



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

PT

Parecer 02/2025

(apresentado nos termos do artigo 322º, nº 1, do TFUE)

sobre a proposta 2025/0084 (COD) de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera os Regulamentos (UE) 2021/1058 e (UE) 2021/1056 no respeitante a medidas específicas para fazer face a desafios estratégicos no contexto da revisão intercalar e sobre a proposta 2025/0085 (COD) de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2021/1057 que cria o Fundo Social Europeu Mais (FSE+) no respeitante a medidas específicas para fazer face a desafios estratégicos

Índice

	Pontos
Introdução	01-05
Observações	06-46
Novas prioridades e âmbito do apoio	06-27
Novas prioridades estratégicas	06-11
Prioridades em matéria de defesa e de segurança	12-19
Habituação a preços acessíveis	20-21
Apoio às reformas	22-23
Apoio a empresas que não sejam PME	24-25
Selo de excelência e Selo de Soberania	26-27
Incentivos financeiros e flexibilidades para as novas prioridades	28-41
Pré-financiamento adicional	30-31
Possibilidade de financiamento da UE a 100%	32-35
Termo do período de elegibilidade	36-37
Incentivos à harmonização com as prioridades da União	38-39
Concentração temática	40-41
Calendário e esforço administrativo	42-46
Observações finais	47-49

Introdução

01 Em 1 de abril de 2025, a Comissão adotou uma Comunicação intitulada "[Uma política de coesão modernizada: revisão intercalar](#)"¹, acompanhada de duas propostas legislativas relativas aos regulamentos aplicáveis aos fundos da política de coesão para o período de programação de 2021-2027:

- o uma [proposta de alteração dos Regulamentos \(UE\) 2021/1056 e \(UE\) 2021/1058](#) relativos ao Fundo para uma Transição Justa (FTJ) e ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER)/Fundo de Coesão (FC)²;
- o uma [proposta de alteração do Regulamento \(UE\) 2021/1057](#) relativo ao Fundo Social Europeu Mais (FSE+)³.

02 Estas propostas legislativas visam permitir que os Estados-Membros utilizem a revisão intercalar obrigatória dos programas da política de coesão para 2021-2027 como forma de redirecionarem os recursos disponíveis para as novas prioridades estratégicas da União Europeia (UE). Refletem os objetivos da Comissão de acelerar o desembolso dos fundos da política de coesão, harmonizar as despesas da UE com as iniciativas estratégicas recentes⁴ e ter em conta o atual contexto geopolítico, incluindo a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia. As medidas propostas são voluntárias e não implicam qualquer complemento da dotação inicial disponível para os Estados-Membros.

03 As propostas introduzem novas prioridades para a utilização dos fundos da política de coesão; proporcionam uma maior flexibilidade para a reprogramação dos recursos existentes; alargam o âmbito das intervenções elegíveis; e introduzem incentivos financeiros, tais como taxas mais elevadas de pré-financiamento e cofinanciamento para algumas prioridades definidas. Introduzem igualmente

¹ [COM\(2025\) 163](#).

² Proposta da Comissão, [COM\(2025\) 123](#)

³ Proposta da Comissão, [COM\(2025\) 164](#).

⁴ Pacto da Indústria Limpa, iniciativa REPowerEU, Estratégia Industrial de Defesa Europeia, iniciativa da Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa (STEP), União das Competências, Novo Bauhaus Europeu, Estratégia Europeia para uma União da Preparação, Defesa Europeia – Prontidão 2030 e Ação pela Segurança da Europa (SAFE).

disposições específicas relativas às regiões limítrofes da Rússia, da Bielorrússia ou da Ucrânia.

04 A base jurídica das propostas da Comissão implica que a consulta ao Tribunal de Contas Europeu é obrigatória⁵. O Tribunal recebeu um pedido formal do Parlamento Europeu em 14 de abril de 2025. O presente parecer preenche os requisitos de consulta respeitantes às duas propostas.

05 Com o presente parecer, o Tribunal pretende assinalar questões a ter em conta pelos legisladores quando analisarem as propostas da Comissão. O parecer incide nos seguintes aspetos:

- novas prioridades e âmbito do apoio;
- incentivos financeiros e flexibilidades para as novas prioridades;
- calendário e esforço administrativo.

⁵ Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 322º, nº 1.

Observações

Novas prioridades e âmbito do apoio

Novas prioridades estratégicas

06 As propostas da Comissão introduzem novas prioridades para o FEDER, o FC, o FTJ e o FSE+ (fundos da política de coesão), nomeadamente relacionadas com os setores da defesa, da habitação e da energia ([caixa 1](#)).

