



RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA

AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Estado de direito na UE:

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

Índice

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO	2
II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE	3
1. Finalidades, âmbito de aplicação e objetivos dos instrumentos auditados pelo TCE	3
2. Aplicação do Regulamento Condicionalidade no caso da Hungria	5
3. Combinação de diferentes instrumentos	7
III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCE	9
Recomendação 1 – Assegurar a capacidade administrativa necessária para aplicar o Regulamento Condicionalidade	9
Recomendação 2 – Identificar, avaliar e documentar de forma sistemática, para todos os Estados-Membros, a forma como as questões relativas ao Estado de direito foram tratadas ao abrigo do Regulamento Condicionalidade	10
Recomendação 3 – Acompanhar o impacto das medidas relacionadas com o Estado de direito	11
Recomendação 4 – Fundamentar qualquer futura proposta de levantamento de medidas orçamentais em provas sólidas	12
Recomendação 5 – Apresentar anualmente informações sobre a eficácia das medidas tomadas em resposta a violações do Estado de direito	14
Recomendação 6 – Melhorar o enquadramento do Estado de direito a fim de reforçar a proteção dos interesses financeiros da UE na preparação de futuras propostas legislativas ...	15

O presente documento apresenta as respostas da Comissão Europeia às observações de um relatório especial do Tribunal de Contas Europeu, em conformidade com o artigo 259.º do [Regulamento Financeiro](#), que serão publicadas juntamente com o relatório especial.

I. SÍNTESE DAS RESPOSTAS DA COMISSÃO

A Comissão congratula-se com o relatório especial do Tribunal de Contas Europeu (TCE).

O **Regulamento Condicionalidade**¹ é um instrumento orçamental concebido para reagir com medidas de proteção eficazes em caso de violação dos princípios do Estado de direito num Estado-Membro, que afetem ou sejam suscetíveis de afetar seriamente o orçamento ou os interesses financeiros da UE. Nos primeiros três anos da sua aplicação, a Comissão acompanhou de forma proativa e contínua a situação em todos os Estados-Membros, a fim de identificar, o mais cedo possível, eventuais violações desse tipo. Esse acompanhamento da situação por parte da Comissão é efetuado de forma permanente. Desde que o Regulamento Condicionalidade entrou em vigor, em janeiro de 2021, a Comissão intensificou as sinergias entre os seus serviços para partilhar conhecimentos específicos a cada país e setor e identificar eventuais questões pertinentes para a sua aplicação. Mais concretamente, os serviços responsáveis pela elaboração do relatório sobre o Estado de direito e pela aplicação do **Mecanismo de Recuperação e Resiliência («MRR»)** e do **Regulamento Disposições Comuns**² («RDC») mantiveram um intercâmbio permanente das informações que obtiveram no âmbito das respetivas atividades. Até à data, só foi aberto um único procedimento ao abrigo do Regulamento Condicionalidade, respeitante à **Hungria**. No âmbito desse procedimento, o Conselho adotou medidas de proteção com base numa proposta apresentada pela Comissão. A Comissão considera que este primeiro caso de aplicação do Regulamento Condicionalidade demonstra que o procedimento ao abrigo do mesmo é eficaz e pode suscitar reformas importantes para assegurar uma proteção adequada dos interesses financeiros da UE, abordando simultaneamente as questões subjacentes ao Estado de direito.

Em primeiro lugar, a Comissão gostaria de recordar as **diferentes finalidades, o âmbito de aplicação e os objetivos dos três principais instrumentos**, tal como constam do relatório do TCE: Regulamento Condicionalidade, MRR e RDC. No seu relatório, o TCE considera que o Regulamento MRR e o RDC preveem instrumentos que podem ser utilizados para proteger os interesses financeiros da UE contra determinadas violações dos princípios do Estado de direito ou dos direitos fundamentais que integram o Estado de direito, embora de formas diferentes³. A Comissão concorda que o MRR e o RDC não foram especificamente concebidos para proteger o Estado de direito e só indiretamente poderão servir para resolver determinadas questões relacionadas com o mesmo dentro dos limites dos respetivos regulamentos. A este respeito, a Comissão observa que as insuficiências em termos de Estado de direito que afetam o sistema de controlo do MRR já são acauteladas através de marcos específicos em matéria de controlo (os chamados «super marcos»). O novo conceito de «marcos relacionados com o Estado de direito» introduzido no relatório não é estabelecido nesses termos no Regulamento MRR. O mesmo se aplica ao Regulamento Condicionalidade, que prevê regras orçamentais, embora aborde especificamente o impacto e os riscos que as violações dos princípios do Estado de direito podem representar para o orçamento da UE.

Em segundo lugar, a Comissão congratula-se com a avaliação do TCE no sentido de que **a identificação pela Comissão de violações dos princípios do Estado de direito** no caso da Hungria assentou numa avaliação qualitativa aprofundada e cumpriu os requisitos estabelecidos no Regulamento Condicionalidade⁴.

Por último, a Comissão congratula-se com a avaliação do TCE no sentido de que **a Comissão utilizou eficazmente e de forma combinada o Regulamento MRR, o RDC e o Regulamento**

¹ Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092.

² Regulamento (UE) 2021/1060.

³ Ver observação 12 do TCE.

⁴ Ver observação 77 do TCE.

Condicionalidade no único caso em que o Regulamento Condicionalidade foi aplicado até à data (Hungria)⁵. O Regulamento Condicionalidade requer se que se avalie qual é o instrumento mais eficaz, o que deve ser feito sempre que se considere preenchidas todas as outras condições para a sua aplicação. Quando tal sucedeu (nomeadamente no caso da Hungria), a avaliação foi bem documentada em todos os atos do procedimento.

II. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES DO TCE

1. Finalidades, âmbito de aplicação e objetivos dos instrumentos auditados pelo TCE

O Regulamento Condicionalidade protege o orçamento e os interesses financeiros da UE em caso de violação dos princípios do Estado de direito. Ao adotar uma abordagem abrangente, a auditoria do TCE incluiu igualmente o MRR e o RDC na sua avaliação. Embora não sejam dedicados ao Estado de direito e prossigam objetivos diferentes, ambos estes instrumentos podem contribuir para dar resposta a algumas questões relacionadas com o Estado de direito nos Estados-Membros, dentro dos limites do respetivo quadro jurídico. Do mesmo modo, o **Regulamento Condicionalidade** não é um instrumento que tenha por objetivo proteger o Estado de direito enquanto tal, continuando a ser um instrumento orçamental, embora tenha sido especificamente concebido para prevenir violações dos princípios do Estado de direito, na medida em que as mesmas tenham impacto ou suscitem riscos para o orçamento da UE. A sua finalidade é, por conseguinte, fundamentalmente diferente da do procedimento previsto no artigo 7.º do Tratado da União Europeia. Do mesmo modo, o relatório anual sobre o Estado de direito e o procedimento ao abrigo do Regulamento Condicionalidade são instrumentos distintos. A Comissão salienta, por conseguinte, a necessidade de se fazer uma distinção entre os mesmos. Esta questão é pertinente, muito concretamente, no que respeita aos Estados-Membros afetados por medidas orçamentais. A Comissão salienta que nem todas as referidas «medidas», tal como adotadas ao abrigo do MRR, do RDC ou do Regulamento Condicionalidade, foram tomadas unicamente para proteger os interesses financeiros da UE contra a violação dos princípios do Estado de direito.

A Comissão recorda que o **Mecanismo de Recuperação e Resiliência** é o principal instrumento da UE para fazer face aos efeitos económicos e sociais da pandemia de COVID-19, utilizando uma abordagem de financiamento centrada nos resultados. Não é um instrumento específico para proteger o Estado de direito, não exigindo o Regulamento MRR qualquer avaliação específica das questões relativas ao «Estado de direito». De um modo geral, as questões relativas ao Estado de direito são tratadas pelo Regulamento MRR da mesma forma que as outras recomendações específicas por país. Cada um dos planos de recuperação e resiliência (PRR) deve contribuir para dar uma resposta eficaz à totalidade ou a uma parte significativa dos problemas identificados nas recomendações específicas por país em causa, alguns dos quais relacionados com o Estado de direito. No caso muito específico em que as insuficiências em termos de Estado de direito possam ter impacto direto nos sistemas nacionais de controlo dos PRR destinados a proteger os interesses financeiros da UE, a Comissão pode propor «marcos de controlo» específicos (também designados por «super marcos»). No entanto, a Comissão não pode impor unilateralmente aos Estados-Membros novos requisitos relacionados com o Estado de direito (ou quaisquer outros) quando não exista uma ligação com o sistema de controlo interno do MRR.

O novo conceito de «marcos relacionados com o Estado de direito», introduzido no relatório do TCE, não assenta numa base jurídica que permita a esses marcos bloquear todos os pagamentos do

⁵ Ver observação 74 do TCE.

MRR quando se considere que não foram cumpridos satisfatoriamente. No que se refere aos outros marcos e metas, aqueles que dão resposta a problemas identificados no domínio do Estado de direito impõem requisitos que devem ser cumpridos satisfatoriamente para poder ser efetuado o pagamento integral da contribuição financeira atribuída ao Estado-Membro em causa. Em termos de documentação, a decisão de execução do Conselho que aprova cada PRR indica os marcos relacionados com os sistemas de controlo, permitindo assim bloquear todos os pagamentos subsequentes ao abrigo do MRR se não forem satisfatoriamente cumpridos pelo Estado-Membro em causa, uma vez que se trata de um caso muito específico. A Comissão considera, contudo, que não é necessário documentar ou justificar, para cada um dos outros marcos e metas, por que motivo não é esse o caso (pontos 66 e 101), observando que para esses marcos e metas se aplicam plenamente as regras do Regulamento MRR que permitem suspender os pagamentos e, no caso de eventuais reversões, proceder a recuperações.

Do mesmo modo, ao avaliar os pedidos de pagamento no quadro do PRR, a Comissão é obrigada a verificar as condições impostas pelo Conselho, não podendo, por si só, impor requisitos novos ou adicionais. Consequentemente, no âmbito dos pedidos de pagamento, a Comissão avaliará cuidadosamente o cumprimento desses requisitos. Para efeitos do MRR, a Comissão criou procedimentos e sistemas para corrigir eficazmente eventuais casos de fraude, corrupção ou conflito de interesses, sempre que os Estados-Membros não tenham procedido eles próprios a essa correção, ou qualquer violação grave de uma obrigação decorrente da convenção de financiamento sem recorrer a este novo conceito.

No que se refere ao **Regulamento Disposições Comuns**, nomeadamente à condição habilitadora horizontal relativa à Carta dos Direitos Fundamentais, o objetivo deste instrumento é prevenir situações em que os programas e operações apoiados pelos fundos do RDC ou a sua execução não cumpram o disposto na Carta. Por conseguinte, o âmbito de aplicação da condição habilitadora é também distinto do âmbito de aplicação do Regulamento Condicionalidade. A Carta abrange direitos que extravasam o âmbito dos princípios do Estado de direito. Além disso, nem todas as dimensões dos princípios do Estado de direito (tal como definidos no Regulamento Condicionalidade) são abrangidas pelos direitos fundamentais da Carta. O âmbito de aplicação da Carta determina o âmbito da avaliação da Comissão quanto ao cumprimento da condição habilitadora horizontal conexa⁶.

