concorda com todos os casos e recorda que as autoridades nacionais apresentam a declaração de gestão com base na sua própria apreciação e nas informações de que dispõem no momento da apresentação. A Comissão recorda que a declaração de gestão é acompanhada de documentação exaustiva, pelo que não tem de conter cada elemento de informação, e que o processo de avaliação proporciona amplas possibilidades para que as autoridades de gestão forneçam, e a Comissão solicite, quaisquer informações ou esclarecimentos adicionais. A Comissão considera que, em todos os casos identificados pelo TCE, em que as informações pertinentes não constavam da declaração de gestão sob a forma de reserva, estas foram disponibilizadas na documentação completa do pedido de pagamento.

Recomendações de auditoria da Comissão

O TCE reconhece os progressos realizados pela Comissão na execução das recomendações de auditoria (**ponto 11.26**), mas observa que algumas recomendações «críticas» e «muito importantes» continuam por executar durante o último ano de execução do MRR.

Desde o início do MRR, a Comissão emitiu mais de 2 700 recomendações de auditoria nos 27 Estados-Membros. Em 28 de maio de 2026, a grande maioria destas (91 %) já tinha sido encerrada ou considerada preliminarmente encerrada pela Comissão. Este resultado foi alcançado através de uma metodologia bem definida. A Comissão aplica uma abordagem conservadora e encerra as recomendações de auditoria apenas no caso de o Estado-Membro apresentar provas suficientes, fiáveis e adequadas da sua execução. Este resultado reflete igualmente uma cooperação contínua e estreita com os Estados-Membros, bem como um acompanhamento rigoroso por parte da Comissão, o que demonstra os progressos tangíveis realizados nos sistemas de controlo interno dos Estados-Membros.

A Comissão continuará a acompanhar de perto a execução das suas recomendações emitidas após 31 de dezembro de 2026 e das recomendações emitidas antes dessa data que permaneçam em aberto[15]. Continuará também a exercer o seu direito de proceder à recuperação de fundos nos casos estabelecidos no quadro das «Reduções e recuperações no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência»[16]. O TCE apresenta dados sobre o número de recomendações «críticas» e «muito importantes» em aberto relativas a 37 relatórios finais de auditoria selecionados, publicados entre o início do MRR e a data-limite de 11 de maio de 2026 (**figura 11.4**). A este respeito, a Comissão salienta que, do total de 448 recomendações relacionadas com constatações «críticas» e «muito importantes» formuladas nestes relatórios finais de auditoria incluídos na amostra, apenas 25 permanecem «em aberto», o que representa 5,6 % desse total. Destas, relativamente a nove recomendações, o prazo para o Estado-Membro responder ainda não tinha expirado. Nos restantes

[15] C(2026) 2647, Orientações para os Estados-Membros sobre aspetos operacionais relacionados com a fase final e o encerramento do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (secção 6.3).
[16] C/2024/4990, Anúncio da Comissão — Orientações sobre os planos de recuperação e resiliência, anexo IV.

casos, os Estados-Membros apresentaram as suas respostas. No que diz respeito a 12 recomendações, os casos são considerados encerrados e estão a ser elaboradas cartas de seguimento. Relativamente às restantes quatro recomendações, a Comissão está a acompanhar de perto os casos correspondentes, a fim de garantir a aplicação de medidas corretivas.

No que diz respeito às duas recomendações de auditoria que o TCE considera terem sido encerradas sem provas suficientes (**ponto 11.28**), a conclusão do TCE não reflete a totalidade da base probatória utilizada pela Comissão para encerrar essas duas recomendações de auditoria. A Comissão recorda que o encerramento de uma recomendação não se baseia apenas em elementos de prova apresentados pelo Estado-Membro no âmbito do processo formal de acompanhamento; em consonância com a prática habitual de auditoria, a Comissão tem igualmente em conta informações provenientes de outras auditorias, resumos de auditoria e dados disponíveis através de ferramentas informáticas, como a base de dados Arachne.

Eficácia dos sistemas de controlo dos Estados-Membros

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. No entanto, a Comissão discorda da afirmação de que «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» (**ponto 11.31**). A Comissão reavaliou sistematicamente a adequação dos sistemas de controlo propostos pelos Estados-Membros à luz do critério 2.10 do anexo V do Regulamento MRR sempre que os Estados-Membros apresentam pedidos de revisão dos seus PRR. Numa lógica de acompanhamento dinâmico, tal é feito com base nas informações fornecidas pelos Estados-Membros, complementadas por elementos de prova adicionais obtidos pela Comissão, incluindo constatações de auditoria. 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 dos sistemas de controlo dos Estados-Membros. Neste contexto, os marcos de auditoria e controlo centram-se nas medidas a adotar pelo Estado-Membro para dar resposta às constatações de auditoria pertinentes. Consequentemente, as subsequentes melhorias dos sistemas nacionais de controlo por parte dos Estados-Membros reforçaram ainda mais o nível de garantia. Por conseguinte, a introdução de marcos de auditoria e controlo não deve ser interpretada no sentido de que os sistemas de controlo dos Estados-Membros não eram adequados para a execução do MRR até essa data. Além disso, a Comissão recorda que a regularidade das despesas no âmbito do MRR é determinada exclusivamente pelo cumprimento satisfatório dos marcos e metas, que está sujeito tanto a controlos *ex ante* como *ex post*.

O TCE comunica «insuficiências persistentes» nos sistemas de controlo de quatro Estados-Membros durante o período em que as recomendações de auditoria específicas da Comissão dirigidas a esses Estados-Membros permaneceram em aberto (**ponto 11.32**). A Comissão observa que as constatações e recomendações de auditoria comunicadas dizem respeito a lacunas na execução dos controlos, e não à conceção do sistema de controlo interno do Estado-Membro. Estas constatações foram devidamente aceites pelos Estados-Membros e, desde então, todas as recomendações foram avaliadas pela Comissão como tendo sido adequadamente executadas no âmbito do seguimento da auditoria. A Comissão considera que nenhuma destas constatações de auditoria pôs em causa as salvaguardas globais proporcionadas pelos sistemas de controlo desses Estados-Membros e, por conseguinte, não se justificou a introdução de um marco de auditoria e controlo. Consequentemente, a Comissão sustenta que os pagamentos a esses Estados-Membros foram efetuados com disposições de controlo adequadas em vigor.

A Comissão toma nota de que o TCE identificou, através do seu trabalho de auditoria, uma série de possíveis irregularidades nos procedimentos de contratação pública em dois Estados-Membros e

possíveis irregularidades no que diz respeito aos procedimentos em matéria de auxílios estatais em três Estados-Membros. A Comissão determinará o seguimento adequado a dar a estas constatações no que diz respeito aos Estados-Membros em causa. No entanto, estes casos não afetam a legalidade ou regularidade dos pagamentos conexos, uma vez que o desembolso dos fundos se baseia exclusivamente no cumprimento satisfatório dos marcos e metas pertinentes. Por seu lado, a Comissão alargou o âmbito da sua auditoria na sequência do Relatório Anual do TCE relativo ao exercício de 2023 e atualizou a sua estratégia de auditoria para verificar sistematicamente, em todos os tipos de auditorias, o cumprimento, pelos Estados-Membros, da obrigação que lhes incumbe por força do artigo 22.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento MRR. Essa estratégia inclui verificar, quando aplicável, se os Estados-Membros verificam regularmente se o financiamento disponibilizado é devidamente utilizado de acordo com todas as regras nacionais e da UE aplicáveis, em especial nos domínios da contratação pública e dos auxílios estatais, incluindo a eficácia dessas verificações. Estas verificações foram realizadas utilizando o conjunto de instrumentos reforçado da Comissão, incluindo listas de verificação exaustivas.

3. Alterações das decisões de execução do Conselho

No âmbito de uma vertente de trabalho específica do processo de declaração de fiabilidade deste ano, o TCE analisou as alterações das decisões de execução do Conselho e examinou 32 alterações dos marcos e metas em oito Estados-Membros (**ponto 11.9**). A Comissão recorda que o Regulamento MRR permite que cada Estado-Membro solicite a alteração ou substituição da decisão de execução do Conselho (DEC) que aprova o plano nacional de recuperação e resiliência «[s]e o plano de recuperação e resiliência, incluindo os marcos e as metas pertinentes, deixar de ser parcial ou totalmente exequível»[17]. Reconhecendo que cabe exclusivamente ao TCE decidir o âmbito da auditoria, a Comissão observa que o âmbito da auditoria abrange apenas as alterações dos marcos e metas relativamente aos quais se efetuou um pagamento. Por conseguinte, o âmbito da auditoria não abrange os casos em que a Comissão não propôs ao Conselho a alteração da decisão de execução do Conselho, embora esses casos sejam igualmente pertinentes para quaisquer conclusões sobre a interação entre as alterações da decisão de execução do Conselho e os pedidos de pagamento. As conclusões daí decorrentes e, em especial, a afirmação de que tal reduz a eficácia da alavancagem financeira da UE e transmite a mensagem de que o cumprimento insatisfatório pode ser evitado mediante a alteração de uma decisão de execução do Conselho para desbloquear o pagamento (**ponto 11.42**), decorrem deste âmbito da auditoria. A Comissão não partilha desta opinião e salienta a disposição jurídica explícita que justifica uma revisão quando um marco ou meta «deixa de ser exequível». Por conseguinte, a Comissão observa que os colegisladores optaram explicitamente por permitir a revisão de marcos e metas sempre que circunstâncias objetivas impedem a sua concretização, desde que o PRR continue a cumprir, de um modo geral, todos os outros critérios.

No que diz respeito às constatações do TCE sobre a justificação e os elementos de prova relativos a circunstâncias objetivas (**pontos 11.43** e **11.44**), o TCE observa que a Comissão forneceu orientações sobre as alterações em 2023, 2024 (**ponto 11.43**) e 2025 (**ponto 11.39**). Embora essas orientações proporcionem um quadro, a avaliação continua a ter de ser efetuada numa base casuística, devido à diversidade de possíveis circunstâncias objetivas que possam justificar uma revisão. Uma vez que as suas avaliações envolvem apreciações qualitativas, a Comissão reconhece que o TCE possa ter uma opinião diferente sobre as justificações e os elementos de prova apresentados pelos Estados-Membros. No entanto, a Comissão sustenta que as suas avaliações foram sólidas e baseadas em documentação, bem como em debates aprofundados com os Estados-Membros. A Comissão identificou de forma transparente os motivos subjacentes aos seus pontos de vista nas propostas de alteração das decisões de execução do Conselho.

[17] Regulamento MRR, artigo 21.º, n.º 1.

A Comissão toma nota da observação do TCE de que algumas alterações eliminaram partes de fases específicas de uma medida do PRR (**ponto 11.45**), mas observa que essas alterações são permitidas pelo Regulamento MRR, tal como explicado acima. A Comissão salienta que avalia se o PRR revisto cumpre os critérios de avaliação previstos no regulamento e codifica esta avaliação nas suas propostas de revisão da decisão de execução do Conselho. Esta abordagem transparente demonstra de que forma a Comissão assegura que todas as alterações são efetuadas de forma a garantir o respeito do Regulamento MRR. Quando as alterações do âmbito de aplicação de uma medida reduzem o custo global estimado do PRR para um nível inferior à dotação financeira do Estado-Membro, a Comissão exige que o Estado-Membro aumente proporcionalmente a dimensão de outra medida ou reduza a sua dotação financeira solicitada. Em consonância com as orientações da Comissão, segundo as quais «[s]e a alteração apenas disser respeito à escala da medida, a revisão dos custos estimados deve ser efetuada de forma proporcional», essa alteração não exige uma nova justificação dos custos estimados[18].

Se os Estados-Membros incluírem uma reforma com uma estimativa de custos de zero euros no seu PRR, tal não aumenta nem diminui a dotação financeira. Assim, a Comissão confirma a constatação do TCE (**ponto 11.48**) de que a alteração de tal medida não tem implicações financeiras diretas, o que decorre da base jurídica do MRR. No entanto, a Comissão tem em conta o impacto dessa alteração no PRR em geral, em especial no que diz respeito ao cumprimento de todos os critérios de avaliação estabelecidos por lei. A este respeito, a Comissão rejeita veementemente a declaração do TCE de que as alterações das medidas de custo zero podem enfraquecer os incentivos para manter o âmbito e a ambição iniciais das reformas, uma vez que o Regulamento MRR estabeleceu salvaguardas sólidas — que são aplicadas de forma transparente e acessível ao público pela Comissão e pelo Conselho — para garantir que todos os PRR, incluindo as respetivas reformas, respeitam sempre o quadro jurídico do MRR.

O exemplo da reforma 2.7 da Irlanda — «Combater o fosso digital e reforçar as competências digitais» (**caixa 11.5**), ilustra plenamente este ponto. Como um dos quatro elementos da reforma, que foi integralmente financiada e executada com fundos nacionais, a Irlanda comprometeu-se a tomar medidas que aumentassem o número de licenciados em tecnologias da informação e comunicação (TIC) e apresentou inicialmente uma meta para medir o *impacto* desta medida. Dado que esta meta fazia parte de uma reforma não crítica de custo zero, a Irlanda perguntou se poderia alterar a meta para implementar uma alternativa melhor que permitisse reduzir os encargos administrativos, continuando simultaneamente a alcançar os objetivos da respetiva medida. A Comissão propôs alterar a decisão de execução do Conselho em consonância com o pedido da Irlanda e o Conselho deu o seu acordo. Embora esta alteração tenha reduzido a meta que mede o impacto da reforma (em 12 %), não altera o objetivo estratégico nem a sua execução pelo Estado-Membro, ou seja, a execução de reformas em matéria de competências digitais. Tanto antes como depois da revisão, todos os aprendentes continuam a ser integralmente financiados a nível nacional e, por conseguinte, a dotação financeira do MRR não foi afetada por esta alteração.

4. A conceção de medidas, marcos e metas

Tal como em anos anteriores[19], 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» (**ponto 11.50**). A Comissão reconhece que assegurar uma boa cobertura das reformas e dos investimentos através de marcos e metas é fundamental para medir os seus progressos e considera

[18] C/2024/4618, parte II, secção IV.

[19] Relatório Anual do TCE relativo ao exercício de 2024, ponto 11.51; Relatório Anual do TCE relativo ao exercício de 2023, ponto 11.45.

que tal é o caso de todos os PRR. No entanto, recorda que o Regulamento MRR define explicitamente marcos e metas como «medida do progresso»[20].

No que diz respeito ao exemplo do marco 41 de auditoria e controlo sueco — «M 1: Decisões governamentais que garantam uma execução eficaz e eficiente do Plano de Recuperação e Resiliência, incluindo a estrutura de auditoria e controlo» (**caixa 11.6**), a Comissão recorda que os marcos de auditoria e controlo se destinam a corrigir insuficiências na conceção das disposições de controlo estabelecidas nos PRR, a fim de garantir o cumprimento do artigo 22.º do Regulamento MRR. A Comissão introduziu este marco centrado na conceção e aplicação do sistema de controlo necessário a nível nacional na Suécia, exigindo igualmente a existência de um quadro claro que impusesse obrigações jurídicas a todos os organismos de execução no âmbito do sistema nacional de controlo sueco. As questões relacionadas com a aplicação dessas disposições ao nível de cada organismo de execução, que não põem, de modo algum, em causa o sistema de controlo global no país, são posteriormente acompanhadas e examinadas através de um trabalho de auditoria aprofundado da Comissão, nomeadamente através de controlos no terreno. Esta abordagem de garantir a proteção dos interesses financeiros do topo para a base através de marcos de auditoria e controlo e da base para o topo através de uma verificação pormenorizada de cada organismo de execução assegura uma abordagem eficiente e abrangente para proteger os interesses financeiros da União, em vez de um processo de pedido de pagamento calendarizado e documental.

5. Relatórios anuais de atividades e relatório anual sobre a gestão e a execução

O Relatório Anual de Atividades da Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (**pontos 11.54** a **11.59**) descreve a forma como a Comissão obteve garantias quanto i) à legalidade e regularidade dos pagamentos; ii) aos sistemas dos Estados-Membros relacionados com a contratação pública e os auxílios estatais; e iii) às correções, em conformidade com o artigo 22.º, n.º 5, do Regulamento MRR, descrevendo simultaneamente de forma transparente o nível de risco previsto em relação a cada uma destas questões por Estado-Membro. Ao longo de 2025, a Comissão realizou um maior número de controlos *ex ante* e *ex post* relacionados com os pagamentos do MRR do que em qualquer ano anterior. Os resultados destes controlos são considerados em conjunto com o trabalho do TCE e do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) na determinação do nível de risco adequado.

Dando seguimento a recomendações anteriores do TCE, a Comissão atualizou a sua metodologia de avaliação dos riscos no que se refere à materialidade ao longo da vigência do MRR[21], o que incluiu a tomada em consideração de relatórios sumários de auditorias antes da conclusão dos trabalhos, tendo a Comissão acolhido com agrado o reconhecimento pelo TCE de que esta abordagem permite à Comissão ter em conta todas as informações disponíveis (**ponto 11.56**). A Comissão considera que as vantagens decorrentes da tomada em consideração das informações mais recentes disponíveis para a sua transparência em relação aos riscos superam as desvantagens que daí possam advir.

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.

[20] Regulamento MRR, artigo 2.º, ponto 4: «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». Ver também as respostas da Comissão ao Relatório Anual do TCE relativo ao exercício de 2024, capítulo 11, página 493.

[21] Ver anexo 5 do Relatório Anual de Atividades da Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros relativo a 2024 e a 2025.

A este respeito, tal como em anos anteriores, a Comissão não concorda com a afirmação do TCE de que esta abordagem é suscetível de subestimar o nível de risco.

6. Recomendações

Ao longo da execução do MRR, a Comissão manteve uma abordagem construtiva e proativa na sua cooperação com o TCE. Aceitou a maioria das recomendações do TCE em auditorias relacionadas com o MRR e continuará a reforçar o seu quadro de controlo, tirando partido das constatações e recomendações do TCE até à conclusão do MRR. A Comissão regista que o TCE não está a formular novas recomendações, uma vez que a execução do MRR terminará em dezembro de 2026 (**ponto 11.62**), e congratula-se com esta abordagem pragmática. As propostas da Comissão para o quadro financeiro plurianual (QFP) para 2028-2034 baseiam-se nos ensinamentos retirados dos programas executados no âmbito do atual QFP, bem como nas recomendações formuladas pelo TCE. A Comissão tomou devida nota dos pareceres do TCE sobre as suas propostas.

Das nove recomendações constantes dos Relatórios Anuais do TCE relativos aos exercícios de 2022, 2023 e 2024, a Comissão aceitou total ou parcialmente sete. A Comissão considera que aplicou integralmente os elementos aceites das sete recomendações, em conformidade com as suas respostas iniciais.

A Comissão observa que o TCE avalia o nível de execução com base na recomendação que formulou, independentemente de essa recomendação ter ou não sido plenamente aceite pela Comissão. Por outro lado, a Comissão avalia o nível de execução em relação ao compromisso assumido nas respostas aos relatórios especiais. Por conseguinte, em alguns casos, o TCE considera que as recomendações foram apenas parcialmente executadas, ao passo que a Comissão as considera plenamente executadas.

A Comissão toma nota da avaliação do TCE relativa à Recomendação 3 constante do Relatório Anual do TCE relativo ao exercício de 2023. No entanto, a Comissão considera que foi adotado um conjunto abrangente de medidas para assegurar que os Estados-Membros tomam rapidamente medidas corretivas para corrigir as insuficiências que persistem nos sistemas de controlo, nomeadamente nos domínios da contratação pública e dos auxílios estatais. Entre estas medidas incluem-se controlos exaustivos em todos os tipos de auditorias, a introdução de marcos de auditoria e controlo sempre que sejam identificadas insuficiências sistémicas e um acompanhamento rigoroso do seguimento dado às recomendações de auditoria.

Европейски парламент Parlamento Europeo Evropský parlament Europa-Parlamentet Europäisches Parlament
Euroopa Parlament Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο European Parliament Parlement européen Parlaimint na hEorpa
Europski parlament Parlamento europeo Eiropas Parlaments Europos Parlamentas Európai Parlament
Parlament Ewropew Europees Parlement Parlament Europejski Parlamento Europeu Parlamentul European
Európsky parlament Evropski parlament Euroopan parlamentti Europaparlamentet

RESPOSTAS DO PARLAMENTO EUROPEU AO RELATÓRIO ANUAL DE 2025 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

CAPÍTULO 12: SEGUIMENTO DADO ÀS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NOS RELATÓRIOS ESPECIAIS DO TRIBUNAL PUBLICADOS EM 2022

RESPOSTAS DO PARLAMENTO AO SEGUIMENTO DADO AO RE N.º 18/2022:

«Instituições da UE e COVID-19 – Reação rápida, mas obstáculos ainda a ultrapassar para otimizar a inovação e flexibilidade originadas pela crise»;

Anexo 12.2 — Seguimento dado às recomendações formuladas nos relatórios especiais de 2022 — Outras entidades auditadas

O Parlamento toma conhecimento da análise dos progressos realizados na aplicação das recomendações do Tribunal de Contas (TCE).

Na sequência da pandemia de COVID-19, o Parlamento não introduziu nenhuma nova forma de trabalho abrangente com incidência na sua política imobiliária. Pelo contrário, reforçou a sua estratégia já estabelecida e, ao mesmo tempo, manteve o parque imobiliário de que dispõe atualmente. Este modelo dá prioridade à otimização global dos ativos existentes, pelo que não tem nenhuma incidência orçamental especial no domínio da política imobiliária.

Para o Parlamento, é fundamental prestar apoio direto, pessoal e permanente aos deputados ao Parlamento Europeu no exercício das suas funções quotidianas. Isto requer uma assistência constante no local, serviços de proximidade, instalações de reunião seguras e uma continuidade operacional permanente, fatores que, todos eles, influem na abordagem do Parlamento em matéria de gestão dos edifícios de escritórios de que o seu pessoal necessita e que determinam as necessidades do Parlamento em matéria de infraestruturas. Os ganhos orçamentais são, por este motivo, limitados. Em contrapartida, o teletrabalho tem efeitos ambientais consideráveis.

Por conseguinte, o Parlamento considera que a Recomendação 3-C não se aplica.

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2025 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU CAPÍTULO 12: Seguimento das recomendações formuladas nos relatórios especiais do TCE publicados em 2022

No que diz respeito às recomendações do Tribunal de Contas Europeu (TCE) dirigidas à Comissão (**pontos 12.6 a 12.10**), **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. O TCE avalia o nível de execução com base na recomendação que formulou, independentemente de essa recomendação 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. Por conseguinte, em alguns casos, o TCE considera que as recomendações foram apenas parcialmente executadas, ao passo que a Comissão as considera totalmente executadas.

