

PT

2022

01

Relatório Especial

Apoio da UE ao Estado de direito nos Balcãs Ocidentais: apesar dos esforços, subsistem problemas fundamentais



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-VIII
Introdução	01-17
Balcãs Ocidentais	04-08
Apoio da UE ao Estado de direito nos Balcãs Ocidentais	09-17
Âmbito e método da auditoria	18-23
Observações	24-70
As prioridades da UE para o Estado de direito nos Balcãs Ocidentais são claras, mas a resposta a alguns dos principais riscos continua a ser insuficiente	24-45
O apoio do IPA II reflete as prioridades políticas da UE, mas o papel fundamental da sociedade civil no Estado de direito foi apenas parcialmente abordado	25-31
A Comissão não atenua sistematicamente os principais riscos para o impacto sustentável da ação da UE	32-45
A ação da UE contribuiu para as reformas, mas teve pouco impacto global nos progressos em matéria de Estado de direito	46-70
As realizações previstas do projeto foram na sua maioria alcançadas, mas os efeitos são técnicos e operacionais	47-51
Por vezes, o acompanhamento dos projetos não mediou os efeitos, e poucos projetos deverão ser sustentáveis	52-56
Não obstante os muitos anos de apoio da UE às reformas nos Balcãs Ocidentais, subsistem problemas fundamentais	57-70
Conclusões e recomendações	71-80
Anexos	
Anexo I – Projetos auditados – Realizações e efeitos	
Anexo II – Lista de partes interessadas entrevistadas (por videoconferência)	

Glossário, siglas e acrónimos

Respostas da Comissão e do SEAE

Cronologia

Equipa de auditoria

Síntese

I O Conselho da Europa definiu o Estado de direito como um conceito pluridimensional segundo o qual, entre outros aspetos, todos os atos públicos ocorrem dentro dos limites fixados pela lei, em conformidade com os valores da democracia e os direitos fundamentais, e sob o controlo de tribunais independentes e imparciais. A UE adotou esta definição e consagrou o Estado de direito no artigo 2º do Tratado da União Europeia como um dos valores comuns dos seus Estados-Membros. Trata-se de um princípio orientador da sua política externa, bem como de uma condição essencial e necessária para a adesão à UE.

II Os seis países dos Balcãs Ocidentais não pertencentes à União (Albânia, Bósnia-Herzegovina, Kosovo*, Macedónia do Norte, Montenegro e Sérvia) recebem financiamento de várias fontes, mas a UE é o maior doador da região. A assistência financeira da União é canalizada para estes países principalmente através do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (atualmente, IPA II). O Estado de direito é um dos nove setores prioritários do IPA II e, como tal, é apoiado a partir de uma dotação orçamental específica que, no período de 2014-2020, correspondeu a 700 milhões de euros.

III O Tribunal verificou se o apoio da UE ao Estado de direito nos Balcãs Ocidentais durante o período de 2014-2020 foi eficaz. Incidiu sobre as componentes da justiça e do sistema judicial, da luta contra a corrupção e dos direitos humanos, designadamente o acesso à justiça e a liberdade de expressão. Em especial, avaliou se o apoio foi bem concebido e alcançou os resultados previstos. O TCE propôs-se realizar uma avaliação independente sobre este tema, tendo em conta a estratégia da UE para os Balcãs Ocidentais, de fevereiro de 2018, e as alterações introduzidas em 2020 pela nova metodologia para as negociações de adesão.

IV Globalmente, o Tribunal concluiu que a ação da UE, embora tenha contribuído para reformas em domínios técnicos e operacionais, como a melhoria da eficiência do sistema judicial e a elaboração de legislação pertinente, teve, em geral, pouco impacto em reformas fundamentais no Estado de direito na região. Uma causa fundamental

* Esta designação não prejudica as posições relativas ao estatuto e está em conformidade com a Resolução 1244/1999 do CSNU e com o parecer do Tij sobre a declaração de independência do Kosovo.

desta situação é a vontade política insuficiente a nível interno para impulsionar as reformas necessárias.

V As prioridades da Comissão em matéria de Estado de direito são partilhadas por outras organizações internacionais, grupos de reflexão e organizações da sociedade civil. Não obstante, o apoio prestado pela UE a nível nacional para a ação da sociedade civil nesta matéria é insuficiente para dar resposta às necessidades do setor e o seu impacto não é devidamente acompanhado. É necessário um ambiente saudável para os meios de comunicação social e a sociedade civil, a fim de promover os princípios democráticos e a necessidade de mudança durante o processo de adesão à UE. Contudo, a liberdade de expressão é o domínio que menos evoluiu nos seis países e, em alguns deles, o apoio público às reformas necessárias para a adesão está a diminuir.

VI Além da falta de vontade política e de apropriação das reformas, os projetos do IPA II podem também estagnar devido à insuficiente capacidade administrativa. Porém, a Comissão não utiliza sistematicamente ferramentas eficazes para atenuar este risco. As regras para a aplicação da condicionalidade política não são claras, e o IPA II carece de cláusulas de condicionalidade estrita que associem diretamente a estagnação das reformas no Estado de direito a restrições de financiamento noutros setores.

VII A metodologia para as negociações de adesão em vigor desde 2020 constitui um passo na direção certa, uma vez que a divisão dos capítulos de negociação em grupos permite à Comissão abordar simultaneamente todos os domínios relacionados com o Estado de direito durante as negociações de adesão. No entanto, a nova metodologia é demasiado recente para produzir resultados visíveis.

VIII Com base nestas conclusões, o Tribunal recomenda que a Comissão e o SEAE devem:

- reforçar o mecanismo para a promoção de reformas no Estado de direito no processo de alargamento;
- intensificar o apoio às organizações da sociedade civil envolvidas nas reformas no Estado de direito e à independência dos meios de comunicação social;
- reforçar a utilização da condicionalidade no IPA III;
- reforçar a comunicação de informações e o acompanhamento dos projetos.

Introdução

01 A Comissão classificou o Estado de direito como "a pedra angular de qualquer democracia constitucional moderna"¹. O artigo 2º do Tratado da União Europeia refere-o como um dos valores fundamentais em que a UE assenta. Além disso, o Estado de direito é um princípio orientador da ação externa da União². Está firmemente estabelecido no processo de adesão e representa uma condição essencial e necessária para aderir à UE³. As negociações de adesão concentram-se na adoção e aplicação do conjunto legislativo da União. Este último, designado por acervo, é composto por 35 "capítulos" legislativos que constituem as regras que todos os Estados-Membros da UE devem cumprir.

02 O "Estado de direito" refere-se ao valor da UE consagrado no artigo 2º do Tratado da União Europeia. Inclui os princípios da legalidade, que pressupõem um processo legislativo transparente, responsável, democrático e pluralista; da segurança jurídica; da proibição da arbitrariedade dos poderes executivos; da tutela jurisdicional efetiva, incluindo o acesso à justiça, por tribunais independentes e imparciais, inclusive no que diz respeito aos direitos fundamentais; da separação de poderes; e ainda da não discriminação e da igualdade perante a lei⁴. O Estado de direito inclui seis princípios básicos⁵ (ver *figura 1*), reconhecidos pelo Tribunal de Justiça Europeu e pelo Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

¹ Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a proteção do orçamento da União em caso de deficiências generalizadas no que diz respeito ao Estado de direito nos Estados-Membros, COM(2018) 324 final, 2.5.2018, p. 1.

² Artigo 21º do Tratado da União Europeia.

³ Ver os critérios políticos para a adesão, definidos no Conselho Europeu de Copenhaga, em 1993; artigo 49º do Tratado da União Europeia.

⁴ Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2020, relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União.

⁵ Comissão Europeia, Comunicação da Comissão: *Prosseguir o reforço do Estado de direito na União – Ponto da situação e eventuais medidas futuras*, 3.4.2019, p. 1.

Figura 1 – Princípios do Estado de direito



Fonte: TCE.

03 Um dos elementos essenciais do funcionamento do Estado de direito é a capacidade de controlar os poderes das elites políticas e económicas⁶. Neste contexto, o reforço do Estado de direito está também intrinsecamente associado ao combate à corrupção⁷, uma das maiores ameaças que enfrenta. Esta conduz à arbitrariedade e ao abuso de poder, afetando negativamente os princípios da legalidade e da segurança jurídica e, por conseguinte, minando a confiança dos cidadãos nas suas instituições. O Estado de direito é também um fator essencial do crescimento económico. Embora os

⁶ Marko Kmezić, "Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice", Southeast European and Black Sea Studies, 2020, p. 3.

⁷ Ação da UE contra a corrupção – Troca de pontos de vista (em inglês), Conselho da UE, 12276/19, 27.9.2019, p. 3.

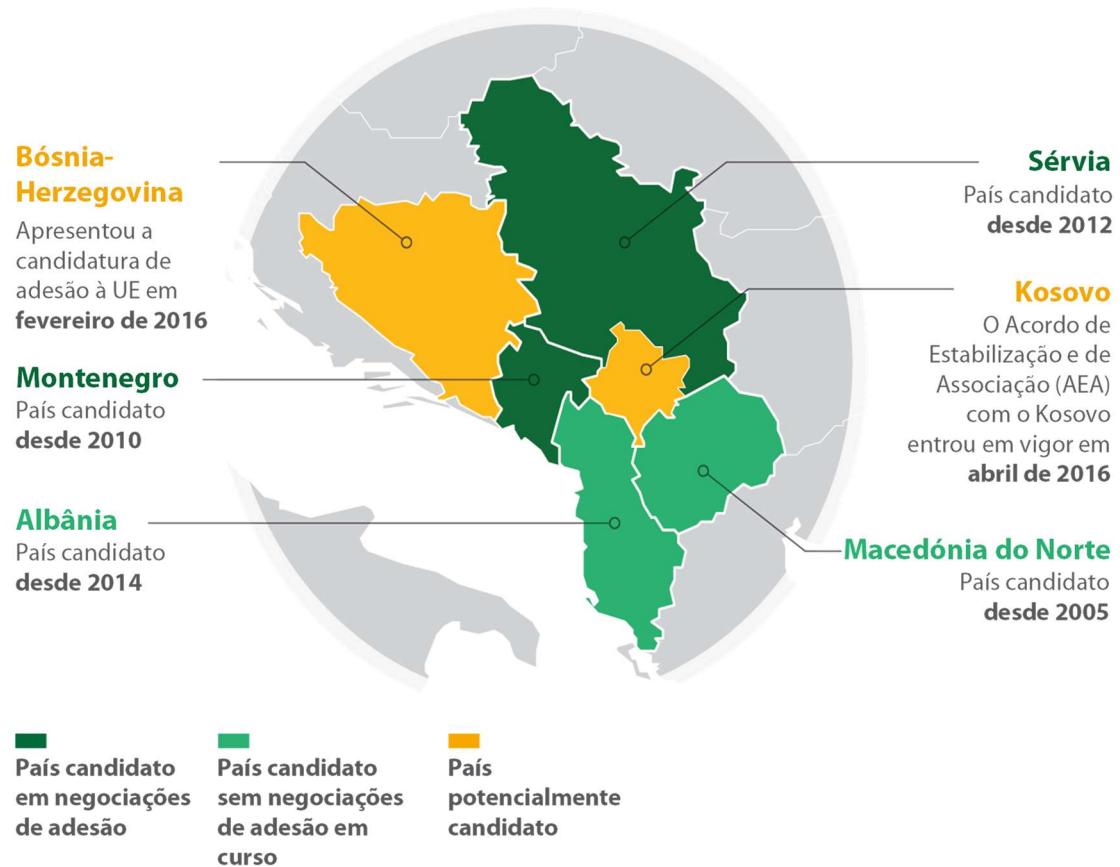
países dos Balcãs Ocidentais tenham um potencial económico significativo, as deficiências em matéria de Estado de direito, o mau funcionamento das instituições e a intervenção excessiva do Estado dificultam o desenvolvimento económico⁸.

Balcãs Ocidentais

04 A crise económica e política da década de 1980, a par do ressurgimento do nacionalismo, conduziu à desagregação da Jugoslávia na década de 1990 segundo as fronteiras das repúblicas que a constituíam, geralmente após conflitos armados. Formaram-se cinco países independentes, a que se juntaram mais tarde o Montenegro (2006) e o Kosovo (2008). A Albânia foi uma ditadura comunista completamente isolada até 1991, altura em que teve de reconstruir a sua administração pública a partir do zero. A Eslovénia (2004) e a Croácia (2013) são agora Estados-Membros da UE. Os restantes seis países dos Balcãs Ocidentais foram afetados, ao longo da História, por graves conflitos étnicos, políticos e económicos, mas todos pretendem aderir à UE e todos são países candidatos ou potencialmente candidatos à adesão (ver *figura 2*).

⁸ COM(2018) 65 final, 6.2.2018, p. 6.

Figura 2 – Países candidatos e potencialmente candidatos à adesão à UE na região dos Balcãs Ocidentais



Fonte: TCE.