O RDC estabelece os critérios para o cumprimento das condições habilitadoras, incluindo a Carta, bem como os procedimentos a seguir para determinar se essas condições se encontram preenchidas. O RDC exige aos Estados-Membros que assegurem que as condições habilitadoras continuam a ser cumpridas ao longo de todo o período de programação. A Comissão verifica permanentemente esse cumprimento ao longo de todo o período de programação e dispõe de procedimentos para o efeito, assegurando que todas as decisões sobre o cumprimento das condições habilitadoras são coerentes e assentam em elementos de prova sólidos. A este respeito, importa referir que o artigo 15.º, n.º 4, segundo parágrafo, do RDC determina que a Comissão só pode fundamentar a sua decisão caso discorde do Estado-Membro quanto ao cumprimento da condição habilitadora. O RDC prevê procedimentos específicos, que determinam as condições para o não reembolso das despesas. No que diz respeito às condições habilitadoras, a Comissão não reembolsa as despesas conexas quando uma condição habilitadora não seja considerada cumprida segundo os procedimentos estabelecidos no artigo 15.º do RDC. Se estiver preenchida uma condição habilitadora, a Comissão é obrigada a reembolsar as despesas, salvo se for aplicável uma das condições previstas nos artigos 96.º ou 97.º do RDC (interrupção ou suspensão dos pagamentos) ou se as autorizações no quadro do programa forem suspensas por força de medidas adotadas ao abrigo do Regulamento Condicionalidade. Segundo a Comissão, para além de não ser legalmente exigível, não seria proporcionado nem viável em termos de recursos proceder a uma segunda verificação do cumprimento dos critérios antes de cada reembolso. Se existir um risco

⁶ Ver observação 69 do TCE.

grave de as despesas declaradas pelos Estados-Membros serem ilegais ou irregulares, o RDC prevê que a Comissão possa suspender o pagamento ao Estado-Membro. Além disso, a Comissão deve aplicar correções financeiras sempre que as contas incluam despesas irregulares (artigo 104.º do RDC).

No que se refere ao **Mecanismo de Cooperação e de Verificação (MCV)**, a Comissão salienta que este instrumento, encerrado desde setembro de 2023, não era nem um instrumento orçamental nem um instrumento destinado a proteger os interesses financeiros da UE. O MCV visava acompanhar o cumprimento pela Roménia e pela Bulgária dos objetivos de referência específicos estabelecidos aquando da adesão destes países à UE. Nunca fez parte, contudo, do enquadramento ou do ciclo do Estado de direito. O encerramento deste instrumento foi efetuado em conformidade com o respetivo enquadramento jurídico e com os requisitos processuais. A Comissão recorda igualmente que não havia qualquer ligação entre o MCV e o Regulamento Condicionalidade. A Comissão não partilha a observação do TCE quanto à «necessidade de mais reformas» abrangidas pelo MCV que deveriam ser retomadas ao abrigo dos novos instrumentos⁷. As reformas na Roménia e na Bulgária foram prosseguidas, encontrando-se os novos instrumentos em vigor aquando do encerramento do MCV. No que se refere a estes dois países, a Comissão não identificou, na análise efetuada ao abrigo do Regulamento Condicionalidade, qualquer violação dos princípios do Estado de direito que afetasse ou pudesse afetar gravemente o orçamento de forma suficientemente direta. No entanto, a Comissão prossegue o seu acompanhamento ao abrigo do Regulamento Condicionalidade e do relatório anual sobre o Estado de direito, tal como para os restantes Estados-Membros.

2. Aplicação do Regulamento Condicionalidade no caso da Hungria

A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE no sentido de que a identificação de violações dos princípios do Estado de direito pela Comissão no caso da Hungria se baseou numa avaliação qualitativa aprofundada e cumpriu os requisitos estabelecidos no Regulamento Condicionalidade⁸.

A Comissão não concorda, contudo, que a eficácia das medidas orçamentais propostas pela Comissão e das medidas corretivas propostas pela Hungria só possam ser avaliadas numa fase posterior⁹. Segundo a Comissão, as medidas orçamentais propostas pela Comissão e adotadas pelo Conselho já estão a produzir efeitos, protegendo, de forma proporcionada, o orçamento da UE e os interesses financeiros da UE até que seja corrigida a situação que esteve na origem da sua adoção. No que diz respeito à eficácia das medidas corretivas com que a Hungria se comprometeu, a Comissão recorda que este país propôs medidas corretivas no decurso do procedimento do ano passado, tendo aplicado (parcial ou totalmente) muitas delas. Na sequência da apresentação de 17 medidas corretivas no ano passado, a Hungria já adotou algumas medidas positivas. Mais concretamente: i) já criou uma autoridade para a integridade, que dispõe, entre outros, de poderes para intervir nos procedimentos de contratação pública a fim de minimizar os riscos de irregularidades, ii) já existem vias de recurso para impugnar qualquer decisão de um procurador de não dar seguimento a um processo, iii) o OLAF já dispõe de estruturas de cooperação reforçadas na Hungria. Não obstante essas medidas positivas, sob proposta apresentada pela Comissão, o Conselho adotou medidas de proteção por considerar que subsistem riscos devido às violações do Estado de direito identificadas. A este respeito, nos termos do artigo 7.º do Regulamento Condicionalidade, logo que a Hungria apresente à Comissão uma notificação escrita que inclua elementos comprovativos de que deixaram de estar preenchidas as condições do artigo 4.º do Regulamento Condicionalidade ou, o mais tardar, um ano após a adoção das medidas orçamentais

⁷ Ver observação VI (terceiro travessão) e observação 102 do TCE.