Neste contexto, a Comissão toma nota da avaliação do TCE segundo a qual o **nível de execução das recomendações dirigidas à Comissão atingiu** 74 % das recomendações executadas totalmente ou na maior parte dos aspetos (uma ligeira diminuição em comparação com 77 % no seguimento das recomendações do TCE de 2021) (**ponto 12.6**). A Comissão confirma que pode haver diferenças na avaliação do nível de execução das recomendações (**ponto 12.8**). Embora determine quando é que uma recomendação foi plenamente adotada, a Comissão continua empenhada em assegurar que os objetivos subjacentes a todas as recomendações são efetivamente cumpridos.

Em termos gerais, em relação ao nível de aceitação das recomendações, a percentagem de recomendações não aceites em 2022 aumentou ligeiramente em comparação com 2021 (cerca de 4 % das recomendações formuladas em 2022 face a 2 % em 2021). Em 2022, a Comissão aceitou parcialmente 9 % das recomendações do TCE. **A não aceitação ou a aceitação parcial das recomendações** podem dever-se a várias razões, por exemplo: i) os limites impostos pelo quadro regulamentar existente e/ou a dificuldade de antecipar a futura legislação da UE, ii) o âmbito das funções e competências (incluindo as disposições em matéria de responsabilidade e prestação de contas) entre as diferentes instituições e organismos da UE, os Estados-Membros e as partes interessadas, iii) a complementaridade com as políticas, a legislação e os programas, iv) a avaliação, pela Comissão, da viabilidade das recomendações e/ou das implicações em termos de recursos e de calendário.

Relativamente à **execução atempada das recomendações** (**ponto 12.18**), a Comissão congratula-se com a conclusão do TCE de que, este ano, a percentagem de recomendações executadas pela Comissão dentro do prazo continuou a aumentar. 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 totalmente empenhada na execução de 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 ter sido totalmente executada até à data de conclusão inicialmente prevista não significa que não venha a ser executada posteriormente. A evolução das

circunstâncias, ou alterações no contexto estratégico ou político, podem conduzir a uma redefinição das prioridades das medidas.

O anexo apresenta as respostas da Comissão a 53 recomendações que, de acordo com a avaliação do TCE, foram executadas em alguns aspetos ou ainda não foram executadas. Destas, a Comissão não aceitou 7 recomendações, considera ter executado 33 recomendações e continua a dar seguimento a 13 recomendações que ainda estavam em curso no final de maio de 2026.

Anexo — Seguimento das recomendações dos relatórios especiais de 2022 do Tribunal — Comissão Europeia

Relatório Especial 01/2022: Apoio da UE ao Estado de direito nos Balcãs Ocidentais: apesar dos esforços, subsistem problemas fundamentais

Resposta ao ponto 75, recomendação 2, alínea b). A Comissão e o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) aceitaram parcialmente a recomendação 2, alínea b), e consideram que esta foi executada no que diz respeito aos elementos aceites.

A Comissão considera que o financiamento de projetos é a forma mais adequada de financiamento das organizações da sociedade civil (OSC), uma vez que o apoio organizacional ou de base é intrinsecamente arriscado, já que cria dependência. A possibilidade de financiar as OSC é devidamente tida em conta no quadro das ações relacionadas com o Estado de direito. O quadro de programação do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) III considera o apoio à sociedade civil e aos meios de comunicação social uma das prioridades para melhorar a democracia e o Estado de direito. A Comissão considera que um fator essencial para a realização de progressos no domínio do Estado de direito nos beneficiários visados do IPA consiste em apoiar o papel ativo das OSC na elaboração de políticas e na tomada de decisões, na promoção da boa governação, nos esforços de luta contra a corrupção, na integração da perspetiva de género, na proteção dos direitos humanos e no seu papel de guardiãs. Por exemplo, a Comissão concede apoio financeiro a projetos executados por OSC ativas na luta contra a corrupção. Este apoio inclui atualmente projetos destinados a criar instrumentos de avaliação comparativa regionais para detetar a corrupção. Em consonância com as recomendações formuladas pelo TCE, o programa plurinacional para a sociedade civil ofereceu um apoio substancial ao desenvolvimento da sociedade civil na região (218,5 milhões de EUR em 2021-2023). No âmbito do programa IPA III, em abril de 2022 foi lançado um convite regional à apresentação de propostas para a sociedade civil, com um lote específico sobre a boa governação, o Estado de direito e a luta contra a corrupção. Em 2024, foi lançado outro convite à apresentação de propostas, que também visava temas pertinentes, como a liberdade dos meios de comunicação social e a liberdade de expressão, os ambientes propícios às OSC e a participação cívica, bem como a boa governação e o desenvolvimento económico. Na sequência de uma ampla consulta da sociedade civil nos Balcãs Ocidentais, em junho de 2022, a Comissão reviu as suas orientações para o apoio da UE à sociedade civil na região do alargamento, que assentam num conjunto sólido de normas, em especial o acervo da UE em matéria de Estado de direito (capítulo 23 «Sistema judicial e direitos fundamentais» e capítulo 24 «Justiça, liberdade e segurança»). Além disso, estão em consonância com as recomendações, os pareceres e as orientações adotados por organizações internacionais e fóruns intergovernamentais.

O financiamento das OSC e dos meios de comunicação social aumentou significativamente no âmbito do programa IPA III. A Comissão tomou medidas no sentido de conceder «financiamento de base» nos casos em que tal foi considerado pertinente e possível. Esperam-se novos progressos neste sentido. Através de parcerias estratégicas, a Comissão está a explorar formas de assegurar a continuidade e uma perspetiva a mais longo prazo para as atividades das OSC independentes, das redes de comunicação social e das organizações da região, especialmente nos países em que o espaço cívico está a deteriorar-se. Além disso, a Comissão está atualmente a alinhar o seu apoio às OSC com a Estratégia da UE para a Sociedade Civil. Por último, a Comissão continua a reforçar o seu papel de coordenadora dos doadores, com vista a orientar a assistência para as OSC e os meios de comunicação social, a fim de inverter a ameaça de redução do espaço cívico.

Embora não faça parte do processo de programação, execução ou acompanhamento dos resultados do apoio financeiro do IPA abordado no relatório, o SEAE presta: a) apoio através de mensagens políticas sobre a importância da sociedade civil e dos meios de comunicação social na resolução de

questões relacionadas com o Estado de direito; b) apoio às OSC e aos meios de comunicação social na luta contra a desinformação (em conformidade com o plano de ação da UE contra a desinformação e o plano de ação para a democracia europeia); e c) informação às OSC e aos meios de comunicação social dos Balcãs Ocidentais sobre o empenhamento da UE, incluindo o processo de integração europeu.

Relatório Especial 02/2022: Eficiência energética das empresas: poupanças de energia, mas insuficiências no planeamento e na seleção de projetos

Resposta ao ponto 125, recomendação 1, alínea a). A Comissão não aceitou a recomendação.

A Comissão ponderou, na sua avaliação dos programas de 2021-2027, se o financiamento previsto para a eficiência energética pode proporcionar o melhor valor acrescentado possível, em consonância com os objetivos e prioridades da UE, bem como com as necessidades e condicionalismos nacionais, regionais e locais. Avaliou igualmente o cumprimento da «condição favorável» relacionada com os planos nacionais em matéria de energia e clima.

Relatório Especial 03/2022: Lançamento da tecnologia 5G na UE: atrasos na implantação das redes e questões de segurança ainda por resolver

Resposta ao ponto 83, recomendação 1, alínea a). Na sequência da consulta pública sobre o segundo projeto de metodologia para o levantamento da qualidade do serviço nas redes 5G, a Comissão fez progressos significativos no desenvolvimento de uma metodologia comum da UE para apoiar a futura aplicação de novos indicadores-chave de desempenho relativos à qualidade do serviço 5G e a comunicação de informações sobre os mesmos no âmbito do quadro da Década Digital. Com base nos resultados do processo de consulta pública e nos intercâmbios com o Organismo dos Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas e com os Estados-Membros, desde o início de 2026 que os trabalhos passaram a centrar-se em consultas técnicas com os fornecedores pertinentes de equipamentos de rádio e de ferramentas de planeamento das redes, a fim de assegurar que a metodologia possa ser aplicada na prática através das ferramentas já utilizadas pelos operadores, preservando simultaneamente a comparabilidade, a proporcionalidade e a auditabilidade em todos os Estados-Membros. O objetivo destes trabalhos é ir além da atual abordagem baseada exclusivamente na cobertura do sinal, permitindo, no futuro, a comunicação de indicadores harmonizados da qualidade de serviço das redes 5G ao abrigo de uma metodologia comum. Em especial, o quadro em desenvolvimento está a ser estruturado em torno de indicadores baseados em limiares, obtidos a partir de resultados harmonizados produzidos ao abrigo de um cenário comum de referência relativo à hora de maior tráfego e de um perfil de referência do equipamento do utilizador, de modo a que os resultados possam ser agregados, comunicados e verificados de forma coerente a nível nacional e da UE, evitando simultaneamente encargos desproporcionados de comunicação de informações, pressupostos de modelização artificiais e a publicação desnecessária de dados comercialmente sensíveis.

Resposta ao ponto 91, recomendação 2, alínea c). O Grupo de Cooperação para os Sistemas de Rede e Informação debateu a necessidade de especificar requisitos com força executória. As conclusões foram integradas no segundo relatório sobre os progressos realizados pelos Estados-Membros na aplicação do conjunto de instrumentos da UE em matéria de cibersegurança das redes 5G, na secção 4 «Execução das recomendações do Tribunal de Contas Europeu» (p. 21-22). Além disso, na sua Comunicação de 15 de junho de 2023 sobre a aplicação do conjunto de instrumentos [C(2023) 4049 final], a Comissão anunciou que, no âmbito da sua política institucional em matéria de

cibersegurança, e em consonância com o conjunto de instrumentos da UE, tomará medidas para evitar a exposição das suas comunicações institucionais às redes móveis que utilizam fornecedores de alto risco. Essas medidas incluem a não aquisição de novos serviços de conectividade que dependam de equipamento desses fornecedores, em consonância com as condições de segurança pertinentes. A Comissão também aplica esta decisão, em conformidade com as suas competências ao abrigo das respetivas regras de governação, em todos os programas e instrumentos de financiamento pertinentes da UE.

A Comissão propôs também um quadro legislativo para a segurança das cadeias de abastecimento das tecnologias da informação e comunicação (TIC), incluindo para as redes 5G, de acordo com a recomendação do TCE de iniciar processos legislativos em matéria de cibersegurança das redes 5G. A proposta de Regulamento Cibersegurança 2, publicada em 20 de janeiro de 2026, estabelece um enquadramento para uma cadeia de abastecimento de TIC fiável, a fim de fazer face aos riscos estratégicos e não técnicos nas cadeias de abastecimento de TIC. Em especial para as redes 5G, o Regulamento Cibersegurança 2 proposto prevê a proibição da utilização de componentes de TIC fornecidos por fornecedores de alto risco nos principais ativos de TIC. Assim que entrarem em vigor o Regulamento Cibersegurança e o ato de execução pertinente que designa os países terceiros que suscitam preocupações em matéria de cibersegurança e fornece a lista de fornecedores de alto risco, os operadores de redes móveis disporão de 36 meses para eliminar progressivamente os equipamentos dos fornecedores de alto risco nos principais ativos de TIC. A proposta da Comissão transformaria a recomendação do conjunto de instrumentos para as redes 5G relativa aos fornecedores de alto risco num requisito vinculativo. Os atos de execução serão adotados assim que o Regulamento Cibersegurança 2 entrar em vigor.

Resposta ao ponto 93, recomendação 3, alínea a). A recomendação foi abordada no segundo relatório intercalar sobre a aplicação do conjunto de instrumentos para as redes 5G, publicado em 15 de junho de 2023. O conjunto de instrumentos contém informações sobre a forma como os Estados-Membros tratam os custos suportados pelos operadores de redes móveis (ORM) com a substituição de equipamentos 5G adquiridos a fornecedores de alto risco, na secção 2.1.3 relativa às restrições aplicáveis aos fornecedores de alto risco. Especifica que, em 12 Estados-Membros, os quadros jurídicos adotados ou propostos especificam períodos de transição, com datas específicas (por exemplo, 2025) ou um número de anos após a entrada em vigor das medidas, dando assim aos operadores de redes móveis tempo para substituírem os equipamentos de fornecedores de alto risco.

A avaliação de impacto do Regulamento Cibersegurança revisto dá informações sobre os custos económicos para os ORM da substituição de equipamentos 5G de fornecedores de alto risco. Além disso, aborda os riscos estratégicos decorrentes da presença de fornecedores de alto risco, que implicam custos para a segurança da UE.

Relatório Especial 04/2022: Fundos de investimento: as ações da UE ainda não criaram um verdadeiro mercado único que beneficie os investidores

Resposta ao ponto 129, recomendação 1, alínea a). A Comissão não aceitou a recomendação 1, alínea a).

A Comissão considera que o quadro jurídico global da UE para a gestão de ativos é adequado e eficaz para alcançar os objetivos pretendidos na via para um mercado interno eficaz. O quadro é regularmente revisto a fim de identificar e colmatar lacunas. Entre 2022 e 2023, teve lugar uma revisão da Diretiva relativa aos gestores de fundos de investimento alternativos (DGFIA) e do Regulamento relativo aos fundos europeus de investimento a longo prazo, a fim de os alinhar com a evolução do mercado e as práticas do setor, tal como acordado pelo Parlamento e pelo Conselho. Os atos revistos entraram em vigor e são agora acompanhados das medidas de execução

necessárias. Os efeitos das alterações legislativas propostas devem ser observados e avaliados de acordo com os princípios da iniciativa «Legislar Melhor». A Comissão considera que a próxima avaliação destas alterações do quadro de gestão de ativos da UE só será possível e adequada cinco anos após a conclusão da transposição.

Além disso, em 4 de dezembro de 2025, a Comissão adotou uma proposta para melhorar o funcionamento e a integração do mercado à escala da UE do setor da gestão de ativos (a proposta relativa ao Pacote de Integração e Supervisão do Mercado no âmbito da União da Poupança e dos Investimentos), eliminando os obstáculos decorrentes do direito nacional e da UE através de alterações da Diretiva Organismos de Investimento Coletivo em Valores Mobiliários, da DGFIA e do Regulamento relativo à distribuição transfronteiriça de fundos. A proposta simplifica a disponibilização transfronteiriça de fundos, facilita as operações dos gestores de ativos, cria um passaporte de depositário e reforça os poderes de convergência da Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA). Tendo em conta o alcance e a ambição da eliminação dos obstáculos, a Comissão considera que a proposta aborda as causas estruturais da concentração dos domicílios dos fundos e reforça os poderes de convergência da supervisão da ESMA. Está atualmente em negociações com o Parlamento e o Conselho.

Por último, a Comissão está a trabalhar na adoção da iniciativa da UE relativa aos fundos de capital de risco e de capital de crescimento. Esta iniciativa visa melhorar as condições de funcionamento dos gestores de fundos de capital de risco e de capital de crescimento da UE, bem como aumentar a sua competitividade, a fim de apoiar ainda mais a economia e as empresas inovadoras da UE. A iniciativa deverá resultar num conjunto de regras simplificadas, mais proporcionadas e eficazes em termos de custos, para ajudar os gestores de fundos de capital de risco e de capital de crescimento da UE a exercerem a sua atividade e a expandi-la, aumentando assim o financiamento disponível na UE. Consoante o resultado dos trabalhos de elaboração de políticas em curso, da avaliação de impacto e de outros fatores, a reforma poderá resultar em alterações técnicas da DGFIA, em especial no que respeita ao funcionamento dos gestores de fundos de investimento alternativos abaixo dos limiares e dos gestores de fundos de investimento alternativos de pequena e média dimensão autorizados ao abrigo da DGFIA, bem como em melhorias técnicas do Regulamento relativo aos fundos europeus de capital de risco.

Resposta ao ponto 129, recomendação 1, alínea b). A Comissão aceitou parcialmente a recomendação 1, alínea b), e tomou várias medidas pertinentes para dar resposta à recomendação do TCE.

Tal como salientado na resposta à recomendação 1, alínea a), em 4 de dezembro de 2025, a Comissão adotou a proposta relativa ao Pacote de Integração e Supervisão do Mercado no âmbito da União da Poupança e dos Investimentos. As atividades de medição e acompanhamento do desempenho vão além do conjunto necessariamente limitado de indicadores utilizado no plano de gestão da Direção-Geral da Estabilidade Financeira, dos Serviços Financeiros e da União dos Mercados de Capitais. A Comissão publica anualmente uma lista de indicadores para acompanhar a evolução dos mercados de capitais e os progressos na consecução dos objetivos da União dos Mercados de Capitais, que inclui, nomeadamente, indicadores sobre os fundos de investimento. Além disso, as revisões da DGFIA e das regras em matéria de prestação de informações de supervisão aplicáveis ao investimento coletivo em valores mobiliários ao abrigo da Diretiva (UE) 2024/927 melhorarão, a partir de 2027, a disponibilidade e a qualidade dos dados sobre os fundos de investimento e os seus gestores, facilitando assim o acompanhamento do desempenho desses intervenientes no mercado.

A ESMA procede continuamente à avaliação e à monitorização dos riscos no setor dos fundos de investimento, cujos resultados são publicados numa série de relatórios, como os relatórios *Trends, Risks and Vulnerabilities (TRV)* (tendências, riscos e vulnerabilidades), o *Risk Dashboard* (painel de riscos) e a série *Market Reports* (relatórios sobre os mercados). Neste contexto, a ESMA está a

desenvolver os *TRV Structural Market Indicators*, que disponibilizam indicadores estruturais relativos aos fundos de investimento para o Espaço Económico Europeu, a UE e por Estado-Membro, bem como dados provenientes dos registos mantidos pela ESMA. Por conseguinte, após rever o quadro em vigor, a Comissão considera que o atual conjunto de indicadores e de canais de publicação constitui um quadro adequado.

Resposta ao ponto 134, recomendação 3, alínea a). A Comissão aceitou parcialmente a recomendação 3, alínea a), e considera que foi executada no que diz respeito aos aspetos aceites. Em 24 de maio de 2023, a Comissão publicou a sua proposta de estratégia de investimento de retalho com o objetivo de capacitar os investidores não profissionais e assegurar que estes são adequadamente protegidos e incentivados a investir nos mercados de capitais. A estratégia abrange uma vasta gama de temas, nomeadamente a resolução de potenciais conflitos de interesses dos intermediários financeiros baseados em incentivos. O Parlamento e o Conselho chegaram a um acordo político provisório em 18 de dezembro de 2025.

O acordo introduz medidas para aumentar a confiança dos investidores não profissionais e melhorar a forma como interagem com os mercados financeiros, nomeadamente:

- reforçando as regras relativas à conceção dos produtos, a fim de assegurar que os produtos que não oferecem uma boa relação custo-benefício não sejam oferecidos ou vendidos a investidores não profissionais,
- ajudando a atenuar potenciais conflitos de interesses na distribuição de produtos de investimento, introduzindo salvaguardas mais rigorosas e de uma maior transparência nos casos em que os incentivos são permitidos, nomeadamente através de um teste dos incentivos,
- facilitando o acesso dos investidores não profissionais a produtos não complexos, amplamente diversificados e eficientes em termos de custos,
- disponibilizando aos investidores não profissionais informações claras e normalizadas sobre os produtos de investimento e atualizando as regras de divulgação de informações para a era digital,
- promovendo a utilização de terminologia normalizada e a apresentação dos custos, a fim de os tornar transparentes e comparáveis, ajudando assim os investidores a avaliar o valor dos produtos,
- assegurando que todos os clientes não profissionais recebem um resumo anual do desempenho da sua carteira de investimentos,
- protegendo os investidores não profissionais da comercialização enganosa, assegurando que as empresas são totalmente responsáveis pelas comunicações promocionais, incluindo as divulgadas através de redes sociais, celebridades ou outros terceiros que as empresas remunerem ou incentivem,
- reduzindo os encargos administrativos e melhorando a acessibilidade dos produtos e serviços para os investidores não profissionais sofisticados, tornando mais proporcionados os critérios de elegibilidade para se tornarem investidores profissionais,
- reforçando a cooperação em matéria de supervisão entre as autoridades nacionais e da UE, a fim de permitir uma aplicação adequada e eficaz das regras em toda a UE e combater a fraude e as práticas abusivas.

Na sequência da adoção formal do acordo provisório pelo Parlamento e pelo Conselho, espera-se que a estratégia de investimento de retalho reforce a proteção dos investidores não profissionais e melhore o seu acesso aos mercados de capitais.

Relatório Especial 06/2022: Direitos de propriedade intelectual da UE — A proteção não é completamente à prova de água

Resposta ao ponto 96, recomendação 1, alínea b). A Comissão tomou várias medidas para dar resposta à recomendação do TCE. A reformulação da Diretiva (UE) 2024/2823, de 23 de outubro de 2024, relativa à proteção legal de desenhos ou modelos, e o Regulamento (UE) 2024/2822, de 23 de outubro de 2024, que altera o Regulamento (CE) n.º 6/2002 relativo aos desenhos ou modelos comunitários e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2246/2002 da Comissão relativo às taxas a pagar ao Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia, entraram em vigor em 9 de dezembro de 2024.

No que respeita à legislação da UE no domínio das marcas, tanto o artigo 16.º, n.º 3, da diretiva reformulada como o novo artigo 19.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 6/2002, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) 2024/2822, alargam agora o âmbito dos direitos conferidos pelos desenhos ou modelos registados para combater as mercadorias de contrafação em trânsito na UE ou colocadas noutra situação aduaneira. Embora a diretiva reformulada ainda tenha de ser transposta pelos Estados-Membros até 9 de dezembro de 2027, a disposição do novo artigo 19.º, n.º 3, do regulamento relativo aos desenhos ou modelos da UE, com a última redação que lhe foi dada, já é aplicável desde 1 de maio de 2025. Quanto ao limiar de intervenção e à definição de pequenas remessas, em setembro de 2022, na sequência de uma análise exaustiva, a Comissão apresentou às autoridades aduaneiras dos Estados-Membros, aos titulares de direitos e aos representantes, para parecer, uma proposta de revisão da definição de pequenas remessas (através de um ato delegado, tal como previsto no Regulamento (UE) n.º 608/2013). Tendo em conta as preocupações e dúvidas relativamente ao aumento dos limiares manifestadas pelas autoridades aduaneiras dos Estados-Membros e pelos titulares de direitos, a Comissão decidiu retirar essa proposta. Alguns Estados-Membros mostraram-se favoráveis a uma alteração mais radical do procedimento aplicável às pequenas remessas do que o simples aumento dos limiares das quantidades. O procedimento para pequenas remessas faz parte da avaliação em curso do Regulamento (UE) n.º 608/2013. Os limiares de intervenção não estão previstos no atual regulamento, mas fazem parte da avaliação acima referida.

