

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



Índice

Pontos

01-21 | Principais mensagens

01-04 | Importância deste tema

05-21 | Constatações e recomendações

22-92 | Observações do Tribunal em pormenor

22-37 | Na fase inicial do MRR, a Comissão não assegurou que os Estados-Membros aplicassem controlos eficazes da conformidade da contratação pública e dos auxílios estatais

25-30 | As orientações iniciais da Comissão e a avaliação dos planos nacionais dos Estados-Membros não abrangeram suficientemente os controlos da contratação pública e dos auxílios estatais

31-37 | Até meados de 2023, o trabalho de auditoria da Comissão no âmbito do MRR não se centrou nos controlos da contratação pública e dos auxílios estatais, pondo em causa a sua declaração de fiabilidade

38-78 | Alguns sistemas dos Estados-Membros foram afetados por insuficiências significativas

42-53 | A conceção dos sistemas de controlo variava consideravelmente

54-68 | A garantia proporcionada pelos controlos e pelas auditorias dos Estados-Membros em matéria de contratação pública foi prejudicada por várias questões

69-78 | Os Estados-Membros dispõem de sistemas de controlo em matéria de auxílios estatais, mas alguns organismos de auditoria não efetuam controlos ou só os efetuam após os pedidos de pagamento

79-92 | O trabalho de auditoria sobre a contratação pública e os auxílios estatais realizado pela Comissão melhorou, mas continuava a ser insuficiente para dar garantias

80-83 | A Comissão atualizou a estratégia de auditoria de modo a abranger os sistemas dos Estados-Membros referentes ao cumprimento das regras em

matéria de contratação pública e de auxílios estatais, mas subsistem algumas insuficiências

- 84-87 | Existem limitações na declaração de fiabilidade da Comissão no domínio dos auxílios estatais e da contratação pública em relação a 2023
- 88-92 | A Comissão não aplicou reduções por insuficiências do sistema e os Estados-Membros nem sempre recuperam montantes junto dos beneficiários finais

Anexos

Anexo I – Sobre a auditoria

Anexo II – Metas incluídas na amostra relacionadas com contratação pública

Anexo III – Metas incluídas na amostra relacionadas com auxílios estatais

Anexo IV – Critérios da Comissão para avaliar o nível de risco dos controlos dos contratos públicos e dos auxílios estatais

Siglas, acrónimos e designações abreviadas

Glossário

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria

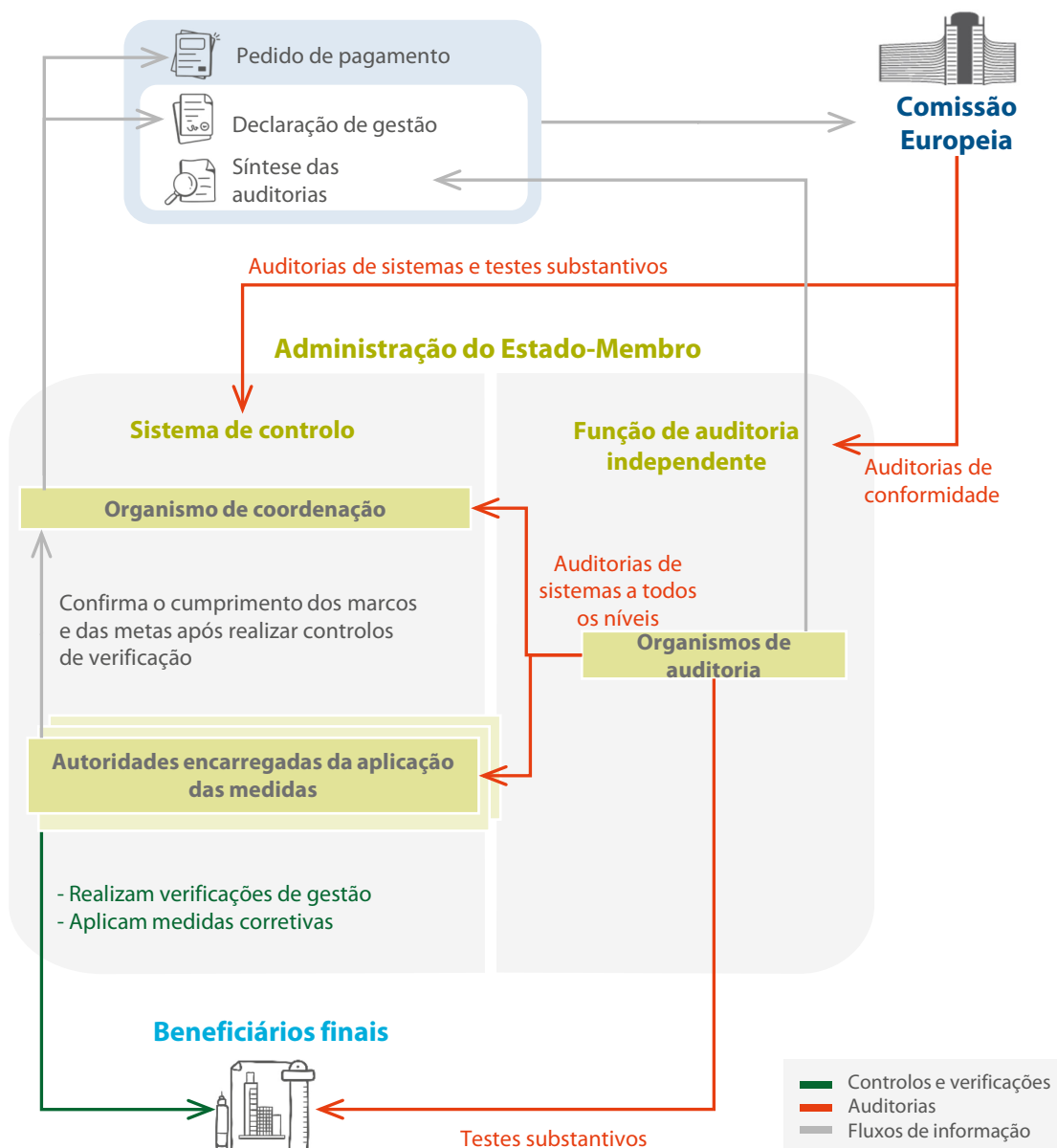
01

Principais mensagens

Importância deste tema

- 01** O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) segue um modelo de "financiamento não associado aos custos". A principal condição para os pagamentos do MRR aos Estados-Membros é o cumprimento satisfatório de marcos ou metas predefinidos. Os Estados-Membros são obrigados a dispor de sistemas de controlo interno eficazes e eficientes para a execução do Mecanismo, de forma a proteger os interesses financeiros da União Europeia (UE). Incluem-se medidas para assegurar que os fundos do MRR são gastos em consonância com todas as regras nacionais e da União aplicáveis (designadamente as relativas à contratação pública e aos auxílios estatais) e que a fraude, a corrupção, os conflitos de interesses (ou seja, irregularidades graves) e o duplo financiamento são prevenidos, detetados e corrigidos. Embora, em geral, o incumprimento das regras nacionais e da UE não tenha impacto na regularidade dos fundos do MRR pagos pela Comissão ao Estado-Membro, a Comissão deve, em conformidade com o [Regulamento MRR](#), obter garantias suficientes de que os Estados-Membros verificam de forma regular e eficaz o cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. A [figura 1](#) apresenta uma panorâmica dos mecanismos de controlo e auditoria do MRR.

Figura 1 | Panorâmica dos mecanismos de controlo e auditoria do MRR



Fonte: TCE.

- 02** Esta auditoria complementa o trabalho anterior do Tribunal sobre a conceção do sistema de controlo da Comissão para o MRR, no qual o Tribunal assinalou uma lacuna de garantia ao nível da UE no que diz respeito à conformidade das medidas financiadas pelo MRR com o direito nacional e da União. No âmbito da presente auditoria, o Tribunal avaliou os sistemas de controlo do MRR ao nível da Comissão e dos Estados-Membros. Procurou determinar se a Comissão conseguiu obter garantias suficientes de que os sistemas de controlo interno dos Estados-Membros são eficazes a assegurar que as medidas financiadas pelo Mecanismo cumprem as regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. Para o efeito, o Tribunal analisou se:

- o na fase inicial, de fevereiro de 2021 até ao início de 2023, a Comissão transmitiu orientações aos Estados-Membros com definições satisfatórias das auditorias e dos controlos em matéria de contratação pública e auxílios estatais, avaliou adequadamente os planos nacionais de recuperação e resiliência e realizou um trabalho de auditoria suficiente a este respeito;
- o os sistemas de controlo do MRR dos Estados-Membros proporcionam um nível suficiente de garantia de que as irregularidades são prevenidas, detetadas e corrigidas;
- o juntamente com os sistemas de controlo dos Estados-Membros, o recente trabalho de auditoria da Comissão constitui uma base sólida para a sua declaração anual de fiabilidade.

03 Este relatório visa contribuir para reforçar as garantias ao nível da UE sobre a conformidade dos projetos de investimento do MRR com as regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. Trata-se de um aspeto importante porque, durante o período remanescente do MRR, até ao final de 2026, falta ainda executar um volume significativo de investimentos que implicam contratação pública e auxílios estatais. O incumprimento das regras nestas matérias é um problema crónico no domínio da política de coesão e noutras despesas do orçamento da UE. As recomendações do Tribunal serão igualmente úteis para eventuais futuros programas e instrumentos que utilizem o modelo de "financiamento não associado aos custos".

04 Para a presente auditoria, o Tribunal selecionou cinco Estados-Membros (República Checa, Espanha, França, Croácia e Itália) de entre os que, até ao final de abril de 2023, tinham apresentado pedidos de pagamento com metas em que a contratação pública e os auxílios estatais eram pertinentes. O Tribunal examinou os trabalhos de auditoria da Comissão até maio de 2024. O [anexo I](#) apresenta mais informações de contexto e pormenores sobre o âmbito e método da auditoria.

Constatações e recomendações

05 De um modo geral, o Tribunal conclui que, apesar das melhorias no trabalho de auditoria da Comissão, esta não conseguiu obter garantias suficientes sobre se os Estados-Membros dispõem de sistemas de controlo interno eficazes para assegurar que as despesas do MRR cumprem as regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais.

06 Na fase inicial de execução do MRR, a Comissão não assegurou que os Estados-Membros aplicassem controlos e auditorias eficazes do cumprimento das regras em matéria de

contratação pública e de auxílios estatais. Faltavam orientações sobre os sistemas dos Estados-Membros para esse efeito em termos de âmbito de aplicação, qualidade, calendário e documentação. O Tribunal constatou que alguns Estados-Membros incluídos na amostra deram um nível de garantia insuficiente, verificando-se algumas fragilidades significativas nos seus sistemas de controlo e auditoria. Desde meados de 2023, a Comissão intensificou os trabalhos e começou a verificar a eficácia dos sistemas dos Estados-Membros, mas, muitas vezes, o âmbito das auditorias apresentava lacunas. Além disso, não é clara a forma como os trabalhos preliminares de auditoria influenciaram as garantias dadas pela Comissão em relação a 2023.

Na fase inicial do MRR, a Comissão não assegurou que os Estados-Membros aplicassem controlos eficazes da conformidade da contratação pública e dos auxílios estatais

07 Embora o [Regulamento MRR](#) exija que os Estados-Membros assegurem o cumprimento de todas as regras nacionais e da UE aplicáveis, o Tribunal constatou que os requisitos estabelecidos no regulamento e nas orientações não definiram suficientemente os controlos da contratação pública e dos auxílios estatais na fase inicial. Em concreto:

- O critério especificado no [Regulamento MRR](#) para a avaliação dos sistemas de auditoria e controlo dos Estados-Membros centrou-se exclusivamente nos sistemas de prevenção, deteção e correção de fraudes, conflitos de interesses, corrupção e duplo financiamento. O regulamento não continha um critério de avaliação que abrangesse o cumprimento das regras da UE e nacionais, nomeadamente em matéria de contratação pública e de auxílios estatais (ver ponto [25](#)).
- As orientações dirigidas pela Comissão aos Estados-Membros em 2021 para a elaboração dos planos de recuperação e resiliência não clarificaram em que medida os sistemas nacionais de controlo e auditoria deviam abranger a conformidade com as regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais (ver ponto [26](#)).
- A lista de controlo da Comissão para a avaliação dos planos nacionais incluía uma questão sobre se os Estados-Membros tinham indicado que estavam em vigor procedimentos que garantissem o cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. Porém, estes procedimentos não foram avaliados quando da aprovação dos planos nacionais (ver pontos [27](#) a [28](#)).
- Os principais requisitos dos sistemas de controlo dos Estados-Membros previstos nas convenções de financiamento obrigam estes últimos a designar as autoridades competentes, mas não estipulam requisitos predefinidos para os sistemas (ver ponto [28](#)).

- o As orientações de 2021 da Comissão sobre a síntese das auditorias que os Estados-Membros têm de apresentar juntamente com cada pedido de pagamento indicavam que os organismos de auditoria devem realizar auditorias específicas para assegurar o cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. Embora as orientações exigissem que estes organismos aplicassem juízo profissional e utilizassem amostras representativas, não davam pormenores sobre o âmbito e a qualidade das auditorias (ver ponto 29).

08 A estratégia de auditoria de 2021 da Comissão informou que o cumprimento da legislação nacional e da UE era da responsabilidade dos Estados-Membros. Demonstrou igualmente a falta de ênfase na contratação pública e nos auxílios estatais. Neste contexto, o trabalho de auditoria inicial da Comissão até meados de 2023 não incluiu verificações coerentes e exaustivas dos sistemas de controlo e auditoria dos Estados-Membros no que se refere ao cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais (ver pontos 31 a 36).

09 Nos termos do Regulamento MRR, os Estados-Membros podem utilizar os sistemas de gestão e controlo de que já disponham. A falta de requisitos predefinidos para os sistemas quanto à contratação pública e aos auxílios estatais, aliada a uma ênfase insuficiente nas verificações dos Estados-Membros, criou um ambiente que não era propício à aplicação, pelos países, de sistemas de controlo que gerassem um nível suficiente de garantia coerente em toda a UE (ver ponto 37).



Recomendação 1

Assegurar o cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais em futuros programas da UE

Ao conceber instrumentos com base num financiamento não associado aos custos a executar pelos Estados-Membros, a Comissão deve:

- a) definir requisitos para os sistemas de controlo e auditoria dos Estados-Membros (por exemplo, em termos de âmbito de aplicação, qualidade, calendário, documentação e medidas corretivas) que assegurem o cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais;
- b) verificar se os Estados-Membros oferecem garantias suficientes no início de qualquer instrumento proposto e ao longo de toda a sua aplicação.

