

❖ DOCUMENTO DE ANÁLISE N.º 1/2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – FINANCIAMENTO DA UE ATRAVÉS DA POLÍTICA DE COESÃO E DO MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA

8 de dezembro de 2022

ACORDO DE GESTÃO – APOIO FINANCEIRO – GESTÃO DIRETA – GESTÃO PARTILHADA – FINANCIAMENTO – INSTRUMENTO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA – MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – POLÍTICA DE COESÃO – QUADRO FINANCEIRO PLURIANUAL¹

SUMÁRIO

1. Este documento apresenta uma análise comparativa entre os fundos da política de coesão do período de 2021-2027 e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR), a fim de contribuir para os quadros financeiros plurianuais (QFP) pós-2027. O Tribunal examinou as semelhanças e as diferenças entre os dois instrumentos, com particular incidência no quadro global, na governação e nos acordos de gestão.
2. Em julho de 2020, o Conselho Europeu aprovou o Instrumento de Recuperação da União Europeia (IRUE), um instrumento temporário destinado a atenuar o impacto da pandemia de COVID-19 nos cidadãos e nas empresas e a reforçar a resiliência da UE e dos seus Estados-Membros a choques futuros. O MRR, um mecanismo ao abrigo do qual os Estados-Membros se podem candidatar a subvenções e empréstimos, representa a maior parte das despesas no âmbito do IRUE. Espera-se que os Estados-Membros utilizem o MRR para financiar reformas ligadas mais diretamente às recomendações específicas por país (REP) emitidas no âmbito do Semestre Europeu, mas também investimentos, à imagem da política de coesão. Esta situação pode fazer com que o financiamento global da UE aumente de cerca de 1% para um máximo de 3% do Produto Interno Bruto (PIB) da União nos próximos anos.
3. O apoio financeiro ao abrigo do MRR é concedido através de subvenções, como na maioria dos programas da política de coesão, e também através de empréstimos que têm de ser reembolsados pelos Estados-Membros. O financiamento da política de coesão é afetado aos Estados-Membros através de um método que tem em conta as disparidades regionais. No entanto, na distribuição do apoio financeiro do MRR, essas disparidades não são tidas em consideração.

¹ Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

4. O MRR funciona em paralelo com os mecanismos de financiamento da política de coesão da UE, o que permite aos Estados-Membros escolherem financiar os investimentos com recurso ao MRR ou aos fundos da política de coesão. O MRR é executado em regime de gestão direta, enquanto os fundos da política de coesão são executados em regime de gestão partilhada. Assim, a UE e as autoridades dos Estados-Membros têm responsabilidades diferentes em relação a cada fonte de financiamento. Independentemente da modalidade de gestão, em última instância a Comissão é responsável pela execução do orçamento da UE. A estrutura de governação em vários níveis e o princípio de parceria aplicável aos fundos da política de coesão não se aplicam ao MRR. A participação das autoridades locais e regionais, dos parceiros económicos e sociais e das organizações da sociedade civil não é exigida na mesma medida que para os fundos da política de coesão.
5. O número e a fundamentação dos documentos de programação para os dois instrumentos diferem consideravelmente, tal como os procedimentos de aprovação e avaliação. A coordenação da execução paralela faz parte do exercício de programação de ambos os instrumentos e os Estados-Membros devem assegurar que os dois se complementam em vez de se duplicarem. Durante o período de 2014-2020, o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e o Fundo de Coesão disponibilizaram o equivalente a cerca de 10% do investimento público total na UE-27. No atual período de programação, o MRR aumentará ainda mais a percentagem dos investimentos públicos financiados pela União nos Estados-Membros. Nos casos em que esta percentagem já seja elevada, o financiamento adicional do MRR pode exercer uma pressão ainda maior sobre a capacidade dos Estados-Membros de despenderem os fundos ao seu dispor.
6. Os Estados-Membros devem fornecer à Comissão estimativas de custos relativas às medidas incluídas nos seus planos de recuperação e resiliência (PRR). A Comissão verifica a razoabilidade e plausibilidade destas estimativas ao avaliar os planos, mas os pagamentos do MRR não estão relacionados com estes custos. Este facto tem um impacto significativo na forma como as intervenções são programadas e planeadas nos Estados-Membros, os progressos são acompanhados e comunicados à Comissão e os desembolsos são realizados mediante o cumprimento satisfatório de marcos e metas. Todavia, ainda não é claro até que ponto o financiamento do MRR enquanto tal se baseia mais no desempenho do que os fundos da política de coesão. Os fundos do MRR são também desembolsados sob condições de pagamento mais flexíveis do que a grande maioria das despesas ao abrigo dos fundos da política de coesão.

7. Os dois instrumentos são também regidos por disposições diferentes no que se refere a acompanhamento, elaboração de relatórios e avaliação. O acompanhamento do MRR baseia-se no cumprimento de marcos e metas, ao passo que, na política de coesão, as informações sobre o desempenho não são tidas em conta para a comunicação de informações financeiras. Em ambos os instrumentos, para efeitos de acompanhamento, a maioria dos indicadores utilizados é específica de cada programa e de cada PRR nacional, não sendo usados indicadores comuns aplicáveis transversalmente. No entanto, não é possível agregar estes indicadores para medir o desempenho ao nível da UE ou fazer comparações entre os diferentes programas da política de coesão e entre estes e os PRR. As avaliações agendadas para ambos os instrumentos em 2024 têm de ser estreitamente coordenadas, também com a análise intercalar da política de coesão em 2025, para a elaboração do quadro da política de coesão pós-2027.
8. Ao nível da UE, as disposições de controlo e auditoria do MRR centram-se no cumprimento satisfatório de marcos e metas. Para os fundos da política de coesão, os mecanismos de controlo e auditoria ao nível da Comissão e dos Estados-Membros centram-se principalmente na regularidade das despesas efetuadas, quando estas são reembolsadas com base em custos reais. No que diz respeito ao MRR, a Comissão deve assegurar que os interesses financeiros da UE são protegidos com eficácia. Para o efeito, deve receber dos Estados-Membros garantias suficientes de que o MRR é executado em conformidade com a legislação da UE e nacional. Além disso, os Estados-Membros devem recolher dados sobre os destinatários finais dos fundos e uma lista das medidas financiadas para fins de auditoria e controlo.
9. O presente documento comparativo é uma análise, não uma auditoria. Nos próximos anos, a aplicação simultânea dos programas da política de coesão e do MRR mostrará de que forma as diferenças no quadro regulamentar afetam a execução e os resultados.