Resposta ao ponto 97, recomendação 2. A Comissão tomou várias medidas para dar resposta à recomendação do TCE e considera que a execução desta recomendação está em curso. Em 2022, deu início ao processo de avaliação com base no artigo 210.º do Regulamento sobre a marca da União Europeia. Um contratante externo apresentou um estudo de apoio à avaliação, que foi aceite pela Comissão em 17 de novembro de 2024, encontrando-se ainda pendente a decisão sobre a sua publicação. O estudo centra-se na avaliação das alterações introduzidas pelo Regulamento sobre a marca da União Europeia desde 2017, bem como na eficácia global e na relação custo-eficácia do processo de concessão de marcas da UE. O trabalho analítico subjacente à avaliação dos mecanismos de governação e das características relacionadas com o regime de taxas está também a ser realizado no âmbito desse processo. O documento de trabalho dos serviços da Comissão (SWD) relativo à avaliação do Regulamento sobre a marca da União Europeia, tal como exigido pelo artigo 210.º desse regulamento, está atualmente a ser elaborado pela Comissão, servindo o estudo de apoio de base à avaliação. Além disso, devido às reações dos utilizadores do sistema de marcas e dos Estados-Membros, a Comissão irá provavelmente ponderar a inclusão de determinadas disposições substantivas do Regulamento sobre a marca da União Europeia na avaliação. Tal inscreve-se num espírito de simplificação, de modo a que os resultados da avaliação captem todos os ângulos possíveis para uma eventual revisão do Regulamento sobre a marca da União Europeia.

Resposta ao ponto 101, recomendação 5, alínea a). A Comissão considera que esta recomendação foi totalmente executada.

A Comissão, juntamente com nove Estados-Membros voluntários, criou um subgrupo do Grupo de Peritos Aduaneiros em matéria de Controlos Aduaneiros e Gestão de Riscos para desenvolver critérios de risco comuns (CRC) para os direitos de propriedade intelectual (DPI) e verificar se estes podem

ser aplicados de forma eficiente e eficaz. O subgrupo elaborou um projeto de texto jurídico (decisão de execução da Comissão e anexos pertinentes) e testou-o em dois projetos-piloto: um utilizando dados históricos e o outro dados em tempo real, com controlos baseados nas ocorrências geradas pelos indicadores de risco propostos no projeto de CRC. Os resultados destes dois projetos-piloto, em especial do que envolveu controlos aduaneiros das declarações de importação em tempo real, foram, no entanto, dececionantes e não conduziram a muitas retenções. Uma das razões mencionadas pelos Estados-Membros foi o facto de não ter sido possível confirmar a validade dos indicadores de risco identificados para os DPI, o que significava que esses indicadores de risco não estavam suficientemente maduros para serem incorporados em CRC vinculativos.

Com base nos resultados dos trabalhos realizados até à data, o subgrupo concluiu que, de momento, seria prematuro avançar com a introdução de CRC vinculativos. No entanto, os Estados-Membros reconheceram a necessidade de melhorar a gestão dos riscos a nível europeu. Por conseguinte, propôs-se testar a utilização de listas consolidadas de dados relacionados com os riscos em matéria de DPI, permitindo aos Estados-Membros recolher e integrar essas listas no seu sistema de gestão dos riscos (por exemplo, operadores com antecedentes desfavoráveis), sem criar qualquer obrigação de as utilizar para efeitos de controlo. Essas listas devem ser integradas no sistema comum de gestão do risco (SGRA 2). Cada Estado-Membro contribuirá para preencher a lista, cabendo à Comissão consolidar os contributos numa lista comum para todos os Estados-Membros. Esta solução será uma medida temporária enquanto se aguarda a aplicação da abordagem reforçada de gestão comum dos riscos no âmbito do pacote de reforma aduaneira em curso, nomeadamente através da Plataforma de Dados Aduaneiros.

Resposta ao ponto 101, recomendação 5, alínea c). A Comissão considera que esta recomendação foi totalmente executada.

Através do Grupo de Peritos Aduaneiros, a Comissão recorda aos Estados-Membros que têm de registar os seus dados relativos às retenções de DPI no Sistema de Informação de Combate à Contrafação e à Pirataria (base de dados COPIS) dentro de um prazo específico, sublinhando simultaneamente a qualidade exigida da comunicação de dados.

No final de 2024, a Comissão encomendou um estudo externo de apoio à avaliação do Regulamento n.º 608/2013, que foi recentemente concluído. O estudo refere a questão do calendário para a comunicação de informações. Esse tema será igualmente abordado no âmbito da avaliação da Comissão sobre a aplicação do Regulamento (UE) n.º 608/2013, a fim de avaliar se um prazo obrigatório para a comunicação de informações melhoraria a qualidade e o calendário dessa comunicação.

Relatório Especial 07/2022: Instrumentos de internacionalização das PME: grande número de ações de apoio, mas coerência e coordenação insuficientes

Resposta ao ponto 90, recomendação 3, alínea a). Para os projetos da iniciativa *Startup Europe* geridos pelo Conselho Europeu da Inovação, que também têm uma ligação direta à política digital Connect, foram desenvolvidos indicadores para:

- o número de empresas em fase de arranque apoiadas pelo ecossistema criado pelo projeto,
- o número de ofertas de emprego criadas pelas empresas em fase de arranque apoiadas pelo ecossistema *Startup Europe*,
- as atividades desenvolvidas durante o período de vigência do projeto com o objetivo de prosseguir após o seu termo.

Além disso, a Comissão está a cooperar com o CEI para apoiar o seu trabalho de acompanhamento dos projetos *Startup Europe*. Tal inclui a comunicação de informações sobre os projetos, as

realizações, o acompanhamento dos indicadores-chave de desempenho, bem como as avaliações intercalares e finais que o CEI organiza.

Resposta ao ponto 90, recomendação 3, alínea c). Os critérios de avaliação e seleção do Horizonte Europa dão prioridade aos projetos que melhor cumpram três critérios de concessão pertinentes: excelência, impacto e qualidade e eficiência da execução (nos termos do artigo 28.º, n.º 1, do Regulamento Horizonte Europa). Estes três critérios de concessão garantem que os projetos contribuem para os seguintes objetivos e têm o maior impacto possível na sua prossecução: i) reforçar a presença no mercado das empresas europeias em fase de arranque no domínio das tecnologias digitais estratégicas e da inovação de tecnologia profunda, ii) ligar as empresas em fase de arranque aos ecossistemas, comunidades e potenciais novos mercados locais e europeus, e iii) expandir as capacidades para fazer corresponder soluções tecnológicas e empresas em fase de arranque de tecnologia profunda a oportunidades de investimento e de crescimento. Tal assegurará que os projetos financiados reúnem as empresas em fase de arranque que mais contribuem para o crescimento e o emprego. Nos convites à apresentação de propostas relacionados com a iniciativa *Startup Europe*, a Comissão salienta que é importante que uma proposta de projeto descreva de que forma ajudará as empresas em fase de arranque a aproveitar e desenvolver plenamente o seu potencial e competitividade.

Relatório Especial 08/2022: Apoio do FEDER à competitividade das PME— As insuficiências de conceção diminuem a eficácia do financiamento

Resposta ao ponto 80, recomendação 2, alínea a). A Comissão não aceitou a recomendação 2, alínea a).

A Comissão concorda que os critérios de seleção devem ser suficientemente ambiciosos, mas não concorda que os procedimentos concorrenciais sejam sempre a opção adequada para o apoio às pequenas e médias empresas. A base jurídica deixa às autoridades de gestão a liberdade de escolher o procedimento de seleção que considerem mais adequado para maximizar a contribuição do financiamento da UE em relação a cada situação, programa ou às suas práticas administrativas habituais. As autoridades de gestão podem optar por procedimentos concorrenciais ou não concorrenciais [como disposto no considerando 60 do Regulamento (UE) 2021/1060], numa base casuística, tendo em conta as vantagens e desvantagens de cada método.

Relatório Especial 09/2022: Despesas relativas ao clima no orçamento da UE para 2014-2020: os números são inferiores ao comunicado

Resposta ao ponto 58, recomendação 1. A Comissão pretende medir sistematicamente os contributos da Política Agrícola Comum (PAC) da forma mais fiável possível e com base em dados científicos, tendo simultaneamente em conta que se impõe uma metodologia de aplicação simples e que convém evitar encargos administrativos indevidos. Em janeiro de 2026, a Comissão publicou um estudo sobre o acompanhamento orçamental do contributo da Política Agrícola Comum para as alterações climáticas. A atual metodologia de acompanhamento estima um contributo positivo para o clima que está, de um modo geral, em consonância com os coeficientes de ponderação estabelecidos no artigo 100.º do Regulamento (UE) 2021/2115, em especial para os pagamentos diretos e as zonas com condicionalismos naturais ou outros condicionalismos locais específicos.

Para o próximo período de programação, os coeficientes de ponderação de 40 % e 100 % atualmente previstos para os domínios de intervenção relacionados com a agricultura são os que estão mais estreitamente alinhados com os contributos positivos das despesas da PAC determinados com base

na nova metodologia do estudo. As conclusões do estudo apoiam amplamente a nova metodologia descrita na proposta de regulamento relativo ao desempenho.

Resposta ao ponto 60, recomendação 2, alínea a). A Comissão não aceitou esta recomendação.

Todos os atos de base dos programas do orçamento da UE impõem a conformidade com uma versão adequada e adaptada do princípio de «não prejudicar significativamente», e a Lei Europeia em matéria de Clima exige que a Comissão avalie, antes da adoção, a coerência de qualquer projeto de medida ou proposta legislativa (incluindo propostas orçamentais) com o objetivo de neutralidade climática da UE para 2050 e com as metas climáticas da UE para 2030 e 2040. Por conseguinte, a Comissão considera que não seria pertinente alargar a metodologia de integração das questões climáticas de modo a abranger o impacto negativo, tal como proposto pelo TCE, nomeadamente tendo em conta os encargos adicionais que tal imporia a todos os intervenientes relevantes.

Resposta ao ponto 63, recomendação 3. A Comissão considera que esta recomendação foi totalmente executada.

A Comissão tomou várias medidas para comunicar informações sobre o impacto do orçamento da UE nas metas em matéria de clima nos relatórios anuais sobre a gestão e a execução (RAGE) de 2023 e 2024. Para esses anos, os RAGE comunicam informações sobre as poupanças devido à eficiência energética, por ano, em edifícios privados e públicos, as emissões de CO_2 evitadas por ano e a capacidade instalada de energias renováveis, e agregam os resultados de vários programas do orçamento da UE. No entanto, a ausência de indicadores harmonizados e agregáveis em todos os programas do orçamento impede a Comissão de alargar o âmbito deste acompanhamento do impacto.

A proposta de regulamento relativo ao desempenho para o quadro financeiro plurianual 2028-2034 estabelece o quadro de desempenho para o acompanhamento das despesas e do desempenho em todos os programas e atividades do orçamento da UE. Este quadro inclui uma lista comum de áreas de intervenção, coeficientes e indicadores para permitir o acompanhamento das despesas e do desempenho relacionados com a atenuação das alterações climáticas e a adaptação às mesmas. No que respeita à atenuação das alterações climáticas, um dos principais indicadores é o das emissões de gases com efeito de estufa evitadas, que foi incluído nas áreas de intervenção pertinentes e que permitirá agregar este importante resultado em todo o orçamento da UE.

Relatório Especial 10/2022: O LEADER e o desenvolvimento local de base comunitária facilitam a participação local, mas os benefícios adicionais não estão suficientemente demonstrados

Resposta ao ponto 84, recomendação 1, alínea e). A Comissão aceitou parcialmente a recomendação, sob reserva da sua viabilidade em termos de recolha de dados e da existência de uma definição comum de «tarefas legais».

A Comissão examinou com o seu contratante a possibilidade de avaliar a utilização dos fundos do LEADER para financiar as tarefas legais dos organismos da UE, nacionais, regionais ou locais, no âmbito do estudo de apoio à avaliação dos custos e benefícios da execução do LEADER, publicado em 9 de novembro de 2023. O exame revelou que uma análise das tarefas legais não era viável devido à falta de uma definição e compreensão comuns do que está abrangido por essas tarefas, bem como à indisponibilidade de dados para essa análise. Por conseguinte, a Comissão considera que deu um seguimento adequado à recomendação no que respeita à parte que aceitou, uma vez que examinou a viabilidade de realizar essa análise antes de concluir que não é viável.

Resposta ao ponto 84, recomendação 2. A Comissão tomou várias medidas para dar resposta à recomendação do TCE.

A avaliação *ex post* do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) e do Fundo de Coesão para o período de programação de 2014-2020 (documento de trabalho dos serviços da Comissão e síntese) constatou que as autoridades de gestão adaptaram as medidas aos contextos locais e que o apoio foi, em grande medida, pertinente para dar resposta às necessidades contínuas e emergentes dos beneficiários ao longo do período de programação. Os instrumentos territoriais integrados, como os investimentos territoriais integrados e o desenvolvimento local de base comunitária (DLBC), foram considerados amplamente eficazes na aplicação de uma perspetiva territorial para orientar os recursos do FEDER e na promoção da governação a vários níveis e de uma abordagem integrada e multissetorial para o desenvolvimento de estratégias territoriais.

O estudo dos instrumentos territoriais, que contribui para a avaliação *ex post* dos programas da política de coesão de 2014-2020 financiados pelo FEDER, deveria ter sido publicado em 2025. O DLBC baseou-se na abordagem LEADER ao desenvolvimento rural, no âmbito da qual os grupos de ação local (GAL) desempenham um papel de liderança ascendente no desenvolvimento local. Embora a utilização do LEADER, financiado pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural, seja obrigatória para todos os Estados-Membros, a utilização de outros fundos, incluindo os fundos da política de coesão, é voluntária. A grande maioria dos GAL de DLBC (574) eram rurais e todos já tinham funcionado como GAL do LEADER durante, pelo menos, um período de programação anterior.

Um dos fatores mais importantes que levaram os GAL a adotar o DLBC foi a experiência positiva anterior com o LEADER em 2007-2013, que incluiu a existência de estruturas de execução eficazes e de equipas experientes com vontade de prosseguir o seu trabalho. No caso do DLBC nas zonas rurais, a coerência foi facilitada pelo facto de os GAL poderem tirar partido da sua experiência na conceção de quadros estratégicos para o LEADER em períodos de programação anteriores (Inforegio — Avaliações do período de programação 2014-2020).

O documento de trabalho dos serviços da Comissão relativo à avaliação *ex post* do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP) para o período de programação de 2014-2020 concluiu que o DLBC financiado pelo FEAMP envolveu eficazmente as partes interessadas locais através de grupos de ação local da pesca, promovendo assim o desenvolvimento inclusivo e o reforço das capacidades locais. Apesar de orçamentos relativamente modestos, apoiou mais de 14 000 projetos, criando emprego, empresas e parcerias, e promovendo simultaneamente a sustentabilidade e a inovação. O DLBC reforçou o papel da pesca nas economias locais e ajudou a aproximar as políticas da UE das comunidades costeiras. O documento de trabalho dos serviços da Comissão relativo à avaliação será publicado no segundo trimestre de 2026, pelo que a data prevista para a sua conclusão foi revista em conformidade.

Relatório Especial 11/2022: Proteger o orçamento da UE — É necessário utilizar melhor a lista negra

Resposta ao ponto 93, recomendação 2, ponto 2. A Comissão, sob a égide do seu Conselho de Administração Institucional, iniciou uma ação de supervisão institucional do funcionamento eficaz do Sistema de Deteção Precoce e de Exclusão (EDES) da UE. Tal incluiu, em especial, o seguimento dado aos relatórios e recomendações do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) respeitantes à deteção precoce ou exclusão e ao seguimento dado às recomendações da instância.

A Comissão prevê também a supervisão institucional em relação aos inquéritos em curso do OLAF e da Procuradoria Europeia[1], respeitando plenamente os eventuais requisitos de confidencialidade. As funções do gestor orçamental competente e da instância do EDES na harmonização da resposta às situações de exclusão não devem ser afetadas.

No que diz respeito à utilização de fontes de dados disponíveis para identificar casos de exclusão, a Comissão estudará a possibilidade de supervisionar o trabalho do gestor orçamental competente aquando do registo das informações sobre potenciais casos de exclusão nas bases de dados pertinentes. No que respeita aos dados do sistema de gestão de irregularidades (SGI), os registos são disponibilizados quando o gestor orçamental competente encontrar um resultado positivo no sistema e solicitar mais informações.

A Comissão observa igualmente que, ao contrário dos relatórios do OLAF ou das notificações da Procuradoria Europeia, que recomendam frequentemente a imposição de uma medida do EDES, as outras fontes de dados referidas (SGI, resultados finais de auditorias, decisões em matéria de concorrência e notificações dos parceiros de execução) não recomendam, pela sua natureza, a adoção de tal medida e, por conseguinte, não exigem intrinsecamente um acompanhamento ao nível das empresas. Em consonância com a natureza descentralizada do orçamento da UE, o gestor orçamental competente tem de verificar se a entidade em causa representa um risco para o orçamento da UE e se esse risco justifica uma medida do EDES. A Comissão supervisiona continuamente a aplicação das recomendações da instância do EDES.

Resposta ao ponto 93, recomendação 2, ponto 3. A Comissão aceitou parcialmente a recomendação 2, ponto 3, e considera que foi executada no que diz respeito às partes que foram aceites.

A Comissão não se baseia apenas em declarações sob compromisso de honra. Para além da verificação dessas declarações, a Comissão prevê algumas salvaguardas *ex post*. Concretamente, a Comissão exige que o gestor orçamental competente verifique a base de dados do EDES em todas as fases dos procedimentos antes da assinatura do contrato. Os controlos *ex post* são igualmente assegurados através de avisos de bloqueio no ABAC ligados a entidades excluídas antes de serem efetuados os pagamentos. O sistema também alertará os gestores orçamentais competentes caso tenha sido introduzida no EDES uma deteção precoce. Assim, os gestores orçamentais podem ser informados, no decurso da execução do contrato, de questões relacionadas com as contrapartes da UE com as quais têm uma relação contratual em curso.

No entanto, a Comissão estudará a possibilidade de criar um balcão único para as autoridades dos Estados-Membros, com o objetivo de tirar partido dos dados pertinentes disponíveis do EDES, da Arachne e ligados ao SUMMA (a aplicação que substitui o ABAC como sistema de informação financeira central), a fim de assegurar a máxima proteção do orçamento da UE através de ferramentas e técnicas de interconexão, alimentação cruzada e baseadas em IA. A este respeito, a Comissão desenvolveu um serviço Web para ajudar os sistemas das organizações externas, como os dos parceiros de execução e dos Estados-Membros, a aceder à base de dados do EDES. Tal mostra que as interligações com outros sistemas estão a ser desenvolvidas e serão gradualmente alargadas a mais ferramentas e plataformas. Além disso, a Comissão está a planear a futura interligação com a Arachne+, que melhorará ainda mais as capacidades do sistema.

Resposta ao ponto 93, recomendação 2, ponto 4. A Comissão continua a atualizar as suas orientações institucionais sobre o EDES e elaborou orientações *ad hoc* para dar resposta a situações específicas (ou seja, a utilização dos relatórios do OLAF, o impacto das decisões de exclusão nos

[1] A referência a «inquéritos do OLAF em curso» deve ser entendida como uma referência a medidas administrativas cautelares destinadas a proteger os interesses financeiros da União, tal como descrito no artigo 7.º, n.º 6, do Regulamento n.º 883/2013 (Regulamento OLAF).

compromissos jurídicos em curso), a fim de maximizar a eficácia dos procedimentos do EDES; elaborará também novas orientações sobre a utilização do EDES.

Resposta ao ponto 93, recomendação 2, ponto 5. A Comissão continuará a promover a sensibilização para o EDES, nomeadamente no âmbito de outras instituições e organismos da UE, das autoridades dos Estados-Membros e dos parceiros de execução. A Comissão esforça-se por aumentar a sensibilização para o EDES através de diferentes ações, incluindo a organização de um seminário de um dia para todos os serviços da Comissão, comunicações com os órgãos e organismos de outras instituições, artigos na intranet da Comissão e formação *ad hoc* para diferentes públicos. A seu tempo, as autoridades dos Estados-Membros receberão formação sobre a aplicação do sistema à gestão partilhada destinada aos fundos e programas financiados a partir de janeiro de 2028. No que respeita à cooperação com os parceiros de execução, a Comissão gostaria de salientar que as disposições existentes já proporcionam um elevado nível de proteção do orçamento da UE sem implicar uma utilização obrigatória do EDES. Nos termos do artigo 157.º do Regulamento Financeiro, os parceiros de execução devem assegurar um nível de proteção equivalente.

Por conseguinte, a Comissão considera que esta recomendação foi totalmente executada.

Resposta ao ponto 95, recomendação 3. A Comissão considera que esta recomendação foi executada e não se baseia apenas na autonomia administrativa dos parceiros.

Embora a gestão indireta se baseie na confiança nos sistemas, nas regras e nos procedimentos dos parceiros de execução, esses parceiros só são incumbidos da execução de fundos após uma avaliação *ex ante* confirmar que os seus sistemas conseguem detetar e resolver situações de exclusão (em conformidade com o artigo 138.º do Regulamento Financeiro), irregularidades e fraude. Nos casos em que os sistemas são parcialmente conformes, a Comissão aplica medidas de supervisão específicas para salvaguardar os interesses financeiros da UE. Além disso, o modelo de acordo de contribuição incorpora cláusulas executórias relativas à exclusão do acesso ao financiamento (artigo 20.º das condições gerais aplicáveis aos acordos de contribuição), bem como obrigações gerais de comunicação de informações. Essas obrigações incluem informar, sem demora, a Comissão sobre os casos de fraude e irregularidades confirmados e o respetivo acompanhamento, bem como quaisquer informações relativas a casos suspeitos de fraude, corrupção ou outra atividade ilegal que prejudique os interesses financeiros da UE (artigo 2. 6, das condições gerais aplicáveis aos acordos de contribuição). Estas informações podem ser utilizadas pela Comissão Europeia para o EDES. Além disso, nos termos dos artigos 11.º e 12.º das condições gerais aplicáveis aos acordos de contribuição, a Comissão reserva-se o direito de suspender o prazo de pagamento/acordo de contribuição, ou de denunciar o acordo de contribuição, em caso de incumprimento de obrigações substanciais (como as previstas nos artigos 2.º e 20.º), assegurando assim a responsabilização e o acompanhamento. Por conseguinte, o quadro assenta em dois elementos fundamentais: em primeiro lugar, a confiança em sistemas previamente avaliados através da avaliação por pilares e, em segundo lugar, obrigações contratuais e mecanismos de execução rigorosos. Para as ações de ajuda humanitária, as referências aos artigos específicos do acordo de contribuição correspondem às disposições equivalentes contidas no acordo de contribuição para a ajuda humanitária.