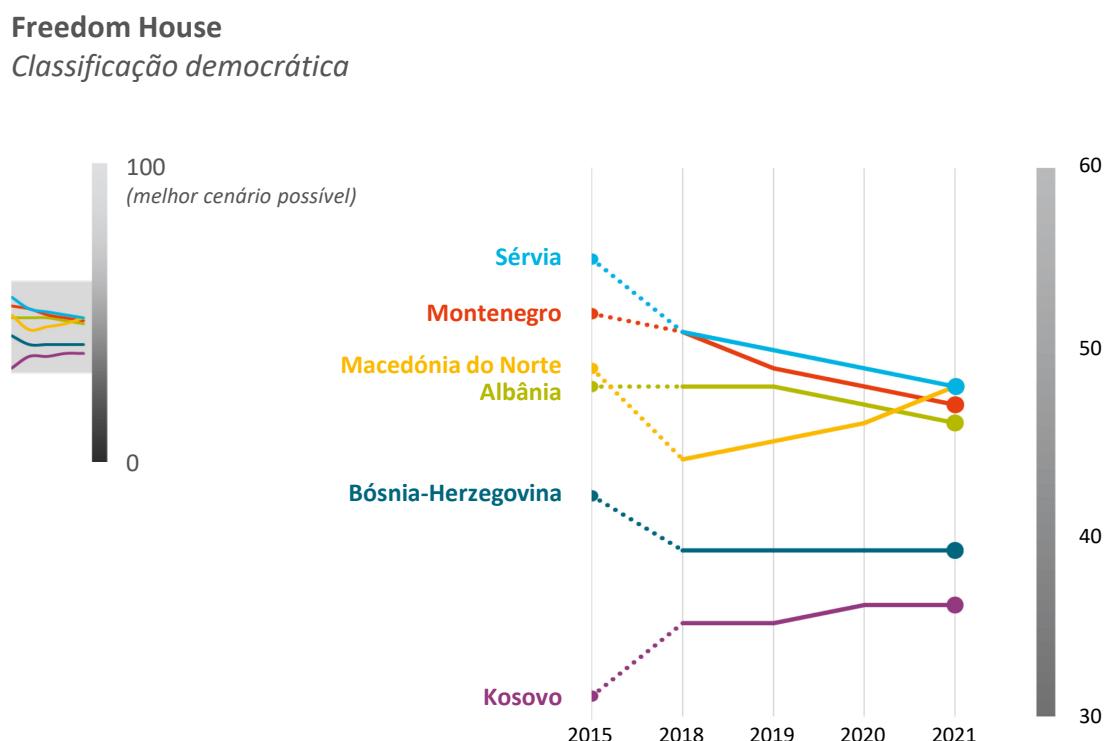
05 No entanto, a atual ronda de alargamento está a demorar bastante mais do que quaisquer negociações anteriores. Por exemplo, o Montenegro está a negociar desde 2012 e a Sérvia desde 2014, tendo apenas encerrado provisoriamente três e dois capítulos, respetivamente. Na sua comunicação de 2018⁹ sobre o alargamento e os Balcãs Ocidentais, a Comissão reconheceu claramente a grave situação do Estado de direito na região, afirmando que eram "claramente visíveis nesses países elementos de captura do Estado, designadamente ligações com a criminalidade organizada e corrupção a todos os níveis do governo e da administração, bem como um forte entrelaçamento de interesses públicos e privados".

06 Vários estudos observaram que a maioria dos governos na região se tornaram mais autoritários durante a última década, apesar de terem registado progressos

⁹ COM(2018) 65 final, 6.2.2018.

formais rumo à adesão à UE¹⁰. Os referidos estudos consideram que os governos nos Balcãs Ocidentais conseguiram assumir um compromisso formal com a democracia e a integração europeia e, ao mesmo tempo, manter práticas autoritárias informais. Com efeito, a Freedom House, no seu relatório anual sobre o estado da democracia, considera que todos estes seis países dos Balcãs Ocidentais são regimes de transição ou híbridos¹¹ e que, com exceção da Macedónia do Norte, apresentam uma tendência estável ou mesmo descendente (ver *figura 3*)¹².

Figura 3 – Classificação democrática nos Balcãs Ocidentais



Fonte: TCE, com base em dados da Freedom House.

07 A corrupção continua a ser motivo de preocupação em todos os países da região. A Transparência Internacional indica que, muitas vezes, os sistemas de justiça penal não investigam, julgam e punem eficazmente os casos de corrupção de alto nível, e

¹⁰ Florian Bieber (2020), *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans*, p. 139; Jelena Džankić, Soeren Keil e Marko Kmezić (2018), *The Europeanisation of the Western Balkans: a failure of EU conditionality?*, p. 89; Marko Kmezić (2020), "Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice", *Southeast European and Black Sea Studies*, pp. 1-2.

¹¹ Freedom House, *Democracy Status*.

¹² Freedom House, *Change in Democracy Status*.

que as pessoas condenadas são frequentemente punidas com sentenças desproporcionadamente leves. Os governos da região aprovaram muitas leis que favorecem o nepotismo, com impactos que incluem a atribuição de contratos privilegiados, monopólios setoriais e a contratação de funcionários públicos pouco qualificados que facilitarão a corrupção¹³.

08 Porém, as eleições recentes na região representaram, muitas vezes, desafios às elites dominantes. No Montenegro, após mais de 30 anos no poder, o partido dominante perdeu as eleições legislativas de agosto de 2020 para uma coligação alargada da oposição. Nas eleições autárquicas de novembro de 2020 na Bósnia-Herzegovina, os cidadãos afastaram-se dos candidatos dos três principais partidos de base étnica em favor de recém-chegados à política. Os eleitores kosovares deram menos votos aos partidos estabelecidos, com um movimento anteriormente da oposição a obter uma maioria relativa nas eleições de fevereiro de 2021 no Kosovo¹⁴. Na Albânia, nas eleições de maio de 2021, voltaram a participar todos os partidos, o que não acontecia desde 2017. Enquanto alguns observadores levantaram questões relacionadas com a utilização abusiva de recursos ou funções do Estado pelo partido dominante e por outras figuras públicas¹⁵, a Procuradoria-Geral deu início a investigações de vários casos comunicados.

Apoio da UE ao Estado de direito nos Balcãs Ocidentais

09 Em fevereiro de 2018, a Comissão adotou uma estratégia intitulada "Uma perspetiva de alargamento credível e um maior empenhamento da UE nos Balcãs Ocidentais". A estratégia estabelece um plano de ação composto por seis iniciativas emblemáticas em domínios específicos de interesse comum, incluindo o Estado de direito, a executar entre 2018 e 2020.

¹³ Transparéncia Internacional, "*Captured states in the Western Balkans and Turkey*".

¹⁴ Tena Prelec e Jovana Marović, *No longer voting for the devil you know? Why the Balkans' collective action problem might be easier to break than we think*, BiEPAG, janeiro de 2021.

¹⁵ *Albania: Joint Statement by the High Representative Josep Borrell and Commissioner for Neighbourhood and Enlargement Olivér Várhelyi on the parliamentary elections*; Missão dos Estados Unidos na Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa (em inglês).

10 Em 2020, uma alteração na metodologia das negociações de adesão conduziu à "divisão em grupos" dos capítulos de negociação¹⁶, em que o grupo temático dos "princípios fundamentais" (Estado de direito, critérios económicos e reforma da administração pública) tem um papel central. Os capítulos deste grupo são abertos em primeiro lugar e encerrados em último, sendo necessários progressos suficientes nestes domínios para se poder abrir outros grupos. A nova metodologia de adesão volta a confirmar, nomeadamente, a utilização sistemática de missões específicas de avaliação pelos pares, a extensão a todos os países das missões de aconselhamento sobre o Estado de direito e a elaboração de planos de ação pormenorizados nesta matéria.

11 A UE visa um amplo conjunto de domínios relacionados com o Estado de direito (ver [figura 4](#)).

Figura 4 – Estado de direito: domínios da assistência da UE



Fonte: TCE.

12 A assistência articula-se em torno de duas vertentes de ação interligadas: i) diálogo político e sobre políticas; ii) apoio financeiro, principalmente através do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão – IPA II (ver [figura 5](#)).

¹⁶ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: *Reforçar o processo de adesão – Uma perspetiva credível de adesão à UE para os Balcãs Ocidentais*, COM(2020) 57 final.

Figura 5 – UE e Balcãs Ocidentais: do diálogo político e sobre políticas ao apoio financeiro



Fonte: TCE.

13 O Conselho, o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) e a Comissão Europeia (a seguir designada por "Comissão") encetam um diálogo político e sobre políticas no quadro mais geral do processo da UE para a estabilização e associação e da política desta última em relação aos Balcãs Ocidentais, que inclui o objetivo das negociações de adesão e da subsequente adesão à União. A Comissão também estabelece objetivos e prioridades para reformas nos documentos de estratégia plurianuais e dá orientações através de comunicações (ver pontos **14** a **16**).

14 Os Balcãs Ocidentais recebem financiamento de várias fontes (Estados Unidos, Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos, Estados-Membros da União), mas a UE é o maior doador da região¹⁷. A assistência financeira da União é canalizada principalmente através do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (atualmente, IPA II)¹⁸, que apoia a adoção e execução das reformas necessárias para a adesão à UE. A assistência reveste várias formas, incluindo subvenções, apoio orçamental, reforço de capacidades, geminação, assistência técnica e intercâmbio de informações.

¹⁷ "How much has the EU invested already in the Western Balkans?", *Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans*.

¹⁸ Regulamento (UE) nº 231/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de março de 2014.

15 O Estado de direito é um dos nove setores prioritários do IPA II, apoiados por uma dotação orçamental específica para cada país. Durante o período de 2014-2020, foram atribuídos cerca de 700 milhões de euros aos Balcãs Ocidentais para apoiar o Estado de direito e os direitos fundamentais, o que representa cerca de 16% de toda a assistência bilateral da UE a estes países (ver *quadro 1*)¹⁹.

Quadro 1 – Dotação financeira bilateral do IPA II para o Estado de direito e os direitos fundamentais

Rubrica orçamental	País	Milhões de euros								Total
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		
22 02 01 01	Albânia	4	13	23	0	59	13	23		134
	Bósnia-Herzegovina	2	23	3	30		60			117
	Kosovo	21	23	8	3	16	6	18		94
	Macedónia do Norte	20	0	15	0	1	1	20		57
	Montenegro	7	21	0	0	15	0	0		42
	Sérvia	28	28	46	72	29	0	44		246
Total dos Balcãs Ocidentais		82	108	95	105	180	20	105		690

Fonte: TCE, com base nos documentos de estratégia indicativos revistos de cada país para 2014-2020, disponíveis na [página Web da DG NEAR relativa ao alargamento](#) (em inglês).

16 As decisões importantes do processo de adesão, desde a concessão do estatuto de candidato à abertura e ao encerramento de capítulos de negociação, são tomadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade. Na prática, o Conselho dos Assuntos Gerais supervisiona o processo de alargamento da UE e as negociações de adesão e faz um balanço da situação uma vez por ano. Os debates e as decisões daí resultantes baseiam-se na comunicação anual da Comissão sobre o alargamento e nos seus relatórios anuais sobre os progressos realizados por cada país.

17 Na Cimeira UE-Balcãs Ocidentais em Sófia, em maio de 2018, a UE e os Estados-Membros acordaram uma lista de ações para apoiar o reforço do Estado de direito e a boa governação nos Balcãs Ocidentais, na chamada "Agenda de Prioridades de Sófia":

- reforçar o apoio à reforma do sistema judicial e aos esforços para combater a corrupção e a criminalidade organizada, incluindo o desenvolvimento de capacidades de prevenção da corrupção;

¹⁹ Além do apoio bilateral, a UE presta assistência transfronteiriça e plurinacional, designadamente programas horizontais e regionais relativos ao Estado de direito. Todavia, não existe uma dotação financeira específica apenas para o Estado de direito.

- alargar as missões de aconselhamento em matéria de Estado de direito através de apoio adicional dos Estados-Membros e da UE;
- melhorar o acompanhamento das reformas através de missões de avaliação pelos pares mais sistemáticas e organizadas numa base casuística;
- introduzir um acompanhamento de processos judiciais no domínio da corrupção grave e da criminalidade organizada;
- trabalhar no sentido de uma melhor medição dos resultados da reforma da justiça;
- prestar apoio aos Balcãs Ocidentais através do Fundo Europeu para a Democracia na área da independência e pluralismo dos *media* e da sociedade civil.

Âmbito e método da auditoria

18 A auditoria do Tribunal teve como finalidade avaliar se o apoio da UE²⁰ ao Estado de direito nos Balcãs Ocidentais foi eficaz. O TCE propôs-se realizar uma avaliação independente sobre este tema, tendo em conta a estratégia da UE para o alargamento, de fevereiro de 2018, bem como sobre as alterações introduzidas em 2020 pela nova metodologia de divisão em grupos.

19 Para responder à principal questão de auditoria, o Tribunal colocou duas questões subsidiárias.

- O apoio da UE ao Estado de direito nos Balcãs Ocidentais foi bem concebido?
- O apoio da UE ao Estado de direito nos Balcãs Ocidentais produziu os resultados esperados?

20 O Tribunal auditou as atividades da Comissão e do SEAE nos Balcãs Ocidentais. Analisando cada um dos referidos seis países desta região (ver *figura 2*), o Tribunal concentrou-se: a) no IPA II, que é o principal instrumento de apoio ao Estado de direito na região; b) no diálogo político e sobre políticas da UE com as autoridades nacionais.

21 O Tribunal limitou a sua auditoria à prestação de assistência às instituições centrais do Estado e a outras partes interessadas importantes, como as organizações da sociedade civil (OSC), nos seguintes domínios:

- a justiça e o sistema judicial, incluindo independência e imparcialidade, responsabilização, profissionalismo e competência, qualidade da justiça e eficiência;
- medidas anticorrupção, aspetos de prevenção e de investigação da justiça penal e combate à criminalidade organizada;
- direitos humanos, quer os diretamente ligados ao Estado de direito, como o direito a um processo justo e ao acesso à justiça, quer os que têm implicações

²⁰ O termo "UE" refere-se às várias direções-gerais (DG) da Comissão, às delegações da UE e ao SEAE, mas não aos Estados-Membros.

neste domínio, como a liberdade de expressão (em especial a independência dos meios de comunicação social)²¹.

22 O trabalho do Tribunal incluiu uma análise de todos os documentos da UE relativos ao alargamento, dos relatórios de gestão, das conclusões do Conselho e dos Comités de Estabilização e de Associação, dos documentos de estratégia nacionais e dos planos de ação. O TCE analisou de forma pormenorizada 20 projetos em matéria de Estado de direito financiados pelo IPA II nos seis países dos Balcãs Ocidentais durante o período de programação de 2014-2020. Estes projetos incidiram principalmente no reforço da capacidade do sistema judicial ou no combate à corrupção ou à criminalidade organizada, geralmente através de assistência técnica. O Tribunal auditou também dois projetos de construção e um projeto de apoio a OSC. A lista completa dos projetos consta do *anexo I*.

23 Para complementar a sua análise, o Tribunal entrevistou representantes da Comissão, do SEAE e de importantes parceiros de execução na Albânia, na Sérvia e na Bósnia-Herzegovina. Entrevistou igualmente as principais instituições estatais competentes em matéria de Estado de direito na Albânia e na Sérvia, bem como outras partes interessadas importantes, como o Conselho da Europa, outros doadores internacionais e OSC (ver também o *anexo I*). Por último, recebeu o apoio de um painel de três membros da comunidade académica externos especialistas na questão do Estado de direito nos Balcãs Ocidentais.