⁸ Ver observação 77 do TCE.

⁹ Ver observação 91 do TCE.

pelo Conselho, a Comissão deve reavaliar a situação na Hungria. Nessa reavaliação, deve ter em conta os elementos de prova apresentados pela Hungria, assim como a adequação das novas medidas corretivas eventualmente adotadas pelo país. Para que as medidas corretivas possam ser consideradas adequadas, deverão igualmente ser eficazes. Em conformidade com o Regulamento Condicionalidade, em 13 de dezembro de 2023, dentro do prazo de um ano a contar da adoção das medidas pelo Conselho e na falta de uma notificação escrita da Hungria, a Comissão procedeu a uma reavaliação da situação existente no país. Nessa reavaliação, a Comissão decidiu não propor ao Conselho que adaptasse ou levantasse as medidas orçamentais, uma vez que a Hungria não adotara quaisquer medidas corretivas novas e que o risco para o orçamento da UE continuava a ser o mesmo que fora avaliado na decisão de execução do Conselho de 15 de dezembro de 2022.

No que se refere à eficácia da suspensão de 55 % das autorizações de três programas de coesão no caso da Hungria¹⁰, o Regulamento Condicionalidade estabelece que se deve aplicar o princípio da proporcionalidade quando se determinarem as medidas a adotar¹¹. Como tal, atendendo às circunstâncias do caso concreto e às medidas positivas adotadas pela Hungria, aquando da decisão de execução do Conselho, a Comissão tinha decidido que seria desproporcionado propor medidas correspondentes a 100 % das autorizações. O Conselho tomou a decisão final em 15 de dezembro de 2022, tendo concordado com a abordagem proposta pela Comissão. Uma vez que deve ser observado o princípio da proporcionalidade, a Comissão identificou os programas mais ameaçados por violações dos princípios do Estado de direito em matéria de contratos públicos, assim como a percentagem de risco para estes três programas.

Além disso, no que respeita ao risco identificado pelo TCE de o Regulamento Condicionalidade poder vir a resultar no mero preenchimento de uma lista de verificação e não provocar uma alteração efetiva da situação no terreno¹², o TCE deu o exemplo da criação da autoridade para a integridade na Hungria, que, por si só, não assegura a eficácia da luta contra a corrupção no país. A Comissão recorda que o objetivo dessa autoridade é reforçar a prevenção, a deteção e a correção de fraudes, conflitos de interesses e corrupção, bem como de outras ilegalidades ou irregularidades, na execução de apoio financeiro concedido pela UE. A proposta de decisão de execução do Conselho apresentada pela Comissão enumera pormenorizadamente as competências da referida autoridade. Além disso, a criação dessa autoridade deve ser tida em conta no quadro das outras medidas corretivas adotadas, nomeadamente a criação de um grupo de trabalho anticorrupção e os compromissos assumidos quanto ao reforço do enquadramento de luta contra a corrupção. É evidente que a execução de reformas em qualquer área de intervenção ou contexto nacional implica que sejam adotadas diferentes medidas institucionais e jurídicas, que podem incluir, muitas vezes, a criação de organismos pertinentes. Em função do tipo de medidas corretivas propostas pelo Estado-Membro em causa, a Comissão acompanhará a aplicação prática das mesmas e os respetivos efeitos pretendidos e esperados no terreno. Se todas as condições do Regulamento Condicionalidade continuassem a ser preenchidas, a Comissão não proporia ao Conselho o levantamento das medidas de proteção. Consequentemente, a Comissão não concorda que exista o risco de se tratar do «mero preenchimento de uma lista de verificação».

Por último, no que se refere ao risco de as medidas corretivas poderem ser revertidas logo que sejam levantadas as medidas orçamentais¹³, esse risco não é específico ao Regulamento Condicionalidade. A Comissão recorda que em tais situações poderá sempre abrir um novo processo ao abrigo do Regulamento Condicionalidade.

¹⁰ Ver observação 91 do TCE.

¹¹ Ver considerando 18 do Regulamento Condicionalidade, JO L 433I de 22.12.2020, p. 1.

¹² Ver observação 91 do TCE.

¹³ Ver observação 91 do TCE.

3. Combinação de diferentes instrumentos

A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE no sentido de que, no caso da Hungria, utilizou eficazmente e de forma combinada o Regulamento MRR, o RDC e o Regulamento Condicionalidade. No entanto, no que se refere à observação do TCE no sentido de que a Comissão não documentou suficientemente os motivos pelos quais optou por não utilizar o Regulamento Condicionalidade¹⁴, a Comissão gostaria de recordar que essa documentação não é exigida pelo regulamento. A documentação de todas as avaliações negativas quanto a todos os Estados-Membros não seria eficiente em termos de custos e implicaria encargos administrativos desnecessários e desproporcionados. Só quando considere que se encontram preenchidas as condições para a aplicação do Regulamento Condicionalidade é que a Comissão deve documentar, se for caso disso, por que razão o Regulamento Condicionalidade é o instrumento mais eficaz para proteger os interesses financeiros da UE. Quando tal sucedeu (nomeadamente no caso da Hungria), a avaliação encontrava-se bem documentada em todos os atos do procedimento (nomeadamente a notificação escrita, a carta dirigida à Hungria com a intenção de propor medidas, a proposta de decisão de execução do Conselho apresentada pela Comissão), assentando numa fundamentação clara. No caso da Hungria, os três instrumentos foram aplicados ao longo do mesmo período. Tal ficou a dever-se, contudo, à existência de prazos específicos (entrada em vigor dos instrumentos, apresentação do PRR húngaro, calendário do procedimento ao abrigo do Regulamento Condicionalidade, adoção dos programas e acordos de parceria ao abrigo do Regulamento Disposições Comuns). Por conseguinte, não é expectável que esta situação concreta se volte a repetir no futuro.