❖ RELATÓRIO ESPECIAL N.º 2/2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – ADAPTAÇÃO DAS REGRAS DA POLÍTICA DE COESÃO PARA REAGIR À COVID-19: MAIOR FLEXIBILIDADE NA UTILIZAÇÃO DOS FUNDOS, MAS IMPORTA REFLETIR SOBRE A POLÍTICA DE COESÃO COMO INSTRUMENTO DE RESPOSTA A SITUAÇÕES DE CRISE

7 de dezembro de 2022

APOIO A EMPRESAS – ASSISTÊNCIA À RECUPERAÇÃO PARA A COESÃO E OS TERRITÓRIOS DA EUROPA (REACT-EU) – COVID-19 – FINANCIAMENTO – FUNDOS – INICIATIVA DE INVESTIMENTO DE RESPOSTA AO CORONAVÍRUS (CRII) – PANDEMIA – POLÍTICA DE COESÃO – SAÚDE²

SUMÁRIO

1. Desde o início de 2020, a União Europeia (UE) adotou um vasto conjunto de medidas para fazer face aos desafios colocados pela pandemia de COVID-19. A política de coesão contribuiu para esta resposta através de três atos legislativos que alteraram as regras do período de programação de 2014-2020. Em março de 2020, a Comissão lançou a Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus (CRII), que introduziu simplificações, liquidez e medidas de flexibilidade. Em abril de 2020, a Iniciativa de Investimento de Resposta ao Coronavírus + (CRII+) veio reforçar as flexibilidades introduzidas em março, além de prever a possibilidade de cofinanciamento da UE a 100% durante um ano. Em dezembro de 2020, a Assistência à Recuperação para a Coesão e os Territórios da Europa (REACT-EU) concedeu 50,4 mil milhões de euros aos Estados-Membros como reforço do financiamento da política de coesão de 2014-2020.
2. A auditoria do Tribunal examinou se a Comissão adaptou corretamente as regras da política de coesão de 2014-2020 através das iniciativas CRII/CRII+ e REACT-EU para proporcionar maior flexibilidade aos Estados-Membros na utilização dos fundos da política de coesão em resposta à pandemia de COVID-19. O Tribunal realizou esta auditoria porque foram introduzidas alterações substanciais no quadro jurídico da política de coesão (um dos mais importantes domínios de intervenção da UE) e há interesse público em saber se as medidas ajudaram os Estados-Membros a fazer face à pandemia. A data de elaboração do relatório permite à Comissão ter em conta as conclusões tanto a tempo da avaliação *ex post* do período de programação de 2014-2020 como da elaboração do quadro da política de coesão para o período pós-2027.

² Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

3. O Tribunal concluiu que, de um modo geral, a Comissão adaptou corretamente as regras da política de coesão de 2014-2020 de forma a que os Estados-Membros pudessem utilizar os respetivos fundos com maior flexibilidade. A UE reagiu prontamente, após a grande eclosão da pandemia na Europa, em março de 2020, adotando medidas legislativas em menos de dois meses para mobilizar os fundos não utilizados através das iniciativas CRII/CRII+ e, em menos de um ano, para disponibilizar recursos complementares através da REACT-EU. Estas medidas alteraram algumas das principais características da política de coesão, como a ênfase nas regiões menos desenvolvidas. Os Estados-Membros com mais fundos disponíveis em 2020 estavam em melhor posição para utilizar as medidas das iniciativas CRII/CRII+. Por outro lado, a REACT-EU distribuiu recursos suplementares a todos os Estados-Membros para utilizar até 2023, concedendo, efetivamente, um "financiamento intercalar" entre os períodos de 2014-2020 e de 2021-2027.
4. Ao permitirem a reorientação dos recursos e o cofinanciamento da UE a 100%, as iniciativas CRII/CRII+ mantiveram as despesas da política de coesão no período de 2014-2020 controladas, num momento em que a pandemia estava a afetar gravemente a atividade económica normal. Os novos recursos significativos atribuídos pela REACT-EU permitiram aos Estados-Membros financiarem investimentos adicionais, mas também aumentaram a pressão para utilizarem os fundos. Estas alterações no quadro jurídico exigiram trabalhos de programação adicionais, o que aumentou o volume de trabalho administrativo das autoridades de gestão e contribuiu para os atrasos no arranque do período de 2021-2027.
5. A Comissão prestou assistência oportuna aos Estados-Membros para a execução das iniciativas CRII/CRII+ e REACT-EU. Melhorou o prazo para o tratamento e a aprovação das alterações dos programas no caso das iniciativas CRII/CRII+, embora tenha falhado por pouco o objetivo definido no regulamento no que diz respeito à REACT-EU.
6. A análise do Tribunal demonstrou que as flexibilidades das iniciativas CRII/CRII+ em matéria de transferências resultaram em movimentações substanciais de fundos. Os Estados-Membros transferiram cerca de 10% do financiamento da política de coesão (35 mil milhões de euros) entre domínios de investimento e dentro destes. Trata-se de um montante significativo, sobretudo tendo em conta que a pandemia surgiu perto do final do período de programação. Este financiamento adicional foi afetado à saúde e ao apoio às empresas, tendo sido retirado sobretudo dos domínios da energia e ambiente e da investigação e inovação. No caso da REACT-EU, com 86% dos seus recursos programados até junho de 2022, o financiamento está a ser direcionado sobretudo para o emprego, a saúde e o apoio às empresas.

