

Bruxelas, 13 de dezembro de 2022
(OR. en)

14247/22

Dossiê interinstitucional:
2022/0295 (NLE)

FIN 1165
RESPR 36
CADREFIN 190
POLGEN 143

ATOS LEGISLATIVOS E OUTROS INSTRUMENTOS

Assunto: 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

DECISÃO DE EXECUÇÃO (UE) 2022/... DO CONSELHO

de ...

**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 União¹, nomeadamente o artigo 6.º, n.º 10,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

¹ JO L 433I de 22.12.2020, p. 1.

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

- (3) Essas questões e a sua recorrência ao longo do tempo demonstram uma incapacidade, falha ou relutância sistêmicas por parte das autoridades húngaras em evitar decisões que violem a legislação aplicável em matéria de contratos públicos e conflitos de interesses e, como tal, em combater adequadamente os riscos de 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. Esses 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 tutela jurisdicional efetiva.
- (5) Na notificação, a Comissão expôs os elementos factuais e os motivos específicos em que as suas constatações se basearam e solicitou à Hungria que fornecesse determinadas informações e dados atinentes a esses elementos, 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 compromissos apropriados no sentido de tomar medidas corretivas adequadas no contexto do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092. O ofício de 19 de julho de 2022 não pôde, devido à sua apresentação tardia, ser tido em conta na avaliação da primeira resposta. 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, desse regulamento e das medidas que tencionava propor para adoção pelo Conselho nos termos do artigo 6.º, n.º 9, do mesmo diploma, na ausência de um compromisso por parte da Hungria no sentido de tomar medidas corretivas adequadas. Na carta de intenções, a Comissão dava à Hungria a oportunidade 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 adicionais atinentes às medidas corretivas propostas. Na perspetiva da Hungria, as medidas corretivas, incluindo os compromissos adicionais do ofício de 13 de setembro de 2022, respondiam cabalmente às preocupações da Comissão, pelo que esta não deveria ter proposto quaisquer medidas ao Conselho.
- (10) Considerando que estavam preenchidas as condições para a aplicação do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, em 18 de setembro de 2022 a Comissão adotou uma 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 (a «proposta da Comissão»).

- (11) De acordo com as conclusões constantes da proposta da Comissão, verificam-se, em primeiro lugar, irregularidades, deficiências e insuficiências sistémicas graves nos procedimentos de contratação pública na Hungria. Essas irregularidades foram constatadas na sequência de auditorias sucessivas 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 com vários inquéritos do Organismo Europeu de Luta Antifraude (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 procedimentos que contaram com a participação de um único proponente; a atribuição de contratos a empresas específicas, que têm vindo a conquistar gradualmente grandes quotas de mercado; bem como a existência de 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 quanto à falta de transparência no que diz respeito à gestão dos fundos por esses fundos fiduciários. Estas questões e a sua recorrência ao longo do tempo indiciam uma incapacidade, falha ou relutância sistémicas por parte das autoridades húngaras em evitar decisões que violem o direito aplicável em matéria de contratos públicos e conflitos de interesses e, como tal, em combater adequadamente os riscos de 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.

- (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 processos, nem existem regras para evitar decisões arbitrárias a esse respeito. Refiram-se ainda a ausência de uma estratégia global de luta contra a corrupção que abranja 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 tutela jurisdicional efetiva.

- (13) De acordo com a Comissão, 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 forneceram 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 essas alterações tenham tido impacto no nível de concorrência do mercado húngaro. 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. A Comissão encomendou um estudo que forneceu uma análise estatística empírica de mais de 270 000 contratos públicos na Hungria entre 2005 e 2021. 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 relatos 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) 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 dizem geralmente 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 Conselho¹, 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 reembolsará as despesas relativas a operações ligadas ao objetivo específico do Estado-Membro em causa. O Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 oferece 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 suspensão das autorizações em regime de gestão partilhada. As medidas possíveis ao abrigo do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 dizem igualmente respeito ao pré-financiamento, o que não está previsto no artigo 15.º do Regulamento (UE) 2021/1060.

¹ 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).

- (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 Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (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 Conselho¹ dispõe que os Estados-Membros devem adotar as medidas adequadas para proteger os interesses financeiros da União ao executarem as medidas ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência. A fim de assegurar a observância do disposto no artigo 22.º do referido regulamento, a Comissão apresentou, em 30 de novembro de 2022, uma proposta de decisão de execução do Conselho relativa à aprovação da avaliação do plano de recuperação e resiliência da Hungria, que contém marcos que incorporam os compromissos assumidos pela Hungria no âmbito das medidas corretivas acordadas com a Comissão no contexto do procedimento.

¹ 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).

A principal responsabilidade pelo cumprimento do direito da União e do direito nacional na execução de medidas ao abrigo do Mecanismo de Recuperação e Resiliência recai sobre os Estados-Membros, nos termos do 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 relativo à contribuição financeira. Além disso, os marcos constituem condições que é necessário cumprir para a Hungria ter a possibilidade de apresentar pedidos de futuros pagamentos ao abrigo do plano de recuperação e resiliência. Enquanto tais, não podem proteger os interesses financeiros da União em relação a violações dos princípios do Estado de direito que já afetam ou são suscetíveis de afetar de forma suficientemente direta a execução, na Hungria, de outros programas de despesas financiados pelo orçamento da União. Por conseguinte, a aplicação das disposições do Regulamento (UE) 2021/241 não permitiria à Comissão proteger mais eficazmente o orçamento da União 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 consistem no funcionamento incorreto 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 artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 («medidas adequadas») deverão dizer respeito aos financiamentos da União que são executados 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, as mesmas demonstram uma incapacidade, falha ou relutância sistémicas por parte das autoridades húngaras em evitar decisões que violem o direito aplicável em matéria de contratos públicos e conflitos de interesses e, como tal, em combater adequadamente os riscos de corrupção.

