COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 18.9.2022
COM(2022) 485 final

2022/0295 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

relativa a medidas para a proteção do orçamento da União contra violações dos princípios do Estado de direito na Hungria

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

(1) O 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[1] («Regulamento Condicionalidade») prevê, no seu artigo 4.º, n.º 1, que «são adotadas medidas adequadas sempre que se determine, nos termos do artigo 6.º, que as violações dos princípios do Estado de direito num Estado-Membro afetam ou são seriamente suscetíveis de afetar, de forma suficientemente direta, a boa gestão financeira do orçamento da União ou a proteção dos interesses financeiros da União».

(2) O artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento Condicionalidade prevê que «se constatar que existem motivos razoáveis para considerar que as condições previstas no artigo 4.º estão preenchidas, a Comissão — a menos que considere que existem outros procedimentos previstos na legislação da União que lhe permitiriam proteger mais eficazmente o orçamento da União — envia ao Estado-Membro em causa uma notificação escrita que indique os elementos factuais e os motivos específicos em que as suas constatações se basearam».

(3) Nos termos do artigo 6.º, n.º 9, do Regulamento Condicionalidade «se a Comissão considerar que as condições previstas no artigo 4.º estão preenchidas e que as medidas corretivas propostas pelo Estado-Membro nos termos do n.º 5, caso existam, não dão uma resposta adequada às constatações indicadas na notificação por ela enviada, apresenta ao Conselho uma proposta com vista a uma decisão de execução sobre as medidas adequadas, no prazo de um mês a contar da receção das observações do Estado-Membro ou, caso não sejam formuladas observações, sem demora injustificada e, em qualquer caso, no prazo de um mês a contar do termo do prazo fixado».

(4) Em 24 de novembro de 2021, a Comissão enviou um pedido de informações («pedido de informações») à Hungria nos termos do artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento Condicionalidade, a que as autoridades húngaras responderam em 27 de janeiro de 2022.

(5) Em 27 de abril de 2022, a Comissão enviou uma notificação escrita à Hungria («notificação») nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento Condicionalidade. A notificação apresentou as conclusões da Comissão sobre a uma série de questões relativas ao sistema de contratos públicos na Hungria, incluindo irregularidades sistémicas, deficiências e insuficiências nos procedimentos de adjudicação; uma elevada taxa de procedimentos de adjudicação de contratos públicos com um único proponente e uma baixa intensidade da concorrência nos procedimentos de adjudicação de contratos; questões relacionadas com a utilização de acordos-quadro; questões relacionadas com a deteção, prevenção e correção de conflitos de interesses; preocupações relacionadas com a utilização de fundos da União por fundos fiduciários de interesse público. Estas questões e a sua recorrência ao longo do tempo demonstram uma incapacidade sistémica, recusa ou relutância por parte das autoridades húngaras para prevenirem decisões que violem a legislação aplicável em matéria de contratos públicos e conflitos de interesses e, por conseguinte, para

[1] JO L 433I de 22.12.2020, p. 1.

combaterem adequadamente os riscos de corrupção. Estas violações constituem violações do princípio do Estado de direito, em especial dos princípios da segurança jurídica e da proibição da arbitrariedade dos poderes executivos, e suscitam preocupações quanto à separação de poderes. Além disso, a notificação apresentou conclusões sobre a investigação e a ação penal, bem como sobre o quadro de luta contra a corrupção: existem questões adicionais no que diz respeito às limitações à eficácia da investigação e da ação penal contra alegadas atividades criminosas, à organização dos serviços do Ministério Público e à ausência de um quadro eficaz e funcional de luta contra a corrupção. Estas questões constituem igualmente violações dos princípios do Estado de direito, em especial no que diz respeito à segurança jurídica, à proibição da arbitrariedade dos poderes executivos e à tutela jurisdicional efetiva. Tal como especificado na notificação, estas infrações afetam ou podem afetar gravemente os interesses financeiros da União, e os outros procedimentos estabelecidos na legislação da União não permitiriam protegê-los de forma mais eficaz do que através do Regulamento Condicionalidade. Com a notificação, a Comissão solicitou igualmente à Hungria que fornecesse determinadas informações e dados sobre os elementos factuais e os motivos em que baseou as suas conclusões na resposta ao pedido de informações. Foram igualmente colocadas perguntas sobre questões potencialmente relacionadas com a independência do poder judicial. Na notificação, a Comissão concedeu às autoridades húngaras um prazo de dois meses para apresentarem as suas observações.

(6) Em 27 de junho de 2022, a Hungria respondeu à notificação («primeira resposta»). Por ofícios de 30 de junho e 5 de julho de 2022, o Ministro da Justiça húngaro apresentou mais informações para completar a primeira resposta. Além disso, em 19 de julho de 2022, a Hungria enviou um novo ofício propondo uma série de medidas corretivas para dar resposta às conclusões da notificação que, devido à sua apresentação nessa fase muito tardia do processo, pouco antes de a Comissão adotar a próxima fase do procedimento, não puderam ser tidas em conta na apreciação da primeira resposta. A Comissão tomou em consideração todos os elementos relevantes desses ofícios complementares na fase seguinte do procedimento previsto no Regulamento Condicionalidade, em conformidade com o princípio da cooperação leal com os Estados-Membros.

(7) A Comissão considerou que a primeira resposta e os ofícios adicionais enviados em 30 de junho e 5 de julho de 2022 não continham medidas corretivas adequadas devidamente enquadradas no contexto do Regulamento Condicionalidade.

(8) Em conformidade com o artigo 6.º, n.º 7, do Regulamento Condicionalidade, a Comissão enviou à Hungria um ofício em 20 de julho de 2022 («carta de intenções») para informar esse Estado-Membro da sua avaliação nos termos do artigo 6.º, n.º 6, do Regulamento Condicionalidade, e das medidas que tencionava propor para adoção pelo Conselho, nos termos do artigo 6.º, n.º 9, do referido regulamento, na ausência de medidas corretivas adequadas. Por conseguinte, nos termos do artigo 6.º, n.º 7, do Regulamento Condicionalidade, a Hungria foi convidada a apresentar as suas observações, em especial sobre a proporcionalidade das medidas previstas, no prazo de um mês.

(9) A Hungria respondeu à carta de intenções em 22 de agosto de 2022 («segunda resposta»), no prazo de um mês previsto no artigo 6.º, n.º 7, do Regulamento Condicionalidade.

(10) Na segunda resposta, a Hungria reiterou os argumentos apresentados na sua primeira resposta e criticou a forma como o procedimento foi conduzido. Contestou ainda a proporcionalidade das medidas previstas na carta de intenções. Ao mesmo tempo, a Hungria apresentou dezassete medidas corretivas. Esta comunicação foi apresentada na sequência de discussões técnicas, conduzidas a nível dos serviços entre a Comissão e as autoridades húngaras, em conformidade com o princípio da cooperação leal com os Estados-Membros. Em 13 de setembro de 2022, a Hungria enviou à Comissão um ofício que incluía esclarecimentos e compromissos adicionais no âmbito das medidas corretivas propostas («ofício de setembro»).

2. ELEMENTOS INDICATIVOS DE VIOLAÇÕES DOS PRINCÍPIOS DO ESTADO DE DIREITO

2.1. Irregularidades, deficiências e insuficiências sistémicas nos contratos públicos

2.1.1. Constatações da Comissão

(11) A Comissão constatou na sua notificação e confirmou na carta de intenções que existem irregularidades, deficiências e insuficiências sistémicas nos procedimentos de adjudicação de contratos públicos na Hungria. Essas irregularidades foram detetadas na sequência de auditorias consecutivas dos serviços da Comissão realizadas para os períodos de programação de 2007-2013 e 2014-2020, bem como de vários inquéritos do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) que conduziram a recomendações financeiras para a recuperação de montantes significativos. Com base na natureza sistémica das irregularidades, na sua recorrência ao longo do tempo e na magnitude das correções financeiras que foram decididas, a Comissão entendeu, nomeadamente, que tinha motivos razoáveis para considerar que estavam preenchidas as condições estabelecidas no artigo 4.º do Regulamento Condicionalidade.

(12) Além disso, os dados disponíveis indicam que houve percentagens invulgarmente elevadas de contratos públicos adjudicados na sequência de procedimentos com um único proponente; a atribuição de contratos a empresas específicas, que têm vindo a conquistar gradualmente grandes parcelas do mercado; bem como deficiências graves na atribuição dos acordos-quadro. A Comissão considerou estes elementos como indicadores de um risco claro para a transparência e a concorrência, que prejudica boa gestão financeira dos fundos da União utilizados nos procedimentos em questão, bem como uma indicação, em determinadas circunstâncias, de um risco acrescido de corrupção e conflito de interesses.

(13) Além disso, a Comissão referiu deficiências graves identificadas pelos seus serviços em matéria de contratos públicos no âmbito de determinados acordos-quadro e concluiu que existiam sérias preocupações em relação a futuros acordos-quadro.

2.1.2. Observações apresentadas pela Hungria

(14) A Hungria forneceu uma descrição da sua legislação e práticas em matéria de contratos públicos. A Hungria salientou que, na sua opinião, o seu sistema de contratos públicos está operacional e em conformidade com as diretivas da União Europeia em matéria de contratos públicos. A este respeito, a Hungria remeteu para determinadas disposições da Lei CXLIII de 2015 relativa aos contratos públicos, com a redação que lhe foi dada na sequência das auditorias dos serviços da Comissão, e para uma série de elementos deste sistema de contratos públicos, bem

como para as medidas tomadas nos últimos anos para promover a concorrência e aumentar a transparência[2]. Nesta base, a Hungria argumentou que a prática em matéria de contratos públicos na Hungria estaria agora em conformidade com os requisitos da União Europeia em matéria de prevenção e deteção de irregularidades nos contratos públicos.

(15) No que diz respeito às irregularidades referidas pela Comissão, a Hungria alegou que as correções financeiras em questão estavam apenas parcialmente ligadas a insuficiências nos contratos públicos, que as deficiências identificadas durante as auditorias não eram de natureza sistémica e que não conduziram à interrupção ou suspensão dos pagamentos.

(16) Além disso, a Hungria argumentou que, uma vez que o Regulamento Condicionalidade só é aplicável a partir de 1 de janeiro de 2021, as alegadas irregularidades identificadas antes dessa data não podem ser atribuídas a violações dos princípios do Estado de direito nos termos do referido regulamento. A Hungria argumentou igualmente que para concluir que as deficiências e irregularidades sistémicas identificadas no decurso das auditorias dos serviços da Comissão constituem violações dos princípios do Estado de direito, na aceção do artigo 2.º, alínea a), em conjugação com o artigo 4.º, n.º 2, alínea a), do Regulamento Condicionalidade, se deve igualmente concluir que as decisões das autoridades ou organismos em causa não podem ser objeto de uma fiscalização jurisdicional efetiva[3].

(17) Segundo a Hungria, o facto de a percentagem de procedimentos de adjudicação de contratos públicos com um único proponente para fundos da União ser inferior à dos procedimentos de adjudicação nacionais demonstra que o sistema de controlo da Hungria no contexto dos fundos da União é capaz de contrariar eficazmente os fatores subjacentes à concorrência limitada nos contratos públicos.

(18) A Hungria contesta igualmente a veracidade e a fiabilidade da metodologia e dos dados subjacentes contidos nos estudos sobre a intensidade da concorrência nos contratos públicos e a concentração das adjudicações a um pequeno número de empresas mencionadas pela Comissão na notificação[4] e na carta de intenções.

(19) No que diz respeito aos acordos-quadro, a Hungria argumentou que é assegurado um nível de concorrência elevado. O procedimento de adjudicação desenrola-se em duas fases para a adjudicação efetiva do contrato: em primeiro lugar, os proponentes concorrem pelo direito a participar no acordo-quadro e, em seguida, se forem adjudicados contratos específicos na sequência de novos procedimentos, volta a haver concorrência no mercado entre os operadores económicos. De acordo com a Hungria, não foi tomada qualquer decisão a nível do Governo central, exigindo que

---

[2] A Hungria referiu-se i) à alteração da Lei dos Contratos Públicos pela Lei n.º LXXXIII de 2018, que suprime a anterior limitação da subcontratação, ii) ao aumento do pessoal da DPPC e ao funcionamento de um sistema de formação interna, iii) à melhoria dos procedimentos internos e das práticas de controlo da DPPC e à emissão de uma nota de orientação para os funcionários das autoridades adjudicantes, iv) à revisão das regras que regem a utilização da assistência proveniente de determinados fundos da União.

[3] De acordo com o parecer da Hungria, tal resultaria do n.º 325 do acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia («Tribunal») no processo C-157/21.

[4] *New Trends in Corruption Risk and Intensity of Competition in the Hungarian Public Procurement from January 2005 to April*, Flash Report 2020:1, maio de 2020; Centro de Investigação sobre a Corrupção de Budapeste, https://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2020/05/2020_hpp_0520_flash_report_1_200526_.pdf.

ninguém recorra a acordos-quadro durante o período do atual quadro financeiro plurianual (QFP).

2.1.3. Avaliação da Comissão

(20) Embora a Hungria tenha introduzido algumas alterações na sua legislação e na gestão do sistema de contratação pública, tendo em conta os dados disponíveis, na prática estas alterações não parecem ter produzido melhorias no resultado dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos. Apesar das medidas tomadas nos últimos anos, ainda não foi alcançada uma transparência suficiente e não pode ser realizado um controlo externo eficaz e eficiente, que é um dos objetivos da transparência.

(21) Contrariamente ao que a Hungria alegou, as correções financeiras solicitadas para o período de 2014-2020 estavam principalmente relacionadas com deficiências sistémicas na gestão dos contratos públicos, tal como documentado pelos resultados das auditorias realizadas. Estas correções financeiras foram as mais elevadas de todos os Estados-Membros da União nesse período[5], facto que não foi contestado pela Hungria. Além disso, estas auditorias diziam igualmente respeito ao funcionamento do sistema de gestão e controlo para assegurar o cumprimento das regras em matéria de contratos públicos. Por conseguinte, diziam respeito a questões sistémicas[6]. A Comissão não pode concordar com o argumento da Hungria de que a ausência de interrupção ou suspensão dos pagamentos significaria que a Comissão não considerou que existiam deficiências graves. A este respeito, há que recordar que mesmo um risco superior a 5 % das despesas, a primeira correção financeira forfetária fixada no regulamento delegado[7], pode dizer respeito a uma deficiência grave. As deficiências graves do sistema de gestão e controlo não são definidas apenas com base em limiares quantitativos, mas também, especificamente neste caso, em relação a violações dos requisitos-chave essenciais ou a uma combinação de requisitos estabelecidos nas regras aplicáveis com potenciais efeitos sistémicos.

(22) No que diz respeito ao âmbito de aplicação temporal do Regulamento Condicionalidade, as violações sistémicas dos princípios do Estado de direito que tenham sido detetadas antes de 1 de janeiro de 2021 não foram corrigidas, são recorrentes e continuam em curso após essa data, podendo ser abrangidas pelo Regulamento Condicionalidade tendo em conta o caráter sistémico e repetitivo ou contínuo das violações e o risco grave que continuam a representar para a boa gestão financeira do orçamento da União e para a proteção dos interesses financeiros da União após 1 de janeiro de 2021.

(23) A Comissão não pode concordar com o argumento da Hungria de que as deficiências e irregularidades sistémicas só podem constituir violações dos princípios do Estado

---

5 Relatório sobre a Hungria de 2020, Bruxelas, 26.2.2020, SWD(2020) 516 final, p. 43, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0516.

6 Em especial, a auditoria REGC214HU0068, citada nas notas de rodapé 10 e 13 da notificação, foi uma auditoria preventiva precoce do sistema.

7 Regulamento Delegado (UE) n.º 480/2014 da Comissão, de 3 de março de 2014, que completa o Regulamento (UE) n.º 1303/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão, ao Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu, ao Fundo de Coesão e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas, JO L 138 de 13.5.2014, p. 5.

de direito, na aceção do Regulamento Condicionalidade, se as decisões das autoridades ou organismos em causa não puderem ser objeto de uma fiscalização jurisdicional efetiva. Resulta claramente do Regulamento Condicionalidade que quaisquer deficiências sistémicas e irregularidades indicativas de violações dos princípios do Estado de direito identificadas pela Comissão são autónomas e podem ser abrangidas pelo Regulamento Condicionalidade. Por conseguinte, nenhuma situação indicativa de uma violação dos princípios do Estado de direito necessita de uma condição adicional a ter em conta nos termos do Regulamento Condicionalidade[8].

(24) A Comissão também não pode concordar com o argumento de que a percentagem de procedimentos de adjudicação de contratos públicos com um único proponente para fundos da União ser inferior à dos procedimentos nacionais demonstra que o sistema de controlo da Hungria no contexto dos fundos da União é capaz de contrariar eficazmente os fatores subjacentes à concorrência limitada nos contratos públicos. O facto de a taxa de proponentes únicos ser inferior para os contratos públicos que envolvem fundos da UE do que para os contratos públicos que envolvem fundos nacionais não significa, por si só, que os controlos na contratação pública que envolve fundos da UE funcionem corretamente. Tal reflete-se igualmente na Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas da Hungria de 2022, que confirma que estas questões permanecem válidas para o futuro[9][10].

(25) A Hungria não apresentou provas das recentes melhorias no sistema de contratação pública (em especial no que diz respeito à transparência, intensidade da concorrência e controlo dos conflitos de interesses). Os dados de que a Comissão dispõe mostram não só um aumento da concentração de adjudicações de contratos públicos, mas também um aumento da probabilidade de as empresas adjudicatárias poderem ser consideradas como tendo ligações políticas. A Direção-Geral do Orçamento encomendou um estudo que forneceu uma análise empírica estatística de mais de 270 000 contratos públicos húngaros entre 2005 e 2021[11]. O estudo demonstra que a probabilidade de obter contratos públicos (tanto nacionais como financiados pela

---

8 No n.º 325 do seu acórdão no processo C-157/21, o Tribunal não acrescenta uma condição adicional a qualquer tipo de violação dos princípios do Estado de direito na aceção do Regulamento Condicionalidade, mas apenas clarifica elementos do conceito geral de Estado de direito.

9 Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas da Hungria de 2022 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência de 2022 da Hungria, n.º 30 e recomendação 4, disponível em https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/pt/pdf: «O mercado dos contratos públicos continua a ser vulnerável a práticas anticoncorrenciais. A proporção dos contratos adjudicados em procedimentos de adjudicação com um único proponente continua a ser uma das mais elevadas da União. […] Em fevereiro de 2021, o Governo fixou-se o ambicioso objetivo de reduzir a proporção dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos com um único proponente para menos de 15 %, *embora sem definir um calendário fixo* » (recomendação 4, «Aumentar a concorrência nos contratos públicos», sublinhado nosso).

10 Ver também Autoridade dos Contratos Públicos (2021), Flash Report: «Contratação pública na Hungria em números». Nos últimos anos, após 2018, teve início uma tendência para o agravamento do número total de procedimentos de adjudicação de contratos públicos com um único proponente, disponível em: https://kozbeszerzes.hu/media/documents/FLASH_REPORT-2021.pdf.

11 *Study on concentration of awards and potential risks of fraud, corruption and conflict of interest in public procurement procedures in Hungary with focus on EU funded public procurements - Empirical analysis of Hungarian public procurement data from 2005 to 2021* (Estudo sobre a concentração de adjudicações e potenciais riscos de fraude, corrupção e conflitos de interesses nos procedimentos de adjudicação de contratos públicos na Hungria, com destaque para os contratos públicos financiados pela UE — Análise empírica dos dados sobre contratos públicos húngaros de 2005 a 2021, não traduzido para português) Centro de Investigação sobre a Corrupção de Budapeste. O estudo foi enviado separadamente à Hungria para fins informativos.

UE) das empresas que podem ser consideradas como tendo ligações políticas foi 1,5 a 2,1 vezes superior à probabilidade de êxito das empresas que não são consideradas politicamente ligadas no período de 2005-2010. Esta diferença aumentou significativamente no período 2011-2021. Tendo em conta apenas os contratos financiados pela UE no período após 2011, a probabilidade de êxito nos concursos das empresas que podem ser consideradas como tendo ligações políticas foi 3,3 a 4,4 vezes superior à probabilidade de êxito das empresas que não são consideradas politicamente ligadas. No mesmo período, tendo em conta tanto os contratos nacionais como os contratos financiados pela UE, a probabilidade de obter contratos públicos das empresas que podem ser consideradas como tendo ligações políticas foi 2,5 a 3 vezes superior à probabilidade de êxito das empresas que não são consideradas politicamente ligadas. O estudo conclui que as ligações políticas diretas ou indiretas de algumas empresas que podem ser consideradas como tendo ligações políticas a figuras do partido no poder húngaro são um fator decisivo para aumentar a sua probabilidade de êxito nos procedimentos de concurso, em comparação com as empresas que não são consideradas politicamente ligadas, bem como de receber um valor agregado mais elevado nos contratos adjudicados. Além disso, mostra que o efeito é mais forte em função da proximidade de um operador económico com o partido no poder. Nalguns casos, a probabilidade de obter contratos públicos das empresas que podem ser consideradas como tendo ligações políticas foi, segundo as estimativas, 130 % superior à probabilidade de êxito das empresas que não são consideradas politicamente ligadas no período após 2011. Estes dados mostram uma tendência de crescimento constante e incluem o ano de 2021. Estas constatações foram corroboradas pelas conclusões de um exame de determinados dados dos concursos relativos a contratos adjudicados a algumas das empresas identificadas como tendo ligações políticas. Além disso, foram recolhidos relatos dos meios de comunicação social e das partes interessadas nos setores do turismo, da comunicação e do desporto, que apontam na mesma direção.