7. O sistema de acompanhamento da Comissão permite o seguimento separado das medidas da REACT-EU, mas não das medidas das iniciativas CRII/CRII+. A Comissão também pode basear-se em indicadores não obrigatórios relativos à COVID-19 para avaliar as concretizações das suas medidas de resposta à crise. No entanto, uma vez que não existem definições comuns, poderá ter dificuldades em interpretar os dados agregados comunicados pelos Estados-Membros.
8. As realizações dos programas operacionais de 2014-2020 serão reunidas na avaliação *ex post* que a Comissão tem de realizar até 31 de dezembro de 2024. Nessa avaliação do período de 2014-2020, a Comissão planeia abranger as iniciativas CRII/CRII+ e REACT-EU, embora não seja obrigatório realizar uma avaliação específica das primeiras.
9. A política de coesão foi muitas vezes utilizada no passado como instrumento de resposta a situações de crise, mas não foram realizadas avaliações formais do impacto a longo prazo desta utilização. As regras aplicáveis ao período de 2021-2027, graças às flexibilidades introduzidas pelas iniciativas CRII/CRII+, facilitarão mais a utilização dos fundos da política de coesão para reagir a acontecimentos imprevistos. Assim, poderá haver o risco de a utilização reiterada da política de coesão para dar resposta a crises ter um impacto sobre o seu objetivo estratégico primário de reforçar a coesão económica e social entre as regiões.
10. O Tribunal recomenda que a Comissão:
 - analise o impacto, nos objetivos a longo prazo da política, da utilização dos fundos da política de coesão para reagir a situações de crise;
 - acompanhe de perto a absorção dos fundos da REACT-EU e, se necessário, preste apoio específico com ênfase nos resultados.

❖ RELATÓRIO ESPECIAL N.º 4/2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – ALIANÇA MUNDIAL CONTRA AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS+: REALIZAÇÕES NÃO CORRESPONDEM ÀS AMBIÇÕES
10 de janeiro de 2023

ALIANÇA MUNDIAL CONTRA AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS – ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS – DESENVOLVIMENTO GLOBAL – EMISSÃO DE GASES COM EFEITO DE ESTUFA – FINANCIAMENTO³

SUMÁRIO

1. Os países menos desenvolvidos e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento são os que menos contribuem para as emissões de gases com efeito de estufa, mas são os mais afetados pelos impactos das alterações climáticas. Em 2007, a UE lançou a iniciativa "Aliança Mundial contra as Alterações Climáticas" para os ajudar a aumentarem a resiliência nesta matéria. Em 2014, a iniciativa entrou numa segunda fase, a Aliança Mundial contra as Alterações Climáticas +, que abrangeu o período entre 2014 e 2020. A UE disponibilizou um financiamento total de 729 milhões de euros para as duas fases.
2. Em 2020, a Comissão decidiu não prosseguir a iniciativa com uma nova fase. Durante o período de 2021-2027, a Comissão financiará as ações de combate às alterações climáticas nos países em desenvolvimento através de apoio temático e geográfico ao abrigo do Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional. A auditoria do Tribunal procurou retirar ensinamentos das duas fases da Aliança Mundial contra as Alterações Climáticas, tanto para as futuras ações no domínio das alterações climáticas como para futuras iniciativas no âmbito do desenvolvimento global. O seu objetivo foi avaliar se as ações alcançaram os resultados pretendidos de forma eficiente e se a Comissão maximizou o valor acrescentado da iniciativa.
3. A conclusão geral do Tribunal é que a iniciativa não demonstrou o seu impacto na resiliência dos países às alterações climáticas. Em termos de eficiência, as ações concluídas produziram globalmente as suas realizações, mas, por vezes, a um custo elevado.
4. A iniciativa não mediu as melhorias na situação dos beneficiários nem se centrou suficientemente nas necessidades das pessoas mais afetadas. Os custos da utilização de novas tecnologias fizeram com que fosse mais difícil às famílias mais pobres beneficiarem do programa. Acresce que poucas ações incluíram atividades especificamente orientadas para as necessidades das mulheres.

³ Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

5. A iniciativa centrou-se no reforço das capacidades institucionais, mas a sustentabilidade foi reduzida devido à elevada rotação do pessoal. Por conseguinte, não aconteceu sistematicamente a evolução esperada, que seria passar do reforço das capacidades e das atividades-piloto para a ampliação das ações de adaptação, de forma a fazê-las chegar a mais beneficiários.
6. Nenhuma das duas fases da Aliança Mundial contra as Alterações Climáticas mobilizou o financiamento adicional esperado dos Estados-Membros e do setor privado. Apesar deste desfasamento significativo no financiamento, a Comissão não reviu os seus objetivos iniciais ambiciosos durante os 15 anos de duração da iniciativa. Além disso, na segunda fase, os critérios de atribuição do financiamento da Comissão fizeram com que os países mais vulneráveis beneficiassem de um apoio proporcionalmente mais reduzido.
7. A Comissão não examinou suficientemente a razoabilidade dos custos orçamentados na maioria das ações incluídas na amostra. Através da sua análise, o Tribunal demonstrou que os custos de gestão das ações apresentavam uma grande variação e eram particularmente elevados na região do Pacífico, tendo constatado que um exame mais pormenorizado dos custos teria permitido à Comissão realizar poupanças.
8. Embora tenha começado em 2007 e apoiado mais de 80 países, a iniciativa foi pouco conhecida tanto entre os países em desenvolvimento como entre os Estados-Membros da UE. Esta falta de conhecimento deveu-se, em parte, ao facto de as ações financiadas não se distinguirem de outras ações da União em matéria de combate às alterações climáticas nos países em desenvolvimento. Acresce que a eficiência da iniciativa foi prejudicada pela complexidade da sua organização, em especial pela duplicação de mecanismos de apoio e fluxos de financiamento.
9. Não haverá novas fases da Aliança Mundial contra as Alterações Climáticas, mas esta iniciativa proporcionou ensinamentos úteis para eventuais novas iniciativas no âmbito do desenvolvimento global que a UE possa lançar no futuro.
10. Com base nestas conclusões, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:
 - a) centrar-se nas pessoas mais afetadas pelas alterações climáticas;
 - b) integrar os ensinamentos retirados nas futuras iniciativas para o desenvolvimento global.

❖ RELATÓRIO ESPECIAL N.º 5/2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – PANORAMA FINANCEIRO DA UE – UMA MANTA DE RETALHOS QUE REQUER MAIS SIMPLIFICAÇÃO E MELHOR PRESTAÇÃO DE CONTAS
17 de janeiro de 2023

FINANCIAMENTO – INSTRUMENTOS DE ASSISTÊNCIA FINANCEIRA – INSTRUMENTOS EXTRAORÇAMENTAIS – ORÇAMENTO DA UNIÃO – PANORAMA FINANCEIRO – PRESTAÇÃO DE CONTAS⁴

SUMÁRIO

1. O panorama financeiro da UE evoluiu ao longo das últimas décadas. O seu principal pilar é o orçamento da União e os instrumentos que estão plenamente integrados neste, mas inclui também instrumentos exteriores ao orçamento da UE. Estes instrumentos, criados recentemente, multiplicaram-se ao longo dos últimos 15 anos, principalmente em reação a diferentes crises, mas também devido a limitações jurídicas e práticas associadas à utilização dos instrumentos existentes. A multiplicação de instrumentos faz com que seja oportuno realizar uma ampla análise do panorama.
2. O grau de eficiência e transparência do panorama financeiro da UE tem atraído muita atenção de partes interessadas da União no contexto de uma eventual reforma institucional. O Parlamento Europeu, em especial, descreve o panorama financeiro da UE como uma galáxia de fundos e instrumentos em torno do orçamento da União.
3. A presente auditoria visou ajudar a compreender a configuração das atuais disposições e identificar a margem existente para simplificar e racionalizar o panorama financeiro da UE, com base numa análise de instrumentos selecionados. O Tribunal analisou se a multiplicação e a diversidade de instrumentos deste panorama têm justificação. Para efeitos da sua auditoria, examinou os motivos da criação de instrumentos exteriores ao orçamento da União. Avaliou também se as disposições em vigor asseguram um controlo público adequado do financiamento das políticas da UE e se estão a ser tomadas medidas adequadas para, no período de 2021-2027, melhorar a integração do panorama financeiro da União.
4. O Tribunal conclui que, mesmo que tenha havido motivos para criar novos tipos de instrumentos, a abordagem fragmentada que norteou a configuração do panorama financeiro da UE deu origem a uma estrutura semelhante a uma manta de retalhos.

⁴ Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

5. O Tribunal constatou que o panorama financeiro da UE é composto por muitos instrumentos, com uma variedade de disposições de governação e fontes de financiamento e diferentes coberturas dos eventuais passivos, gerando assim uma manta de retalhos de componentes diversas. Em geral, havia motivos válidos para a criação destes instrumentos, mas a maioria não seguiu a boa prática de incluir provas claras de que a opção escolhida e a sua configuração eram as mais adequadas.
6. O Tribunal constatou também que a UE introduziu a prestação de contas integrada, mas que esta não abrange todos os instrumentos. O TCE não está mandatado para auditar alguns dos instrumentos extraorçamentais da União. Em alguns deles, existe uma lacuna na auditoria dos seus resultados e não há controlo pelo Parlamento Europeu. Por conseguinte, o panorama financeiro da UE não presta totalmente contas ao público.
7. O Tribunal assinala os progressos recentes na consolidação de vários instrumentos. Todavia, o potencial de simplificação ainda não foi aproveitado ao máximo, especialmente nos instrumentos que prestam assistência financeira.
8. O Tribunal recomenda que a Comissão deve:
 - a) assegurar que qualquer novo instrumento que proponha inclui uma avaliação da configuração e opção escolhidas e partilhar esta boa prática com o Conselho;
 - b) compilar e publicar informações sobre o panorama financeiro global da UE;
 - c) propor a integração do Fundo de Modernização no orçamento da UE;
 - d) propor a integração e consolidação dos instrumentos de assistência financeira existentes.