Caixa 1

Síntese dos novos objetivos específicos e prioridades propostos

FEDER/FC

São introduzidos novos objetivos específicos em matéria de:

- **Defesa e segurança:** capacidades industriais no setor da defesa e a mobilidade militar;
- **Habitação:** acesso a habitação a preços acessíveis e reformas conexas;
- **Segurança energética e transição energética:** interligações energéticas e infraestruturas de transporte e de carregamento conexas.

Um objetivo específico relativo à **água** é reformulado de modo a incluir o conceito de resiliência hídrica.

FSE+

São introduzidas duas novas prioridades para apoiar o desenvolvimento de **competências** na **indústria de defesa** e na **descarbonização da produção** através de objetivos específicos existentes.

FTJ

Na lista de atividades apoiadas, foi acrescentado o acesso à **habitação** a preços acessíveis e as reformas conexas.

07 Além disso, as propostas reforçam os objetivos da [Plataforma de Tecnologias Estratégicas para a Europa \(STEP\)](#) incluídos nos fundos da política de coesão em fevereiro de 2024. Estes apoiam investimentos em tecnologias críticas e capacidades

industriais (ou seja, tecnologias digitais e inovação de tecnologia profunda, tecnologias limpas e eficientes na utilização de recursos e biotecnologias)⁶.

08 O Tribunal observa que os investimentos no âmbito das prioridades acrescentadas pelas propostas já são, em grande medida, possíveis ao abrigo do atual quadro jurídico. Entre estes, contam-se o investimento em tecnologias de dupla utilização, as infraestruturas de carregamento de veículos elétricos, a gestão da água e o desenvolvimento das competências dos trabalhadores. Porém, o investimento em capacidades de defesa de utilização única e a mobilidade militar (pontos **12** a **19**) são uma novidade na política de coesão.

09 O Tribunal observou anteriormente uma expansão progressiva da política de coesão, abrangendo uma gama cada vez maior de prioridades da UE⁷ e crises sucessivas⁸. Esta situação deu origem a um ambiente complexo e, por vezes, fragmentado, moldado por múltiplas estratégias⁹. Embora a harmonização com a evolução das prioridades da UE possa reforçar a importância da política, as propostas correm o risco de alargar ainda mais o seu âmbito e de desviar recursos da sua missão principal de reduzir as disparidades entre as regiões¹⁰.

10 Ao introduzir novas prioridades e objetivos específicos (que serão programados no âmbito de prioridades específicas com as suas próprias regras em termos de concentração temática e de financiamento) as propostas correm o risco de aumentar ainda mais a fragmentação e a complexidade dos programas da política de coesão.

11 As propostas da Comissão não são acompanhadas de uma avaliação de impacto, ao contrário do exigido pelas [Orientações para Legislar Melhor da Comissão](#) para iniciativas suscetíveis de ter impactos económicos, ambientais ou sociais consideráveis ou que impliquem despesas significativas¹¹. Uma avaliação deste tipo teria permitido fundamentar melhor a tomada de decisões sobre as necessidades e implicações das alterações propostas relativamente às novas prioridades (**caixa 1**), em especial no que

⁶ Regulamento (UE) 2024/795, artigo 2º.

⁷ Documento de análise 08/2019 (documento informativo), ponto 3.

⁸ Relatório Especial 02/2023, pontos 84 a 85.

⁹ Documento de análise 08/2019 (documento informativo), pontos 14 a 18.

¹⁰ Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, artigo 174º.

¹¹ Documento de trabalho dos serviços da Comissão, SWD(2021) 305, p. 4.

diz respeito aos investimentos relacionados com a defesa, bem como ao potencial impacto das flexibilidades adicionais (pontos [28](#) a [41](#)).

Prioridades em matéria de defesa e de segurança

12 O Tribunal reconhece que o ambiente de segurança da UE mudou radicalmente, o que exige uma resposta urgente. A Comissão propõe tornar elegíveis os seguintes investimentos ao abrigo do FEDER e do FC: capacidade de produção industrial relacionada com a defesa, investigação e inovação, bem como infraestruturas que facilitem a mobilidade militar. No entanto, a proposta não esclarece de que forma estes investimentos contribuirão para o objetivo da política de coesão de reforçar a coesão territorial, económica e social estabelecido no Tratado¹².

13 Embora os investimentos relacionados com a defesa possam ter impactos económicos significativos, podem nem sempre estar de acordo com as estratégias de desenvolvimento territorial e a abordagem regional ascendente que estão na base da política de coesão. O desenvolvimento de capacidades de defesa coerentes e de cadeias de valor industriais assenta em estratégias nacionais e da UE e não em estratégias regionais.