(26) No que diz respeito aos acordos-quadro, a Comissão observa que decorre da natureza de um acordo-quadro que, uma vez este assinado, as empresas que não participaram no procedimento inicial de acesso ao acordo-quadro não podem apresentar propostas. Assim, tendo em conta as irregularidades assinaláveis na realização dos procedimentos de adjudicação desses acordos-quadro que foram detetadas nas auditorias dos serviços da Comissão, bem como os montantes significativos abrangidos pelos acordos-quadro previstos em setores como a informática e a sua longa duração, é muito provável que só certas empresas agrupadas em determinados consórcios que participam em cada acordo-quadro sejam adjudicatárias da totalidade dos contratos que envolvem fundos da União no setor em causa para o período de 2021-2027.

2.2. Deteção, prevenção e correção de conflitos de interesses; preocupações relativas aos «fundos fiduciários de interesse público»

2.2.1. Constatações da Comissão

(27) A Comissão manifestou preocupação quanto à capacidade de a Hungria melhorar os controlos relativos aos conflitos de interesses na utilização dos fundos da União através de ferramentas informáticas específicas como a Arachne (ou seja, a ferramenta única de exploração de dados e de pontuação dos riscos que a Comissão coloca à disposição dos Estados-Membros), dadas as características dessas ferramentas e os dados nelas introduzidos pelas autoridades húngaras para fins analíticos.

(28) A Comissão também exprimiu a sua preocupação com o facto de os fundos fiduciários de interesse público não estarem sujeitos a regras previstas nas diretivas da UE relativas aos contratos públicos. Manifestou igualmente a sua preocupação com questões relacionadas com os conflitos de interesses e a transparência dos fundos fiduciários de interesse público, incluindo a exceção jurídica explícita de que os membros dos conselhos de administração desses fundos não estão sujeitos aos requisitos em matéria de conflitos de interesses, bem como à não aplicação das regras em matéria de conflitos de interesses aos deputados do Parlamento, membros do Governo e outros funcionários públicos, que podem exercer simultaneamente funções como membros dos conselhos de administração desses fundos fiduciários.

2.2.2. Observações apresentadas pela Hungria

(29) No que diz respeito aos controlos de conflitos de interesses, a Hungria não apresentou as informações solicitadas pela Comissão, mas indicou que envia regularmente dados à Arachne e que também os utiliza em certa medida, recordando que a utilização da Arachne não é obrigatória nos termos do direito da UE. Embora contestando a utilidade da Arachne e argumentando que o sistema informático húngaro (FAIR EUPR) é mais eficiente, remeteu para as negociações em curso do seu Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) em relação ao seu compromisso de utilização extensiva da Arachne para este fim.

(30) No que diz respeito à aplicabilidade das regras em matéria de contratos públicos aos fundos fiduciários de interesse público, a Hungria alegou que tais preocupações são meramente teóricas, uma vez que esses fundos fiduciários já são considerados «autoridades adjudicantes» para efeitos de contratação pública ao abrigo das regras atualmente aplicáveis (em especial, da Lei dos Contratos Públicos húngara). No que diz respeito aos requisitos em matéria de conflitos de interesses para os membros do conselho de administração desses fundos fiduciários, a Hungria alega que as preocupações da Comissão são uma mera hipótese, embora indique claramente que os membros do conselho de administração desses fundos fiduciários estão expressamente excluídos da aplicação das regras em matéria de conflitos de interesses. Além disso, chamou a atenção para uma série de regras em matéria de exclusão e conflitos de interesses alegadamente contidas nos estatutos de todas estas entidades.

2.2.3. Avaliação da Comissão

(31) No que diz respeito aos argumentos apresentados pela Hungria relativamente à Arachne, a Comissão observa que, na sequência da auditoria preventiva do sistema realizada em 2016[12], os serviços da Comissão concluíram que o sistema informático húngaro FAIR EUPR não oferece funcionalidades equivalentes às da Arachne e que os dados carregados pelas autoridades húngaras não incluem determinadas categorias de dados[13] necessários para efetuar os testes de risco.

(32) A Comissão considera que, mesmo no caso de os fundos fiduciários de interesse público serem considerados autoridades adjudicantes por cumprirem os requisitos do artigo 2.º, n.os 1 e 4, da Diretiva 2014/24/UE[14], tal não significa que sejam considerados autoridades adjudicantes em todas as circunstâncias. Dadas as regras de

[12] Relativa ao programa operacional «Desenvolvimento Económico e Inovação».

[13] Por exemplo, a nível de fornecedor e de contrato.

[14] Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE, (JO L 94 de 28.3.2014, p. 65).

nomeação dos membros do conselho de administração, pode haver incerteza quanto ao critério de «controlo estatal» estabelecido pela diretiva, ao passo que o limiar relevante para os 50 % de financiamento estatal pode nem sempre ser aplicável. Por conseguinte, os fundos fiduciários de interesse público não serão considerados entidades adjudicantes, na aceção das diretivas relativas aos contratos públicos, em todos os casos.

(33) No que diz respeito às questões relacionadas com os conflitos de interesses e a transparência dos fundos fiduciários de interesse público, a Hungria não apresentou quaisquer argumentos em relação à exceção jurídica explícita de os membros dos conselhos de administração desses fundos não estarem sujeitos aos requisitos em matéria de conflitos de interesses. Além disso, a Hungria não forneceu informações mais pormenorizadas sobre esses estatutos (por exemplo, se estas disposições devem ser incluídas por lei nos estatutos de todos os fundos fiduciários de interesse público), nem forneceu elementos de prova sobre o eventual controlo dos conflitos de interesses dos membros dos conselhos de administração de fundos fiduciários de interesse público, tal como solicitado especificamente. A Comissão observa, a este respeito, que a criação de entidades de direito privado às quais o Estado doou ativos públicos significativos pode implicar a falta de controlo público sobre o funcionamento e a governação dessas entidades. Em especial, após a transferência dos direitos do fundador, do ministro competente para o conselho de administração, o Estado perde aparentemente qualquer tipo de controlo sobre esses fundos fiduciários. A Comissão observa ainda, no relatório de 2022 sobre o Estado de direito, que as regras em matéria de conflitos de interesses não são aplicáveis aos deputados do Parlamento, membros do Governo e outros funcionários públicos, que podem exercer simultaneamente funções como membros dos conselhos de administração desses fundos fiduciários de interesse público, apesar de estas entidades receberem um financiamento público significativo, o que implica riscos acrescidos de corrupção[15].

3. MOTIVOS ADICIONAIS RELACIONADOS COM A INVESTIGAÇÃO, A AÇÃO PENAL E O QUADRO DE LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO

3.1. Investigação e ação penal:

3.1.1. Constatações da Comissão

(34) A notificação e a carta de intenções assinalavam um sério risco de enfraquecer a realização efetiva das investigações e ações penais em processos que envolvem fundos da União, devido à concentração de poderes nas mãos da Procuradoria-Geral, à organização estritamente hierárquica do Ministério Público, à falta de obrigação de fundamentação quando os processos são atribuídos ou reatribuídos, à ausência de regras para evitar decisões arbitrárias que possam prejudicar uma política eficaz de investigação e ação penal, bem como à falta de controlo judicial das decisões de arquivamento das autoridades de investigação ou do Ministério Público. A este respeito, a Comissão remeteu para o capítulo relativo à Hungria do Relatório de 2021

[15] Ver pagina 17 do documento de trabalho dos serviços da Comissão «Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Hungria», que acompanha o documento «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito — Situação na União Europeia, SWD(2022) 517 final, «Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito na Hungria».

da Comissão sobre o Estado de Direito[16], chamando a atenção para as recomendações relativas aos procuradores emitidas, desde 2015, pelo Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO)[17] e para a falta de vias de recurso eficazes contra as decisões do Ministério Público de não investigar ou deduzir acusação contra alegadas atividades criminosas lesivas do interesse público, incluindo a corrupção e a fraude lesivas dos interesses financeiros da UE e o desvio de fundos públicos[18].

(35) Uma vez que a Hungria só coopera bilateralmente com a Procuradoria Europeia e não é um Estado-Membro participante[19], o OLAF é o único órgão administrativo de investigação da União com competência para investigar alegações de fraude, corrupção ou quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União.

3.1.2. Observações apresentadas pela Hungria

(36) A Hungria contestou a referência da Comissão às recomendações do GRECO, que continuam sem resposta, e comparou a taxa de execução da Hungria com a de outros Estados-Membros, com base nos últimos dados disponíveis do GRECO[20].

(37) A Hungria salientou igualmente que não é obrigada a participar na Procuradoria Europeia, com quem celebrou um acordo de cooperação, e que a procuradora-geral europeia declarou numa entrevista que o Ministério Público húngaro respondeu a todos os pedidos da Procuradoria Europeia. A Hungria argumentou que, nos Estados-Membros que são partes na cooperação reforçada para a criação da Procuradoria Europeia, este é um organismo que atua por direito próprio e de forma independente das autoridades nacionais de investigação e do Ministério Público. Por este motivo, os serviços nacionais de aplicação da lei não tratam de matérias da competência da Procuradoria Europeia. Em contrapartida, a cooperação com o OLAF pode, de facto, ter um efeito de melhoria da eficiência, uma vez que este coopera com as autoridades nacionais, complementando as suas capacidades. Além disso, a Hungria salientou que, para além de si própria, quatro outros Estados-Membros da UE não são membros da Procuradoria Europeia e que a eficiência dos serviços do Ministério Público desses países não é motivo de preocupação para a Comissão.

(38) No que diz respeito i) à possibilidade de o procurador-geral dar instruções, direta ou indiretamente, aos procuradores e de lhes atribuir ou retirar processos, e ii) ao conjunto de critérios para a transferência de processos entre procuradores subordinados, a Hungria remeteu para as disposições aplicáveis do direito nacional,

---

16 Documento de trabalho dos serviços da Comissão «Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Hungria», SWD(2021) 714 final, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714, página 8.

17 *GRECO Fourth evaluation round – Evaluation report of 27 March 2015, Greco Eval IV Rep (2014) 10E*, (Quarto ciclo de avaliações do GRECO — Relatório de avaliação de 27 de março de 2015, não traduzido para português), disponível em: https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806c6b9e.

18 Documento de trabalho dos serviços da Comissão «Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Hungria», SWD(2021) 714 final, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52021SC0714, nota de rodapé 58.

19 Os Estados-Membros da UE não participantes cooperam bilateralmente com a Procuradoria Europeia.

20 GRECO *22nd General Activity Report (2021)* (Relatório Geral de Atividades de 2021, não traduzido para português), disponível em: https://rm.coe.int/greco-general-activity-report-2021/1680a6bb79.

argumentando que a estrutura hierárquica do Ministério Público não pode, por si só, constituir uma questão de Estado de direito e contestando a alegação da Comissão de que esta estrutura pode afetar a eficácia dos processos penais. A Hungria declarou igualmente que, durante o mandato do atual procurador-geral, este não retirou processos aos procuradores. A Hungria referiu ainda a possibilidade de a União exercer os direitos da vítima no contexto de processos penais relacionados com fraudes lesivas dos interesses financeiros da União e a possibilidade de apresentar uma queixa contra atos da autoridade de investigação ou de atuar como acusação particular substituta. Também declarou que, nos processos iniciados na sequência da transmissão de uma recomendação judicial do OLAF, o Ministério Público húngaro enviaria sempre ao OLAF as decisões de arquivamento de processos penais, com base no acordo de cooperação celebrado com o OLAF em 11 de fevereiro de 2022. A Hungria acrescentou que o facto de a União não contestar as decisões em questão ou não agir como acusação particular substituta indicaria o seu acordo ou não objeção às referidas decisões.

3.1.3. Avaliação da Comissão

(39) A Comissão expôs os fundamentos relativos à investigação e à ação penal relacionados com as outras questões que suscitou no presente processo, nomeadamente irregularidades, deficiências e insuficiências em matéria de contratos públicos, e, como tal, não se basearam exclusivamente nas preocupações constantes das recomendações do GRECO. Uma comparação entre o desempenho da Hungria na resposta às recomendações pertinentes do GRECO e o desempenho de outros Estados-Membros não responde às preocupações manifestadas pela Comissão. A este respeito, a Comissão observa ainda que, nos termos do Regulamento Condicionalidade, a avaliação de cada caso, do âmbito e dos elementos de prova é efetuada com base nos seus próprios méritos, tendo em conta todas as circunstâncias relevantes. Além disso, embora a avaliação mais recente do GRECO[21] sobre o grau de aplicação das recomendações pertinentes pela Hungria tenha observado uma ligeira melhoria, algumas recomendações em matéria de prevenção da corrupção relativamente aos procuradores continuam a não ser aplicadas, ou foram-no apenas parcialmente.

(40) Contrariamente ao que a Hungria parece alegar na sua segunda resposta, a Comissão não sugeriu que a Hungria fosse obrigada a aderir à Procuradoria Europeia. A Comissão está também plenamente consciente da cooperação bilateral entre a Hungria e a Procuradoria Europeia e congratula-se com uma boa resposta da Hungria aos seus pedidos, em conformidade com o seu dever de cooperação leal. No entanto, na ausência da participação da Hungria na Procuradoria Europeia, o Ministério Público húngaro é o único serviço que conduz investigações penais sobre os crimes lesivos dos interesses financeiros da UE. Por conseguinte, a não participação da Hungria na Procuradoria Europeia é relevante à luz das preocupações relativas ao funcionamento eficaz do Ministério Público húngaro. Acresce que, como afirmado na notificação, o OLAF é o único órgão administrativo de investigação da União com competência para investigar alegações de fraude, corrupção ou quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União. Independentemente de um Estado-Membro participar ou não na Procuradoria Europeia, continua a ser essencial dispor de um Ministério Público nacional eficaz e independente, de um

[21] Ver GRECO *Fourth Evaluation Round – Second Interim Compliance Report* (Quarto ciclo de avaliações — Segundo relatório intercalar de conformidade).

quadro sólido de luta contra a corrupção, bem como de uma cooperação eficaz com o OLAF.

(41) No que diz respeito às observações apresentadas pela Hungria sobre o Ministério Público, a Comissão tomou nota das informações prestadas, que confirmaram a estrutura estritamente hierárquica do Ministério Público e descreviam os requisitos para o arquivamento e a transferência de processos, bem como as regras relativas aos processos disciplinares. A Hungria não forneceu respostas completas pertinentes à organização e funcionamento do Ministério Público, nomeadamente no que respeita aos procedimentos ligados às recomendações judiciais do OLAF, que dissipassem as preocupações da Comissão. Assim, subsistem preocupações quanto a questões sistémicas relevantes para o bom funcionamento efetivo das autoridades de investigação e do Ministério Público em relação à investigação e repressão de crimes ou violações do direito da União relacionados com a execução do orçamento da União ou com a proteção dos interesses financeiros da União, uma vez que os poderes discricionários do Ministério Público são amplificados pela sua estrutura estritamente hierárquica. A Comissão considera que os amplos poderes do procurador-geral, juntamente com a ausência de controlos e equilíbrio de poderes no âmbito do Ministério Público, podem afetar o funcionamento eficaz do serviço, com um impacto na proteção dos interesses financeiros da União.

(42) A Comissão discorda do argumento da Hungria de que o facto de a União não contestar as decisões em questão, ou não agir como acusação particular substituta, indicaria o seu acordo ou não objeção às referidas decisões. O argumento não só não tem em conta as decisões de não investigar ou encerrar a investigação de crimes relevantes para a proteção dos interesses financeiros da União, como também visa transferir a responsabilidade pela ação penal para a União, contrariamente à repartição de responsabilidades entre a União e os Estados-Membros, que o artigo 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) define explicitamente. Do mesmo modo, a disposição sobre a decisão de arquivamento com base no acordo de cooperação administrativa com o OLAF não pode ser entendida como concordância ou não objeção a uma decisão de arquivamento do processo.

(43) A este respeito, a Comissão faz notar a sua avaliação, aprovada pelo Conselho no contexto do Semestre Europeu de 2022, segundo a qual «quando surgem alegações graves, verifica-se uma ausência sistemática de ação determinada para investigar e instaurar ações penais em casos de corrupção que envolvam altos funcionários ou o seu círculo próximo. A responsabilização pelas decisões de encerramento de inquéritos continua a ser motivo de preocupação, uma vez que não existem vias de recurso eficazes contra as decisões do Ministério Público no sentido de não deduzir acusação de uma alegada atividade criminosa»[22], o que conduziu à recomendação de « reforçar o quadro de luta contra a corrupção, nomeadamente através da melhoria dos esforços do Ministério Público […]»[23]. A Comissão observa ainda que, no contexto do relatório de 2022 sobre o Estado de direito relativo à Hungria, foi

[22] Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas da Hungria de 2022 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência de 2022 da Hungria, n.º 26, disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/pt/pdf:

[23] Recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas da Hungria de 2022 e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência de 2022 da Hungria, recomendação 4, disponível em: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9764-2022-INIT/pt/pdf:

recomendado que esta melhorasse os seus resultados em matéria de investigações, ação penal e condenações em processos de corrupção de alto nível[24].

3.2. Quadro de luta contra a corrupção

3.2.1. Constatações da Comissão

(44) A Comissão observou que a estratégia de luta contra a corrupção na sua aceção ampla (incluindo, por exemplo, regras em matéria de conflitos de interesses, propriedade efetiva, lóbis e declaração de património) não continha, aparentemente, disposições ou atividades relativas à prevenção e repressão eficazes de infrações penais suscetíveis de afetar a boa gestão financeira do orçamento da União ou a proteção dos interesses financeiros da União. A Comissão referiu problemas persistentes no que respeita à prevenção e correção da corrupção de alto nível e observou que as autoridades húngaras não tinham prestado informações sobre as medidas tomadas para recuperar os montantes afetados pelas irregularidades que conduziram à retirada de projetos do financiamento da União, nem comunicaram dados sobre as recuperações. Neste contexto, a Comissão chamou igualmente a atenção para limitações da legislação nacional em matéria de cooperação em caso de resistência dos operadores económicos, com impacto na eficácia da cooperação com o OLAF.

3.2.2. Observações apresentadas pela Hungria

(45) A Hungria questionou a referência da Comissão ao Índice de Perceção da Corrupção (IPC) que, juntamente com outros indicadores, sugere que a Hungria se encontra entre os Estados-Membros com menor desempenho em matéria de prevenção, deteção e correção da corrupção. A este respeito, a Hungria remeteu para a análise do Centro Comum de Investigação (JRC) publicada em 2018[25], que recomendava prudência na interpretação dos resultados do IPC. A Hungria remeteu igualmente para o Eurobarómetro 502 sobre a perceção da corrupção (um indicador não citado na notificação), publicado em junho de 2020, que coloca o desempenho da Hungria acima do de oito Estados-Membros. A Hungria mencionou igualmente um relatório da Eurojust de maio de 2022[26] para confirmar que ocupa um lugar intermédio em termos de participação em processos de corrupção.

(46) No que se refere ao quadro de luta contra a corrupção, a Hungria remeteu para a Estratégia de Prevenção da Corrupção 2020-2022 e contestou a constatação da Comissão de que o prazo para a execução (de quase metade) das medidas foi prorrogado. Segundo a Hungria, a pandemia de COVID-19 impossibilitou a realização física de formações, consultas ou investigação, razão pela qual a execução das medidas foi prorrogada até 30 de junho de 2023. A Hungria indicou igualmente que as medidas específicas de intervenção e o calendário da Estratégia Anticorrupção 2020-2022 foram incluídos na Decisão Governamental n.º 1328/2020, de 19 de junho de 2020.

---

24 Relatório de 2022 sobre o Estado de Direito — Capítulo relativo à Hungria, disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, p. 2.

25 Ver https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC113251.

26 «Eurojust Casework on Corruption: 2016-2021 Insights», maio de 2022, disponível em: https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/assets/eurojust-casework-on-corruption-2016-2021-insights-report.pdf.

(47) Mais ainda, a Hungria contestou que as notificações das autoridades administrativas sobre eventuais irregularidades comunicadas por denunciantes desempenhem um papel menor nas investigações penais, indicando que o Serviço Nacional de Proteção (NVSZ) não tem poderes para investigar, mas verifica se as alegações estão corretas e dá início a um seguimento adequado. A Hungria contestou a constatação da Comissão de que a Autoridade Tributária e Aduaneira Nacional só pode dar início a um processo se as autoridades de investigação também tiverem aberto inquéritos penais e feito referência às disposições pertinentes da legislação nacional.

(48) No que diz respeito às declarações de património, a Hungria declarou que o sistema húngaro de declaração de património dos membros da Assembleia Nacional e dos quadros políticos superiores constitui uma transposição do sistema aplicado pelo Parlamento Europeu como boa prática internacional.

(49) Além disso, embora inicialmente a Hungria tenha alegado que a legislação da UE e a legislação dos Estados-Membros não definem especificamente o conceito de corrupção de alto nível, na segunda resposta remeteu para informações prestadas no contexto do relatório de 2022 sobre o Estado de direito respeitantes à luta contra a corrupção de alto nível. Por último, a Hungria contestou o alcance da corrupção ao abrigo do direito da União.