Resposta ao ponto 97, recomendação 5, ponto 3. A Comissão continuará a desenvolver o sistema informático integrado para a exploração de dados e a pontuação dos riscos (Arachne), que disponibilizou às autoridades dos Estados-Membros que executam o orçamento da UE. Esses desenvolvimentos incluirão novas características e funções, como um módulo *ex ante*, desenvolvimentos com base na CAP e novos indicadores de risco, a fim de ter em conta os dados relativos aos beneficiários efetivos.

A Comissão procurará igualmente melhorar a convivialidade do sistema e, na medida em que os dados nacionais sejam disponibilizados pelos Estados-Membros, a sua interoperabilidade com outras fontes de dados nacionais e da UE relevantes para a execução do orçamento da UE. O Regulamento

(UE, Euratom) 2024/2509, de 23 de setembro de 2024, relativo às regras financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (reformulação) cria uma base jurídica e introduz medidas abrangentes para uma ferramenta modernizada de exploração de dados e de pontuação dos riscos («Arachne+»), a fim de proteger melhor os interesses financeiros da UE a partir de 2028 (com base na experiência da ferramenta «Arachne» preexistente). A nova ferramenta aplicar-se-á a todos os modos de gestão e será baseada numa arquitetura informática moderna, beneficiando, em especial, da interoperabilidade e da inteligência artificial (IA). Embora a utilização da futura ferramenta seja atualmente voluntária, as instituições e organismos da UE, os Estados-Membros e as entidades que executam o orçamento da UE serão obrigados a alimentar a ferramenta com dados pertinentes a partir de 2028. Numa declaração conjunta de 7 de dezembro de 2023, a Comissão, o Conselho e o Parlamento comprometeram-se a analisar e a voltar a debater a utilização obrigatória da ferramenta para os quadros financeiros plurianuais pós-2027, com base numa avaliação da Comissão do estado de preparação da ferramenta até ao final de 2027.

Resposta ao ponto 97, recomendação 5, ponto 4. A Comissão é responsável por disponibilizar as decisões de exclusão da UE na base de dados do EDES e procura promover a ferramenta tanto quanto possível. A Comissão continua a promover a utilização do sistema informático integrado Arachne+ para a exploração de dados e a pontuação dos riscos através de cursos de formação específicos, da presença em conferências, do grupo de trabalho da Comissão e do grupo de peritos dos Estados-Membros. O grupo de peritos da Comissão foi criado pela Decisão C(2024) 7889 da Comissão, de 20 de novembro de 2024, para estabelecer uma cooperação estreita e permanente entre a Comissão e os Estados-Membros, centrando-se nos quatro critérios principais da avaliação do grau de preparação, ou seja, indicadores de risco, interoperabilidade, proteção de dados e IA. O grupo é composto por representantes dos Estados-Membros nos domínios das finanças, da auditoria, da governação de dados ou do desenvolvimento informático. Os representantes do TCE atuam na qualidade de observadores.

Resposta ao ponto 97, recomendação 5, ponto 5. No contexto da reformulação do Regulamento Financeiro, a Comissão apresentou uma proposta em consonância com esta sub-recomendação específica. Por conseguinte, no que diz respeito aos dados da UE, pode considerar-se que a sub-recomendação foi executada a partir da data em que a reformulação do Regulamento Financeiro entrou em vigor (30 de setembro de 2024).

Relatório Especial 12/2022: Durabilidade no desenvolvimento rural — A maioria dos projetos mantém-se operacional durante o período necessário, mas há margem para alcançar resultados duradouros a mais longo prazo

Resposta ao ponto 70, recomendação 3, alínea a). A Comissão considera que esta recomendação foi executada.

Em 14 de dezembro de 2023, a Comissão organizou o seminário da rede da PAC da UE sobre a durabilidade dos investimentos | Rede da PAC da UE para Estados-Membros, beneficiários e avaliadores. O seminário visava, nomeadamente, identificar abordagens pertinentes e fontes de informação para avaliar a continuação do funcionamento dos projetos financiados pela UE.

O relatório dos principais resultados está disponível no sítio Web dedicado ao efeito: *Highlights report — Durability of Investments Workshop* (Relatório dos principais resultados — Seminário sobre a durabilidade dos investimentos). A Comissão apresentou os resultados do seminário, incluindo as boas práticas dos Estados-Membros, na reunião do grupo de peritos para a aplicação do Regulamento Planos Estratégicos da PAC, em 28 de junho de 2024. No seguimento da reunião do grupo de peritos, em 4 de dezembro de 2024, a Comissão partilhou uma nota com os Estados-Membros que resume os resultados do seminário da rede da PAC da UE sobre a durabilidade dos investimentos, realizado

em 14 de dezembro de 2023, e os contributos escritos dos Estados-Membros para as questões a debater.

Resposta ao ponto 70, recomendação 3, alínea b). A Comissão considera que esta recomendação foi executada.

Com base nos resultados do seminário da rede da PAC da UE sobre a durabilidade dos investimentos, que teve lugar em 14 de dezembro de 2023 (*Highlights report — Durability of Investments Workshop* |Rede da PAC da UE), a Comissão identificou desafios e fatores de risco no que diz respeito à durabilidade dos investimentos e partilhou os resultados do seminário com os Estados-Membros durante a reunião do grupo de peritos sobre a aplicação do Regulamento Planos Estratégicos da PAC, em 28 de junho de 2024. No seguimento da reunião do grupo de peritos, em 4 de dezembro de 2024, a Comissão partilhou com os Estados-Membros uma nota que resume os resultados do seminário da rede da PAC da UE sobre a durabilidade dos investimentos, realizado em 14 de dezembro de 2023, incluindo os fatores de risco, e os contributos dos Estados-Membros por escrito para as questões a debater.

Relatório Especial 13/2022: Livre circulação na UE durante a pandemia de COVID-19 — Escrutínio insuficiente dos controlos nas fronteiras internas e ações descoordenadas dos Estados-Membros

Resposta ao ponto 80, recomendação 1, alínea e). A Comissão não aceitou a recomendação 1, alínea e).

A Comissão tomou medidas para melhorar a legislação em vigor, mais especificamente propondo alterações abrangentes do Código das Fronteiras Schengen, que entraram em vigor em julho de 2024. O Código das Fronteiras Schengen revisto inclui, nomeadamente, um limiar para os Estados-Membros provarem a proporcionalidade e a necessidade dos controlos nas fronteiras internas, o que aumenta a duração desses controlos, bem como modelos para as notificações e para o relatório ex *post*, o que já melhorou a sua qualidade. Foram também adotados os atos de execução necessários que estabelecem um modelo uniforme para as notificações e para o relatório *ex post*.

A recomendação 1, alínea e), não foi aceite, uma vez que aconselha a Comissão a aplicar medidas coercivas. Tal interfere com o poder discricionário da Comissão no que diz respeito à sua política de execução e à necessidade de decidir se deve ou não, e quando, iniciar um procedimento por infração ou recorrer ao Tribunal de Justiça. Este aspeto é igualmente explicado de forma mais pormenorizada na Comunicação «Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação».

Relatório Especial 14/2022: Resposta da Comissão à fraude na Política Agrícola Comum — É tempo de cultivar soluções

Resposta ao ponto 112, recomendação 2, alínea c). A Comissão considera que esta recomendação foi executada.

A Comissão recolheu informações de 25 Estados-Membros sobre as novas tecnologias, incluindo a IA, e a sua utilização em operações antifraude. Tal foi feito através de um questionário que fazia parte de um estudo realizado por um contratante externo para adaptar a avaliação horizontal do risco de fraude da PAC. A análise anonimizada das respostas salientou a utilização generalizada da Arachne, do sistema de identificação das parcelas agrícolas e do sistema de vigilância de superfícies como ferramentas antifraude fundamentais. As respostas referiram também *software* baseado na IA utilizado para o reconhecimento e a análise de fotografias com geomarcação, bem como um projeto-piloto de *software* de IA utilizado para avaliar a análise inicial dos pedidos.

O resumo das respostas dos Estados-Membros foi apresentado na 18.ª Conferência dos Organismos Pagadores, realizada em Bruxelas, em 7 de outubro de 2025. A apresentação permitiu o debate e promoveu a partilha de boas práticas sobre a utilização de ferramentas de IA na prevenção da fraude.

No contexto da ação 12 da Estratégia Antifraude da Comissão, o Programa Antifraude da União gerido pelo OLAF ajuda as autoridades dos Estados-Membros a criar e melhorar ferramentas baseadas na IA ou relacionadas com a IA. Por exemplo, no convite à apresentação de propostas de assistência técnica para 2024, foram concedidas várias subvenções às autoridades dos Estados-Membros para a aquisição de *software* de desenvolvimento de informações e de sistemas de análise de dados baseados em IA. Além disso, o OLAF colaborou com os Estados-Membros numa iniciativa técnica que abrange os aspetos da prevenção e da investigação da luta contra a fraude, com o objetivo estratégico de criar um «conjunto de instrumentos digitais antifraude». A iniciativa centrou-se em três vertentes de trabalho principais:

- a utilização da IA para fins de investigação,
- métodos analíticos para a deteção de fraudes proativa e baseada em dados,
- ligação de diferentes fontes de dados.

Em maio de 2025, no final de um seminário de três dias, os participantes dos Estados-Membros e os intervenientes no combate à fraude da Comissão Europeia definiram três mandatos, cada um com resultados concretos a alcançar (soluções como ferramentas de IA e instruções que serão integradas no conjunto de instrumentos). Em junho de 2026, os Estados-Membros e os intervenientes no combate à fraude da UE reúnem-se por ocasião do 2.º seminário sobre instrumentos digitais antifraude para analisar os progressos realizados na execução dos mandatos adotados em maio de 2025 e debater novos projetos.

Relatório Especial 15/2022: Boa conceção das medidas para alargar participação no Horizonte 2020, mas sustentabilidade das mudanças dependerá sobretudo dos esforços das autoridades nacionais

Resposta ao ponto 94, recomendação 3. A Comissão considera que esta recomendação foi executada. A Comunicação sobre as sinergias entre os programas Horizonte Europa e FEDER foi adotada pela Comissão e publicada no Jornal Oficial em 4 de novembro de 2022 [EUR-Lex — 52022XC1104(02) — PT — EUR-Lex].

Resposta ao ponto 96, recomendação 4, alínea c). A Comissão considera que esta recomendação foi executada.

Todos os beneficiários dos projetos são obrigados a apresentar informações sobre as suas realizações e os resultados dos projetos, sendo essas informações depois disponibilizadas de forma simples e aberta na plataforma do Serviço Comunitário de Informação sobre Investigação e Desenvolvimento (CORDIS) da Comissão Europeia, acessível ao público. Além disso, no âmbito do programa de trabalho do Horizonte Europa para 2023-2024 (p. 37), foi lançado um novo convite especial à apresentação de propostas, que visa especificamente as ações de alargamento da participação, denominado *Dissemination and Exploitation Support Facility* (HORIZON-WIDERA-2023-ACCESS-05). O convite foi encerrado em 28 de setembro de 2023. O vencedor selecionado de entre nove propostas elegíveis ajudará os beneficiários de ações de alargamento da participação a divulgar os seus resultados de forma mais ampla. Outra atividade, que está a ser preparada em cooperação com a Agência de Execução para a Investigação desenvolverá uma abordagem mais diversificada, aprofundada e direcionada às histórias de sucesso. Os projetos em curso serão analisados especificamente a fim de escolher algumas histórias de sucesso concretas que serão depois comunicadas de várias formas menos habituais (ou seja, testemunhos de partes interessadas,

apresentações não só dos beneficiários do projeto, mas também da sociedade ou da administração) para demonstrar as suas realizações e o seu impacto na sociedade a um público alargado.

Resposta ao ponto 99, recomendação 5, alínea a). A Comissão considera que foi dada resposta à recomendação 5, alínea a), no sentido de reforçar o acompanhamento das medidas de alargamento da participação.

No caso do agrupamento, a ação-chave que apoia o reforço das capacidades com financiamento complementar de outras fontes, os coordenadores devem documentar os progressos realizados ao longo de uma série de indicadores-chave de desempenho que são resumidos no relatório de execução da Agência de Execução para a Investigação relativo ao agrupamento. Para os outros instrumentos de alargamento da participação, os ICD são estabelecidos ao nível das convenções de subvenção, a fim de ter em conta as características das diferentes ações.

Resposta ao ponto 99, recomendação 5, alínea b). A Comissão e a Agência de Execução para a Investigação dão seguimento às estatísticas (por exemplo, quantos projetos de alargamento da participação beneficiaram de outras ações de alargamento da participação), prosseguem com inquéritos anuais (que também incluem projetos que terminaram) e publicam histórias de sucesso que destacam projetos concluídos. Além disso, a vertente de Alargamento (WIDERA) do programa de trabalho do Horizonte Europa para 2026-2027 introduz um novo convite à apresentação de propostas — *Teaming for Synergies* — enquanto ação de sinergia destinada aos centros de excelência no âmbito do agrupamento existentes financiados ao abrigo de anteriores convites à apresentação de propostas de agrupamento. Por último, no caso do agrupamento, os coordenadores de todos os projetos de agrupamento concluídos e em curso participam no *Teaming Club* para partilhar boas práticas e experiências.

Relatório Especial 19/2022: Aquisição de vacinas contra a COVID-19 pela UE — Doses suficientes após dificuldades iniciais, mas avaliação insuficiente do desempenho do processo

Resposta ao ponto 81, recomendação 2, alínea a). O Regulamento-Quadro de Emergência, adotado em 2022, prevê o quadro jurídico para a contratação pública de contramedidas médicas a nível europeu em caso de emergência de saúde pública. Dado que o regulamento não foi ativado até à data, ainda não foi objeto do reexame previsto no seu artigo 16.º. No entanto, ao longo do tempo, a Comissão avaliou os riscos relacionados com a estratégia de aquisição e está a elaborar um documento específico que resume as medidas tomadas para a avaliação dos riscos dessa estratégia. A Comissão finalizou este documento em 27 de maio de 2026, pelo que considera que a recomendação foi executada.

Resposta ao ponto 81, recomendação 2, alínea b). A data prevista para a conclusão desta recomendação foi revista para 31 de dezembro de 2026, uma vez que os testes de esforço das orientações sobre contratação em situações de crise exigem que estas orientações sejam elaboradas e aprovadas primeiro, o que está atualmente previsto para o final do primeiro semestre de 2026.

A Comissão só poderá preparar o teste de esforço de forma eficiente quando as orientações finais estiverem em vigor. De salientar também que, em consonância com as orientações e as obrigações contratuais, são normalmente necessários pelo menos seis meses para conceber, planear e executar esses exercícios. Atualmente, a Comissão concluiu todos os trabalhos preparatórios necessários para assegurar a organização atempada do teste de esforço. O exercício foi incluído no planeamento de exercícios da Comissão. Foi celebrado um contrato para assegurar o apoio externo necessário ao desenvolvimento e à logística do exercício.

Relatório Especial 20/2022: Ação da UE para combater a pesca ilegal — Existem regimes de controlo, mas são enfraquecidos pela disparidade de controlos e sanções entre os Estados-Membros

Resposta ao ponto 98, recomendação 1, alínea b). As alterações do Regulamento (CE) n.º 1010/2009 da Comissão relativo à pesca ilegal, não declarada e não regulamentada, adotadas em 22 de novembro de 2023, incluíram a utilização obrigatória de critérios de risco determinados a nível da UE.

A Comissão, em cooperação com os Estados-Membros e a Agência Europeia de Controlo das Pescas, prossegue os seus trabalhos sobre a identificação de alertas de risco automatizados e os desenvolvimentos informáticos relacionados com esses alertas, bem como sobre a automatização de determinados controlos no contexto do CATCH (sistema informático de certificados de captura). Os critérios de risco revistos estão refletidos no Regulamento de Execução (UE) 2025/1522 da Comissão, o que os torna obrigatórios para os Estados-Membros. A Comissão está atualmente a trabalhar no desenvolvimento de novas orientações para os controlos e verificações, a partilhar com os Estados-Membros em 2026.

No que diz respeito aos relatórios bienais dos Estados-Membros sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1010/2009 da Comissão [artigo 55.º do Regulamento (CE) n.º 1005/2008 do Conselho], a Comissão analisou a forma como os critérios de risco foram aplicados por quase todos os 27 Estados-Membros no período de 2018-2021 e emitiu recomendações (através de cartas de seguimento) aos Estados-Membros. A análise para 2022-2023 está atualmente em curso e será concluída em 2026. O Regulamento de Execução (UE) 2025/1522 da Comissão altera também o artigo 32.º do Regulamento (CE) n.º 1010/2009 da Comissão, que contém as obrigações de comunicação e de avaliação, que incluem, nomeadamente, os riscos identificados através da aplicação dos critérios da União e os resultados das atividades de verificação efetuadas para fazer face a esses riscos. Tal deve ser comunicado de dois em dois anos nos relatórios bienais dos Estados-Membros. Por conseguinte, a autodeclaração por parte dos Estados-Membros nos relatórios bienais a apresentar em 2028 (abrangendo o período de 2026-2027) permitirá à Comissão verificar se os controlos e verificações se centraram nos critérios de risco revistos. No entanto, se necessário, podem ser realizados no sistema CATCH controlos específicos da utilização da verificação no caso de alertas com base em indicadores de risco antes de 2028.

Resposta ao ponto 98, recomendação 1, alínea c). A Comissão aceitou parcialmente a recomendação 1, alínea c).

No que diz respeito aos relatórios bienais dos Estados-Membros sobre a aplicação do Regulamento (CE) n.º 1010/2009 da Comissão (artigo 55.º do Regulamento (CE) n.º 1005/2008 do Conselho), a Comissão analisou a forma como os controlos e verificações foram aplicados por quase todos os 27 Estados-Membros no período de 2018-2021 e enviou cartas de seguimento. A análise para 2022-2023 está atualmente em curso e será concluída em 2026. Em 2025, foi iniciado um procedimento de infração contra um Estado-Membro pela não realização de verificações obrigatórias de remessas de produtos da pesca provenientes de países terceiros. A Comissão está atualmente a analisar as informações adicionais fornecidas pelo Estado-Membro em causa e decidirá sobre as próximas etapas.

Relatório Especial 21/2022: Avaliação da Comissão dos planos nacionais de recuperação e resiliência — Globalmente adequada, mas subsistem riscos ligados à execução

Resposta ao ponto 113, recomendação 1, alínea a). Desde que aceitou a recomendação de melhorar os procedimentos de avaliação dos planos nacionais de recuperação e resiliência (PRR), a Comissão atualizou as suas orientações destinadas aos Estados-Membros e a sua documentação interna. Essas atualizações asseguram um conjunto coerente de critérios de avaliação para os planos e para as suas revisões. A Comissão reconhece que, dadas as diferenças entre os planos em termos de substância, dimensão e especificidades, a avaliação tem necessariamente uma forte dimensão qualitativa, dependendo do contexto específico e do calendário de cada revisão, e não pode ser totalmente normalizada. A coerência e a solidez do processo são asseguradas por orientações internas sobre o processo e considerações para cada critério de avaliação, por análises horizontais jurídicas e em matéria de políticas, e por um processo de consulta exaustivo na Comissão.

A Comissão recorda também que a decisão final sobre a adoção de um plano revisto cabe ao Conselho. Por conseguinte, considera que executou a recomendação conforme previsto, assegurando, tanto quanto possível, um processo normalizado e equitativo.

Resposta ao ponto 113, recomendação 1, alínea b). A Comissão mantém registos exaustivos das suas avaliações dos planos nacionais e, ao longo dos últimos anos, tem vindo a melhorar continuamente os seus procedimentos internos de conservação de registos, as suas orientações e formação. A fim de assegurar a transparência do processo, publica a sua análise em documentos de trabalho dos serviços da Comissão e nos considerandos das suas propostas de decisões de execução do Conselho que aprovam a avaliação dos PRR, sempre que apresenta tais propostas.

A Comissão recorda que os 27 PRR são todos únicos e que cada revisão é altamente específica, podendo ir desde pequenas correções técnicas a grandes alterações substanciais. Como tal, a conservação de registos e o processo específico têm necessariamente algumas variações. No entanto, a Comissão considera que o seu processo é estruturado, exaustivo e bem documentado e que, até à data, sempre conseguiu demonstrar os fundamentos das suas avaliações. Por conseguinte, considera ter dado a devida execução à recomendação, na medida em que tal era exequível.

Resposta ao ponto 116, recomendação 3, alínea b). A Comissão congratula-se com a confirmação do TCE de que os Estados-Membros comunicam, nos seus relatórios anuais sobre os progressos realizados, o contributo das medidas do Mecanismo de Recuperação e Resiliência para a aplicação das recomendações específicas por país e de que a Comissão também inclui essas informações nos relatórios por país publicados para o Semestre Europeu. A Comissão recorda que o Semestre Europeu não é um instrumento de acompanhamento ou execução do MRR, mas um instrumento político independente com uma finalidade jurídica específica. Em especial, os relatórios por país do Semestre Europeu são concebidos de modo a fornecer uma análise das circunstâncias económicas específicas de cada Estado-Membro e da forma como as recomendações específicas por país foram tidas em conta. A Comissão trabalhou no sentido de alinhar os dois processos através de relatórios normalizados e de alinhamentos nos prazos de comunicação de informações, e assegura que os documentos do Semestre também fazem referência ao contributo das medidas do MRR na medida em que tal seja pertinente e viável. No entanto, recorda que os objetivos específicos do Semestre Europeu e, por conseguinte, as recomendações específicas por país (e não as medidas do MRR) constituem o ponto de referência para a comunicação de informações no âmbito do Semestre Europeu. O nível de pormenor com que as medidas do MRR são referenciadas depende, assim, dos contextos políticos e de investimento mais vastos nos respetivos Estados-Membros.

Resposta ao ponto 119, recomendação 5, alínea b). Embora recordando que são os Estados-Membros que apresentam os PRR nacionais e o Conselho que os adota, a Comissão congratula-se com o reconhecimento por parte do TCE dos esforços envidados pela Comissão para melhorar e clarificar os marcos e metas.