Prazo de execução: ao conceber instrumentos baseados num financiamento não associado aos custos

Alguns sistemas dos Estados-Membros foram afetados por insuficiências significativas

- 10** Ao apresentarem um pedido de pagamento ao abrigo do MRR, os Estados-Membros são obrigados a dar garantias, na sua declaração de gestão, de que os fundos foram geridos em conformidade com todas as regras aplicáveis, designadamente as relativas à contratação pública e aos auxílios estatais. Baseiam estas garantias em controlos realizados por organismos nacionais responsáveis pela gestão da execução do Mecanismo e em auditorias independentes realizadas por organismos nacionais de auditoria (ver ponto [38](#)).
- 11** A conceção dos sistemas de controlo e auditoria do MRR variou consideravelmente entre os cinco Estados-Membros incluídos na amostra. Em França e Espanha, os sistemas de controlo dependiam inteiramente das instituições nacionais de controlo orçamental existentes. Na República Checa e em Itália, dependiam de organismos de execução que assumem a responsabilidade pelo controlo, tendo cada um concebido os seus próprios mecanismos de controlo quanto à execução do Mecanismo. Por vezes, estes organismos utilizaram a mesma estratégia que para outros fundos da UE e, outras vezes, recorreram aos mecanismos existentes no âmbito dos sistemas nacionais. Na Croácia, os mecanismos refletiam fielmente as disposições institucionais utilizadas para a execução de outros fundos da União (ver pontos [42](#) a [53](#)).
- 12** Nos seus [relatórios anuais](#), o Tribunal observou que não se pode colocar toda a confiança no trabalho dos organismos nacionais de auditoria no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. Em quatro dos cinco Estados-Membros auditados (República Checa, Espanha, França e Croácia), os organismos que auditavam o MRR também auditavam estes fundos. Nas situações em que os mesmos organismos auditam quer estes últimos quer o Mecanismo, existe o risco de os sistemas de controlo e auditoria não serem suficientemente eficazes na deteção de casos de incumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais em projetos de investimento financiados pelo MRR (ver pontos [51](#) a [52](#)).
- 13** Em alguns Estados-Membros, o trabalho que serve de base à declaração de gestão não proporcionou garantias suficientes devido a insuficiências no âmbito de aplicação, na qualidade, no calendário e na documentação dos controlos. O Tribunal detetou deficiências graves na maioria dos organismos de execução que avaliou em dois Estados-Membros incluídos na amostra (República Checa e França) e nos mecanismos de auditoria de um deles (França). Não encontrou provas de controlos ou auditorias (testes dos sistemas e/ou substantivos) referentes aos procedimentos de contratação pública (em França) e observou auditorias que não abrangiam todos os riscos pertinentes, como a divisão artificial de contratos e as alterações de elementos contratuais (na República Checa). Além disso, detetou problemas relacionados com o calendário dos controlos e dos

trabalhos de auditoria em Itália e com a documentação dos controlos e o calendário dos trabalhos de auditoria em Espanha (ver [quadro 2](#), [quadro 3](#) e pontos [54](#) a [68](#)).

- 14** Por outro lado, existiam geralmente controlos dos Estados-Membros sobre a concessão de auxílios estatais que cobriam os principais riscos. O [Regulamento MRR](#) não prevê requisitos específicos para o calendário das auditorias. Os controlos dos organismos de auditoria sobre a concessão de auxílios estatais foram inexistentes ou realizados apenas após a apresentação dos pedidos de pagamento, o que resultou numa falta de garantia independente sobre os auxílios estatais antes da realização dos pagamentos iniciais do Mecanismo aos Estados-Membros. Os organismos de auditoria designados pelos Estados-Membros para o MRR podem ter pouco tempo para concluírem os trabalhos de auditoria antes da apresentação do pedido de pagamento (ver pontos [69](#) a [78](#)).



Recomendação 2

Definir requisitos para os sistemas de controlo e auditoria dos Estados-Membros em matéria de contratação pública e de auxílios estatais

Para a restante execução do MRR, a Comissão deve comunicar às autoridades dos Estados-Membros que:

- a) devem apresentar provas de que os controlos abrangem todos os principais riscos em matéria de contratação pública e de auxílios estatais, o mais tardar, até ao momento em que o Estado-Membro apresenta o pedido de pagamento à Comissão;
- b) os organismos de auditoria devem dar garantias sobre esses controlos através de uma combinação de testes dos sistemas e substantivos.

Prazo de execução: setembro de 2025

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

- 15** Em dezembro de 2023, a Comissão atualizou a sua estratégia de auditoria, que prevê agora verificações dos sistemas de auditoria e controlo dos Estados-Membros em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. A Comissão incluiu essas verificações em todas as suas auditorias e adotou listas de controlo de auditoria específicas em setembro

de 2023. À data de encerramento do trabalho do Tribunal, em maio de 2024, a Comissão tinha utilizado estas listas nas suas auditorias a 14 Estados-Membros (ver ponto 80).

- 16** A estratégia de auditoria atualizada e os controlos da contratação pública e dos auxílios estatais são uma evolução positiva com potencial para reduzir o défice de garantia ao nível da UE que o Tribunal apontou num relatório anterior (ver ponto 02). Contudo, o Tribunal detetou vários problemas com o âmbito dos controlos e com o impacto das conclusões na garantia global da Comissão. As auditorias da Comissão não incluíram verificações dos controlos das autoridades dos Estados-Membros que concedem auxílios estatais ao abrigo de isenções importantes, como o [Regulamento Geral de Isenção por Categoria \(RGIC\)](#) ou o quadro da [investigação, desenvolvimento e inovação \(IDI\)](#). No caso da contratação pública, a dimensão da amostra utilizada pela Comissão até setembro de 2024 para testar os sistemas dos Estados-Membros não estava claramente definida, originando o risco de incoerência no âmbito de aplicação dos controlos (ver pontos 81 a 83).
- 17** O relatório anual de atividades relativo a 2023 não divulgou a proporção de organismos de execução com investimentos pertinentes em matéria de contratação pública e de auxílios estatais em cada Estado-Membro abrangido por auditorias. Uma vez que grande parte dos pagamentos foi realizada no final desse ano, as auditorias conexas apenas se iniciaram no fim de 2023 ou em 2024. Por conseguinte, à data da emissão da declaração de fiabilidade relativa a 2023, a Comissão não tinha comunicado formalmente as suas conclusões em projetos de relatórios relativamente a 12 dos 14 Estados-Membros em causa. Na metodologia de avaliação dos riscos, não é claro qual o impacto que as questões de importância potencialmente crítica ou elevada assinaladas pelos trabalhos preliminares de auditoria têm nas garantias prestadas pela Comissão. O Tribunal também observou problemas nos critérios de risco utilizados. Por exemplo, a Comissão classifica os sistemas de controlo dos Estados-Membros como de risco baixo se ainda não tiver realizado qualquer trabalho de auditoria ou se, quando são assinaladas questões importantes, o Estado-Membro confirmar que serão aplicadas medidas corretivas. Embora França receba um financiamento significativo do MRR, o Tribunal constatou que a Comissão ainda não verificou o seu sistema de controlo e auditoria dos contratos públicos no âmbito do MRR. O trabalho realizado pelo Tribunal revelou deficiências significativas neste país (ver pontos 84 a 85).
- 18** Com base nas constatações relativas às auditorias da Comissão e nos diferentes níveis de garantia dados pelos sistemas dos Estados-Membros selecionados para a presente auditoria, o Tribunal considera que a Comissão ainda não conseguiu obter garantias suficientes de que todos os Estados-Membros dispõem de um sistema de controlo interno eficaz para assegurar que as medidas financiadas pelo MRR cumprem as regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. Esta situação não é coerente com as declarações de fiabilidade anuais da Comissão emitidas até junho de 2024, que não

incluíram reservas quanto aos sistemas de controlo da contratação pública e dos auxílios estatais utilizados pelos Estados-Membros (ver pontos 86 a 87).



Recomendação 3

Reforçar os controlos da Comissão sobre os sistemas dos Estados-Membros que asseguram o cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais

A Comissão deve:

- a) divulgar no relatório anual de atividades a proporção de organismos de execução com investimentos pertinentes em matéria de contratação pública e de auxílios estatais em cada Estado-Membro abrangido pelas suas auditorias;
- b) verificar os controlos da concessão de auxílios estatais ao nível da autoridade que concede o auxílio ou, se tal não for possível, divulgar no relatório anual de atividades quaisquer elementos não abrangidos pelo seu trabalho de auditoria;
- c) utilizar o trabalho dos organismos de auditoria sobre os sistemas de controlo apenas se uma auditoria de conformidade tiver demonstrado que esse trabalho é fiável.

Prazo de execução: maio de 2025, ao elaborar a próxima declaração de fiabilidade



Recomendação 4

Melhorar a garantia, ao nível da UE, do cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais

A Comissão deve:

- a) na sua metodologia de avaliação dos riscos, clarificar a forma como os resultados dos controlos efetuados antes da fase de projeto de relatório se refletem na avaliação do risco de um Estado-Membro;
- b) divulgar no relatório anual de atividades os casos em que não tenha realizado auditorias;
- c) classificar os sistemas dos Estados-Membros como de risco elevado se as auditorias tiverem assinalado constatações de importância crítica ou muito elevada em relação a mais de um organismo de execução, até se obter provas de que o Estado-Membro tomou as medidas corretivas recomendadas.

Prazo de execução: maio de 2025, ao elaborar a próxima declaração de fiabilidade

- 19** Os Estados-Membros podem utilizar os sistemas nacionais de gestão do orçamento para corrigir infrações das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. Em relação a estes últimos, a legislação da UE prevê as medidas corretivas a tomar quando esses auxílios são ilegais e incompatíveis com o mercado interno da União (ver pontos [90](#) a [91](#)).
- 20** No que se refere à contratação pública, o Tribunal constatou que as medidas corretivas nos cinco Estados-Membros incluídos na amostra variavam consideravelmente. Em França e em Espanha, os fundos não são recuperados junto dos beneficiários finais, salvo em caso de irregularidades graves. Nos Estados-Membros em que os fundos são recuperados, estes não são devolvidos ao orçamento da UE. Se os países não aplicarem recuperações por infrações específicas das regras, reduz-se o efeito dissuasor e cria-se um risco para a reputação da União (ver pontos [91](#) a [92](#)).
- 21** A Comissão tem de tomar medidas corretivas quando deteta insuficiências graves dos sistemas, mas não pode efetuar correções por infrações específicas das regras da contratação pública, a não ser em casos de irregularidades graves (fraude, corrupção, conflitos de interesses e duplo financiamento) que não tenham sido corrigidas pelo Estado-Membro. Nestes termos, em consonância com a conceção do MRR, podem realizar-se pagamentos na íntegra mesmo em caso de irregularidades na contratação

pública. Até à data, a Comissão não aplicou quaisquer reduções às dotações dos Estados-Membros no âmbito do MRR devido a infrações relacionadas com os controlos da contratação pública ou dos auxílios estatais (ver pontos 88 a 89).



Recomendação 5

Definir medidas corretivas coerentes para as infrações das regras da contratação pública

A Comissão deve definir medidas corretivas a aplicar de forma coerente entre os Estados-Membros em caso de infração das regras da contratação pública.

Prazo de execução: maio de 2025

Observações do Tribunal em pormenor

Na fase inicial do MRR, a Comissão não assegurou que os Estados-Membros aplicassem controlos eficazes da conformidade da contratação pública e dos auxílios estatais

22 A Comissão é a responsável última pela execução do MRR, uma vez que gere diretamente este Mecanismo. No entanto, o [Regulamento MRR](#) estipula que os Estados-Membros, enquanto beneficiários e mutuários dos fundos, devem assegurar o cumprimento da legislação nacional e da UE aplicável, designadamente das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. Nos termos do [regulamento](#), os Estados-Membros podem utilizar os seus próprios sistemas nacionais, mas, como determinado na convenção de financiamento, têm de dar garantias de que os sistemas são eficazes. Por conseguinte, seria razoável esperar que a Comissão tivesse dado orientações aos Estados-Membros sobre a conceção dos sistemas de controlo, avaliado os sistemas existentes e verificado continuamente o seu funcionamento na prática.

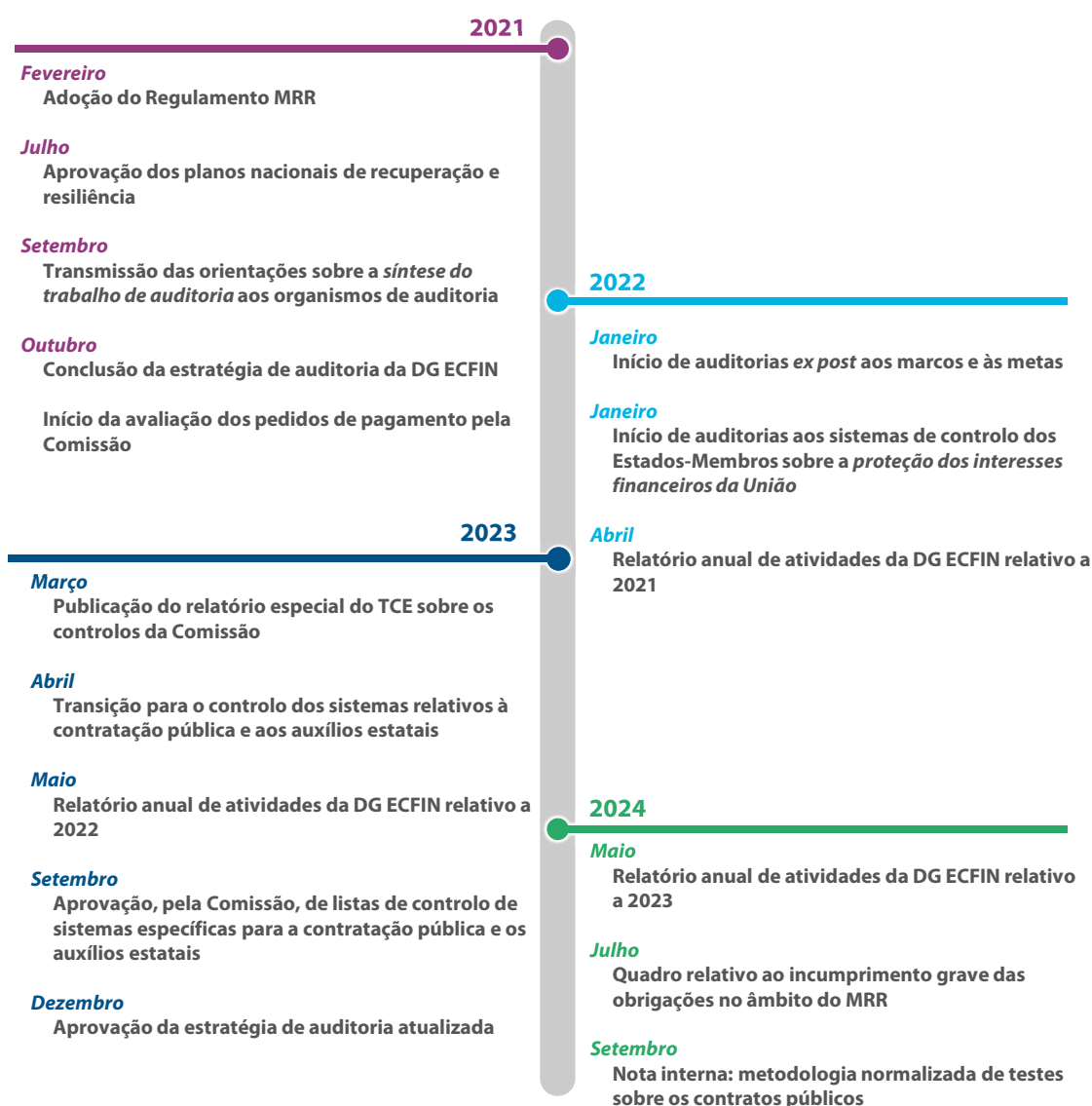
23 Num [relatório anterior sobre a conceção do sistema de controlo da Comissão para o MRR](#)¹, o Tribunal assinalou uma lacuna de garantia a nível da UE no que diz respeito à conformidade das medidas financiadas pelo MRR com o direito nacional e da União. Em meados de 2023, a Comissão começou a verificar os sistemas de controlo dos Estados-Membros em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. O Tribunal examinou a forma como a Comissão obteve garantias sobre o cumprimento das regras nestas matérias desde o início da execução do MRR até junho de 2024, quando a

¹ [Relatório Especial 07/2023](#).

Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros (DG ECFIN) da Comissão emitiu a declaração de fiabilidade relativa aos pagamentos do Mecanismo efetuados em 2023.

24 A [figura 2](#) descreve a evolução do quadro de controlo da Comissão relativo à contratação pública e aos auxílios estatais no âmbito do MRR entre 2021 e junho de 2024.