3.2.3. Avaliação da Comissão

(50) Importa referir que i) a Comissão indicou claramente que o IPC foi tido em conta como indicador complementar, ii) a própria Hungria reconheceu que o seu desempenho estava entre os piores (o penúltimo) no IPC de 2021 e, sobretudo, iii) a metodologia para calcular o IPC foi alterada imediatamente após a análise do JRC de forma a cumprir as recomendações da Comissão[27]. No que diz respeito ao argumento da Hungria baseado no Eurobarómetro Especial, a Comissão observa que o Eurobarómetro Especial sobre a Corrupção 523[28], publicado a 13 de julho de 2022, indica que 91 % dos inquiridos húngaros consideram haver uma corrupção generalizada no seu país, muito acima da média da UE, que é de 68 %. Há indícios de que cada vez mais pessoas consideram que existe corrupção entre empresas e a classe política, tendo 74 % dos inquiridos considerado que a única forma de ter êxito nos negócios é ter ligações políticas. No que diz respeito à referência ao relatório da Eurojust, a Comissão recorda que esta apenas regista casos transfronteiriços[29]. Assim, o relatório constitui um indicador entre outros do estado de corrupção registado num determinado Estado-Membro e da eficácia das autoridades nacionais na luta contra a corrupção sem um elemento transfronteiriço.

(51) Em relação à argumentação apresentada sobre as medidas no âmbito da Estratégia Anticorrupção, o relatório por país no âmbito do Semestre Europeu de 2022 refere que, «se tivessem sido aplicadas, estas medidas teriam ajudado a detetar e reprimir a corrupção de forma mais eficaz nas instituições públicas e nas empresas públicas»[30]. O relatório de 2022 sobre o Estado de direito relativo à Hungria também refere esta

---

27 Ver https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_TechnicalMethodologyNote_ENv2.pdf.

28 https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2658

29 Ver https://www.eurojust.europa.eu/about-us/what-we-do, bem como o primeiro ponto da síntese do relatório da Eurojust citado pela Hungria.

30 Documento de trabalho dos serviços da Comissão, Relatório por país 2022 — Hungria, que acompanha a recomendação de recomendação do Conselho relativa ao Programa Nacional de Reformas de 2022 da Hungria e que emite um parecer do Conselho sobre o Programa de Convergência de 2022 da Hungria, Bruxelas, 23.5.2022, SWD (2022) 614 final, p. 14.

questão[31]. A Comissão considera igualmente que várias das medidas cujo prazo de execução foi prorrogado até 2023 não teriam sofrido um impacto pela pandemia de COVID-19[32].

(52) A Comissão observa que, no que diz respeito ao «papel relativamente menor» desempenhado pelos instrumentos de prevenção nas investigações penais, foram recebidas informações pertinentes do Ministério Público húngaro no contexto da preparação dos relatórios da Comissão de 2021 e 2022 sobre o Estado de direito[33]. O Ministério Público considera que o Serviço Nacional de Proteção é a fonte principal e indispensável para a recolha de provas para iniciar investigações e ações penais em matéria de corrupção. No mesmo contexto, as próprias autoridades húngaras indicaram que os processos penais por crimes de corrupção são iniciados principalmente com base nas atividades de investigação criminal das autoridades de investigação, sendo a maioria dos casos investigados detetada pelo Serviço Nacional de Proteção (vigilância secreta)[34]. As informações resultantes de instrumentos de deteção, tais como declarações de património, divulgações de denúncias e registos, desempenham um papel relativamente menor nas investigações de corrupção[35].

(53) Em relação à Autoridade Tributária e Aduaneira Nacional, a Comissão observa que a própria Hungria reconhece que esses controlos só podem ser efetuados em caso de suspeita de infrações penais por parte da autoridade responsável pela investigação, o que confirma as constatações da notificação.

(54) Além disso, é importante referir que nomeações políticas têm levantado questões quanto à imparcialidade dos órgãos estatais com funções de controlo na deteção da corrupção[36]. O funcionamento deficiente dos mecanismos de vigilância e as

---

31 Ver o Relatório da Comissão de 2021 sobre o Estado de direito — capítulo relativo à Hungria, SWD(2021) 714 final, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714, página 13. O Relatório de 2022 sobre o Estado de direito — capítulo relativo à Hungria está disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, p. 12.

32 É o caso, por exemplo, a) do desenvolvimento de um sistema automatizado de apoio à tomada de decisões para melhorar a transparência e a responsabilização do processo de tomada de decisão (novo prazo: 31 de janeiro de 2023), b) de um manual sobre a luta contra a corrupção para os profissionais (novo prazo: 30 de junho de 2023), c) da introdução de dados no sistema de avaliação dos riscos do Serviço Nacional de Proteção (novo prazo: 30 de junho de 2023), d) de um quadro jurídico sobre a corrupção no âmbito de grandes investimentos em infraestruturas (novo prazo: 30 de junho de 2023), e) de inquéritos sobre modelos de gestão da integridade para entidades estatais e empresas públicas (prazo: 30 de junho de 2023) e f) do relatório de execução das tarefas definidas na Estratégia 2020-2022 pelo Ministro do Interior (prazo para o relatório dos ministros: 31 de maio de 2023; prazo para o relatório de síntese do Ministro do Interior: 30 de junho de 2023).

33 Ver também o Relatório de 2022 sobre o Estado de direito — capítulo relativo à Hungria, disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, p. 13.

34 Ver o Relatório da Comissão de 2021 sobre o Estado de direito — capítulo relativo à Hungria e o Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2021) 714 final, Relatório de 2021 sobre o Estado de direito — capítulo relativo à Hungria, disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0714, p. 13.

35 Ver também o Relatório de 2022 sobre o Estado de direito — capítulo relativo à Hungria, disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, p. 13.

36 Ver, a este respeito, o Relatório de 2022 sobre o Estado de direito — capítulo relativo à Hungria, disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, nota de rodapé 92.

interligações estreitas existentes entre a classe política e determinadas empresas nacionais favorecem a corrupção[37].

(55) No que diz respeito à argumentação apresentada pela Hungria sobre as declarações de património, a Comissão observa que subsistem preocupações de longa data no que diz respeito à supervisão, verificação e aplicação eficazes e transparentes dos códigos de conduta, aos conflitos de interesses e às declarações de património dos deputados ao Parlamento e de outros funcionários de alto risco[38]. As alterações às regras em matéria de declarações de património dos deputados ao Parlamento, introduzidas em julho de 2022, não visam dar resposta a estas preocupações. As novas regras resultam em requisitos ainda menos rigorosos para as declarações de património do que os anteriores, aplicáveis até 31 de julho de 2022, uma vez que os deputados ao Parlamento já não são obrigados a comunicar o seu património[39]. A fim de avaliar a eficácia de um sistema de declaração de património, deve ter-se em conta a situação global a que esse sistema se aplica. Tal como explicado na notificação, na carta de intenções e *supra*, o contexto húngaro suscita preocupações e, por conseguinte, exige um sistema de declaração de património mais abrangente.

(56) A Hungria mencionou, na sua segunda resposta, a abertura de inquéritos em processos de corrupção de alto nível referidos no contexto do Relatório de 2022 sobre o Estado de direito, o que demonstra que, no essencial, compreendeu o conceito de corrupção de alto nível e a diferença entre esta e a pequena corrupção, independentemente da definição dos crimes de corrupção na legislação da UE e nacional. Paralelamente, embora a Comissão se tenha congratulado com as informações comunicadas, estas não demonstram um historial sólido de investigações de alegações de corrupção relativas a altos funcionários e ao seu círculo imediato, o que continua a constituir uma grave preocupação[40]. Assim, não se pode considerar que a Hungria tenha respondido às preocupações relativas à prevenção e à correção da corrupção de alto nível.

4. CONCLUSÃO DA AVALIAÇÃO DA COMISSÃO NO QUE RESPEITA ÀS VIOLAÇÕES DOS PRINCÍPIOS DO ESTADO DE DIREITO

(57) Tendo em conta o que precede, a Comissão considera que as questões identificadas na notificação e reiteradas na carta de intenções permanecem válidas e constituem violações sistémicas dos princípios do Estado de direito na aceção do artigo 2.º, alínea a), do Regulamento Condicionalidade, em especial dos princípios da segurança jurídica e da proibição da arbitrariedade dos poderes executivos, nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento Condicionalidade, à luz do seu artigo 3.º,

---

37 Ver, a este respeito, o Relatório de 2022 sobre o Estado de direito — capítulo relativo à Hungria, disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, nota de rodapé 93.

38 GRECO, Quarto ciclo de avaliações — Segundo relatório intercalar de conformidade, p. 5.

39 Existe apenas um requisito de declaração de rendimentos e participações, mas não de ativos. As declarações de património devem incluir os ativos no sentido literal, ou seja, bens imóveis, bens móveis de valor (tais como veículos, embarcações, antiguidades e obras de arte valiosas, etc.), poupanças em depósitos bancários e em numerário, mecanismos de gestão, fundos fiduciários (incluindo qualquer relação entre um funcionário público ou um membro da sua família e um fundo fiduciário), fundos privados de participações, contratos de seguro de vida e informações sobre propriedade efetiva.

40 Ver, a este respeito, o Relatório de 2022 sobre o Estado de direito — capítulo relativo à Hungria, disponível em: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/40_1_193993_coun_chap_hungary_en.pdf, nota de rodapé 14.

alínea b). As preocupações em apreço dizem respeito a várias situações enumeradas no seu artigo 4.º, n.º 2, nomeadamente:

- a) O correto funcionamento das autoridades que executam o orçamento da União, […] em especial no contexto dos procedimentos de contratação pública;
- b) O correto funcionamento das autoridades responsáveis pelo controlo, fiscalização e auditoria financeiros, bem como o correto funcionamento de sistemas eficazes e transparentes de gestão e responsabilização financeira;
- e) A prevenção e a sanção da fraude, […], da corrupção ou de outras violações do direito da União relativas à execução do orçamento da União ou à proteção dos interesses financeiros da União […];
- h) Outras situações […] que sejam pertinentes para fins de boa gestão financeira do orçamento da União ou de proteção dos interesses financeiros da União. Está em causa a falha permanente em garantir que o quadro regulamentar e a prática na contratação pública evitam riscos de corrupção e outras irregularidades na gestão de fundos da União.

5. O ORÇAMENTO DA UNIÃO NÃO PODE SER PROTEGIDO DE FORMA MAIS EFICAZ POR OUTROS PROCEDIMENTOS

5.1. Avaliação inicial da Comissão

(58) A Comissão considera que nenhum outro procedimento ao abrigo do direito da União lhe permitiria proteger o orçamento da União de forma mais eficaz do que o procedimento estabelecido no Regulamento Condicionalidade. As deficiências, insuficiências, limites e riscos identificados são abrangentes e estão interligados, pelo que outros procedimentos não seriam mais eficazes do que os previstos no Regulamento Condicionalidade. Há mais de dez anos que a Hungria é destinatária de recomendações e correções devido a insuficiências e irregularidades graves, nomeadamente no domínio da contratação pública. Apesar de a Comissão ter tomado medidas sempre que detetou violações das regras em matéria de contratação pública ou do direito aplicável para proteger o orçamento da União com base nos procedimentos estabelecidos na legislação da União, ano após ano, em cada período de programação, a contratação pública na Hungria continuou a apresentar deficiências e insuficiências que afetaram a boa gestão financeira do orçamento da União e a proteção dos seus interesses financeiros.

(59) A abordagem preventiva dos serviços de auditoria da Comissão revelou, por um lado, que a Hungria não foi capaz de assegurar o funcionamento eficaz das autoridades responsáveis pela execução e acompanhamento do orçamento da União e, por outro lado, a necessidade de uma ação constante, abrangente e prospetiva por parte da Comissão para proteger o orçamento.

(60) No que diz respeito às reformas muito recentes relativas aos fundos fiduciários de interesse público, a natureza retroativa dos procedimentos estabelecidos noutra legislação da União, associada aos graves riscos de que os fundos da União possam ser afetados e desembolsados sem verificação de conflitos de interesses e não necessariamente em conformidade com as regras de contratação pública, torna o procedimento estabelecido pelo Regulamento Condicionalidade o instrumento mais eficaz para proteger o orçamento da União.

(61) Ainda que se pudesse estudar a utilização de outros meios disponíveis ao abrigo das regras setoriais, tais como auditorias pelos serviços da Comissão, que podem identificar irregularidades não evitadas, identificadas ou corrigidas pelas autoridades húngaras, estas medidas dizem geralmente respeito a despesas já declaradas à Comissão. As correções financeiras também não são uma solução suficiente neste caso, uma vez que, em princípio, não são de natureza preventiva e podem não estar sempre relacionadas com questões sistémicas.

(62) Mesmo uma abordagem proativa da Comissão, como as auditorias preventivas dos seus serviços, permaneceria limitada aos fundos específicos abrangidos pelas regras setoriais aplicáveis. Além disso, essa abordagem não permitiria à Comissão proteger o orçamento de forma mais eficaz ou suficientemente eficaz, uma vez que se centraria em programas específicos sem abordar toda a gama de insuficiências identificadas.

(63) Estas insuficiências são reforçadas pelas preocupações em matéria de investigação e ação penal, bem como pelos limites do quadro de luta contra a corrupção. Estas preocupações e limites são particularmente pertinentes quando os projetos investigados pelo OLAF são retirados do financiamento da União, uma vez que geralmente tal significa que a raiz da insuficiência não foi resolvida e que esta se voltará a repetir.

(64) Na prática, estas circunstâncias apontam para a conclusão de que as irregularidades podem também afetar uma parte significativa das operações que não foram investigadas ou auditadas, tendo em conta que, quando as irregularidades são efetivamente descobertas, os fundos da União são substituídos por fundos nacionais suscetíveis de chegar aos beneficiários designados, possivelmente sem consequências concretas para as irregularidades administrativas ou penais cometidas, permitindo que as irregularidades continuem ou se repitam noutras operações não investigadas ou auditadas, sem a adoção de medidas eficazes e dissuasivas, tal como exigido pelo artigo 325.º, n.º 1, do TFUE.

(65) Do mesmo modo, acordos, planos de ação e outros instrumentos poderiam, em princípio, melhorar a investigação adequada da fraude, corrupção ou outras violações relevantes ao direito da União ou infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União. No entanto, atendendo à falta de provas da sua implementação efetiva, não podem ser considerados capazes, *per se*, de oferecer proteção contra riscos graves para a boa gestão financeira do orçamento da União e dos interesses financeiros da União.

(66) Em conclusão, as preocupações da Comissão no caso da Hungria afetam uma série de domínios fundamentais para a execução do orçamento da União e a conformidade com os princípios da boa gestão financeira, havendo, cumulativamente, riscos graves para os interesses financeiros da União. Com efeito, existem problemas na execução do orçamento da União na Hungria que não parecem ser devidamente investigados devido a limitações estruturais, jurídicas ou práticas ou a obstáculos à deteção, investigação e correção de fraudes e outras irregularidades. Há o risco de esta situação generalizada ter um impacto direto e grave nos interesses financeiros da União. Os problemas identificados são tão abrangentes e graves que os riscos financeiros globais para o orçamento da União e para os seus interesses financeiros excedem os riscos que podem ser abordados através de outros procedimentos estabelecidos em vários instrumentos setoriais. Por conseguinte, na opinião da Comissão, devido à complexidade e à natureza interligada das questões em apreço,

nenhum outro procedimento previsto na legislação da União lhe permitiria proteger o seu orçamento de forma mais eficaz.

5.2. Observações apresentadas pela Hungria

(67) A Hungria alegou que o Regulamento (UE) 2021/1060 (RDC)[41] inclui medidas como a interrupção dos prazos de pagamento, a suspensão dos pagamentos e correções financeiras, que são eficazes e adequadas para proteger o orçamento da União. A Hungria referiu igualmente outros meios à disposição da Comissão para garantir a proteção dos interesses financeiros da União no contexto da adoção do Acordo de Parceria, dos programas relativos aos fundos estruturais, bem como do Mecanismo de Recuperação e Resiliência (MRR). A Hungria alegou que, no que diz respeito às regras em matéria de contratação pública e à sua interpretação e aplicação prática, a Comissão também poderia intervir através de processos por infração.

5.3. Avaliação da Comissão

(68) A Comissão não concorda com a alegação da Hungria de que outras medidas da União poderiam proteger melhor o orçamento da União. No que diz respeito à aplicação das medidas financeiras previstas no Regulamento (UE) 2021/1060 (RDC)[42], a Comissão observa que essas medidas se limitam, por definição, ao âmbito e aos critérios contidos nesse regulamento setorial, não podendo alcançar a proteção geral preventiva e sistémica que é possível ao abrigo do Regulamento Condicionalidade. A importância desta dimensão preventiva geral do Regulamento Condicionalidade foi confirmada pelo Tribunal de Justiça[43]. No que respeita à observância e ao acompanhamento das condições favoráveis estabelecidas no RDC, a Comissão observa, em primeiro lugar, que, não obstante a única consequência, ao abrigo do artigo 15.º do RDC, do incumprimento de uma condição habilitadora ser o facto de a Comissão não reembolsar as despesas declaradas, o Regulamento Condicionalidade concede um âmbito mais alargado de possibilidades de proteção do orçamento da União, incluindo a suspensão da aprovação de um ou mais programas, bem como a suspensão das autorizações em regime de gestão partilhada. Contrariamente ao procedimento ao abrigo do artigo 15.º do RDC, tal inclui também o pré-financiamento. Além disso, o âmbito das condições habilitadoras que podem ser pertinentes no caso em apreço, nomeadamente «Mecanismos eficazes de acompanhamento do mercado dos contratos públicos» e «Aplicação e execução efetivas da Carta dos Direitos Fundamentais», difere e é mais restritivo do que o do Regulamento Condicionalidade.

---

41 Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (JO L 231 de 30.6.2021, p. 159).

42 Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (JO L 231 de 30.6.2021, p. 159).

43 Ver o acórdão do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno) de 16 de fevereiro de 2022, *Hungria/Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia*, processo C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, n.os 262 e 266.

(69) No que diz respeito aos processos por infração relativos à aplicação das regras em matéria de contratação pública e à sua interpretação, o considerando 17 do Regulamento Condicionalidade esclarece que a «legislação» a que se refere o artigo 6.º, n.º 1, desse regulamento é a legislação financeira e setorial. Os processos por infração, que não se baseiam num ato legislativo, mas diretamente no direito primário (artigo 258.º do TFUE), não podem ser considerados pertinentes na aceção do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento Condicionalidade.

(70) No que diz respeito ao Mecanismo de Recuperação e Resiliência, o Regulamento (UE) 2021/241 inclui disposições relacionadas com a proteção dos interesses financeiros da União[44] que o Estado-Membro tem de cumprir ao executar medidas ao abrigo do mecanismo. Acresce que os Estados-Membros continuam a ser os principais responsáveis pelo cumprimento do direito da União e do direito nacional na execução dessas medidas, em conformidade com o artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2021/241, ao passo que a Comissão pode proceder a medidas corretivas *ex post* em casos de fraude, corrupção e conflitos de interesses lesivos dos interesses financeiros da União que não tenham sido corrigidos pelo Estado-Membro, ou de violação grave de uma obrigação decorrente do acordo de empréstimo ou do acordo de financiamento, em conformidade com o artigo 22.º, n.º 5, do referido regulamento. Mais importante ainda, o PRR da Hungria ainda não foi adotado. O seu teor e capacidade para proteger os interesses financeiros da União dependem não só das medidas concretas que virá a conter, mas também da forma como a Hungria aplicará estas medidas.

(71) À luz do que precede, a Comissão considera que nenhum outro procedimento ao abrigo do direito da União lhe permitiria proteger o orçamento da União de forma mais eficaz do que o procedimento estabelecido no Regulamento Condicionalidade.

6. OBSERVAÇÕES GERAIS APRESENTADAS PELA HUNGRIA

(72) Para além dos argumentos apresentados sobre as questões específicas suscitadas pela Comissão, a Hungria apresentou igualmente observações gerais contestando vários elementos do processo. Alegou, em especial, que o lançamento do processo pela Comissão contra a Hungria não se baseava em fundamentos factuais ou jurídicos suficientes, contestando, nomeadamente, a fiabilidade das fontes utilizadas pela Comissão. Alegou igualmente que a Comissão não garantiu a não discriminação e a igualdade de tratamento entre os Estados-Membros, referindo-se em especial ao desempenho de outros Estados-Membros no Painel de Avaliação do Mercado Interno e às recomendações no âmbito do Semestre Europeu sobre o reforço do quadro em matéria de contratação pública, o estabelecimento de quadros de luta contra a corrupção e a garantia da independência do Ministério Público. A Hungria também considerou que a Comissão não teve devidamente em conta as especificidades do sistema jurídico húngaro, que prevê uma margem de apreciação na aplicação dos princípios do Estado de direito. Alegou ainda que os princípios dos direitos de defesa em processos penais, bem como no direito da concorrência, deveriam aplicar-se neste contexto, e que a Comissão não respeitou esses direitos.

(73) Na sua segunda resposta, a Hungria criticou o facto de a carta de intenções ter sido enviada a 20 de julho sem ter em conta as catorze medidas corretivas apresentadas à

[44] Artigo 22.º do Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência, JO L 57 de 18.2.2021, p. 17.