- (21) Os programas a proteger por meio das medidas adequadas deverão ser, a título prioritário, os programas da política de coesão 2021-2027, que se prevê sejam executados sobretudo através de contratos públicos, analogamente à forma como a Hungria executou os programas equivalentes ao abrigo do quadro financeiro plurianual 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 deverão ser visados por medidas adequadas.
- (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 deverá 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, devem ter-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 deverão ser incluídas na avaliação.
- (26) Na sua segunda resposta, a Hungria apresentou 17 medidas corretivas, cujos compromissos foram complementados subsequentemente por meio de um ofício apresentado à Comissão em 13 de setembro de 2022. No entender da Hungria, essas medidas darão resposta a todas as questões levantadas pela Comissão na notificação. As medidas corretivas propostas 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 a criar de raiz;
 - 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 União;
- g) Redução da percentagem de procedimentos de concurso com um único proponente financiados por fundos da União;
- h) Redução da percentagem de procedimentos de concurso com um único proponente financiados pelo orçamento nacional;
- i) Desenvolvimento de uma ferramenta de sinalização de procedimentos com um único proponente para monitorizar e prestar informações sobre os procedimentos de contratação pública encerrados com um único proponente;
- j) Desenvolvimento do sistema eletrónico de contratos públicos 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 de concorrência na contratação pública;
 - 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 nos procedimentos de contratação pública;
 - o) Aplicação da ARACHNE, a ferramenta de pontuação do risco da Comissão;
 - p) Reforço da cooperação com o OLAF; e
 - q) Adoção de um ato legislativo que garanta uma maior transparência das despesas públicas.
- (27) Das medidas corretivas, treze estabelecem etapas fundamentais de execução a completar até 19 de novembro de 2022. A Hungria comprometeu-se a informar a Comissão, até 19 de novembro de 2022, e posteriormente de três em três meses, sobre a execução das medidas corretivas, incluindo os compromissos constantes da carta de 13 de setembro de 2022. Em relação a quatro medidas corretivas, a saber, as medidas corretivas h) e l) a n), a Comissão indicou que não existiam etapas fundamentais de execução imediatas, uma vez que essas medidas exigem um período de execução mais longo; indicou ainda que acompanhará a execução das referidas medidas no âmbito do acompanhamento que realiza de todas as medidas corretivas, com bases nas informações trimestrais que a Hungria se comprometeu a prestar na sua letra de 19 de novembro de 2022, até 31 de dezembro de 2028.

- (28) 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) Conforme esclarecido na exposição de motivos que acompanha a proposta da Comissão, a Comissão considerou que, 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.

- (30) Todavia, a Comissão acrescentou também que as regras de execução pormenorizadas para as medidas corretivas propostas ainda estavam por determinar, em especial o modo como os elementos fundamentais das medidas seriam transpostos para os diplomas jurídicos a adotar para a execução das medidas corretivas. Várias das questões identificadas relativamente à Hungria dizem respeito não só às alterações do quadro jurídico, mas também, e sobretudo, à aplicação concreta dessas alterações na prática – aplicação essa que exige um prazo mais alargado para produzir resultados concretos. Como tal, na altura da proposta da Comissão, enquanto se aguardava a execução, pelo menos, dos principais elementos de algumas das medidas corretivas conforme indicado no calendário correspondente apresentado pela Hungria na sua segunda resposta, continuava a existir um risco para o orçamento da União. Enquanto se aguardava a entrada em vigor dos textos legislativos fundamentais que dariam execução a muitas das medidas corretivas propostas, e tendo em conta a avaliação constante da exposição de motivos que acompanhava a proposta da Comissão, bem como a possibilidade de as medidas não serem corretamente executadas ou de os seus pormenores comprometerem a sua eficácia, a Comissão estimou que o nível de risco para o orçamento da União correspondia a 65 % dos programas em causa, ou seja, cinco pontos percentuais a menos do que o risco estimado na ausência de medidas corretivas. Por conseguinte, propôs ao Conselho que adotasse medidas nos termos do artigo 6.º, n.º 9, do Regulamento (EU, Euratom) 2020/2092.

- (31) Tendo em conta que a Hungria se tinha comprometido a adotar medidas corretivas para resolver a situação de acordo com um calendário pormenorizado, e que a Comissão considerou que as medidas corretivas propostas, no seu conjunto, se corretamente especificadas e executadas de acordo com o calendário pormenorizado, seriam, em princípio, capazes de resolver as questões, o Conselho decidiu, em 13 de outubro de 2022, na sequência de um pedido da Hungria, que existiam circunstâncias excepcionais, nos termos do artigo 6.º, n.º 10, do Regulamento (EU, Euratom) 2020/2092, suficientes para justificar a prorrogação por mais dois meses o prazo para a adoção da decisão de execução, de modo a dar ao Conselho e à Comissão tempo suficiente para avaliarem a adoção e a aplicação efetiva das medidas corretivas, atendendo ao seu elevado número e à sua complexidade técnica.
- (32) A fim de cumprir os prazos fixados nas etapas fundamentais de execução, a Hungria procedeu à aprovação de vários atos legislativos entre o final de setembro e o início de outubro de 2022. Foram necessárias novos debates intensos entre as autoridades húngaras e os serviços da Comissão para tentar assegurar que esses atos legislativos estariam plenamente alinhados pelas medidas corretivas e seriam eficazes. Em consequência desses debates, em 15 de novembro de 2022 o governo da Hungria apresentou à Assembleia Nacional o chamado "pacote de serviços", constituído por várias propostas de alteração aos diplomas jurídicos que tinham sido adotados no final de setembro e no início de outubro de 2022.

O pacote de serviços é composto por dois projetos de lei, um (T/2033) para aprovação de acordo com o processo ordinário, cuja votação final teve lugar em 22 de novembro de 2022, e outro (T/2032) para aprovação de acordo com o processo aplicável às leis orgânicas (que exigem uma maioria de dois terços), cuja votação final teve lugar em 7 de dezembro de 2022. A Assembleia Nacional aprovou ambos os diplomas. Por meio de ofícios apresentados em 19 de novembro, 26 de novembro, 6 de dezembro e 7 de dezembro de 2022, a Hungria informou a Comissão das medidas tomadas para dar cumprimento aos compromissos anteriormente assumidos.