Figura 2 | Cronologia: evolução do quadro de controlo da Comissão relativo à contratação pública e aos auxílios estatais no âmbito do MRR



Fonte: TCE.

As orientações iniciais da Comissão e a avaliação dos planos nacionais dos Estados-Membros não abrangeram suficientemente os controlos da contratação pública e dos auxílios estatais

- 25** Em conformidade com o [Regulamento MRR](#), os Estados-Membros definiram os seus próprios mecanismos de controlo e de auditoria nos planos de recuperação e resiliência (PRR). Estas disposições tinham de cumprir um critério de avaliação sobre a prevenção, deteção e correção de irregularidades graves e do duplo financiamento². O [regulamento](#) não continha um critério de avaliação que abrangesse o cumprimento das regras da UE e nacionais em matéria de contratação pública e de auxílios estatais, embora o artigo 22º deste [diploma](#) defina que os Estados-Membros devem tomar todas as medidas adequadas para proteger os interesses financeiros da União e para assegurar que a utilização de fundos em relação a medidas apoiadas pelo mecanismo cumpre o direito da União e o direito nacional aplicáveis.
- 26** As orientações dirigidas pela Comissão aos Estados-Membros em 2021 para a elaboração dos PRR incluíam uma secção sobre os mecanismos de controlo e de auditoria³. Nesta secção, recomendava-se que os Estados-Membros descrevessem em pormenor a estrutura e o funcionamento de tais mecanismos. As orientações não apresentavam pormenores sobre como se deviam realizar os controlos e auditorias relativos à conformidade da contratação pública e dos auxílios estatais para obter um nível de garantia suficiente ao nível da UE. Não especificavam o âmbito de aplicação, a qualidade e o calendário dos controlos, e as [orientações subsequentes sobre os PRR publicadas pela Comissão em 2023](#) também não o fizeram.
- 27** No início do MRR, a Comissão avaliou todos os PRR como tendo mecanismos de auditoria e controlo adequados. O Tribunal analisou a avaliação destes mecanismos pela Comissão na amostra de cinco Estados-Membros (República Checa, Espanha, França, Croácia e Itália). Observou que a Comissão não avaliou os sistemas de controlo para assegurar o cumprimento das regras nacionais e da UE (nomeadamente as relativas à contratação pública e aos auxílios estatais), o que não era especificamente exigido pelo Regulamento MRR.
- 28** Em 2021, a Comissão elaborou orientações internas, incluindo uma lista de controlo, para que todos os PRR fossem avaliados de forma coerente. Nas orientações, figurava uma

² [Regulamento MRR](#), artigo 19º e anexo V, critério de avaliação 2.10.

³ Documento de trabalho dos serviços da Comissão intitulado "[Guidance to Member States – Recovery and resilience plans](#)", SWD(2021) 12, pp. 47-51.

pergunta sobre se os Estados-Membros tinham indicado que estavam em vigor procedimentos que garantissem o cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. Porém, a Comissão não avaliou estes procedimentos porque as suas orientações frisavam que tal verificação iria além dos requisitos formais do [regulamento](#). Os principais requisitos dos sistemas de controlo dos Estados-Membros previstos nas convenções de financiamento obrigam estes últimos a designar as autoridades competentes, mas não estipulam requisitos predefinidos para os sistemas.

- 29** Em setembro de 2021, a Comissão emitiu orientações separadas sobre a síntese das auditorias que os Estados-Membros têm de apresentar juntamente com cada pedido de pagamento. Indicou, nomeadamente, que os organismos de auditoria devem realizar auditorias específicas para assegurar o cumprimento de todas as regras aplicáveis, incluindo as relativas à contratação pública e aos auxílios estatais. Não apresentou instruções pormenorizadas, modelos de listas de controlo nem metodologias para a obtenção de garantias. As orientações recomendavam que os Estados-Membros tomassem medidas corretivas caso sinalizassem insuficiências nos sistemas de controlo interno ou irregularidades graves. Não especificavam critérios nem o tipo de medidas corretivas a tomar em cada infração das regras em matéria de contratação pública ou de auxílios estatais.
- 30** O Tribunal analisou as atas das reuniões bilaterais formais realizadas entre a Comissão e os organismos de auditoria dos Estados-Membros em 2021 e 2022. Em muitos casos, houve pouco ou nenhum debate sobre o que a Comissão esperava dos sistemas de controlo e auditoria dos Estados-Membros em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. Quando estes últimos inquiriram sobre o trabalho a realizar nos referidos domínios, a Comissão não salientou a importância dos mesmos. O Tribunal observou, que, em meados de 2023, a Comissão deu mais ênfase ao cumprimento em tais matérias.

Até meados de 2023, o trabalho de auditoria da Comissão no âmbito do MRR não se centrou nos controlos da contratação pública e dos auxílios estatais, pondo em causa a sua declaração de fiabilidade

- 31** A [estratégia de auditoria da DG ECFIN para o MRR](#), de 2021, informou que não abrangeria questões relacionadas com o cumprimento da legislação nacional e da UE, uma vez que tal era da responsabilidade dos Estados-Membros. A Comissão centrou o seu programa de trabalho de auditoria na fraude, na corrupção e nos conflitos de interesses. Por conseguinte, até setembro de 2023, não incluiu verificações específicas dos sistemas de

controlo e auditoria dos Estados-Membros quanto ao cumprimento das regras da contratação pública e dos auxílios estatais.

- 32** Consequentemente, as auditorias da DG ECFIN até meados de 2023 não foram concebidas para incidir nas questões de conformidade da contratação pública e dos auxílios estatais. Assim, não foram elaboradas listas de controlo específicas para efeitos de análise dos sistemas dos Estados-Membros.
- 33** Esta estratégia também se refletiu no relatório anual de atividades de 2021 da DG ECFIN, publicado em maio de 2022, no qual a declaração de fiabilidade do diretor-geral não abrangeu os sistemas de controlo dos Estados-Membros em matéria de contratação pública e de auxílios estatais⁴. A declaração abrangeu apenas a legalidade e regularidade das operações subjacentes e a aplicação do artigo 22º, nº 5, do [Regulamento MRR](#) (redução do apoio em casos de incumprimento grave das obrigações estabelecidas nos acordos de financiamento ou de empréstimo). O único pagamento efetuado em 2021 abrangeu marcos relacionados com reformas que não diziam respeito a controlos da contratação pública ou dos auxílios estatais.
- 34** No entanto, o relatório anual de atividades de 2022 da DG ECFIN, publicado em maio de 2023, incluiu uma declaração de fiabilidade respeitante aos auxílios estatais e à contratação pública. Deu garantias de que os Estados-Membros verificam regularmente se o financiamento e as medidas de execução do MRR cumpriram todas as regras aplicáveis⁵. No seu [Relatório Anual relativo a 2022](#), o Tribunal observou que esta declaração não esclarece se as verificações regulares realizadas pelos Estados-Membros dão uma garantia razoável de que os seus sistemas de controlo garantem o cumprimento das regras em matéria de auxílios estatais e de contratação pública⁶.
- 35** A DG ECFIN baseou-se quase inteiramente em fontes alternativas de garantia, a saber, nos organismos de auditoria dos Estados-Membros para o MRR e na Direção Conjunta de Auditoria para a Coesão, da Comissão, que verifica os sistemas dos Estados-Membros no âmbito dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI).

⁴ [Relatório Anual de Atividades de 2021 da DG ECFIN](#) [em inglês].

⁵ [Relatório Anual de Atividades de 2022 da DG ECFIN](#) [em inglês].

⁶ [Relatório Anual relativo a 2022](#), ponto 11.58.

36 Na opinião do Tribunal, a garantia relativa a 2022 sobre os controlos, pelos Estados-Membros, das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais não foi suficiente, pelos motivos expostos em seguida.

- o A Direção Conjunta de Auditoria para a Coesão não audita o MRR. Nos casos em que os mesmos organismos de auditoria dos Estados-Membros eram responsáveis tanto pelo MRR como pelos FEEI, a fonte de garantia da DG ECFIN foi o trabalho da referida direção, se esse trabalho tivesse originado opiniões sem reservas ou com reservas de impacto reduzido. Embora existam requisitos harmonizados para os sistemas de auditoria e de controlo dos Estados-Membros no âmbito dos FEEI, tal não sucede com o MRR. Por conseguinte, ainda que o organismo de auditoria designado pelos Estados-Membros possa ser o mesmo em ambos os casos, muitos aspetos do trabalho de auditoria realizado no âmbito do Mecanismo são frequentemente diferentes. O Tribunal constatou que é essa a situação nos Estados-Membros visitados (República Checa, Espanha, França e Croácia; ver ponto 51). Além disso, no seu relatório anual, constatou que não se pode colocar toda a confiança no trabalho dos organismos de auditoria no âmbito dos FEEI⁷.
- o A DG ECFIN baseou-se diretamente no trabalho dos organismos de auditoria designados pelos Estados-Membros para o MRR sem realizar controlos das suas metodologias de auditoria e listas de controlo.
- o O trabalho da DG ECFIN até abril de 2023 não contemplou verificações específicas.

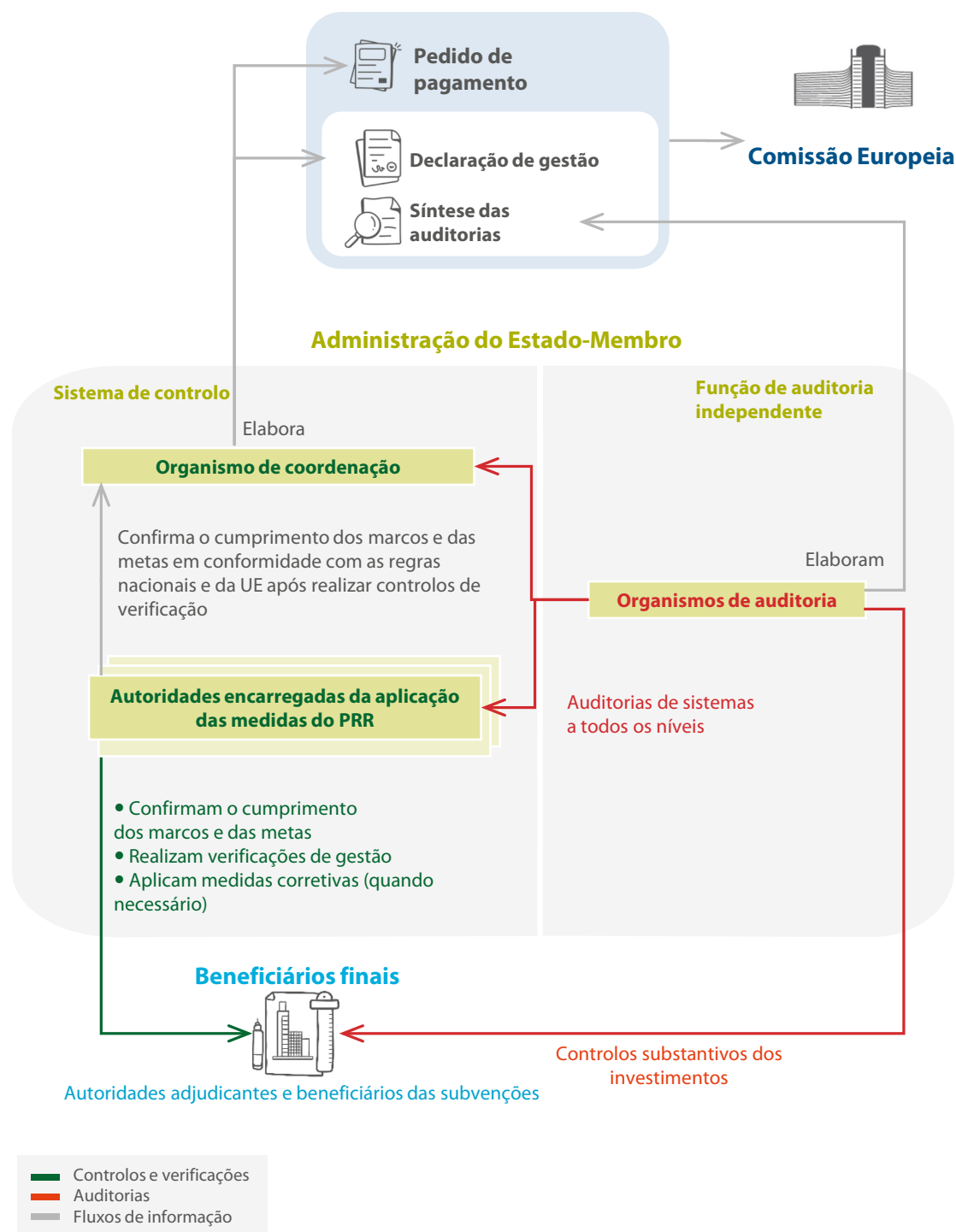
37 O Regulamento MRR permitiu que os Estados-Membros executassem o Mecanismo utilizando os seus próprios sistemas nacionais de gestão orçamental, sem especificar quaisquer requisitos adicionais. A Comissão não deu orientações pormenorizadas aos Estados-Membros sobre as verificações do cumprimento das regras da UE em matéria de contratação pública e de auxílios estatais e, até 2023, as suas próprias auditorias também não incluíam verificações detalhadas sobre esses aspetos. Na prática, esta situação criou um ambiente que não era propício à aplicação, pelos Estados-Membros, de sistemas de controlo em matéria de contratação pública e de auxílios estatais que gerassem um nível suficiente de garantia de forma coerente em toda a União.

⁷ Relatório Anual relativo a 2023, ponto 6.73.

Alguns sistemas dos Estados-Membros foram afetados por insuficiências significativas

38 Para receber fundos do MRR, os Estados-Membros apresentam à Comissão pedidos de pagamento que abrangem marcos e metas que consideram cumpridos de forma satisfatória. Cada pedido deve ser acompanhado de uma declaração de gestão assinada e de uma síntese das auditorias pertinentes realizadas pelo Estado-Membro. A declaração de gestão confirma que os sistemas de controlo em vigor dão as garantias necessárias de que os fundos foram geridos em conformidade com todas as regras aplicáveis, designadamente as relativas à contratação pública e aos auxílios estatais. A síntese das auditorias abrange uma análise das insuficiências detetadas pelo organismo de auditoria e as medidas corretivas tomadas ou previstas pelo Estado-Membro. A [figura 3](#) resume os mecanismos de auditoria e controlo do MRR nos Estados-Membros.

Figura 3 | Mecanismos de auditoria e controlo do MRR nos Estados-Membros



Fonte: TCE.

39 O Tribunal avaliou se a conceção e a execução dos sistemas de controlo e auditoria do MRR no domínio da contratação pública e dos auxílios estatais numa amostra de cinco Estados-Membros (República Checa, Espanha, França, Croácia e Itália) eram uma base sólida para a Comissão obter garantias suficientes sobre estes países. A avaliação abrangeu

os pedidos de pagamento apresentados até ao final de abril de 2023 e os ministérios responsáveis pela execução, bem como os organismos de auditoria dos Estados-Membros.

40 Os Estados-Membros incluídos na amostra comunicaram que todos os marcos e metas dos pedidos de pagamento apresentados (ver [anexo I](#)) tinham sido alcançados e que os seus sistemas de controlo davam as garantias necessárias de que os fundos eram geridos em conformidade com todas as regras aplicáveis. Além disso, os Estados-Membros confirmaram que as irregularidades assinaladas nos relatórios finais de auditoria ou de controlo acerca da execução dos seus PRR tinham sido (ou estavam a ser) devidamente corrigidas e que os fundos correspondentes tinham sido recuperados junto dos beneficiários finais. Informaram também que deram um seguimento adequado aos casos em que foram sinalizadas deficiências no sistema de controlo.