Comissão a 19 de julho. A Hungria comprometeu-se a manter indefinidamente doze destas medidas, de forma incondicional. Assim, a Hungria alegou que a Comissão deveria ter tido em conta estes compromissos na sua avaliação antes do envio da carta citada, nomeadamente porque o prazo de um mês fixado pelo Regulamento Condicionalidade para o envio da carta era indicativo. Considerou ainda que as medidas propostas por referência ao projeto de objetivos intermédios do seu PRR previsto deveriam ter sido aceites como medidas corretivas, alegando que nem o Regulamento Condicionalidade nem as orientações para a sua aplicação exigem uma forma específica de apresentação de medidas corretivas no decurso do procedimento. Nesta base, alegou que a Comissão violou de forma grave o princípio da cooperação leal entre a Comissão e o Estado-Membro, bem como a exigência de uma avaliação objetiva, imparcial e justa, em conformidade com o Regulamento Condicionalidade.

Observações da Comissão

(74) A Comissão considera que os argumentos apresentados pela Hungria carecem de fundamento, uma vez que procedeu a uma avaliação qualitativa exaustiva que é objetiva, imparcial, justa e respeitadora da igualdade entre os Estados-Membros. A Comissão teve devidamente em conta informações provenientes de várias fontes disponíveis[45] para identificar, cruzar e avaliar as violações pertinentes dos princípios do Estado de direito, em conformidade com o Regulamento Condicionalidade, tal como interpretado pelo Tribunal de Justiça da União Europeia[46], incluindo as informações apresentadas pela Hungria na sua resposta ao pedido de informações. A Comissão sublinha, neste contexto, que a avaliação de cada caso e o âmbito dos elementos de prova se baseiam nos seus próprios méritos, tendo em conta todas as circunstâncias pertinentes. Não obstante ser um facto que, ao analisarem-se indicadores individuais, outros Estados-Membros poderem, em alguns casos, ter um desempenho pior do que a Hungria em relação a determinados aspetos, a Comissão efetuou uma avaliação qualitativa abrangente que tem em conta o contexto jurídico e institucional relevante, reunindo informações, indicadores e observações de várias fontes para formar um quadro mais completo da situação na Hungria do aquele que é possível com indicadores individuais.

(75) A notificação, bem como a carta de intenções, esclareceram que a persistência das questões em apreço ao longo de mais de dez anos indica que existe um risco continuado para a boa gestão financeira dos fundos da União, em violação do direito da União, e uma incapacidade durável das autoridades públicas húngaras para prevenir ou corrigir essas violações e proteger eficazmente os interesses financeiros da União. Assim, a Comissão considerou que, a menos que sejam tomadas, com urgência, novas medidas para resolver eficazmente estas questões, não há motivos para supor que a situação melhorará significativamente.

(76) Por último, a Comissão respeitou devidamente os direitos de defesa da Hungria, em consonância com os requisitos do Regulamento Condicionalidade, bem como os princípios do direito da União, uma vez que mencionou claramente as suas preocupações e motivos para dar início ao procedimento, concedeu à Hungria a

[45] Essas fontes foram indicadas nas notas de rodapé e nos anexos da notificação e da carta de intenções e estão publicadas.

[46] Acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de fevereiro de 2022, *Hungria/Parlamento e Conselho*, C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97; acórdão do Tribunal de Justiça de 16 de fevereiro de 2022, *Polónia/Parlamento e Conselho*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98.

possibilidade de apresentar as suas observações em todas as fases mesmo, e teve devidamente em conta as observações e as medidas corretivas propostas pela Hungria na sua primeira e segunda respostas.

(77) No que toca às medidas e ações propostas pela Hungria a 19 de julho de 2022, os argumentos carecem de fundamento, por várias razões. Em primeiro lugar, as medidas corretivas não foram propostas com as observações do ofício de notificação e dentro do prazo nele especificado, em conformidade com o artigo 6.º, n.os 5 e 9, do Regulamento Condicionalidade, mas numa fase posterior do processo. Em segundo lugar, o facto de o prazo estabelecido no artigo 6.º, n.º 6, do Regulamento Condicionalidade ser indicativo não significa que a Comissão seja obrigada a prorrogá-lo desnecessariamente. É possível uma prorrogação quando tal se justifique para analisar as observações e a adequação das medidas corretivas, que devem ser apresentadas em tempo útil. Na carta de intenções, a Comissão convidou a Hungria a apresentar, o mais rapidamente possível, mais pormenores sobre as medidas corretivas propostas, tanto sobre a sua natureza como sobre os vários instrumentos que poderiam ser utilizados na sua aplicação. Em especial, no que diz respeito à medida corretiva pertinente para a alteração da fiscalização jurisdicional das decisões do Ministério Público, que estava em discussão no âmbito do PRR, a Comissão indicou claramente que tinha várias reservas em relação a aspetos técnicos suscetíveis de comprometer a sua eficácia. Assim, nessa fase, a Comissão não tinha qualquer razão para atrasar o envio da carta de intenções. Por último, essas medidas corretivas foram totalmente substituídas pelas formalmente apresentadas na segunda resposta, incluindo os compromissos adicionais incluídos no ofício de setembro.

(78) Além disso, a Comissão explicou claramente na sua carta de intenções que, para serem consideradas adequadas para efeitos do Regulamento Condicionalidade, as medidas corretivas, incluindo projetos legislativos, se aplicável, devem ser propostas incondicionalmente no quadro do procedimento ao abrigo do Regulamento Condicionalidade, ser suficientemente precisas em termos de conteúdo e calendário de execução, e não serem limitadas no tempo. Em muitos casos, a primeira resposta incluía referências a propostas analisadas no contexto do projeto de PRR húngaro. Não se podem considerar meras referências ao projeto de objetivos intermédios do PRR como medidas corretivas apresentadas no contexto do procedimento ao abrigo do Regulamento Condicionalidade nos termos do seu artigo 6.º, n.º 5. Paralelamente, a Comissão não pôde avaliar se aqueles seriam adequados para dar resposta às constatações enumeradas na notificação, a fim de os ter em conta nas medidas que propôs na sua carta de intenções.

7. MEDIDAS CORRETIVAS APRESENTADAS PELA HUNGRIA E ANÁLISE DA SUA ADEQUAÇÃO AO ABRIGO DO REGULAMENTO CONDICIONALIDADE

7.1. Medidas corretivas apresentadas pela Hungria

(79) Em conformidade com o artigo 6.º, n.º 6, do Regulamento Condicionalidade, «[a]o decidir se deve apresentar uma proposta de decisão de execução sobre as medidas adequadas, a Comissão tem em conta as informações recebidas do Estado-Membro em causa e quaisquer observações por ele formuladas, bem como a adequação das eventuais medidas corretivas propostas».

(80) Na sua primeira resposta e nos ofícios adicionais de 30 de junho e 5 de julho de 2022, a Hungria não apresentou medidas corretivas adequadas devidamente previstas ao abrigo do Regulamento Condicionalidade.

(81) Em 19 de julho de 2022, a Hungria enviou um ofício adicional propondo uma série de medidas corretivas para dar resposta às constatações da notificação que, devido à sua apresentação nessa fase muito tardia do procedimento, não puderam ser tidas em conta na avaliação da primeira resposta.

(82) Na sua segunda resposta, a Hungria apresentou uma série de medidas corretivas, complementando-as com compromissos adicionais no ofício de setembro, alegando que aquelas resolveriam adequadamente todas as questões levantadas pela Comissão na notificação. Essas medidas corretivas são as seguintes:

i. Reforço da prevenção, deteção e correção de ilegalidades e irregularidades relativas à execução dos fundos da União através de uma Autoridade para a Integridade recém-criada;

ii. Grupo de trabalho sobre a luta contra a corrupção;

iii. Reforço do quadro da luta contra a corrupção;

iv. Garantia de transparência na utilização do apoio da União pelas fundações de gestão de ativos de interesse público;

v. Introdução de um procedimento específico no caso de crimes especiais relacionados com o exercício da autoridade pública ou a gestão de bens públicos;

vi. Reforço dos mecanismos de auditoria e controlo para garantir a boa utilização do apoio da UE;

vii. Redução da percentagem de procedimentos de concurso com um único proponente financiados por fundos da UE;

viii. Redução da percentagem de procedimentos de concurso com um único proponente financiadas pelo orçamento nacional;

ix. Desenvolvimento de uma ferramenta de sinalização de procedimentos com um único proponente para acompanhar e prestar informações sobre os contratos públicos concluídos com um único proponente;

x. Desenvolvimento do sistema eletrónico de contratos públicos (EPS) para aumentar a transparência;

xi. Desenvolvimento de um quadro de medição do desempenho que avalie a eficiência e a relação custo-eficácia dos contratos públicos;

xii. Adoção de um plano de ação para aumentar o nível concorrencial dos contratos públicos;

xiii. Prestação de formações às micro, pequenas e médias empresas sobre as práticas de contratação pública;

xiv. Criação de um regime de apoio para compensar os custos associados à participação das micro, pequenas e médias empresas em concursos públicos;

xv. Aplicação da ARACHNE;

xvi. Reforçar a cooperação com o OLAF; e

xvii. Adotar um ato legislativo que garanta uma maior transparência das despesas públicas

7.2. Avaliação das medidas corretivas pela Comissão

(83) A Comissão congratula-se com o facto de a Hungria ter apresentado medidas corretivas para resolver as questões levantadas na notificação no que diz respeito a irregularidades sistémicas, deficiências e insuficiências na contratação pública, aos riscos de conflitos de interesses e a preocupações com os fundos fiduciários de interesse público, bem como às questões adicionais relativas à investigação e ação penal e ao quadro de luta contra a corrupção. Em geral, a Hungria comprometeu-se, tal como mencionado na sua segunda resposta, a manter incondicionalmente em vigor as medidas corretivas (e legislação conexa) sem qualquer prazo e a aplicar devidamente as regras nelas estabelecidas.

(84) No que diz respeito à avaliação das medidas corretivas propostas, a Comissão considera que, uma vez que as questões específicas identificadas na Hungria dizem respeito tanto ao quadro jurídico como, em grande medida, à prática, a sua adequação para alcançar o objetivo de pôr termo às violações dos princípios do Estado de direito e/ou aos seus riscos para a boa gestão financeira do orçamento da União e para os interesses financeiros da União não pode ser devidamente avaliada sem pleno conhecimento dos pormenores das medidas concretas e antes de determinados elementos essenciais serem efetivamente aplicados. A este respeito, a Hungria deve fornecer pormenores e dar passos essenciais relativamente a muitas das medidas propostas até 19 de novembro de 2022 (data prevista para o início do funcionamento da Autoridade para a Integridade), tal como indicado nos prazos das medidas corretivas que apresentou a 22 de agosto[47].

7.2.1. Avaliação por medida corretiva

i. Autoridade para a Integridade

(85) O Governo húngaro comprometeu-se a criar uma Autoridade para a Integridade com o objetivo de reforçar a prevenção, deteção e correção de fraudes, conflitos de interesses e corrupção, bem como de outras ilegalidades e irregularidades relativas à execução de qualquer apoio financeiro da União.

(86) Trata-se de uma medida corretiva fundamental que visa resolver as questões adicionais supramencionadas (ver secções 2 e 3). A medida corretiva proposta contém regras específicas relativas à nomeação do conselho de administração da Autoridade para a Integridade e à participação de um «comité de elegibilidade»[48] destinado a garantir que a Autoridade e os membros do seu conselho de administração sejam totalmente independentes: serão selecionados na sequência de um convite público à apresentação de candidaturas com base nas qualidades profissionais dos candidatos, nas suas qualificações, na sua vasta e incontestável experiência e reputação — incluindo a nível internacional — em questões jurídicas e financeiras relativas aos contratos públicos e à luta contra a corrupção, bem como na sua comprovada competência nesses domínios[49]. Os membros do conselho de administração só serão nomeados na sequência de um parecer vinculativo do comité

---

47 O anexo da exposição de motivos contém um calendário das principais etapas até 19 de novembro.

48 Em conformidade com o compromisso assumido no ofício de setembro, o comité de elegibilidade será selecionado na sequência de um convite público à manifestação de interesse, sobre o qual a Comissão será consultada.

49 O ofício de setembro contém igualmente esclarecimentos sobre o pacote remuneratório previsto para os membros do conselho de administração da Autoridade para a Integridade, como forma adicional de garantir a sua independência.

de elegibilidade. Tanto os membros do comité de elegibilidade como os membros do conselho de administração estarão sujeitos a regras rigorosas em matéria de conflitos de interesses. A Autoridade para a Integridade será igualmente dotada de amplos poderes, nomeadamente: o poder de dar instruções às autoridades adjudicantes para suspenderem um procedimento de contratação pública (por um período máximo de dois meses); o poder de solicitar aos órgãos administrativos de investigação que realizem inquéritos; o poder de recomendar a exclusão de operadores económicos específicos do financiamento da União durante um determinado período; o poder de dar instruções às autoridades ou organismos nacionais competentes para desempenharem as suas funções de supervisão ou de controlo, em especial no que diz respeito aos procedimentos para verificar declarações de conflitos de interesses e suspeitas relacionadas com a gestão de fundos da União; o direito de solicitar o acesso a todos os processos pertinentes, incluindo procedimentos de contratação pública em curso ou futuros; o poder de recomendar às autoridades adjudicantes que utilizem um procedimento específico numa determinada contratação pública ou numa categoria de procedimentos de contratação pública; o direito de instaurar processos junto das autoridades ou organismos nacionais competentes com o objetivo de apurar suspeitas de ilegalidades ou irregularidades; a competência para verificar as declarações de património[50]; o direito de solicitar a fiscalização jurisdicional de todas as decisões das autoridades relativas a procedimentos de contratação pública que envolvam qualquer apoio da União e possam ser objeto de fiscalização jurisdicional, etc. A Autoridade emitirá igualmente relatórios anuais sobre as suas atividades, incluindo, nomeadamente, uma análise da concentração das adjudicações, uma avaliação da prática de utilização de acordos-quadro, e uma análise da forma como o sistema de controlo em vigor ajuda a identificar e prevenir eficazmente os riscos de corrupção, fraude e conflito de interesses (e como detetar e resolver esses casos, emitindo recomendações sobre as questões identificadas). O relatório anual será publicado e o Governo terá a obrigação de explicar por escrito de que forma dará resposta às conclusões da Autoridade para a Integridade. Por último, a medida corretiva proposta contém igualmente um calendário pormenorizado com as diferentes fases de execução, incluindo a consulta da Comissão e da OCDE sobre o projeto de texto(s) legislativo(s) que instituirá(ão) a Autoridade para a Integridade, bem como outros pormenores necessários sobre os elementos *supra*. O início das atividades da Autoridade para a Integridade, que constitui uma das principais fases de execução desta medida corretiva, tal como estabelecido no anexo, está previsto para 19 de novembro de 2022.

---

50 Conforme a Hungria se comprometeu no ofício de setembro, tal inclui o poder de verificar as declarações de património públicas de todos os funcionários de alto risco e, a este respeito, ter acesso às bases de dados e registos pertinentes para efeitos de verificação do património dos declarantes, em conformidade com a regulamentação em matéria de proteção de dados e privacidade. A Hungria esclareceu igualmente que estes compromissos complementam as regras já existentes em matéria de declaração de património, abrangendo amplamente outros cargos, incluindo funcionários públicos, secretários de Estado permanentes, secretários de Estado adjuntos, conselheiros políticos e diretores políticos, conselheiros governamentais e ministeriais e conselheiros principais, funcionários governamentais com cargos executivos, funcionários governamentais sujeitos a controlo de segurança nacional com base na legislação, notários públicos, oficiais de justiça, dirigentes do Banco Húngaro de Desenvolvimento, dirigentes da Hungarian National Asset Management Inc. (sociedade de gestão do património nacional), funcionários e membros do conselho de supervisão das organizações económicas que operam com participação maioritária do Estado, juízes, procuradores públicos e membros dos governos locais. A Hungria também esclareceu que as regras aplicáveis aos membros da Assembleia Nacional se aplicam ao procurador-geral e ao seu adjunto.

(87) Atendendo à importância da Autoridade como nova componente da governação do sistema, se corretamente especificada em regras pormenorizadas e aplicada em conformidade, tal como previsto na medida corretiva apresentada pela Hungria (incluindo os compromissos adicionais constantes do ofício de setembro), de uma forma que garanta a plena independência e poderes efetivos no terreno no que diz respeito a todos os procedimentos suscetíveis de afetar efetiva ou potencialmente a boa gestão financeira do orçamento da União ou os interesses financeiros da União, a Autoridade para a Integridade contribuirá, em princípio, para aumentar o nível de concorrência nos procedimentos de contratação pública, prevenir ou reduzir os riscos de conflito de interesses e, de um modo mais geral, reforçar a prevenção, deteção e correção de fraudes, corrupção, conflitos de interesses e outras irregularidades que violem o direito da União no sistema de contratação pública húngaro, em benefício de uma utilização mais eficiente do financiamento da União. A Autoridade para a Integridade basear-se-á em factos apurados por decisões judiciais, poderá recorrer aos tribunais e as suas próprias decisões serão sujeitas a fiscalização jurisdicional. Por este motivo, a Comissão congratula-se com o compromisso adicional assumido pela Hungria no ofício de setembro de que todos os tribunais húngaros que julguem processos cíveis, administrativos e penais, incluindo os que são relevantes para a proteção dos interesses financeiros da União, deverão cumprir os requisitos de independência, imparcialidade e ser estabelecidos por lei, em conformidade com o artigo 19.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia e com o acervo da UE pertinente.

ii. Grupo de trabalho sobre a luta contra a corrupção

(88) O Governo húngaro comprometeu-se a estabelecer o Grupo de trabalho sobre a luta contra a corrupção até 1 de dezembro de 2022, com as seguintes funções: a) analisar as medidas anticorrupção existentes e elaborar propostas relativas à melhoria da deteção, investigação, ação penal e sanção das práticas de corrupção, b) propor medidas destinadas a melhorar a prevenção e deteção da corrupção, c) elaborar um relatório anual que analise os riscos e tendências da corrupção e das práticas corruptas, propondo contramedidas e boas práticas eficazes e avaliar a sua aplicação efetiva. O Governo deve debater o relatório e as propostas nele incluídas no prazo de dois meses. Se não tomar uma decisão sobre uma proposta, deve enviar uma fundamentação pormenorizada da sua decisão ao presidente do grupo de trabalho. O quadro regulamentar do grupo de trabalho será incluído na lei que cria a Autoridade para a Integridade [ver medida corretiva i) *supra*], cujo presidente será o presidente do grupo de trabalho. Os intervenientes não governamentais relevantes, que sejam comprovadamente independentes do governo, das autoridades públicas, dos partidos políticos e dos interesses empresariais, e comprovadamente ativos no domínio da luta contra a corrupção, participarão nas atividades do grupo de trabalho, sendo assegurada a sua participação plena, estruturada e efetiva: o número desses membros corresponderá a 50 % dos membros do grupo de trabalho, excluindo o presidente, e terão o direito de elaborar um relatório-sombra. Se não se puder alcançar a representação de 50 %, o poder de voto desses membros será modulado de modo a representar 50 % dos votos, excluindo o presidente. O grupo de trabalho realizará a sua primeira reunião até 15 de dezembro de 2022. Adotará o seu primeiro relatório para o ano de 2022 e enviá-lo-á ao Governo até 15 de março de 2023. É suprimido o Grupo de trabalho sobre a luta contra a corrupção instituído pela Decisão Governamental 1337/2022 de 15 de julho de 2022, sendo a decisão governamental revogada. A decisão governamental que revoga a anterior e que prevê o calendário e a atribuição de tarefas da Autoridade para a Integridade e do Grupo de trabalho sobre a luta contra a corrupção constitui um elemento fundamental desta medida. Do

mesmo modo, a apresentação à Assembleia Nacional, até 30 de setembro de 2022, de um projeto legislativo sobre a criação da Autoridade constitui um passo fundamental para a aplicação desta medida corretiva, tal como estabelecido no anexo, uma vez que estabelecerá o quadro regulamentar para o grupo de trabalho.