14 No que diz respeito aos investimentos na defesa, a proposta não inclui derrogações aos princípios horizontais estabelecidos no [Regulamento Disposições Comuns](#) (RDC). São de referir, em especial, os seguintes aspetos:

- o não é claro de que forma o princípio de "não prejudicar significativamente"¹³, definido no [Regulamento Taxonomia](#)¹⁴, se aplica aos investimentos na defesa;
- o também não é claro se o [Regulamento Geral de Isenção por Categoria \(RGIC\)](#)¹⁵, que prevê algumas isenções ao procedimento de notificação de auxílios estatais, será aplicável aos investimentos do FEDER no setor da defesa;
- o a proposta não prevê qualquer derrogação às obrigações de transparência estipuladas no [RDC](#)¹⁶ que exigem a publicação de dados relativos aos projetos e

¹² [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia](#), artigo 174º.

¹³ [Regulamento \(UE\) 2021/1060](#), artigo 9º.

¹⁴ [Regulamento \(UE\) 2020/852](#), artigo 17º.

¹⁵ [Regulamento \(UE\) 651/2014 da Comissão](#).

¹⁶ [Regulamento \(UE\) 2021/1060](#), artigo 49º, nº 3.

aos beneficiários. Embora este requisito jurídico se justifique para outros tipos de investimentos, a divulgação pública de projetos financiados pela UE relacionados com tecnologias de dupla utilização, tecnologias da indústria da defesa e infraestruturas militares pode ter implicações para a segurança.

15 Além disso, a proposta não define critérios de elegibilidade relativos ao país em que estão estabelecidas as entidades apoiadas no âmbito de projetos relacionados com a dupla utilização ou as capacidades de defesa. Assim, o financiamento da política de coesão pode apoiar empresas controladas em última instância por entidades que não sejam da UE ou de países associados, contribuindo para o desenvolvimento de tecnologias e capacidades de defesa desses países.

16 Em contrapartida, o financiamento de tipos semelhantes de investimentos ao abrigo do [Fundo Europeu de Defesa](#)¹⁷, do [Programa da Indústria de Defesa Europeia \(PIDEUR\)](#)¹⁸ e da [Ação pela Segurança da Europa \(SAFE\)](#)¹⁹ não exige o cumprimento do princípio de "não prejudicar significativamente" nem a publicação dos dados relativos aos projetos e aos beneficiários. Estes instrumentos restringem igualmente a elegibilidade com base no país de origem dos potenciais beneficiários²⁰.

17 No que diz respeito à mobilidade militar, a proposta não restringe o financiamento a projetos que façam parte dos corredores prioritários de mobilidade militar da UE assinalados pelos Estados-Membros, os quais se destinam a assegurar que os projetos mais estratégicos recebem prioridade²¹. O [relatório do Tribunal sobre a mobilidade militar](#), de 2025, salientou a necessidade de haver um financiamento da UE coordenado para se evitar uma seleção fragmentada dos projetos que não tenha em consideração questões estratégicas e geopolíticas²².

18 Além disso, as regras de elegibilidade aplicáveis aos projetos de mobilidade militar não são claras. Projetos como a construção ou modernização de estradas ou

¹⁷ [Regulamento \(UE\) 2021/697](#), artigo 10º.

¹⁸ Proposta de regulamento do Conselho apresentada pela Comissão, [COM\(2024\) 150](#).

¹⁹ Proposta de regulamento do Conselho apresentada pela Comissão, [COM\(2025\) 122](#).

²⁰ [Regulamento \(UE\) 2021/697](#), artigo 9º; [COM\(2024\) 150](#), artigo 10º; [COM\(2025\) 122](#), artigo 17º.

²¹ Anexo II dos requisitos militares para a mobilidade militar, adotado pelo Conselho em 18 de março de 2025.

²² [Relatório Especial 04/2025](#), ponto 54.

pontes para suportar veículos militares pesados são, por natureza, de dupla utilização, uma vez que também estão disponíveis para utilização por outros tipos de veículos. Neste contexto, não é claro de que modo as autoridades de gestão irão verificar e demonstrar que o projeto tem a dimensão militar necessária para ser elegível.

19 As propostas não fazem referência à [Estratégia Industrial de Defesa Europeia \(EIDEUR\)](#)²³, na qual a Comissão indica a necessidade de associar a política de defesa à de coesão, incentivando a cooperação industrial transfronteiriça e a capacidade de resistência da cadeia de abastecimento. Esta situação acarreta o risco de existirem investimentos descoordenados e sobrepostos. Do mesmo modo, as propostas não especificam de que forma o financiamento da política de coesão deverá coordenar-se com o PIDEUR²⁴, que deverá ser o principal mecanismo de financiamento para a execução da EIDEUR. Uma vez que o PIDEUR pode financiar projetos semelhantes aos cofinanciados no âmbito da política de coesão, existe o risco de descoordenação e sobreposição dos investimentos²⁵.