41 Quando o Tribunal realizou os seus trabalhos de campo, partiu do princípio de que, uma vez que a síntese das auditorias é a base de sustentação da garantia dada pela declaração de gestão, os organismos de auditoria dos Estados-Membros tinham já auditado também os elementos relativos à contratação pública e aos auxílios estatais dos sistemas nacionais de controlo e assegurado que as eventuais deficiências tinham sido corrigidas.

A conceção dos sistemas de controlo variava consideravelmente

42 O grau de garantia proporcionado pelos controlos das autoridades dos Estados-Membros depende da natureza e extensão desses controlos. Quanto mais extensos e pormenorizados forem, maior será a garantia que proporcionam.

43 O [Regulamento MRR](#) permite que os Estados-Membros executem o Mecanismo utilizando os seus próprios sistemas nacionais de gestão orçamental, sem especificar quaisquer requisitos adicionais, o que resultou num quadro de controlo complexo ao nível da UE. Nos Estados-Membros incluídos na amostra, os sistemas de controlo e os mecanismos de auditoria no âmbito da execução do MRR recaem numa das três seguintes situações:

- dependem inteiramente das instituições nacionais de controlo orçamental existentes;
- refletem fielmente as disposições institucionais utilizadas para a execução de outros fundos da UE, em especial os FEEI;
- dependem de organismos de execução que assumem a responsabilidade pelo controlo, concebendo cada um os seus próprios mecanismos de controlo quanto à execução do MRR. Por vezes, estes organismos utilizam os sistemas dos FEEI, outras vezes utilizam simplesmente os procedimentos existentes no âmbito dos seus

sistemas nacionais e, outras ainda, formulam uma estratégia específica para o MRR, desenvolvendo novas funções.

- 44** O Tribunal visitou cada um dos cinco Estados-Membros para conhecer os seus sistemas de controlo e auditoria do MRR. O [quadro 1](#) apresenta as características principais desses sistemas no respeitante à contratação pública e aos auxílios estatais.

Quadro 1 | Características principais dos sistemas de controlo e auditoria do MRR em matéria de contratação pública e de auxílios estatais

Estado-Membro (organismos de execução)	Características principais	
	Sistema de controlo do MRR	Organismo de auditoria do MRR
República Checa 12 ministérios e uma agência	Depende de uma grande variedade de sistemas, que vão desde os controlos utilizados para o orçamento nacional até aos mecanismos institucionais utilizados para a execução de outros fundos da UE.	O organismo de auditoria está sediado no Ministério das Finanças, à semelhança da função de auditoria de outros fundos da UE.
Espanha 12 ministérios 17 regiões	Depende dos controlos já existentes utilizados para o orçamento nacional. As autoridades nacionais centralizadas (o gabinete do Ministério Público e a Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)) supervisionam a contratação pública e os auxílios estatais no âmbito da administração central. Nas administrações regionais, a supervisão é assegurada pelas suas autoridades próprias.	Organismo de auditoria sediado a nível central na IGAE que audita todos os fundos da UE. Recorre igualmente aos serviços dos organismos de auditoria regionais.
França 8 ministérios	Depende dos controlos utilizados para o orçamento nacional, sendo os ministérios responsáveis pelos seus próprios controlos do MRR.	Departamento de auditoria criado no âmbito de um comité interministerial para a coordenação dos controlos. O comité audita todos os fundos da UE. No caso do MRR, depende amplamente das funções de auditoria interna dos ministérios de gestão.

Estado-Membro (organismos de execução)	Características principais	
	Sistema de controlo do MRR	Organismo de auditoria do MRR
Croácia 20 ministérios	Reflete fielmente os mecanismos institucionais utilizados para a execução de outros fundos da UE (FEEI).	Autoridade específica que audita a maioria dos outros fundos da UE.
Itália 27 ministérios e outros organismos públicos	Depende de uma grande variedade de sistemas, que vão desde os controlos utilizados para o orçamento nacional até controlos específicos do MRR realizados pelos ministérios responsáveis.	O organismo de auditoria está sediado no Ministério das Finanças. Não é responsável pela auditoria de outros fundos da UE.

Fonte: TCE, a partir das descrições facultada pelos Estados-Membros.

- 45** Na Croácia, os mecanismos de controlo e auditoria do MRR refletem os utilizados noutros fundos da UE (por exemplo, os FEEI). Esta equiparação é alcançada através de regras nacionais comuns que exigem a verificação pormenorizada da gestão da contratação pública e dos auxílios estatais. O organismo de auditoria croata é autónomo dos ministérios que supervisionam a execução do MRR.
- 46** Na República Checa, embora o último PRR aponte 12 ministérios e uma agência como organismos de execução, na prática a execução do MRR está distribuída por muitos serviços, inclusive dentro desses ministérios. Estes serviços devem eles mesmos conceber e realizar verificações e controlos para obter garantias quanto ao cumprimento das regras nacionais e da UE, mas não são obrigados a aplicar controlos coerentes entre todos. Por este motivo, o Tribunal observou diferentes estratégias. Alguns organismos utilizam métodos de verificação obtidos a partir da gestão partilhada, outros recorrem a metodologias reformuladas especificamente para o MRR e outros dependem inteiramente dos procedimentos orçamentais nacionais.
- 47** Em França, as autoridades do MRR dependem exclusivamente dos sistemas nacionais de gestão orçamental existentes para o controlo da contratação pública e dos auxílios estatais. O organismo de auditoria do Mecanismo, que é autónomo dos ministérios de execução, depende do trabalho das funções de auditoria interna desses ministérios ou de outras funções de auditoria locais.
- 48** Em Itália, os ministérios são eles mesmos responsáveis pela conceção e realização das verificações e dos controlos que lhes permitam obter garantias. O organismo de coordenação estabelece os principais requisitos aplicáveis à comunicação de informações e à execução, mas existem diferentes estratégias de controlo. Alguns ministérios e

organismos públicos utilizam métodos de verificação obtidos a partir da gestão partilhada e outros recorrem a metodologias reformuladas especificamente para o MRR.

- 49** Em Espanha, os sistemas de controlo da contratação pública e dos auxílios estatais dependem dos sistemas nacionais de gestão orçamental utilizados para supervisionar todas as verificações das despesas públicas, uma função que é desempenhada pela IGAE (em conjunto com o Ministério Público). Esta entidade, que é autónoma dos ministérios, é responsável pelo controlo de primeiro nível (ou seja, assegurar a legalidade e regularidade das despesas do MRR em primeira instância). Serve simultaneamente como organismo de auditoria do Mecanismo, o que pode dar a impressão de uma falta de separação de funções. Contudo, existe um certo grau de separação funcional entre os departamentos do IGAE, uma disposição que tem vigorado para a execução de outros fundos da UE, como os FEEI.
- 50** O número de ministérios e organismos envolvidos na execução do MRR difere entre os Estados-Membros incluídos na amostra, variando entre 8 em França e 27 em Itália. O Tribunal observou que alguns organismos de execução trazem muita experiência da gestão partilhada, ao passo que outros nunca realizaram controlos dos fundos da UE.
- 51** Os organismos de auditoria do MRR designados em quatro dos cinco Estados-Membros (República Checa, Espanha, França e Croácia) participaram na auditoria de diferentes fundos da UE. Em três deles (República Checa, França e Croácia), as unidades responsáveis pela auditoria do Mecanismo estavam a utilizar procedimentos e metodologias diferentes dos de outros fundos da União, apesar de estarem localizadas no mesmo organismo de auditoria ou ministério que as unidades que auditam esses fundos.
- 52** Nos seus relatórios anuais, o Tribunal observou que, no domínio da coesão, nem todos os sistemas nacionais ou regionais de controlo e auditoria são suficientemente eficazes na prevenção ou deteção de irregularidades, em que se inclui o incumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais⁸. Em mais de metade dos pacotes de garantia auditados entre 2017 e 2022, o Tribunal detetou erros que não tinham sido detetados pelos controlos das autoridades de auditoria.
- 53** O Regulamento MRR não estipula requisitos específicos para o calendário das auditorias. As orientações da Comissão dão aos organismos de auditoria dos Estados-Membros a possibilidade de realizarem o seu trabalho após a apresentação dos pedidos de pagamento, uma vez que as auditorias não têm necessariamente de ser específicas dos investimentos e reformas subjacentes ao pedido de pagamento correspondente. Os

⁸ 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 56 a 64.

organismos de auditoria designados pelos Estados-Membros para o MRR podem ter pouco tempo para concluírem os trabalhos antes da apresentação do pedido de pagamento. Tal ocorre porque os marcos e as metas podem ser cumpridos até ao momento dessa apresentação.

A garantia proporcionada pelos controlos e pelas auditorias dos Estados-Membros em matéria de contratação pública foi prejudicada por várias questões

Os controlos do cumprimento das regras de contratação pública apresentavam insuficiências na maioria dos Estados-Membros incluídos na amostra

54 O Tribunal avaliou os sistemas de controlo da contratação pública no âmbito do MRR nos cinco Estados-Membros incluídos na amostra, com base numa análise desses sistemas e dos controlos aplicados aos procedimentos de contratação em relação a 18 metas (*anexo II*). Para o efeito, definiu quatro critérios:

- âmbito de aplicação, ou seja, em que medida os organismos que executam as medidas do MRR controlam os procedimentos de contratação pública;
- qualidade, ou seja, se os controlos abrangem todos os principais domínios de risco especificados na *Diretiva Contratos Públicos*;
- calendário, ou seja, se os controlos são efetuados antes de um Estado-Membro apresentar à Comissão um pedido de pagamento com declaração de gestão;
- pista de auditoria, ou seja, se existe documentação suficiente dos controlos.

55 O *quadro 2* mostra a análise dos sistemas de controlo dos Estados-Membros incluídos na amostra do Tribunal no que diz respeito ao cumprimento das regras de contratação pública.

Quadro 2 | Avaliação dos sistemas de controlo da contratação pública no âmbito do MRR nos Estados-Membros incluídos na amostra (com base nas metas incluídas na amostra)

Ministérios do Estado-Membro (nº de metas auditadas por ministério responsável)		Âmbito de aplicação	Qualidade	Calendário: antes da apresentação do pedido de pagamento e da declaração de gestão?	Pista de auditoria dos organismos de controlo do MRR
República Checa	Agricultura (1)	⊖ Nenhum	⊖ Nenhuma	⊖ Não	⊖ Não
	Educação (1)	⊖ Âmbito de aplicação insuficiente	⚡ Alguns riscos	⊖ Não	⊕ Sim
	Transportes (3)	⊕ Amostra baseada no risco	⊕ Todos os principais riscos	⊕ Sim	⊕ Sim
Espanha	Agricultura (2)	⊕ Todos	⚪ Não documentada**	⊕ Sim	⊖ Não
	Cultura (1)				
França	Planeamento (1)	⊖ Nenhum*	⊖ Nenhuma*	⊖ Nenhum*	⊖ Nenhuma*
	Economia (1)				
	Ecologia (1)				
	Interior (1)				
Croácia	Economia (2)	⊕ Todos	⊕ Todos os principais riscos	⊕ Sim	⊕ Sim
	Emprego (1)		⚪ n.d.		
Itália	Emprego (2)	⊕ Amostra baseada no risco	⊕ Todos os principais riscos	⚡ Parcialmente	⊕ Sim
	Ambiente (1)				

* Não existem informações disponíveis sobre as garantias em matéria de contratação pública quanto às metas do MRR selecionadas.

** A legislação especifica os controlos a realizar, mas não é possível analisar a qualidade porque não são utilizadas listas de controlo.

56 As autoridades francesas dependem dos sistemas nacionais de gestão orçamental existentes para o controlo da contratação pública, incluindo ao abrigo do MRR. Por conseguinte, os ministérios não realizam verificações de gestão no âmbito do Mecanismo.

As autoridades locais (por exemplo, as prefeituras) estão habilitadas a confirmar a legalidade das despesas públicas, designadamente na contratação pública, mas não existem linhas de comunicação estabelecidas com os ministérios. A medida em que as prefeituras controlam, na prática, a conformidade das despesas do MRR com as regras de contratação pública não era clara para o organismo de coordenação nem para os organismos de execução, uma vez que não era possível assinalar individualmente os contratos financiados pelo MRR nos sistemas informáticos. Consequentemente, as autoridades francesas não conseguiram apresentar provas do âmbito de aplicação, da qualidade ou do calendário de quaisquer controlos relacionados com a amostra do Tribunal (ver [caixa 1](#)).

Caixa 1

Exemplo de falta de provas dos controlos dos procedimentos de contratação pública num projeto do MRR em França

No primeiro pedido de pagamento apresentado por França à Comissão, as autoridades nacionais declararam que a meta 1-8 (renovação energética de edifícios públicos) tinha sido cumprida. O pedido de pagamento foi acompanhado de uma declaração de gestão que indicava que os sistemas de controlo em vigor davam as garantias necessárias de que os fundos eram geridos em conformidade com todas as regras aplicáveis. Estas metas abrangiam numerosos procedimentos de contratação pública.

O Ministério da Economia, das Finanças e da Recuperação era o responsável pelo cumprimento da meta. Afirmou que tinham sido aplicados os sistemas nacionais de gestão orçamental habituais, mas não conseguiu apresentar provas de quaisquer controlos efetuados pelas prefeituras ou por qualquer outro organismo. O ministério não realizou os seus próprios controlos dos procedimentos de contratação pública antes de apresentar o pedido de pagamento.

- 57** Na República Checa, onde os controlos da contratação pública não estavam normalizados, verificavam-se diferenças significativas nos controlos em vigor nos três ministérios observados. O primeiro ministério (Transportes) realizou controlos pormenorizados de uma amostra baseada no risco antes de apresentar pedidos de pagamento. O segundo (Agricultura) recolheu apenas a documentação necessária sem realizar controlos, ao passo que o terceiro (Educação) não realizou controlos antes da apresentação de pedidos de pagamento, tendo efetuado alguns controlos posteriores. De acordo com as autoridades checas, os controlos podem variar dentro de alguns dos ministérios responsáveis. A [caixa 2](#) apresenta um exemplo de controlos insuficientes.

Caixa 2

Exemplo de insuficiências no controlo dos procedimentos de contratação pública na República Checa

No primeiro pedido de pagamento apresentado pela República Checa à Comissão, as autoridades nacionais declararam que a meta 135 (conclusão de 50% dos projetos de pequenos reservatórios e cursos de água) tinha sido cumprida. O pedido de pagamento foi acompanhado de uma declaração de gestão que indicava que os sistemas de controlo em vigor davam as garantias necessárias de que os fundos eram geridos em conformidade com todas as regras aplicáveis.

Esta meta incluía numerosos procedimentos de contratação pública. No entanto, antes de apresentar o pedido de pagamento, o ministério responsável obteve apenas uma parte da documentação relativa ao contrato junto das entidades adjudicantes e não verificou a conformidade dos procedimentos.

- 58** Em Espanha, antes de os pedidos de pagamento serem apresentados à Comissão, os contratos são controlados pela IGAE e pelo Ministério Público. A aprovação destes organismos é necessária antes de se poder avançar com cada fase de um procedimento de contratação. O MRR está sujeito a um procedimento simplificado em comparação com outros domínios do orçamento nacional, sendo os resultados resumidos em relatórios emitidos pelos referidos organismos, tal como especificado na legislação espanhola. Contudo, os pormenores dos controlos não estão documentados, pelo que não foi possível verificar a sua qualidade no respeitante à amostra examinada. Tendo em conta o procedimento simplificado, a documentação dos controlos realizados é importante para assegurar que a verificação dos contratos públicos é homogénea.
- 59** Na Croácia, são realizados e documentados controlos pormenorizados de todos os contratos antes da apresentação dos pedidos de pagamento. O organismo de coordenação mantém uma base de dados de todas as irregularidades detetadas. Esta boa prática é apresentada na [caixa 3](#).