(89) A Comissão regista com agrado que a medida corretiva visa assegurar a participação plena, estruturada e efetiva dos intervenientes não governamentais efetivamente ativos no domínio da luta contra a corrupção, a par dos representantes do governo, o que constitui um elemento fundamental para a Comissão. Além disso, a Hungria compromete-se a realizar consultas alargadas e significativas com as partes interessadas nacionais e internacionais, incluindo a Comissão, durante a preparação do projeto legislativo. Se corretamente especificada em regras pormenorizadas e aplicada em conformidade, esta medida corretiva responderá, em princípio, às questões suscitadas quanto à ineficácia da investigação e da ação penal ou à aplicação de sanções às infrações à legislação relacionadas com a proteção dos interesses financeiros da União, bem como às relacionadas com as insuficiências sistémicas do sistema de contratação pública.

iii. Reforçar o quadro da luta contra a corrupção

(90) Com esta medida corretiva (incluindo os compromissos adicionais constantes do ofício de setembro), o Governo húngaro comprometeu-se a adotar, até 30 de setembro de 2022, estratégias antifraude e anticorrupção que definam as tarefas das entidades envolvidas na execução de qualquer apoio financeiro da União em matéria de prevenção, deteção e correção de fraudes, conflitos de interesses e corrupção. As estratégias devem incluir a avaliação dos principais riscos, fatores e práticas de fraude, conflito de interesses e corrupção. O Governo húngaro compromete-se igualmente a adotar, até 30 de junho de 2023, uma nova estratégia nacional de luta contra a corrupção e um novo plano de ação, com especial atenção para o reforço do quadro institucional e normativo para a luta contra a corrupção de alto nível através do aumento da transparência do trabalho das autoridades públicas, incluindo a nível dos altos cargos políticos. O Grupo de trabalho sobre a luta contra a corrupção participará na preparação da estratégia e dos planos de ação citados, bem como no acompanhamento da sua aplicação. De acordo com os compromissos assumidos no ofício de setembro, o plano de ação deve incluir ações específicas destinadas a introduzir, até 1 de outubro de 2023, um regime de sanções eficazes, proporcionadas e dissuasoras, incluindo sanções administrativas e penais no que respeita a violações graves relacionadas com as obrigações decorrentes do sistema de declaração de património. A Hungria compromete-se igualmente a aplicar plenamente, até 30 de junho de 2023, todas as ações da estratégia nacional de luta contra a corrupção para o período 2020-2022. No ofício de setembro, a Hungria assumiu igualmente novos compromissos sobre o âmbito pessoal e material das declarações de património. A este respeito, a Hungria comprometeu-se a apresentar à Assembleia Nacional um projeto legislativo (com efeitos a partir de 1 de novembro de 2022) que alargará o âmbito pessoal do sistema de declaração de património i) às pessoas com cargos políticos de alto nível nos termos dos artigos 183.º e 184.º da Lei CXXV de 2018 relativa à administração governamental e aos seus familiares no mesmo agregado familiar e ii) aos membros da Assembleia Nacional e aos seus familiares no mesmo agregado familiar. No que diz respeito ao âmbito material, a Hungria comprometeu-se a alargá-lo de modo a incluir não só as receitas, mas também os

ativos[51]. Além disso, no ofício de setembro, a Hungria comprometeu-se a estabelecer (até 31 de março de 2023) um sistema de declarações de património apresentadas eletronicamente em formato digital, a armazenar numa base de dados que será pesquisável gratuitamente e sem necessidade de registo. Pelo mesmo ofício, a Hungria comprometeu-se a realizar consultas alargadas com a Comissão durante a preparação de todos os projetos legislativos relacionados com os pontos *supra*. Por último, a Autoridade para a Integridade será incumbida da revisão do quadro regulamentar e do funcionamento do sistema de declarações de património, incluindo o seu âmbito de aplicação e processos de verificação, que serão incluídos num relatório até 31 de dezembro de 2023. As principais medidas corretivas estabelecidas no anexo são a adoção de estratégias eficazes de luta contra a fraude e a corrupção até 30 de setembro de 2022, bem como a adoção pela Assembleia Nacional das regras relativas ao alargamento do âmbito pessoal e material das declarações de património, tal como descrito na medida corretiva e no ofício de setembro, com efeitos a partir de 1 de novembro de 2022.

(91) No entender da Comissão, esta medida corretiva, complementada pelos compromissos adicionais constantes do ofício de setembro, inclui muitos elementos positivos, como o compromisso da adoção de estratégias antifraude e anticorrupção que abrangem também todos os organismos envolvidos na execução dos fundos da União e a apresentação do ponto da situação da aplicação da atual estratégia de luta contra a corrupção para 2020-2022, o alargamento do âmbito pessoal e material das declarações de património, e a introdução de sanções e de ações específicas para aumentar a transparência das declarações de património. A este respeito, a base de dados acima referida deve ser acessível ao público. Além disso, a Autoridade para a Integridade também deve ter poderes para lançar um processo de verificação de ativos por própria iniciativa em todos os casos. De um modo geral, a Comissão considera que, se corretamente especificada em regras pormenorizadas e aplicada em conformidade, esta medida corretiva responderá, em princípio, às questões suscitadas quanto à ineficácia da investigação e da ação penal ou à aplicação de sanções às infrações à legislação relacionadas com a proteção dos interesses financeiros da União, bem como às relacionadas com as insuficiências sistémicas do sistema de contratação pública.

iv. Fundações de gestão de ativos de interesse público (ou fundos fiduciários de interesse público)

(92) Com esta medida corretiva, o Governo húngaro comprometeu-se a adotar, até 30 de setembro de 2022, a) um ato modificativo para assegurar a aplicação generalizada das regras em matéria de contratação pública às fundações de gestão de ativos de interesse público que exerçam atividades de interesse público e às pessoas coletivas por elas criadas ou mantidas, b) um ato modificativo a fim de assegurar a plena conformidade com o artigo 61.º do Regulamento Financeiro, bem como o alinhamento das instruções e práticas com a Comunicação da Comissão sobre a prevenção e gestão de conflitos de interesses ao abrigo do Regulamento Financeiro, a fim de melhorar e clarificar as regras gerais em matéria de conflitos de interesses relacionadas com as fundações de gestão de ativos de interesse público. O principal

[51] A este respeito, o ofício de setembro menciona bens imóveis; outras propriedades valiosas (veículos, embarcações, antiguidades e obras de arte valiosas, etc.); poupanças em depósitos bancários e em numerário; ativos em ações, valores mobiliários e fundos privados de participações; contratos de seguros de vida; fundos fiduciários e propriedade efetiva de empresas.

passo na execução desta medida corretiva, tal como estabelecido no anexo, é a adoção de ambos os atos modificativos acima referidos até 30 de setembro de 2022.

(93) A Comissão considera que a medida corretiva proposta pela Hungria, se corretamente especificada em regras pormenorizadas e aplicada em conformidade, poderia responder, em princípio, as questões suscitadas, uma vez que permitiria a aplicação generalizada e incondicional das regras de contratação pública aos fundos fiduciários de interesse público e às entidades por eles mantidas ou geridas (ou seja, todas seriam consideradas autoridades adjudicantes para efeitos das regras em matéria de contratação pública), e uma vez que estabeleceria regras claras em matéria de conflitos de interesses para essas entidades e os membros do seu conselho de administração.

v. Fiscalização jurisdicional das decisões dos procuradores

(94) O Governo húngaro comprometeu-se a alterar o Código de Processo Penal com vista a estabelecer um procedimento para as infrações penais relacionadas com o exercício da autoridade pública ou a gestão de bens públicos. O procedimento prevê a fiscalização jurisdicional da decisão do Ministério Público ou da autoridade responsável pelo inquérito de arquivar uma denúncia de infração ou de encerrar um processo penal (ou seja, encerrar um inquérito penal sem acusação). Com base nesta alteração, o juiz de instrução terá poderes para ordenar a abertura ou a continuação do processo penal. O procedimento pode ser desencadeado por qualquer pessoa; as pessoas singulares e coletivas podem apresentar acusações ao abrigo deste procedimento, com exceção das autoridades públicas. O procedimento poderá também conduzir à possibilidade de apresentar uma acusação perante um tribunal.

(95) A Comissão observa que a Hungria incluiu na medida corretiva (e nos compromissos adicionais conexos assumidos com o ofício de setembro) vários elementos relacionados com o novo procedimento de fiscalização jurisdicional contra as decisões dos procuradores, tais como a possibilidade de as entidades jurídicas (ou seja, não apenas as pessoas singulares) iniciarem este procedimento, uma posição processual privilegiada garantida para a pessoa que denuncia um crime, uma referência ao facto de a competência exclusiva para julgar os processos no âmbito do novo procedimento ser atribuída a um tribunal especializado (ou seja, o Tribunal Distrital Central de Buda), uma referência ao facto de todos os tribunais e juízes de instrução envolvidos no novo procedimento estarem em conformidade com o artigo 19.º do TUE e o acervo pertinente da UE, bem como um prazo razoável para o procedimento em geral, o que garantiria a sua eficácia. A Hungria comprometeu-se igualmente a consultar exaustivamente a Comissão sobre o projeto de texto legislativo que será proposto para adoção em consonância com a medida corretiva, que incluirá outros pormenores importantes relevantes para a avaliação. Neste contexto, o projeto legislativo exigiria também, em especial, que tribunal não se pronuncie sobre o mérito da acusação sem ter examinado as provas. A Hungria compromete-se a proceder a uma alteração do funcionamento do procedimento até 31 de dezembro de 2023 e, se necessário, a adotar alterações ao quadro legislativo (após consulta da Comissão Europeia) até 30 de junho de 2024. Os principais passos na execução e outros pormenores sobre esta medida corretiva, tal como constam do anexo, são a finalização e a adoção dos projetos de regulamentos de execução (necessários para a aplicação do procedimento de alteração) até 31 de outubro de

2022[52], o início de uma análise *ex ante* da lei pelo Tribunal Constitucional e a entrada em vigor da nova lei que altera o Código de Processo Penal até 15 de novembro de 2022.

(96) A Comissão considera que a medida corretiva apresentada pela Hungria contém vários elementos que visam garantir a eficácia do procedimento. Além disso, a Hungria comprometeu-se a alterar o procedimento num prazo razoável. No entanto, tal só poderá ser confirmado quando os pormenores do projeto legislativo pertinente forem apresentados à Comissão e por ela analisados. Se corretamente especificada em regras pormenorizadas e aplicada em conformidade, esta medida corretiva responderá, em princípio, às questões suscitadas quanto à ineficácia da investigação e da ação penal ou à aplicação de sanções às infrações à legislação relacionadas com a proteção dos interesses financeiros da União, bem como às relacionadas com as insuficiências sistémicas do sistema de contratação pública.

vi. Reforço dos mecanismos de auditoria e de controlo da execução dos fundos da União

(97) Ao adotar esta medida corretiva, o Governo húngaro assumiu os seguintes compromissos: criar, até 31 de agosto de 2022, um grupo de trabalho encarregado de elaborar as disposições a incluir nos decretos governamentais aplicáveis sobre a execução do apoio da União (por exemplo, MRR, fundos em regime de gestão partilhada, etc.), de modo a reforçar as regras e procedimentos para prevenir, detetar e corrigir mais eficazmente as situações de conflitos de interesses (em conformidade com a definição constante do artigo 61.º do Regulamento Financeiro); aumentar as capacidades processuais das autoridades de gestão e dos organismos intermédios assim como da autoridade nacional responsável pela execução do MRR húngaro, procedendo a uma gestão e prevenção reforçadas dos riscos e à deteção e correção dos casos de fraude, corrupção e duplo financiamento; e manter e aplicar incondicionalmente essas disposições por tempo ilimitado. Essas disposições devem também garantir um mecanismo de controlo efetivo da validade das declarações de conflito de interesses. O grupo de trabalho deve consultar exaustivamente a Comissão, enquanto responsável pelo apoio financeiro da União, a fim de recolher os seus contributos e tê-los em conta nos decretos governamentais pertinentes. Além disso, no ofício de setembro, a Hungria comprometeu-se a obter os recursos financeiros e humanos necessários para a Direção Geral de Auditoria dos Fundos Europeus (EUTAF), a especificar melhor pelo grupo de trabalho criado no quadro desta medida corretiva, para garantir a boa utilização do apoio da União, salvaguardar a sua independência e permitir-lhe exercer as suas atuais funções, bem como as funções adicionais que se prevê venham a ser atribuídas no âmbito das várias medidas corretivas apresentadas pela Hungria em 22 de agosto de 2022. Conforme previsto no anexo, esta medida corretiva inclui, como etapas fundamentais da execução, a criação do grupo de trabalho, até 31 de agosto de 2022, a criação da Direção de Auditoria Interna e Integridade (a seguir designada por «DIAI»), sob a dependência do Gabinete do Primeiro-Ministro, até 30 de setembro de 2022, e a adoção das alterações aplicáveis dos decretos governamentais em causa (413/2021 e 256/2021), até 30 de setembro de 2022. O grupo de trabalho, que havia sido criado pela Hungria em conformidade com o compromisso assumido no âmbito da medida

[52] Estes regulamentos serão necessários após a adoção da lei.

corretiva, tinha já, na segunda semana de setembro, reunido quatro vezes, em 8, 9, 13 e 16 de setembro.

(98) Se devidamente especificada no quadro de regras de execução e aplicada em conformidade, esta medida corretiva dará, em princípio, juntamente com as restantes medidas corretivas, resposta às preocupações manifestadas no respeitante às deficiências sistémicas do sistema de contração pública e à eficácia das ações de prevenção, deteção e correção de situações de possíveis conflitos de interesses, uma vez que visa a adoção de disposições para reforçar as regras e procedimentos mais eficazes para prevenir, detetar e corrigir as situações de conflito de interesses na utilização dos fundos da União, incluindo um mecanismo de controlo eficaz da validade das declarações de conflito de interesses.

vii. Redução do número de procedimentos de contratação com um único proponente em que estejam envolvidos fundos da União

(99) Com esta medida corretiva, o Governo húngaro assumiu os seguintes compromissos: a) reduzir, até 31 de dezembro de 2022, a percentagem de concursos públicos financiados com fundos da União e encerrados no ano de 2022 com um único proponente para menos de 15 %, medida de acordo a metodologia do Painel de Avaliação do Mercado Interno, b) cumprir incondicionalmente e manter, sem prazo, o objetivo definido *supra*, e c) no caso de a percentagem de propostas com um único proponente exceder 15 % num determinado ano civil, tomar medidas adicionais no prazo de quatro meses para facilitar a redução do número de procedimentos com um único participante, para os fazer descer abaixo do limiar de 15 %, e informar a Comissão e a Autoridade para a Integridade. Conforme previsto no anexo, a principal etapa de execução desta medida é a realização da primeira auditoria da conformidade com a metodologia do Painel de Avaliação do Mercado Interno e com todos os dados específicos fornecidos à Comissão e ao público a este respeito pela Direção-Geral de Auditoria dos Fundos Europeus da Hungria («EUTAF»), incluindo os valores de referência, até 30 de setembro de 2022.

(100) A Comissão congratula-se igualmente com estas medidas corretivas, uma vez que visam claramente aumentar a transparência e a concorrência no domínio da contratação pública e que, se forem devidamente executadas, podem considerar-se suscetíveis de, em princípio, dar resposta às preocupações manifestadas pela Comissão nesta matéria.

viii. Redução do número de procedimentos de contratação com um único proponente em que estejam envolvidos fundos nacionais

(101) Tal como no caso da anterior medida corretiva, conforme descrita *supra*, o Governo húngaro assumiu os seguintes compromissos: a) reduzir gradualmente (em três etapas), até 31 de dezembro de 2024, a percentagem de concursos públicos financiados pelo orçamento nacional e encerrados num ano civil com um único proponente para menos de 15 %, medida de acordo a metodologia do Painel de Avaliação do Mercado Interno, b) cumprir incondicionalmente e manter, sem prazo, o objetivo *supra* nos anos seguintes e, c) no caso de a percentagem de propostas com um único proponente exceder 15 % num determinado ano civil, propor medidas adicionais no prazo de quatro meses para facilitar a redução do número de procedimentos com um único participante, para os fazer descer abaixo do limiar de 15 %, e informar a Comissão e a Autoridade para a Integridade.

(102) Tal como no caso da medida anterior e desde que seja devidamente executada, a Comissão congratula-se com esta medida corretiva, uma vez que visa claramente aumentar a transparência e a concorrência no domínio da contratação pública.

ix. Criação de uma ferramenta de sinalização de procedimentos com um único proponente

(103) Além das medidas corretivas descritas *supra*, relacionadas com a redução do número de procedimentos com um único proponente, o Governo húngaro comprometeu-se a desenvolver, até 30 de setembro de 2022, uma nova ferramenta de acompanhamento e de comunicação de informações para medir separadamente a percentagem de procedimentos de contratação que resultam na apresentação de uma única proposta financiada por recursos nacionais, da UE ou de ambos, e a manter essa ferramenta por tempo ilimitado. O ministério responsável pela contratação pública apresentará um relatório escrito elaborado a partir das informações recolhidas com a ajuda da ferramenta de sinalização de procedimentos com um único proponente, a publicar até 15 de fevereiro de cada ano no sítio Web do sistema eletrónico de contratação pública (EPS), que será acessível ao público a título gratuito e sem necessidade de registo. Conforme previsto no anexo, esta medida corretiva apresenta as seguintes etapas principais: desenvolvimento, até 30 de setembro de 2022, de uma nova ferramenta de acompanhamento e de comunicação de informações baseada nas fontes de dados do EPS e confirmação, através de uma auditoria do EUTAF, do pleno funcionamento e operacionalidade dessa ferramenta de sinalização de procedimentos com um único proponente e da conformidade, até essa data, das suas funcionalidades com a metodologia do Painel de Avaliação do Mercado Interno.

(104) Esta medida corretiva é bem-vinda e as suas características são avaliadas positivamente pela Comissão. Se corretamente desenvolvida e executada em conformidade, tornará, em princípio, mais eficazes e transparentes as medidas corretivas relativas à redução do número de procedimentos com um único proponente.

x. Sistema eletrónico de contratação pública

(105) O Governo húngaro assumiu os seguintes compromissos: a) criar e publicar no sítio Web dedicado ao EPS uma base de dados que será atualizada regularmente (pelo menos trimestralmente), de acesso público e gratuito, com informações sobre todos os anúncios de adjudicação de contratos no âmbito dos procedimentos de contratação pública, de forma estruturada (incluindo os dados que contêm os números de identificação das empresas e os nomes dos membros dos consórcios e dos subcontratantes), que permite o tratamento automático dos dados (possibilitando, em especial, a pesquisa estruturada e a exportação em larga escala dos dados relativos aos procedimentos de contratação), b) tomar todas as medidas necessárias para desenvolver o EPS, garantindo no respeitante às suas novas funções a sua plena operacionalidade até 30 de setembro de 2022 e c) manter incondicionalmente o EPS e as funções pertinentes por tempo ilimitado. Conforme previsto no anexo, a etapa principal desta medida corretiva é a plena operacionalidade das novas funções do EPS até 30 de setembro de 2022.

(106) No entender da Comissão, se for devidamente desenvolvida e executada, esta medida corretiva deverá aumentar a transparência dos procedimentos de contratação pública e poderá, por conseguinte, considerar-se suscetível de dar resposta, em princípio, às preocupações manifestadas pela Comissão no que respeita às deficiências sistémicas do sistema de contratação pública.

xi. Quadro de medição do desempenho

(107) Com esta medida corretiva, o Governo húngaro assumiu o compromisso de desenvolver, até 30 de setembro de 2022, um quadro de medição do desempenho destinado a avaliar a eficiência e a relação custo-eficácia dos contratos públicos. Esta medida corretiva prevê também a manutenção, pelo Governo húngaro, incondicionalmente, da utilização regular do quadro de medição do desempenho e a publicação dos seus resultados por tempo ilimitado. O quadro de medição do desempenho ficará operacional até 30 de novembro de 2022 e contará com a participação de entidades independentes — organizações não governamentais (ONG) e peritos em contratação pública —, tendo por objetivo avaliar a eficiência e a relação custo-eficácia dos contratos públicos estabelecidos na Hungria. Conforme previsto no anexo, a principal etapa de execução desta medida é o desenvolvimento do referido quadro, incluindo a adoção de uma decisão governamental até 30 de setembro de 2022.

(108) A par das outras medidas corretivas relacionadas com o sistema de contratação pública, se for devidamente especificada no quadro de regras de execução e aplicada em conformidade, poderá considerar-se que esta medida corretiva é suscetível de dar resposta, em princípio, às preocupações manifestadas pela Comissão no que respeita às deficiências sistémicas do sistema de contratação pública.

xii. Plano de ação para aumentar a concorrência nos procedimentos de contratação

(109) O Governo húngaro assumiu o compromisso de adotar, até 31 de março de 2023, um plano de ação abrangente destinado a aumentar a concorrência no domínio da contratação pública, incluindo prazos claros e ambiciosos para a execução de cada uma das ações nele previstas. Esta medida corretiva prevê também uma revisão anual do plano de ação. O Governo húngaro comprometeu-se ainda a tornar públicos, sem demora, quer o plano de ação quer as suas versões revistas, bem como a fazer o ponto da situação anual da execução das medidas previstas.

(110) A Comissão faz uma avaliação positiva desta medida corretiva destinada a aumentar a concorrência no domínio da contratação pública. A par das outras medidas corretivas relacionadas com o sistema de contratação pública, se devidamente especificada no quadro de regras de execução e aplicada em conformidade, pode considerar-se que esta medida é suscetível de dar resposta, em princípio, às preocupações manifestadas pela Comissão nesta matéria.

xiii. Formação em contratação pública para micro, pequenas e médias empresas

(111) O objetivo desta medida corretiva é facilitar a participação das micro, pequenas e médias empresas (com destaque para as micro e pequenas) nos procedimentos de contratação pública, prevendo pelo menos 1 000 ações de formação gratuitas para estas empresas até 31 de março de 2024. O Governo húngaro comprometeu-se também a proporcionar essas ações de formação a, pelo menos, mais 1 200 (ou seja, um total de, no mínimo, 2 200) micro, pequenas e médias empresas até 30 de junho de 2026, bem como a acompanhar e avaliar a eficiência e o valor acrescentado dessas ações de formação.