Habitação a preços acessíveis

20 As propostas preveem a possibilidade de se financiar "habitação a preços acessíveis", mas não definem a que se refere o termo nem especificam os tipos de habitação elegíveis ou os beneficiários finais visados. Também não incidem no risco de o apoio da UE excluir o investimento privado e, em última análise, beneficiar os proprietários de imóveis.

21 Embora reconheça a falta de habitação a preços acessíveis nos Estados-Membros, a proposta não inclui qualquer referência a uma análise das lacunas que indique os locais onde a intervenção da UE é mais necessária. Além disso, não é claro de que forma estas despesas contribuirão para um melhor funcionamento dos mercados imobiliários nacionais.

Apoio às reformas

22 A proposta relativa ao FEDER e ao FC introduz a possibilidade de serem financiadas atividades que contribuam para a execução de reformas no âmbito dos

²³ [Uma nova Estratégia Industrial de defesa europeia: alcançar a prontidão em matéria de defesa graças a uma indústria de defesa europeia mais reativa e resiliente.](#)

²⁴ Proposta de regulamento do Conselho apresentada pela Comissão, [COM\(2024\) 150](#).

²⁵ [Parecer 02/2024](#), ponto 28.

objetivos específicos. Este apoio pode também cobrir custos que não estejam diretamente relacionados com a execução dos investimentos, o que constitui uma novidade no caso dos fundos da política de coesão. No entanto, a proposta não define claramente as reformas que podem ser apoiadas ao abrigo do FEDER/FC, nem especifica os tipos de ações ou despesas que serão considerados elegíveis. Sem estes pormenores, não é claro qual o âmbito do apoio que poderia considerar-se uma "reforma", podendo a categoria abranger tudo, desde ações preparatórias até ao desenvolvimento de pacotes de reformas legislativas ou ações de execução mais vastas.

23 Além disso, embora os considerandos se refiram ao "pagamento dos custos", a proposta atual não esclarece qual o modelo de financiamento a utilizar para as reformas (por exemplo, o reembolso dos custos reais elegíveis suportados ou o modelo de financiamento não associado aos custos). Este aspeto é especialmente importante, uma vez que os custos relacionados com a execução das reformas são geralmente difíceis de determinar, quantificar e justificar. Tal como sublinhado nos relatórios do Tribunal sobre o Mecanismo de Recuperação e Resiliência²⁶, cerca de 75% das reformas incluídas nos planos de recuperação e resiliência dos Estados-Membros não tinham custos estimados associados, mesmo nos casos em que havia investimentos e custos subjacentes significativos, o que aumenta o risco de duplo financiamento a partir dos fundos da UE²⁷.

Apoio a empresas que não sejam PME

24 A proposta alarga o âmbito do apoio do FEDER e do FC (na medida em que sejam cumpridas as regras em matéria de auxílios estatais) aos investimentos produtivos em empresas que não sejam PME (ou seja, grandes empresas ou empresas de média capitalização), para:

- a) apoiar investimentos que contribuam para os objetivos da STEP, em todas as regiões;
- b) reforçar as capacidades industriais para promover as capacidades de defesa ou contribuir para projetos no domínio da defesa;

²⁶ Relatório Especial 22/2024, ponto 33. Relatório Especial 10/2025, ponto 59.

²⁷ Relatório Especial 22/2024, pontos 34 a 35 e 103.

- c) facilitar o ajustamento industrial associado à descarbonização e o apoio a processos de produção e produtos circulares;
- d) investimentos nos projetos que participem diretamente num projeto importante de interesse europeu comum (PIIEC).

25 O alargamento do âmbito do apoio às grandes empresas reflete, em certa medida, a ênfase da Comissão na competitividade²⁸ e na descarbonização²⁹. Contudo, este apoio comporta riscos de os recursos da política de coesão serem desviados das PME.

Selo de excelência e Selo de Soberania

26 O Tribunal acolhe favoravelmente as propostas para alargar o âmbito do apoio ao abrigo do FTJ a projetos aos quais tenha sido atribuído um destes selos, bem como com o apoio do FEDER a projetos aos quais tenha sido atribuído um Selo de Soberania no âmbito do Fundo de Inovação. Assim, será possível as autoridades de gestão financiarem projetos aos quais tenha sido atribuído um destes rótulos ao abrigo de programas da UE geridos diretamente. O Tribunal reconhece os potenciais ganhos de eficiência decorrentes do recurso ao processo da Comissão para avaliação dos projetos. As alterações propostas poderão contribuir para uma maior aceitação destes rótulos.