Caixa 3

Exemplo de boa prática em matéria de controlo dos procedimentos de contratação pública na Croácia

No segundo pedido de pagamento da Croácia, apresentado à Comissão em 2022, as autoridades nacionais declararam que as metas 63 (rede pública de esgotos construída ou reconstruída) e 68 (rede pública de abastecimento de água construída ou reconstruída) tinham sido cumpridas. A concretização destas metas envolveu muitos procedimentos de contratação pública de elevado valor para a construção de sistemas de abastecimento de água e de condutas de esgotos. O pedido de pagamento foi acompanhado de uma declaração de gestão que garantia que todos os fundos utilizados para alcançar estas metas eram geridos em conformidade com todas as regras aplicáveis. O Ministério da Economia delegou a responsabilidade pela execução no principal organismo responsável pelas infraestruturas hídricas (a Croatian Waters), que também teve de verificar todos os contratos públicos. Em relação a uma amostra destes, o Tribunal confirmou que os controlos tinham sido realizados.

Além disso, nos casos em que a Croatian Waters sinalizou infrações nos processos de contratação, recuperou montantes irregulares e comunicou todas as irregularidades e medidas corretivas ao organismo de coordenação.

- 60** Em Itália, antes da apresentação dos pedidos de pagamento, os ministérios verificam se os processos de contratação pública estão completos. Além disso, os ministérios responsáveis realizam controlos pormenorizados de uma amostra baseada no risco dos procedimentos de contratação no âmbito dos quais os beneficiários finais solicitaram o reembolso ao ministério. Deste modo, os controlos da contratação podem ter lugar antes ou depois da apresentação dos pedidos de pagamento à Comissão. Em relação às três metas da amostra do Tribunal, os ministérios realizaram esses controlos após a apresentação.
- 61** O trabalho dos organismos responsáveis pela execução nos Estados-Membros é um nível fundamental de controlo no quadro do MRR, uma vez que constitui a base para as declarações de gestão dos países. Porém, o Tribunal constatou uma grave ausência de controlo no domínio dos contratos públicos por parte dos organismos de execução em dois Estados-Membros (República Checa e França). Observou igualmente questões relativas ao calendário (Itália) e à documentação (Espanha) dos controlos em dois outros Estados-Membros.

A garantia dos organismos de auditoria do MRR sobre o cumprimento das regras de contratação pública é afetada por questões de âmbito de aplicação e de calendário

- 62** O Tribunal examinou o trabalho dos organismos de auditoria do MRR sobre o cumprimento das regras de contratação pública na sua amostra de pagamentos, utilizando os mesmos critérios que para a avaliação dos sistemas de controlo do Mecanismo (ver ponto 54). A exceção foi que, no que diz respeito ao "âmbito de aplicação", analisou em que medida os organismos de auditoria do MRR realizaram trabalhos sobre os sistemas de controlo (testes dos sistemas) e auditaram procedimentos de contratação pública específicos (testes substantivos).
- 63** O Tribunal constatou que o trabalho dos organismos de auditoria variou significativamente entre os Estados-Membros incluídos na amostra. Os resultados da análise do Tribunal são apresentados no [quadro 3](#).

Quadro 3 | Avaliação do trabalho dos organismos de auditoria no domínio da contratação pública nos Estados-Membros incluídos na amostra (com base nas metas incluídas na amostra)

Estado-Membro	Âmbito de aplicação (testes substantivos e dos sistemas)	Qualidade (testes substantivos)	Calendário: antes da apresentação do pedido de pagamento e da declaração de gestão?	Pista de auditoria
República Checa	✓ Sistemas	Alguns riscos	✓	✓
	✓ Substantivos		✓	
Espanha	✗ Sistemas	Todos os principais riscos	N/A	✓
	✓ Substantivos		✗	
França	✗ Sistemas	Nenhum	N/A	N/A
	✗ Substantivos		N/A	

Estado-Membro	Âmbito de aplicação (testes substantivos e dos sistemas)	Qualidade (testes substantivos)	Calendário: antes da apresentação do pedido de pagamento e da declaração de gestão?	Pista de auditoria
Croácia	✓ Sistemas	Todos os principais riscos	✓	✓
	✓ Substantivos		✓	
Itália	✓ Sistemas	Todos os principais riscos	✓	✓
	✓ Substantivos		X	

- 64** Na República Checa, na Croácia e em Itália, os organismos de auditoria realizaram uma combinação de controlos baseados em sistemas e controlos substantivos em matéria de contratação pública. O organismo de auditoria espanhol realizou apenas testes substantivos. O seu homólogo francês incidiu nas irregularidades graves, mas não realizou qualquer auditoria de sistemas ou testes substantivos em matéria de contratação pública antes da apresentação do primeiro pedido de pagamento (ver ponto 67).
- 65** Em Espanha e na Croácia, os organismos de auditoria realizaram controlos substantivos pormenorizados com base nas listas de controlo dos FEEI. Em Itália e na República Checa, elaboraram uma nova lista de controlo específica do MRR para os testes substantivos. No entanto, na República Checa, os controlos não abrangeram todos os riscos no domínio da contratação pública, como a divisão artificial dos contratos, as alterações dos elementos contratuais ou a colusão entre proponentes (conhecida como "manipulação do processo de concurso").
- 66** Na República Checa e na Croácia, o trabalho dos organismos de auditoria foi realizado antes da inclusão das metas pertinentes num pedido de pagamento, e as informações conexas constavam das sínteses das auditorias em anexo. Em contrapartida, em Espanha e em Itália, os organismos de auditoria testaram procedimentos específicos depois da inclusão das metas pertinentes num pedido de pagamento, e as informações a respeito deste trabalho apenas acompanharam os pedidos de pagamento subsequentes. A realização de auditorias após a apresentação do pedido de pagamento reduz a sua utilidade para fundamentar a declaração de gestão.

- 67** Em 2021, antes de França ter apresentado o primeiro pedido de pagamento à Comissão, o organismo de auditoria do país realizou uma auditoria geral ao sistema de controlo do MRR ao nível dos ministérios e do organismo de coordenação. A auditoria não assinalou as insuficiências nos controlos da contratação pública que o Tribunal detetou (ver ponto [56](#)). Mais tarde, em 2022, o organismo de auditoria realizou uma auditoria temática (de sistemas) aos controlos no domínio de contratação pública. Apenas examinou 15 procedimentos de contratação pública no âmbito do MRR numa amostra de autoridades adjudicantes, sem apontar quaisquer problemas nos mesmos. Acresce que esta auditoria não examinou quaisquer controlos no domínio da contratação pública. O relatório de auditoria não destacou as insuficiências dos sistemas que o Tribunal detetou e descreveu acima na [caixa 1](#), nomeadamente que os ministérios não realizaram os seus próprios controlos dos procedimentos de contratação pública levados a cabo pelas autoridades adjudicantes e não tinham conhecimento de quaisquer verificações ou controlos deste tipo por parte de qualquer outro organismo público.
- 68** O trabalho dos organismos de auditoria é importante para substanciar as declarações de gestão e dar à Comissão garantias independentes relativamente aos controlos efetuados pelas autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela execução do MRR. As questões apontadas pelo Tribunal em relação ao âmbito de aplicação, à qualidade e ao calendário dos controlos realizados pelos organismos de auditoria nos Estados-Membros incluídos na amostra suscitam preocupações em torno destas garantias.

Os Estados-Membros dispõem de sistemas de controlo em matéria de auxílios estatais, mas alguns organismos de auditoria não efetuam controlos ou só os efetuam após os pedidos de pagamento

Os controlos dos Estados-Membros abrangeram os principais riscos em matéria de auxílios estatais

- 69** O Tribunal avaliou os sistemas de controlo em matéria de auxílios estatais relacionados com o MRR nos cinco Estados-Membros incluídos na amostra, tendo examinado 13 metas suscetíveis de envolver tais auxílios (ver [anexo III](#)). No âmbito dos seus controlos, os Estados-Membros avaliaram cinco destas metas como não envolvendo auxílios estatais. Entre as outras oito, o [RGIC](#) era pertinente para duas, o quadro da [IDI](#) era pertinente para três, os [auxílios de minimis](#) eram pertinentes para duas e a meta restante estava relacionada com os auxílios notificados. À data da auditoria, apenas um pequeno número de pedidos de pagamento apresentados pelos Estados-Membros incluía metas suscetíveis

de envolver auxílios estatais. Por este motivo, o Tribunal não conseguiu avaliar os controlos de todos os tipos de auxílios estatais em todos os Estados-Membros incluídos na amostra.

70 O Tribunal definiu cinco critérios de auditoria para avaliar os controlos em matéria de auxílios estatais:

- o existência, ou seja, se os organismos responsáveis avaliaram a pertinência das medidas em termos de auxílios estatais e, se tal era o caso, notificaram a Comissão;
- o conformidade das subvenções, ou seja, se os organismos responsáveis verificaram a concessão de auxílios ao abrigo de regimes específicos (por exemplo, do [RGIC](#));
- o qualidade, ou seja, se foram verificados todos os requisitos do tipo de auxílio estatal em causa;
- o calendário, ou seja, se os controlos foram efetuados antes de um Estado-Membro ter apresentado um pedido de pagamento acompanhado da declaração de gestão;
- o pista de auditoria, ou seja, se os controlos foram suficientemente documentados.

71 O [quadro 4](#) mostra a análise do Tribunal em relação aos sistemas de controlo dos Estados-Membros incluídos na amostra no que diz respeito ao cumprimento das regras em matéria de auxílios estatais.

Quadro 4 | Avaliação dos sistemas de controlo em matéria de auxílios estatais no âmbito do MRR nos Estados-Membros incluídos na amostra (com base nas metas incluídas na amostra)

Ministérios do Estado-Membro (nº de metas suscetíveis de envolver auxílios estatais)		Existência	Conformidade das subvenções	Qualidade	Calendário: antes da apresentação do pedido de pagamento e da declaração de gestão?	Pista de auditoria
República Checa	Educação (1 regime de IDI)	✓	✓	Todos os requisitos	✓	✓
Espanha	Ciência (2 regimes de IDI)	✓	✓	Todos os requisitos	✓	✓

Ministérios do Estado-Membro (nº de metas suscetíveis de envolver auxílios estatais)		Existência	Conformidade das subvenções	Qualidade	Calendário: antes da apresentação do pedido de pagamento e da declaração de gestão?	Pista de auditoria
	Agricultura (1 auxílio <i>de minimis</i> , 1 notificado)					
França	Economia (1 regime ao abrigo do RGIC)	✓	✓	Alguns aspetos**	✓	Parcial**
	Emprego (3)		N/A*	N/A*		✓
Croácia	Economia (a) (1 regime ao abrigo do RGIC)	✓	✓	Todos os requisitos	✓	✓
	Economia (b) (1)		N/A*	N/A*		
Itália	Relações externas (1 auxílio <i>de minimis</i>)	✓	✓	Todos os requisitos	✓	✓
	Ambiente (1)		N/A*	N/A*		

* O Estado-Membro considerou que não havia auxílios estatais, pelo que não era necessário proceder a controlos adicionais.

** O Estado-Membro apresentou autodeclarações dos beneficiários, mas os controlos das mesmas não foram documentados.

72 Na sua amostra de metas, o Tribunal constatou que, de um modo geral, os Estados-Membros tinham bons controlos da existência de auxílios estatais. Nos casos em que essa existência foi confirmada, o Tribunal observou um bom nível de conformidade das subvenções e que foram verificados os aspetos mais importantes dos auxílios estatais. Os controlos foram sempre realizados antes da apresentação dos pedidos de pagamento e, na maioria dos casos, estavam bem documentados.

73 Em França, o Tribunal analisou um regime ao abrigo do [RGIC](#) que concedeu subvenções a empresas privadas para a descarbonização. Não estavam disponíveis elementos de prova suficientes sobre os controlos realizados pela autoridade que concedeu a subvenção no momento em que era concedida. Os controlos basearam-se principalmente nas

autodeclarações dos requerentes, mas não foram documentados. Com base nos processos apresentados, não ficou claro de que forma foi obtida a garantia de que os requisitos específicos do RGIC foram aplicados, o que resultou num risco de aplicação incorreta. O Tribunal recomendou anteriormente que as autoridades dos Estados-Membros disponham de métodos adequados para verificar a validade e a fiabilidade das autodeclarações⁹.

- 74** Três metas em França, uma em Itália e outra na Croácia, que o Tribunal assinalou como potencialmente relevantes para os auxílios estatais, foram consideradas compatíveis com as regras pelas autoridades nacionais. Por conseguinte, estas não notificaram tais casos à Direção-Geral da Concorrência (DG COMP) da Comissão e não realizaram controlos adicionais. No entanto, embora tenham sido efetuados controlos da existência de auxílios estatais, o Tribunal considerou que, no caso das três metas em França, as autoridades nacionais deveriam ter notificado os regimes à DG COMP para análise da compatibilidade dos auxílios estatais antes da sua introdução. A **caixa 4** apresenta um dos exemplos examinados.

Caixa 4

Exemplo de um regime de auxílios estatais em França que não foi notificado à DG COMP para análise

O ministério francês responsável analisou a existência de auxílios estatais no regime de ajuda associado à meta 8-10 (subsídios à contratação pagos para contratos de aprendizagem). Porém, o Tribunal considera que este regime preenche todos os critérios cumulativos para que os auxílios estatais mencionados no [artigo 107º, nº 1, do TFUE](#) sejam considerados incompatíveis com o mercado interno, nomeadamente por favorecer empresas com menos de 250 trabalhadores. Na opinião do Tribunal, este regime deveria ter sido notificado à DG COMP para análise da compatibilidade dos auxílios estatais.

Os organismos de auditoria designados pelos Estados-Membros para o MRR não tinham garantias em matéria de auxílios estatais antes da realização de pagamentos pelo Mecanismo

- 75** O Tribunal avaliou o trabalho dos organismos de auditoria do MRR no que diz respeito ao cumprimento das regras em matéria de auxílios estatais nos cinco Estados-Membros incluídos na amostra, seguindo os mesmos critérios utilizados para os sistemas de controlo (ver ponto **70**). O **quadro 5** resume a avaliação do Tribunal.

⁹ [Relatório Anual relativo a 2022](#), recomendação 6.5.

Quadro 5 | Avaliação do trabalho dos organismos de auditoria em matéria de auxílios estatais nos Estados-Membros incluídos na amostra (com base nas metas incluídas na amostra)

Estado-Membro	Existência	Conformidade das subvenções	Qualidade	Calendário: antes da apresentação do pedido de pagamento e da declaração de gestão?	Pista de auditoria
República Checa	X	X	Nenhum	N/A	N/A
Espanha	✓	✓	Todos os requisitos	X	✓
França	X	X	Nenhum	N/A	N/A
Croácia	✓	X	Nenhum	✓	✓
Itália	✓	✓	Todos os requisitos	X	✓

76 O Regulamento MRR não estipula nenhum requisito específico para o calendário das auditorias. Nenhum dos cinco Estados-Membros incluídos na amostra tinha auditado a concessão de auxílios estatais às empresas beneficiárias antes de apresentar os pedidos de pagamento examinados pelo Tribunal, o que originou uma falta de garantias independentes sobre os sistemas de controlo em vigor. Esta situação sucedeu apesar de cada pedido incluir metas sujeitas às regras em matéria de auxílios estatais e várias outras em que tal poderia ser o caso. Na Croácia, foram efetuados controlos da existência e das disposições do regime antes da apresentação do pedido de pagamento à Comissão. Na República Checa e em França, não foram realizados trabalhos de auditoria sobre o cumprimento das regras em matéria de auxílios estatais, nem antes nem depois da apresentação dos pedidos de pagamento relativos às metas incluídas na amostra.