(112) A Comissão faz uma avaliação positiva desta medida corretiva destinada a aumentar a concorrência no domínio da contratação pública e, em especial, o nível de participação das micro e pequenas empresas nos procedimentos de contratação. Se for corretamente executada, esta medida corretiva, paralelamente a outras medidas corretivas com incidência no sistema de contratação pública, pode considerar-se

suscetível de, em princípio, dar resposta às preocupações manifestadas pela Comissão nesta matéria.

xiv. Regime de apoio à participação das micro, pequenas e médias empresas nos procedimentos de contratação pública

(113) Para além da medida *supra*, relacionada com o apoio à formação, o Governo húngaro comprometeu-se a criar e lançar, até 31 de março de 2023, um regime de apoio que inclui uma compensação de montante fixo — com base em critérios de seleção objetivos, não discriminatórios e transparentes — para, pelo menos, 1 800 micro, pequenas e médias empresas elegíveis (com especial destaque para as micro e pequenas), até 30 de junho de 2026, pelos custos associados à sua participação nos procedimentos de contratação pública, de modo a fomentar a participação e reduzir os obstáculos à sua entrada no mercado. A avaliação intercalar desta medida deverá ter lugar até 30 de setembro de 2024 e a avaliação final, que deverá ficar concluída no final do programa de apoio, até 31 de julho de 2026.

(114) A Comissão faz uma avaliação positiva desta medida corretiva destinada a aumentar a concorrência no domínio da contratação pública e, em especial, a facilitar a participação das micro e pequenas empresas nos procedimentos de contratação. Se for corretamente executada, esta medida corretiva, paralelamente a outras medidas corretivas com incidência no sistema de contratação pública, pode considerar-se suscetível de, em princípio, dar resposta às preocupações manifestadas pela Comissão nesta matéria.

xv. Utilização alargada da ferramenta da Comissão para pontuação do risco (Arachne)

(115) No âmbito desta medida corretiva, o Governo húngaro comprometeu-se a aplicar procedimentos para a utilização sistemática e alargada de todas as funcionalidades da ferramenta única de extração de dados e de pontuação do risco que a Comissão coloca à disposição dos Estados-Membros, ou seja, a ferramenta Arachne, na execução de qualquer apoio da União, para todos os períodos de programação, de modo a prevenir e detetar eficazmente os casos de conflitos de interesses, fraude, corrupção, duplo financiamento e outras irregularidades. O Governo húngaro comprometeu-se a manter, incondicionalmente, a aplicação plena e efetiva do sistema Arachne por tempo ilimitado e, simultaneamente, a envidar todos os esforços para que todos os organismos de auditoria e de controlo competentes tenham pleno acesso aos conjuntos de dados carregados no dito sistema. Conforme previsto no anexo, a principal etapa desta medida é a aplicação dos procedimentos para a utilização sistemática de todas as funcionalidades da Arachne na execução de qualquer apoio da União até 30 de setembro de 2022. Os procedimentos devem garantir o carregamento de todos os dados pertinentes, o acompanhamento dos resultados da pontuação do risco e o pleno acesso à ferramenta Arachne pelos respetivos organismos de auditoria.

(116) Além da criação da Autoridade para a Integridade (conforme descrito *supra*) e da medida corretiva relacionada com o reforço do controlo e da auditoria da utilização dos fundos da União, no que respeita às questões levantadas quanto à capacidade da Hungria para melhorar o controlo dos conflitos de interesses na utilização de fundos da União, a Comissão considera que a medida corretiva apresentada pelas autoridades húngaras no sentido de uma utilização alargada de todas as funcionalidades da ferramenta única de extração de dados e de pontuação do risco colocada à disposição dos Estados-Membros pela Comissão (a saber, a ferramenta

Arachne) para qualquer apoio da União, se devidamente desenvolvida e aplicada, é suscetível de dar resposta, em princípio, às preocupações manifestadas pela Comissão.

xvi. Reforço da cooperação com o OLAF

(117) O Governo húngaro comprometeu-se a apresentar à Assembleia Nacional um projeto de alteração da Lei CXXII de 2010 relativa à Administração Fiscal e Aduaneira Nacional (Nemzeti Adó- és Vámhivatal) (a seguir designadas por «NAV»), que deverá ser adotada até 30 de setembro de 2022 e através do qual a NAV será designada autoridade nacional competente para assistir o OLAF na realização de controlos no local no território da Hungria e sempre que um operador económico sujeito a esses controlos se recuse a cooperar. Comprometeu-se também a apresentar à Assembleia Nacional um projeto de ato sobre a alteração da Lei XXIX, de 2004, de modo a introduzir uma sanção de tipo financeiro dissuasiva, a aplicar sempre que o operador económico se recuse a cooperar com o OLAF durante os controlos e inspeções no local realizados por este organismo. Conforme previsto no anexo, a principal etapa desta medida corretiva é a adoção dos dois atos *supra* referidos até 30 de setembro de 2022.

(118) No que respeita à medida corretiva proposta para reforçar a cooperação com o OLAF, a Comissão considera-a capaz de dar resposta às limitações identificadas, uma vez que será designada uma autoridade nacional competente para assistir o OLAF nos controlos no local realizados na Hungria e caso o operador económico sujeito a essas verificações se recuse a cooperar. As novas regras a adotar pela Hungria em consonância com a medida corretiva proposta incluirão ainda uma sanção de tipo financeiro dissuasiva, a aplicar sempre que o operador económico se recuse a cooperar com o OLAF no âmbito dos controlos e inspeções no local realizados por este organismo. Se os compromissos assumidos forem corretamente especificados no quadro de regras pormenorizadas e cumpridos em conformidade, a Comissão considera que, em princípio, esta questão está resolvida.

xvii. Melhoria da transparência da despesa pública

(119) Com esta medida corretiva, o Governo húngaro assumiu os seguintes compromissos: a) apresentar à Assembleia Nacional e adotar, até 31 de outubro de 2022, um ato legislativo que estabelece a obrigação de todos os organismos públicos publicarem proativamente um conjunto predefinido de informações sobre a utilização de fundos públicos num registo central, b) fornecer informações sobre subcontratantes no registo central e c) manter incondicionalmente em vigor o ato legislativo acima referido por tempo ilimitado e garantir a sua aplicação (em especial, o carregamento no registo, pelos organismos públicos, de todos os dados pertinentes, na íntegra e em tempo útil). A Comissão receberá uma versão preliminar do projeto de ato legislativo até 30 de setembro de 2022. Conforme previsto no anexo, as etapas fundamentais desta medida corretiva são as seguintes: a) envio à Comissão, até 30 de setembro de 2022, de uma versão preliminar do projeto de ato legislativo que estabelece a obrigação de todos os organismos públicos publicarem proativamente um conjunto predefinido de informações sobre a utilização dos fundos públicos e b) adoção desse ato legislativo até 31 de outubro de 2022.

(120) No entender da Comissão, esta medida corretiva contribui também (juntamente com outras) para aumentar a transparência dos procedimentos de contratação pública. Se corretamente especificada no quadro de regras de execução e aplicada em

conformidade, pode considerar-se que, em princípio, esta medida é suscetível de dar resposta às preocupações manifestadas pela Comissão nesta matéria.

7.2.2. Conclusão da avaliação

(121) A Comissão tem de decidir sobre a próxima etapa do procedimento no prazo de um mês a contar da receção das observações do Estado-Membro. Congratula-se com a proposta apresentada pela Hungria, apesar de tal acontecer numa fase tardia, e considera que, se forem tomadas em conjunto e corretamente especificadas na legislação aprovada e nas regras de execução, e aplicadas em conformidade, as medidas corretivas poderão, em princípio, dependendo das regras de execução, dar resposta às questões levantadas na notificação relativamente às irregularidades sistémicas, deficiências e lacunas no domínio da contratação pública, riscos de conflitos de interesses e preocupações manifestadas em relação aos «fundos fiduciários de interesse público» e outras relacionadas com o quadro para a investigação, repressão e luta contra a corrupção[53].

(122) No entanto, há pormenores importantes das medidas propostas que importa ainda determinar e avaliar, nomeadamente a forma como os seus elementos-chave serão transpostos para os textos jurídicos em vigor (por exemplo, para assegurar que a Autoridade para a Integridade tem poderes para verificar as declarações de património relevantes para o desempenho das suas funções). Em segundo lugar, várias das questões levantadas em relação à Hungria exigem não só alterações do quadro jurídico, mas também uma aplicação mais concreta das modificações introduzidas na prática, sendo que estas últimas obrigam a definir um prazo mais alargado para produzir resultados concretos. Na pendência da avaliação das regras de execução e da concretização das principais etapas de execução de todas as medidas corretivas, conforme estabelecido no quadro 1 do anexo, subsiste um risco para o orçamento. Por conseguinte, nesta fase, na pendência da adoção das regras de execução e da correta, plena e efetiva concretização das principais etapas da implementação destas medidas, a Comissão não pode considerar que sejam adequadas para dar resposta às constatações feitas na notificação enviada pela Comissão à Hungria em 27 de abril de 2022 e proteger o orçamento da União.

(123) A Comissão continuará a acompanhar a situação por meio deste procedimento e de outros instrumentos pertinentes e a trocar informações com as autoridades húngaras após a adoção da presente proposta. De notar, em especial, que algumas das medidas corretivas propostas pela Hungria devem ser aplicadas até 19 de novembro de 2022. A Comissão manterá o Conselho informado de todos os elementos pertinentes que possam afetar a sua avaliação.

(124) Nos termos do artigo 6.º, n.º 10, do Regulamento Condicionalidade, o Conselho deverá adotar a decisão de execução no prazo de um mês, que poderá ser prorrogado por um período máximo de dois meses, o que permitirá ter em conta o cumprimento dos compromissos referidos no considerando 123.

[53] Estas constatações não prejudicam o acompanhamento e a subsequente avaliação analítica da Comissão ao abrigo de outros instrumentos à sua disposição, nomeadamente o mecanismo europeu para o Estado de direito.

8. MEDIDAS PROPOSTAS PARA ADOÇÃO E SUA PROPORCIONALIDADE

(125) A proposta respeita o princípio da proporcionalidade. Não vai além do necessário para atingir os objetivos perseguidos pelo instrumento.

(126) Nos termos do Regulamento Condicionalidade, as medidas a propor ao Conselho devem ser proporcionadas, tendo em conta o impacto real ou potencial das violações detetadas dos princípios do Estado de direito na boa gestão financeira do orçamento da União ou na proteção dos seus interesses financeiros e, tanto quanto possível, visar as ações da União afetadas por essas violações. Ao identificar as medidas a propor, a Comissão deve ter em conta todos os elementos pertinentes, como a natureza, duração, gravidade e âmbito das violações dos princípios do Estado de direito, bem como a adequação de qualquer eventual medida corretiva apresentada pelo Estado-Membro em causa no contexto do procedimento.

8.1. Proporcionalidade das medidas — impacto potencial das violações dos princípios do Estado de direito no orçamento da União

(127) Os casos de violação detetados estão intrinsecamente ligados ao procedimento adotado pela Hungria na utilização dos fundos da União, atendendo ao seu funcionamento inadequado, e com processos em que as autoridades públicas decidem do procedimento de adjudicação de contratos financiados pelo orçamento da União. Por conseguinte, considera-se que têm um impacto potencial particularmente significativo na boa gestão financeira do orçamento da União ou na proteção dos seus interesses financeiros. Além disso, se aos casos de violação detetados se associarem as limitações e os obstáculos na deteção, investigação e correção dos casos de fraude, devido aos fundamentos adicionais relacionados com a investigação, repressão e luta contra a corrupção, o impacto acima referido poderá considerar-se ainda mais significativo, dado afetar potencialmente todos os fundos da União executados pela Hungria.

(128) No entender da Comissão, em termos da sua natureza, a avaliação das violações com impacto na contratação pública, bem como, no caso dos fundos fiduciários de interesse público, das violações relacionadas com conflitos de interesses, conduziu à conclusão de que estas questões revelam violações do Estado de direito, em especial as previstas no artigo 3.º, alínea b), do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, uma vez que não impedem, corrigem ou sancionam decisões arbitrárias ou ilegais tomadas pelas autoridades públicas nem garantem a ausência de conflitos de interesses. Assim, a natureza das violações avaliadas, essencialmente relacionada com a forma como os fundos públicos, incluindo os fundos da União, são executados, tem um impacto significativo no orçamento da União.

(129) Além disso, as violações com relevância no que toca às questões levantadas no domínio da contratação pública são recorrentes e antigas, remontando a mais de uma década, o que implica um risco para a boa gestão financeira do orçamento da União e para a proteção dos seus interesses financeiros.

(130) Além do mais, a Comissão considera que as violações dos princípios do Estado de direito abrangem partes importantes do setor público húngaro, ou seja, todas as entidades públicas que executam fundos da União, que podem ser ou tornar-se autoridades contratantes, bem como todos os fundos fiduciários de interesse público que, apesar de se tratarem de entidades privadas, têm objetivos de interesse público como a educação, a investigação, a proteção do ambiente e do clima e a proteção do

património. Assim, conclui-se que estes casos de violação dos princípios do Estado de direito são sistémicos e generalizados e, por conseguinte, graves.

(131) Quanto ao seu âmbito, a Comissão considera que, quando uma violação dos princípios do Estado de direito afeta ou é suscetível de afetar vários programas ou fundos da União, o seu impacto no orçamento da União ou na proteção dos seus interesses financeiros deve considerar-se substancial. Neste caso, as questões levantadas podem afetar todos os programas, essencialmente executados por meio de contratos públicos, mais significativamente relacionados com três dos programas da política de coesão da Hungria ao abrigo do Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027, o que corresponde a uma parte significativa do orçamento da União atribuído a este Estado-Membro no âmbito da política de coesão. As auditorias da Comissão em que foram suscitadas as questões de contratação pública descritas *supra* incidiram na política de coesão e, apesar de, no que toca a auditorias específicas, o seu impacto no orçamento da UE ter sido financeiramente corrigido em aplicação das regras da política de coesão, estas constatações apontam para a sistemática impossibilidade, incapacidade ou relutância, por parte das autoridades húngaras, em prevenir decisões que violam a legislação aplicável no domínio da contratação pública e conflitos de interesses e, por conseguinte, combater adequadamente os riscos de corrupção.

(132) Além do que precede, se às questões levantadas, relacionadas com a contratação pública e os fundos fiduciários de interesse público, se adicionarem as limitações e os obstáculos à deteção, investigação e correção de casos de fraude, devido aos fundamentos adicionais relacionados com a investigação, repressão e luta contra a corrupção, o impacto financeiro pode considerar-se ainda mais significativo. Com efeito, este aspeto prejudicará a proteção dos interesses financeiros da União, tanto *ex ante*, contrariando o efeito dissuasor dos processos penais, como *ex post*, bloqueando a ação repressiva das instituições do Estado.

8.2. Ações da União visadas pelas medidas

(133) Tendo em conta anteriores auditorias dos serviços da Comissão (e não obstante o facto de o seu impacto no orçamento da UE ter sido financeiramente corrigido em aplicação das regras da política de coesão), bem como as constatações *supra*, as ações da União mais suscetíveis de ser novamente afetadas, no futuro, por violações dos princípios do Estado de direito são as que constam dos programas da política de coesão executados essencialmente através de procedimentos de contratação pública, assim como dos programas em que os fundos fiduciários de interesse público e as entidades por eles mantidas podem ser entidades beneficiárias.

(134) A Comissão considera que, tendo em conta o risco comprovado para a boa gestão financeira do orçamento da União e para a proteção dos seus interesses financeiros, bem como a natureza preventiva do Regulamento Condicionalidade, e para proteger o orçamento contra riscos elevados, as medidas devem dizer prioritariamente respeito aos programas da política de coesão para 2021-2027, que se espera venham a ser principalmente executados através de contratos públicos, tomando como referência o tipo de execução de programas equivalentes da política de coesão no âmbito do QFP 2014-2020. Os programas no âmbito da política de coesão abrangidos pelas medidas propostas (a seguir designados por «programas em causa») são os seguintes:

a) Programa Operacional Mais — Ambiente e Eficiência Energética,

b) Programa Operacional Mais — Transportes Integrados,

c) Programa Operacional Mais — Desenvolvimento e Ordenamento do Território.

(135) No que respeita às violações dos princípios do Estado de direito que afetam os fundos executados por fundos fiduciários de interesse público e por entidades mantidas por estes, a Comissão considera que, tendo em conta a natureza das atividades em que estas entidades podem estar envolvidas[54], todas as ações dos programas em regime de gestão direta ou indireta que possam incluir fundos fiduciários de interesse público ou outras entidades por eles mantidas, enquanto entidades beneficiárias ou entidades de execução, devem ser abrangidas pelas medidas que a Comissão tenciona propor neste caso.

8.3. Escolha de medidas adequadas e proporcionadas

(136) À luz da análise em curso, em que se conclui pelo impacto potencial significativo das violações dos princípios do Estado de direito na boa gestão financeira do orçamento da União ou na proteção dos seus interesses financeiros, propõe-se a adoção das seguintes medidas:

- Programas em regime de gestão partilhada: suspensão das autorizações ao abrigo dos programas da política de coesão para o período 2021-2027

(137) Para determinar o nível de suspensão das autorizações, a Comissão observa que, nesta fase, não é possível quantificar com precisão o impacto potencial no orçamento da União, uma vez que não é possível determinar antecipadamente e com suficiente exatidão a proporção de fundos executados através de contratos públicos ao abrigo QFP para o período 2021-2027. Por conseguinte, uma vez que não é possível definir precisamente o montante das despesas ligadas às graves irregularidades detetadas, o nível adequado de medidas a aplicar é determinado por uma percentagem que reflete o risco estimado daí decorrente para o orçamento da União. Esta percentagem é determinada em função da gravidade, frequência e duração das violações sistémicas detetadas, bem como do risco financeiro máximo previsto para a boa gestão financeira do orçamento da União, tendo em conta as medidas corretivas apresentadas pela Hungria no contexto do presente procedimento.

(138) Tendo em conta o impacto potencial particularmente significativo das violações dos princípios do Estado de direito detetadas em termos da boa gestão financeira do orçamento da União e da proteção dos seus interesses financeiros, assim como a natureza, duração, gravidade e âmbito dessas violações, tal poderá significar um grande impacto potencial nos fundos em causa e, por conseguinte, justificar como proporcionado um nível muito significativo de suspensão das autorizações. No que toca à contratação pública, as medidas adequadas e proporcionadas deverão, por conseguinte, abranger os montantes dos fundos da União que correm o risco de ser geridos em violação dos princípios da boa gestão financeira. Posto isto, prevê-se que apenas uma parte dos fundos dos programas operacionais acima identificados seja executada através de contratos públicos (em princípio, entre 85 % e 90 % dos fundos) e, também que, em princípio, alguns procedimentos de contratação pública possam não ser afetados por essas violações sistémicas. Por outro lado, estas violações poderão também envolver riscos elevados para outros programas da União que são também, em menor medida, executados através de contratos públicos, mas que não seriam afetados pelas medidas previstas. Tendo em conta o que precede, na sua carta de intenções, a Comissão estimou que o risco para o orçamento

[54] Estas atividades estariam principalmente relacionadas com a educação e a investigação, mas também com muitas outras atividades, como a proteção do ambiente e do clima, a proteção do património e o desporto.

correspondia a 70 % dos fundos afetos aos programas em causa. No entanto, este risco poderá ser significativamente atenuado decorrente dos compromissos assumidos pela Hungria nas medidas corretivas apresentadas na segunda resposta, caso se venham a confirmar e contemplem as etapas-chave a que a Hungria se comprometeu.

(139) Com efeito, embora a Hungria tenha apresentado várias medidas corretivas que, em princípio, poderão dar resposta às preocupações manifestadas pela Comissão, além de terem lançado às primeiras etapas da execução, nesta fase, essas medidas não apresentam ainda um nível de pormenor suficiente, tendo em conta o facto de os textos legislativos-chave e outras etapas essenciais de lançamento da execução de muitas das medidas corretivas apresentadas pela Hungria estarem ainda pendentes, é difícil avaliar de forma conclusiva se respondem a essas preocupações. Por conseguinte, a Comissão considera que uma estimativa razoável do nível de risco remanescente para o orçamento corresponde, nesta fase, a 65 % dos fundos afetos aos programas em causa. Uma vez que este nível pode ser considerado uma estimativa razoável do impacto ou dos riscos elevados para o orçamento da União, a Comissão considera proporcionada uma medida de suspensão de 65 % das autorizações para estes programas operacionais. A Comissão continuará a acompanhar a situação e poderá sugerir adaptações, se necessário.

(140) Se os programas identificados não tiverem ainda sido aprovados, quando da adoção da decisão do Conselho deverá, em vez disso, decidir-se a suspensão da aprovação de um ou mais dos programas em causa, na proporção do risco para os interesses financeiros da União. Tal assenta na mesma linha de raciocínio exposta no considerando 139 *supra*.

- Programas em regime de gestão direta e indireta: proibição de assumir novos compromissos jurídicos com fundos fiduciários de interesse público e com entidades por eles mantidas

(141) As medidas devem também abranger as ações ao abrigo de programas executados em regime de gestão direta e indireta, em que os fundos fiduciários de interesse público e as entidades por eles mantidas possam ser entidades beneficiárias ou entidades de execução. No que se refere às violações identificadas em relação aos fundos fiduciários de interesse público, uma vez que a medida abrangeria apenas essas entidades enquanto tais, importa abarcar todos os programas executados em regime de gestão direta e indireta. A Comissão considera proporcionada, enquanto tal, a medida de proibição de assumir novos compromissos jurídicos com qualquer fundo fiduciário de interesse público e qualquer entidade por este mantida no âmbito de qualquer programa em regime de gestão direta e indireta.