- (33) Em 30 de novembro de 2022, a Comissão publicou uma comunicação sobre as medidas corretivas notificadas pela Hungria, na qual apresentou ao Conselho uma avaliação da adequação das medidas corretivas tal como adotadas pela Hungria em 19 de novembro de 2022. Na sequência de um pedido formulado pelo Conselho, a Comissão apresentou, em 9 de dezembro de 2022, uma avaliação atualizada sobre as novas medidas tomadas pela Hungria até 7 de dezembro de 2022. A comunicação da Comissão de 30 de novembro de 2022 [e a avaliação atualizada de 9 de dezembro de 2022], juntamente com a exposição de motivos que acompanha a proposta da Comissão, constituem a base para as deliberações do Conselho.

- 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**
- (34) A Hungria comprometeu-se a criar uma nova Autoridade para a Integridade com o objetivo de reforçar a prevenção, deteção e correção da fraude, dos conflitos de interesses e da corrupção, bem como de outras ilegalidades e irregularidades relativas à execução de qualquer apoio financeiro da União. A criação da Autoridade para a Integridade, um novo organismo no contexto húngaro, é uma medida horizontal que visa corrigir as violações sistémicas dos princípios do Estado de direito em matéria de contratos públicos lesivos dos interesses financeiros da União. É, por conseguinte, uma das medidas corretivas fulcrais propostas pela Hungria para dar resposta às questões levantadas pela Comissão.

- (35) A Hungria incluiu na medida corretiva proposta uma série de elementos que a Comissão avaliou de forma positiva na altura da Proposta, em especial sobre: i) a finalidade e os objetivos da nova Autoridade para a Integridade, ii) o âmbito do seu mandato e os seus amplos poderes, incluindo os poderes para ordenar às autoridades adjudicantes que suspendam procedimentos de contratação, para solicitar aos órgãos administrativos de investigação que realizem investigações e 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 Autoridade para a Integridade. Além disso, a Hungria comprometeu-se a assegurar que a Autoridade para a Integridade vai basear o seu trabalho nos factos apurados por decisões judiciais e vai poder recorrer aos tribunais, e ainda que as decisões da própria Autoridade estarão 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 (TUE) e com o acervo da União. A Hungria comprometeu-se igualmente a concluir as etapas fundamentais de execução para a criação da Autoridade para a Integridade até 19 de novembro de 2022. Na sequência da apresentação da Proposta da Comissão, a Hungria adotou, em 4 de outubro de 2022, a Lei que cria a Autoridade para a Integridade (Lei XXVII de 2022 relativa ao controlo da utilização dos fundos do orçamento da União Europeia – "Lei da Autoridade para a Integridade"), que entrou em vigor em 11 de outubro de 2022. Foram introduzidas novas alterações na Lei da Autoridade para a Integridade no âmbito dos dois projetos de lei que compõem o "pacote de serviços" apresentado à Assembleia Nacional em 15 de novembro de 2022, e votados em 22 de novembro de 2022 e em 7 de dezembro de 2022. Tal como exigido na medida corretiva, a Hungria consultou o Conselho da Europa e a OCDE no processo conducente à aprovação da Lei da Autoridade para a Integridade e teve em conta determinadas recomendações. Paralelamente aos processos legislativos, as autoridades húngaras lançaram, em 23 de setembro de 2022, o processo de seleção e nomeação dos membros da Comissão de Elegibilidade, e, de seguida, a 14 de outubro de 2022, dos membros do conselho de administração da Autoridade para a Integridade, que ficou finalmente concluído em 4 de novembro de 2022. A Autoridade para a Integridade realizou a sua primeira reunião oficial em 18 de novembro de 2022.

- (36) No entanto, como a Comissão constatou na sua comunicação de 30 de novembro de 2022 e confirmou em 9 de dezembro de 2022, após uma avaliação exaustiva, o quadro regulamentar da Autoridade para a Integridade, tal como estabelecido na Lei da Autoridade para a Integridade, não cumpre determinados compromissos assumidos no âmbito da medida corretiva, que, por conseguinte, não pode ser considerada plenamente eficaz e adequada nos termos do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092. As insuficiências, os riscos e as lacunas da medida corretiva, que comprometem a eficácia e a independência da Autoridade para a Integridade e a sua capacidade para dar resposta às constatações da Comissão, são, em especial, os seguintes: i) a ausência de uma regra clara que preveja que a Autoridade para a Integridade manterá a sua competência após a retirada de um projeto do financiamento da União; ii) as insuficiências do sistema de fiscalização jurisdicional das decisões das autoridades adjudicantes que não seguem as recomendações da Autoridade para a Integridade; iii) as insuficiências do procedimento de arquivamento; iv) os poderes diretos, por oposição aos poderes de supervisão, da Autoridade para a Integridade em relação aos vários grupos de declarantes e a ausência de uma transferência de competências para a Autoridade para a Integridade, a fim de verificar as declarações de património dos membros do Governo; v) o âmbito de aplicação limitado relacionado com a não inclusão de todos os "funcionários de alto risco" no âmbito dos poderes de verificação da Autoridade para a Integridade em relação às declarações de património. O Conselho considera que, por estas razões, expostas mais detalhadamente na comunicação da Comissão, as insuficiências identificadas, nomeadamente as que restringem os poderes da Autoridade para a Integridade, são de tal gravidade que comprometem seriamente a capacidade da Autoridade para a Integridade para corrigir as violações sistémicas dos princípios do Estado de direito em matéria de contratos públicos lesivos dos interesses financeiros da União.