²¹ "[...] as tentativas de diminuir o pluralismo e enfraquecer defensores essenciais, como a sociedade civil e os meios de comunicação social independentes, constituem sinais de alerta quanto à existência de ameaças para o Estado de direito", COM(2019) 343 final: *Reforçar o Estado de direito na União – Plano de Ação*, p. 2.

Observações

As prioridades da UE para o Estado de direito nos Balcãs Ocidentais são claras, mas a resposta a alguns dos principais riscos continua a ser insuficiente

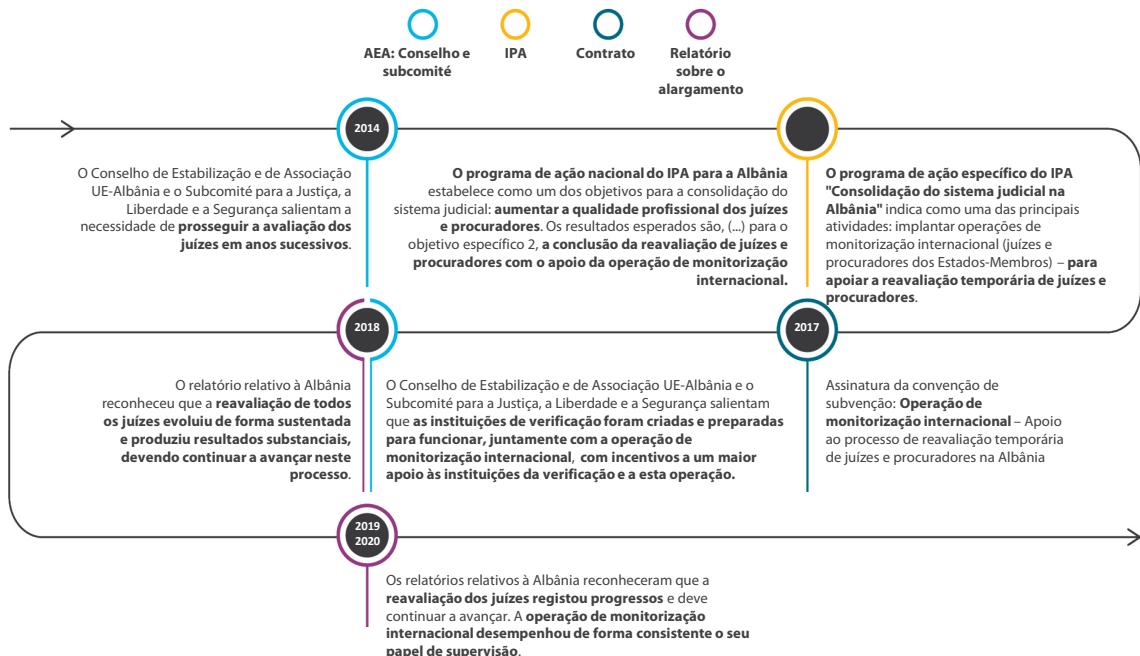
24 Nesta secção, o Tribunal examina a conceção do apoio da UE ao Estado de direito nos Balcãs Ocidentais. Em particular, avalia se a Comissão e o SEAE identificaram e abordaram as principais prioridades do Estado de direito na região e verifica se estas são coerentes com as declarações políticas da UE e as prioridades identificadas por outras organizações internacionais, peritos e grupos de reflexão. O Tribunal examina em que medida o diálogo político e sobre políticas em matéria de Estado de direito se refletiu nos documentos de estratégia indicativos elaborados pela Comissão com cada um dos seis países e de que forma esse diálogo se traduziu posteriormente em medidas concretas. Avalia também se, no planeamento da ação da UE, a Comissão incluiu medidas concretas para atenuar os riscos em matéria de eficácia e impacto.

O apoio do IPA II reflete as prioridades políticas da UE, mas o papel fundamental da sociedade civil no Estado de direito foi apenas parcialmente abordado

25 O apoio da UE deve estar alinhado com as prioridades políticas acordadas entre a União e os países candidatos e responder às suas necessidades específicas. Tal exige que a Comissão desenvolva as suas prioridades políticas, com base em avaliações específicas por país dos principais obstáculos à melhoria do Estado de direito.

26 A avaliação do Tribunal sobre os documentos de planeamento e de execução do IPA II no período de 2014-2020 revela um alinhamento com os documentos de diálogo político e sobre políticas, como as posições comuns da UE sobre os acordos de estabilização e de associação (AEA) e os resultados das reuniões dos subcomités sobre justiça, liberdade e segurança. Em vários casos, os setores do Estado de direito identificados quer pelo Conselho, quer pela Comissão em AEA e relatórios sobre o alargamento contribuíram para objetivos específicos nos vários programas de ação do IPA e, subsequentemente, para projetos financiados. A *figura 6* apresenta um exemplo de interligação entre as duas vertentes de ação. O exame realizado pelo Tribunal a uma amostra de relatórios de organizações internacionais e grupos de reflexão demonstrou que estas entidades destacaram questões semelhantes às visadas pela Comissão.

Figura 6 – Albânia: coerência entre o diálogo político e o apoio financeiro



Fonte: TCE, com base em documentos da Comissão e do Conselho.

27 A Comissão publica relatórios anuais sobre o alargamento com informações sobre a situação do Estado de direito em cada país. Estas avaliações anuais apresentam os resultados alcançados durante o ano anterior nos domínios definidos quer nos documentos de planeamento do IPA II e nas declarações políticas, quer nas recomendações e orientações sobre as prioridades de reforma. Os resultados podem consistir, por exemplo, na alteração de legislação existente ou na adoção de nova legislação em consonância com as normas da UE ou as recomendações do Conselho da Europa. Uma vez que destacam algumas necessidades importantes em matéria de Estado de direito, estes relatórios são úteis na conceção de apoio futuro do IPA. Embora cumpram a sua finalidade de prestar informações sobre o processo de alargamento, os relatórios não associam sistematicamente os progressos realizados (ou a falta destes) a ações específicas da UE nem indicam de que forma a União pode ajudar a aplicar as recomendações.

28 As OSC desempenham um papel essencial na garantia da responsabilização dos governos e da liberdade de expressão. Contudo, o exame do Tribunal às posições comuns da UE relativas aos AEA e às atas das reuniões dos subcomités para a justiça, a liberdade e a segurança demonstrou que, exceto no caso da Albânia, nessas reuniões a União não incidiu sistematicamente no papel das OSC.

29 A Comissão aumentou o seu apoio financeiro às OSC através do Fundo Europeu para a Democracia e outros instrumentos (ver um exemplo de um projeto de apoio a

OSC no ponto 51). Porém, os dados indicam que o apoio da UE à ação da sociedade civil em matéria de Estado de direito é insuficiente para dar resposta às necessidades do setor (ver pontos 30 a 31 e 70) e se baseia principalmente em projetos a curto prazo. Uma avaliação independente do Estado de direito observou que a ausência de progressos está correlacionada, nomeadamente, com uma participação inadequada ou a marginalização da sociedade civil²².

30 O facto de o papel das OSC não ser devidamente tido em conta, tanto no diálogo político como no apoio financeiro, também foi criticado pela Transparência Internacional na sua avaliação da comunicação de 2018 sobre o alargamento²³. No contexto dos desafios que se colocam à liberdade de expressão, este continua a ser um domínio de especial preocupação nos seis países dos Balcãs Ocidentais (ver pontos 66 a 67).

31 Além disso, nos seus relatórios, a Comissão nunca utilizou o terceiro indicador de acompanhamento do IPA, relativo à percentagem de processos de elaboração de políticas e de reforma relacionados com a adesão em que a sociedade civil é de facto consultada (ao abrigo do primeiro objetivo específico, relativo às reformas políticas), o que enfraqueceu o acompanhamento dos progressos realizados neste domínio. Com efeito, a avaliação de acompanhamento do IPA II considerou que este indicador poderia proporcionar informações muito úteis sobre a participação das OSC no Instrumento²⁴.

A Comissão não atenua sistematicamente os principais riscos para o impacto sustentável da ação da UE

32 Os principais riscos para o impacto e a sustentabilidade do apoio da UE são a vontade política e a apropriação das reformas, principalmente quando a capacidade administrativa é reduzida. Uma vontade política insuficiente prejudica a apropriação dos projetos e enfraquece o compromisso de utilizar ou reforçar as suas realizações para fazer avançar o programa de reformas. Uma capacidade administrativa reduzida

²² *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017)*, síntese, relatório final, 2019, p. 5.

²³ Transparência Internacional UE, *The Western Balkans: Captured states or a community of law?*.

²⁴ *IPA II Monitoring, Reporting and Performance Framework, Specific contract 2014/351 964, Final report*, 2016, p. 45.

(por exemplo, pessoal e formação insuficientes ou a ausência de uma política de retenção de pessoal e, por conseguinte, taxas de rotatividade elevadas), juntamente com as baixas remunerações dos funcionários e de outro pessoal envolvido nas reformas, dificulta a realização de progressos. Espera-se que a Comissão aponte estes riscos e introduza as salvaguardas necessárias no seu apoio.

33 O exame do Tribunal aos documentos de conceção dos projetos incluídos na sua amostra demonstrou que, embora tenham identificado estes riscos nos seis países dos Balcãs Ocidentais, a Comissão e os seus parceiros de execução não tomaram medidas de atenuação suficientes (ver pontos **35** e **37**).

As medidas para resolver a reduzida capacidade administrativa durante a execução dos projetos são muitas vezes ineficazes

34 Em 18 projetos da amostra do Tribunal, o objetivo era aumentar o profissionalismo, a responsabilização e a eficiência das instituições visadas, sendo o reforço de capacidades uma das principais componentes das atividades financiadas. Para que estas sejam eficazes, os países parceiros têm de demonstrar um nível de compromisso adequado, por exemplo disponibilizando pessoal, instalações, orçamentos e ferramentas informáticas suficientes. A Comissão identificou estes requisitos prévios e introduziu-os nos cadernos de encargos dos convites à apresentação de propostas de projetos, mas os parceiros de execução não propuseram medidas específicas que lhes permitissem impor o cumprimento dos compromissos assumidos.

35 Os parceiros de execução incluíram nas propostas de projetos e nos contratos expressões como "colaborar desde cedo com a administração", "assegurar a transparência na execução do projeto" ou "assegurar uma elaboração aberta e participativa". Todavia, uma vez que estas expressões não podem obrigar os parceiros de execução a tomar medidas específicas, o Tribunal não considera que sejam medidas eficazes de atenuação dos riscos. O Tribunal constatou que algumas delegações da UE tentaram intervir através de diálogo político e sobre políticas para garantir o financiamento e/ou pessoal necessários para reformas financiadas pela União. No entanto, o facto de as convenções de subvenção não conterem requisitos prévios pormenorizados limitou a sua capacidade de produzir resultados.

O IPA II depende da vontade política interna para impulsionar a mudança e a apropriação das reformas

36 A vontade política e a apropriação desempenham um papel essencial no êxito de quaisquer reformas. Os países dos Balcãs Ocidentais comprometeram-se a, em

princípio, empreender reformas por força do seu estatuto de países candidatos ou potencialmente candidatos à adesão à UE. Contudo, a União reconheceu²⁵ que, muitas vezes, este compromisso é insuficiente. Por exemplo, a comunicação de 2020 sobre a melhoria do processo de adesão instou os líderes dos Balcãs Ocidentais a cumprirem de forma mais credível o seu compromisso de introduzir as reformas fundamentais necessárias, quer em matéria de Estado de direito, quer no combate à corrupção²⁶. Os relatórios por país que fazem parte do pacote anual da Comissão relativo ao alargamento não contêm uma secção para a avaliação da apropriação das reformas e da vontade política. Não obstante, nos seis relatórios, a Comissão associou sempre a falta de apropriação à ausência de progressos significativos.

37 Embora o IPA II possa criar condições para uma mudança institucional, as reformas exigem apoio político interno. A auditoria do Tribunal aos projetos incluídos na amostra demonstra que, nos casos em que as componentes dos projetos incidiram na assistência técnica, no reforço de capacidades e na eficiência institucional, o apoio político foi forte e estas atividades, em geral, avançaram conforme planeado. Nos casos em que as componentes visaram, por exemplo, alterações no quadro legislativo para reforçar a independência e a responsabilização (como nos projetos 14 e 15), o compromisso político foi, frequentemente, mais fraco. A *caixa 1* contém exemplos da forma como a vontade política influencia as reformas na Sérvia.

Caixa 1

Sérvia: reformas constitucionais importantes estagnadas apesar do contributo do apoio da UE para o aumento da eficiência judicial

Em 2014, o Acordo de Estabilização e de Associação UE-Sérvia já salientava a importância de alterações constitucionais no setor da justiça. O programa de ação do IPA II, "Apoio ao setor da justiça", de 2016, foi criado para apoiar a execução do plano de ação relativo ao capítulo 23, com vista a alcançar um sistema judicial independente, responsabilizável e eficiente, nomeadamente através de uma reforma constitucional.

²⁵ Comunicação da Comissão: *Uma perspetiva de alargamento credível e um maior empenhamento da UE nos Balcãs Ocidentais*, COM(2018) 65 final, p. 8, e *Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans*.

²⁶ *Questions and Answers: Economic and Investment Plan for the Western Balkans*.

Porém, nas reuniões de 2018 e 2019 do Subcomité para a Justiça, a Liberdade e a Segurança UE-Sérvia, a Comissão observou um atraso na adoção das alterações constitucionais que tinham sido definidas como critérios de referência intercalares no plano de ação relativo ao capítulo 23. Posteriormente, a reforma constitucional proposta foi suspensa até às eleições legislativas de junho de 2020.

Em outubro de 2020, o Ministério da Justiça anunciou a quarta versão das propostas de alteração da Constituição. A Associação de Procuradores e Procuradores-Adjuntos da Sérvia, a Associação de Juízes da Sérvia, o Comité de Advogados para os Direitos Humanos, o Centro de Investigação Judicial e o Centro de Belgrado para os Direitos Humanos anunciaram, numa declaração conjunta, que as alterações propostas reforçavam a influência política no sistema judicial. Simultaneamente, o Conselho da Europa, através do seu Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), expressou preocupação com o ambiente de grande animosidade em que decorrera o processo de consulta.