**❖ RELATÓRIO ESPECIAL N.º 7/2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU –
CONCEÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLO DA COMISSÃO PARA O
MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – NOVO MODELO DE
APLICAÇÃO MANTÉM UMA LACUNA DE GARANTIA E PRESTAÇÃO DE
CONTAS A NÍVEL DA UE, APESAR DOS AMPLOS TRABALHOS PREVISTOS
15 de fevereiro de 2023**

APOIO FINANCEIRO – FINANCIAMENTO – INSTRUMENTO DE RECUPERAÇÃO DA UNIÃO
EUROPEIA – INVESTIMENTO PÚBLICO – MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA –
MODELO DE DESPESA – REGULARIDADE DAS DESPESAS – SISTEMA DE CONTROLO⁵

SUMÁRIO

1. O Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR) é o principal instrumento do Instrumento de Recuperação da União Europeia e foi criado para prestar apoio financeiro em larga escala aos investimentos públicos e às reformas nos Estados-Membros. Para esse efeito, tem uma dotação de 723,8 mil milhões de euros (a preços correntes) para empréstimos (385,8 mil milhões de euros) e subvenções (338 mil milhões de euros). O financiamento destas reformas e investimentos nos Estados-Membros começou no início da pandemia, em fevereiro de 2020, e prosseguirá até 31 de dezembro de 2026. O regulamento aplicável entrou em vigor em 19 de fevereiro de 2021.
2. O MRR segue um modelo de despesa diferente do de outros programas de despesas da UE. Os pagamentos são efetuados aos Estados-Membros quando os marcos e as metas subjacentes tenham sido cumpridos de forma satisfatória, com base na avaliação da Comissão. Embora a observância das regras nacionais e da UE (por exemplo, em matéria de contratos públicos ou de elegibilidade dos custos reembolsáveis) não constitua uma condição para efetuar tais pagamentos, os projetos de investimento dos Estados-Membros financiados pelo MRR têm de as cumprir.
3. O Tribunal realizou esta auditoria tendo em conta o elevado número de desembolsos do MRR ainda a efetuar até ao encerramento deste mecanismo no final de 2026. O objetivo foi avaliar a conceção do sistema de controlo da Comissão para o MRR e ajudar a assegurar a sua adequação. A este respeito, o Tribunal analisou de que forma o sistema garante o cumprimento dos marcos e das metas e a proteção dos interesses financeiros da União (situação no final de abril de 2022). Complementou as provas obtidas através do exame dos procedimentos da Comissão com

⁵ Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

observações pertinentes da sua auditoria no âmbito da Declaração de Fiabilidade sobre a regularidade das despesas do MRR referentes a 2021.

4. O Tribunal conclui que, num período relativamente curto, a Comissão concebeu um sistema de controlo que prevê um amplo processo para verificar o cumprimento dos marcos e das metas. No entanto, este sistema de controlo disponibiliza poucas informações verificadas a nível da União que atestem que os projetos de investimento financiados pelo MRR respeitam as regras nacionais e da UE. A falta destas informações afeta a garantia que a Comissão pode dar e resulta numa lacuna de prestação de contas a nível da União.
5. No que diz respeito à garantia do cumprimento dos marcos e das metas, o Tribunal considerou que os procedimentos eram abrangentes. Os controlos *ex ante* para a avaliação preliminar são complementados por auditorias adicionais no local. Porém, as várias fases da avaliação preliminar não foram suficientemente especificadas nem foram documentadas de forma cabal. O Tribunal observa igualmente que ainda não existe um método para quantificar o impacto do incumprimento de um marco ou meta e que não existem orientações sobre o risco de não ser detetada a reversão de medidas relacionadas com marcos e metas anteriormente cumpridos.
6. No que diz respeito à proteção dos interesses financeiros da União, o Tribunal observa que a Comissão planeou auditorias de sistemas em todos os Estados-Membros, que incidirão nos sistemas de controlo destes relacionados com a fraude, a corrupção, os conflitos de interesses e o duplo financiamento. Todavia, não examinarão se os Estados-Membros verificam adequadamente o cumprimento das regras nacionais e da UE pelos projetos de investimento financiados pelo MRR. Consequentemente, são escassas as informações verificadas a nível da União sobre este aspeto. A falta de tais informações afeta a garantia que a Comissão pode dar a este respeito. A responsabilidade que esta assume em termos de proteção dos interesses financeiros da União não vai além da garantia de recuperar qualquer montante devido em casos de fraude, corrupção ou conflito de interesses que não tenham sido corrigidos pelo Estado-Membro ou de incumprimento grave da convenção de financiamento. O Tribunal constatou igualmente que o Sistema de Gestão de Irregularidades não contém informações centralizadas e normalizadas sobre fraudes relacionadas com o MRR e que os diferentes níveis de correções fixas a aplicar na eventualidade de se detetarem deficiências nos sistemas de controlo dos Estados-Membros não estão suficientemente definidos.

7. O Tribunal recomenda que a Comissão deve:

- melhorar os procedimentos de verificação *ex ante*;
- elaborar orientações sobre a reversão de medidas relacionadas com marcos e metas anteriormente cumpridos;
- colmatar a lacuna de garantia a nível da UE no que diz respeito ao cumprimento das regras nacionais e da União pelos projetos de investimento financiados pelo MRR;
- harmonizar a comunicação de informações sobre fraudes no âmbito do MRR;
- elaborar orientações internas relativas às correções, tal como previsto nas convenções de financiamento.