b) Grupo de trabalho sobre a luta contra a corrupção

- (37) A Hungria comprometeu-se a criar um grupo de trabalho sobre a luta contra a corrupção encarregado, entre outras coisas, de analisar as medidas de luta contra a corrupção em vigor e de elaborar propostas relativas à melhoria da prevenção, deteção, investigação, ação penal e aplicação de sanções às práticas de corrupção. Um elemento fundamental da medida corretiva em causa dizia respeito à participação plena, estruturada e efetiva dos intervenientes não governamentais ativos no domínio da luta contra a corrupção, juntamente com os representantes do governo. Além disso, a Hungria comprometeu-se a realizar amplas consultas com as partes interessadas nacionais e internacionais, incluindo a Comissão, durante a elaboração do projeto de legislação. A Hungria comprometeu-se a completar as etapas fundamentais de execução a fim de estabelecer o quadro regulamentar para o novo grupo de trabalho sobre a luta contra a corrupção até 30 de setembro de 2022. Em conformidade com a medida corretiva, as disposições pertinentes da Lei da Autoridade para a Integridade preveem que 50 % dos membros do novo grupo de trabalho sobre a luta contra a corrupção representem intervenientes não governamentais e sejam selecionados com base num processo de seleção aberto, transparente e não discriminatório, com critérios objetivos relacionados com os conhecimentos especializados e o mérito. Na sequência da apresentação da Proposta da Comissão, a Hungria consultou a OCDE e o Conselho da Europa e previu a criação do novo grupo de trabalho sobre a luta contra a corrupção no quadro da Lei da Autoridade para a Integridade. O novo grupo de trabalho sobre a luta contra a corrupção foi finalmente criado em 1 de dezembro de 2022.

- (38) À luz desta evolução, com base na avaliação efetuada pela Comissão, o Conselho considera que a Hungria completou as etapas fundamentais de execução pertinentes e que o quadro regulamentar para o novo grupo de trabalho sobre a luta contra a corrupção, tal como estabelecido na Lei da Autoridade para a Integridade, honra os compromissos estabelecidos pela medida corretiva.

c) Reforço do quadro da luta contra a corrupção

- (39) A Hungria comprometeu-se a adotar, até 30 de setembro de 2022, estratégias antifraude e anticorrupção que definissem as tarefas das entidades envolvidas na execução de qualquer apoio financeiro da União em matéria de prevenção, deteção e correção das fraudes, dos conflitos de interesses e da corrupção. A Hungria comprometeu-se ainda a alargar o âmbito de aplicação pessoal e material das declarações de património a partir de 1 de novembro de 2022. Esta medida corretiva é de natureza horizontal e sistémica, a fim de permitir lutar contra a corrupção e garantir a transparência na esfera política. É, por conseguinte, uma das medidas corretivas fulcrais propostas pela Hungria.

- (40) Na sequência da apresentação da Proposta da Comissão, a Hungria tomou uma série de medidas para completar as etapas fundamentais da execução dessa medida corretiva. Em 30 de setembro de 2022, a Hungria adotou a estratégia de luta contra a fraude e a corrupção para o período de programação de 2021-2027 e para a execução do Plano de Recuperação e Resiliência (Decisão Governamental 1470/2022). A estratégia foi posteriormente alterada, tendo sido adotada e publicada uma nova versão em 15 de novembro de 2022 (Decisão Governamental 1540/2022). Em 25 de outubro de 2022, a Assembleia Nacional adotou a "Lei da Declaração de Património" (Lei XXXI de 2022), que entrou em vigor em 1 de novembro de 2022 com algumas exceções. Em 15 de novembro de 2022, a Hungria apresentou à Assembleia Nacional um projeto de lei que altera a "Lei da Declaração de Património", no âmbito do pacote de serviços adotado em 7 de dezembro de 2022.

- (41) No que diz respeito às estratégias antifraude e anticorrupção, a Comissão, na sua comunicação de 30 de novembro de 2022, considerou que, apesar do incumprimento do prazo acordado devido à adoção de alterações, a Hungria honrou os compromissos estabelecidos pela medida corretiva. No que diz respeito às declarações de património, a Comissão considerou que, em conformidade com a medida corretiva, a Lei da Declaração de Património alarga o âmbito de aplicação pessoal das declarações de património de modo a incluir as pessoas com cargos políticos de alto nível e os membros da Assembleia Nacional, bem como os familiares que vivem no mesmo agregado familiar. A Lei alarga ainda o âmbito de aplicação material das declarações de património de modo a incluir todo o património relevante. No entanto, com base na avaliação efetuada pela Comissão, subsistem importantes insuficiências, riscos e lacunas no quadro regulamentar aplicável à declaração de património criado pela Hungria, em especial: i) a falta de clareza e de segurança jurídica no que respeita à obrigação de declaração de bens imóveis, inclusive fora da jurisdição da Hungria; ii) a falta de clareza em relação ao âmbito de aplicação pessoal, material e temporal da declaração de património, rendimentos e interesses económicos de determinados quadros, funcionários e membros da Assembleia Nacional, bem como dos respetivos cônjuges ou coabitantes e do(s) filho(s) que vive(m) no mesmo agregado familiar; iii) a não inclusão na Lei da Declaração de Património de uma referência explícita à criação de um sistema de declarações de património apresentadas eletronicamente em formato digital e destinadas a serem armazenadas numa base de dados pública pesquisável gratuitamente e sem necessidade de registo. O Conselho considera que, por estas razões, expostas mais detalhadamente na comunicação da Comissão, as insuficiências identificadas criam possíveis lacunas na lei e, consequentemente, comprometem a eficácia da medida corretiva.

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

- (42) No âmbito da quarta medida corretiva, a Hungria comprometeu-se a garantir a transparência na utilização do apoio da União pelas fundações de gestão de ativos de interesse público, alterando o quadro regulamentar pertinente até 30 de setembro de 2022. Na sequência da apresentação da Proposta da Comissão, a Assembleia Nacional adotou um ato legislativo que altera determinadas leis relativas às fundações de gestão de ativos de interesse público que exerçam funções públicas, à Administração Fiscal e Aduaneira Nacional, e às verificações efetuadas pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude no âmbito do controlo da utilização dos fundos do orçamento da União Europeia (Lei XXIX de 2022), que entrou em vigor em 13 de outubro de 2022.