77 Em Espanha e em Itália, apenas foram realizados trabalhos de auditoria pormenorizados sobre os regimes de auxílios estatais após a apresentação e o pagamento dos pedidos de pagamento conexos. Em Espanha, foram utilizadas listas de controlo baseadas nas da DG COMP. As sínteses destes trabalhos de auditoria foram apresentadas juntamente com os subsequentes pedidos de pagamento, uma prática que as orientações da Comissão permitem. O facto de se realizarem trabalhos de auditoria quando os pagamentos já foram efetuados reduz a garantia acerca dos pagamentos associados às metas que envolvem

auxílios estatais. Em Itália, embora as auditorias sobre a concessão de auxílios estatais aos beneficiários sejam realizadas após a apresentação dos pedidos de pagamento, as verificações dos sistemas utilizados nos procedimentos de controlo de primeiro nível dos ministérios responsáveis pela concessão dos auxílios são geralmente realizadas antes da apresentação.

- 78** Os organismos de auditoria da República Checa e da Croácia informaram o Tribunal de que, em relação aos pedidos de pagamento subsequentes, tencionam auditar pormenorizadamente o cumprimento das regras em matéria de auxílios estatais, designadamente ao nível das subvenções, mediante controlos baseados nas listas de controlo da DG COMP. Embora o organismo de auditoria de França não tenha realizado qualquer trabalho centrado nos auxílios estatais, tencionava realizar uma auditoria temática sobre o cumprimento das regras nesta matéria no futuro. Espanha indicou que poderá alterar a sua estratégia no sentido de, no futuro, realizar trabalhos de auditoria antes de apresentar os pedidos de pagamento.

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

- 79** O Tribunal avaliou a base das garantias dadas pela Comissão em relação aos sistemas de contratação pública e de auxílios estatais dos Estados-Membros em 2023, examinando o âmbito de aplicação, a qualidade e o calendário das auditorias, bem como o impacto das constatações nas garantias proporcionadas. Examinou igualmente as medidas corretivas em caso de infração das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais, tanto ao nível da Comissão como dos Estados-Membros.

A Comissão atualizou a estratégia de auditoria de modo a abranger os sistemas dos Estados-Membros referentes ao cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais, mas subsistem algumas insuficiências

- 80** Em maio de 2023, a [decisão do Parlamento Europeu sobre a quitação relativa ao exercício de 2021](#) refletiu as conclusões e recomendações do [Relatório Especial 07/2023](#) do Tribunal, instando a Comissão a "assegurar um número razoável de testes dos processos

de contratação pública, a fim de garantir, na prática, a eficácia dos sistemas de controlo interno".

- 81** Em setembro de 2023, a Comissão introduziu listas de controlo normalizadas relativas aos sistemas dos Estados-Membros para assegurar o cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. Em dezembro desse ano, a DG ECFIN atualizou a sua estratégia de auditoria para refletir a utilização destas listas de controlo. A lista referente à contratação pública abrangia todos os principais riscos, mas a referente aos auxílios estatais não abrangia os controlos dos Estados-Membros relativos às subvenções concedidas a empresas ao abrigo do [RGIC](#) ou no quadro da [IDI](#).
- 82** Até ao final de maio de 2024, a Comissão tinha iniciado auditorias em 14 dos 17 Estados-Membros que receberam pagamentos em 2023, utilizando as listas de controlo normalizadas aprovadas para os contratos públicos e os auxílios estatais. Tenciona continuar a utilizar as novas listas no seu trabalho de auditoria de modo a abranger todos os Estados-Membros.
- 83** No âmbito das auditorias iniciadas até meados de 2024, não existiam instruções claras sobre o nível de testes a realizar (tais como o número de organismos de execução a verificar ou de controlos dos contratos públicos a repetir) que seria suficiente para proporcionar confiança na eficácia dos controlos. Esta situação implica um risco de incoerência nos controlos abrangidos pelas auditorias da Comissão aos sistemas dos Estados-Membros. Só em setembro de 2024 é que as instruções internas da DG ECFIN passaram a exigir que cada auditoria de sistemas abrangesse, pelo menos, três procedimentos de contratação pública por organismo de execução. Estas orientações não clarificam que nível de cobertura é necessário para dar garantias, ou seja, quantos organismos de execução devem ser controlados por sistema dos Estados-Membros, pois estes organismos podem ser em número muito variável (ver [quadro 1](#)).

Existem limitações na declaração de fiabilidade da Comissão no domínio dos auxílios estatais e da contratação pública em relação a 2023

- 84** No relatório anual de atividades relativo a 2023, a DG ECFIN baseou-se no seu próprio trabalho de auditoria dar garantias acerca dos sistemas de controlo dos Estados-Membros que receberam pagamentos nesse ano. O [quadro 6](#) apresenta uma análise das diferentes auditorias sobre contratação pública e auxílios estatais que sustentam a sua declaração de fiabilidade relativa a 2023 e do estado em que se encontravam quando a declaração foi emitida, em maio de 2024.

Quadro 6 | Trabalho de auditoria da DG ECFIN sobre contratação pública e auxílios estatais subjacente à declaração de fiabilidade relativa a 2023

Estado-Membro	1º trimestre de 2023	2º trimestre de 2023	3º trimestre de 2023	4º trimestre de 2023	1º trimestre de 2024
República Checa					
Dinamarca					
Alemanha					
Estónia					
Grécia					
Espanha					
França					
Croácia					
Itália					
Lituânia					
Luxemburgo					
Malta					
Áustria					
Portugal					

Estado-Membro	1º trimestre de 2023	2º trimestre de 2023	3º trimestre de 2023	4º trimestre de 2023	1º trimestre de 2024
Roménia		 		 	
Eslovénia				 	
Eslováquia		 		 	

Notas: Auditorias/missões de averiguação realizadas –  concluídas;  não concluídas.

Listas de controlo utilizadas –  não foram utilizadas listas de controlo pormenorizadas;  listas de controlo pormenorizadas aprovadas;  projetos de listas de controlo pormenorizadas.

Auditorias –  : não foram utilizadas listas de controlo pormenorizadas da contratação pública nem dos auxílios estatais; **CP**: foi utilizada uma lista de controlo pormenorizada da contratação pública; **AE**: foi utilizada uma lista de controlo pormenorizada dos auxílios estatais.

Fonte: TCE, com informações recebidas da Comissão.

85 Na sua análise do trabalho de auditoria da DG ECFIN, o Tribunal observou várias questões que põem em causa as garantias apresentadas.

- Dos 14 Estados-Membros em que as auditorias da DG ECFIN utilizaram as novas listas de controlo aprovadas (ver ponto [81](#)), até à data da declaração de fiabilidade de 2023 o trabalho de auditoria tinha sido finalizado em apenas dois (Alemanha e Eslováquia). No que se refere aos restantes Estados-Membros, a Comissão não comunicou as suas conclusões em projetos de relatório, pelo que não é claro qual o impacto que as questões de importância potencialmente crítica ou elevada assinaladas pelos trabalhos preliminares de auditoria têm nas garantias prestadas.
- As listas de controlo dos auxílios estatais utilizadas pela Comissão não abrangeram os controlos dos Estados-Membros relativos à concessão de auxílios ao abrigo de vários regimes (ver ponto [81](#)).
- Em relação a três Estados-Membros (Dinamarca, Espanha e Áustria), a Comissão baseou-se em trabalhos de auditoria concluídos no início de 2023 que não utilizaram as listas de controlo normalizadas aprovadas para a contratação pública e os auxílios estatais.
- A Comissão não definiu claramente a metodologia e a dimensão da amostra utilizada para testar os sistemas de contratação pública dos Estados-Membros (ver ponto [83](#)). O relatório anual de atividades não divulgou a proporção de organismos de execução com investimentos pertinentes em termos de contratação pública e de auxílios estatais em cada Estado-Membro abrangido por auditorias.

- o No caso de França, que recebe um financiamento significativo do MRR, a Comissão ainda não verificou o sistema de controlo e auditoria dos contratos públicos no âmbito do MRR. O trabalho realizado pelo Tribunal em França revelou deficiências significativas (ver pontos 56, 64 e 67).

86 Com base nos resultados do seu trabalho de auditoria, a DG ECFIN classifica os sistemas de controlo dos Estados-Membros como de risco baixo, médio ou elevado, utilizando os critérios estabelecidos no seu relatório anual de atividades (ver [anexo IV](#)). Se, no ano de referência do relatório, a Comissão sinalizar um pagamento a um Estado-Membro como sendo de risco elevado, a sua declaração de fiabilidade anual deve em geral incluir uma reserva, a não ser que o pagamento esteja abrangido pela regra relativa aos auxílios *de minimis*. Relativamente aos pagamentos de 2023, a Comissão não avaliou nenhum sistema de controlo dos Estados-Membros relacionado com a contratação pública ou os auxílios estatais como sendo de risco elevado, pelo que não emitiu quaisquer reservas. Avaliou os sistemas de controlo de sete Estados-Membros em matéria de contratação pública e de auxílios estatais como sendo de risco médio e dez como de risco baixo.

87 O Tribunal examinou a classificação dos riscos efetuada pela Comissão e detetou várias questões, descritas em seguida, que afetam a base em que assentam as garantias da Comissão.

- o Se as auditorias da DG ECFIN ou de outros organismos assinalarem questões de importância crítica ou muito elevada, mas o Estado-Membro tiver confirmado que serão aplicadas medidas corretivas, o risco é classificado como baixo. Se o Estado-Membro ainda não tiver concordado em aplicar medidas corretivas ou se estas forem adiadas, o risco é classificado como médio. A classificação do risco como baixo ou médio com base num compromisso de um Estado-Membro ou em caso de atraso na tomada de medidas corretivas pode não refletir bem o nível real de risco no momento da declaração de fiabilidade. Tal deve-se ao facto de, muitas vezes, ser moroso corrigir controlos insuficientes ou inexistentes no que se refere ao cumprimento das regras em matéria de contratação pública ou de auxílios estatais.
- o A Comissão também classifica os sistemas de controlo dos Estados-Membros como sendo de risco baixo nos casos em que ainda não realizou trabalhos de auditoria. Atribuir esta classificação quando não se realizaram auditorias pode não refletir adequadamente a situação. É o caso, por exemplo, de França, onde a Comissão classificou o sistema de controlo como sendo de risco baixo porque não tinha realizado auditorias relativas à contratação pública. No entanto, a auditoria do Tribunal revelou deficiências graves (ver pontos 56, 64 e 67). Além disso, em relação a 12 Estados-Membros, não é claro de que forma as constatações de auditorias não concluídas (sem projeto de relatório enviado) são tidas em conta na avaliação dos

riscos. Uma vez que estas auditorias ainda estavam em curso em 31 de maio de 2024, as constatações de importância potencialmente crítica ou elevada ainda não tinham sido notificadas e corrigidas.

A Comissão não aplicou reduções por insuficiências do sistema e os Estados-Membros nem sempre recuperam montantes junto dos beneficiários finais

- 88** Se a Comissão apontar deficiências graves nos sistemas de controlo ou auditoria de um Estado-Membro em matéria de contratação pública e de auxílios estatais, esse Estado-Membro incorre numa violação grave das obrigações que lhe incumbem ao abrigo dos acordos de financiamento e de empréstimo. Se o país não corrigir as insuficiências sinalizadas ou qualquer um dos seus efeitos passados, a Comissão pode aplicar uma redução fixa a toda a dotação do MRR do Estado-Membro¹⁰. A dimensão da redução depende da gravidade da insuficiência. Até ao final de maio de 2024, a Comissão não tinha aplicado quaisquer correções fixas por insuficiências dos sistemas de contratação pública e de auxílios estatais, pois considerou que todas as deficiências apontadas tinham sido devidamente corrigidas pelo Estado-Membro ou estavam em vias de o ser.
- 89** Em casos específicos de irregularidades graves (fraude, corrupção e conflitos de interesses), o [Regulamento MRR](#) e as convenções de financiamento estipulam claramente que a Comissão é obrigada a recuperar os montantes em causa se o Estado-Membro não tiver efetuado correções suficientes. Não estipulam quaisquer medidas corretivas a tomar pela Comissão ou pelo Estado-Membro em caso de infrações específicas das regras em matéria de contratação pública ou de auxílios estatais que não sejam consideradas fraude, corrupção ou conflito de interesses.
- 90** As orientações de 2021 da Comissão sobre os PRR esclarecem que, se um Estado-Membro detetar irregularidades nas despesas do MRR, cabe ao próprio país recuperar os montantes correspondentes junto do beneficiário¹¹. Em relação aos auxílios estatais, a legislação da UE prevê as medidas corretivas a tomar quando esses auxílios são ilegais e incompatíveis com o mercado interno da União, estipulando que devem ser recuperados junto do beneficiário 100% dos auxílios concedidos, acrescidos dos juros aplicáveis¹². As

¹⁰ Anúncio da Comissão, [Orientações sobre os planos de recuperação e resiliência](#), anexo IV (C/2024/4618).

¹¹ [SWD\(2021\) 12](#).

¹² [Comunicação da Comissão relativa à recuperação de auxílios estatais ilegais e incompatíveis](#) (2019/C 247/01).

diretivas da UE relativas aos contratos públicos não preveem quaisquer medidas corretivas.

- 91** Uma vez que os Estados-Membros podem utilizar os seus próprios sistemas nacionais de gestão orçamental, a Comissão não emitiu orientações adicionais sobre o tipo de medidas corretivas que devem tomar em caso de irregularidades em matéria de contratação pública. O [quadro 7](#) apresenta os métodos dos cinco Estados-Membros incluídos na amostra para as recuperações em caso de infração das regras em matéria de contratação pública. Mostra que os mecanismos de correção utilizados variam consideravelmente.

Quadro 7 | Recuperações em caso de infração das regras em matéria de contratação pública

Estado-Membro	Recuperações devidas a infrações das regras em matéria de contratação pública (não relacionadas com fraude, corrupção ou conflito de interesses)
República Checa	A autoridade nacional da concorrência pode recuperar até 10% do valor do contrato em relação a determinadas infrações. Esta disposição está em conformidade com as regras de gestão orçamental em vigor para todos os organismos nacionais. Um dos três ministérios visitados também tinha adotado as orientações sobre correções emitidas pela Comissão para os FEEI.
Espanha	As autoridades de controlo do MRR não têm base jurídica para recuperar fundos junto dos beneficiários, exceto em casos de irregularidades graves. Esta disposição está em conformidade com as regras nacionais de gestão orçamental.
França	As autoridades de controlo do MRR não procuram recuperar quaisquer fundos junto dos beneficiários ou das autoridades adjudicantes, exceto em casos de irregularidades graves. Esta disposição está em conformidade com as regras nacionais de gestão orçamental.
Croácia	Os montantes a recuperar junto dos beneficiários do MRR estão em consonância com os valores especificados nas orientações da Comissão para as mesmas infrações ao abrigo dos FEEI.
Itália	Os montantes a recuperar junto dos beneficiários do MRR estão em consonância com os valores especificados nas orientações da Comissão para as mesmas infrações no âmbito da execução dos FEEI.

- 92** Todos os fundos recuperados pelos Estados-Membros devido a irregularidades específicas em matéria de contratação pública (que não sejam fraude, corrupção ou conflitos de interesses) são retidos nos orçamentos nacionais e não são devolvidos ao orçamento da

UE nem deduzidos de pagamentos subsequentes do MRR. Esta disposição está em consonância com a conceção do Mecanismo, em que o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas é a principal condição de pagamento a partir do orçamento da União. Porém, significa que os pagamentos do MRR a partir do orçamento da UE podem ser efetuados na íntegra, mesmo em casos de irregularidades em matéria de contratação pública ou de auxílios estatais. A recuperação de montantes irregulares é um instrumento fundamental para dissuadir os beneficiários de cometer novas irregularidades. Se os Estados-Membros não aplicarem recuperações por infrações específicas das regras, reduz-se o efeito dissuasor e cria-se um risco para a reputação da UE.