Em dezembro de 2020, o governo recém-empossado retomou o debate sobre a reforma constitucional. O texto foi adotado na comissão parlamentar em 21 de setembro de 2021, tendo recebido um parecer favorável da Comissão de Veneza em outubro de 2021 que incluía recomendações essenciais. Será necessário executar as recomendações antes de as alterações serem adotadas no Parlamento e sujeitas a um referendo.

Durante o mesmo período, o **projeto 12** (relativo à eficiência judicial), que foi financiado em 2015 e executado entre 2016 e 2018, produziu resultados notáveis. Nos dois anos e meio do projeto, quase um milhão de processos saíram da lista de processos acumulados, e as medidas em prol da eficiência foram alargadas a tribunais que abrangem mais de 82% da população sérvia. No seu relatório por país de 2018, a Comissão reconheceu os esforços desenvolvidos pela Sérvia neste domínio operacional.

As normas rigorosas de condicionalidade produziram resultados, mas não foram sistematicamente aplicadas

38 As cláusulas de condicionalidade constituem um recurso importante para exercer pressão no sentido das reformas e podem atenuar os riscos de uma vontade política ou capacidade administrativa insuficientes. A condicionalidade implica fazer depender os contratos ou a assistência de um compromisso anterior de cumprir determinadas condições. No caso do IPA II, a Comissão mencionou repetidamente a "condicionalidade estrita" ao nível dos projetos nas suas sucessivas estratégias para o alargamento, sem definir especificamente este termo.

39 O Regulamento IPA II prevê dois tipos de condicionalidade para promover as reformas. A primeira é a utilização de recompensas pelo desempenho, um mecanismo de incentivos financeiros para os beneficiários que alcançam progressos especiais no cumprimento dos critérios de adesão e/ou uma execução eficiente da assistência de pré-adesão. A segunda é a introdução de requisitos adicionais para o desembolso gradual da ajuda. A Comissão aplicou requisitos deste tipo em dois dos seis países dos Balcãs Ocidentais. No Kosovo, o comité de acompanhamento IPA associou a concretização das reformas, em especial no domínio da reforma da administração pública e da gestão das finanças públicas, à assistência futura da UE²⁷. Na Bósnia-Herzegovina, a Comissão definiu condições específicas para impulsionar reformas que tinham estagnado no domínio da responsabilização e da independência do sistema judicial. O exemplo na *caixa 2* demonstra a forma como se pode recorrer à condicionalidade para exercer pressão no sentido das reformas, mas o trabalho de auditoria do Tribunal revela que a Comissão não a utiliza de forma sistemática.

Caixa 2

Associar os resultados das reformas à assistência financeira futura – Conselho Superior da Magistratura e do Ministério Público da Bósnia-Herzegovina

Nos últimos 15 anos, a UE concedeu mais de 60 milhões de euros em prol do sistema judicial da Bósnia-Herzegovina, visando reforçar o Estado de direito. Cerca de 18,8 milhões de euros desta assistência financeira foram concedidos em subvenções diretas ao Conselho Superior da Magistratura e do Ministério Público. No entanto, segundo a Comissão, este Conselho demonstrou uma ambição insuficiente de empreender reformas e garantir que as ações financiadas pela UE que executa são suficientemente sustentáveis. Além disso, no relatório de 2020 relativo ao alargamento, a Comissão indicou que as autoridades e o sistema judicial bósnios não tinham tomado medidas para assegurar a aplicação das principais prioridades em matéria de Estado de direito e que, simultaneamente, a obstrução das reformas do sistema judicial, tanto por políticos como a partir do próprio sistema judicial, continuava a ser um problema generalizado.

²⁷ Conclusões das reuniões de março de 2018 e abril de 2019 do comité de acompanhamento IPA para o Kosovo.

Em 19 de janeiro de 2021, a Comissão comunicou ao Conselho Superior da Magistratura e do Ministério Público que:

- a) a continuação do apoio no âmbito da subvenção do IPA II atribuída em 2017 seria reavaliada;
- b) o apoio no âmbito da subvenção de 2019 seria dividido em duas partes, ficando a segunda convenção de subvenção dependente da execução satisfatória da primeira;
- c) o Conselho Superior teria de suportar os custos do financiamento do seu sistema informático judicial e o departamento informático teria de se submeter a uma certificação ISO.

40 Embora a recompensa pelo desempenho de 2020 tenha reforçado a ligação entre os progressos realizados nos "princípios fundamentais" e o financiamento adicional do IPA II, não existia uma disposição ou condição que associasse a ausência de progressos ou os retrocessos a uma redução do financiamento em domínios específicos fortemente dependentes de ajudas, como as infraestruturas ou o desenvolvimento rural. Os requisitos adicionais (ver [caixa 2](#) e ponto [38](#)) constituem um tipo de condicionalidade mais eficaz, na medida em que podem desencadear correções nacionais invocando uma redução imediata da ajuda. Contudo, o mecanismo de requisitos adicionais não é aplicado de forma sistemática. O IPA II, ao contrário do regime do IPA inicial, não prevê explicitamente a possibilidade de suspender a assistência se um país beneficiário não cumprir os princípios básicos da democracia, do Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos.

41 Na sua posição escrita de 27 de março de 2019, o Parlamento Europeu defendeu regras de condicionalidade mais firmes, com uma cláusula de suspensão exequível, para penalizar os retrocessos nos domínios da democracia, do Estado de direito e do respeito pelos direitos humanos²⁸. No Regulamento IPA III²⁹, propõe-se reforçar a condicionalidade, mas não é claro de que forma tal afetará a concessão de financiamento.

42 No seu plano de ação anexo à comunicação de 2018, a Comissão propôs que se aplicasse a condicionalidade durante as negociações de adesão, "[...] através da

²⁸ [Resolução legislativa do Parlamento Europeu](#), de 27 de março de 2019, sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA III).

²⁹ [Regulamento \(UE\) 2021/1529](#) que cria o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA III).

garantia de resultados concretos nos domínios da reforma judiciária e da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada antes do encerramento provisório das discussões técnicas sobre outros capítulos". Porém, os Estados-Membros não refletiram esta opção na Declaração de Sófia (ver ponto 17).

43 A condicionalidade também pode ser utilizada ao mais alto nível político, através de uma "cláusula de equilíbrio global" que permite ao Conselho decidir não abrir ou encerrar qualquer capítulo de negociação se os progressos realizados no âmbito dos capítulos 23 e 24 forem insatisfatórios. Esta cláusula foi invocada na abertura da Conferência Intergovernamental (CIG) de 2012 relativa à adesão do Montenegro e repetida na CIG de 2014 relativa à adesão da Sérvia. A Comissão fez referência a esta cláusula no seu relatório de 2014 sobre os progressos do Montenegro e no documento de estratégia de 2014-2015 sobre o alargamento, o que levou as autoridades montenegrinas a corrigir a lacuna identificada.

44 A cláusula de equilíbrio global foi expressamente abordada numa comunicação da Comissão de 2020 relativa ao alargamento, na qual, apesar de criticar fortemente a Sérvia, a Comissão considerou que "atualmente está assegurado o equilíbrio geral [...]" . Não obstante, o Conselho concluiu que a Sérvia não cumpriu as condições para a abertura de um novo capítulo nas negociações de adesão e que o país tem de realizar progressos nos domínios da democracia, da independência do sistema judicial, da liberdade de expressão e da liberdade dos meios de comunicação social³⁰ . Embora o Conselho não tenha tomado a decisão formal de utilizar a cláusula de equilíbrio global, o Tribunal considera que esta afirmação conduziu à mesma conclusão. A decisão desencadeou uma reação em Belgrado, tendo o Presidente e o novo Governo colaborado com a delegação da UE e o Grupo de Cinco Países³¹ para fazer avançar o processo. Durante a sua auditoria, o Tribunal não encontrou orientações sobre quando e como deve ser aplicada a cláusula de equilíbrio global.

45 O Conselho também estabeleceu condições adicionais, com um calendário específico, relativamente ao pedido da Albânia para a abertura de negociações de adesão. Em abril de 2018, a Comissão emitiu uma recomendação para a abertura de negociações, sem estabelecer condições adicionais. Todavia, nas suas conclusões de junho de 2018, o Conselho estabeleceu medidas em cinco domínios principais como condição para as negociações e deu instruções à Comissão para que acompanhasse e

³⁰ Declaração de 9 de dezembro de 2020 de Michael Roth, ministro alemão dos Assuntos Europeus (Presidência rotativa do Conselho), [artigo no "Serbian Monitor"](#).

³¹ O Grupo de Cinco Países é um grupo informal de decisão composto por Estados Unidos, França, Alemanha, Itália e Reino Unido.

comunicasse os progressos realizados. Embora a Comissão tenha observado, em maio de 2019, que tinham sido realizados progressos significativos e, mais uma vez, tenha recomendado a abertura de negociações, o Conselho, em duas ocasiões, adiou uma decisão sobre esta matéria. Por fim, em março de 2020, decidiu iniciar as conversações, mas, mais de um ano depois, ainda não foi acordado um quadro de negociação comum da UE. O ritmo lento das negociações de adesão pode enfraquecer a capacidade transformadora que se espera da condicionalidade.

A ação da UE contribuiu para as reformas, mas teve pouco impacto global nos progressos em matéria de Estado de direito

46 Nesta secção, é avaliado o contributo da ação da UE para as reformas no Estado de direito nos Balcãs Ocidentais e o impacto dessas reformas nos progressos globais de cada país em matéria de Estado de direito. O Tribunal verificou se a ação da UE contribuiu para esta evolução e a probabilidade de esse contributo ser duradouro. A fim de obter mais informações sobre o desempenho, a sustentabilidade e o acompanhamento dos projetos da UE por parte da Comissão, o TCE avaliou também as realizações e os efeitos de uma amostra de 19 projetos³². O *anexo I* contém informações completas sobre a amostra.

As realizações previstas do projeto foram na sua maioria alcançadas, mas os efeitos são técnicos e operacionais

47 Dos 19 projetos avaliados pelo Tribunal, 13³³ tinham sido concluídos à data da auditoria³⁴, enquanto os restantes seis continuavam em curso. Em dez³⁵ dos 13 projetos concluídos, as realizações foram alcançadas, na totalidade ou na sua maioria, conforme previsto. Contudo, em sete casos, foi utilizada para o efeito uma

³² O Tribunal excluiu um projeto da análise (o projeto 16) por não ser relevante, uma vez que se tratava de um projeto de construção que foi cancelado antes de serem realizados quaisquer trabalhos.

³³ Os projetos 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18 e 20. O Tribunal considera que o projeto 1 foi concluído, já que foi paga a última parcela variável do montante inicial de apoio orçamental. Em 2020, foi acordada uma prorrogação de quatro anos do apoio orçamental.

³⁴ A data-limite definida foi 31 de janeiro de 2021.

³⁵ Projetos 1, 2, 3, 4, 6, 8, 11, 12, 17 e 18.

prorrogação de contrato entre 1³⁶ e 10³⁷ meses. Destes dez projetos, **os projetos 11 e 12** destacaram-se pela qualidade das informações comunicadas, com dados claros sobre as atividades e os resultados. O projeto 11 utilizou um sistema de "semáforo" para acompanhar e apresentar o cumprimento dos indicadores de realizações de cada atividade. Em três dos restantes projetos concluídos³⁸, embora os relatórios finais ainda não estivessem disponíveis, os relatórios intercalares revelaram progressos no cumprimento das metas.

48 Os indicadores de realizações mais comuns para os projetos avaliados pelo Tribunal eram quantitativos e diziam respeito à realização de cursos de formação e *workshops*, à disponibilização de peritos (para ajudar a elaborar legislação, planos de ação, estratégias e orientações metodológicas), à conclusão de estudos e projetos-piloto no domínio informático ou outros e à prestação de aconselhamento jurídico.

49 O Tribunal também avaliou os efeitos dos 13 projetos concluídos da amostra³⁹. Concluiu que cinco tinham alcançado os objetivos previstos⁴⁰ (ver *caixa 3*) e três outros registavam progressos suficientes para concretizar os seus efeitos⁴¹. Não foi possível avaliar desta forma os restantes projetos, devido à ausência de relatórios finais à data da auditoria e à escassez de informações sobre o que produziram (ver *caixa 4*).

Caixa 3

Exemplos de efeitos técnicos e operacionais concretizados em projetos da UE na Bósnia-Herzegovina, na Sérvia e no Montenegro

Na Bósnia-Herzegovina, o **projeto 6**, relativo à construção e renovação de vários edifícios de tribunais, concretizou os seus efeitos. As melhorias nas infraestruturas tiveram um impacto favorável na eficiência dos tribunais e do sistema judicial em geral, já que a criação de novos escritórios permitiu a nomeação, há muito necessária, de mais juízes e funcionários, que era impossibilitada pela falta de

³⁶ Projeto 11.

³⁷ Projeto 6.

³⁸ Projetos 10, 11 e 20.

³⁹ Projetos 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18 e 20.

⁴⁰ Projetos 1, 4, 6, 12 e 17.

⁴¹ Projetos 2, 18 e 20.

instalações. Esta evolução contribuiu, por sua vez, para uma redução progressiva dos processos acumulados (por exemplo, 20% num tribunal de primeira instância, até ao momento).

O **projeto 12**, na **Sérvia**, cumpriu em grande medida o seu objetivo de melhorar a eficiência dos tribunais através da normalização dos processos e procedimentos de trabalho e da introdução de metodologias novas e melhoradas. Em particular, houve uma diminuição de 940 649 processos acumulados em todos os tribunais de instância inferior da Sérvia. O projeto reduziu o número de processos acumulados em 30 tribunais parceiros em quase 60%, de 1 399 481 para 571 233. O projeto foi alargado a mais tribunais devido aos seus bons resultados.

O **projeto 18**, um projeto plurinacional executado pelo Conselho da Europa, alcançou vários dos seus efeitos pretendidos a curto prazo. Por exemplo, contribuiu para melhorar o quadro que permite à Procuradoria-Geral **montenegrina** aplicar normas de ética e planos de integridade para a repressão da criminalidade económica e, por conseguinte, cumprir a recomendação ix) do GRECO.

Apesar das referidas evoluções positivas em matéria de eficiência, todos estes países continuam a enfrentar problemas graves relacionados com a independência do sistema judicial (ver pontos **60** a **61**).