A Comissão congratula-se com a avaliação do TCE segundo a qual a Comissão exerceu as suas prerrogativas ao abrigo do Regulamento MRR e do RDC para enfrentar os problemas que se colocam ao Estado de direito e as deficiências nos sistemas nacionais de gestão e controlo destes fundos da UE¹⁵. Tal como ficou demonstrado no relatório do TCE, o MRR pode ajudar a resolver problemas a nível nacional que os outros instrumentos não conseguem solucionar. O Regulamento MRR não prevê a possibilidade de a Comissão propor unilateralmente marcos relativos ao Estado de direito, sem qualquer relação com o sistema de controlo interno, pelo que a Comissão não realiza qualquer levantamento ou análise específicos para esse efeito. O TCE constatou, contudo, que a maioria das questões relacionadas com o Estado de direito tinha marcos correspondentes nos PRR. A Comissão considera que este facto confirma que o MRR é um instrumento eficaz para incentivar a realização de reformas nos Estados-Membros. A Comissão observa, contudo, que o Regulamento MRR não prevê diferentes tipos de marcos e metas em função do seu objeto, com exceção dos «marcos de controlo» («super marcos»), para assegurar o cumprimento do artigo 22.º do Regulamento MRR, relativo à proteção dos interesses financeiros da UE¹⁶. Os referidos «marcos de controlo» exigem melhorias específicas do sistema nacional de controlo para combater a fraude, a corrupção, os conflitos de interesses e o duplo financiamento. Os controlos/super marcos são explicitamente identificados com uma breve explicação na decisão de execução do Conselho e excluem todos os pagamentos do MRR até que sejam cumpridos de forma satisfatória. Assim, uma vez incluídas nas decisões de execução do Conselho, devem ser satisfatoriamente cumpridos antes do primeiro pedido de pagamento ou do pedido de pagamento subsequente (em caso de alteração da decisão de execução do Conselho em causa). Em contrapartida, não existe uma identificação tão clara dos «marcos relativos ao Estado de direito», nem uma tal identificação permitiria à Comissão bloquear todos os pagamentos. O facto de alguns marcos de controlo estarem relacionados com o

¹⁴ Ver observação 74 do TCE.

¹⁵ Ver observação 60 do TCE.

¹⁶ Mais especificamente, o artigo 20.º, n.º 5, alínea e), do Regulamento MRR prevê que a Comissão estabeleça, no âmbito da sua proposta de decisão de execução do Conselho relativa a um PRR específico, «as medidas necessárias para dar cumprimento ao artigo 22.º». O artigo 22.º diz respeito à proteção dos interesses financeiros da UE no quadro da execução do MRR.

Estado de direito não significa que qualquer marco ou meta que diga respeito a problemas relacionados com o Estado de direito possa ou deva ser considerado um marco de controlo.

No que se refere ao risco identificado pelo TCE quanto às despesas incorridas pelos Estados-Membros antes de as questões relativas ao Estado de direito serem abordadas¹⁷, a Comissão e os Estados-Membros efetuam auditorias com o objetivo de obter garantias quanto à proteção dos interesses financeiros da UE. A Comissão observa que não existe um conceito geral de desembolsos ou despesas «afetados por violações do Estado de direito», que vá além do previsto no Regulamento Condicionalidade («violações dos princípios do Estado de direito num Estado-Membro que afetem ou possam afetar seriamente, de forma suficientemente direta, a boa gestão financeira do orçamento da UE ou a proteção dos interesses financeiros da UE»). Tal conceito implicaria que qualquer violação do Estado de direito representaria automaticamente um risco para os interesses financeiros da UE, o que não é o caso. Quando efetua a sua avaliação, a Comissão é obrigada a demonstrar que existe esse risco.

¹⁷ Ver, nomeadamente, a observação 94 do TCE.

III. RESPOSTAS DA COMISSÃO ÀS CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES DO TCE

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

A Comissão deve:

- (a) Avaliar os recursos humanos necessários para aplicar de forma coerente e eficaz o Regulamento Condicionalidade a todos os Estados Membros;**

Prazo de execução: 2024

A Comissão aceita esta sub-recomendação. No entanto, importa ter em conta que a Comissão funciona dentro de margens muito apertadas para respeitar o princípio da estabilidade do pessoal e do seu orçamento administrativo na rubrica 7, que já se encontra sob forte pressão, o que afeta os recursos humanos que podem ser afetados a todas as atividades da Comissão, incluindo no quadro do Regulamento Condicionalidade. Além disso, importa salientar que, embora os recursos especificamente consagrados à aplicação do Regulamento Condicionalidade não sejam extensos, a Comissão tira pleno partido das sinergias existentes entre os diferentes serviços da Comissão na aplicação desse regulamento, ou seja, tira partido do acompanhamento realizado e das visitas às partes interessadas realizadas no âmbito de outras atividades (nomeadamente a elaboração do relatório anual sobre o Estado de direito ou as auditorias efetuadas pela Comissão).

- (b) Acabar de desenvolver o seu sistema informático de gestão de processos para tratar e documentar o fluxo de trabalho das decisões e medidas tomadas;**

Prazo de execução: 2024

A Comissão aceita esta sub-recomendação e observa que todas as funcionalidades da ferramenta informática (CASE@EC) deverão ficar plenamente operacionais oportunamente e dentro do prazo de execução previsto. Com efeito, a ferramenta CASE@EC já está operacional, estando apenas a ser desenvolvidos e testados dois elementos relativos à interface e à comunicação interna.