(142) Uma vez que existe atualmente uma exceção geral às regras em matéria de conflitos de interesses para os membros do conselho de administração dos fundos fiduciários de interesse público, fazendo depender a aplicabilidade das regras da contratação pública a esses fundos fiduciários de uma avaliação caso a caso do cumprimento dos critérios para serem considerados autoridades contratantes, esta exceção pode afetar qualquer orçamento que essas entidades possam executar ou gerir. Por conseguinte, é praticamente impossível considerar que a proibição seja aplicável a alguns fundos fiduciários de interesse público e entidades por eles mantidas ou que a Comissão possa assumir compromissos jurídicos parciais com essas entidades. Além disso, uma vez que a proibição de assumir novos compromissos jurídicos se limita a essas entidades, poderá ainda recorrer-se à afetação de fundos a partir do conjunto de

programas da União em regime de gestão direta e indireta a qualquer outra entidade, na qualidade de entidade beneficiária ou de entidade de execução. Assim, à luz da lista de medidas aplicáveis à gestão direta e indireta nos termos do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento Condicionalidade, na pendência da adoção do texto legislativo pertinente, a proibição de assumir qualquer novo compromisso jurídico com estas entidades pode considerar-se uma medida proporcionada para fazer face ao risco para a boa gestão financeira do orçamento da União e para a proteção dos seus interesses financeiros.

(143) Desde que determinada em pormenor no quadro de regras de execução, transposta para o necessário ato legislativo e executada tal como a Hungria se comprometeu a fazê-lo, pode considerar-se que a medida dá resposta a todas as preocupações manifestadas pela Comissão nesta matéria.

8.4. Observações apresentadas pela Hungria sobre as medidas propostas na carta de intenções

(144) A Hungria argumentou que as medidas corretivas apresentadas dão resposta a todas as questões suscitadas pela Comissão no caso em apreço. Recordou o princípio da cooperação leal, que cumpriu, tendo em vista a apresentação de medidas corretivas. Além disso, remeteu para a exigência do Tribunal de Justiça[55], segundo o qual as medidas tomadas ao abrigo do Regulamento Condicionalidade devem ser «estritamente proporcionadas» ao impacto das violações constatadas dos princípios do Estado de direito no orçamento da União ou na proteção dos seus interesses financeiros, argumentando que o potencial impacto ou efeito na boa gestão financeira do orçamento da UE ou na proteção dos seus interesses financeiros pode não justificar a adoção de medidas para todos os fundos da União utilizados por um Estado-Membro. Alegou também que o caráter sistémico e generalizado das violações não pode significar a sua classificação automática como graves. Ademais, declarou que não existe nenhuma justificação, quanto ao motivo e à quantidade, para que os programas operacionais em causa tenham sido identificados como sendo executados por contratação pública.

(145) Adicionalmente, aduziu que não foi cumprido o requisito de uma avaliação objetiva, imparcial e equitativa, uma vez que não foi apresentada qualquer justificação quanto à conclusão sobre a redução de 70 % das autorizações. Referindo-se às correções fixas de 10 % aplicadas durante a auditoria de 2017, alega que o princípio da proporcionalidade exigiria que apenas 10 % dos 70 %, ou seja 7 % das autorizações dos programas operacionais em causa, pudessem ser suspensos. Argumenta também que a Comissão não explicou por que razão propôs a suspensão dos pagamentos de montante superior aos níveis das correções financeiras estabelecidos nas Orientações da Comissão sobre as correções financeiras por incumprimento das regras aplicáveis à contratação pública[56].

(146) No que respeita à medida alternativa de suspensão da aprovação dos programas operacionais caso estes não tenham ainda sido aprovados pela Comissão quando da

---

55 Ver acórdãos do Tribunal de Justiça (Tribunal Pleno) de 16 de fevereiro de 2022, *Hungria/Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia*, Processo C-156/21, ECLI:EU:C:2022:97, n.º 271, e *Polónia/Parlamento e Conselho*, C-157/21, ECLI:EU:C:2022:98, n.º 302.

56 Decisão C(2019) 3452 final da Comissão, de 14 de maio de 2019, que estabelece as orientações para determinar as correções financeiras a introduzir nas despesas financiadas pela União devido ao incumprimento das regras aplicáveis em matéria de contratos públicos.

adoção da decisão do Conselho, a Hungria declara que não lhe foi dada a oportunidade de apresentar observações, uma vez que a Comissão não definiu os programas específicos abrangidos por esta situação.

(147) Quanto à proibição de assumir novos compromissos jurídicos com fundos fiduciários de interesse público e entidades por eles mantidas ou geridas, a Hungria argumenta tratar-se de uma decisão desnecessária e desproporcionada, tendo em conta as alegadas medidas corretivas apresentadas em 19 de julho de 2022, o facto de a Comissão não ter indicado qualquer caso específico em que essas entidades não tenham atuado como autoridades contratantes ou não tenham cumprido as regras da UE sobre conflitos de interesses.

Avaliação da Comissão

(148) A Comissão congratula-se com as medidas corretivas apresentadas pela Hungria juntamente com a sua segunda resposta, bem como com a sua cooperação nesta matéria. Dito isto, na carta de intenções, expõe as razões pelas quais as medidas corretivas propostas em 19 de julho de 2022 não podiam ser tidas em conta na definição das medidas que a Comissão tencionava propor ao Conselho. No que se refere às medidas apresentadas pela Hungria na sua segunda resposta, considerandos 121 e 122, a Comissão explica por que razão, nesta fase, essas medidas não podem ser consideradas adequadas para dar resposta às questões identificadas pela Comissão.

(149) Quanto ao argumento apresentado pela Hungria no que toca ao potencial impacto ou efeitos no orçamento da União, importa notar que o artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento Condicionalidade obriga a Comissão a propor medidas ao Conselho também quando as violações dos princípios do Estado de direito possam afetar seriamente e de forma suficientemente direta a boa gestão financeira do orçamento da União. Ao estabelecer um risco tão elevado para o futuro, a Comissão não necessitava de estabelecer um risco específico, como alega a Hungria, para propor medidas ao Conselho. A interpretação sugerida pela Hungria privaria o Regulamento Condicionalidade do seu objetivo, a saber a proteção preventiva da boa gestão financeira do orçamento da União e dos seus interesses financeiros.

(150) No que respeita à aplicação de taxas de correção financeira em caso de auditorias dos serviços da Comissão, esta última observa que o Regulamento Condicionalidade constitui um instrumento preventivo, que visa proteger a boa gestão financeira do orçamento da União e os seus interesses financeiros de forma mais horizontal do que as restantes regras financeiras da União. Assim, a aplicação *mutatis mutandis* dos níveis de correção financeira incluídos no Regulamento de Disposições Comuns e na decisão da Comissão acima referida não serviria o seu objetivo, que é distinto e adicional.

(151) Quanto à medida alternativa de suspensão da aprovação dos programas, a Comissão enunciou claramente os programas operacionais que poderão ser objeto desta medida. Quando da elaboração da carta de intenções, a Comissão não podia indicar, e continua a não poder fazê-lo nesta fase, quais dos programas em causa seriam incluídos na medida alternativa de suspensão da aprovação dos programas. Tal dependerá da fase de aprovação dos programas quando da adoção da decisão pelo Conselho. No entanto, a Comissão indicou que, caso deva ser decidida a suspensão da aprovação dos programas, tal deverá abranger um ou mais programas, proporcionalmente ao risco para os interesses financeiros da União.

(152) Por último, no caso da medida com relevância para os fundos fiduciários de interesse público, o Regulamento Condicionalidade não obriga à definição de casos específicos em que uma violação dos princípios do Estado de direito tenha afetado o orçamento da União ou os seus interesses financeiros. Em especial, no que respeita aos fundos fiduciários de interesse público, a legislação em vigor implica claramente um risco elevado para a boa gestão financeira do orçamento da União e para os seus interesses financeiros. Assim, a proibição de assumir novos compromissos jurídicos é a única medida capaz de assegurar o caráter protetor e preventivo do procedimento ao abrigo do Regulamento Condicionalidade.

9. BASE JURÍDICA

(153) A base legal deste instrumento é o 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.

10. MEDIDAS PROPOSTAS PARA ADOÇÃO

- **Programas em regime de gestão partilhada**

(154) Suspensão de 65 % das autorizações no que respeita a três programas operacionais para o período 2021-2027, financiados pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), pelo Fundo de Coesão (FC), pelo Fundo para uma Transição Justa (FTJ) e pelo Fundo Social Europeu Mais (FSE +).

(155) Se os programas identificados não tiverem ainda sido aprovados quando da adoção da decisão do Conselho, deverá, em vez disso, decidir-se a suspensão da aprovação de um ou mais dos programas em causa, na proporção do risco para os interesses financeiros da União. Tal assenta na mesma linha de raciocínio que a apresentada no considerando 140 *supra*.

- **Programas em regime de gestão direta e indireta**

(156) Proibição de assumir novos compromissos jurídicos com qualquer fundo fiduciário de interesse público e qualquer entidade por este mantida ao abrigo de qualquer programa da União em regime de gestão direta e indireta. Estas medidas não tem necessariamente um impacto orçamental, uma vez que a proibição de assumir novos compromissos jurídicos se limita a essas entidades e a que a correspondente afetação dos fundos de todos os programas da União em regime de gestão direta e indireta pode ainda ser utilizada por qualquer outra entidade, enquanto entidade beneficiária ou entidade de execução.

2022/0295 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

relativa a medidas para a proteção do orçamento da União contra violações dos princípios do Estado de direito na Hungria

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta o 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[57], nomeadamente o artigo 6.º, n.º 10,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) Em 24 de novembro de 2021, a Comissão enviou um pedido de informações à Hungria nos termos do artigo 6.º, n.º 4, do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, a que as autoridades húngaras responderam em 27 de janeiro de 2022.

(2) Em 27 de abril de 2022, a Comissão enviou uma notificação escrita à Hungria nos termos do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 («notificação»). Na notificação, a Comissão manifestou preocupação e apresentou as suas constatações relativamente a um conjunto de questões relacionadas com o sistema de contratação pública da Hungria, incluindo:

a) Irregularidades, deficiências e insuficiências sistémicas nos procedimentos de contratação pública;

b) A elevada taxa de procedimentos de adjudicação de contratos públicos com um único proponente e a baixa intensidade da concorrência nos procedimentos de contratação pública;

c) Questões relacionadas com a utilização de acordos-quadro;

d) A deteção, prevenção e correção dos conflitos de interesses;

e) Questões relacionadas com a utilização dos fundos fiduciários de interesse público.

(3) Estas questões e a sua recorrência ao longo do tempo indiciam uma incapacidade, falha ou relutância sistémicas por parte das autoridades húngaras no sentido de evitar decisões que violem a legislação aplicável em matéria de contratos públicos e conflitos de interesses e, como tal, de combater adequadamente os riscos de

[57] JO L 433I de 22.12.2020, p. 1.

corrupção. Constituem violações dos princípios do Estado de direito, em particular dos princípios da segurança jurídica e da proibição da arbitrariedade dos poderes executivos, e suscitam preocupações quanto à separação de poderes.

(4) Na notificação, a Comissão invocou motivos adicionais e apresentou as suas constatações no que diz respeito a uma série de questões relacionadas com a investigação e ação penal, bem como o quadro da luta contra a corrupção, incluindo limitações à eficácia da investigação e da ação penal contra alegadas atividades criminosas, a organização dos serviços do Ministério Público e a ausência, em termos práticos, de um quadro funcional e eficaz de luta contra a corrupção. Estes elementos constituem violações dos princípios do Estado de direito, em particular no que diz respeito à segurança jurídica, à proibição da arbitrariedade dos poderes executivos e à proteção jurisdicional efetiva.

(5) Na notificação, a Comissão expôs os elementos factuais e os motivos específicos que fundamentaram as suas constatações e solicitou à Hungria que fornecesse determinadas informações e dados a eles atinentes, concedendo às autoridades húngaras um prazo de dois meses para apresentarem as suas observações.

(6) Em 27 de junho de 2022, a Hungria respondeu à notificação («primeira resposta»). Por ofícios de 30 de junho e de 5 de julho de 2022, apresentou informações ulteriores em complemento da primeira resposta. Em 19 de julho de 2022, enviou igualmente um ofício adicional propondo uma série de medidas corretivas para dar resposta às constatações da notificação.

(7) A Comissão avaliou as observações apresentadas na primeira resposta e concluiu que estas não permitiam dissipar as suas preocupações nem davam resposta às constatações apresentadas na notificação. Ademais, considerou que nem a primeira resposta nem os ofícios subsequentes de 30 de junho e de 5 de julho de 2022 continham medidas corretivas adequadas devidamente autorizadas no contexto do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092. Não foi possível ter em conta o ofício de 19 de julho de 2022 na avaliação da primeira resposta devido à sua apresentação tardia. Contudo, a Comissão tomou em consideração todos os elementos pertinentes constantes desse ofício durante as etapas seguintes do procedimento previsto no artigo 6.º do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, em conformidade com o princípio da cooperação leal com os Estados-Membros.

(8) Em conformidade com o artigo 6.º, n.º 7, do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, a Comissão enviou um ofício à Hungria em 20 de julho de 2022 («carta de intenções») para a informar da sua avaliação nos termos do artigo 6.º, n.º 6, do regulamento em causa e das medidas que tencionava propor para adoção pelo Conselho nos termos do artigo 6.º, n.º 9, do mesmo regulamento, na ausência de um compromisso por parte da Hungria no sentido de adotar medidas corretivas adequadas. Na carta de intenções, a Comissão dava oportunidade à Hungria de apresentar as suas observações, em particular no que diz respeito à proporcionalidade das medidas previstas.

(9) A Hungria respondeu à carta de intenções em 22 de agosto de 2022 («segunda resposta»), apresentando as suas observações sobre as constatações da Comissão, o procedimento e a proporcionalidade das medidas previstas na referida carta. Propôs certas medidas corretivas para dar resposta às questões levantadas pela Comissão, não obstante contestasse as constatações desta última. Em 13 de setembro de 2022, enviou à Comissão um ofício que incluía esclarecimentos e compromissos ulteriores atinentes às medidas corretivas propostas. Na perspetiva da Hungria, as medidas

corretivas, incluindo os compromissos adicionais do ofício de 13 de setembro de 2022, respondem cabalmente às preocupações da Comissão, pelo que esta não deveria propor quaisquer medidas ao Conselho.

(10) Nos considerandos que se seguem apresenta-se um resumo das principais constatações da Comissão.

(11) Em primeiro lugar, verificam-se irregularidades, deficiências e insuficiências sistémicas graves nos procedimentos de contratação pública. Essas irregularidades foram detetadas na sequência de auditorias consecutivas realizadas pelos serviços da Comissão para os períodos de programação de 2007-2013 e 2014-2020. Estas auditorias concluíram-se com montantes globais significativos de correções financeiras, bem como vários inquéritos do OLAF que conduziram a recomendações financeiras para a recuperação de montantes significativos junto da Hungria. Além disso, os dados disponíveis apontam para a ocorrência de percentagens invulgarmente elevadas de contratos adjudicados na sequência de concursos que contaram com a participação de um único proponente; a atribuição de contratos a empresas específicas, que têm vindo a conquistar gradualmente grandes parcelas do mercado; bem como deficiências graves na atribuição dos acordos-quadro. Há igualmente preocupações quanto à não aplicação das regras em matéria de contratos públicos e de conflitos de interesses aos «fundos fiduciários de interesse público» e às entidades por eles geridas, bem como à falta de transparência no que diz respeito à gestão dos fundos por esses fundos fiduciários. Essas questões e a sua recorrência ao longo do tempo indiciam uma incapacidade, falha ou relutância sistémicas por parte das autoridades húngaras no sentido de evitar decisões que violem a legislação aplicável em matéria de contratos públicos e conflitos de interesses e, como tal, de combater adequadamente os riscos de corrupção. Constituem violações do princípio do Estado de direito, em particular dos princípios da segurança jurídica e da proibição da arbitrariedade dos poderes executivos, e suscitam preocupações quanto à separação de poderes.

(12) Em segundo lugar, são de assinalar questões adicionais relacionadas com as limitações à eficácia da investigação e da ação penal contra alegadas atividades criminosas, a organização dos serviços do Ministério Público e a ausência de um quadro funcional e eficaz de luta contra a corrupção. Em particular, faltam vias de recurso judiciais eficazes por parte de um tribunal independente contra as decisões do Ministério Público de não investigar ou instaurar ações penais contra alegadas situações de corrupção, fraude e outras infrações penais lesivas dos interesses financeiros da União, não é obrigatório fundamentar a atribuição e a reatribuição de tais casos, nem existem regras para evitar decisões arbitrárias a esse respeito. Refira-se ainda a ausência de uma estratégia abrangente de luta contra a corrupção que abranja também os domínios de prevenção da corrupção mais relevantes; a subutilização da gama completa de instrumentos de prevenção para apoiar a investigação da corrupção, com destaque para os casos de corrupção de alto nível; bem como a falta, no cômputo global, de mecanismos eficazes de prevenção e repressão da fraude penal e dos crimes de corrupção. Estes elementos constituem violações dos princípios do Estado de direito, designadamente no que diz respeito à segurança jurídica, à proibição da arbitrariedade dos poderes executivos e à proteção jurisdicional efetiva.

(13) As observações apresentadas nas respostas da Hungria não dão uma resposta adequada às constatações apresentadas na notificação e na carta de intenções. Em particular, as respostas não forneciam elementos de prova das recentes melhorias

introduzidas pela Hungria no seu sistema de contratação pública (no que diz respeito à transparência, à intensidade da concorrência e aos controlos dos conflitos de interesses). Embora se tenham introduzido algumas alterações no sistema de contratação pública húngaro na sequência das auditorias dos serviços da Comissão, não há indicações de que elas tenham tido impacto no nível de concorrência do mercado da Hungria. Os dados de que a Comissão dispõe mostram não só um aumento da concentração das adjudicações ao nível dos contratos públicos, mas também um aumento das probabilidades de estas serem atribuídas a intervenientes do partido no poder («empresas com ligações políticas»). A Comissão encomendou um estudo que forneceu uma análise estatística empírica de mais de 270 000 contratos públicos na Hungria entre 2005 e 2021[58]. As observações do estudo foram corroboradas pelas conclusões de um exame de determinados dados dos concursos relativos aos contratos adjudicados a algumas das empresas identificadas como tendo ligações políticas. Além disso, a Comissão recolheu relatórios dos meios de comunicação social e das partes interessadas nos setores do turismo, da comunicação e do desporto. A Hungria não apresentou quaisquer elementos de prova sobre a aplicabilidade (nem a aplicação na prática) das regras em matéria de conflitos de interesses relevantes para a proteção do orçamento da União em relação aos fundos fiduciários de interesse público.

(14) Outros procedimentos previstos na legislação da União não permitiriam à Comissão proteger o orçamento da União de forma mais eficaz. As irregularidades, deficiências e insuficiências identificadas são generalizadas e estão interligadas, implicando que não é possível dar uma resposta mais eficaz aos riscos para o orçamento da União recorrendo a outros procedimentos que não os previstos no Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092. Embora se possam utilizar certos meios disponíveis ao abrigo das regras setoriais, como as auditorias realizadas pelos serviços da Comissão e as correções financeiras de irregularidades não corrigidas pelas autoridades húngaras, essas medidas tendem a dizer respeito a despesas já declaradas à Comissão e a persistência das deficiências ao longo de muitos anos mostra que as correções financeiras não são suficientes para proteger os interesses financeiros da União contra riscos atuais ou futuros.

(15) No que diz respeito à observância e ao controlo das condições habilitadoras consagradas no Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho[59], importa salientar que a única consequência do incumprimento de uma condição habilitadora estabelecida no artigo 15.º, n.º 5, desse regulamento é que a Comissão não reembolsa as despesas relativas a operações ligadas ao objetivo específico do Estado-Membro em causa. O Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 concede um leque mais vasto de medidas possíveis para proteger o orçamento da União, incluindo a suspensão da aprovação de um ou mais programas, bem como a

---

58 *Study on concentration of awards and potential risks of fraud, corruption and conflict of interest in public procurement procedures in Hungary with focus on EU funded public procurements - Empirical analysis of Hungarian public procurement data from 2005 to 2021* (não traduzido para português), Centro de Investigação sobre a Corrupção de Budapeste.

59 Regulamento (UE) 2021/1060 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de junho de 2021, que estabelece disposições comuns relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu Mais, ao Fundo de Coesão, ao Fundo para uma Transição Justa e ao Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura e regras financeiras aplicáveis a esses fundos e ao Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração, ao Fundo para a Segurança Interna e ao Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos (JO L 231 de 30.6.2021, p. 159).

suspensão das autorizações em regime de gestão partilhada. As eventuais medidas ao abrigo do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 dizem igualmente respeito ao pré-financiamento, que não está previsto no artigo 15.º do Regulamento (UE) 2021/1060.

(16) No que diz respeito à aplicação das regras em matéria de contratos públicos e à sua interpretação, o considerando 17 do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 esclarece que a legislação da União referida no artigo 6.º, n.º 1, desse regulamento é financeira e setorial. Os procedimentos de infração não se baseiam num ato legislativo, mas diretamente no artigo 258.º do TFUE. Esta disposição do direito primário não pode ser considerada «legislação da União» na aceção do artigo 6.º, n.º 1, do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092.