Caixa 4

A escassez de informações sobre o desempenho limita a avaliação dos efeitos

O **projeto 3** consistiu na prestação de apoio institucional através de um acordo de geminação entre o Governo albanês e os Estados-Membros da UE durante o período de 2016-2019. O objetivo global era melhorar a governação reduzindo os riscos de corrupção, bem como apoiar a aplicação da estratégia intersetorial do país contra a corrupção.

O relatório de acompanhamento orientado para os resultados apresentado pela Comissão em 2017 concluiu que: não foram plenamente instituídos indicadores de efeitos pertinentes para acompanhar e avaliar as alterações do nível de capacidade no funcionamento das instituições em causa; e faltam metas quantitativas e qualitativas adequadas para os efeitos e para alguns dos indicadores de realizações. O relatório recomenda que a equipa albanesa responsável pela germinação deve melhorar o quadro lógico do projeto e introduzir indicadores de efeitos pertinentes com metas quantificáveis.

A equipa responsável pela geminação não deu seguimento a estas duas propostas para melhorar o quadro lógico e, além disso, a comunicação de informações continuou a ser sobretudo descriptiva, como confirmado no relatório de acompanhamento orientado para os resultados de 2019. Neste último, afirma-se que não foi tida em consideração a recomendação formulada no relatório anterior, de 2017, sobre a necessidade de introduzir indicadores de efeitos pertinentes.

Consequentemente, embora a maior parte das atividades tenha decorrido conforme programado, o Tribunal não pôde avaliar o seu efeito na realização dos objetivos do projeto.

50 Quando existe vontade política, o apoio da UE pode ter um impacto significativo. A [caixa 5](#) apresenta o exemplo de dois projetos financiados pelo IPA II em que a vontade política ajudou a alavancar o impacto do apoio da UE.

Caixa 5

O ímpeto reformista na Albânia impulsionou o impacto do apoio da UE

A alteração de 2016 da Constituição albanesa conduziu a uma restruturação do quadro jurídico e político relativo ao funcionamento do sistema judicial. A reforma foi apoiada por vários projetos do IPA II:

- o **projeto 2** apoiou e acompanhou o processo de reavaliação obrigatória (verificação) de mais de 800 juízes, desde a criação de instituições de verificação à conclusão do exercício de reavaliação no seu conjunto;
- o **projeto 4** contribuiu para avanços na reforma da justiça, prestando assistência especializada à elaboração de nova legislação (por exemplo, estatutos e códigos de ética processual), em estreita colaboração com o Ministério da Justiça e o Parlamento e em consonância com as recomendações formuladas pela Comissão de Veneza e pelo GRECO, do Conselho da Europa.

51 O Tribunal constatou que a liberdade de expressão era o domínio menos abrangido pelo financiamento do IPA II no domínio do Estado de direito. Não obstante, constatou que, quando foi concedido apoio, este se revelou benéfico. O **projeto 19** é um exemplo de sucesso. Está a evoluir conforme previsto e deverá alcançar os efeitos pretendidos, devido ao número crescente de OSC, ativistas, jornalistas, meios de comunicação social e outros intervenientes da comunicação social que apoia e que

continuam em atividade com a assistência do Fundo Europeu para a Democracia⁴². Todos os beneficiários de subvenções indicam que lhes foi possível reforçar o seu trabalho no âmbito da sociedade civil e da comunicação social (ou manter o seu trabalho em ambientes repressivos).

Por vezes, o acompanhamento dos projetos não mediou os efeitos, e poucos projetos deverão ser sustentáveis

52 A Comissão acompanhou regularmente todos os projetos incluídos na amostra do Tribunal, mas a avaliação do desempenho nem sempre foi completa, uma vez que as informações comunicadas se centravam geralmente nas atividades e não nos resultados. Os relatórios examinados pelo TCE descreveram sempre o trabalho realizado, associando as atividades aos objetivos dos projetos, mas nem sempre referiam as concretizações à data da conclusão do projeto, principalmente sob a forma de efeitos.

53 A comunicação incompleta de informações resulta frequentemente de lacunas na conceção de um projeto e, em particular, no seu quadro lógico. Normalmente, se este último tiver sido bem definido na fase de preparação, com indicadores de realizações e de efeitos que incluam valores de referência e metas, a comunicação de informações é mais clara e é possível acompanhar os progressos pelo menos ao nível das realizações. Nove projetos da amostra do Tribunal⁴³ tinham um quadro lógico bem definido. Noutros nove⁴⁴, o quadro lógico apresentava deficiências devido à ausência de indicadores ou de valores de referência e metas. Quatro projetos⁴⁵ foram posteriormente revistos, melhorando o quadro lógico. No que diz respeito aos dois projetos de construção⁴⁶, a natureza do contrato tornou desnecessário um quadro lógico.

⁴² O Fundo Europeu para a Democracia é uma organização independente que concede subvenções, criada em 2013 pela UE e pelos Estados-Membros como um fundo fiduciário internacional autónomo para promover a democracia na Vizinhança Europeia, nos Balcãs Ocidentais, na Turquia e mais além.

⁴³ Projetos 2, 7, 10, 11, 12, 15, 18, 19 e 20.

⁴⁴ Projetos 1, 3, 4, 5, 8, 9, 13, 14 e 17.

⁴⁵ Projetos 1, 5, 9 e 14.

⁴⁶ Projetos 6 e 16.

54 Dos nove projetos que alcançaram todas ou a maioria das suas realizações (ver ponto 47), cinco tinham sido sujeitos a um acompanhamento orientado para os resultados independente⁴⁷, que salientou os resultados do projeto e ajudou a melhorar a execução e a comunicação de informações. Os relatórios de acompanhamento orientado para os resultados elaborados numa fase inicial deram contributos importantes em projetos que não registavam progressos suficientes para alcançar os seus objetivos ou em que era difícil avaliar os progressos realizados. Num caso⁴⁸, a não adoção de uma recomendação do relatório resultou em escassez de informações.

55 Os relatórios de acompanhamento orientado para os resultados relativos a nove projetos da amostra⁴⁹ do Tribunal tinham apontado problemas de sustentabilidade dos projetos. A avaliação externa de 2019 sobre o Estado de direito também confirmou que, em muitos contextos, é difícil alcançar a sustentabilidade⁵⁰. Apenas três projetos foram assumidos pelas autoridades nacionais, conferindo-lhes alguma garantia de sustentabilidade financeira⁵¹. Nos outros casos, esta dependeu sobretudo da continuação do apoio da UE⁵². Os dois obstáculos mais evidentes à sustentabilidade são a baixa capacidade financeira e institucional, a par da reduzida apropriação dos projetos (ver também a *caixa 6*). Este facto foi também reconhecido pelo comité de acompanhamento IPA II na sua reunião de 2019, na qual se afirmou que a sustentabilidade dos resultados das ações financiadas pela UE está frequentemente em risco, sobretudo devido à manutenção deficiente e à falta de recursos financeiros⁵³.

⁴⁷ Projetos 3, 4, 12, 18 e 19.

⁴⁸ Projeto 3.

⁴⁹ Projetos 3, 4, 5, 9, 10, 12, 14, 18 e 19.

⁵⁰ *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017)*, síntese, relatório final, 2019.

⁵¹ Projetos 6, 12 e 17.

⁵² Projetos 1, 2, 4, 10 e 18

⁵³ Comité de acompanhamento IPA II, ata de 2019, p. 2.

Caixa 6

A falta de apropriação dos projetos põe em risco a sustentabilidade

- No caso do **projeto 7 (Bósnia-Herzegovina)**, as conclusões da avaliação de 2020 sobre a assistência do IPA II e de outros doadores ao Conselho Superior da Magistratura e do Ministério Público criticaram a capacidade do beneficiário para assumir o projeto, afirmando-se que: o Conselho Superior da Magistratura e do Ministério Público ainda está fortemente dependente de apoio dos doadores após mais de 15 anos de assistência, enquanto os planos para a integração do pessoal atual do projeto na sua estrutura organizacional permanente não conduziram a mudanças concretas e substantivas; e que, simultaneamente, os pedidos regulares e injustificados do Conselho Superior aos doadores para que concedam fundos adicionais para investir no desenvolvimento do sistema informático suscitam dúvidas sobre a capacidade de planeamento estratégico global desta instituição e sobre o seu compromisso com as metas substantivas da reforma e uma integração mais abrangente na UE⁵⁴.

A falta de apropriação prejudicou gravemente as perspetivas de sustentabilidade do projeto com o Conselho Superior. Ciente deste facto, a Comissão solicitou-lhe que elaborasse um plano realista de transferência de pessoal para proporcionar ao pessoal do projeto do IPA alguma segurança em relação ao seu futuro na instituição.

- A avaliação externa do **projeto 9 (Kosovo)** mencionou problemas de capacidade e relutância em assegurar a continuidade dos resultados alcançados durante a execução do projeto. Um exemplo diz respeito a atrasos na criação de um "fundo de confisco", que receberia os montantes obtidos com o confisco dos produtos do crime e depois os redistribuiria pelas instituições de justiça penal. O projeto proporcionou ao Governo do Kosovo um modelo e um quadro jurídico para o fundo.
- No **Montenegro**, o **projeto 10** reforçou as capacidades do sistema judicial e dos organismos responsáveis pela aplicação da lei e proporcionou conhecimentos especializados e apoio para uma revisão da legislação que rege os novos órgãos judiciais independentes. Porém, no final do projeto, subsistiam várias preocupações relativas à sustentabilidade e ao bom funcionamento das novas instituições. O relatório final referiu que tanto o Conselho Superior da Magistratura como o Conselho Superior do Ministério Público tinham dificuldade em adaptar-se às suas novas funções e exercer as suas prerrogativas de forma independente em relação ao Supremo Tribunal e à Procuradoria-Geral. O sistema judicial mostrou-se relutante em renovar

⁵⁴ Evaluation of IPA and other donors' assistance (grants) to HJPC, 2020, síntese, p. 13.

cargos de direção de topo no Conselho Superior da Magistratura enquanto não existissem garantias da independência financeira das instituições.

56 A prestação de informações sobre os ensinamentos retirados no momento de encerramento dos projetos pode ajudar a identificar obstáculos à sustentabilidade dos resultados. Os programas de ação anuais contêm um ponto sobre os ensinamentos retirados, que são muitas vezes associados à assistência anterior; além disso, os projetos incluídos na amostra do Tribunal também incluíam uma secção que descrevia em que medida se basearam em projetos anteriores do IPA. No entanto, este ponto preliminar não contém uma análise do que funcionou ou não nem recomendações pertinentes. Só em cinco⁵⁵ dos 13 projetos concluídos que o Tribunal auditou foi possível encontrar informações pormenorizadas sobre os ensinamentos retirados. Por exemplo, o parceiro de execução do **projeto 12** salientou as limitações das autoridades quando confrontadas com o volume e a velocidade das mudanças legislativas e regulamentares e realçou que as ações futuras teriam de ser acompanhadas dos recursos e da formação necessários à execução das reformas. Num projeto em curso, também está previsto incluir os ensinamentos retirados no relatório final⁵⁶.

Não obstante os muitos anos de apoio da UE às reformas nos Balcãs Ocidentais, subsistem problemas fundamentais

57 Após mais de 20 anos de esforços políticos e financeiros nos Balcãs Ocidentais, tanto a Comissão como outras organizações internacionais referem que a situação do Estado de direito na região registou poucos progressos (ver *figura 7* a *figura 10*). As reformas acima descritas foram claramente insuficientes para produzir uma mudança global nesta matéria, principalmente devido à falta de apropriação e de vontade política a nível nacional (ver ponto **37**).

58 A avaliação de 2019 sobre o apoio da UE ao Estado de direito⁵⁷ reconheceu que o apoio da União tinha incentivado evoluções positivas (como o desenvolvimento de estratégias e planos de ação setoriais, o reforço das capacidades institucionais e uma maior independência, responsabilização e acesso à justiça). Salientou também que, apesar disso, havia poucos progressos e que a sustentabilidade era difícil de alcançar.

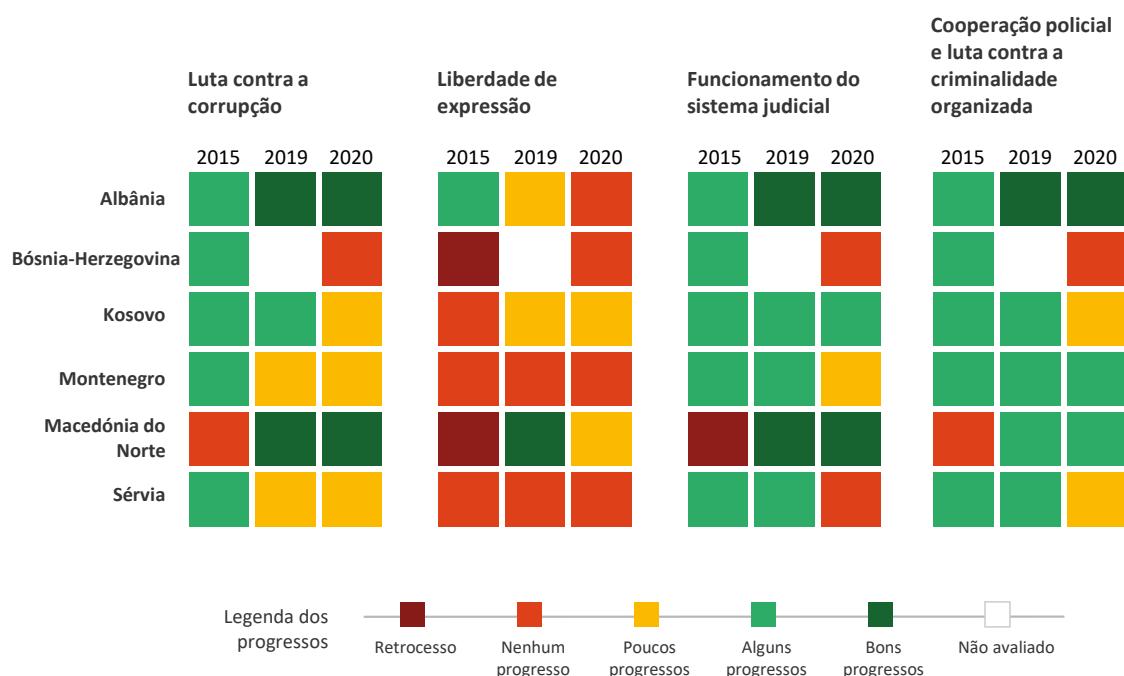
⁵⁵ Projetos 1, 3, 9, 12 e 18.