A Comissão confirma que analisa sistematicamente a clareza e a elaboração dos marcos e metas que estão a ser revistos, mas observa que tal depende do facto de um marco ou meta específico ter sido revisto. Além disso, observa que 26 Estados-Membros reviram exaustivamente os seus PRR no final de 2025 e no início de 2026, a fim de assegurar a execução atempada dos marcos e metas em 2026, que é o último ano de execução do MRR. Neste contexto, a Comissão aplicou uma abordagem ainda mais rigorosa, revendo todos os marcos e metas ainda por avaliar, e trabalhou com os Estados-Membros para aumentar ainda mais a clareza na elaboração e a coerência entre os PRR, na medida do possível e pertinente, tendo em conta a diversidade dos PRR nacionais, das reformas e investimentos específicos e dos costumes e práticas administrativas nacionais.

Relatório Especial 22/2022: Apoio da UE às regiões carboníferas — Pouca incidência na transição socioeconómica e energética

Resposta ao ponto 63, recomendação 2. A Comissão considera que esta recomendação foi executada.

O Regulamento (UE) 2024/1787 relativo à redução das emissões de metano no setor da energia (Regulamento Metano da UE) foi publicado em 15 de julho de 2024 e entrou em vigor em 4 de agosto de 2024. A secção III do capítulo 4 abrange as emissões de metano provenientes de minas de carvão subterrâneas encerradas e minas de carvão subterrâneas abandonadas.

Em termos de comunicação de informações e medição, o artigo 25.º incumbe os Estados-Membros de elaborarem e disponibilizarem ao público, até 5 de agosto de 2025, um inventário de todas as minas de carvão subterrâneas encerradas e minas de carvão subterrâneas abandonadas existentes no seu território ou sob a sua jurisdição, cujas operações tenham cessado após 3 de agosto de 1954. Exige igualmente que, a partir de 5 de maio de 2026, os operadores de mina ou os Estados-Membros apresentem relatórios anuais que contenham as emissões de metano na fonte do último ano civil para todas as minas de carvão subterrâneas encerradas e minas de carvão subterrâneas abandonadas incluídas no inventário. As autoridades competentes têm de disponibilizar esses relatórios ao público e à Comissão Europeia.

Em termos de redução de emissões, o artigo 26.º incumbe os Estados-Membros de elaborar e executar um plano de redução de emissões aplicável às emissões de metano provenientes de minas de carvão subterrâneas encerradas e minas de carvão subterrâneas abandonadas cujas operações tenham cessado após 3 de agosto de 1954. O plano de redução de emissões tem de ser apresentado às autoridades competentes até 5 de fevereiro de 2027. O artigo 26.º contém igualmente disposições que proíbem a ventilação e a queima em tocha a partir de 2030, com exceções permitidas nos casos em que a utilização e a redução das emissões de metano não sejam tecnicamente viáveis ou possam pôr em perigo a segurança ambiental/humana ou a saúde. Nesses casos, as partes responsáveis têm a obrigação de notificar as autoridades competentes e apresentar provas da necessidade de utilizar a ventilação ou a queima em tocha. O artigo 26.º contém igualmente disposições sobre a utilização alternativa de minas de carvão subterrâneas encerradas e minas de carvão subterrâneas abandonadas, que envolve um procedimento de licenciamento específico que exige que as emissões de metano sejam monitorizadas e evitadas.

Em termos de recolha e partilha de boas práticas, nos termos do artigo 5.º, n.º 3, a Comissão tem a obrigação de criar uma rede de autoridades competentes, prevendo as disposições necessárias para o intercâmbio de informações, em particular sobre a monitorização, a regulamentação e o cumprimento, e de boas práticas, a fim de promover a cooperação e possibilitar consultas.

A Comissão criou um grupo de peritos específico. Entre abril de 2025 e abril de 2026, realizaram-se cinco reuniões plenárias e várias reuniões de grupos de trabalho com os Estados-Membros e as autoridades competentes. A recolha e a partilha de boas práticas, incluindo as relacionadas com a medição e a gestão das emissões de metano provenientes de minas de carvão encerradas ou abandonadas, serão recolhidas e operacionalizadas através do trabalho do grupo de peritos. A Comissão apresentou o Relatório Especial 22/2022 do Tribunal de Contas Europeu (TCE), centrando-se na «Recomendação 2» e na respetiva resposta da Comissão, ambas pertinentes para o Regulamento Metano e para o trabalho do grupo de peritos. Descreveu também o processo de análise do seguimento, apresentando a resposta da Comissão (25/6/2025) e as conclusões preliminares do TCE. Em seguida, o grupo de peritos concordou com a proposta da Comissão de incluir, na ordem de trabalhos de uma futura reunião da rede de autoridades competentes, um ponto sobre a partilha de boas práticas relacionadas com a medição e a gestão das emissões de metano provenientes de minas de carvão encerradas ou abandonadas. A data dessa reunião será fixada em consonância com os requisitos do artigo 26.º do Regulamento Metano da UE.

Relatório Especial 23/2022: Sinergias entre o Horizonte 2020 e os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento — Há potencial ainda por explorar

Resposta ao ponto 83, recomendação 2, alínea b). A Comissão considera que a recomendação foi totalmente executada. A execução é apoiada pela comunidade de prática do selo de excelência, que reúne autoridades nacionais/regionais e organismos de financiamento para trocar experiências, receber orientações dos serviços da Comissão e reforçar a aprendizagem entre pares. Funciona através de reuniões presididas pela Comissão, de um sítio Web e de uma plataforma para clarificar as regras aplicáveis e partilhar boas práticas; as ordens de trabalhos das reuniões abrangem também temas políticos mais vastos relacionados com sinergias.

Em 2023-2024, registaram-se dois avanços importantes no intercâmbio de dados sobre projetos com selo de excelência. O primeiro foi um painel do selo de excelência do Conselho Europeu da Inovação (CEI) para utilizadores externos autorizados, que foi lançado em dezembro de 2023. Um segundo módulo desse painel, lançado em 25 de novembro de 2024, permite aos utilizadores transmitir informações sobre o apoio financeiro nacional/regional concedido aos projetos do CEI com selo de excelência, permitindo acompanhar a execução pelos Estados-Membros. No entanto, é necessário aumentar a sua utilização para permitir um acompanhamento significativo; há atualmente 100 utilizadores registados de 22 países.

O painel do Horizonte Europa foi melhorado com dados agregados relativos a outros tipos de projetos semelhantes ao selo de excelência (por exemplo, as bolsas de pós-doutoramento das Ações Marie Skłodowska-Curie[2] e a prova de conceito do Conselho Europeu de Investigação[3]) pesquisáveis por Estado-Membro e região, a fim de ajudar os financiadores a conceber regimes de apoio. Um subgrupo do Fórum do Espaço Europeu da Investigação (EEI) dedicado ao «Acesso à excelência» (Ação 16 do EEI), apoiado por um inquérito e por um relatório de peritos publicado no início de 2025, facilitou sinergias entre as autoridades responsáveis pela investigação e inovação (I&I) e pela política de coesão, bem como entre o Horizonte Europa e o FEDER. O Cortex[4] abrange agora 37 programas de

[2] https://marie-sklodowska-curie-actions.ec.europa.eu/actions/postdoctoral-fellowships.

[3] https://erc.europa.eu/apply-grant/proof-concept.

[4] A ferramenta de exploração de texto CORTEX é uma plataforma interna de análise de dados desenvolvida pelo Centro Comum de Investigação (JRC) da Comissão Europeia. Concebida para apoiar a elaboração de

subvenções eletrónicas, permitindo a identificação de sinergias temáticas através da exploração de texto transversal. A Comissão também utilizou o Acelerador de Resultados do Horizonte para analisar as ações de sinergia comunicadas pelos requerentes, elaborando um relatório e conjuntos de dados.

Resposta ao ponto 89, recomendação 3, alínea c). A Comissão considera que a recomendação foi total e atempadamente executada.

A fim de melhorar as sinergias a jusante, a Comissão desenvolveu um conjunto de diferentes iniciativas complementares.

Em primeiro lugar, tem vindo a alargar o âmbito da Plataforma de Resultados do Horizonte (portal Funding & Tenders da UE/SEDIA: Espaço de Intercâmbio de Dados Informatizados Único), a fim de incluir os principais resultados exploráveis decorrentes de projetos do programa-quadro de I&I não só do 7.º PQ, mas também do Horizonte 2020 e do atual Horizonte Europa (incluindo as Comunidades de Conhecimento e Inovação do EIT), do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, do Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura, do Fundo de Investigação do Carvão e do Aço e, muito recentemente, do Fundo de Inovação. Estes «perfis» de resultados exploráveis oferecem uma grande variedade de informações sobre o resultado subjacente e as necessidades dos seus detentores. Podem ser pesquisados por região (código NUTS2) na Plataforma de Resultados do Horizonte. Os beneficiários do FEDER podem, assim, identificar rapidamente os resultados dos projetos na sua região e contactar diretamente as entidades responsáveis pelos resultados para explorar oportunidades de colaboração.

Em segundo lugar, foi lançado o convite à apresentação de propostas *Dissemination and Exploitation Support Facility* (mecanismo de apoio à difusão e exploração) (HORIZON-WIDERA-2023-ACCESS-05-01) no âmbito da vertente de Alargamento do programa de trabalho do Horizonte Europa (2023-2024 WIDERA) para 2023-2024, com um orçamento indicativo de 5 milhões de EUR. Foi encerrado em 28 de setembro de 2023 e está atualmente em fase de avaliação. Os principais objetivos deste mecanismo de apoio à difusão e exploração consistem em assegurar:

- o reforço da difusão e exploração de capacidades, nomeadamente através de uma melhor compreensão da estratégia de difusão e exploração da Comissão e das oportunidades que esta pode oferecer aos beneficiários que necessitam de ações de alargamento da participação,
- apoio aos beneficiários na difusão e exploração de resultados através de uma abordagem orientada para o mercado,
- uma melhoria das competências e dos conhecimentos em matéria de difusão e exploração, transferência de conhecimentos e gestão da propriedade intelectual, a fim de permitir que os investigadores e o pessoal de gestão dos beneficiários de ações de alargamento da participação cumpram as suas obrigações decorrentes da convenção de subvenção do Horizonte Europa, também após o termo do seu projeto.

Esta ação deve ajudar os beneficiários a compreender melhor como cumprir os compromissos em matéria de difusão e exploração no âmbito do Horizonte Europa e do Horizonte 2020 e a procurar oportunidades de outros programas de financiamento da UE, especialmente no âmbito da política de coesão (por exemplo, FEDER, FSE+), bem como do MRR. Além disso, a ação deve não só reforçar o conhecimento dos beneficiários sobre as ferramentas disponíveis para desenvolver as suas atividades de difusão e exploração (incluindo as ferramentas disponibilizadas pela Comissão para apoio à difusão e exploração, como a Plataforma de Resultados do Horizonte e o Acelerador de Resultados do Horizonte), mas também ajudá-los a utilizar eficazmente as redes sociais e os canais de comunicação inovadores, os DPI (por exemplo, Helpdesk-DPI, o pré-diagnóstico dos direitos de

políticas, utiliza o processamento de linguagem natural para extrair dados de subvenções e propostas de investigação da UE, a fim de ajudar os analistas a acompanhar os impactos das políticas.

propriedade intelectual (IP Scan), vales de propriedade intelectual, Health Research Board, etc.) e os dados abertos.

Relatório Especial 24/2022: Medidas de administração pública em linha destinadas às empresas — As ações da Comissão foram executadas, mas a disponibilidade de serviços em linha ainda varia na UE

Resposta ao ponto 97, recomendação 2. O Regulamento Europa Interoperável entrou em vigor em 11 de abril de 2024, lançando as bases para serviços públicos digitais transfronteiriços sem descontinuidades. A legislação visa igualmente melhorar a coordenação da experimentação e da inovação no setor público e incentiva a partilha e a reutilização de soluções de interoperabilidade.

A digitalização dos serviços públicos é abordada nos relatórios de 2023 e 2024 sobre o estado da Década Digital, beneficiando de várias fontes de dados, incluindo a análise comparativa da administração pública em linha, que acompanhou a digitalização dos serviços públicos na Europa em 2023. O relatório de 2024 recomenda «promover a disseminação das tecnologias digitais nas diferentes camadas sociais e regiões, nomeadamente através do desenvolvimento da cooperação e da colaboração entre os intervenientes europeus a nível local». Para o efeito, o trabalho dos Polos Europeus de Inovação Digital tem sido fundamental. O seu grupo de trabalho específico AI4PA realizou, até à data, mais de 12 webinários e duas reuniões presenciais para partilhar boas práticas sobre a utilização da IA no setor público. A Comissão tem também apoiado a incubadora GovTech4All, que reúne 29 organizações de 20 países para inovar e melhorar os serviços públicos digitais através de projetos-piloto. Além disso, em dezembro de 2024, a Comissão recebeu a candidatura oficial para criar o Consórcio para uma Infraestrutura Digital Europeia (EDIC) «Serviços Interligados Inovadores e em Grande Escala para a Transformação da Administração Pública», que desenvolverá, promoverá e implantará soluções de administração pública digital. Este EDIC é liderado pela Grécia e foi inicialmente acompanhado pela Croácia, pela Hungria e pela Polónia. Envolverá outros Estados-Membros através de uma ação de coordenação e apoio com uma duração de 12 meses e receberá mais apoio enquanto projeto plurinacional no âmbito do programa de trabalho do Europa Digital para 2025–2027 (rubrica orçamental IOP, 6 milhões de EUR).

Por último, a Comissão tem vindo a promover ativamente exemplos e soluções de administração pública digital através dos seus vários webinários e do evento de assinatura anual SEMIC, bem como através de observatórios e comunidades conexas, como o Observatório e repositório de código-fonte aberto e o Observatório das Tecnologias do Setor Público.

O portal Europa Interoperável foi lançado. Acolhe a Academia Europa Interoperável, que já oferece 33 cursos gratuitos de aprendizagem em linha para melhorar os conhecimentos do pessoal do setor público sobre a administração pública digital. Acolhe também soluções de interoperabilidade e, no futuro, alargará ainda mais este catálogo. A Comissão está atualmente a trabalhar na criação da Comunidade Europa Interoperável. Os webinários e as reuniões do Grupo de Trabalho do EDIH (AI4PA) incluíram informações sobre a legislação da UE e as soluções de administração pública digital e promoveram formação pertinente.

Relatório Especial 25/2022: Verificação do Rendimento Nacional Bruto para financiamento do orçamento da UE. Riscos na compilação de dados bem cobertos em geral, mas é possível definir melhor a prioridade das ações

Resposta ao ponto 106, recomendação 1, alínea a). Para o ciclo de verificação do rendimento nacional bruto (RNB) de 2025-2029, o Eurostat identificou as seguintes questões transversais a verificar através de comparações entre países em todos os Estados-Membros:

- método baseado no emprego — comparações efetuadas entre os dados relativos ao emprego provenientes de fontes demográficas e os dados do emprego subjacentes às estimativas do produto interno bruto (PIB)/RNB,
- o equilíbrio do PIB nos quadros de recursos e utilizações,
- imposto sobre o valor acrescentado (IVA) não cobrado e cálculos teóricos do IVA.

O Eurostat considera que, por defeito, estas questões transversais apresentam um risco elevado em todos os países, e analisou se seria necessário estabelecer prioridades para a realização dos trabalhos. Devido à complexidade e à importância dos três domínios identificados para as comparações entre países, o Eurostat considera que nenhuma dessas questões deva ser prioritária (em termos da ordem de controlos prevista) em relação às outras duas. Tal significa que as três comparações entre países devem ser realizadas em paralelo (tal como concluído no documento *Outline of the verification model for GNI for own resources* (Quadro geral do modelo de verificação do RNB para os recursos próprios). As questões transversais identificadas para o ciclo de verificação do RNB de 2025-2029 (bem como as conclusões sobre a sua definição de prioridades) fazem parte dos seguintes documentos-quadro para esse ciclo:

- o quadro geral do modelo de verificação do RNB para os recursos próprios,
- o modelo de avaliação dos riscos para verificação do RNB para efeitos de recursos próprios.

Esses documentos foram apresentados e aprovados pelo grupo de peritos RNB em abril de 2025. De salientar que o Eurostat realizou 16 comparações entre países no ciclo de 2016-2019 e duas no ciclo de 2020-2024.

Resposta ao ponto 107, recomendação 2, alínea b). O Eurostat continuou a fornecer explicações adequadas para os períodos abrangidos pelas reservas, sempre que adequado. As reservas decorrentes do ciclo de verificação do RNB de 2020-2024 aplicam-se geralmente aos exercícios a partir de 2018. Nos casos limitados em que as reservas se aplicam por um período mais curto, tal explica-se pelas circunstâncias descritas no anexo sobre as respetivas reservas que acompanha a carta que emite as reservas. O Eurostat continuará a aplicar esta abordagem durante o ciclo de 2025-2029.

Relatório Especial 26/2022: Estatísticas europeias — A qualidade pode ser melhor

Resposta ao ponto 92, recomendação 1. A Comissão considera que a recomendação foi parcialmente executada, em consonância com a resposta da Comissão ao relatório especial. Na sua resposta, a Comissão concordou em analisar, em cooperação com o Comité Consultivo Europeu da Estatística (CCEE), as atividades e os métodos de trabalho deste último, com vista a reforçar a inclusividade. Depois de o fazer, a Comissão debateu com o CCEE formas de o tornar mais inclusivo, a fim de melhor satisfazer as necessidades dos utilizadores. Consequentemente, a abordagem adotada em comum com o CCEE consiste em organizar seminários regulares que reúnam os membros do Sistema Estatístico Europeu (SEE), o CCEE, os conselhos nacionais de utilizadores e outras partes interessadas. Esta abordagem, que teve início em novembro de 2023, é apoiada pelo CCEE e reforça a inclusão dos utilizadores.

Por outro lado, a Comissão não aceitou a parte da recomendação que afirma que a representação de todos os utilizadores no CCEE não é suficientemente equilibrada ou eficaz, e considera que o atual processo de seleção dos seus membros é adequado. A composição do CCEE e o procedimento de nomeação dos seus membros são regulados pela Decisão 234/2008/CE do Parlamento Europeu e do Conselho. Em primeiro lugar, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea b), da referida decisão, 11 dos 24

membros são diretamente nomeados pelas instituições e organismos a que pertencem, tal como enumerados nesse artigo, incluindo o Parlamento Europeu, e representam essas instituições e organismos. Tal já assegura uma ampla representação dos utilizadores. Em segundo lugar, em conformidade com o procedimento previsto no artigo 4.º, n.º 1, alínea a), a Comissão procura selecionar 12 pessoas altamente qualificadas capazes, com base nas suas qualificações, de compreender, resumir e transmitir as necessidades de informação estatística das diferentes categorias de utilizadores, respondentes e outras partes interessadas (incluindo a comunidade científica, os parceiros sociais e a sociedade civil) durante os debates no CCEE e a elaboração dos pareceres do CCEE. Dado que essas categorias de partes interessadas estão menos estruturadas do que, por exemplo, as instituições e os organismos enumerados no artigo 4.º, n.º 1, alínea b), os 12 membros só podem transmitir essas necessidades de informação estatística a título pessoal e não com base em alguma forma de mandato.

Resposta ao ponto 100, recomendação 4, alínea a). A Comissão não aceitou a recomendação 4, alínea a), porque a prática do Eurostat de acesso antecipado está em conformidade com o Código de Conduta, pelo que essa prática continuará a ser prosseguida.

Resposta ao ponto 103, recomendação 5. A Comissão não aceitou a recomendação 5.

De acordo com a Decisão n.º 235/2008 que cria o Conselho Consultivo Europeu para a Governação Estatística, este último tem por objetivo providenciar uma supervisão independente do Sistema Estatístico Europeu no que diz respeito à aplicação do Código de Conduta das Estatísticas Europeias. As avaliações pelos pares utilizam uma metodologia transparente para avaliar a adesão do Eurostat e do Sistema Estatístico Europeu ao Código de Conduta. A Comissão considera que o Conselho Consultivo Europeu para a Governação Estatística dispõe de amplos poderes para tomar medidas e manifestar os seus pontos de vista sobre as avaliações pelos pares.

RESPOSTAS DA AUTORIDADE EUROPEIA DOS VALORES MOBILIÁRIOS E DOS MERCADOS AO RELATÓRIO ANUAL DE 2025 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU, CAPÍTULO 12: SEGUIMENTO DAS RECOMENDAÇÕES FORMULADAS NOS RELATÓRIOS ESPECIAIS DO TRIBUNAL DE 2022»

Respostas ao relatório SR 04/2022: «Fundos de investimento: as ações da UE ainda não

criaram um verdadeiro mercado único que beneficie os investidores»

Resposta à recomendação 2, alínea c):

A ESMA congratula-se com o reconhecimento dos seus importantes esforços para reformular os seus indicadores-chave de desempenho, centrando-se nos resultados alcançados na atenuação dos riscos em toda a UE, e para fazer um levantamento das práticas e conclusões de supervisão sobre alguns dos seus instrumentos de convergência mais importantes, apoiando assim a ESMA na formação de pontos de vista aprofundados sobre a eficácia e a coerência das atividades de supervisão das ANC sobre os principais tópicos de fundos de investimento.

Estes esforços estão em consonância com o compromisso da ESMA de dar resposta às recomendações do TCE através de uma abordagem baseada no risco, com vista a garantir uma utilização eficiente dos recursos, tendo em conta os mandatos organizacionais da ESMA, bem como o seu âmbito de competências legislativas e operacionais, e o que é realisticamente possível alcançar dentro desses limites.

Dando prioridade às atividades de convergência e ao acompanhamento dos riscos de supervisão com o maior impacto potencial na proteção dos investidores, no bom funcionamento dos mercados e na estabilidade financeira — e não em qualquer elemento de potencial divergência — a ESMA visa promover uma supervisão eficaz com resultados coerentes de elevada qualidade (o que pode ser alcançado através de abordagens diversificadas adequadas ao contexto de cada autoridade).

Com base nos sistemas desenvolvidos até ao momento, a ESMA continuará a procurar novas formas de monitorizar melhor as práticas divergentes e as medidas corretivas num conjunto mais alargado de temas e ferramentas. A este respeito, a ESMA congratula-se com o facto de se esperar que as propostas legislativas da Comissão Europeia no âmbito da União da Poupança e do Investimento promovam, de facto, mudanças estruturais na configuração da convergência no domínio dos fundos de investimento e nos instrumentos conexos à disposição da ESMA, o que permitirá obter uma visão mais informada das práticas e decisões de supervisão das ANC no terreno e melhor identificar, monitorizar e reduzir as divergências efetivas, seguindo uma abordagem baseada no risco, por exemplo, com um maior escrutínio das maiores empresas transfronteiriças.