27 No passado, o Tribunal constatou que a utilização reduzida dos projetos com selo de excelência pelas autoridades de gestão se devia a obstáculos administrativos³⁰ e a uma falta de harmonização dos critérios de seleção³¹ nos programas de financiamento. As autoridades de gestão continuam a ter de assegurar que os projetos cumprem o princípio de "não prejudicar significativamente", que não é avaliado em nenhum dos programas centralizados que atribuem os selos³². Além disso, as regras em matéria de auxílios estatais aplicáveis aos fundos de coesão para projetos com Selo de Soberania ainda não estão em consonância com as aplicáveis ao Fundo de Inovação. Estes

²⁸ COM(2025) 30.

²⁹ Pacto da Indústria Limpa.

³⁰ Relatório Especial 23/2022, pontos 69 a 77.

³¹ Relatório Especial 28/2018, ponto 93.

³² Horizonte Europa, Fundo de Inovação e Programa Europa Digital.

obstáculos podem reduzir o financiamento de projetos com selo ao abrigo dos fundos da política de coesão.

Incentivos financeiros e flexibilidades para as novas prioridades

28 As propostas da Comissão introduzem um conjunto de incentivos para encorajar os Estados-Membros a redirecionarem os recursos do FEDER, do FC e do FSE+ para as novas prioridades estratégicas da União (ponto **06**). Estes incentivos incluem o aumento das taxas de pré-financiamento e de cofinanciamento, uma prorrogação por um ano do período de elegibilidade e a flexibilização das regras de concentração temática. Os incentivos previstos nas propostas aplicam-se igualmente à reafetação a domínios de investimento da STEP (ponto **07**). A proposta relativa ao FEDER elimina o limite máximo de 20% da dotação afetada à reprogramação para os objetivos da STEP.

29 O Tribunal observa que a taxa de pré-financiamento e de cofinanciamento mais elevada proposta pela Comissão poderá reduzir o montante em risco de anulação de autorizações, acelerando os pagamentos a partir do orçamento da UE³³.

Pré-financiamento adicional

30 Ao pré-financiamento anual de 0,5%³⁴, as propostas adicionam um pré-financiamento pontual de 4,5% em 2026 aos programas que reafetem, pelo menos, 15% dos seus recursos financeiros às novas prioridades específicas e para os quais sejam apresentadas alterações antes de 31 de dezembro de 2025. No caso dos programas que abrangem as regiões NUTS 2 que fazem fronteira com a Rússia, a Bielorrússia ou a Ucrânia, este pré-financiamento pontual é aumentado para 9,5%. Além disso, para 2026 propõe-se um pré-financiamento pontual de 30% da dotação para os novos objetivos específicos.

31 O Tribunal considera que um pré-financiamento mais elevado proporciona liquidez às autoridades de gestão, mas pode também exercer pressão sobre as dotações de pagamento anuais disponíveis no orçamento da UE³⁵. Por este motivo, o pré-financiamento pontual de 30% tem de ser plenamente justificado pelas

³³ Relatório Anual relativo a 2023, pontos 2.33 a 2.34.

³⁴ Regulamento (UE) 2021/1060, artigo 90º.

³⁵ Parecer 03/2020, ponto 8.

necessidades e apoiado por medidas de atenuação adequadas se se comprovar que existe pressão sobre as dotações de pagamento.

Possibilidade de financiamento da UE a 100%

32 As propostas legislativas introduzem a possibilidade de se aplicar uma taxa de financiamento da UE até 100% no caso das prioridades estratégicas específicas recentemente introduzidas no âmbito das alterações dos programas apresentadas em 2025 relativas a todas as categorias de regiões. No caso dos programas que abrangem as regiões NUTS 2 que fazem fronteira com a Rússia, a Bielorrússia ou a Ucrânia, a taxa de financiamento da UE a 100% pode aplicar-se a todo o programa, desde que este reafete, pelo menos, 15% dos seus recursos aos novos objetivos específicos e que as alterações sejam apresentadas antes de 31 de dezembro de 2025.

33 O Tribunal observa que a utilização temporária do financiamento da UE a 100% foi introduzida no contexto de medidas de resposta a situações de crise, como as adotadas para reagir à crise provocada pela COVID-19, em que serviu para assegurar a rápida mobilização de fundos³⁶. Em contrapartida, as atuais propostas visam apoiar a reorientação a longo prazo das prioridades da política de coesão e não constituem um mecanismo temporário de resposta a situações de crise.