- (43) Em conformidade com a medida corretiva, a Lei XXIX de 2022 introduziu alterações que alargaram o âmbito de aplicação das regras em matéria de contratação pública e de conflitos de interesses para abranger também as fundações de gestão de ativos de interesse público que exerçam funções públicas. No entanto, o quadro regulamentar ainda não impede os altos funcionários, incluindo os quadros políticos superiores da Assembleia Nacional e dos órgãos autónomos da Hungria, de terem assento nos conselhos de administração das fundações de gestão de ativos de interesse público, como a Comissão pediu repetidas vezes. Além disso, a Hungria reintroduziu, em 1 de novembro de 2022, a possibilidade (mediante uma exceção à proibição geral) de os quadros políticos superiores terem outros empregos remunerados, inclusive nos conselhos de administração de fundações de gestão de ativos de interesse público. O Conselho considera que, por estas razões, expostas mais detalhadamente na comunicação da Comissão, as insuficiências do quadro regulamentar, associadas aos novos desenvolvimentos legislativos, agravam os eventuais conflitos de interesses a que a medida corretiva pretendiam dar resposta, pelo que tornam esse quadro inadequado para dar resposta às preocupações inicialmente suscitadas pela Comissão.

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

- (44) A Hungria comprometeu-se a estabelecer um novo procedimento de fiscalização jurisdicional para infrações penais especiais relacionadas com o exercício da autoridade pública ou a gestão da propriedade pública. No âmbito da medida corretiva, o novo procedimento deve prever a fiscalização jurisdicional da decisão do Ministério Público ou da autoridade responsável pela investigação de arquivar uma denúncia de crime ou de pôr termo a um processo penal (ou seja, encerrar uma investigação criminal sem acusação) respeitante a corrupção e a práticas relacionadas com a corrupção. O novo procedimento deve conferir ao juiz de instrução poder para ordenar a abertura ou a continuação do processo penal. Qualquer pessoa singular ou coletiva, com exceção das autoridades públicas, poderá apresentar pedidos ao abrigo do procedimento, o que poderá também conduzir à possibilidade de deduzir acusação perante um tribunal. Esta medida corretiva é uma medida horizontal que visa resolver problemas estruturais relacionados com a eficácia da ação do Ministério Público na Hungria e assegurar que sejam tomadas medidas eficazes e dissuasivas para garantir a proteção dos interesses financeiros da União, em conformidade com o artigo 325.º do TFUE. É, por conseguinte, uma das medidas corretivas fulcrais propostas pela Hungria para dar resposta às questões levantadas pela Comissão.

- (45) A Hungria incluiu na medida corretiva proposta uma série de elementos considerados positivos aquando da Proposta da Comissão, como a possibilidade de as entidades jurídicas solicitarem a aplicação do procedimento de fiscalização jurisdicional, a garantia de uma posição processual privilegiada para a pessoa que denuncia um crime, a 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), a referência ao facto de que todos os tribunais e juízes de instrução envolvidos no novo procedimento estarão em conformidade com o artigo 19.º, n.º 1, do TUE e o acervo da União pertinente, bem como o estabelecimento de um prazo razoável para o procedimento em geral. A Hungria comprometeu-se igualmente a completar as etapas fundamentais de execução para a aprovação e entrada em vigor das alterações necessárias ao Código de Processo Penal e dos regulamentos de execução pertinentes até 15 de novembro de 2022. Na sequência da apresentação da Proposta da Comissão, a Assembleia Nacional aprovou, em 3 de outubro de 2022, uma lei que altera a Lei XC de 2017 relativa ao Código de Processo Penal ("Lei da Fiscalização Jurisdicional"), que entrou em vigor em 15 de novembro de 2022 e foi posteriormente alterada na sequência da troca de pontos de vista com a Comissão e por fim aprovada numa versão alterada em 22 de novembro de 2022. A Hungria deu início a uma fiscalização *ex ante* junto do Tribunal Constitucional húngaro, que considerou que a Lei da Fiscalização Jurisdicional respeitava o princípio da exclusividade da prossecução penal por parte do Ministério Público, tal como estabelecido na Lei Fundamental húngara. Por último, a Hungria apresentou à Comissão os projetos de decretos que estabelecem os regulamentos de execução necessários para a aplicação do novo procedimento de fiscalização e comprometeu-se a adotá-los sem demora, a fim de garantir a sua entrada em vigor em 1 de janeiro de 2023.

- (46) A Lei da Fiscalização Jurisdicional põe em prática uma série de compromissos propostos nas medidas corretivas introduzindo alterações relevantes ao Código de Processo Penal. A Comissão também acolheu favoravelmente as medidas adicionais tomadas pela Hungria no âmbito da alteração da Lei da Fiscalização Jurisdicional, como a competência da Autoridade para a Integridade para apresentar um pedido de revisão ou de revisão repetida, bem como a abolição da competência do procurador-geral para interpor recursos extraordinários contra decisões. No entanto, tal como demonstrado pela avaliação da Comissão, determinadas disposições da Lei da Fiscalização Jurisdicional introduzem uma margem de apreciação no procedimento que poderá ser utilizada para afetar o resultado na sequência de um pedido de revisão ou de ação penal, comprometendo a eficácia e a adequação global da medida corretiva. Em especial, i) as regras aplicáveis não indicam claramente as consequências jurídicas para o procurador de uma decisão judicial que anule a sua decisão na sequência de um pedido de revisão. Como não existe qualquer garantia de que seja dado o devido seguimento às decisões de fiscalização jurisdicional através de uma ação correta do Ministério Público, o poder discricionário conferido ao procurador compromete seriamente a eficácia e, por conseguinte, a adequação da medida corretiva. Além disso, ii) nos casos em que possa ser apresentado um pedido de ação penal, a Lei da Fiscalização Jurisdicional exige que o tribunal da causa aprecie o fundamento do pedido de ação penal à porta fechada e sem ouvir prova, o que acresce à apreciação preliminar dos fundamentos formais estabelecida no âmbito do novo procedimento.