Resposta à recomendação 3, alínea c):

O mandato para o desenvolvimento da ferramenta de comparação de custos está nas mãos dos legisladores.

Resposta à recomendação 4:

A ESMA congratula-se com o reconhecimento dos progressos mensuráveis que tem vindo a realizar no sentido de criar uma arquitetura coerente de testes de resistência em todo o setor dos fundos de investimento, bem como com os esforços envidados noutras atividades relacionadas com a estabilidade financeira, tais como os limites de alavancagem previstos no artigo 25.º da DGFIA e a alavancagem na OICVM.

Tal como reconhecido pelo TCE, a continuação do desenvolvimento de um quadro de testes de esforço a nível do sistema faz parte da consulta da Comissão sobre um quadro macroprudencial para as instituições financeiras não bancárias. Entretanto, a ESMA está a contribuir para o trabalho do CERS em matéria de testes de esforço à escala do sistema. A ESMA está também a abordar questões relacionadas com a fragmentação de dados, trabalhando na comunicação integrada de informações no âmbito da revisão da DGFIA/OICVM. Os trabalhos estão a avançar de acordo com os prazos estabelecidos pela Comissão Europeia.

Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2025

Índice

Página

Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos 9º, 10º e 11º Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo ao exercício de 2025 582

Respostas da Comissão Europeia 621

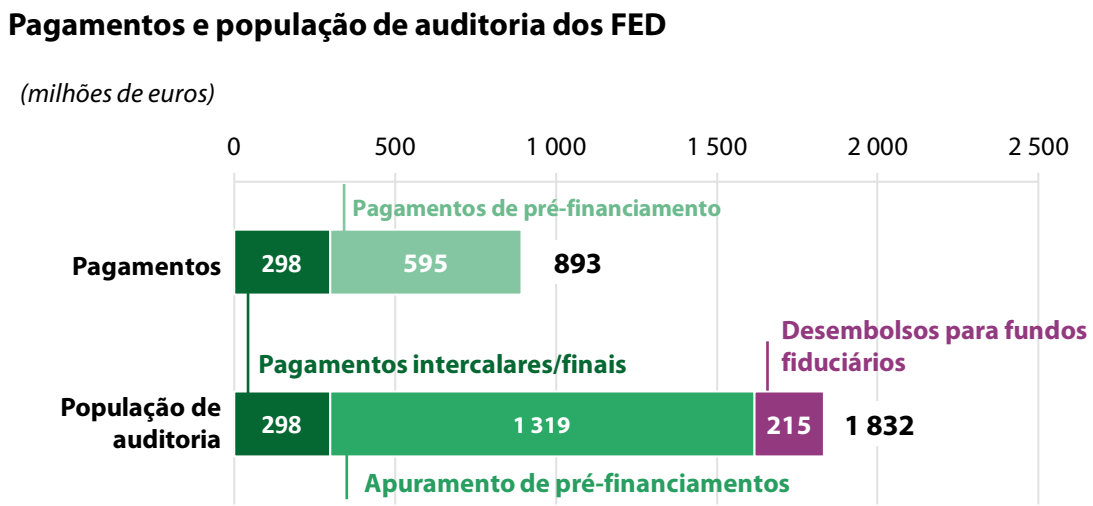
Índice

	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.-40
Informações em apoio da Declaração de Fiabilidade	10-14
Âmbito e método da auditoria	10-14
Fiabilidade das contas	15-17
Regularidade das operações	18-40
Receitas	18
Despesas	19-33
Exame do Relatório Anual de Atividades da DG INTPA relativo a 2025	34-35
Estudo de 2025 sobre a TER	36-40
Avaliação das concretizações dos projetos durante as visitas de auditoria do Tribunal	41-42
Conclusão e recomendações	43-46
Conclusão	43-44
Recomendações	45-46
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 atividades e despesas neste domínio em 2025. A população de auditoria relativa a 2025 (1 832 milhões de euros) representou mais do dobro do montante dos pagamentos realizados durante o ano (893 milhões de euros), principalmente devido a montantes de pré-financiamento apurados.

Figura 1 – Fundos Europeus de Desenvolvimento: síntese financeira relativa a 2025



Fonte: TCE, com base nas contas anuais de 2025 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).

03 No quadro financeiro plurianual (QFP) para 2021-2027, a cooperação para o desenvolvimento com os países 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*. Por esta razão, o Tribunal audita e comunica informações sobre eles separadamente.

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. Apresentam as seguintes especificidades:

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 caráter intergovernamental dos FED, o Parlamento Europeu tem um papel mais reduzido no seu funcionamento do que o que desempenha nos instrumentos de cooperação para o desenvolvimento financiados pelo orçamento geral da UE. Contudo, o Parlamento Europeu é a autoridade de *quitação*, com exceção da Facilidade de Investimento, que é gerida pelo 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 os acordos internos que instituíram os FED[1] permanecerão em vigor pelo tempo necessário para que todas as operações sejam executadas na íntegra.

[1] Acordo Interno que institui o 11º FED, artigo 14º, nº 3; Acordo Interno que institui o 10º FED, artigo 13º, nº 3; Acordo Interno que institui o 9º FED, artigo 35º, nº 3.

05 Os FED são geridos quase inteiramente pela Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA) da Comissão. Uma pequena percentagem dos pagamentos do FED (1% em 2025) foi gerida pela Direção-Geral do Médio Oriente, do Norte de África e do Golfo (DG MENA).

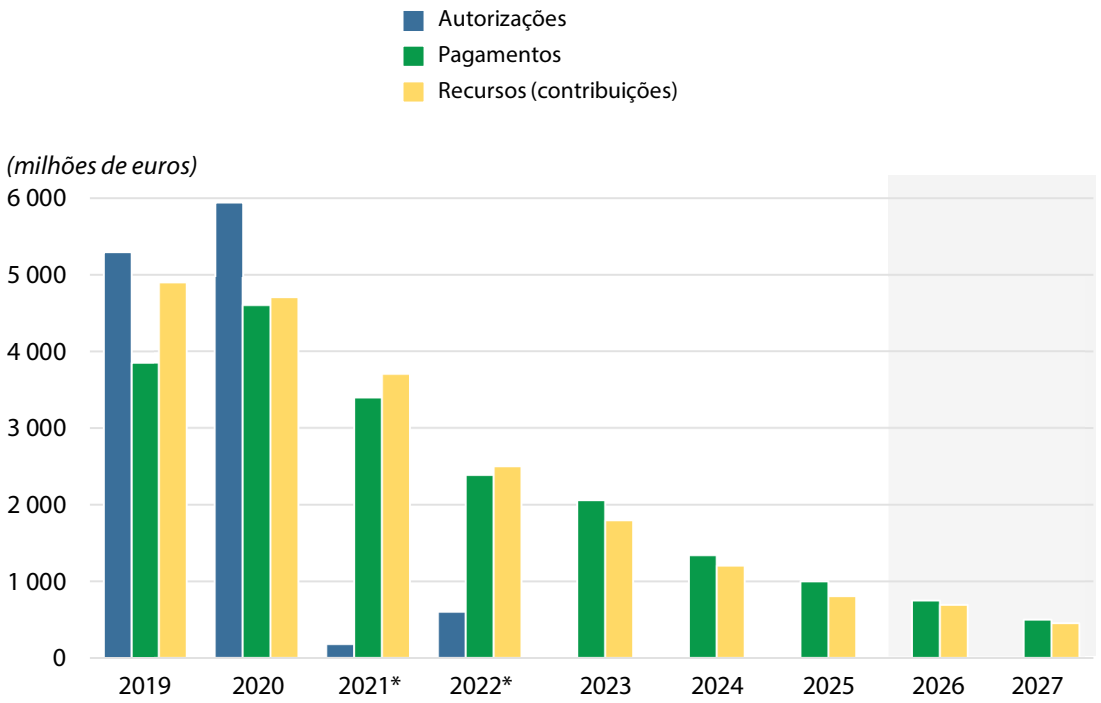
06 As despesas abrangidas pelo presente relatório dizem respeito ao apoio prestado em 76 países (o ***anexo I*** indica os principais países beneficiários), utilizando uma vasta gama de métodos, tais como contratos de empreitada de obras, fornecimento de bens e prestação de serviços, *subvenções*, *orçamentos-programa*, *acordos de delegação/contribuição* celebrados com entidades *avaliadas por pilares* (por exemplo, organizações internacionais e agências estatais dos Estados-Membros) e *apoio orçamental*.

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 11º FED 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 têm diminuído gradualmente desde 2019 e 2020, respetivamente, não existindo novas autorizações desde 2023. Prevê-se que os pagamentos continuem a diminuir e atinjam um mínimo de 0,5 mil milhões de euros em 2027 (ver ***figura 2***).

Figura 2 – Evolução de autorizações, pagamentos e recursos do FED (ou seja, contribuições), incluindo as previsões para 2026 e 2027



* Desde que a cláusula de caducidade do 11º FED expirou em 31.12.2020, não há novas autorizações, com algumas exceções em 2021 e 2022. 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: relatórios anuais do TCE relativos aos anos entre 2020 e 2024, Decisão (UE) 2022/1223 do Conselho e COM(2025) 563 final.

09 A ***figura 3*** mostra a utilização dos recursos dos FED em 2025 e cumulativamente para os 9º, 10º e 11º FED.

Figura 3 – Utilização dos recursos dos FED em 31 de dezembro de 2025

(milhões de euros)

	Situação no final de 2024		*Execução orçamental durante o exercício de 2025 (autorizações líquidas após anulações / pagamentos líquidos após recuperações)*				*Situação no final de 2025*				
	Montante total (arredondado)	Taxa de execução (% dos recursos)	*9º FED[3]*	*10º FED*	*11º FED*	*Montante total (arredondado)*	*9º FED*	*10º FED*	*11º FED*	*Montante total (arredondado)*	*Taxa de execução (% dos recursos)*
A – RECURSOS[1,2]	**65 943**		***0***	***-95***	***75***	***-20***	***15 238***	***20 959***	***29 726***	***65 923***	
B – UTILIZAÇÃO											
1. Autorizações globais (decisões de financiamento)	***65 053***	**98,7%**	***-1***	***-69***	***-285***	***-354***	***15 237***	***20 937***	***28 525***	***64 699***	**98,1%**
2. Autorizações individuais (contratos individuais)	***64 646***	**98,0%**	***0***	***-62***	***-160***	***-223***	***15 237***	***20 902***	***28 284***	***64 423***	**97,7%**
3. Pagamentos	***60 834***	**92,3%**	***0***	***65***	***828***	***893***	***15 221***	***20 705***	***25 800***	***61 726***	**93,6%**
C – Autorizações por liquidar (B1-B3)	**4 219**	**6,4%**					***16***	***231***	***2 724***	***2 972***	**4,5%**
D – Saldo disponível (A-B1)[3]	**890**	**1,3%**					***1***	***22***	***1 201***	***1 224***	**1,9%**

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" (créditos que não é possível utilizar sem decisão unânime do Conselho).

Fonte: TCE, com base nas contas anuais de 2025 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 2025, aprovadas em 22 de junho de 2026;

b) a legalidade e regularidade das operações subjacentes cuja gestão financeira é da responsabilidade da Comissão[2].

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 2025 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.

[2] 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 2025 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 2025 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 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 2025 é de 10,5%. 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 2025, a Comissão estimava que as despesas elegíveis efetuadas, mas ainda não comunicadas pelos beneficiários ascendiam a 3 195 milhões de euros (final de 2024: 3 885 milhões de euros).

IX. O Tribunal examinou o cálculo destas estimativas e analisou uma amostra de 20 pagamentos de pré-financiamentos individuais e 19 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.

Outras questões

Alteração na metodologia de quantificação dos erros na contratação pública

X. Este ano, o Tribunal alterou a metodologia que utiliza para quantificar o impacto dos erros relacionados com a contratação pública. O método atualizado está em consonância com a metodologia aplicada pela Comissão no contexto dos programas de despesas em gestão partilhada ao abrigo do orçamento geral. O Tribunal apresenta o impacto estimado desta alteração no ponto 33 do Relatório Anual.

Responsabilidades da gestão (Comissão)

XI. 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.

XII. 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.

XIII. 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

XIV. 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.

XV. 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.

XVI. 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.

XVII. 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 desvio 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;

- 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;

- 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.

XVIII. 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.

XIX. 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.

2 de julho de 2026

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 2025 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 dizem respeito às demonstrações financeiras[3] dos 9º, 10º e 11º FED aprovadas pela Comissão[4], juntamente com a declaração do contabilista, recebida em 18 de junho de 2026. 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, todas da DG INTPA. A amostra incluiu 14 operações relacionadas com o *Fundo Fiduciário de Emergência para África*, 56 operações autorizadas por 15 delegações da UE[5] e 15 operações aprovadas pelos serviços centrais 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.

13 O Tribunal examinou igualmente os seguintes elementos em 2025:

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)*;

---

[3] Regulamento (UE) 2018/1877, artigo 39º.

[4] Regulamento (UE) 2018/1877, artigo 38º.

[5] União Africana, Camarões, Chade, Etiópia, Madagáscar, Mali, Maurícia, Moçambique, Nigéria, República Democrática do Congo, Ruanda, Serra Leoa, Togo, Uganda, Zâmbia.

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 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 2025, ainda não tinham sido encerradas as contas do 9º FED (2000-2007), 18 anos após a introdução de uma cláusula de caducidade em 2007 que impede a Comissão de assinar novas autorizações. Esta situação atesta a complexidade e a longa duração dos *programas* do FED. Continuam em curso quatro contratos ao abrigo do 9º FED.

17 À semelhança dos anos anteriores, o Tribunal constatou que alguns pagamentos de pré-financiamento permaneceram por apurar durante muito tempo. Um montante de 448 milhões de euros permaneceu por apurar durante mais de 10 anos. Estes pagamentos diziam principalmente respeito a dois contratos de longo prazo ao abrigo do Fundo Fiduciário UE-África para as Infraestruturas (ITF), que permanecerão ativos até 2030. Apenas uma pequena parte do pré-financiamento antigo do ITF é apurada todos os anos.

Regularidade das operações

Receitas

18 As operações de receitas não tinham um nível significativo de erros.

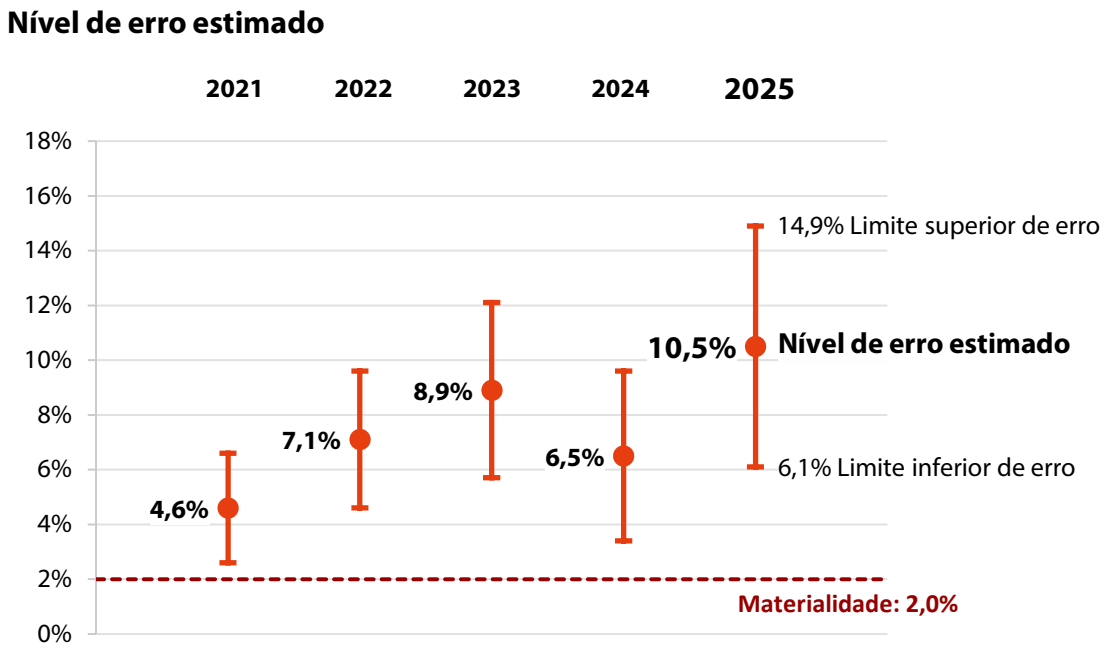
Despesas

19 Das 85 operações examinadas, 47 (55,3%) tinham erros. Com base nos 39 erros quantificados, o Tribunal estima que o nível de erro se situe em 10,5% (ver ***figura 4***). No ano passado, com uma amostra de dimensão idêntica de 85 operações, 34 (40,0%) delas tinham erros, dos quais o Tribunal quantificou 27.

20 Este ano, o Tribunal constatou um aumento significativo dos erros relacionados com a falta de documentos comprovativos, que foram os que mais contribuíram para o *nível de erro estimado*, representando 3,4 pontos percentuais. Estes erros surgem quando não é possível apresentar a documentação comprovativa das despesas declaradas no momento da auditoria. Os longos períodos de execução dos programas do FED e os atrasos no encerramento dos contratos aumentam a probabilidade de os documentos comprovativos deixarem de estar facilmente disponíveis ao longo do tempo.

21 Além disso, à medida que a execução dos FED se aproxima do fim, as despesas remanescentes estão cada vez mais concentradas em casos que ainda não foram apurados pela Comissão, que são mais suscetíveis de serem afetados por atrasos, complexidade ou questões não resolvidas e, por conseguinte, de ter erros.

Figura 4 – Resultados dos testes das operações



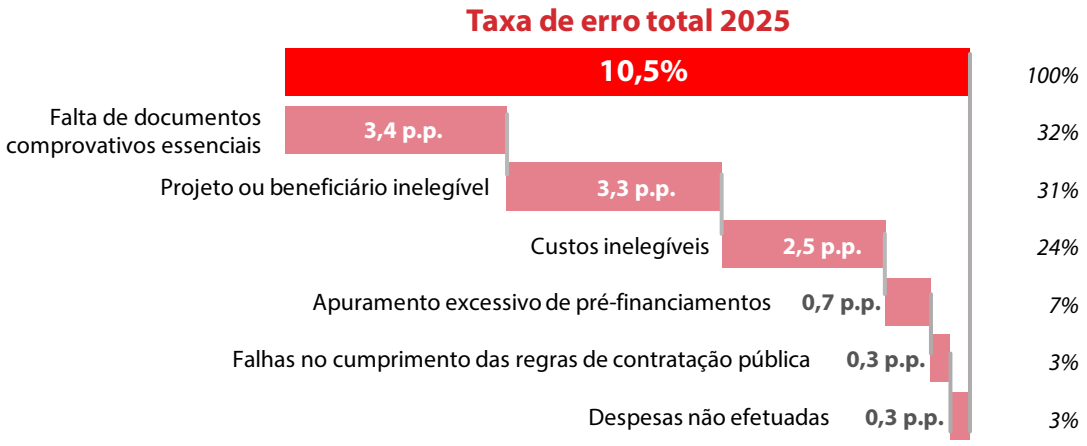
Dimensão da amostra (operações)

2021	2022	2023	2024	2025
140	140	140	85	85

Fonte: TCE.

22 A *figura 5* apresenta a repartição do nível de erro estimado pelo Tribunal para 2025, por tipo de erro.

Figura 5 – Repartição do nível de erro estimado por tipo de erro



p.p.: pontos percentuais

Fonte: TCE.

23 Entre os projetos e beneficiários inelegíveis, o Tribunal detetou igualmente erros relacionados com o fim progressivo dos FED. Em dois casos, a Comissão utilizou convenções de financiamento para financiar atividades não previstas nas mesmas. Esta situação ocorreu num contexto em que a cláusula de caducidade dos FED não permitia alterações nem novas autorizações ao abrigo das convenções de financiamento pertinentes.

24 Um dos principais tipos de custos inelegíveis detetados é a 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 declarados pelo beneficiário). O Tribunal detetou três casos deste tipo este ano, que contribuíram com 0,2 pontos percentuais para o nível de erro estimado. O Tribunal formulou uma recomendação sobre a estrutura de execução em cascata no capítulo 9 do seu Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo a 2024.

25 A ***caixa 1*** mostra exemplos de erros quantificados pelo Tribunal.

Caixa 1

Exemplo de falta de documentos comprovativos essenciais

A Comissão assinou uma convenção de subvenção com o Ministério da Saúde num país do Norte de África para apoiar a elaboração e realização de exames de concessão de licenças a profissionais de saúde. A medida tinha um custo total elegível de 0,7 milhões de euros, com uma contribuição da UE de 0,6 milhões de euros.

O Tribunal auditou os pagamentos realizados a peritos envolvidos na definição das normas, elaboração e supervisão dos exames de concessão de licenças. Estes peritos foram contratados através de contratos de prestação de serviços que definem o período global de contratação, as funções e a remuneração.

O Tribunal não recebeu elementos comprovativos que demonstrem que os peritos cumpriram as suas obrigações contratuais durante os períodos pelos quais foram remunerados. Em especial, não obteve documentos essenciais, como as prestações concretas exigidas nos termos dos contratos.

Dado que não conseguiu obter garantias de que estes custos foram devidamente comprovados e justificados, o Tribunal considerou-os inelegíveis.