34 Uma taxa mais elevada de financiamento da UE pode reduzir a pressão sobre os orçamentos nacionais e regionais, mas também resulta num menor volume global de investimento, eliminando o efeito de alavanca do financiamento da coesão, numa altura em que o aumento do investimento é considerado essencial para concretizar as prioridades estratégicas da UE³⁷. O Tribunal salientou repetidamente³⁸ que o cofinanciamento nacional público ou privado obrigatório é um princípio importante dos fundos da política de coesão, pois apoia a apropriação e incentiva a eficiência e eficácia das despesas. Reduzir ou eliminar este requisito poderá enfraquecer estes incentivos.

35 O Tribunal observa que a possibilidade de aplicar uma taxa de financiamento da UE a 100%, independentemente do nível de desenvolvimento económico de uma região, poderá favorecer desproporcionadamente as regiões mais desenvolvidas, uma

³⁶ Relatório Especial 02/2023, pontos 30 e 67 a 69.

³⁷ *The future of European competitiveness: In-depth analysis and recommendations (part B)*, Mario Draghi, 2024.

³⁸ Relatório Especial 02/2023, ponto 69. Documento de análise 01/2023, ponto 71.

vez que estão sujeitas a taxas de cofinanciamento da UE mais baixas. Uma possível alternativa à metodologia proposta seria um complemento limitado das taxas de cofinanciamento existentes, respeitando o regime das taxas de cofinanciamento por categoria de região.

Termo do período de elegibilidade

36 As propostas incluem uma prorrogação do período de elegibilidade por um ano (do final de 2029 para o final de 2030) dos programas que reafetem, pelo menos, 15% da sua dotação total a novos objetivos específicos. Esta mudança altera a regra de anulação de autorizações destes programas aplicável em 2027 do ano n+2 para o ano n+3, a fim de se ter em conta o tempo necessário para reorientar os investimentos conexos.

37 A prorrogação do período de elegibilidade reduz os incentivos para uma execução oportuna e aumenta o risco de atrasos nos pedidos de pagamento, de uma execução mais lenta dos programas³⁹ e de um maior volume de autorizações por liquidar, o que, por sua vez, poderá exercer pressão sobre o orçamento da UE nos anos seguintes⁴⁰. Além disso, um período de elegibilidade prolongado aumenta a sobreposição entre períodos de programação, uma situação que o Tribunal assinalou como sendo uma causa recorrente de atrasos na execução das despesas da coesão⁴¹. O Tribunal considera igualmente que a introdução de diferentes períodos de elegibilidade no encerramento, consoante os programas reafetem ou não fundos acima do limiar de 15%, conduzirá a complexidade e desigualdade de tratamento (por exemplo, se uma autoridade de gestão só conseguir reafetar pouco menos de 15% aos novos objetivos específicos).

Incentivos à harmonização com as prioridades da União

38 As propostas legislativas introduzem incentivos (pontos **30** a **37**) – pré-financiamento mais elevado, financiamento da UE a 100% e prorrogação do período de elegibilidade – para incentivar os Estados-Membros e as regiões a

³⁹ Relatório Especial 17/2018, resposta da Comissão ao ponto 83.

⁴⁰ Documento de análise 05/2019 (Exame Rápido de Casos), pontos 34 a 69.

⁴¹ Documento de análise 05/2019 (Exame Rápido de Casos), pontos 35 a 38. Documento de análise 01/2023, ponto 23.

reafetarem uma parte do seu financiamento da política de coesão às novas prioridades da UE.

39 O tratamento preferencial dado às novas prioridades descendentes da UE representa uma mudança da lógica de base local da política de coesão e das necessidades regionais. Além disso, a introdução de um limiar de reafetação de 15% para se poder beneficiar de flexibilidades financeiras adicionais pode criar incentivos para os Estados-Membros reestruturarem os seus programas a fim de atingirem o nível exigido, em vez de o fazerem para refletirem fortes necessidades de investimento em comparação com as prioridades anteriormente assinaladas.

Concentração temática

40 As propostas incluem a isenção das regras de concentração temática. No caso do FSE+, os recursos afetados às novas prioridades específicas não são tidos em conta no cálculo da conformidade com a concentração temática. No caso do FEDER, os recursos afetados no âmbito dos novos objetivos específicos podem ser contabilizados como contribuindo para os requisitos de concentração temática dos objetivos prioritários 1 ("Uma Europa mais inteligente") e/ou 2 ("Uma Europa mais verde"). Na prática, isto significa que os investimentos na defesa, na mobilidade militar ou na habitação a preços acessíveis podem ser contabilizados para o cumprimento dos objetivos "Uma Europa mais inteligente" ou "Uma Europa mais verde".