**❖ RELATÓRIO ESPECIAL N.º 10/2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – AÇÃO PREPARATÓRIA EM MATÉRIA DE INVESTIGAÇÃO NO DOMÍNIO DA DEFESA – RETIRARAM-SE ENSINAMENTOS, MAS A FALTA DE TEMPO E DE RESULTADOS REDUNDARAM EM POUCO VALOR ENQUANTO BANCO DE ENSAIO PARA AUMENTAR AS DESPESAS DA UE COM A DEFESA
28 de fevereiro de 2023**

AÇÃO PREPARATÓRIA EM MATÉRIA DE INVESTIGAÇÃO NO DOMÍNIO DA DEFESA (PADR) – COOPERAÇÃO – DEFESA – FINANCIAMENTO – FUNDO EUROPEU DA DEFESA (FED) – PLANEAMENTO – PLANEAMENTO PLURIANUAL – POLÍTICA COMUM DE SEGURANÇA E DEFESA – PROGRAMAÇÃO – PROJETO DE INVESTIGAÇÃO⁶

SUMÁRIO

1. A ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa (PADR) é um programa precursor do Fundo Europeu de Defesa (FED) com um orçamento de 90 milhões de euros para o período de 2017-2019. O Tribunal verificou se a PADR preparou devidamente a UE para o aumento significativo das suas despesas no domínio da defesa, através do FED, no quadro financeiro plurianual para 2021-2027. Esta foi a primeira oportunidade do Tribunal para auditar as despesas da União neste domínio, quando os projetos financiados já estão suficientemente avançados, e para tirar conclusões e formular recomendações com vista a melhorar a realização das despesas da UE através do FED.

⁶ Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

2. Globalmente, o Tribunal conclui que, embora tenham sido retirados alguns ensinamentos, o valor da PADR enquanto banco de ensaio para aumentar as despesas da UE no domínio da defesa foi reduzido devido às limitações de tempo e aos poucos resultados.
3. Quando foi publicado o Regulamento FED, em maio de 2021, e lançados os primeiros convites à apresentação de propostas no âmbito do FED, relativos a 2021 e 2022, a maioria dos projetos da PADR ainda estava em curso. Por conseguinte, os resultados dos projetos concluídos não ficaram disponíveis a tempo da preparação do lançamento do FED.
4. Quando foram estabelecidos os primeiros programas de trabalho anuais da PADR, o único instrumento disponível para analisar e definir prioridades em matéria de capacidades de defesa da UE era a versão de 2014 do Plano de Desenvolvimento de Capacidades. Vários outros instrumentos e iniciativas para o planeamento a longo prazo das despesas da UE no domínio da defesa estão agora disponíveis e terão de ser coordenados. O Tribunal constatou que estes instrumentos foram utilizados de forma limitada nos primeiros programas de trabalho do FED.
5. O Tratado da União Europeia limita a utilização do orçamento da UE no domínio da defesa. A ação da União neste domínio limita-se à Política Comum de Segurança e Defesa, um instrumento de gestão de crises externas que não se destina a ser uma política coletiva de defesa europeia que inclua, por exemplo, uma definição comum das ameaças. Esta restrição complica o planeamento a longo prazo das despesas da UE no domínio da defesa.
6. A União carece ainda de uma estratégia a mais longo prazo para o FED. A Comissão ainda não deu uma resposta suficiente às questões estratégicas para que os projetos no âmbito do FED tenham o impacto pretendido. Os projetos de investigação da PADR no domínio da defesa não incluem, desde o início, um plano que especifique como os resultados da investigação serão tratados em fases posteriores, em termos de investigação adicional, desenvolvimento, fabrico, aquisição e outros aspetos.
7. Tendo em conta o aumento significativo do volume de trabalho no domínio da defesa, a Comissão continua a enfrentar pressões e desafios consideráveis em termos de recursos humanos. Não obstante o princípio da gestão direta, determinadas ações podem, em casos fundamentados, ser executadas em regime de gestão indireta, o que exige menos pessoal da Comissão. Os ministérios da defesa, os coordenadores de projetos da PADR e os participantes nos mesmos comunicaram experiências positivas com esta modalidade de gestão. Apesar disso, continua a ser a exceção e não a regra.

8. Os coordenadores dos projetos e os participantes nos mesmos estavam concentrados nos Estados-Membros que possuem grandes indústrias de defesa. O Tribunal observou que as mesmas combinações de empresas participaram em vários projetos. A grande maioria dos consórcios da PADR dava continuidade à cooperação entre entidades que já tinham trabalhado em conjunto antes deste programa.
9. Os ministérios da defesa, os coordenadores dos projetos da PADR e os participantes nos mesmos salientaram a necessidade de os programas de trabalho do FED terem um horizonte superior a um ano, o que lhes permitiria definir as suas prioridades para um período mais longo, a fim de se prepararem melhor. Um primeiro passo foi a publicação, em maio de 2022, de uma perspetiva plurianual indicativa para o FED.
10. Os convites à apresentação de propostas da PADR permitiram à Comissão testar diferentes tipos de processos. Este era um dos seus objetivos e revelou-se útil para os primeiros convites anuais do FED em 2021 e 2022. Os requisitos de segurança foram por vezes considerados demasiado rigorosos e deram origem a atrasos no processo das convenções de subvenção, além de causarem dificuldades na execução dos projetos, afetando a comunicação entre os membros do consórcio. Os documentos sobre os ensinamentos retirados da PADR, elaborados pela Comissão e pela Agência Europeia de Defesa, centraram-se nos processos e foram debatidos com as principais partes interessadas. Alguns ensinamentos retirados desta ação preparatória não foram incluídos no FED.
11. Com base nestas conclusões, o Tribunal recomenda que a Comissão colabore com a Agência Europeia de Defesa e os Estados-Membros, a fim de:
 - o utilizar um horizonte de planeamento superior a um ano para os programas de trabalho do FED;
 - o sequenciar de forma coerente os instrumentos de planeamento e cooperação da defesa da UE existentes e avaliar como continuar a desenvolver o planeamento do financiamento da União no domínio da defesa;
 - o rever os processos para facilitar mais a participação no FED;
 - o avaliar a possibilidade de utilizar mais a modalidade de gestão indireta nos projetos do FED;
 - o conceber uma estratégia a longo prazo para o FED, a fim de aumentar a utilização da tecnologia desenvolvida pelo Fundo no setor da defesa da UE.