- (c) Rever e consolidar as orientações, com base na experiência adquirida até à data na aplicação do regulamento, e esclarecer as questões apontadas no decurso da presente auditoria, designadamente o que constitui uma ligação suficientemente direta entre as violações dos princípios do Estado de direito e os interesses financeiros da UE, como aplicar o Regulamento Condicionalidade para proteger os recursos próprios da União e como avaliar a eficácia das medidas orçamentais e corretivas.**

Prazo de execução: o mais cedo possível e, o mais tardar, até 2027 (tendo em vista os preparativos para o novo QFP).

A Comissão aceita esta sub-recomendação. As atuais orientações são as primeiras relativas à aplicação do Regulamento Condicionalidade e foram elaboradas sem que existisse qualquer prática decisória. Como tal, apresentam apenas um retrato situado no tempo, razão pela qual já preveem uma «cláusula de revisão». Por conseguinte, a Comissão aceita rever essas orientações, juntamente

com as notas de orientação internas, logo que considere que a prática decisória é suficiente e que se justifica revê-las.

Recomendação 2 – Identificar, avaliar e documentar de forma sistemática, para todos os Estados-Membros, a forma como as questões relativas ao Estado de direito foram tratadas ao abrigo do Regulamento Condicionalidade

De modo a demonstrar de forma transparente que os interesses financeiros da UE são adequadamente protegidos em todos os Estados Membros, a Comissão deve, de forma sistemática e para todos os Estados-Membros, avaliar e documentar se as questões identificadas constituem ou não violações do princípio do Estado de direito, bem como o seu potencial impacto nos interesses financeiros da UE, com base em critérios claros.

Prazo de execução: 2024.

A Comissão aceita parcialmente esta recomendação.

A Comissão aceita analisar se as questões identificadas devem ser consideradas violações dos princípios do Estado de direito ao abrigo do Regulamento Condicionalidade e, em caso afirmativo, se têm um impacto potencial nos interesses financeiros da UE.

No que diz respeito à documentação, a Comissão não aceita na íntegra a recomendação formulada, sublinhando o seguinte:

1. Sempre que uma questão: i) seja considerada uma violação dos princípios do Estado de direito e ii) afete ou seja suscetível de afetar seriamente o orçamento da UE, a Comissão documentará melhor as razões da sua avaliação de forma sucinta na ferramenta informática de gestão de processos. A Comissão está também disposta a documentar mais pormenorizadamente os motivos pelos quais decide não utilizar o Regulamento Condicionalidade quando considere que foram violados os princípios do Estado de direito e que existe uma ligação suficientemente direta aos interesses financeiros da UE, optando por outros instrumentos ao abrigo da legislação da UE que considere mais eficazes para proteger os interesses financeiros da UE.
2. Por outro lado, a Comissão não tem razões para documentar mais pormenorizadamente esse motivos se não estiverem preenchidas as condições previstas no ponto 1 para aplicar o Regulamento Condicionalidade. A documentação de todas as avaliações negativas quanto a todos os Estados-Membros não seria eficiente em termos de custos e implicaria encargos administrativos desnecessários e desproporcionados, o que não seria conforme com o princípio da abordagem assente no risco nem com a intenção dos legisladores.
3. Quando uma questão: i) possa ser considerada uma violação dos princípios do Estado de direito, ii) afete ou seja suscetível de afetar seriamente o orçamento da UE e iii) nenhum outro procedimento ao abrigo da legislação da UE permita à Comissão proteger o orçamento da UE mais eficazmente, a Comissão aplicará o Regulamento Condicionalidade enviando uma notificação por escrito ao Estado-Membro em causa, documentando a sua avaliação no quadro da «carta de intenções» e da proposta de medidas apresentada ao Conselho, assim como na decisão de execução do Conselho que adota as medidas.

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

A Comissão deve acompanhar o impacto das medidas relacionadas com o Estado de direito tomadas ao abrigo do Regulamento Condicionalidade, do Mecanismo de Recuperação e Resiliência e do Regulamento Disposições Comuns (como a proteção dos interesses financeiros da UE, melhorias no respeito pelo Estado de direito e o impacto nos objetivos e nos beneficiários das políticas da União) a fim de assegurar que as mesmas são aplicadas de forma eficaz e sustentável.

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

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

A Comissão aceita parcialmente esta recomendação.

No que se refere ao Regulamento Condicionalidade, a Comissão gostaria de esclarecer que tem efetivamente acompanhado nesse âmbito o impacto das medidas de proteção orçamental, nomeadamente a proteção dos interesses financeiros da UE, a melhoria efetiva do Estado de direito e o impacto nos beneficiários. Esse acompanhamento é efetuado através de uma avaliação que visa apurar: i) se o orçamento da UE está a ser efetivamente protegido, ii) se podem ser adaptadas ou levantadas as medidas e iii) se, apesar das medidas de proteção orçamental, o Estado-Membro em causa está a executar o programa ou fundo afetado pela medida e, nomeadamente, se cumpre as suas obrigações para com os destinatários ou beneficiários finais. Mais concretamente, a Comissão verifica o impacto das medidas corretivas adotadas quanto ao Estado de direito num dado Estado-Membro no quadro do procedimento de levantamento das medidas de proteção ao abrigo do Regulamento Condicionalidade, avaliando se o mesmo adotou ou não medidas corretivas eficazes para resolver os problemas. Se for esse o caso, a Comissão propõe ao Conselho que adapte ou revogue as medidas. Quanto ao impacto nos objetivos estratégicos da UE, o Regulamento Condicionalidade visa proteger a consecução adequada desses objetivos, assegurando que o orçamento e os interesses financeiros da UE são protegidos e que o financiamento é efetivamente canalizado para o respetivo destino. Por último, quanto ao impacto das medidas de proteção orçamental nos beneficiários, a Comissão gostaria de salientar a obrigação de os Estados-Membros executarem corretamente os programas da UE, assim como as obrigações destes para com os destinatários finais e os beneficiários por força do Regulamento Condicionalidade. Estas obrigações não são hipotéticas, uma vez que os Estados-Membros são obrigados a executar os programas de forma eficaz, protegendo e pagando aos destinatários ou beneficiários finais após a obrigação ter sido estabelecida (por exemplo, a concessão de subvenções ou a adjudicação de contratos públicos).