O presente relatório foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 27 de fevereiro de 2025.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Sobre a auditoria

Introdução

Breve síntese do Mecanismo de Recuperação e Resiliência

- 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. Trata-se do maior elemento financeiro do plano de recuperação da UE, o Instrumento de Recuperação da União Europeia. Foi alterado em fevereiro de 2023 pelo [Regulamento \(UE\) 2023/435](#), que permitiu aos Estados-Membros acrescentarem um "capítulo REPowerEU" aos seus planos de recuperação e resiliência (PRR). O MRR tem apoiado reformas e investimentos nos Estados-Membros desde o início da pandemia de COVID-19, em fevereiro de 2020, e vigorará até 31 de dezembro de 2026.
- 2) O MRR dispunha de uma dotação financeira máxima de 723 mil milhões de euros, repartidos entre subvenções (338 mil milhões de euros) e empréstimos (385 mil milhões de euros). No final de 2024, tinham sido autorizados 650 mil milhões de euros, compostos por 359 mil milhões de euros em subvenções e 291 mil milhões de euros em empréstimos. Estes montantes incluem a alteração relativa aos capítulos REPowerEU.
- 3) O MRR segue um modelo de "financiamento não associado aos custos"¹. Os pagamentos ao abrigo do Mecanismo 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 seus PRR. Outro elemento a considerar é que as medidas relacionadas com marcos ou metas que os Estados-Membros tenham anteriormente cumprido de forma satisfatória não devem ter sido revertidas. As condições de elegibilidade estabelecidas no [Regulamento MRR](#) incluem ainda o respeito do período de elegibilidade e do princípio de "não

¹ [Regulamento Financeiro](#), artigo 125º, nº 1, alínea a), subalínea ii).

prejudicar significativamente", bem como a não substituição de despesas orçamentais nacionais recorrentes². Os Estados-Membros devem dispor de sistemas de controlo interno eficazes e eficientes³.

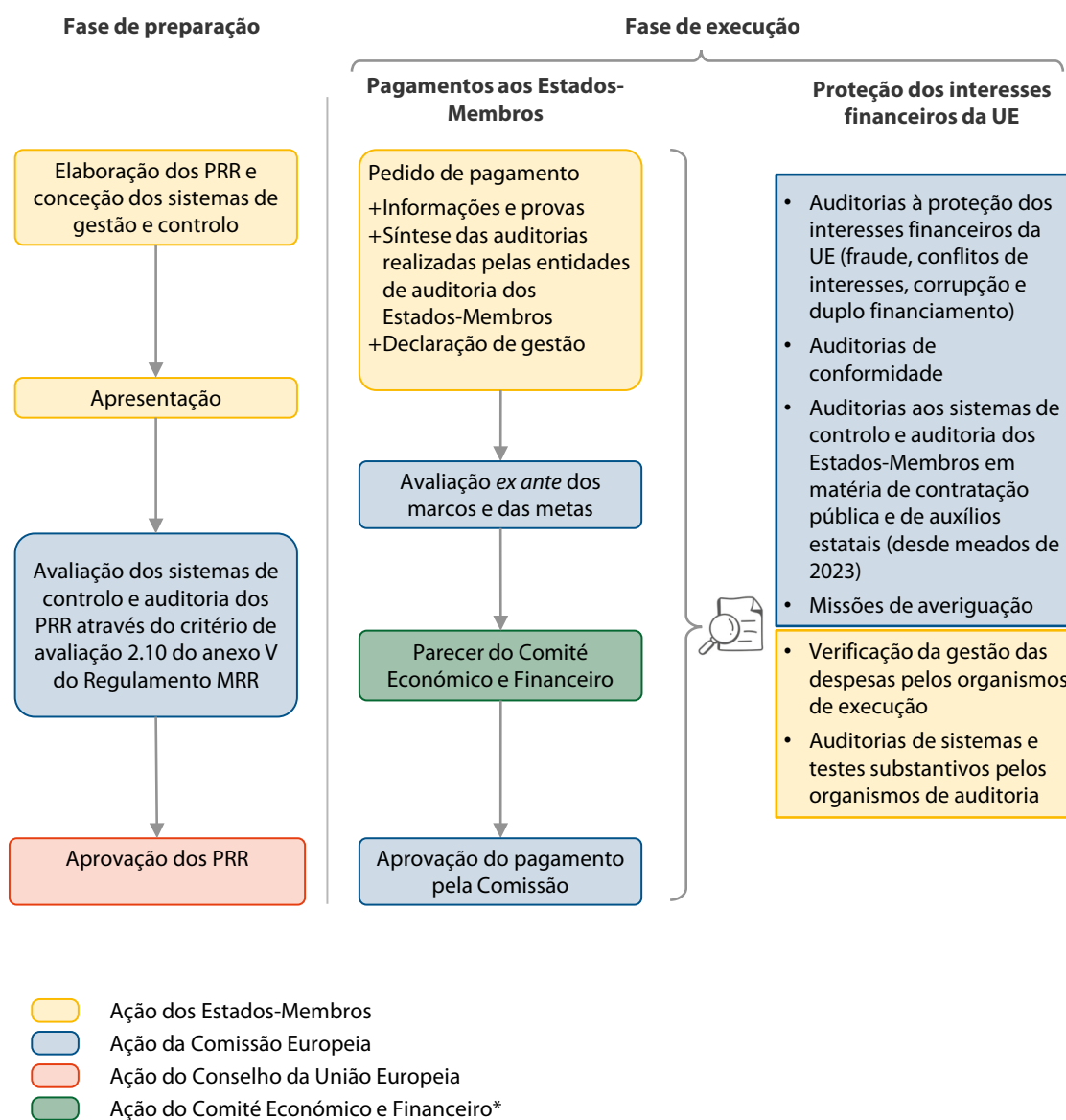
Quadro de gestão e controlo do MRR para a proteção dos interesses financeiros da UE

- 4) O modelo de execução do MRR exige um quadro de controlo específico ao nível da Comissão e dos Estados-Membros que garanta a proteção dos interesses financeiros da UE. A [figura 1](#) mostra as funções e responsabilidades da Comissão e dos Estados-Membros na garantia da legalidade e regularidade dos pagamentos e na proteção dos interesses financeiros da União.

² Regulamento (UE) 2021/241, artigo 5º, artigo 9º, artigo 17º, nº 2, e artigo 24º, nº 3.

³ [Ibid.](#), artigo 22º.

Figura 1 | Responsabilidades da Comissão e dos Estados-Membros na proteção dos interesses financeiros da UE



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

Fonte: TCE.

Quadro de controlo pela Comissão

- 5) A Comissão é responsável por assegurar a proteção dos interesses financeiros da UE. Neste contexto, deve obter garantias suficientes dos Estados-Membros de que os seus sistemas asseguram o cumprimento de todas as regras nacionais e da União aplicáveis e de que a fraude, a corrupção, os conflitos de interesses (ou seja, irregularidades graves) e o duplo financiamento são prevenidos, detetados e corrigidos⁴.
- 6) O quadro de controlo da Comissão para a proteção dos interesses financeiros da UE abrange:
 - o uma avaliação dos PRR dos Estados-Membros, que inclui igualmente a verificação da adequação dos sistemas de controlo descritos nos planos;
 - o auditorias aos sistemas de controlo dos Estados-Membros para a prevenção, deteção e correção de irregularidades graves e ao cumprimento das condições estabelecidas nos acordos de financiamento e de empréstimo (auditorias à proteção dos interesses financeiros da UE). A estratégia de auditoria inicial da Comissão estabelece que esta realizará pelo menos uma auditoria de sistemas separada por Estado-Membro durante a execução do MRR.
- 7) A Comissão pode reduzir o apoio do MRR a um Estado-Membro (reduzindo a sua dotação ou recuperando fundos já desembolsados) se verificar:
 - o irregularidades graves lesivas dos interesses financeiros da UE que não tenham sido corrigidas pelo Estado-Membro;
 - o violações graves das obrigações estabelecidas nos acordos de financiamento ou de empréstimo⁵, como a obrigação de verificar regularmente se as medidas do MRR cumprem todas as regras nacionais e da UE aplicáveis, designadamente em matéria de contratação pública e de auxílios estatais.
- 8) Juntamente com o seu relatório anual de atividades, as DG da Comissão apresentam uma declaração de fiabilidade, que é o principal instrumento para comunicar se têm uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo asseguram a regularidade das despesas.

⁴ Regulamento MRR, considerando 54 e artigo 22º, nº 1.

⁵ Ibid., artigo 22º, nº 5.

Quadro de controlo pelos Estados-Membros

- 9) Os Estados-Membros têm a obrigação de executar um sistema de controlo interno eficaz e eficiente, de verificar com regularidade se as medidas do MRR foram bem executadas em conformidade com todas as regras aplicáveis e de recuperar os montantes indevidamente pagos ou utilizados de forma incorreta⁶. Cada Estado-Membro pode utilizar o seu sistema ou sistemas nacionais de gestão e controlo e os organismos conexos existentes, nomeadamente os utilizados para outros fundos da UE (como os FEEI) ou os envolvidos na gestão do orçamento nacional. Embora não esteja previsto no [Regulamento MRR](#), o mesmo é verdade para a aplicação de medidas corretivas.
- 10) Ao apresentarem os PRR iniciais ou revistos à Comissão, os Estados-Membros têm de prestar informações sobre as disposições dos seus sistemas para prevenir, detetar e corrigir irregularidades graves, bem como sobre as disposições destinadas a evitar o duplo financiamento⁷. Os acordos de financiamento/empréstimo apresentam requisitos essenciais mais pormenorizados (seis no total), não incluindo disposições específicas para que os sistemas de auditoria e controlo dos Estados-Membros garantam o cumprimento das regras nacionais e da UE.
- 11) Descrevem-se em seguida os principais organismos dos sistemas de controlo e auditoria dos Estados-Membros.
 - a) O **organismo de coordenação** é uma autoridade designada pelo Estado-Membro como "coordenador" da execução do MRR. É globalmente responsável pelo acompanhamento da execução do PRR nacional em nome do Estado-Membro e é o ponto de contacto único da Comissão.
 - b) Os **organismos de execução** são autoridades incumbidas pelo Estado-Membro de aplicar medidas específicas. Juntamente com os organismos delegados de execução ou de controlo, estão incumbidos, em primeiro lugar, de assegurar o cumprimento das medidas. Devem ainda introduzir controlos suficientes para que o organismo de coordenação obtenha as garantias necessárias quanto ao cumprimento das regras nacionais e da UE e para a assinatura da declaração de gestão.
 - c) O **organismo de auditoria** é uma autoridade (ou autoridades) nomeada pelo Estado-Membro que realiza auditorias aos sistemas e tarefas específicas de apoio a investimentos e reformas. Deve ter independência funcional em relação à execução

⁶ [Ibid.](#), artigo 22º, nºs 1 e 2.

⁷ [Regulamento MRR](#), critério de avaliação 2.10, artigo 18º, nº 4, alínea r), e anexo V.

das medidas do MRR no Estado-Membro e dispor de recursos suficientes para desempenhar as suas responsabilidades de auditoria no âmbito do Mecanismo.

- 12) Durante a fase de execução, os Estados-Membros têm de fazer acompanhar cada pedido de pagamento de uma declaração de gestão, certificando que os seus sistemas de controlo dão as garantias necessárias de que os fundos foram geridos em conformidade com todas as regras aplicáveis, em especial as relativas à prevenção de irregularidades graves e do duplo financiamento. Devem igualmente apresentar uma síntese das auditorias realizadas, incluindo as vulnerabilidades assinaladas e as eventuais medidas corretivas tomadas.
- 13) O quadro de controlo do MRR para assegurar a proteção dos interesses financeiros da UE contempla a obrigação de os Estados-Membros tomarem todas as medidas necessárias para assegurar o cumprimento de todas as regras aplicáveis, nomeadamente as relativas à contratação pública e aos auxílios estatais.

Importância das regras da UE em matéria de contratação pública e de auxílios estatais

- 14) O quadro jurídico da UE em matéria de contratação pública⁸ visa assegurar a aplicação de um conjunto harmonizado de regras e procedimentos quando da adjudicação de contratos. O principal objetivo das diretivas da União é assegurar a abertura e a transparência dos procedimentos de contratação, a livre concorrência entre os operadores económicos e o tratamento equitativo e justo dos operadores económicos, tendo igualmente em conta a utilização eficiente dos fundos públicos.
- 15) O objetivo da regulamentação da UE em matéria de auxílios estatais é evitar distorções da concorrência leal no mercado interno. Os auxílios estatais são proibidos de forma geral, apenas podendo justificar-se em circunstâncias excecionais. Os Estados-Membros devem notificar previamente a Comissão de todas as novas medidas de auxílio e aguardar a sua decisão antes de as poderem aplicar. O quadro regulamentar permite algumas exceções à notificação obrigatória, tais como:
 - o auxílios abrangidos por uma [isenção por categoria](#);
 - o [auxílios de minimis](#), que, entre outros limites, não podem exceder 300 000 euros por empresa durante um período de três exercícios financeiros;
 - o auxílios concedidos ao abrigo de um [regime de auxílios já autorizado pela Comissão](#).

⁸ Diretiva 2014/23/UE, Diretiva 2014/24/UE, Diretiva 2014/25/UE.

- 16) Nas suas auditorias à legalidade e regularidade das despesas da política de coesão da UE, o Tribunal constatou que o incumprimento das regras em matéria de auxílios estatais e de contratação pública é um problema crónico⁹. Ao contrário do que sucede nos FEEI, entre as condições para os Estados-Membros receberem os pagamentos do MRR não figura a conformidade das despesas incorridas pelos destinatários finais e pelos organismos de execução com as regras nacionais e da UE. No entanto, tendo em conta que os projetos dos FEEI e alguns dos apoiados pelo MRR são semelhantes e frequentemente controlados pelos mesmos organismos nacionais, o Tribunal considera que existe o risco de existirem casos semelhantes de incumprimento nas despesas do Mecanismo.

Âmbito e método da auditoria

- 17) A presente auditoria visou avaliar os sistemas de controlo do MRR ao nível da Comissão e dos Estados-Membros, bem como determinar se a Comissão conseguiu obter garantias suficientes de que os sistemas de controlo interno dos Estados-Membros são eficazes para assegurar que as medidas financiadas pelo Mecanismo cumprem as regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. Para o efeito, o Tribunal analisou se:
- o na fase inicial, de fevereiro de 2021 até ao início de 2023, a Comissão transmitiu orientações aos Estados-Membros com definições satisfatórias das auditorias e dos controlos em matéria de contratação pública e auxílios estatais, avaliou adequadamente os planos nacionais de recuperação e resiliência e realizou um trabalho de auditoria suficiente a este respeito;
 - o os sistemas de controlo do MRR dos Estados-Membros proporcionam um nível coerente de garantia de que as irregularidades são prevenidas, detetadas e corrigidas;
 - o em conjunto com os sistemas de controlo dos Estados-Membros, o recente trabalho de auditoria da Comissão constitui uma base sólida para a sua declaração anual de fiabilidade.
- 18) A presente auditoria complementa a [auditoria anterior do Tribunal sobre a conceção do sistema de controlo da Comissão para o MRR](#), na qual o Tribunal assinalou uma lacuna de garantia a nível da UE na proteção dos interesses financeiros da União, dado que existem poucas informações verificadas de que os projetos de investimento financiados pelo MRR cumprem as regras nacionais e da UE.

⁹ Documento de Análise 03/2024, ponto 71 e figura 6.