Com base na avaliação efetuada pela Comissão e nas razões que nela se expõem, tal apreciação pelo tribunal da causa do fundamento do pedido de ação penal equivale a uma filtragem substantiva que poderá antecipar ou impedir uma decisão quanto ao mérito, sem possibilidade de requerer a produção de prova no processo ou de considerar as provas nele existentes. Tal representa um passo desnecessário e compromete a eficácia da medida corretiva. Por último, a Lei da Fiscalização Jurisdicional não clarifica o âmbito de aplicação temporal das novas regras e, em especial, não esclarece que o novo procedimento também se aplicará às infrações penais (não prescritas) cometidas antes de 1 de janeiro de 2023. O Conselho considera que, por estas e pelas razões aduzidas na comunicação da Comissão, as insuficiências identificadas são de uma gravidade tal que comprometem seriamente a adequação da medida corretiva para resolver as questões da ineficácia das investigações, da ação penal e da aplicação de sanções às infrações penais no domínio da propriedade pública.

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

- (47) A Hungria comprometeu-se a reforçar os mecanismos de auditoria e controlo para garantir a boa utilização do apoio da União através da inclusão na legislação nacional pertinente 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, em conformidade com o artigo 61.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho¹, incluindo um mecanismo de controlo eficaz da validade das declarações de conflitos de interesses. Na sequência da apresentação da Proposta da Comissão, a Hungria tomou uma série de medidas para completar as etapas fundamentais de execução desta medida corretiva. Em especial, a Assembleia Nacional adotou e, posteriormente, alterou a Lei XXVIII de 2022, que criou a Direção de Auditoria Interna e Integridade no Gabinete do Primeiro-Ministro e lhe confere garantias de independência e eficácia. O pacote de serviços incluía igualmente um projeto de lei de alteração ao quadro regulamentar que rege a Direção-Geral de Auditoria dos Fundos Europeus (EUTAF). A Hungria adotou ainda o Decreto Governamental 373/2022, o Decreto de Alteração 374/2022 e o Decreto Governamental 463/2022, que reforçam as regras e os procedimentos para prevenir, detetar e corrigir os conflitos de interesses de forma mais eficaz. Com base na Comunicação da Comissão de 30 de novembro e nas razões nela apresentadas, o Conselho considera que a Hungria completou as etapas fundamentais da execução e que os textos legislativos pertinentes cumprem os compromissos estabelecidos pela medida corretiva.

¹ 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).

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

- (48) A Hungria comprometeu-se a reduzir para menos de 15 %, até 31 de dezembro de 2022, a percentagem, medida segundo a metodologia do Painel de Avaliação do Mercado Único, de procedimentos de concurso financiados por fundos da União e encerrados em 2022 com um único proponente. A etapa fundamental da execução desta medida era a realização pela EUTAF, até 30 de setembro de 2022, da primeira auditoria sobre a conformidade com a metodologia do Painel de Avaliação do Mercado Único. A Hungria apresentou o relatório correspondente em 7 de outubro de 2022 e, na sequência das observações da Comissão, apresentou uma versão final revista em 3 de novembro. A auditoria concluiu que a metodologia utilizada era adequada e consentânea com a metodologia utilizada pelo Painel de Avaliação do Mercado Único, com uma exceção para a qual a EUTAF formulou uma recomendação. Com base na Comunicação da Comissão de 30 de novembro de 2022 e nas razões nela apresentadas, o Conselho considera que a Hungria completou a etapa fundamental de execução, tal como exigido pela medida corretiva.

- i) **Desenvolvimento de uma ferramenta de sinalização dos procedimentos com um único proponente para monitorizar e prestar informações sobre os procedimentos de contratação pública encerrados com um único proponente**
- (49) A Hungria comprometeu-se a desenvolver, até 30 de setembro de 2022, uma nova ferramenta de monitorização e sinalização para medir a percentagem de procedimentos de contratação pública que resultam em propostas únicas financiadas por recursos nacionais e/ou apoios da União. Na sequência da apresentação da Proposta da Comissão, a Hungria tomou uma série de medidas para completar as etapas fundamentais da execução desta medida corretiva. Em especial, a Hungria desenvolveu uma nova ferramenta de monitorização e sinalização, que foi considerada, após auditoria, como sendo operacional, funcional e capaz de monitorizar o rácio dos procedimentos de contratação pública com um único proponente. Em conformidade com a medida corretiva, a ferramenta de sinalização continuará a ser desenvolvida até 31 de dezembro de 2022, a fim de incluir dados sobre indicações geográficas. Com base na Comunicação da Comissão de 30 de novembro de 2022 e nas razões nela apresentadas, o Conselho considera que a Hungria completou as etapas fundamentais de execução e que a ferramenta de sinalização dos procedimentos com um único proponente foi desenvolvida e está operacional conforme exigido pela medida corretiva.

j) Desenvolvimento do sistema eletrónico de contratos públicos para aumentar a transparência

- (50) A fim de aumentar a transparência dos contratos públicos, a Hungria comprometeu-se a criar e publicar no sítio Web do sistema eletrónico de contratos públicos uma base de dados que contenha informações sobre todos os anúncios de adjudicação de contratos públicos de forma estruturada, incluindo os números de identificação das empresas e os nomes de cada membro do consórcio e dos subcontratantes. Esta base de dados será atualizada regularmente e estará disponível ao público gratuitamente. Na sequência da apresentação da Proposta da Comissão, a Hungria informou a Comissão de que o desenvolvimento de uma base de dados com as funcionalidades exigidas estava concluído em 30 de setembro de 2022. Com base na avaliação da Comissão das funcionalidades da nova base de dados, o Conselho considera que a Hungria completou a etapa fundamental de execução desta medida e cumpriu a medida.