No que se refere ao RDC, a Comissão aceita a primeira parte desta recomendação, na medida em que é pertinente, uma vez que esse regulamento não estabelece disposições específicas quanto aos princípios do Estado de direito. Em vez disso, o RDC exige aos Estados-Membros que criem mecanismos eficazes para assegurar que os programas e a respetiva execução respeitam a Carta ao longo de todo o período de programação. O cumprimento e a aplicação das condições

habilitadoras são examinados no âmbito dos comités de acompanhamento dos programas (artigo 40.º, n.º 1, alínea h), do RDC), assim como no âmbito das reuniões anuais de avaliação, organizadas, regra geral, uma vez por ano entre a Comissão e o Estado-Membro em causa. Caso a Comissão tome conhecimento de novos elementos, nomeadamente no âmbito do Estado de direito, que possam ter impacto no cumprimento da condição habilitadora horizontal da Carta, deve avaliar se essa condição continua ou não a ser preenchida, informando o Estado-Membro da sua avaliação, em conformidade com os procedimentos estabelecidos no RDC.

Quanto à segunda parte desta recomendação, ao procurar obter garantias razoáveis, a Comissão tem em conta os riscos específicos identificados, adaptando o seu trabalho de auditoria em conformidade. O facto de uma operação não respeitar a Carta dos Direitos Fundamentais pode ser considerado uma irregularidade cometida por um operador económico (artigo 2.º, n.º 31, do RDC), podendo, nesse caso, ser aplicadas correções financeiras.

Uma vez que o MRR é um instrumento centrado nos resultados, os pagamentos da Comissão aos Estados-Membros só são efetuados após o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas. No que respeita ao conceito de cumprimento satisfatório dos marcos ou metas (no âmbito do MRR) que possa ser afetado por violações do Estado de direito, a Comissão observa que uma violação que afete o cumprimento satisfatório dos marcos e metas daria origem a uma avaliação do incumprimento. As questões que afetam os interesses financeiros da UE, nomeadamente os casos concretos de irregularidades graves, nomeadamente fraude, corrupção ou conflitos de interesses, ou a violação de obrigações impostas pela convenção de financiamento, podem ser corrigidas através do sistema de controlo do MRR. Além disso, não existe uma base jurídica para a suspensão ou correção de pagamentos no que se refere às questões que não afetem o cumprimento satisfatório dos marcos e das metas nem os interesses financeiros da UE.

A Comissão aceita esta recomendação e continuará a acompanhar a aplicação das «medidas relacionadas com o Estado de direito» no âmbito do MRR, avaliando os respetivos marcos e metas, e verificando se os mesmos não são revertidos. A Comissão observa igualmente que, no âmbito do seu trabalho de avaliação, propôs ao Conselho que fossem introduzidos controlos específicos/super marcos sempre que necessário para assegurar o cumprimento do artigo 22.º do Regulamento (UE) 2021/241 no que respeita à proteção dos interesses financeiros da UE. Esses super marcos devem ser cumpridos antes de o pagamento ser efetuado ao respetivo Estado-Membro. Além disso, até ao final de 2023, a Comissão tinha auditado todos os sistemas de controlo nacionais, de modo a garantir a sua adequação.

Recomendação 4 – Fundamental qualquer futura proposta de levantamento de medidas orçamentais em provas sólidas

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

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

A Comissão aceita parcialmente esta recomendação no que respeita ao Regulamento Condicionalidade e ao RDC. Não partilha, contudo, a opinião do TCE quanto à «necessidade de mais reformas abrangidas pelo MCV»¹⁸.

A Comissão considera que todas as propostas devem assentar em elementos de prova sólidos: não apenas as decisões de levantamento das medidas orçamentais mas também as decisões de propor medidas.

Embora o procedimento de levantamento de medidas orçamentais ao abrigo do Regulamento Condicionalidade nunca tenha sido utilizado, a Comissão está pronta para fazer assentar qualquer futura proposta de levantamento de medidas orçamentais ao abrigo desse regulamento em dados sólidos, exaustivos e atualizados, documentando devidamente qualquer decisão que tome nesse sentido. Segundo a Comissão, tal é, de facto, conforme com os requisitos impostos pelo Regulamento Condicionalidade, que exige que a avaliação da Comissão seja exaustiva, objetiva, imparcial e justa. Nesse sentido, a Comissão baseará as suas avaliações em factos reais ou elementos de prova disponíveis, procurando, proativamente, obter os dados mais pertinentes e atualizados. Tal como recordado pelo Tribunal de Justiça (acórdãos proferidos nos processos C-156/21 e C-157/21), a Comissão terá em conta todas as informações fidedignas.