- 19) Em primeiro lugar, o Tribunal examinou se, na fase inicial, a Comissão salientou a importância dos contratos públicos e dos auxílios estatais através das orientações dadas aos Estados-Membros, da avaliação dos PRR e do seu próprio trabalho de auditoria. O Tribunal examinou também os sistemas de controlo e auditoria do MRR numa amostra de cinco Estados-Membros extraída de entre os que apresentaram pedidos de pagamento que continham metas pertinentes para o cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. Avaliou os seus controlos e verificações para prevenir e detetar irregularidades nestes domínios, bem como a forma como corrigem eventuais irregularidades detetadas. Além disso, analisou em que medida o trabalho de auditoria da Comissão abrangeu o cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais e até que ponto corrobora as garantias dadas.
- 20) No âmbito da presente auditoria, o Tribunal:
- o examinou as responsabilidades e os requisitos da Comissão e dos Estados-Membros, tal como definidos no quadro jurídico (o [Regulamento MRR](#) e outros documentos pertinentes, como as convenções de financiamento e as declarações de gestão);
 - o realizou entrevistas e reuniões com representantes da Comissão (DG ECFIN e Grupo de Trabalho Recuperação e Resiliência);
 - o realizou entrevistas e reuniões com representantes de uma amostra de cinco autoridades dos Estados-Membros (organismos de execução, de coordenação e de auditoria);
 - o analisou os procedimentos da Comissão para as verificações *ex ante* e as auditorias *ex post*, bem como a sua estratégia de auditoria, orientações relativas à amostragem, listas de controlo internas e outras orientações;
 - o analisou os procedimentos, controlos e auditorias dos Estados-Membros em matéria de contratação pública e de auxílios estatais, designadamente orientações nacionais sobre o MRR, listas de controlo da gestão, listas de controlo de auditoria e medidas corretivas correspondentes;
 - o consultou os relatórios anuais de atividades da DG ECFIN relativos a 2021, 2022 e 2023 para compreender se, e em que medida, a Comissão obteve garantias de que os Estados-Membros realizam controlos regulares e eficazes nos domínios da contratação pública e dos auxílios estatais.
- 21) O Tribunal constituiu a amostra de cinco Estados-Membros a partir dos 18 que tinham apresentado pedidos de pagamento relativos a metas suscetíveis de envolver o cumprimento dos procedimentos de contratação pública e/ou das regras em matéria

de auxílios estatais até ao final de abril de 2023. Examinou 10 pedidos de pagamento num montante total de 98,2 mil milhões de euros, abrangendo 58 metas e 348 marcos. Todos os montantes tinham sido desembolsados antes das visitas de auditoria do Tribunal (ver [quadro 1](#)).

Quadro 1 | Pedidos de pagamento e desembolsos do MRR até ao final de abril de 2023 (excluindo o pré-financiamento)

Estado-Membro	Número de pedidos	Montante
República Checa	1	0,9 mil milhões de euros
Espanha	3	28 mil milhões de euros
França	1	7,4 mil milhões de euros
Croácia	2	1,4 mil milhões de euros
Itália	3	60,5 mil milhões de euros

Fonte: dados da Comissão Europeia.

- 22) Nos PRR dos Estados-Membros incluídos na amostra, o Tribunal assinalou 23 metas suscetíveis de envolver procedimentos de contratação pública e 16 pertinentes em termos de auxílios estatais, das quais foi selecionada para a auditoria uma amostra de 18 que envolvem procedimentos de contratação pública e 13 que envolvem auxílios estatais. Na sua seleção, o Tribunal teve igualmente em conta a materialidade financeira e a cobertura geográfica.
- 23) A presente auditoria foi realizada entre as fases inicial e intermédia da execução do MRR, em 2023, depois de já terem sido efetuados vários pagamentos aos Estados-Membros. Porém, estes incluíam apenas 38 metas que poderiam ter sido sujeitas às regras de contratação pública e 18 potencialmente sujeitas às regras em matéria de auxílios estatais. A auditoria não abrangeu a eficácia dos sistemas de controlo do MRR utilizados pela Comissão e pelos Estados-Membros em relação a irregularidades graves ou ao duplo financiamento¹⁰, temas que são abordados noutras auditorias.
- 24) Com a presente auditoria e as suas recomendações, o Tribunal visa contribuir para reforçar os sistemas que asseguram o cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais ao abrigo do MRR, tanto ao nível da Comissão como dos Estados-Membros. Este aspeto é importante porque ainda existe um número significativo de pagamentos pendentes que abrangem marcos e metas

¹⁰ Relatório Especial 22/2024.

relacionados com a contratação pública e os auxílios estatais durante o período remanescente do MRR. As observações e recomendações do Tribunal também poderão ser tidas em conta quando da implantação de instrumentos com modelos de financiamento semelhantes aos do MRR no futuro.

Anexo II – Metas incluídas na amostra relacionadas com contratação pública

Estado-Membro	Organismos responsáveis e/ou de execução	Meta	Nome da meta
República Checa	Ministério da Agricultura	135	T1: Conclusão de 50% dos projetos de pequenos reservatórios e cursos de água
República Checa	Ministério dos Transportes	92	Conclusão de passagens de nível mais seguras
República Checa	Ministério dos Transportes	93	Conclusão das ciclovias, passeios e vias sem obstáculos
República Checa	Ministério dos Transportes	94	Conclusão da modernização de pontes ou túneis ferroviários
República Checa	Ministério da Educação	172	Número de dispositivos digitais adquiridos pelas escolas para aprendizagem à distância
Espanha	Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação	46	Entrada em vigor do acordo contratual entre o Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação (MAPA) e o SEIASA para apoiar a melhoria e a sustentabilidade das zonas irrigadas (Fase I)
Espanha	Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação	57	Aquisição de sondas acústicas para investigação no domínio das pescas
Espanha	Ministério da Cultura e do Desporto	360	Digitalização e promoção dos principais serviços culturais

Estado-Membro	Organismos responsáveis e/ou de execução	Meta	Nome da meta
França	Direção-Geral do Planeamento, da Habitação e da Natureza (DGALN) – (DHUP)	1-6	Número de habitações na categoria de habitação social que recebem uma subvenção para renovação
França	Ministério da Economia, das Finanças e da Recuperação, Departamento do Património Imobiliário do Estado	1-8	Número de projetos de renovação de sítios públicos pertencentes ao Estado, relativamente aos quais o contrato de obras de renovação foi notificado
França	Ministério da Transição Ecológica, Direção do Habitat, Urbanismo e Paisagens	2-6	Número de municípios beneficiários do auxílio
França	Ministério do Interior – SG/DEPAFI	3-27	Número de veículos elétricos e híbridos recarregáveis adquiridos pela administração francesa
Croácia	Ministério da Economia e Croatian Waters	63	Rede pública de esgotos construída ou reconstruída
Croácia	Ministério da Economia e Croatian Waters	68	Rede pública de abastecimento de água construída ou reconstruída
Croácia	Ministério do Trabalho	309	Formação de profissionais de tutoria social
Itália	Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais	M5C2-7	Os bairros sociais realizaram pelo menos um projeto relacionado com a renovação de espaços residenciais e/ou a disponibilização de dispositivos TIC a pessoas com deficiência, acompanhado de formação sobre competências digitais

Estado-Membro	Organismos responsáveis e/ou de execução	Meta	Nome da meta
Itália	Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais	M5C1-6	Os serviços públicos de emprego (SPE) estão a executar as atividades previstas no Plano de Reforço durante o período de três anos 2021-2023
Itália	Ministério do Ambiente e da Segurança Energética	M2C4-19	Plantar árvores para a proteção e a valorização de zonas verdes urbanas e periurbanas M1

Fonte: decisões de execução do Conselho e disposições operacionais dos Estados-Membros.

Anexo III – Metas incluídas na amostra relacionadas com auxílios estatais

Estado-Membro	Organismos responsáveis e/ou de execução	Meta	Nome da meta
República Checa	Ministério da Educação	224	Adjudicação de contratos públicos a, pelo menos, quatro consórcios de I&D
Espanha	Ministério da Ciência, Inovação e Universidades e CDTI	258	Acordos assinados pelo Ministério da Ciência e Inovação com as Comunidades Autónomas para a execução de "planos complementares de I&D"
Espanha	Ministério da Ciência, Inovação e Universidades e CDTI	270	Apoio a projetos de I&D&I para um setor automóvel sustentável
Espanha	Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação	51	Plano de investimento para promover a sustentabilidade e a competitividade da agricultura e da pecuária
Espanha	Ministério da Agricultura, Pescas e Alimentação	61	Financiamento de projetos de investimento no setor das pescas
França	Ministério da Economia, das Finanças e da Recuperação – DGE	2-4	Emissões de gases com efeito de estufa evitadas
França	Ministério do Trabalho – (DGEFP)	8-10	Subsídios à contratação pagos para contratos de aprendizagem
França	Ministério do Trabalho – (DGEFP)	8-12	Subsídios à contratação pagos para contratos de contratação de jovens com menos de 26 anos
França	Ministério do Trabalho – (DGEFP)	8-22	Subsídios pagos

Estado-Membro	Organismos responsáveis e/ou de execução	Meta	Nome da meta
Croácia	Ministério da Economia e Ecofund	46	Número de empresas que recebem apoio para a eficiência energética e a utilização de energia de fontes renováveis na indústria
Croácia	Ministério da Economia	6	Execução do plano de ação para redução das taxas não fiscais e parafiscais 2020
Itália	Ministério dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação Internacional	M1C2-27	PME que receberam apoio do Fundo 394/81
Itália	Ministério do Ambiente e da Segurança Energética	M3C2-8	Portos ecológicos: atribuição de obras

Fonte: decisões de execução do Conselho e disposições operacionais dos Estados-Membros.

Anexo IV – Critérios da Comissão para avaliar o nível de risco dos controlos dos contratos públicos e dos auxílios estatais

Avaliação	Critérios
Nível de risco baixo	- o A unidade de auditoria da DG ECFIN não realizou auditorias pertinentes; ou - o a unidade de auditoria da DG ECFIN realizou auditorias com constatações que não dizem respeito ao sistema do Estado-Membro para os controlos da contratação pública ou dos auxílios estatais ou que são de importância crítica ou muito elevada; ou - o a unidade de auditoria da DG ECFIN realizou auditorias que apontaram problemas de importância crítica ou muito elevada quanto ao sistema do Estado-Membro para os controlos da contratação pública ou dos auxílios estatais, tendo sido confirmada a aplicação de medidas corretivas pelo Estado-Membro; e - o não foi recebida nenhuma carta de apuramento pertinente do TCE; ou - o foi recebida uma carta de apuramento pertinente do TCE que não inclui observações relativas ao sistema do Estado-Membro para os controlos da contratação pública e dos auxílios estatais; ou a Comissão discorda das observações do TCE; ou considera que estas não justificariam uma observação de importância crítica ou muito elevada; ou foi confirmada a aplicação de medidas corretivas pelo Estado-Membro.
Nível de risco médio	- o A unidade de auditoria da DG ECFIN realizou auditorias que apontaram problemas de importância crítica ou muito elevada quanto ao sistema do Estado-Membro para os controlos da contratação pública ou dos auxílios estatais; e a) o Estado-Membro ainda não aceitou aplicar medidas corretivas ou estas foram adiadas, ou b) o Estado-Membro não aplicou medidas corretivas, mas a Comissão lançou uma medida corretiva, ou

Avaliação	Critérios
	○ foi recebida uma carta de apuramento pertinente do TCE que inclui observações relativas ao sistema do Estado-Membro para os controlos da contratação pública e dos auxílios estatais, a Comissão concorda com as observações do TCE e considera que estas justificariam uma observação de importância crítica ou muito elevada, e a) o Estado-Membro ainda não aceitou aplicar medidas corretivas ou estas foram adiadas, ou b) o Estado-Membro não aplicou medidas corretivas, mas a Comissão lançou uma medida corretiva.
Nível de risco elevado	○ A unidade de auditoria da DG ECFIN realizou auditorias que apontaram problemas de importância crítica ou muito elevada quanto ao sistema do Estado-Membro para os controlos da contratação pública ou dos auxílios estatais, o Estado-Membro não aplicou medidas corretivas e a Comissão ainda não lançou uma medida corretiva; ou ○ foi recebida uma carta de apuramento pertinente do TCE que inclui observações relativas ao sistema do Estado-Membro para os controlos da contratação pública e dos auxílios estatais, a Comissão concorda com as observações do TCE e considera que estas justificariam uma observação de importância crítica ou muito elevada, o Estado-Membro não aplicou medidas corretivas e a Comissão ainda não lançou uma medida corretiva.

Fonte: relatório anual de atividades da DG ECFIN relativo a 2023.

Siglas, acrónimos e designações abreviadas

DG COMP: Direção-Geral da Concorrência

DG ECFIN: Direção-Geral dos Assuntos Económicos e Financeiros

FEEL: Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

IDI: investigação, desenvolvimento e inovação

IGAE: Intervención General de la Administración del Estado (Espanha)

MRR: Mecanismo de Recuperação e Resiliência

PRR: plano nacional de recuperação e resiliência

RGIC: Regulamento Geral de Isenção por Categoria

Glossário

Declaração de gestão: Documento que acompanha o pedido de pagamento de um Estado-Membro, confirmando que foram cumpridas as condições para receber financiamento, que todas as informações comprovativas estão completas e são exatas e que o Estado-Membro obteve garantias de que foram seguidas todas as regras aplicáveis.

Marco: medida qualitativa dos progressos no sentido da realização de uma reforma ou de um investimento.

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

Meta: medida quantitativa dos progressos no sentido da realização de uma reforma ou de um investimento.

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

Princípio de "não prejudicar significativamente": princípio que prevê que as medidas de investimento não devem ter um impacto ambiental prejudicial significativo.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2025-09>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2025-09>

Equipa de auditoria

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

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria V – Financiamento e administração da União, presidida pelo Membro do TCE Jan Gregor. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Jorg Kristijan Petrovič, com a colaboração de Martin Puc, chefe de gabinete, e Mirko Iaconisi, assessor de gabinete; Judit Oroszki, responsável principal; Raymond Larkin, responsável de tarefa; Adrian Roșca, Aleksejs Cekalovs, Gareth Roberts, Georges Kohn, Jan Olšakovský, Jaroslav Pavlík e Paolo Murgia, auditores. Michael Pyper prestou assistência linguística e Jesús Nieto Muñoz deu apoio gráfico.



Da esquerda para a direita: Mirko Iaconisi, Jan Olšakovský, Paolo Murgia, Martin Puc, Judit Oroszki, Aleksejs Cekalovs, Jorg Kristijan Petrovič, Georges Kohn, Raymond Larkin, Gareth Roberts e Adrian Roșca.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2025

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

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

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

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

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

Figuras 1 e 3 e anexo I, figura 1: todos os ícones (exceto o ícone da Comissão Europeia) concebidos com recursos de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

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

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

Utilização do logótipo do TCE

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

HTML	ISBN 978-92-849-4733-1	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/3650259	QJ-01-25-016-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-4734-8	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/0280487	QJ-01-25-016-PT-N

COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Tribunal de Contas Europeu, [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*, Serviço das Publicações da União Europeia, 2025.

Durante o período remanescente do MRR, falta ainda executar um volume significativo de investimentos que implicam contratação pública e auxílios estatais. O incumprimento das regras nestas matérias é um problema crónico nas despesas do orçamento da UE.

Na presente auditoria, o Tribunal examinou os sistemas de controlo do MRR na Comissão e nos Estados-Membros, procurando determinar se proporcionam garantias suficientes sobre o cumprimento das regras em matéria de contratação pública e de auxílios estatais. Conclui que, apesar das melhorias no trabalho de auditoria da Comissão, esta não conseguiu obter garantias suficientes sobre se os Estados-Membros dispõem de sistemas de controlo eficazes para assegurar que as despesas do MRR cumprem as regras.

O Tribunal formula recomendações que visam melhorar as orientações e a transparência e aumentar as garantias ao nível da UE nestes domínios.

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



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

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

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/contact
Sítio Internet: eca.europa.eu
X: @EUauditors