41 Embora as regras de concentração temática ajudem a associar as prioridades globais da UE ao financiamento que esta concede⁴², podem também reduzir a flexibilidade dos Estados-Membros e das regiões para reorientarem as dotações à medida que as suas necessidades evoluem. Neste aspeto, as propostas permitirão uma maior margem de manobra no exercício de reprogramação. Simultaneamente, o Tribunal observa que estas derrogações às regras de concentração temática são regularmente introduzidas em alterações aos quadros legislativos da política de coesão⁴³ e podem diluir a credibilidade e o efeito globais dos requisitos de concentração temática.

⁴² Relatório Especial 02/2017, pontos 67 a 80. Parecer 06/2018, ponto 17.

⁴³ Relatório Especial 02/2023, ponto 69. Relatório Especial 02/2017, pontos 69 e 144.

Calendário e esforço administrativo

42 A Comissão publicou as suas propostas de revisão intercalar em 1 de abril de 2025. Porém, os Estados-Membros tiveram de apresentar os resultados da sua revisão intercalar e as correspondentes alterações dos programas até 31 de março de 2025⁴⁴ (*caixa 2*).

Caixa 2

Disposições regulamentares aplicáveis à revisão intercalar

O artigo 18º do RDC cria o mecanismo de revisão intercalar para avaliar a execução dos programas e atribuir 50% dos montantes reservados para 2026 e 2027 (montante de flexibilidade). O montante de flexibilidade aplica-se ao FEDER, ao FC e ao FSE+, mas não ao FTJ. Os Estados-Membros tinham de apresentar, até 31 de março de 2025, uma avaliação de cada programa, com propostas para a afetação definitiva do montante de flexibilidade e, se necessário, uma alteração do programa que refletisse os resultados da revisão intercalar⁴⁵.

A avaliação deve ter em conta vários elementos, nomeadamente:

- os novos desafios identificados nas recomendações específicas por país pertinentes adotadas em 2024;
- a situação socioeconómica do Estado-Membro ou da região em causa, tendo em conta eventuais desenvolvimentos negativos consideráveis;
- os progressos alcançados na realização dos objetivos intermédios (fim de 2024), tendo em conta as maiores dificuldades encontradas na execução do programa⁴⁶.

43 Nas suas orientações de setembro de 2024, a Comissão não incentivou a realização de uma reprogramação vasta através da revisão intercalar, uma vez que os programas só foram adotados em 2022 e a execução da maioria estava atrasada ou lenta⁴⁷. Por conseguinte, a Comissão propõe uma alteração significativa na sua

⁴⁴ Regulamento (UE) 2021/1060, artigo 18º, nº 2.

⁴⁵ Regulamento (UE) 2021/1060, artigo 18º, nºs 2 e 3.

⁴⁶ Regulamento (UE) 2021/1060, artigo 18º, nº 1.

⁴⁷ *2021-27 mid-term review: Webinar for Managing Authorities*, Comissão Europeia, 2024, diapositivo 11.

abordagem da revisão intercalar, indo além do âmbito inicial de afetação do montante de flexibilidade (*caixa 2*).

44 As propostas permitem voltar a apresentar uma avaliação intercalar complementar e alterações conexas dos programas no prazo de dois meses a contar da data de entrada em vigor dos regulamentos alterados. No entanto, o prazo de quatro meses para a Comissão aprovar as alterações dos programas mantém-se inalterado⁴⁸. Quaisquer atrasos na adoção das propostas ou das alterações dos programas podem atrasar ainda mais a execução futura.

45 As autoridades de gestão terão de ajustar e voltar a apresentar as alterações dos programas num curto período para tirar partido das novas disposições. Este processo implicará um volume de trabalho administrativo considerável. Além disso, muitas já tinham apresentado as suas alterações à revisão intercalar, ou previa-se que estivessem numa fase muito avançada da preparação, antes da publicação das propostas. Por exemplo, de acordo com os dados da Comissão, 58% dos programas do FEDER/FC já tinham apresentado uma alteração à revisão intercalar até 16 de abril de 2025.

46 O Tribunal salientou anteriormente que é essencial que a Comissão preste assistência oportuna aos Estados-Membros e às regiões e clarifique rapidamente quaisquer incertezas jurídicas quanto às regras de elegibilidade. Esta prática ajuda a facilitar a rápida adoção de alterações aos programas e reduz o risco de erros de conformidade. Instrumentos como a base de dados de perguntas e respostas e orientações bilaterais específicas podem prestar apoio neste aspeto⁴⁹.

⁴⁸ Regulamento (UE) 2021/1060, artigo 24º, nº 4.

⁴⁹ Relatório Especial 02/2023, pontos 43 a 49.