❖ RELATÓRIO ESPECIAL N.º 11/2023 DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU – APOIO DA UNIÃO À DIGITALIZAÇÃO DAS ESCOLAS: INVESTIMENTOS IMPORTANTES, MAS A UTILIZAÇÃO DOS FUNDOS DA UE PELOS ESTADOS-MEMBROS CARECE DE ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA

15 de março de 2023

APOIO FINANCEIRO – DIGITALIZAÇÃO DAS ESCOLAS – EDUCAÇÃO – EDUCAÇÃO DIGITAL – FINANCIAMENTO – MECANISMO DE RECUPERAÇÃO E RESILIÊNCIA – PLANO DE AÇÃO PARA A EDUCAÇÃO DIGITAL – POLÍTICA DE COESÃO – PROGRAMA ERASMUS+⁷

SUMÁRIO

1. Cabe a cada Estado-Membro ser responsável pela conceção da política de educação e a organização das suas escolas. A União Europeia complementa e apoia ações desenvolvidas pelos Estados-Membros e presta um apoio financeiro significativo à digitalização das escolas. Para tal, recorre a diversos instrumentos, como os fundos da política de coesão, o Mecanismo de Recuperação e Resiliência e o programa Erasmus+. Entre 2014 e 2026, foram ou serão desembolsados montantes significativos através de um destes programas, com vista a reforçar a educação digital.
2. Nesta auditoria, o Tribunal avaliou as ações financiadas pelo orçamento da UE para apoiar a educação digital nas escolas. Examinou se as ações da Comissão apoiaram bem a digitalização das escolas. Analisou, igualmente, se as autoridades nacionais, regionais e locais dos Estados-Membros utilizaram o financiamento disponível da UE para apoiar a digitalização das escolas e se as escolas estavam suficientemente ligadas à Internet a gigabits para alcançar os objetivos da UE. Com o seu relatório, o Tribunal visa ajudar a Comissão e as autoridades nacionais e regionais dos Estados-Membros a darem uma resposta mais eficaz aos desafios da digitalização das escolas durante o período de 2021-2027. O Tribunal conclui que, de um modo geral, estas medidas ajudaram as escolas nos seus esforços de digitalização, mas que a utilização do financiamento da UE pelos Estados-Membros carecia de orientação estratégica.
3. Em 2018, a Comissão adotou um Plano de Ação para a Educação Digital para apoiar os Estados-Membros na resposta aos desafios da educação digital. Este plano incluía as escolas. No entanto, os Estados-Membros visitados não tinham traduzido os objetivos do plano de ação nas suas estratégias nacionais (ou regionais), nem tinham atualizado as suas estratégias para o período de

⁷ Descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

2021-2027 ou formulado estratégias específicas para a digitalização das suas escolas. O Tribunal constatou também que as ações financiadas pela UE nem sempre estavam bem integradas nas estratégias nacionais ou regionais para a digitalização das escolas, o que poderia ter reduzido o risco de o orçamento da União financiar intervenções fragmentadas e contribuído para alcançar um maior impacto.

4. Na maioria dos casos, os projetos financiados pela UE concretizaram as realizações pretendidas, mas persistiam fatores que impediam as escolas de tirarem o máximo proveito do financiamento da União. No que diz respeito às medidas a financiar no âmbito do Mecanismo de Recuperação e Resiliência, muitas vezes não havia uma definição clara dos marcos e metas a cumprir pelos Estados-Membros, nomeadamente dos resultados a alcançar em termos de melhoria da educação digital. O Tribunal constatou que as estimativas de custos aprovadas pela Comissão durante as negociações dos planos nacionais para duas das medidas examinadas no âmbito da presente auditoria não corresponderam aos custos efetivamente suportados durante a execução. Além disso, as escolas não estavam suficientemente envolvidas na definição das necessidades.
5. Quase todos os alunos usam equipamentos digitais, mas muitas escolas ainda indicam insuficiência de equipamentos ou necessidades de formação adicional para os professores. O Tribunal constatou também que, muitas vezes, não existe uma abordagem formal para a utilização das tecnologias da informação e comunicação nas aulas, impedindo assim as escolas de explorarem todo o potencial da digitalização.
6. A Comissão não dispõe de dados exaustivos sobre os montantes globais despendidos pela UE para a digitalização das escolas. Apenas alguns Estados-Membros avaliam os resultados obtidos com o apoio financeiro da UE para melhorar a educação digital nas escolas. Os indicadores específicos dos programas não eram informativos e somente dois dos seis Estados-Membros visitados pelo Tribunal tinham abordagens para acompanhar, de forma sistemática, os progressos realizados pelas escolas no plano da digitalização em resultado desse apoio.
7. Em 2016, a Comissão estabeleceu objetivos para os Estados-Membros proporcionarem às escolas ligações à Internet a gigabits até 2025 e lhes permitirem a utilização de equipamentos informáticos de última geração e a adoção de formas inovadoras de ensino e aprendizagem. No entanto, em 2022, apenas um pequeno número de escolas pôde realmente usar ligações a gigabits. Os Estados-Membros tinham estratégias diferentes para promover a ligação das escolas, mas a falta de um planeamento estratégico rigoroso, juntamente com atrasos na execução de programas

específicos, aumenta o risco de a UE não atingir a meta de 2025 para as ligações à Internet a gigabits.

