

Relatório Especial

Papel de coordenação do Serviço Europeu para a Ação Externa

Geralmente eficaz, com insuficiências ao nível da gestão das informações, do pessoal e dos relatórios



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-IX
Introdução	01-13
Estrutura do SEAE	04-05
Função de coordenação do SEAE	06-09
Recursos do SEAE	10-11
Reforma do SEAE	12-13
Âmbito e método da auditoria	14-20
Observações	21-99
Sede do SEAE: uma avaliação interna conduziu à melhoria dos métodos de trabalho, mas subsistem insuficiências na gestão das informações	21-44
Avaliação exaustiva pelo SEAE, mas sem um plano de ação ou um calendário claros	22-24
Melhoria das orientações e das modalidades de trabalho	25-27
As ferramentas de gestão das informações não apoiam totalmente a coordenação	28-44
SEAE e delegações da UE: a comunicação frequente promove a coordenação, mas as delegações sentem falta de retorno de informações da sede sobre o planeamento e os relatórios políticos	45-65
A supervisão de alto nível é apoiada por uma boa comunicação bilateral entre a sede do SEAE e as delegações da UE	46-49
As delegações recebem instruções claras da sede do SEAE, mas o planeamento é dificultado pelos atrasos e falta de retorno de informações da sede do SEAE	50-65

A coordenação do SEAE com a Comissão e o Conselho funciona eficazmente, apesar dos desafios nas delegações da UE 66-99

A coordenação com a Comissão é bem gerida, mas as delegações da UE enfrentam desafios operacionais 67-87

A coordenação com o Conselho está bem definida, mas não existe uma ferramenta de informação comum 88-99

Conclusões e recomendações 100-112

Anexos

Anexo I – Organigrama do SEAE

Anexo II – Função e processo do EXCO

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas do Serviço Europeu para a Ação Externa

Cronologia

Equipa de auditoria

Síntese

I O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) é o serviço diplomático da União Europeia e trabalha em conjunto com as instituições da UE para executar a política externa e de segurança comum da União. Apoia o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, cujo papel é duplo, uma vez que ocupa também o cargo de Vice-Presidente da Comissão Europeia. Por conseguinte, o SEAE desempenha um importante papel de coordenação tanto com a Comissão, como com o Conselho.

II O pessoal da sede do SEAE em Bruxelas e dos 145 gabinetes e delegações da UE localizados em todo o mundo inclui pessoal próprio do SEAE, pessoal externo, pessoal destacado pela Comissão e diplomatas que representam os Estados-Membros por delegação. Esta situação bastante complexa reforça a importância da coordenação no trabalho do SEAE.

III A política externa da UE e a sua execução e coordenação são de importância vital para a União, especialmente tendo em conta os recentes acontecimentos, designadamente a invasão da Ucrânia pela Rússia. O objetivo do Tribunal nesta auditoria era determinar se o SEAE desempenhou o seu papel de coordenação de forma eficaz e formular recomendações para melhorias. Para o efeito, o Tribunal examinou a coordenação na sede do serviço, bem como com o gabinete do Alto Representante/Vice-Presidente, com as delegações da UE em países terceiros, com várias Direções-Gerais da Comissão e, ainda, com o Conselho e o Conselho Europeu.

IV De modo geral, o Tribunal conclui que a coordenação é, na sua maioria, eficaz, permitindo que o SEAE apoie devidamente o Alto Representante/Vice-Presidente no cumprimento do seu mandato. Contudo, detetou algumas insuficiências ao nível da gestão das informações, do pessoal e da elaboração de relatórios.

V A avaliação interna do SEAE realizada em 2021 detetou insuficiências e propôs alterações em domínios como a estrutura organizativa, as modalidades de trabalho e as orientações. No entanto, não havia um plano de ação nem um calendário para a execução das medidas resultantes da avaliação, tendo o Tribunal assinalado também vários domínios problemáticos na gestão das informações, incluindo no que se refere à utilização das ferramentas informáticas.