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

- (51) A fim de cumprir o seu 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, que deveria estar operacional até 30 de novembro de 2022, a Hungria adotou, em 5 de setembro de 2022, a Decisão Governamental 1425/2022. Em 30 de novembro de 2022, a Hungria publicou no sítio Web do sistema eletrónico de contratos públicos um documento que estabelece o quadro de medição do desempenho. Com base na avaliação da Comissão do regime estabelecido na Decisão Governamental 1425/2022, o Conselho considera que a Hungria completou a etapa fundamental de execução pertinente e honrou os seus compromissos relativamente a esta medida.

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

- (52) 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 Hungria comprometeu-se a aplicar procedimentos para a utilização sistemática e alargada de todas as funcionalidades da ferramenta única de prospeção de dados e de pontuação do risco (ARACHNE) que a Comissão põe à disposição dos Estados-Membros para qualquer tipo de apoio da União e 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. Em 30 de setembro de 2022, o Governo húngaro adotou o Decreto Governamental 373/2022 e o Decreto modificativo 374/2022, que entraram em vigor no mesmo dia e estabeleceram disposições para assegurar a transmissão regular de determinados dados à ARACHNE. Nesse mesmo dia, o primeiro pacote de dados foi transmitido à ARACHNE. Com base na avaliação da Comissão, segundo a qual que o Decreto Governamental 373/2022 e o Decreto de Alteração 374/2022 estabelecem as regras pormenorizadas para a utilização sistemática e eficaz da ARACHNE, o Conselho considera que a Hungria completou a etapa fundamental de execução pertinente e honrou os seus compromissos relativamente a esta medida.

p) Reforço da cooperação com o OLAF

- (53) A Hungria comprometeu-se a reforçar a cooperação com o OLAF através da designação de uma autoridade nacional competente para assistir o OLAF na realização de verificações no local na Hungria sempre que um operador económico sujeito a tais exercícios de verificação se recuse a cooperar. A Hungria comprometeu-se igualmente a introduzir uma sanção dissuasiva de natureza financeira, a impor caso um operador económico se recuse a cooperar com o OLAF para efeitos das inspeções e verificações no local realizadas por este organismo. Na sequência da apresentação da Proposta da Comissão, a Assembleia Nacional adotou, em 4 de outubro de 2022, a Lei XXIX de 2022, que alterou a legislação em vigor de modo a designar a Administração Fiscal e Aduaneira Nacional como a autoridade nacional competente para assistir o OLAF e a introduzir uma sanção dissuasiva de natureza financeira, a impor caso um operador económico se recuse a cooperar com o OLAF. Com base na avaliação da Comissão, o Conselho considera que a Hungria completou a etapa fundamental de execução pertinente e honrou os seus compromissos relativamente a esta medida.

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

- (54) No âmbito do conjunto de medidas corretivas, a Hungria comprometeu-se a aprovar, até 31 de outubro de 2022, um ato legislativo que garanta uma maior transparência das despesas públicas, estabelecendo a obrigação de todos os organismos públicos publicarem proativamente um conjunto predefinido de informações sobre a utilização dos fundos públicos num registo central. Na sequência da apresentação da Proposta da Comissão, a Assembleia Nacional aprovou, em 8 de novembro de 2022, a Lei XL de 2022, que foi posteriormente alterada em 22 de novembro de 2022, no âmbito do "pacote de serviços". Em 7 de dezembro de 2022, foi aprovada uma alteração adicional das disposições relativas à criação de um procedimento administrativo adicional em matéria de transparência. Na sua avaliação, a Comissão concluiu que a Hungria completou as etapas fundamentais de execução necessárias, apesar do atraso na sua execução. No entanto, com base na avaliação da Comissão atualizada à data de 9 de dezembro de 2022, subsistem uma insuficiência no quadro regulamentar que comprometem a sua eficácia, em especial: a inexistência de uma obrigação que imponha a todas as autoridades adjudicantes que publiquem informações na ausência de dados sobre o "organismo responsável" pelas despesas públicas, a autoridade adjudicante ou os prestadores de serviços, os fornecedores e os fornecedores de capacidade no conjunto mínimo de dados a carregar no registo central.

- (55) Em suma, a Hungria tomou uma série de medidas para completar as etapas fundamentais de execução (legislativas e não legislativas) enumeradas no anexo da exposição de motivos que acompanha a proposta da Comissão, e muitos dos compromissos assumidos pela Hungria relativamente às medidas corretivas podem ser considerados cumpridos, conforme referido acima. Estas avaliações positivas não prejudicam a evolução futura no que diz respeito às medidas corretivas que necessitam de ser fundamentadas na prática ou que exigem um período de execução mais longo, em consonância com os compromissos assumidos pela Hungria.
- (56) No entanto, subsistem importantes insuficiências, riscos e lacunas numa série de medidas corretivas. Existem, em especial, insuficiências significativas que continuam a comprometer seriamente a adequação das medidas corretivas de natureza horizontal, estrutural e sistémica e que são fundamentais para corrigir as violações sistémicas dos princípios do Estado de direito em matéria de contratos públicos, para a eficácia da ação do Ministério Público e para a luta contra a corrupção na Hungria. Por conseguinte, essas insuficiências comprometem a eficácia das medidas corretivas, consideradas no seu conjunto.