⁵⁶ Projeto 5.

⁵⁷ *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017)*, relatório final, 2019.

Segundo a avaliação, este facto está correlacionado com níveis reduzidos de vontade política, com a resistência institucional à mudança e com a participação inadequada ou a marginalização da sociedade civil.

Figura 7 – Avaliação da Comissão sobre as componentes do Estado de direito



Nota: em 2019, a Comissão não elaborou um relatório sobre a Bósnia-Herzegovina, mas adotou um parecer sobre a sua candidatura à adesão à UE.

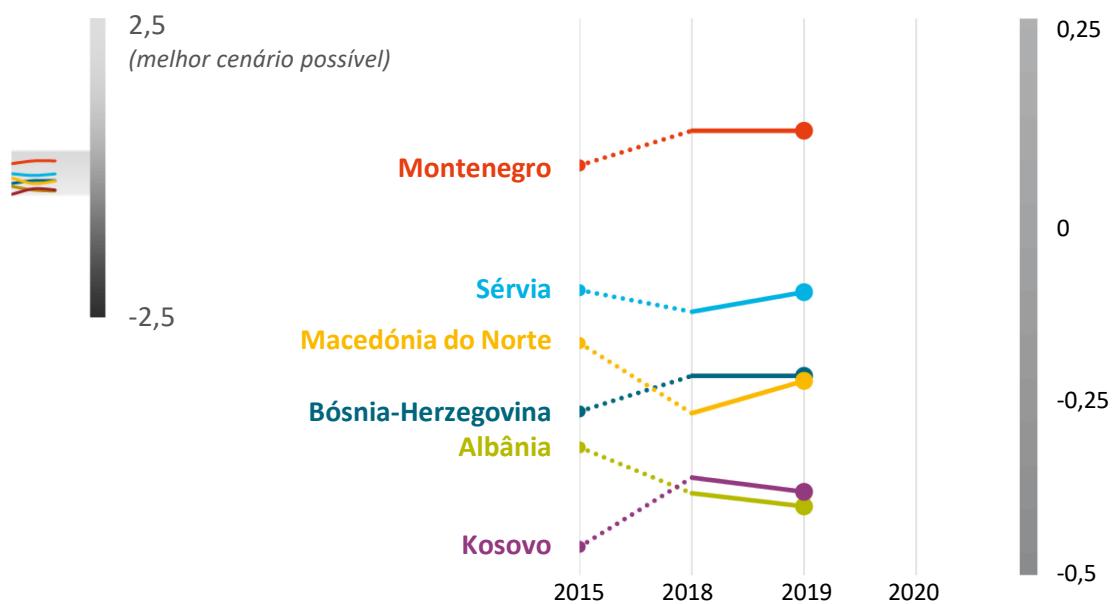
Fonte: TCE, com base nos relatórios por país de 2015, 2019 e 2020.

59 Os pontos seguintes apresentam os principais problemas recorrentes do Estado de direito nos Balcãs Ocidentais e ilustram os poucos progressos alcançados pelas principais reformas.

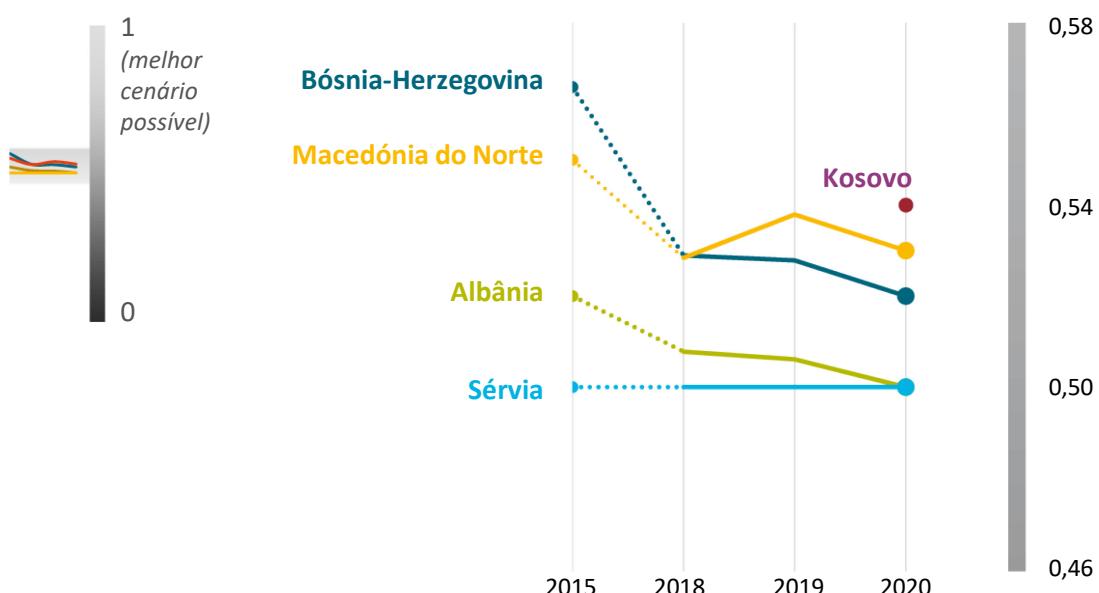
Funcionamento do sistema judicial

Figura 8 – Indicadores selecionados sobre o Estado de direito

Indicadores mundiais de governação Estado de direito



World Justice Project Índice do Estado de direito



Fonte: TCE, com base nos [indicadores de governação mundial](#) (Grupo do Banco Mundial) e no [World Justice Project](#).

60 Registam-se atrasos na aplicação de nova legislação destinada a reforçar a independência, o profissionalismo e a responsabilização das instâncias e estruturas judiciais e do Ministério Público no âmbito da luta contra a corrupção e a criminalidade organizada, principalmente devido à falta de compromisso político. Na região (especialmente na Albânia, no Montenegro e na Sérvia), responsáveis governamentais (alguns deles de alto nível) e deputados continuam a tecer comentários, pública e regularmente, sobre investigações e processos judiciais em curso e, por vezes, até mesmo sobre juízes e procuradores em particular. Na Sérvia, artigos em jornais sensacionalistas visam e procuram desacreditar membros do sistema judicial⁵⁸ e, na Albânia, o Conselho da Europa criticou a prática dos meios de comunicação social *online* de difundir rumores e ataques a figuras públicas⁵⁹.

61 Na Sérvia, alguns juízes pediram para ser dispensados de intervir em processos que envolviam políticos locais, alegando pressões exercidas sobre os próprios ou as suas famílias⁶⁰. No Montenegro, a recente reforma do Conselho Superior do Ministério Público, decisões recentes do Conselho Superior da Magistratura sobre a recondução de sete presidentes de tribunais para um terceiro mandato consecutivo, apesar da limitação de dois mandatos definida na legislação⁶¹, e a incapacidade do Parlamento chegar a uma maioria qualificada para nomeações judiciais de alto nível indicam que os serviços judiciais e do Ministério Público continuam vulneráveis a interferências políticas. Na Albânia, as tentativas de interferência no sistema judicial, designadamente por autoridades dentro desse sistema, e as pressões internas e externas exercidas sobre procuradores continuam a ser um problema⁶².

⁵⁸ Comissão Europeia, *Serbia 2020 report*, p. 20.

⁵⁹ Comissão de Veneza, [anúncio do parecer sobre a Lei relativa aos serviços de comunicação social audiovisual](#) (em inglês), junho de 2020.

⁶⁰ Comissão Europeia, *Serbia 2020 report*, p. 20.

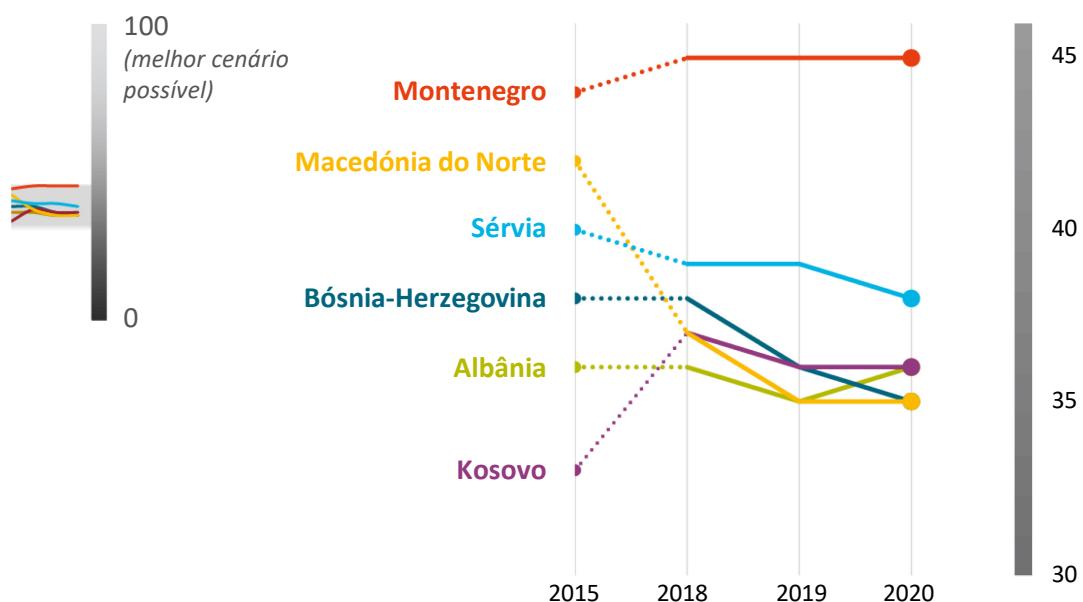
⁶¹ Freedom House, *Nations in Transit 2020 – Montenegro*.

⁶² Comissão Europeia, *Albania 2020 report*, p. 20.

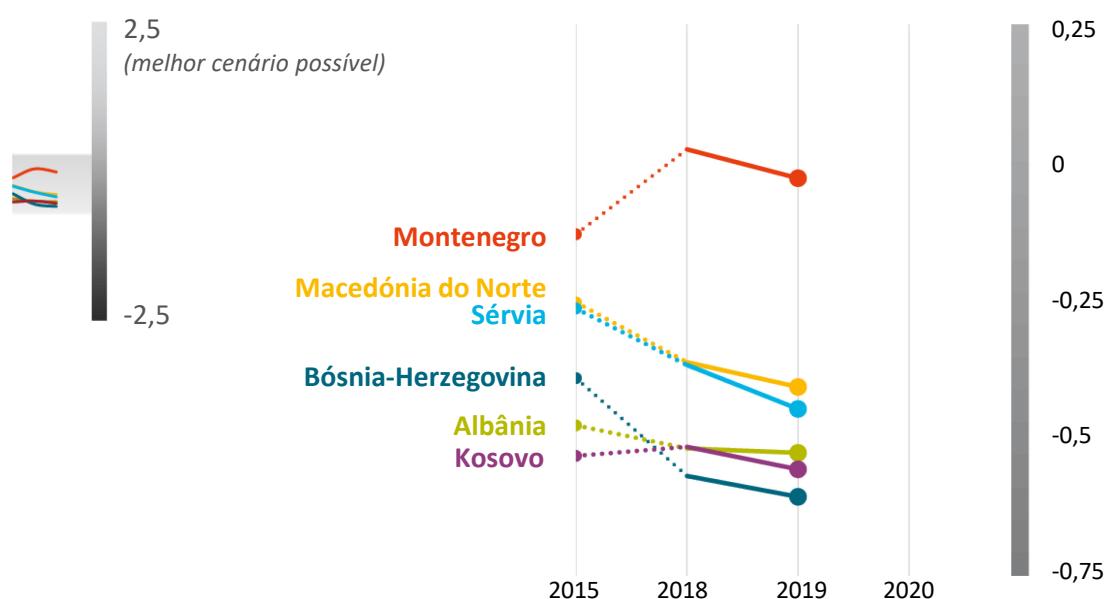
Luta contra a corrupção

Figura 9 – Indicadores selecionados sobre a corrupção

Transparência Internacional Índice de Percepção da Corrupção



Indicadores mundiais de governação Controlo da corrupção



Fonte: TCE, com base em dados da Transparência Internacional e dos indicadores de governação mundial (Grupo do Banco Mundial).

62 A Comissão indica que a situação em setores particularmente vulneráveis à corrupção (que implicam despesas públicas substanciais ou contacto direto com o público) continua, em grande medida, a suscitar problemas em toda a região. Uma lei recente da Sérvia sobre procedimentos especiais para projetos de infraestruturas, que permite, nomeadamente, que projetos de "importância estratégica" fiquem isentos das regras de contratação pública, suscitou sérias preocupações sobre o potencial de corrupção⁶³. A Transparency Serbia condenou a prática de nomeação de "diretores interinos" para gerir bens públicos por um período de seis meses, por considerar que permite ao partido do Governo manter essas pessoas sob controlo apertado⁶⁴.

63 Nos seus relatórios mais recentes sobre os progressos realizados pelo Montenegro⁶⁵ rumo à adesão, a Comissão observou apenas progressos reduzidos na luta contra a corrupção e afirmou que esta prevalece em muitos setores e continua a ser motivo de preocupação. Entre outros factos, os relatórios mencionam a divulgação por um empresário, em 2019, de gravações de vídeo secretas – e, mais tarde, gravações de áudio e documentos secretos – que implicavam muitas figuras públicas de instituições fundamentais do Estado em alegados escândalos de financiamento partidário ilegal e suborno.

64 Na Albânia, a agência responsável pelos contratos públicos indica que o número de procedimentos de negociação sem publicação prévia de anúncio diminuiu significativamente nos últimos anos. Contudo, os representantes das empresas e jornalistas entrevistados (ver a lista de reuniões no [anexo II](#)) afirmaram que a corrupção na contratação pública é generalizada, com indicações claras de captura do Estado: os procedimentos não têm muitas vezes uma verdadeira concorrência, os preços de oferta para obras públicas são inflacionados e a contratação relativa a acordos de concessão é pouco transparente.