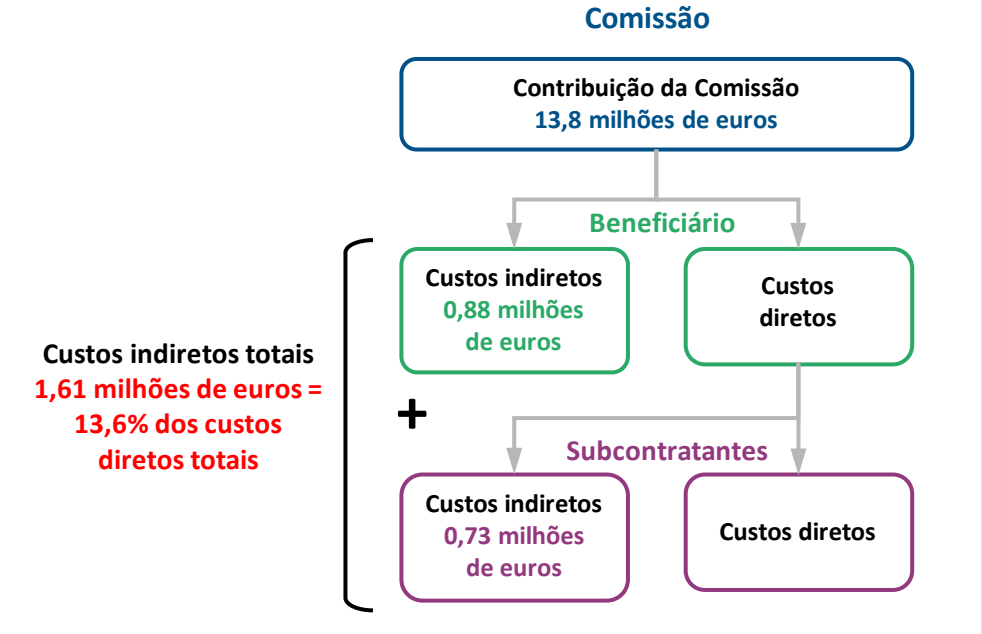
Exemplo de custos indiretos inelegíveis declarados como diretos – custos em cascata

O Tribunal auditou um pagamento ao abrigo de um acordo de contribuição assinado com a agência de desenvolvimento de um Estado-Membro e executado em regime de *gestão indireta*. As despesas totais foram de 13,8 milhões de euros, integralmente financiadas pela UE.

A operação auditada baseou-se no relatório financeiro final que abrangeu todo o período de execução, de setembro de 2019 a junho de 2023.

A agência tinha declarado 0,88 milhões de euros de custos indiretos, calculados à taxa fixa máxima contratualmente acordada de 7% dos custos diretos. Contudo, a auditoria do Tribunal detetou também que os custos indiretos foram declarados "em cascata". A agência de desenvolvimento subcontratou partes da ação a outras organizações e incluiu os custos indiretos dessas organizações na sua declaração de custos diretos.

No relatório financeiro que apresentou 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 0,73 milhões de euros em custos indiretos. Acrescentando este montante aos 0,88 milhões de euros, obtém-se um total de custos indiretos de 1,61 milhões de euros (13,6% dos custos diretos), significativamente acima do limite acordado contratualmente de 7%. O Tribunal considerou os custos excedentários inelegíveis.



Exemplo de incumprimento grave das regras de *contratação pública*: adjudicação direta injustificada de serviços de consultoria

A Comissão assinou um acordo de contribuição com uma organização avaliada por pilares para apoiar a execução de um programa destinado a consolidar a democracia num país africano. A ação teve custos elegíveis totais de 1,5 milhões de euros, integralmente financiados pela UE.

No âmbito da sua auditoria, o Tribunal examinou um contrato de serviços de consultoria para a produção de conteúdos audiovisuais e a utilização da imagem do consultor em atividades de comunicação relacionadas com as eleições regionais de 2023. O valor do contrato era de 0,01 milhões de euros. Foi adjudicado por ajuste direto em vez de um procedimento concorrencial com pelo menos três orçamentos, como exigido pelas regras de contratação aplicáveis.

A justificação apresentada para a utilização de um procedimento de adjudicação por ajuste direto não demonstrou satisfatoriamente que os serviços só podiam ser prestados por um único prestador. Além disso, a organização avaliada por pilares aprovou a utilização deste tipo de procedimento após o contrato já ter sido adjudicado.

Como a contratação não cumpriu as regras aplicáveis, o Tribunal considera que as despesas conexas não são elegíveis.

Exemplo de custos de pessoal inelegíveis imputados ao projeto

A Comissão assinou um acordo de contribuição com uma organização internacional para executar uma ação destinada a desenvolver a utilização de serviços financeiros digitais (por exemplo, sistemas de pagamento eletrónico). A ação foi executada em regime de gestão indireta, com uma contribuição máxima da UE de 14,4 milhões de euros.

No âmbito da sua auditoria, o Tribunal examinou as despesas declaradas a título de custos diretos com pessoal no relatório financeiro intercalar. Além do salário de base e dos subsídios elegíveis, os custos auditados incluíam várias componentes dos vencimentos, tais como formação, serviços informáticos, encargos de segurança e taxas de gestão do pagamento de vencimentos.

Estas componentes dizem respeito ao funcionamento geral da organização e não à execução da ação. Estes custos são considerados custos indiretos ou *provisões* e não são elegíveis como custos diretos.

Por conseguinte, o Tribunal considerou estes custos inelegíveis.

26 Das 31 operações relativas a contratos ao abrigo do regime de gestão indireta com entidades avaliadas por pilares (organizações internacionais e agências estatais), 17 tinham *erros quantificáveis*, contribuindo com 3,0 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 entidade avaliada por pilares, certificando que as informações financeiras divulgadas são apresentadas corretamente e exatas e estão completas e conformes às obrigações previstas no contrato.

27 Este ano, as organizações internacionais concederam ao Tribunal pleno acesso aos documentos de que dispunham para comprovar as operações auditadas. Trata-se de uma melhoria em relação aos anos anteriores, em que o acesso se limitou à consulta temporária por via eletrónica num ambiente apenas de visualização, sem transferência de documentos, o que dificultou o planeamento, a execução e o controlo da qualidade das auditorias. No ano passado, o Tribunal recomendou que a Comissão tomasse 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 Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Recomendou, em especial, que a Comissão garantisse 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[6]. O Tribunal continuará a acompanhar esta questão e a informar sobre a mesma.

28 O Tribunal constatou que os relatórios financeiros elaborados pelas organizações internacionais e agências estatais variavam em termos de pormenor e qualidade. Nem sempre davam informações suficientes para permitir à Comissão detetar despesas inelegíveis ou erros no momento do apuramento. Uma das justificações é o facto de os orçamentos estabelecidos nos acordos de contribuição e *acordos de delegação* subjacentes não serem suficientemente pormenorizados para permitir um acompanhamento eficaz das despesas.

---

[6] Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo a 2024, ponto 8.13 e recomendação 8.1.

29 O Tribunal constatou que numa operação houve um apuramento excessivo do pré-financiamento pago a uma entidade avaliada por pilares, contribuindo com 0,7 pontos percentuais para o nível de erro estimado. Neste caso, a Comissão aceitou um relatório financeiro que incluía adiantamentos, os quais não constituíam custos suportados e, por conseguinte, não eram elegíveis. 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. O Tribunal considera que esta recomendação foi executada na maior parte dos aspetos (ver ***anexo II***).

30 Em 15 dos 39 erros que o Tribunal quantificou, 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 6,1 pontos percentuais.

31 O Tribunal detetou também 13 casos de incumprimento das *disposições* jurídicas e financeiras sem *impacto* financeiro direto no orçamento da UE. Estes erros, que não eram quantificáveis, diziam respeito a questões como o incumprimento das disposições contratuais aplicáveis à verificação das despesas (ver ***caixa 2***).

Caixa 2

Exemplo de relatório de verificação das despesas que não cumpria os requisitos de qualidade

O Tribunal auditou um pagamento realizado ao abrigo de um contrato de prestação de serviços celebrado pela Comissão, num montante total de 0,2 milhões de euros. Para declarar o pagamento, o contrato exigia que o contratante apresentasse à Comissão um relatório de verificação das despesas elaborado por uma empresa de auditoria externa. O relatório concluiu que as despesas declaradas eram legais e regulares.

No entanto, a auditoria permitiu constatar que o relatório de verificação das despesas não cumpria os requisitos de qualidade estabelecidos pela Comissão no caderno de encargos. Em especial, o Tribunal detetou várias insuficiências que afetam a fiabilidade do relatório: incoerências no trabalho de verificação realizado, totais incorretos e imprecisões numéricas, bem como referências a pré-financiamentos apesar de estes não terem sido concedidos. O relatório incluía também dados incorretos nos anexos e vários erros relativos ao período de referência.

Estas lacunas significativas levantam questões sobre a exatidão dos procedimentos realizados e a fiabilidade das conclusões a que os auditores externos chegaram. Apesar destas insuficiências, a Comissão aceitou o relatório de verificação.

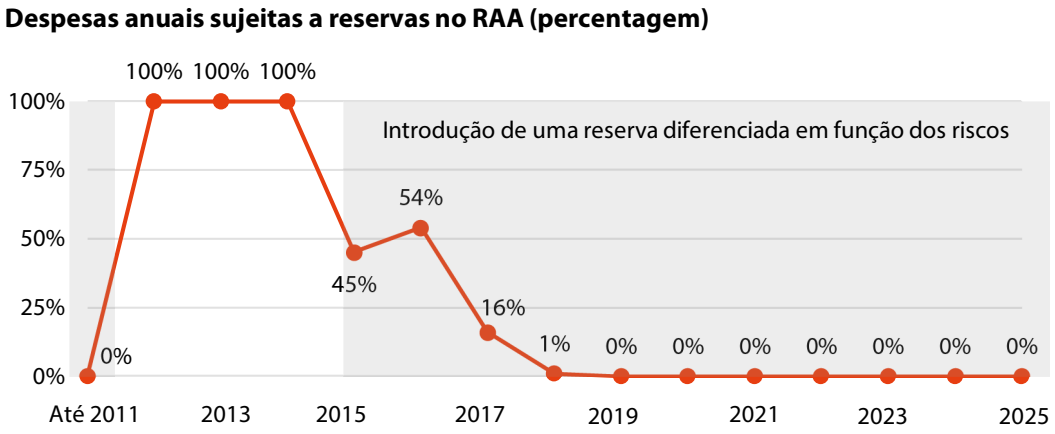
32 Ao longo dos anos, o Tribunal tem vindo a detetar cada vez menos erros em dois domínios de despesas, devido às condições de pagamento específicas. São eles: i) apoio orçamental; e ii) projetos sujeitos à "*abordagem nocional*". Em 2025, o Tribunal auditou três operações no âmbito da *abordagem nocional*. A amostra do Tribunal não incluiu operações de apoio orçamental. Os pontos ***9.20*** a ***9.21*** do ***capítulo 9*** do Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo a 2025 apresentam mais pormenores sobre o apoio orçamental e a abordagem nocional.

33 A partir de 2025, o Tribunal harmonizou a sua metodologia de quantificação dos erros na contratação pública com a utilizada pela Comissão nos domínios de intervenção em regime de gestão partilhada (ver ponto ***1.36*** e ponto ***30*** do ***anexo 1.1*** do Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo a 2025). Se o Tribunal tivesse aplicado a sua metodologia anterior, o nível de erro estimado teria sido inferior em 0,1 pontos percentuais.

Exame do Relatório Anual de Atividades da DG INTPA relativo a 2025

34 A *declaração de fiabilidade* do Diretor-Geral da DG INTPA no RAA relativo a 2025 não contém *reservas*. A ***figura 6*** apresenta a evolução do âmbito das reservas constantes dos RAA em cada ano entre 2011 e 2025. Desde 2019, não têm existido reservas.

Figura 6 – Reservas constantes dos RAA da DG INTPA de 2011 a 2025



Fonte: TCE, com base nos dados dos RAA da DG INTPA, 2011 a 2025.

35 A DG INTPA estima o montante global em *risco no momento do pagamento* em 69,2 milhões de euros (1,12% das despesas de 2025) e o montante global em risco no momento do encerramento em 60,2 milhões de euros (0,97% das despesas de 2025). Do montante em risco no momento do pagamento, a DG INTPA calcula, com base na média dos dados históricos, que 9,0 milhões de euros (13,0%) serão corrigidos pelos seus controlos nos anos seguintes (este montante é conhecido por "*capacidade corretiva*"). A Comissão comunicou 15,7 milhões de euros como efetivamente recuperados em 2025. Tendo testado 78,3% deste valor (12,3 milhões de euros), o Tribunal constatou que 0,4 milhões de euros não deveriam ter sido comunicados como capacidade corretiva executada.

Estudo de 2025 sobre a TER

36 Em 2025, um contratante externo realizou o 14º estudo sobre a TER para a DG INTPA. Este estudo baseia-se na metodologia e no manual da TER disponibilizados pela 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.

37 Os anteriores relatórios anuais do Tribunal[7] sobre os FED 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. Para o estudo de 2025 sobre a TER, a DG INTPA utilizou uma amostra de 190 operações, das quais 14 foram analisadas no local (5,79%). O estudo estimou a TER global em 0,56%, pelo décimo ano consecutivo abaixo do *limiar de materialidade* de 2% definido pela Comissão.

38 Em 2025, a Comissão aplicou pela primeira vez uma nova metodologia da TER. A nova metodologia introduz alterações, nomeadamente para definir de forma mais clara o tratamento dos elementos de valor elevado, e restringe a possibilidade de confiar inteiramente nos resultados dos controlos de gestão e no trabalho de outros auditores a 10% das operações testadas. A auditoria do Tribunal confirmou que estas alterações foram aplicadas: em 2025, apenas 10% das operações testadas foram verificadas com base no trabalho de outros auditores e os elementos de valor elevado foram corretamente extrapolados. Mantêm-se algumas lacunas, como se descreve em seguida.

39 A nova metodologia, designada por "repartição ótima", implica uma redução da dimensão da amostra de 480 para 190 operações. Exige a disponibilidade de dados fiáveis sobre erros passados na população. Tendo em conta as limitações dos estudos sobre a TER que o Tribunal comunicou nos últimos anos, existe o risco de esta condição prévia não ser totalmente satisfeita. Se os dados disponíveis não forem suficientemente fiáveis, tal refletir-se-á na amostra, o que acarreta o risco de os domínios de risco mais elevado não serem suficientemente cobertos. Este cenário reduziria a eficácia do processo de auditoria na deteção de erros.

---

[7] Relatórios Anuais sobre os FED relativos a 2017, 2018, 2019 e 2020.

40 Tal como nos anos anteriores, o estudo sobre a TER centra-se apenas nos contratos encerrados. Porém, a maioria dos pagamentos da DG INTPA (e das operações auditadas pelo Tribunal) diz respeito a contratos em curso, o que contribui para que o cálculo do nível de erro estimado seja diferente do realizado pelo Tribunal. No seu Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo a 2024, o Tribunal apontou várias razões pelas quais as taxas de erro da Comissão são geralmente inferiores aos níveis de erro estimados por si. Em especial, o Tribunal 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.

Avaliação das concretizações dos projetos durante as visitas de auditoria do Tribunal

41 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 uma análise dos indicadores de *realizações* e de efeitos, bem como dos resultados obtidos pelos projetos.

42 Os resultados das verificações do Tribunal variaram. Foram observados casos em que o financiamento foi utilizado de forma eficaz e contribuiu para a concretização dos objetivos dos projetos (ver ***caixa 3***). Contudo, tal como em anos anteriores[8], o Tribunal também apontou casos em que os projetos da UE não alcançaram os resultados pretendidos (ver ***caixa 4***). Em particular, observou atrasos na execução, insuficiências no planeamento e na conceção e lacunas na qualidade das obras, designadamente sinais de deterioração precoce. Estes problemas levantam questões sobre a eficácia e sustentabilidade do apoio da UE, bem como sobre a qualidade da supervisão dos projetos.

[8] Relatórios Anuais sobre os FED relativos a 2022, 2023 e 2024.

Caixa 3

Exemplo de execução bem-sucedida de um projeto

A Comissão apoiou um projeto no noroeste de África destinado a tornar o setor rural um motor essencial da economia local, criando empregos dignos e riqueza e promovendo a gestão sustentável dos recursos naturais. O projeto foi concluído em 2025.

A auditoria do Tribunal incluiu visitas a escolas primárias, estradas rurais, barragens e pontes construídas ou renovadas no âmbito do projeto. As escolas visitadas pelo Tribunal estavam plenamente operacionais, com professores e alunos envolvidos em atividades nas salas de aula. As estradas rurais renovadas estavam a ser utilizadas por motociclos e veículos de transporte de produtos agrícolas e comerciais. As barragens e pontes visitadas melhoraram o acesso a aldeias anteriormente propensas a inundações.

De modo geral, o projeto produziu as realizações previstas. Contribuiu para melhorar as infraestruturas locais e aumentou a capacidade das autoridades locais para gerirem eficazmente as atividades do projeto.

Imagem 1 – Visita no local a uma estrada rural renovada

Fonte: TCE.

Caixa 4

Exemplo de obras em estradas rurais com atrasos e sinais de deterioração precoce

O Tribunal auditou um projeto em curso relativo à construção de estradas rurais no sudeste de África, cuja conclusão estava inicialmente prevista para meados de 2025.

As inspeções físicas realizadas a vários troços rodoviários revelaram que algumas partes da faixa de rodagem não cumpriam as especificações de espessura e largura estabelecidas, ao passo que algumas estruturas de drenagem já apresentavam sinais de deterioração precoce, encontrando-se novamente cobertas de areia.

O projeto sofreu atrasos significativos, bem como insuficiências no planeamento e na conceção. As suas lacunas afetam tanto a qualidade das obras como a capacidade da infraestrutura concluída para proporcionar benefícios sustentáveis aos utilizadores.

Imagem 2 – Teste de perfuração no local indicando discrepâncias entre a espessura real da estrada e as especificações técnicas

Fonte: TCE.

Conclusão e recomendações

Conclusão

43 Globalmente, as provas de auditoria mostram que as contas dos FED relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2025 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.

44 As provas globais de auditoria indicam que, no que se refere ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2025:

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 (pontos ***19*** a ***29***). O Tribunal estima que o nível de erro se situe em 10,5% com base nos seus testes das operações.

Recomendações

45 As constatações da análise de seguimento realizada pelo Tribunal às recomendações formuladas nos relatórios anuais anteriores são apresentadas no ***anexo II***. O Tribunal examinou seis recomendações formuladas no Relatório Anual relativo a 2022. A Comissão executou três recomendações totalmente e três na maior parte dos aspetos.

46 O Tribunal analisou igualmente três recomendações do Relatório Anual relativo a 2023 que tinham de ser concluídas até ao final de 2024 ou 2025. A Comissão executou uma recomendação relativa a 2023 totalmente e duas na maior parte dos aspetos (ver ***anexo II***). Na sequência desta análise e das constatações e conclusões relativas ao exercício de 2025, o Tribunal formula as recomendações que se seguem.

Recomendação 1 – Concluir o encerramento do 9º FED

A Comissão deve tomar as medidas necessárias para assegurar a conclusão do processo de encerramento do 9º FED, designadamente a finalização dos contratos remanescentes e o apuramento dos saldos contabilísticos associados.

Prazo de execução: final de 2026

Recomendação 2 – Garantir a qualidade dos relatórios de verificação das despesas contratualmente exigidos

A Comissão deve garantir que as verificações das despesas contratualmente exigidas têm a qualidade esperada, são realizadas de forma coerente e estão em conformidade com as orientações aplicáveis. Para o efeito, deve:

a) melhorar o acompanhamento dos auditores externos contratados e dos relatórios de verificação das despesas que elaboram;

b) tomar atempadamente medidas corretivas adequadas sempre que sejam sinalizadas insuficiências.

Prazo de execução: final de 2027

Recomendação 3 – Reforçar os requisitos de relato financeiro das entidades avaliadas por pilares

Para reforçar o relato financeiro das entidades avaliadas por pilares, a Comissão deve:

a) assegurar que a discriminação orçamental dos acordos de contribuição e de delegação celebrados com entidades avaliadas por pilares inclua um nível de pormenor suficiente para permitir um acompanhamento eficaz das despesas;

b) estabelecer requisitos mínimos de relato financeiro, de forma a disponibilizar informações adequadas para a verificação das despesas antes do apuramento.