- (57) Tendo em conta o carácter horizontal, estrutural e sistémico das medidas que ainda não foram cumpridas, o facto de a Hungria ter cumprido satisfatoriamente uma série de compromissos em relação a outras medidas corretivas pontuais não é suficiente para dar resposta às violações dos princípios do Estado de direito identificadas e ao impacto que estas têm ou podem vir a ter no orçamento da União. Tal como clarificado pela Comissão na sua avaliação atualizada de 9 de dezembro de 2022, com a única exceção da medida corretiva relativa às fundações de gestão de ativos de interesse público, as medidas corretivas têm de ser avaliadas na sua totalidade, como um pacote global, à luz da sua adequação geral para pôr termo à situação e com base numa avaliação qualitativa e não meramente quantitativa.
- (58) Consequentemente, à luz da avaliação atrás realizada, deverá concluir-se que as medidas corretivas comunicadas pela Hungria, consideradas no seu conjunto, conforme adotadas e tendo em conta os seus pormenores e a incerteza daí resultante quanto à sua aplicação na prática, não põem termo às violações identificadas dos princípios do Estado de direito. Uma vez que os casos de incumprimento identificados se referem a violações de carácter sistémico, afetam em grande medida a boa gestão financeira do orçamento da União e a proteção dos interesses financeiros da União de uma maneira suficientemente direta.
- (59) Quando o Conselho considerar que estão preenchidas as condições estabelecidas no Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, adota medidas de nível adequado para assegurar a proteção do orçamento da União face ao impacto real ou potencial das violações identificadas dos princípios do Estado de direito.

- (60) Tendo em conta as violações dos princípios do Estado de direito identificadas na presente decisão e o seu impacto significativo no orçamento da União, e dado que as medidas corretivas adotadas até à data pela Hungria apresentam insuficiências significativas que comprometem seriamente a sua adequação para dar resposta a essas violações, o Conselho considera que o risco daí decorrente para o orçamento da União continua elevado. De acordo com o considerando 18 do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, o grau de cooperação do Estado-Membro em causa deve ser devidamente tido em conta ao estabelecer as medidas a adotar. Inicialmente, a Comissão considerou que uma estimativa razoável do risco remanescente para o orçamento correspondia a 65 % dos fundos dos programas em causa. No entanto, tendo em conta o número e a importância das medidas corretivas que foram aplicadas de modo satisfatório pela Hungria para dar resposta às violações dos princípios do Estado de direito identificadas, uma "estimativa razoável" consistiria em avaliar o risco para o orçamento em 55 % dos programas em causa. Por conseguinte, 55 % das autorizações a título dos programas em causa, uma vez estes aprovados, deverão ser suspensas. Esse nível pode ser considerado uma estimativa razoável do impacto ou dos riscos graves para o orçamento da União das violações identificadas dos princípios do Estado de direito, tendo em conta o grau de cooperação da Hungria durante o procedimento, resultante das medidas corretivas aplicadas, sendo, por conseguinte, proporcionado em relação ao objetivo de proteção do orçamento da União estabelecido no Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092.

- (61) No que diz respeito à escolha entre os diversos tipos de medidas previstos no artigo 5.º do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092, o Conselho considera que a suspensão das autorizações orçamentais decorrentes dos programas de coesão, uma vez estes aprovados, prevê uma proteção eficaz e atempada do orçamento da União, evitando que as violações dos princípios do Estado de direito identificadas na presente decisão afetem o orçamento consagrado aos programas em causa. Ao mesmo tempo, a suspensão das autorizações orçamentais ainda permite à Hungria começar a executar os referidos programas de acordo com as regras aplicáveis, preservando, por conseguinte, os objetivos da política de coesão e a situação dos beneficiários finais. Além disso, ao contrário de outras medidas possíveis, a suspensão das autorizações orçamentais tem um caráter temporário e não tem efeitos definitivos, em conformidade com o artigo 7.º, n.º 3, do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092. Por conseguinte, a medida pode ser levantada ao abrigo do procedimento previsto no referido artigo sem perda de financiamento da União, desde que a situação seja totalmente corrigida no prazo de dois anos. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade, a medida escolhida é, por conseguinte, suficiente para assegurar a proteção do orçamento da União, sendo simultaneamente a menos onerosa, tendo em conta as circunstâncias do caso concreto.

- (62) No que diz respeito às infrações identificadas em relação aos fundos fiduciários de interesse público, o quadro regulamentar da Hungria apresenta insuficiências, tal como acima referido, não permitiram solucionar o risco de conflito de interesses ao qual a medida corretiva visava dar resposta. À luz da inadequação da medida corretiva, subsiste um risco grave para o orçamento da União, e a melhor forma de lhe dar resposta 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. Tal medida não afeta a atribuição global de fundos dos programas da União em regime de gestão direta e indireta, que podem ainda ser utilizados para outras entidades, sendo, por conseguinte, suficiente para assegurar a proteção do orçamento da União, e, simultaneamente, proporcional ao estritamente necessário para a realização desse objetivo.
- (63) 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 a que diz respeito a presente 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.
- (64) A Hungria deverá informar a Comissão com regularidade da execução das medidas corretivas a que se comprometeu, nomeadamente das que necessitam de ser fundamentadas na prática ou que exigem um período de execução mais longo.

- (65) A Comissão deverá continuar a acompanhar a situação na Hungria e, se for caso disso, deverá exercer as suas prerrogativas ao abrigo do Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092. Em especial, a Comissão deverá avaliar rapidamente quaisquer desenvolvimentos na execução das medidas corretivas propostas pela Hungria, a fim de apresentar sem demora ao Conselho as propostas necessárias para o levantamento das medidas nos termos do artigo 7.º do referido regulamento, caso as condições para a sua adoção deixem de estar preenchidas. A Comissão deverá informar periodicamente o Conselho,

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 55 % das autorizações orçamentais a título dos programas operacionais da política de coesão a seguir indicados, uma vez aprovados:
 - a) Programa Operacional Mais – Ambiente e Eficiência Energética;
 - b) Programa Operacional Mais – Transportes Integrados;
 - c) 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, 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 ... [três meses após a data de adoção da presente Decisão] e, posteriormente, de três em três meses, da aplicação das medidas corretivas que se comprometeu a adotar na sua segunda resposta, incluindo os compromissos adicionais constantes do ofício da Hungria de 13 de setembro de 2022.

Artigo 4.º

A presente decisão produz efeitos no dia da sua notificação.

Artigo 5.º

O destinatário da presente decisão é a Hungria.

Feito em ..., em

Pelo Conselho

O Presidente / A Presidente