65 Os indicadores de corrupção da Transparência Internacional e do Banco Mundial (ver [figura 9](#)) confirmam que, apesar de anos de ação reformista da UE, a captura do Estado e a corrupção generalizada não foram contidas. O Tribunal considera que, para ter um impacto significativo, a UE necessita de uma ação coordenada e simultânea num vasto conjunto de domínios de intervenção relacionados com o Estado de

⁶³ Comissão Europeia, *Serbia 2020 report*, p. 29.

⁶⁴ Comentário do presidente da Transparency Serbia após a divulgação do relatório de 2020.

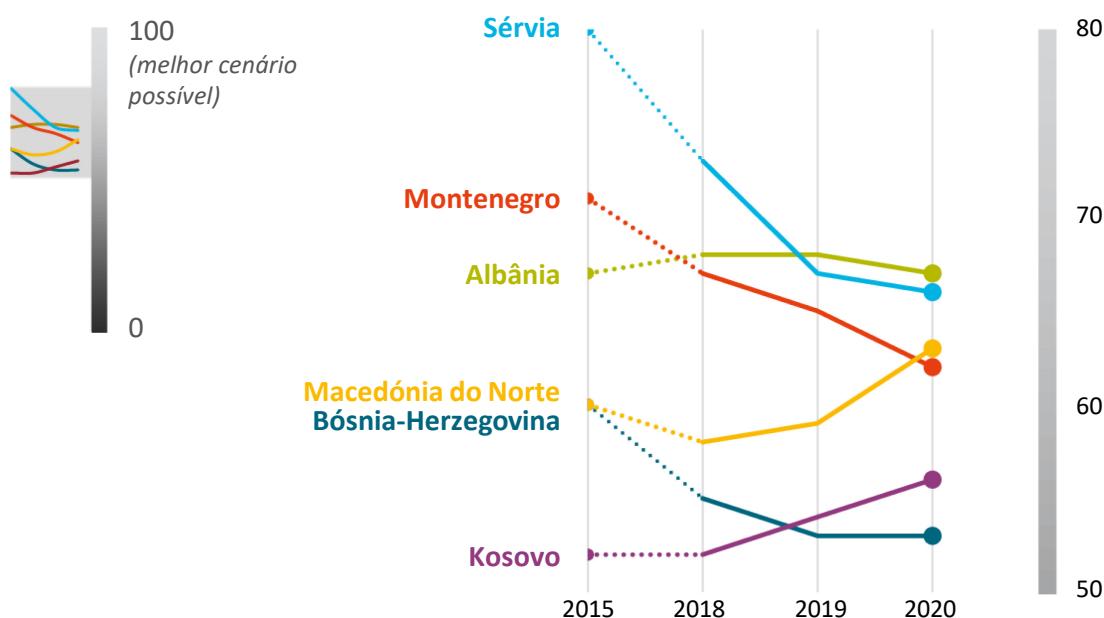
⁶⁵ Relatórios de 2019 e 2020 relativos ao Montenegro.

direito⁶⁶. A divisão dos capítulos de negociação em grupos (avaliação paralela dos capítulos 23 – Sistema judicial e direitos fundamentais, 24 – Justiça, liberdade e segurança, 5 – Contratos públicos, 18 – Estatísticas e 32 – Controlo financeiro, além de critérios económicos, do funcionamento das instituições democráticas e da reforma da administração pública), em 2020, deverá permitir essa estratégia⁶⁷ e é, por conseguinte, um passo na direção certa. Porém, esta mudança aplica-se apenas ao Montenegro e à Sérvia, os dois países atualmente em negociações, e ainda não foi posta em prática.

Liberdade de expressão

Figura 10 – Indicadores selecionados sobre a liberdade de expressão

Freedom House
Índice de liberdade no mundo*

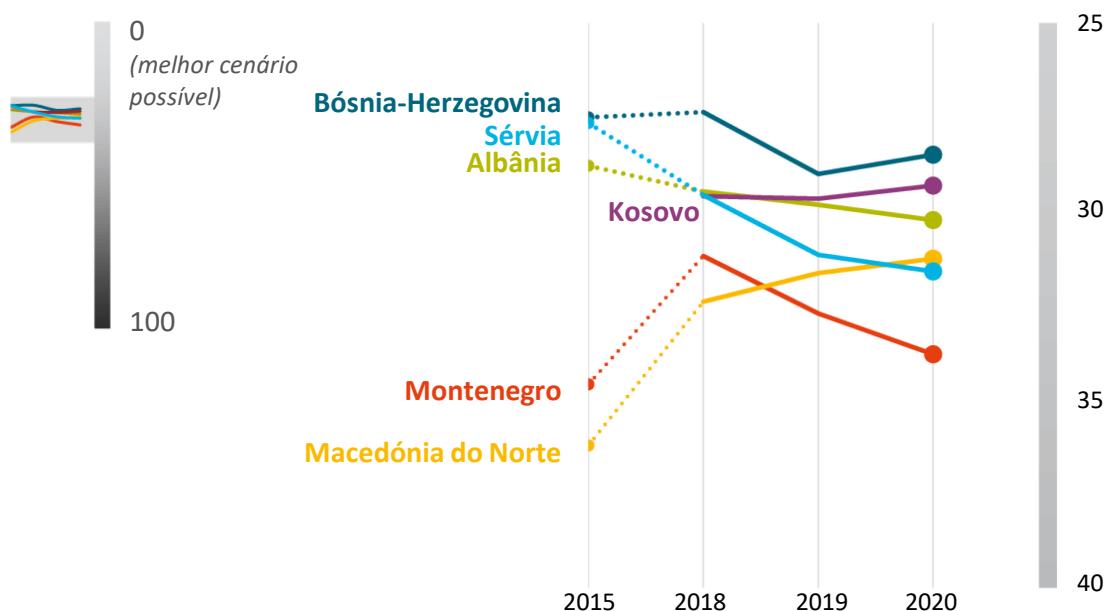


* Este índice contém várias componentes, mas o TCE considera que todas têm conotações associadas à liberdade de expressão.

⁶⁶ Ver, por exemplo, Marko Kmezić e Florian Bieber, *Protecting the rule of law in EU Member States and Candidate Countries*, em particular o capítulo 4, "Ways forward".

⁶⁷ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: *Reforçar o processo de adesão – Uma perspetiva credível de adesão à UE para os Balcãs Ocidentais*, COM(2020) 57 final, anexo técnico.

Repórteres sem Fronteiras
Índice Mundial da Liberdade de Imprensa



Fonte: TCE, com base em dados da [Freedom House](#) e do [Índice Mundial da Liberdade de Imprensa](#) da Repórteres sem Fronteiras.

66 De acordo quer com a Freedom House, quer com a Repórteres sem Fronteiras, não têm existido melhorias no domínio da liberdade de expressão, com exceção da Macedónia do Norte e do Kosovo. Os relatórios anuais mais recentes da Comissão sobre o alargamento mostram que a Bósnia-Herzegovina, o Montenegro e a Sérvia não realizaram progressos desde 2015 (ver [figura 7](#)).

67 Os ataques aos jornalistas constituem um problema grave em toda a região⁶⁸. Os jornalistas e os meios de comunicação social continuam a ser visados através de intimidação, ameaças nas redes sociais e ataques físicos, mas as investigações e ações penais têm sido lentas. O panorama dos meios de comunicação social mantém-se altamente polarizado e os mecanismos de autorregulação continuam a ser fracos. O volume crescente de desinformação em toda a região, muitas vezes disseminada por meios de comunicação social apoiados pelo Estado⁶⁹, polariza ainda mais a sociedade, principalmente durante as campanhas eleitorais.

68 Mesmo na Albânia, que registou os maiores progressos no domínio da independência do sistema judicial, a perturbação no sistema provocada pela escala e

⁶⁸ [Human Rights Watch: Attacks on journalists still a problem in the Western Balkans](#).

⁶⁹ [Euractiv, In Serbia, fake news is spread by state-backed media](#), 4.5.2021.

pelo ritmo lento da verificação afetou o apoio público às reformas neste domínio, devido a uma acumulação crescente de processos, e pode pôr em causa a percepção da sua legitimidade. A percentagem de cidadãos albaneses que acreditam que as reformas terão um impacto positivo diminuiu de 71% em 2016 para 53% em 2019, e os que consideram que as reformas estão a ser adequadamente executadas diminuíram de 46% para 32% no mesmo período⁷⁰. O público albanês obtém informação principalmente através dos meios de comunicação social tradicionais⁷¹, que são vistos como entidades com interesses ocultos e podem, por conseguinte, desvalorizar ou acentuar escândalos de corrupção consoante as suas afinidades políticas ou empresariais. Este facto também pode pôr em causa a percepção da legitimidade das reformas.

69 As OSC que o Tribunal entrevistou chamaram a atenção para a necessidade de uma comunicação estratégica que vise clarificar os efeitos positivos das reformas e explicar que, enquanto a perturbação será temporária, a reestruturação das instituições produzirá benefícios duradouros. A comunicação eficaz dos objetivos da UE ao público requer uma cooperação e coordenação contínuas entre os governos e a sociedade civil.

70 A UE apoiou o desenvolvimento de um quadro de cooperação formal entre os governos e a sociedade civil que está atualmente em vigor em todos os países dos Balcãs Ocidentais. No entanto, a sociedade civil não desempenha neste momento um papel suficientemente significativo na elaboração de políticas e na tomada de decisões. Com exceção da Macedónia do Norte (e, em certa medida, do Montenegro), onde, segundo a delegação da UE, houve melhorias recentes no ambiente em que a sociedade civil opera, as OSC da região continuam a não ter voz. Os intervenientes que o Tribunal entrevistou na Albânia e a na Sérvia confirmaram que as consultas são ocasionais e que as recomendações da sociedade civil são frequentemente ignoradas nas versões finais dos documentos. Estes intervenientes gostariam de reforçar a sua colaboração com as delegações da UE, a comunidade dos meios de comunicação social independentes e os jornalistas de investigação, a fim de, nomeadamente, acompanhar a execução das reformas e o seu efeito na evolução da corrupção e alertar a opinião pública e os governos da região.

⁷⁰ IDM, *Public Opinion Poll: Trust in Governance 2019*.

⁷¹ *Idem*.

Conclusões e recomendações

71 A principal conclusão da presente auditoria sobre a eficácia do apoio da UE ao Estado de direito nos Balcãs Ocidentais é a de que a ação da União contribuiu para reformas em domínios técnicos, como a eficiência do sistema judicial e a elaboração de legislação pertinente, mas, num contexto de vontade política insuficiente, teve globalmente pouco impacto na prossecução de reformas fundamentais no Estado de direito na região.

72 Não obstante algumas evoluções positivas recentes, principalmente na Albânia e na Macedónia do Norte, a Comissão e outras organizações internacionais indicam que os progressos são reduzidos em matéria de Estado de direito. Subsistem problemas fundamentais em domínios como a independência do sistema judicial, a concentração de poder, a interferência política e a corrupção, que exigem esforços suplementares de promoção de reformas (ver pontos **57** a **58** e **68**).

Recomendação 1 – Reforçar o mecanismo para a promoção de reformas no Estado de direito no processo de alargamento

A Comissão deve reforçar o seu método de incentivo e apoio a reformas fundamentais no processo de alargamento. Em particular, deve concentrar-se na definição de metas estratégicas para cada país do alargamento, estabelecendo indicadores de impacto finais em domínios fundamentais do Estado de direito, como a independência do sistema judicial, a liberdade de expressão, a luta contra a corrupção e a captura do Estado, juntamente com etapas intermédias para acompanhar os progressos no cumprimento das metas.

Prazo: dezembro de 2022

73 O Tribunal concluiu que, através da estratégia de dar prioridade aos aspetos fundamentais e, desde 2020, da divisão dos capítulos de negociação em grupos, a Comissão aumentou a ênfase colocada no Estado de direito nos Balcãs Ocidentais e, em geral, traduziu as prioridades políticas da UE para o Estado de direito em ações específicas ao abrigo do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão (IPA) (ver pontos **25** a **27**).

74 Outras organizações internacionais, grupos de reflexão e organizações da sociedade civil (OSC) identificaram os mesmos domínios prioritários que a Comissão para o Estado de direito. O Tribunal constatou, contudo, que o apoio da UE à ação da

sociedade civil nesta matéria é insuficiente para dar resposta às necessidades do setor e o seu impacto não é devidamente acompanhado. Por exemplo, a Comissão abdicou do indicador do IPA II para acompanhar a participação da sociedade civil no processo de reforma e, por conseguinte, não comunica os progressos realizados nesta matéria (ver pontos [28](#) a [31](#)).

75 Um ambiente favorável aos meios de comunicação social e à sociedade civil pode ajudar a divulgar e clarificar os objetivos e os resultados da ação da União, explicar a via para a adesão à UE e promover os princípios democráticos da União. O Tribunal concluiu que a liberdade de expressão é o domínio que menos evoluiu nos seis países e, em alguns países, o apoio público às reformas necessárias para a adesão está a diminuir (ver pontos [68](#) a [70](#)).

Recomendação 2 – Intensificar o apoio às organizações da sociedade civil envolvidas nas reformas no Estado de direito e à independência dos meios de comunicação social

A Comissão e o Serviço Europeu para a Ação Externa devem intensificar o seu apoio às organizações independentes da sociedade civil e aos jornalistas independentes.

Devem, nomeadamente:

- a) dar prioridade ao apoio à independência dos meios de comunicação social e a OSC ativas no domínio do Estado de direito, reservando financiamento do IPA III para OSC ao abrigo de ações relativas ao Estado de direito;
- b) prever apoio financeiro a longo prazo às OSC e organizações de comunicação social independentes, de uma forma que não se baseie exclusivamente no financiamento de projetos;
- c) ajudar a sociedade civil e as organizações de comunicação social independentes, de modo a permitir-lhes desenvolverem instrumentos específicos para acompanhar a evolução da corrupção;
- d) acompanhar o contributo das OSC para as reformas no Estado de direito através de indicadores específicos.

Prazo: dezembro de 2022

76 Embora a Comissão tenha reconhecido que a capacidade administrativa e a vontade política são os principais domínios de risco na execução dos projetos do IPA, o Tribunal não encontrou medidas específicas para atenuar esses riscos. Em especial, os

principais riscos não são utilizados para determinar condições prévias para o financiamento ou a execução dos projetos, pelo que não contribuem para a conceção de medidas de atenuação concretas. Além disso, as delegações da UE raramente aproveitaram a possibilidade de suspender o apoio financeiro do IPA quando as reformas não avançam de forma satisfatória. O IPA II carece de cláusulas de condicionalidade estrita adequadas que associem diretamente a estagnação das reformas no Estado de direito a consequências no financiamento de outros setores. A proposta legislativa da Comissão relativa ao Regulamento IPA III reforça a condicionalidade. No entanto, o projeto de regulamento não estabelecia claramente de que forma a condicionalidade afetará a concessão de financiamento (ver pontos 34 a 35 e 38 a 41).