As decisões relativas ao cumprimento das condições habilitadoras, incluindo as condições habilitadoras horizontais previstas na Carta dos Direitos Fundamentais, assentam numa avaliação exaustiva das autoavaliações apresentadas pelos Estados-Membros, em conformidade com as disposições do RDC. A Comissão toma as suas decisões com base em provas sólidas, tanto aquelas que concluem que as condições habilitadoras se encontram preenchidas como as que concluem que não estão. A Comissão continuará a realizar avaliações aprofundadas com base nos dados e critérios adequados e a ponderar a possibilidade de levantar as medidas com base em elementos de prova sólidos quanto ao cumprimento dos requisitos exigidos.

O MRR funciona mediante a definição de marcos e metas cujo cumprimento pode ser avaliado pela Comissão como satisfatório ou não, em função da documentação e dos comprovativos facultados pelos Estados-Membros. Essa avaliação assenta sempre no cumprimento dos requisitos estabelecidos pelo Conselho para os marcos e metas específicos, estando a Comissão vinculada pelos requisitos impostos na legislação.

O TCE audita a avaliação dos marcos e das metas efetuada pela Comissão no âmbito da declaração de fiabilidade e, até à data, na grande maioria dos casos, tem confirmado as avaliações efetuadas pela Comissão. A Comissão tenciona continuar a realizar avaliações aprofundadas e a aperfeiçoar e melhorar continuamente os esforços envidados neste domínio.

Por último, a Comissão recorda que o MCV não é uma medida orçamental e, como tal, é distinto dos outros instrumentos objeto da presente auditoria. Segundo as decisões que estabelecem o MCV, o mesmo deve ser encerrado quando tiverem sido cumpridos todos os critérios de referência. As medidas tomadas e registadas pela Comissão nos relatórios sobre o MCV e no relatório de 2023 sobre o Estado de direito deram origem às decisões definitivas de encerrar o MCV em setembro de 2023. Além disso, a Comissão observa que o âmbito da auditoria não incluiu uma avaliação das decisões tomadas pela Comissão para encerrar o MCV. O acompanhamento, no âmbito do relatório sobre o Estado de direito, está a ser prosseguido em relação a todos os Estados-Membros, incluindo a Roménia e a Bulgária.

¹⁸ Ver observação 102 do TCE.

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

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

Prazo de execução: anualmente a partir de 2025.

A Comissão não pode aceitar esta recomendação uma vez que a mesma: i) impõe obrigações de apresentação de informações adicionais para além das estabelecidas pelos legisladores no Regulamento Condicionalidade, ii) não seria eficaz utilizar os recursos da Comissão para apresentar novos relatórios sobre a aplicação dos diferentes instrumentos, em especial numa altura em que a Comissão tem limitado a elaboração de relatórios e os encargos que gerados para os Estados-Membros (uma vez que os relatórios se baseiam geralmente nos contributos dos Estados-Membros recolhidos pela Comissão).

A Comissão reconhece que lhe compete apresentar relatórios por força do artigo 9.º do Regulamento Condicionalidade. Considera, contudo, que essa obrigação não deve ser associada a eventuais obrigações de prestação de informações relativas à aplicação de outros procedimentos cujos objetivos principais sejam distintos. Uma vez que esses outros instrumentos não têm por principal objetivo proteger os interesses financeiros da UE contra violações dos princípios do Estado de direito, a Comissão não pode aceitar esta recomendação.

A Comissão considera igualmente que também não se afigura adequado efetuar uma ligação ao relatório anual sobre o Estado de direito, uma vez que o Regulamento Condicionalidade prevê uma lista específica de situações que podem indiciar eventuais violações dos princípios do Estado de direito, o que é mais limitado que os tipos de questões que são analisadas no quadro do referido relatório. Por último, o Regulamento Condicionalidade, o Regulamento MRR e o RDC são instrumentos vinculativos que produzem efeitos diretos, ao passo que o relatório sobre o Estado de direito é uma mera comunicação da Comissão. O estabelecimento de uma ligação entre a prestação de informações no âmbito destas categorias de atos jurídicos (regulamentos) e os documentos (comunicações) pode gerar incerteza jurídica.

Além disso, a Comissão já faculta informações sobre a situação global em termos de Estado de direito nos Estados-Membros no quadro mais geral do relatório sobre o Estado de direito (o qual, na sua comunicação geral introdutória, contém uma secção que resume a evolução da situação à escala da UE).

Recomendação 6 – Melhorar o enquadramento do Estado de direito a fim de reforçar a proteção dos interesses financeiros da UE na preparação de futuras propostas legislativas

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

Prazo de execução: até 2027, o mais tardar (tendo em vista os preparativos para o novo QFP).

A Comissão aceita parcialmente esta recomendação, remetendo para o relatório apresentado ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento Condicionalidade, adotado em 12 de janeiro de 2024¹⁹.

Sendo o Regulamento Condicionalidade um instrumento legislativo relativamente recente, a Comissão considera que não existem questões importantes por resolver nesta fase. Dito isto, se, com base na experiência que adquirir com a prática decisória nos próximos anos, a Comissão identificar quaisquer questões importantes por resolver, tomará todas as medidas necessárias para as corrigir. Tal poderá incluir eventualmente uma proposta de revisão do enquadramento normativo e das orientações, tal indicado no referido relatório apresentado ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

A Comissão gostaria, contudo, de salientar que não está em condições de assumir compromissos específicos em relação a propostas legislativas eventuais. A Comissão recorda que, ao abrigo do seu direito de iniciativa, antes de poder apresentar uma proposta legislativa, poderá ter de adotar algumas medidas em conformidade com os princípios da iniciativa Legislar Melhor (consultas públicas, avaliação de impacto, etc.), pelo que não é possível antecipar o resultado desse processo.

¹⁹ Ver Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 (https://commission.europa.eu/document/cc49fe91-bc67-4067-8100-03b134bdf19c_en)