Observações finais

47 As propostas da Comissão introduzem alterações ao quadro da política de coesão para 2021-2027, a fim de permitir e incentivar as autoridades de gestão, no contexto da revisão intercalar, a reprogramarem os recursos desta política para as novas prioridades da UE. As propostas melhoram a capacidade de resposta da política de coesão às necessidades estratégicas em rápida evolução, reforçando determinados objetivos e alargando o âmbito do apoio que pode ser considerado elegível. As prioridades a que os recursos da política de coesão devem ser atribuídos são uma questão de decisão política dos legisladores da UE. Sem pôr em causa estas opções políticas, o Tribunal observa que a execução eficaz do financiamento da política de coesão já enfrenta desafios e que os mesmos fundos estão agora a ser utilizados como veículo para apoiar a evolução dos objetivos estratégicos da UE. A Comissão deverá tomar medidas adequadas para atenuar o risco de a aplicação destas novas prioridades enfraquecer a abordagem de base local e afetar negativamente a eficácia da política, resultando num aumento das disparidades regionais.

48 O Tribunal salientou vários riscos potenciais decorrentes das alterações propostas que considera importante os legisladores terem em conta, entre os quais uma pressão adicional sobre as capacidades administrativas e uma maior complexidade da programação e da execução. A aplicação diferenciada dos períodos de elegibilidade e das condições de financiamento, em função do âmbito da reafetação, poderá criar incoerências no tratamento dos programas e complicar a gestão global da política.

49 Com base na sua análise, o Tribunal convida a Comissão e os legisladores a:

- realizarem uma avaliação *ex post* do impacto das novas medidas na política de coesão e assegurarem que as principais alterações ao quadro da política de coesão no futuro sejam precedidas da devida avaliação de impacto (ponto [11](#));
- clarificarem a elegibilidade dos investimentos relacionados com a defesa⁵⁰ e harmonizá-los melhor com as atuais estratégias e instrumentos de financiamento da UE relacionados com este setor (pontos [12](#) a [19](#));
- clarificarem a aplicação do princípio de "não prejudicar significativamente" e adaptarem as obrigações em matéria de transparência, conforme adequado, para as medidas relacionadas com a defesa (pontos [12](#) a [19](#));

⁵⁰ COM(2025) 123, artigo 1º, nº 1, alínea a), subalíneas i) e iv).

- definir de forma mais precisa o âmbito e a elegibilidade dos investimentos em habitação a preços acessíveis⁵¹, designadamente os tipos de habitação apoiados e as categorias de beneficiários visados (pontos **20** a **21**);
- clarificar o âmbito das atividades elegíveis e os mecanismos de financiamento aplicáveis ao apoio às reformas⁵² no âmbito da política de coesão (pontos **22** a **23**);
- reduzir a aplicação da taxa de financiamento da UE a 100%⁵³ e ponderarem substituí-la por um complemento limitado às taxas de cofinanciamento existentes, mantendo a diferenciação entre categorias de regiões (pontos **32** a **35**);
- estabelecer uma data única para o encerramento de todos os programas no final do período de elegibilidade⁵⁴, independentemente do âmbito da reafetação (pontos **36** a **37**);
- darem mais atenção à necessidade de se simplificarem os procedimentos, reduzirem os encargos administrativos e evitarem aumentar a complexidade da programação e da execução (pontos **09** a **10** e **42** a **46**);
- fornecerem orientações adequadas às autoridades de gestão para facilitar a execução das alterações dos programas na sequência dos ajustamentos à revisão intercalar (pontos **44** a **46**).

⁵¹ COM(2025) 123, artigo 1º, nº 1, alínea a), subalíneas iii), v) e vi), e artigo 2º, nº 1, alínea a).

⁵² COM(2025) 123, artigo 1º, nº 1, alínea e).

⁵³ COM(2025) 123, artigo 1º, nº 1, alínea c), e artigo 1º, nº 5, que introduz o artigo 7º-A, nº 4. COM(2025) 164, artigo 1º, nº 1, que introduz o artigo 5º-A, nº 3, e artigo 1º, nº 3, que introduz o artigo 12º-C, nº 5, e o artigo 12º-D, nº 5.

⁵⁴ COM(2025) 123, artigo 1º, nº 5, que introduz o artigo 7º-A, nº 2. COM(2025) 164, artigo 1º, nº 1, que introduz o artigo 5º-A, nº 2.

O presente Parecer foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, em 30 de abril de 2025.

Pelo Tribunal de Contas

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Tony Murphy'.

Tony Murphy
Presidente

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2025

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros.

Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

PDF	ISBN 978-92-849-5317-2	ISSN 2812-3050	doi:10.2865/6404741	QJ-01-25-033-PT-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------