77 O Tribunal concluiu também que, sempre que o Conselho aplicou a condicionalidade política sob a forma da cláusula de equilíbrio global, os países parceiros foram induzidos a fazer avançar os seus programas de reforma. Surgiram divergências entre a Comissão e o Conselho sobre em que medida um país parceiro cumpriu a cláusula. Na opinião do Tribunal, esta situação ameaça os efeitos de incentivo da condicionalidade (ver pontos 41 a 45).

Recomendação 3 – Reforçar a utilização da condicionalidade no IPA III

A Comissão deve associar o desembolso de financiamento do IPA III em domínios não relacionados com o Estado de direito (por exemplo, o desenvolvimento rural e as infraestruturas) a progressos no âmbito do Estado de direito.

Prazo: dezembro de 2022

78 O Estado de direito abrange vários domínios transversais interligados. A metodologia para o alargamento adotada em 2020 constitui um passo na direção certa, uma vez que implica a divisão dos capítulos de negociação em grupos e, por conseguinte, permite à Comissão abordar simultaneamente todos os domínios relacionados com o Estado de direito durante as negociações de adesão. Porém, a nova metodologia é demasiado recente para produzir resultados visíveis e aplica-se apenas aos países em negociação. Devido à natureza transversal do Estado de direito, as deficiências generalizadas a este respeito podem afetar negativamente as ações da UE financiadas noutros setores do IPA (ver ponto 65).

79 A maior parte dos projetos concluídos concretizou as realizações pretendidas e cerca de metade alcançou os efeitos previstos. No que diz respeito aos projetos em curso, ainda é muito cedo para fazer uma avaliação, devido a prolongamentos dos mesmos, ou não é possível medir os progressos porque faltam informações sobre o desempenho ou estas têm uma qualidade insuficiente. Nos casos em que foi realizado, o acompanhamento orientado para os resultados ajudou a destacar resultados dos projetos e melhorar a sua execução. Globalmente, o Tribunal concluiu que a assistência do IPA contribuiu para a melhoria da eficiência do sistema judicial e foi fundamental para aplicar o quadro legislativo e promover uma estratégia proativa na luta contra a corrupção (ver pontos [47](#) a [51](#)).

80 Os principais obstáculos à sustentabilidade dos projetos são a baixa capacidade financeira e institucional e a falta de vontade política. Poucos projetos do IPA são assumidos pelas autoridades nacionais e, por conseguinte, os projetos podem não ser financeiramente sustentáveis após o final do apoio da UE. Além disso, os progressos modestos registados no Estado de direito durante os últimos 20 anos ameaçam a sustentabilidade global do apoio da União, uma vez que suscitam dúvidas sobre a credibilidade do processo de adesão. A prestação de informações sobre os ensinamentos retirados pode ajudar a identificar problemas de desempenho e obstáculos à sustentabilidade dos resultados, mas, geralmente, não faz parte da conceção dos projetos (ver pontos [52](#) a [56](#)).

Recomendação 4 – Reforçar a comunicação de informações e o acompanhamento dos projetos

A Comissão deve:

- a) construir quadros lógicos adequados para todos os projetos pertinentes financiados pelo IPA, nomeadamente indicadores de realizações e de efeitos claramente definidos, utilizando valores de referência e metas;
- b) aumentar o recurso a missões de acompanhamento orientadas para os resultados de projetos financiados pelo IPA III no domínio do Estado de direito;
- c) incluir uma secção sobre os "ensinamentos retirados" em todos os relatórios finais dos projetos, com conclusões e recomendações para melhorar a sustentabilidade dos resultados de projetos futuros.

Prazo: dezembro de 2022

O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Bettina Jakobsen, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, em 9 de novembro de 2021.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Anexos

Anexo I – Projetos auditados – Realizações e efeitos

Nº	País	Designação do projeto	Projeto em curso/sem relatório final		Realizações concretizadas?	Efeitos alcançados?		
			Sem indicadores mensuráveis					
			Não aplicável	Progressos suficientes em 1/2021				
1	Albânia	Contrato de reforma setorial para a luta contra a corrupção na Albânia	Projeto em curso/sem relatório final Sem indicadores mensuráveis		●○●○	●○●○		
2	Albânia	Operação de monitorização internacional; apoio ao processo de reavaliação temporária de juízes e procuradores na Albânia	Projeto em curso/sem relatório final Sem indicadores mensuráveis		●○●○	●○●○		
3	Albânia	Apoio à elaboração, coordenação e execução de políticas anticorrupção	Projeto em curso/sem relatório final Sem indicadores mensuráveis		●○●○	●○●○		
4	Albânia	EURALIUS IV – Consolidação do sistema judicial na Albânia	Projeto em curso/sem relatório final Sem indicadores mensuráveis		●○●○	●○●○		
5	Bósnia-Herzegovina	EU4Justice – Apoio à luta contra a criminalidade organizada e a corrupção na Bósnia-Herzegovina	Projeto em curso/sem relatório final Sem indicadores mensuráveis		●○●○	●○●○		
6	Bósnia-Herzegovina	Construção e reconstrução de tribunal municipal, tribunal de primeira instância e delegação do Ministério Público em Tuzla	Projeto em curso/sem relatório final Sem indicadores mensuráveis		●○●○	●○●○		
7	Bósnia-Herzegovina	Construção de um sistema judicial eficaz e acessível aos cidadãos	Projeto em curso/sem relatório final Sem indicadores mensuráveis		●○●○	●○●○		
8	Kosovo	Reforço da eficiência, responsabilização e transparência do sistema judicial e do Ministério Público no Kosovo	Projeto em curso/sem relatório final Sem indicadores mensuráveis		●○●○	●○●○		
9	Kosovo	Reforço do apoio às instituições do Kosovo na luta contra a criminalidade organizada, a corrupção e o extremismo violento	Projeto em curso/sem relatório final Sem indicadores mensuráveis		●○●○	●○●○		
10	Montenegro	Apóio da UE ao Estado de Direito II (EUROL II)	Projeto em curso/sem relatório final Sem indicadores mensuráveis		●○●○	●○●○		
11	Macedónia do Norte	Apoio à reforma do setor da justiça	Projeto em curso/sem relatório final Sem indicadores mensuráveis		●○●○	●○●○		
12	Sérvia	Eficiência judicial	Projeto em curso/sem relatório final Sem indicadores mensuráveis		●○●○	●○●○		
13	Sérvia	Prevenção e luta contra a corrupção	Projeto em curso/sem relatório final Sem indicadores mensuráveis		●○●○	●○●○		
14	Sérvia	Reforço de capacidades do Ministério da Justiça em conformidade com os requisitos do processo de negociações da adesão à UE	Projeto em curso/sem relatório final Sem indicadores mensuráveis		●○●○	●○●○		
15	Sérvia	UE for Serbia – Apoio ao Conselho Superior da Magistratura	Projeto em curso/sem relatório final Sem indicadores mensuráveis		●○●○	●○●○		
16	Sérvia	Reconstrução do edifício da Academia Judicial em Belgrado	Projeto em curso/sem relatório final Sem indicadores mensuráveis		●○●○	●○●○		
17	Sérvia	Reforço das capacidades de controlo interno na luta contra a corrupção no Ministério do Interior	Projeto em curso/sem relatório final Sem indicadores mensuráveis		●○●○	●○●○		
18	Plurinacional	Instrumento Horizontal da União Europeia e do Conselho da Europa para os Balcãs Ocidentais e a Turquia	Projeto em curso/sem relatório final Sem indicadores mensuráveis		●○●○	●○●○		
19	Plurinacional	Apoio aos meios de comunicação social independentes e à sociedade civil nos Balcãs Ocidentais e na Turquia	Projeto em curso/sem relatório final Sem indicadores mensuráveis		●○●○	●○●○		
20	Plurinacional	Combate à criminalidade grave nos Balcãs Ocidentais	Projeto em curso/sem relatório final Sem indicadores mensuráveis		●○●○	●○●○		

Fonte: TCE.

Anexo II – Lista de partes interessadas entrevistadas (por videoconferência)

Videoconferência
DG NEAR
SEAE
ALBÂNIA
Delegação da UE: diálogo sobre políticas e perspetivas políticas
Delegação da UE: projetos incluídos na amostra
Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID)
Programa dos Estados Unidos para o Desenvolvimento, a Assistência e a Formação na Ação Penal no Estrangeiro (OPDAT)
Conselho da Europa
União das Câmaras de Comércio
Rede de Jornalismo de Investigação dos Balcãs (BIRN)
Institute for Democracy and Mediation (IDM)
Centro Nacional de Recursos de Formação e Assistência Técnica da Albânia (ANTTARC)
Partners Albania
Agência de Apoio à Sociedade Civil (AMSHC)
Escola de Magistrados
Ministério da Justiça
Conselho Superior da Magistratura
Câmaras de Comércio alemãs
Câmaras de Comércio italianas
Grupo de ação contra a corrupção
Procurador Especial
Inspeção Superior de Declaração e Auditoria de Ativos e Conflitos de Interesses (HIDAACI)

Videoconferência	
BÓSNIA-HERZEGOVINA	
Delegação da UE: projetos incluídos na amostra	
SÉRVIA	
Delegação da UE: diálogo sobre políticas e perspetivas políticas	
Delegação da UE: projetos incluídos na amostra	
Ministério da Integração Europeia/Coordenador Nacional do IPA	
Consultor de imprensa do primeiro-ministro	
Conselho da Europa	
Câmaras de Comércio sérvias	
Câmaras de Comércio alemãs	
Rede de Jornalismo de Investigação dos Balcãs (BIRN)	
Centro de Investigação, Transparência e Responsabilização (CRTA)	
Convenção Nacional sobre a União Europeia (NKEU)	
Ministério da Justiça – Setor da Integração Europeia e dos Projetos Internacionais	
Agência para a Prevenção da Corrupção	
Ministério da Justiça – ministro-adjunto para o Sistema Judicial	
Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (USAID)	
Procuradoria-Geral da República	
Secretariado do Conselho Superior da Magistratura	
Academia Judicial	
Antigo Gabinete para a Cooperação com a Sociedade Civil	
Procurador anticorrupção	
Ministério do Interior – Serviço de Auditoria Interna, Departamento Anticorrupção	

Glossário, siglas e acrónimos

Acompanhamento orientado para os resultados: análise, por peritos independentes, das realizações e dos efeitos de projetos em curso, com base em critérios como a relevância, a eficiência, a eficácia, o impacto e a sustentabilidade.

AEA: Acordo de Estabilização e de Associação, um acordo que a UE celebra separadamente com cada um dos países dos Balcãs Ocidentais como parte do processo de estabilização e de associação.

Efeito: uma mudança imediata ou a mais longo prazo, intencional ou não, suscitada por um projeto, por exemplo os benefícios resultantes de uma mão-de-obra mais qualificada.

GRECO: Grupo de Estados contra a Corrupção, o órgão do Conselho da Europa que acompanha o cumprimento das normas anticorrupção da organização pelos Estados-Membros.

IPA: Instrumento de Assistência de Pré-Adesão, o instrumento da UE para reforçar a capacidade técnica e administrativa nos países candidatos e potencialmente candidatos.

OSC: organização da sociedade civil

Processo de estabilização e de associação: política da UE para os países dos Balcãs Ocidentais, que visa desencadear reformas que permitam a esses países, no futuro, tornarem-se Estados-Membros.

Quadro lógico: ferramenta de planeamento pormenorizado que abrange a execução, a gestão, o acompanhamento e a avaliação de um projeto.

Realização: algo produzido ou alcançado por um projeto, por exemplo a organização de um curso de formação ou a construção de uma estrada.

SEAE: Serviço Europeu para a Ação Externa

Respostas da Comissão e do SEAE

<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=60343>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=60343>

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 III – Ações externas, segurança e justiça, presidida pelo Membro do TCE Bettina Jakobsen. A auditoria foi realizada sob a responsabilidade do Membro do TCE Juhan Parts, com a colaboração de Ken Marti Vaher, chefe de gabinete, e Margus Kurm, assessor de gabinete; Alejandro Ballester Gallardo, responsável principal; Theodoros Orfanos, responsável de tarefa; Naiara Zabala Egiraun e Flavia Di Marco, auditores. Thomas Everett prestou assistência linguística.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2022.

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) é aplicada pela [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 \(CC BY 4.0\)](#). Nos termos da mesma, é permitida a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as alterações. Esta reutilização não pode distorcer o significado original ou a mensagem dos documentos. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário salvaguardar o respeito por direitos adicionais 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 4: ícones elaborados por [Pixel perfect de flaticon.com](#).

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, não sendo permitido reutilizá-los.

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 Tribunal de Contas Europeu

O logótipo do Tribunal de Contas Europeu não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

PDF	ISBN 978-92-847-7186-8	1977-5822	doi:10.2865/407807	QJ-AB-21-028-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-7205-6	1977-5822	doi:10.2865/934	QJ-AB-21-028-PT-Q

O Estado de direito é um dos valores comuns dos Estados-Membros da UE, consagrado no artigo 2º do Tratado da União Europeia. É também uma condição essencial e necessária para a adesão à União. O Tribunal verificou se o apoio da UE ao Estado de direito nos seis países dos Balcãs Ocidentais que pretendem aderir à União foi eficaz. Constatou que a ação da UE, embora tenha contribuído para reformas em domínios técnicos e operacionais, como a melhoria da eficiência do sistema judicial e a elaboração de legislação pertinente, teve, em geral, pouco impacto em reformas fundamentais no Estado de direito na região. O Tribunal recomenda que a Comissão deve reforçar o mecanismo para a promoção de reformas no Estado de direito; intensificar o apoio às organizações da sociedade civil e às organizações de comunicação social independentes; reforçar a utilização da condicionalidade; reforçar a comunicação de informações e o acompanhamento dos projetos.

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/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: [@EUAuditors](https://twitter.com/EUAuditors)