8. Com base nestas conclusões, o Tribunal recomenda que a Comissão deve:
- promover mais ativamente as ações da UE no âmbito do Plano de Ação para a Educação Digital, a fim de reforçar o seu impacto;
 - tomar medidas para reforçar a ligação entre os objetivos do plano de ação para a educação digital, as estratégias nacionais ou regionais e o financiamento da UE para as escolas;
 - acompanhar e incentivar a concretização do objetivo de que todas as escolas possam dispor de uma ligação à Internet a gigabits até 2025.

❖ **ACÓRDÃO N.º 237/2023 DO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**
Processo n.º 399/2021
11 de maio de 2023
Relator: Conselheira Assunção Raimundo

AUDITORIA – FISCALIZAÇÃO PRÉVIA – FUNÇÃO JURISDICIONAL – FUNÇÃO MATERIALMENTE ADMINISTRATIVA – IMPUGNAÇÃO JURISDICIONAL – INCONSTITUCIONALIDADE – IRRECORRIBILIDADE DAS DECISÕES – RELATÓRIO DE AUDITORIA – RESPONSABILIDADE FINANCEIRA SANCIONATÓRIA – TUTELA JURISDICIONAL EFETIVA

SUMÁRIO¹

1. Uma decisão prolatada no âmbito de uma auditoria, isto é, no âmbito de uma função materialmente administrativa, não consubstancia o exercício de uma função jurisdicional, mas antes um “juízo técnico”.

Neste sentido, não estará em causa o direito ao recurso, mas sim – e conforme salientado pelo Tribunal *a quo* – o direito à tutela jurisdicional efetiva.

2. Ora, verificando-se que o relatório de auditoria da Secção Regional da Madeira do Tribunal de Contas (SRMTC) podem afetar o direito ao bom nome, e a imagem pública dos visados no relatório de auditoria, imputando-lhes factos suscetíveis de configurar infrações financeiras praticadas no exercício dos seus mandatos, os visados terão de ter a possibilidade de aceder a uma instância jurisdicional para se defender das lesões que tal imputação de responsabilidade financeira pode provocar na sua reputação, bom nome e, até, na sua capacidade funcional (tratando-se de políticos).
3. No caso em apreço, tendo o relatório de auditoria concluído pela relevação da responsabilidade financeira do visado, obstando a que o processo prosseguisse para julgamento, teria, necessariamente, de lhe ser facultada a possibilidade de impugnar jurisdicionalmente tais juízos, para defesa dos seus direitos fundamentais ao bom nome e imagem pública (artigos 20.º, n.º 4, 26.º, n.º 1, 32.º, n.º 10, 117.º, n.ºs 1 e 2, e 268.º, n.º 4 da [Constituição](#)) que, de outra forma, não poderiam ser tutelados.
4. Pelo exposto, o Tribunal Constitucional decide julgar inconstitucional a norma ínsita no artigo 96.º, n.º 2, da [Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas](#) (LOPTC), na interpretação segundo a qual são irrecorríveis as deliberações da SRMTC que aprovelem relatórios de auditoria

¹ Sumário e descritores elaborados pela equipa de apoio técnico da Revista.

que concluem pela imputação de responsabilidades financeiras de natureza sancionatória aos visados.

Veja ainda: [Relatório de Auditoria n.º 9/2020-FP](#), de 16/09/2020
[Acórdão n.º 1/2021 – 1ªS/PL](#), de 12/01/2021
[Acórdão n.º 812/2017](#), de 30/11/2017, do Tribunal Constitucional

❖ **ACÓRDÃO DO SUPREMO TRIBUNAL ADMINISTRATIVO**
Processo n.º 1576/21.4BEPRT
30 de março de 2023
Relator: Conselheiro Adriano Gonçalves da Cunha

AQUISIÇÃO DE BENS – CONTENCIOSO PRÉ-CONTRATUAL – ESPECIFICAÇÕES DO PRODUTO

SUMÁRIO

1. Sem prejuízo da liberdade das entidades adjudicantes na estipulação das especificações técnicas, há limites que não podem ser ultrapassados, nomeadamente quando, através da excessiva pormenorização ou da natureza excessivamente restritiva das especificações técnicas estabelecidas, resulta entravada a concorrência e beneficiado determinado operador – tudo contra o legalmente imposto, a este propósito, no artigo 42.º n.º 2 da [Diretiva 2014/24](#), refletido no artigo 49.º n.º 4 do [CCP](#) (cfr. [Acórdão TJUE de 25/10/2018, C-413/17](#), “Roche Lietuva”, considerandos 29 e segs.).
2. Aliás, nos casos excecionais em que apenas um operador esteja em condições de satisfazer as necessidades contratuais pretendidas, o procedimento adequado será, então, o do ajuste direto, nos termos do artigo 24.º n.º 1 e) ii) do [CCP](#), cumprindo à entidade adjudicante o ónus de especial fundamentação da inexistência de concorrência por motivos técnicos (nomeadamente, que “*não exista alternativa ou substituto razoável*” e que “*a inexistência de concorrência não resulte de uma restrição desnecessária face aos aspetos do contrato a celebrar*” – cfr. n.º 7 do citado artigo 24.º).
3. Assim, sem se contestar a “ampla margem de apreciação das entidades adjudicantes no âmbito da formulação das especificações técnicas de um contrato”, não podem aquelas, na sua estipulação – como, no caso dos presentes autos, resulta dos factos provados - criar obstáculos injustificados à abertura dos contratos públicos à concorrência através de requisitos que favoreçam um operador económico específico ao refletirem as principais características dos fornecimentos, serviços ou obras habitualmente oferecidos pelo mesmo, devendo possibilitar-se, pelo contrário, a apresentação de propostas que reflitam a diversidade das soluções técnicas existentes no mercado.