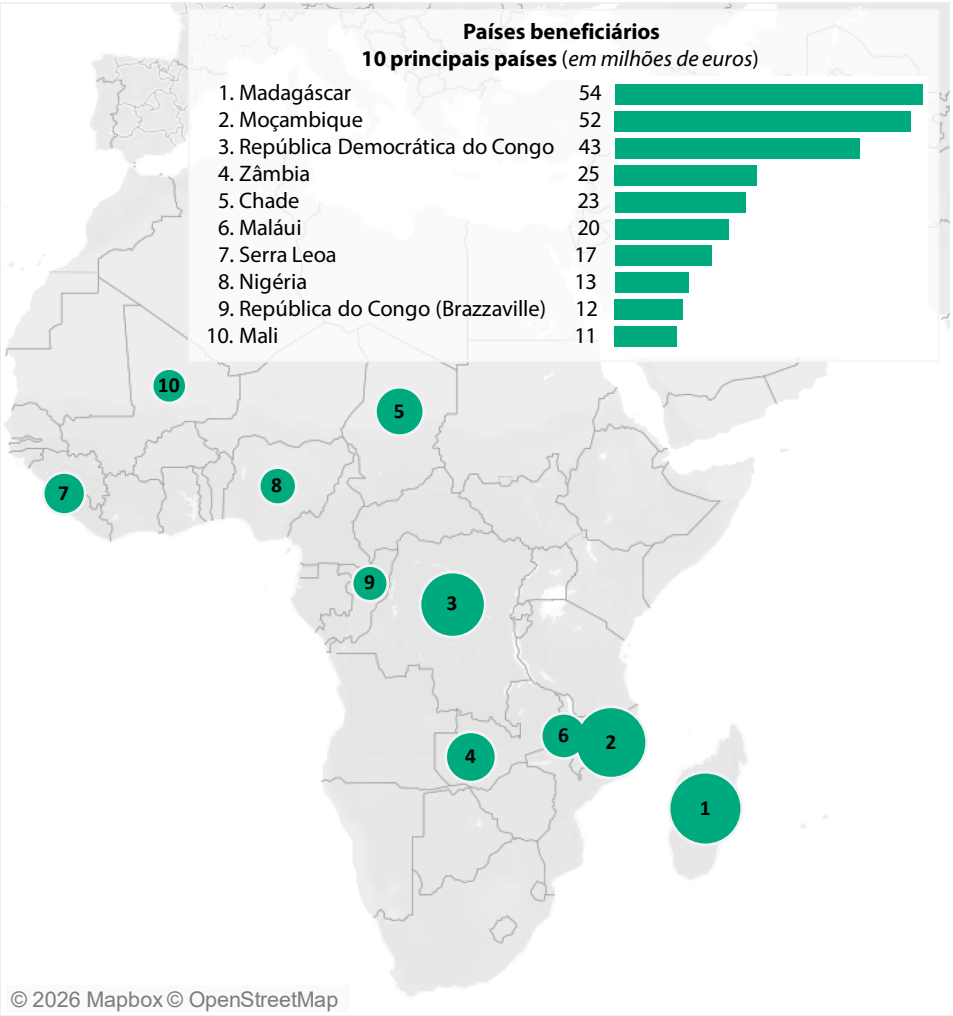
Prazo de execução: final de 2027

Anexos

Anexo I – Pagamentos do FED aos principais países beneficiários: África, Caraíbas e Pacífico

Pagamentos dos *Fundos Europeus de Desenvolvimento* em 2025 – África

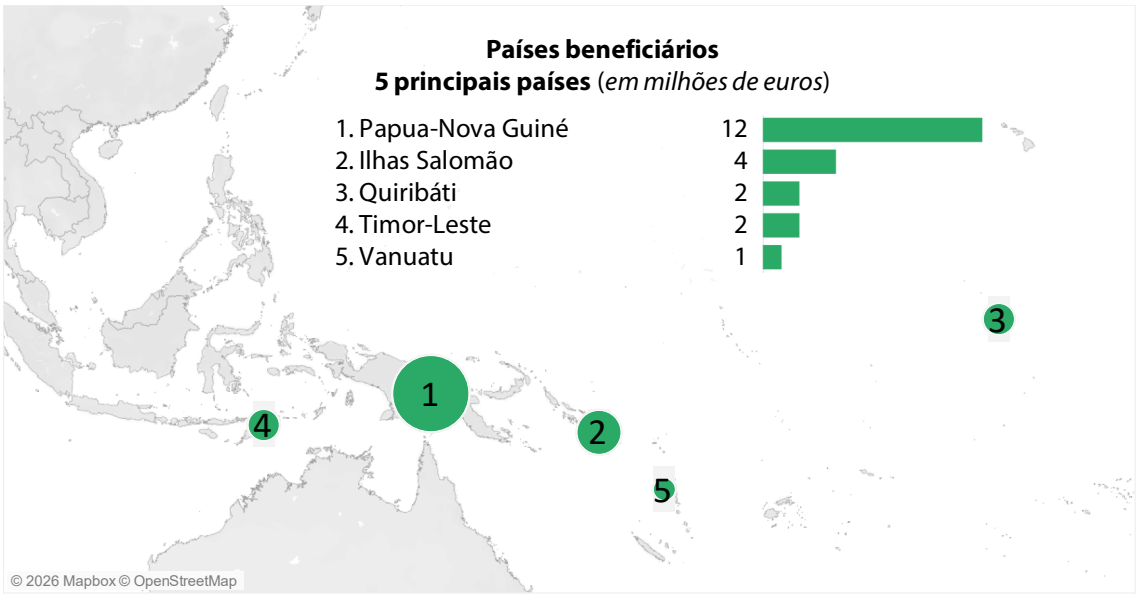
Pagamentos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento – África



Fonte: mapa de fundo proveniente de © Mapbox e © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

2020		2021		2022		2023		2024	
Senegal	141	Somália	219	Moçambique	104	Moçambique	80	Eritreia	90
Burquina Fasso	141	República Democrática do Congo	109	Sudão	100	Madagáscar	73	Moçambique	64
Benim	116	Tanzânia	101	Uganda	60	Tanzânia	67	Zâmbia	61
Moçambique	114	Uganda	84	República Democrática do Congo	57	República Democrática do Congo	57	República Democrática do Congo	55
Nigéria	104	Níger	81	Zâmbia	56	Quénia	57	Madagáscar	40
Níger	104	Maláui	79	Maláui	51	República Centro-Africana	55	Tanzânia	34
Gana	100	Moçambique	74	Chade	48	Zâmbia	55	Maláui	29
Chade	95	Sudão	70	Tanzânia	48	Níger	53	Quénia	24
República Democrática do Congo	93	Nigéria	66	Burundi	48	Uganda	43	Chade	24
Uganda	90	Quénia	65	Quénia	48	Eritreia	40	Angola	21

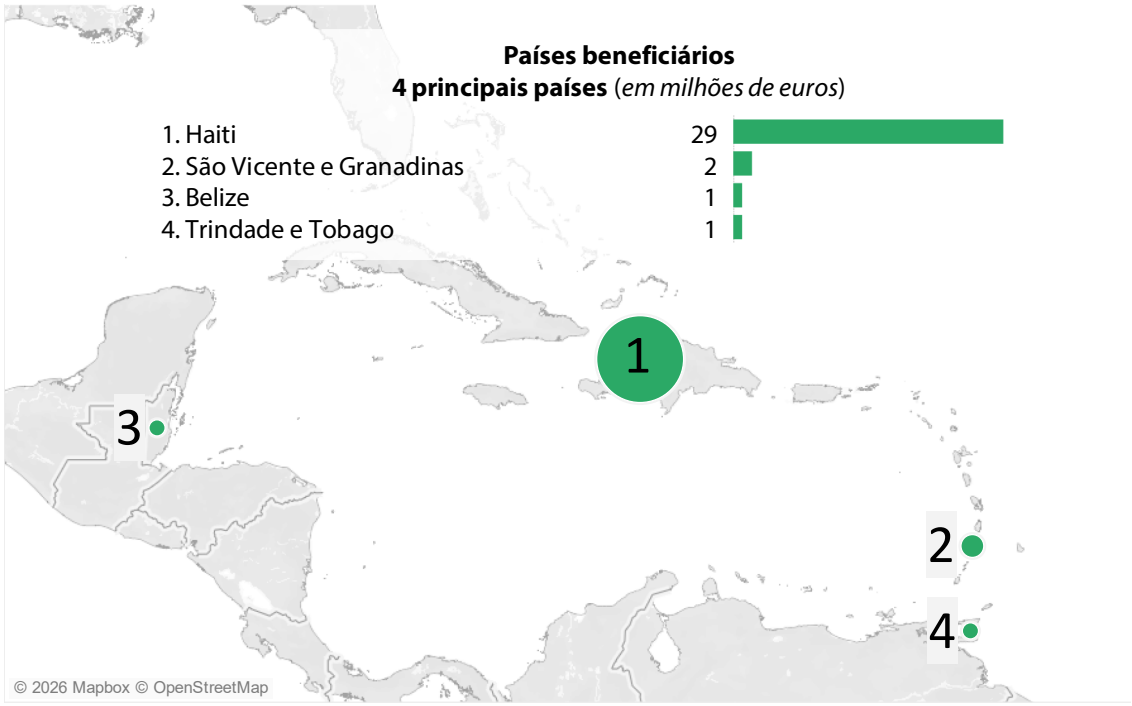
Pagamentos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento – Pacífico



Fonte: mapa de fundo proveniente de © Mapbox e © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

2020		2021		2022		2023		2024	
Timor-Leste	19	Papua-Nova Guiné	29	Papua-Nova Guiné	23	Papua-Nova Guiné	24	Papua-Nova Guiné	13
Vanuatu	12	Timor-Leste	9	Timor-Leste	11	Timor-Leste	7	Vanuatu	3
Fiji	11	Vanuatu	6	Fiji	5	Fiji	7	Quiribáti	2
Papua-Nova Guiné	10	Fiji	5	Vanuatu	4	Vanuatu	5	Micronésia	2
Ilhas Salomão	8	Ilhas Marshall	3	Quiribáti	4	Quiribáti	3	Timor-Leste	2

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).

2020		2021		2022		2023		2024	
Haiti	76	Haiti	47	Haiti	18	Haiti	19	Haiti	20
Jamaica	23	Jamaica	11	Jamaica	7	Suriname	6	Jamaica	4
República Dominicana	15	Guiana	8	República Dominicana	6	Belize	4	Trindade e Tobago	3
Guiana	10	Belize	7	Belize	3	República Dominicana	4	Belize	1
Suriname	3	República Dominicana	6	Domínica	3	Jamaica	3	República Dominicana	1

Anexo II – Seguimento das recomendações

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	Avaliação do Tribunal sobre os progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
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			
	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. Embora estas medidas demonstrem uma intenção clara de dar resposta à recomendação, o Tribunal constatou que alguns pagamentos de pré-financiamento continuaram por apurar durante muito tempo. Um montante de 448 milhões de euros permaneceu por apurar durante mais de 10 anos.

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Avaliação do Tribunal sobre os progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
	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 *ex ante*, de modo a prevenir melhor os erros (incluindo os apuramentos excessivos). No entanto, o plano de ação concebido pela Comissão para corrigir as vulnerabilidades no apuramento excessivo de pré-financiamentos continua em aberto, sendo o prazo de conclusão dezembro de 2026.
	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	Avaliação do Tribunal sobre os 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 *eficiência* e a eficácia dos atuais controlos e formas de os melhorar. A DG INTPA passou a utilizar um sistema estruturado de sinalização e acompanhamento de constatações de auditoria sistémicas entre os parceiros de execução, mas as constatações recorrentes indicam que a resolução destas questões ainda está em curso.
	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 entrou em vigor em 2025. Desde então, os elementos de valor elevado têm sido corretamente extrapolados.
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			

Ano	Recomendação do Tribunal	Nível de aceitação	Avaliação do Tribunal sobre os progressos realizados na execução da recomendação	
			Nível de execução	Observações
	Recomendação 2 Aplicar controlos mais exaustivos para evitar erros relacionados com adiantamentos declarados como custos suportados, custos indiretos declarados como custos diretos e IVA inelegível. Prazo: final de 2025			A Comissão realizou progressos significativos no reforço do quadro regulamentar e processual para evitar erros relacionados com o IVA inelegível e a classificação incorreta dos custos. Porém, ainda não assegurou que a lista de verificação interna revista é aplicada de forma coerente em todos os serviços. Também não garantiu que os responsáveis pelos projetos recebam formação adequada sobre os novos requisitos "*Quick Fix*" em matéria de elegibilidade dos custos.
	Recomendação 3 Ao apurar os pré-financiamentos pagos a organizações avaliadas por pilares, reforçar os controlos para detetar e excluir os pré-financiamentos declarados nos relatórios financeiros como despesas efetuadas. Prazo: final de 2025			A Comissão envidou esforços louváveis para sensibilizar as entidades avaliadas por pilares para os riscos de apurarem os pré-financiamentos com base nas despesas autorizadas. Porém, as constatações recorrentes indicam que a resolução destas questões ainda está em curso.

Fonte: TCE.

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 2025

RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ANUAL DE 2025 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU «RELATÓRIO SOBRE AS ATIVIDADES DOS NONO, DÉCIMO E DÉCIMO PRIMEIRO FUNDOS EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO RELATIVO AO EXERCÍCIO DE 2025»

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão congratula-se com o relatório do Tribunal de Contas Europeu (TCE), toma nota das constatações e está empenhada em aplicar as medidas corretivas adequadas sempre que necessário. A Comissão toma nota da conclusão do TCE de que as contas dos Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira e de que as receitas estão isentas de erros materiais. No que diz respeito à taxa de erro estimada, a Comissão gostaria de sublinhar que não concorda com todas as conclusões do TCE — em especial no que diz respeito à sobrecompensação e à declaração «em cascata» dos custos indiretos. A Comissão está a intensificar os seus esforços para dar resposta a estas questões e continuar a reduzir o nível de erro no futuro, nomeadamente ao reforçar as orientações e a supervisão dos parceiros de execução, assim como ao melhorar a disponibilidade atempada de documentação. A Comissão gostaria de salientar que está a envidar todos os esforços para encerrar os FED o mais rapidamente possível.

A Comissão congratula-se com o reconhecimento pelo TCE de desenvolvimentos positivos, como a melhoria do acesso a documentos comprovativos de organizações internacionais e os progressos realizados na aplicação das recomendações de relatórios anuais anteriores. A Comissão toma igualmente nota dos exemplos do TCE de projetos bem-sucedidos financiados ao abrigo dos FED e continua a acompanhar 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 e em retirar ensinamentos dos casos em que os resultados não tenham correspondido plenamente às expectativas.

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, incluindo a escalada dos conflitos e da instabilidade a nível mundial. Caracteriza-se pela diversidade em termos de:

- distribuição geográfica, abrangendo muitas delegações da União em todo o mundo,
- entidades de execução e países parceiros com diferentes capacidades de gestão e controlo, desde pequenas ONG locais a organizações internacionais e agências estatais, e
- 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 outros métodos 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 e as suas recomendações relativas a controlos preventivos e corretivos. Em especial, a

Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA) da Comissão concluiu a sua revisão da estratégia de controlo e deu início à aplicação das principais recomendações, em especial o desenvolvimento de um painel de definição de perfis de risco para medir o cumprimento das normas financeiras e operacionais pelos parceiros, o acesso a documentos e o reforço dos controlos *ex post*.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Fiabilidade das contas

Quanto à observação do TCE relativa ao 9.º FED, constante do **ponto 16**, a Comissão gostaria de esclarecer que será encerrada até ao final de 2026, em consonância com a recomendação 1 que aceitou.

2. Regularidade das operações

Despesas

A Comissão toma nota da conclusão do TCE relativa à utilização de duas convenções de financiamento no momento da eliminação progressiva dos FED, mencionada no **ponto 23** do relatório, quando a cláusula de caducidade impedia novas alterações ou novos compromissos. Todavia, a Comissão gostaria de sublinhar que as operações subjacentes de monitorização e abastecimento de água foram executadas conforme previsto. A Comissão retirará ensinamentos deste caso para reforçar a gestão dos futuros períodos de eliminação progressiva.

A Comissão está ciente da questão levantada pelo TCE relativa à declaração «em cascata» dos custos indiretos (ver caixa 1 e **ponto 24** do relatório). No entanto, a Comissão não considera que esta situação constitua um erro, pois o tratamento dos custos indiretos está em consonância com as disposições constantes do manual do acordo de contribuição da Comissão. Tendo em conta a posição comum aplicada em todos os serviços da Comissão, a Comissão não aceitou, por conseguinte, a recomendação conexa constante do capítulo 9 do relatório anual de 2024 do TCE.

Quanto ao **ponto 28**, a Comissão salienta que, no contexto da revisão da estratégia de controlo da DG INTPA, as diferentes DG RELEX elaboraram e debateram propostas sobre a melhoria das orientações e da normalização, a fim de assegurar que os orçamentos são suficientemente pormenorizados. A título de seguimento, a DG INTPA está a realizar um projeto-piloto sobre a aplicação de um formato orçamental normalizado mutuamente acordado a nível de cada entidade, com requisitos adicionais sobre o fornecimento de mais pormenores orçamentais no anexo I do acordo de contribuição. O projeto-piloto servirá de base para alargar a clarificação e a normalização das expectativas a outras entidades que trabalham em regime de gestão indireta.

A Comissão considera que os erros devidos aos apuramentos excessivos (ver **ponto 29** do relatório) (uma prática em que as despesas não efetuadas são incluídas nas contas como despesas efetuadas) são de natureza temporária, uma vez que, em princípio, deixarão de existir após os apuramentos finais. Além disso, a Comissão observa que, a fim de reduzir estes erros temporários, solicitou aos seus parceiros que procedessem à revisão dos seus modelos de comunicação de informações para permitir uma identificação mais fácil das despesas incorridas. A Comissão reconhece os erros detetados. Todavia, gostaria de sublinhar que, em comparação com anos anteriores, a percentagem deste tipo de erros diminuiu significativamente (de 40 % em 2023, e de 14 % em 2024 para apenas 6 % em 2025) graças à introdução de controlos adicionais.

A Comissão gostaria de salientar que a maioria dos erros referidos no **ponto 30** ocorre ao nível dos beneficiários de fundos da UE, em especial os que operam em regime de gestão indireta. A Comissão não pode detetar estes erros com facilidade. A Comissão aborda estas questões através de reuniões regulares com os seus parceiros.

Resposta relativa à caixa 1

Exemplo de custos indiretos inelegíveis declarados como diretos — custos em cascata

A Comissão sempre manteve a posição de que, em regime de gestão indireta com entidades avaliadas por pilares, os custos indiretos declarados pelos beneficiários de subvenções devem ser contabilizados como custos diretos da organização/parceiro avaliado por pilares. O manual do acordo de contribuição da Comissão estipula que «os custos indiretos declarados pelos beneficiários de subvenções concedidas pela organização e/ou pelos seus parceiros devem ser cobertos pelos custos diretos elegíveis da ação e não pela remuneração». Esta interpretação aplica-se a todos os serviços da Comissão.

Exemplo de custos inelegíveis imputados ao projeto

A Comissão reconhece que o TCE poderá considerar que determinados custos relacionados com o pessoal estão relacionados com o funcionamento geral da organização e não com a ação específica. A Comissão partilha a opinião de que os custos de pessoal e outros custos que são clara e exclusivamente imputáveis a uma determinada ação, efetivamente incorridos, devidamente registados nas contas do beneficiário (incluindo custos adequadamente repartidos) e ainda não cobertos pela taxa fixa para custos indiretos/remuneração devem ser tratados como custos diretos elegíveis.

Estudo de 2025 sobre a TER

A Comissão recorda que o nível de erro estimado 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 taxa de erro residual (TER), com base numa amostra representativa de contratos encerrados, a Comissão estimou, para 2025, uma taxa de erro residual global de 0,56 %, abaixo do limiar de materialidade de 2 % pelo 10.º ano consecutivo, e um montante em risco no momento do encerramento de 0,97 % das despesas. O nível de erro estimado pelo TCE e a taxa de erro residual da Comissão para as despesas dos FED não são, por conseguinte, diretamente comparáveis, em parte devido a diferenças metodológicas e ao facto de a TER se centrar em contratos encerrados, cujas questões, na altura do respetivo encerramento, já terão sido, em grande parte, resolvidas. A Comissão continuará a utilizar ambos os conjuntos de resultados para reforçar ainda mais os seus sistemas de controlo e a sua capacidade corretiva.

O estudo sobre a taxa de erro residual (TER) é uma base importante para 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 aspetos 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. Conforme o TCE reconheceu, a Comissão tem vindo a trabalhar no sentido de melhorar a metodologia da TER, a fim de dar resposta a algumas das observações que o TCE formulou no passado, especificamente sobre o tratamento de elementos de valor elevado e a limitação da confiança em atividades de controlo anteriores.

3. Avaliação das concretizações dos projetos durante as visitas de auditoria do TCE

A Comissão congratula-se com o exemplo de execução bem-sucedida de um projeto apresentado na caixa 3 do relatório. Ao mesmo tempo, a Comissão reconhece a observação do TCE constante da caixa 4 do relatório relativa a um desvio local na espessura e largura da gravilha. Os controlos de seguimento que a Comissão realizou confirmaram que as outras partes do conjunto das obras estavam em conformidade com o projeto. A Comissão reconhece igualmente que a variação local que o TCE identificou deveria ter sido mais bem refletida na documentação da nota de pagamento intercalar e tomou medidas para assegurar que as futuras notas de progresso registem e justifiquem claramente esses desvios específicos do local.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1 — Concluir o encerramento do 9.º FED

A Comissão deve tomar as medidas necessárias para assegurar a conclusão do processo de encerramento do 9.º FED, designadamente a finalização dos contratos remanescentes e o apuramento dos saldos contabilísticos associados.

Prazo de execução: final de 2026.

A Comissão **aceita** a recomendação 1.

Recomendação 2 — Garantir a qualidade dos relatórios de verificação das despesas contratualmente exigidos

A Comissão deve garantir que as verificações das despesas contratualmente exigidas têm a qualidade esperada, são realizadas de forma coerente e estão em conformidade com as orientações aplicáveis. Para o efeito, deve:

(a) Melhorar o acompanhamento dos auditores externos contratados e dos relatórios de verificação das despesas que elaboram; e

(b) Tomar atempadamente medidas corretivas adequadas sempre que sejam sinalizadas insuficiências.

Prazo de execução: final de 2027.

A Comissão **aceita** a recomendação 2, alíneas a) e b).

A Comissão já está a tomar medidas para assegurar a qualidade esperada dos relatórios de verificação das despesas contratualmente exigidos, aplicando simultaneamente medidas corretivas sempre que necessário.

Recomendação 3 — Reforçar os requisitos de relato financeiro das entidades avaliadas por pilares

A fim de reforçar o relato financeiro das entidades avaliadas por pilares, a Comissão deve:

(a) **Assegurar que a repartição orçamental dos acordos de contribuição e de delegação celebrados com entidades avaliadas por pilares incluam um nível de pormenor suficiente para permitir um acompanhamento eficaz das despesas; e**

(b) **Estabelecer requisitos mínimos de relato financeiro, de forma a disponibilizar informações adequadas para a verificação das despesas antes do apuramento.**

Prazo de execução: final de 2027.

A Comissão **aceita** a recomendação 3, alíneas a) e b).

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2026

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 2:

- Figura 2.17:
  Criada pelo TCE com © RAWGraphs (plataforma de visualização para criar dados em formato aberto). Todos os direitos reservados.
- Figura 2.18:
  Esta figura foi concebida com ícones de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

Capítulo 3:

- Figuras 3.3, 3.4, 3.5, 3.6 e 3.7 e anexo 3.1:
  Estas figuras foram concebidas com ícones de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

Capítulo 4:

- Figura 4.4:
  Criada pelo Eurostat e alterada pelo TCE.
  Fronteiras administrativas: © EuroGeographics © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).
  Cartografia: Eurostat – IMAGE, 03/2026.

Capítulo 6:

- Figura 6.2:
  Esta figura foi concebida com ícones de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.
- Figura 6.5:
  Esta figura foi concebida com ícones de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.
- Mapa do anexo 6.1:
  Criado pelo TCE com "Tableau" © 2026 Salesforce, Inc. e os seus licenciantes. Todos os direitos reservados.

Capítulo 7:

- Figuras 7.2 e 7.5:
  Estas figuras foram concebidas com ícones de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.
- Mapa da caixa 7.3:
  Criado pelo Eurostat e alterado pelo TCE.
  Fronteiras administrativas: © EuroGeographics © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 license (CC BY-SA).
  Cartografia: Eurostat - GISCO, 6/2026.

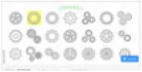
Capítulo 9:

- Anexo 9.1:
  Mapa de fundo proveniente de © Mapbox e © OpenStreetMap licenciado nos termos da licença Creative Commons Attribution-ShareAlike 2.0 (CC BY-SA).

Capítulo 11:

- Anexo, figura 11.1:

  Esta figura foi concebida com os ícones , e de Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

  Os ícones utilizados  foram modificados pelo TCE,
  © **By Ramziia** – stock.adobe.com.

- Anexo, figura 11.2:

  Esta figura foi concebida com os ícones e de Flaticon.com.
  © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

Capítulo 12:

- Caixa 12.1, fotografia:© Proxima Studio, stock.adobe.com.
- Caixa 12.2, fotografia: © WrightStudio, stock.adobe.com.

FED:

- Anexo I:
  Mapa de fundo proveniente de © Mapbox e © OpenStreetMap 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.

PDF	ISBN 978-92-849-7820-5	ISSN 2600-1691	doi:10.2865/5232164	QJ-01-26-030-PT-N

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 2025*, Serviço das Publicações da União Europeia, 2026

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.

CURIA RATIONUM
TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Serviço das Publicações
da União Europeia