(17) O artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho[60] dispõe que os Estados-Membros devem tomar as medidas adequadas para proteger os interesses financeiros da União aquando da execução das medidas ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. A principal responsabilidade pelo cumprimento do direito da União e do direito nacional na execução dessas medidas recai sobre os Estados-Membros, em conformidade com o artigo 22.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2021/241, enquanto a Comissão, em conformidade com o artigo 22.º, n.º 5, do mesmo regulamento, pode tomar medidas corretivas em casos de fraude, corrupção e conflitos de interesses lesivos dos interesses financeiros da União que não tenham sido corrigidos pelo Estado-Membro ou de incumprimento grave de uma obrigação decorrente do acordo de empréstimo ou do acordo de financiamento. Mais importantemente, o Plano de Recuperação e Resiliência da Hungria ainda não está concluído e o seu teor e capacidade para proteger os interesses financeiros da União dependem não só de quais serão as medidas concretas que venha a incluir, mas também da forma como essas medidas serão executadas pela Hungria. Por conseguinte, a aplicação das disposições do Regulamento (UE) 2021/241 não permitiria à Comissão proteger o orçamento da União de uma forma mais eficaz neste caso.

(18) À luz do que precede, nenhum outro procedimento ao abrigo do direito da União permitiria à Comissão proteger o orçamento da União de uma forma mais eficaz do que o procedimento previsto no artigo 6.º do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092.

(19) Considera-se que o impacto potencial das violações identificadas na boa gestão financeira do orçamento da União ou na proteção dos interesses financeiros da União é particularmente significativo, pois essas violações estão intrinsecamente ligadas ao processo de utilização dos fundos da União pela Hungria, na medida em que se prendem com o funcionamento inadequado das autoridades públicas que decidem sobre a adjudicação de contratos financiados através do orçamento da União. Além disso, se às violações identificadas se aliarem os limites e os obstáculos à deteção, investigação e correção de fraudes, identificados como motivos adicionais relacionados com a investigação, a ação penal e o quadro de luta contra a corrupção, o impacto pode ser considerado mais significativo ainda.

(20) Tendo em conta a natureza das constatações em matéria de contratação pública, as medidas adequadas a adotar ao abrigo do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092

[60] Regulamento (UE) 2021/241 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de fevereiro de 2021, que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência (JO L 57 de 18.2.2021, p. 17).

(«medidas adequadas») deverão dizer respeito ao financiamento da União que é executado fundamentalmente através de contratos públicos. As auditorias da Comissão que identificaram processos de contratação pública deficientes e irregulares abrangeram o domínio da política de coesão. Apesar de o impacto de tais deficiências e irregularidades no orçamento da União ter sido financeiramente corrigido em aplicação das regras da política de coesão, elas indiciam uma incapacidade, falha ou relutância sistémicas por parte das autoridades húngaras no sentido de evitar decisões que violem a legislação aplicável em matéria de contratos públicos e conflitos de interesses e, como tal, de combater adequadamente os riscos de corrupção.

(21) Os programas a proteger por meio das medidas adequadas devem ser, a título prioritário, os programas da política de coesão 2021-2027, que deverão ser executados sobretudo através de contratos públicos, analogamente à forma como a Hungria executou os programas equivalentes ao abrigo do QFP 2014-2020. Esses programas são o Programa Operacional Mais — Ambiente e Eficiência Energética, o Programa Operacional Mais — Transportes Integrados e o Programa Operacional Mais — Desenvolvimento e Ordenamento do Território («programas em causa»). No que diz respeito aos programas em causa, estima-se que o nível de execução através de contratos públicos se situe entre 85 % e 90 %.

(22) As medidas adequadas também deverão dizer respeito a ações ao abrigo de programas da União executados em regime de gestão direta e indireta, de que os fundos fiduciários de interesse público e as entidades por eles mantidas, que são considerados entidades públicas na aceção do artigo 2.º, alínea b), e do artigo 5.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, podem ser beneficiários ou entidades de execução. No que diz respeito às violações identificadas pertinentes para os fundos fiduciários de interesse público, todos os programas da União executados em regime de gestão direta e indireta devem ser visados por esta medida adequada.

(23) Em conformidade com os requisitos de proporcionalidade estabelecidos no artigo 5.º, n.º 3, do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, o nível adequado das medidas a aplicar deve ser determinado por uma percentagem que reflita o risco daí decorrente para o orçamento da União.

(24) Tendo em conta a gravidade, a frequência e a duração das violações sistémicas identificadas nos contratos públicos, o risco financeiro para a boa gestão financeira do orçamento da União pode ser considerado muito significativo, justificando, pois, a adoção de medidas com um impacto financeiro muito elevado.

(25) Em conformidade com o artigo 6.º, n.º 6, do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, ao decidir sobre as medidas apropriadas, tomam-se em conta as informações recebidas do Estado-Membro em causa e quaisquer observações por ele formuladas, bem como a adequação das eventuais medidas corretivas propostas. Por conseguinte, as medidas corretivas propostas pela Hungria devem ser incluídas na avaliação.

(26) Na sua segunda resposta, a Hungria apresentou 17 medidas corretivas, cujos compromissos complementou subsequentemente por meio de um ofício apresentado à Comissão em 13 de setembro de 2022. No entender da Hungria, essas medidas abordariam todas as questões levantadas pela Comissão na notificação («medidas corretivas propostas»). As medidas corretivas em causa são as seguintes:

a) Reforço da prevenção, deteção e correção de ilegalidades e irregularidades relativas à execução dos fundos da União através de uma Autoridade para a Integridade recém-criada;

b) Grupo de trabalho sobre a luta contra a corrupção;

c) Reforço do quadro da luta contra a corrupção;

d) Garantia de transparência na utilização do apoio da União pelas fundações de gestão de ativos de interesse público;

e) Introdução de um procedimento específico no caso de crimes especiais relacionados com o exercício da autoridade pública ou a gestão de bens públicos;

f) Reforço dos mecanismos de auditoria e controlo para garantir a boa utilização do apoio da UE;

g) Redução da percentagem de procedimentos de concurso com um único proponente financiados por fundos da UE;

h) Redução da percentagem de procedimentos de concurso com um único proponente financiadas pelo orçamento nacional;

i) Desenvolvimento de uma ferramenta de sinalização de procedimentos com um único proponente para acompanhar e prestar informações sobre os contratos públicos concluídos com um único proponente;

j) Desenvolvimento do Sistema Eletrónico de Contratação Pública para aumentar a transparência;

k) Desenvolvimento de um quadro de medição do desempenho que avalie a eficiência e a relação custo-eficácia dos contratos públicos;

l) Adoção de um plano de ação para aumentar o nível concorrencial dos contratos públicos;

m) Prestação de formações às micro, pequenas e médias empresas sobre as práticas de contratação pública;

n) Criação de um regime de apoio para compensar os custos associados à participação das micro, pequenas e médias empresas em concursos públicos;

o) Aplicação da ARACHNE, a ferramenta de pontuação do risco da Comissão;

p) Reforço da cooperação com o OLAF;

q) Adoção de um ato legislativo que garanta uma maior transparência das despesas públicas.

(27) De um modo geral, a Hungria comprometeu-se a adotar incondicionalmente as medidas corretivas propostas na sua segunda resposta para resolver as questões assinaladas na notificação e a manter as medidas e a legislação conexa em vigor sem limites de tempo, bem como a velar pela devida aplicação das regras nela estabelecidas.

(28) No entanto, uma vez que as questões identificadas em relação à Hungria dizem respeito tanto ao quadro jurídico como, em grande medida, às práticas administrativas, a avaliação da adequação das medidas corretivas propostas pelo país para alcançar o seu objetivo de pôr termo às violações e/ou aos riscos para os interesses financeiros da União dependerá da análise dos pormenores das medidas e da execução plena, correta e efetiva de todas as etapas fundamentais, como indicado

no calendário correspondente apresentado pela Hungria em 22 de agosto. No que a tal diz respeito, a Hungria tem ainda de seguir as etapas fundamentais relativas a numerosas medidas corretivas propostas.

(29) A Hungria comprometeu-se a criar uma nova Autoridade para a Integridade, destinada a reforçar a prevenção, deteção e correção de ilegalidades e irregularidades relacionadas com a execução dos fundos da União, incluindo na medida corretiva proposta uma série de elementos que a Comissão avalia de forma positiva nesta fase, nomeadamente: i) a finalidade e os objetivos da nova Autoridade para a Integridade, ii) o âmbito do seu mandato e (amplos) poderes, incluindo poderes para instruir as autoridades adjudicantes no sentido de suspenderem propostas, poderes para solicitar aos órgãos administrativos de investigação que realizem investigações, poderes para recomendar a exclusão de determinados operadores económicos do financiamento da União; o direito de solicitar a fiscalização jurisdicional de todas as decisões das autoridades em relação a procedimentos de contratação pública que envolvam alguma forma de apoio da União (e que possam ser sujeitas a fiscalização jurisdicional), etc.; iii) as regras relativas à nomeação do conselho de administração da Autoridade para a Integridade e à participação de um «comité de elegibilidade» destinado a garantir a plena independência da entidade. Além disso, a Autoridade para a Integridade baseará o seu trabalho nos factos apurados por decisões judiciais e poderá recorrer aos tribunais, além de que as suas próprias decisões serão sujeitas a fiscalização jurisdicional. Por este motivo, a Hungria também se comprometeu a velar por que todos os tribunais húngaros que apreciem processos cíveis, administrativos e penais, incluindo os que sejam pertinentes para a proteção dos interesses financeiros da União, cumpram os requisitos de independência e imparcialidade e estabelecimento por lei, em conformidade com o artigo 19.º, n.º 1, do Tratado da União Europeia e com o acervo da UE pertinente. A medida corretiva proposta inclui um calendário que define as primeiras etapas principais de execução, desde uma decisão governamental que obriga o Governo húngaro a apresentar até 30 de setembro de 2022 uma proposta de legislação à Assembleia Nacional para a criação da Autoridade para a Integridade (esta decisão governamental foi adotada em 5 de setembro de 2022) até ao início das atividades da Autoridade para a Integridade em 19 de novembro de 2022.

(30) Se correta e efetivamente aplicada, como previsto na medida corretiva proposta, com plena independência e poderes efetivos no terreno no que diz respeito a todos os procedimentos suscetíveis de afetar efetiva ou potencialmente a boa gestão financeira do orçamento da União ou os interesses financeiros da União, a Autoridade para a Integridade poderá contribuir para aumentar os níveis de concorrência nos procedimentos de contratação pública, prevenir ou minimizar os riscos de conflito de interesses e, de uma forma geral, reforçar a prevenção, deteção e correção de fraudes, corrupção, conflitos de interesses e outras irregularidades que violem o direito da União no sistema de contratos públicos húngaro, em benefício de uma utilização mais sólida e eficiente do financiamento da União. No entanto, os pormenores e as principais etapas desta medida corretiva proposta permanecem pendentes, incluindo, em particular, os poderes e os instrumentos da Autoridade para a Integridade para verificar eficazmente as declarações de património.

(31) A Hungria comprometeu-se a criar um Grupo de trabalho contra a corrupção para dar resposta às preocupações da Comissão, em particular para assegurar a participação plena, estruturada e efetiva dos intervenientes não governamentais ativos no domínio da luta contra a corrupção, juntamente com representantes do governo. Além disso,

comprometeu-se a realizar amplas consultas com as partes interessadas nacionais e internacionais, incluindo a Comissão, durante a elaboração da proposta de legislação. Porém, continuam pendentes determinados pormenores e etapas fundamentais desta medida corretiva proposta.

(32) A medida corretiva proposta relativa ao quadro da luta contra a corrupção inclui a maioria dos elementos considerados fundamentais pela Comissão para assegurar a sua eficácia, como a adoção de estratégias antifraude e anticorrupção que abranjam todos os organismos envolvidos na execução dos fundos da União e a apresentação do estado da execução da Estratégia Nacional de Luta contra a Corrupção a médio prazo para o período 2020-2022, bem como o alargamento do âmbito pessoal e material das declarações de património, as regras destinadas a aumentar a transparência das declarações de património e a introdução de sanções administrativas e penais. Porém, continuam pendentes determinados pormenores e etapas fundamentais desta medida corretiva proposta. Importa assinalar que a base de dados acima referida deve ser acessível ao público. Além disso, a Autoridade para a Integridade também deve ter poderes para lançar um processo de verificação de ativos por própria iniciativa em todos os casos.

(33) No que diz respeito aos fundos fiduciários de interesse público, a medida corretiva proposta é, em princípio, capaz de dar resposta às questões suscitadas, uma vez que permitirá a aplicação generalizada e incondicional das regras em matéria de contratos públicos aos fundos fiduciários de interesse público e às entidades por eles mantidas ou geridas (todas elas serão consideradas autoridades adjudicantes para efeitos das regras em matéria de contratos públicos), além de que estabelecerá regras claras em matéria de conflitos de interesses para essas entidades e os seus membros do conselho de administração. Porém, continuam pendentes determinados pormenores e etapas fundamentais desta medida corretiva proposta.

(34) Além disso, a Hungria comprometeu-se a estabelecer um novo procedimento de fiscalização jurisdicional, que tem muitos elementos positivos, como a possibilidade de as entidades jurídicas apresentarem um pedido nesse sentido, uma posição processual privilegiada garantida à pessoa que denuncia um crime, uma referência ao facto de que a competência exclusiva para conhecer dos processos no âmbito do novo procedimento será atribuída a um tribunal especializado (ou seja, o Tribunal Distrital Central de Buda), uma referência ao facto de todos os tribunais e juízes de instrução envolvidos no novo procedimento estarem em conformidade com o artigo 19.º do Tratado da União Europeia e o acervo da UE pertinente, bem como um prazo razoável para o procedimento em geral. Por último, a Hungria comprometeu-se a rever o procedimento num prazo razoável. A medida corretiva proposta permite dar resposta às limitações identificadas pela Comissão. Porém, continuam pendentes determinados pormenores e etapas fundamentais desta medida corretiva proposta.

(35) No que diz respeito às preocupações suscitadas quanto à capacidade da Hungria para melhorar a verificação dos conflitos de interesses em matéria de utilização dos fundos da União, a medida corretiva proposta relativa à utilização alargada de todas as funcionalidades da ferramenta única de prospeção de dados e de pontuação do risco que a Comissão põe à disposição dos Estados-Membros (ou seja, a Arachne) para qualquer tipo de apoio da União permite, em princípio, dar resposta às preocupações manifestadas pela Comissão, se corretamente aplicada. Além disso, a medida corretiva proposta sobre o reforço dos mecanismos de auditoria e controlo para garantir a boa utilização do apoio da União também daria resposta às preocupações manifestadas, se correta e atempadamente aplicada, uma vez que

permitiria a adoção de disposições destinadas a reforçar as regras e os procedimentos para prevenir, detetar e corrigir de forma mais eficaz os conflitos de interesses na utilização dos fundos da União, incluindo um mecanismo de controlo eficaz da validade das declarações de conflito de interesses. Porém, os pormenores e as principais etapas destas medidas continuam pendentes.

(36) Assinale-se também que a Comissão avalia positivamente as medidas corretivas propostas destinadas a corrigir as irregularidades, as deficiências e as insuficiências sistémicas na contratação pública. No entanto, algumas delas continuam a afigurar-se, nesta fase, insuficientemente pormenorizadas em determinados aspetos, além de que as principais etapas a elas associadas continuam por encetar, pelo que não podem ser consideradas suficientemente adequadas para resolver as questões suscitadas no procedimento ao abrigo do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092. Nesta base, é necessária a adoção das medidas adequadas nos termos do artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092.

(37) A medida corretiva proposta para reforçar a cooperação com o OLAF é suscetível de dar resposta às limitações identificadas pela Comissão, uma vez que passa pela designação de uma autoridade nacional competente para assistir o OLAF na realização de controlos no local na Hungria sempre que um operador económico sujeito a tais exercício de verificação se recusar a cooperar. Introduz igualmente uma sanção pecuniária dissuasiva, a impor caso um operador económico se recuse a cooperar com o OLAF para efeitos das inspeções e controlos no local realizados por esta instituição. Porém, continuam pendentes determinados pormenores e etapas fundamentais desta medida corretiva proposta.

(38) Tomadas em conjunto, as medidas corretivas propostas seriam, em princípio, capazes de resolver as questões relativas às irregularidades, deficiências e insuficiências sistémicas da contratação pública, aos riscos de conflitos de interesses e às preocupações relativas aos «fundos fiduciários de interesse público», bem como aos motivos adicionais relativos à investigação, à ação penal e ao quadro de luta contra a corrupção, desde que todas as medidas corretivas fossem correta e eficazmente aplicadas.

(39) Todavia, as regras de execução pormenorizadas para as medidas corretivas propostas ainda estão por determinar, nomeadamente o modo como os elementos fundamentais das medidas serão transpostos para os diplomas jurídicos a adotar para a aplicação das medidas corretivas. Várias questões identificadas na Hungria dizem respeito não só às alterações do quadro jurídico, mas também, mais importantemente, à sua aplicação concreta na prática — aplicação essa que exige um prazo mais alargado para produzir resultados concretos. Como tal, enquanto se aguarda a aplicação de pelo menos os principais elementos de algumas das medidas corretivas nesta fase, com base no calendário correspondente apresentado pela Hungria em 22 de agosto, continua a existir um risco para o orçamento da União. Na pendência da entrada em vigor de textos legislativos fundamentais que dariam execução a muitas das medidas corretivas propostas, e tendo em conta a avaliação acima indicada, bem como a possibilidade de as medidas não serem corretamente aplicadas ou de os pormenores das mesmas comprometerem a sua eficácia, uma estimativa razoável do nível de risco para o orçamento da União corresponde atualmente a 65 % dos programas em causa, ou seja, cinco pontos percentuais a menos do que o risco estimado na ausência de medidas corretivas.

(40) Uma vez que o nível de 65 % dos programas em causa pode ser considerado uma aproximação razoável do impacto ou dos riscos graves para o orçamento da União, tendo em conta as medidas corretivas apresentadas, a suspensão de 65 % das autorizações nos programas em causa é uma medida proporcionada.

(41) [Formulação alternativa caso os programas em causa não tenham sido aprovados aquando da adoção da presente decisão de execução: Dado que os programas em causa ainda não foram aprovados, a única medida adequada possível que pode ser adotada ao abrigo do artigo 5.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 é a suspensão da aprovação de um ou mais programas. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, a suspensão da aprovação de um ou mais programas deve ser proporcional ao risco para os interesses financeiros da União].

(42) No que diz respeito às violações identificadas em relação aos fundos fiduciários de interesse público, a exceção geral às regras em matéria de conflitos de interesses e a falta de transparência poderá ter impacto em qualquer orçamento que esses fundos fiduciários de interesse público e entidades por eles mantidas possam executar ou gerir. Na sua proposta de medidas corretivas, a Hungria comprometeu-se a dar resposta a todas as preocupações da Comissão a este respeito. À luz deste impacto e na pendência da entrada em vigor da legislação húngara correspondente, a melhor forma de proteger o orçamento da União consiste na proibição de assumir novos compromissos jurídicos com quaisquer fundos fiduciários de interesse público e quaisquer entidades por eles mantidas ao abrigo de qualquer programa em regime de gestão direta ou indireta.

(43) Nos termos do artigo 5.º, n.º 2, do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, a presente decisão não afeta as obrigações da Hungria de executar os programas e os fundos afetados pela decisão, em particular as suas obrigações para com os destinatários finais ou os beneficiários, incluindo a obrigação de efetuarem pagamentos ao abrigo das regras setoriais ou financeiras aplicáveis. A Hungria deve apresentar à Comissão, de três em três meses a contar da adoção da presente decisão, um relatório sobre o cumprimento dessas obrigações.

(44) A Hungria deve informar a Comissão com regularidade da aplicação das medidas corretivas a que se comprometeu,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

1) Estão preenchidas as condições estabelecidas no artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 para a adoção de medidas adequadas de proteção do orçamento da União contra violações dos princípios do Estado de direito na Hungria.

2) As medidas corretivas propostas pela Hungria com base no artigo 6.º, n.º 5, do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 não são plenamente adequadas para dar resposta às constatações estabelecidas na notificação da Comissão enviada à Hungria em 27 de abril de 2022.

Artigo 2.º

1) São suspensas 65 % das autorizações orçamentais a título dos seguintes programas operacionais da política de coesão:

a) Programa Operacional Mais — Ambiente e Eficiência Energética;

b) Programa Operacional Mais — Transportes Integrados;

c) Programa Operacional Mais — Desenvolvimento e Ordenamento do Território.

Formulação alternativa caso a Comissão não tenha aprovado os programas identificados aquando da adoção da decisão de execução do Conselho

É suspensa a aprovação dos seguintes programas: Programa Operacional Mais — Ambiente e Eficiência Energética e/ou Programa Operacional Mais — Transportes Integrados e/ou Programa Operacional Mais — Desenvolvimento e Ordenamento do Território.

2) Quando a Comissão executa o orçamento da União em regime de gestão direta ou indireta nos termos do artigo 62.º, n.º 1, alíneas a) e c), do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho[61], não podem ser assumidos quaisquer compromissos jurídicos com fundos fiduciários de interesse público estabelecidos com base na Lei húngara IX de 2021, nem com quaisquer entidades por eles mantidas.

Artigo 3.º

A Hungria informa a Comissão até 19 de novembro de 2022 e, posteriormente, de três em três meses, da aplicação das medidas corretivas que se comprometeu adotar na sua segunda resposta, incluindo os compromissos adicionais constantes do ofício de 13 de setembro de 2022.

Artigo 4.º

A destinatária da presente decisão é a Hungria.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente

[61] Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (JO L 193 de 30.7.2018, p. 1).