VI O EUDEL, o órgão consultivo da Comissão e do SEAE para a gestão das delegações da UE, é um fórum útil para a coordenação. Além disso, a sede do SEAE e as delegações da UE mantêm uma comunicação frequente e os serviços da primeira definiram procedimentos claros para que as delegações da UE cumpram os seus requisitos em matéria de planeamento e de elaboração de relatórios. Porém, o Tribunal constatou que, por vezes, a sede do SEAE se atrasou a fornecer instruções. Observou também uma falta de retorno de informações às delegações da UE, o que diminuiu a utilidade de determinados relatórios.

VII A coordenação de alto nível com a Comissão através do Grupo para a Coordenação Externa, que se reúne semanalmente, funciona de forma eficaz. Todavia, o grupo dos Comissários responsável por Uma Europa mais Forte no Mundo, mais estratégico, está inativo desde 2021. A coordenação operacional entre o SEAE e a Comissão através de consultas interserviços é boa ao nível da sede, mas são necessários esforços entre ambos para adaptar o pessoal às necessidades das delegações da UE.

VIII A coordenação com o Conselho dos Negócios Estrangeiros está, em geral, bem estabelecida e rege-se por regras e orientações claras. Não obstante, a preparação coordenada dos documentos informativos para as reuniões é dificultada pela falta de uma ferramenta de informação comum partilhada pelo SEAE, o Conselho e a Comissão.

IX Com base nestas conclusões, o Tribunal recomenda que o SEAE deve:

- assegurar a execução da sua estratégia de gestão das informações;
- coordenar-se com a Comissão e o Conselho a fim de melhorar o intercâmbio seguro de informações;
- melhorar a interação entre a sede do SEAE e as delegações da UE ao nível do planeamento, da elaboração de relatórios e do retorno de informações;
- facilitar o seguimento da avaliação de 2022 do volume de trabalho nas delegações da UE;
- melhorar a cooperação interinstitucional relativamente às ferramentas de informação para preparação das reuniões do Conselho dos Negócios Estrangeiros.

Introdução

01 O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) é o serviço diplomático da União Europeia. Desde 2011, tem trabalhado em conjunto com as instituições da UE para executar a política externa e de segurança comum da UE.

02 O SEAE foi criado pelo [Tratado de Lisboa](#) para apoiar o Alto Representante (AR) da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, que também desempenha as funções de Vice-Presidente (VP) da Comissão e de Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros (CNE). A combinação destes cargos é a seguir designada por "AR/VP". Nos termos do artigo 18º do [Tratado da União Europeia](#), o AR/VP "[a]ssegura a coerência da ação externa da União", incluindo da sua política externa, de segurança e de defesa comuns.

03 Incumbe igualmente ao SEAE prestar assistência ao Presidente do Conselho Europeu, à Presidente da Comissão e às Direções-Gerais (DG) e serviços desta instituição nas respetivas funções de relações externas. Por último, o seu papel consiste em agir como um facilitador e um mediador imparcial na gestão das relações diplomáticas da UE com países terceiros e organizações internacionais. A estrutura organizativa ao abrigo da qual o SEAE opera é, assim, bastante complexa.

Estrutura do SEAE

04 O SEAE é composto por uma administração central sediada em Bruxelas e por delegações e gabinetes da UE (a seguir designados por "delegações da UE"), localizados em todo o mundo¹. O Secretário-Geral Executivo, coadjuvado por dois Secretários-Gerais Adjuntos, supervisiona a maior parte do trabalho quotidiano na sede do SEAE em Bruxelas, com o objetivo de assegurar uma coordenação eficaz entre todos os serviços da administração central e com as delegações da União, que funcionam como representações diplomáticas da UE no mundo. Em conformidade com a Decisão SEAE², o serviço está dividido em Direções-Gerais, seis delas constituídas por unidades orgânicas de carácter geográfico e quatro por unidades orgânicas multilaterais e temáticas (ver [anexo I](#)). O SEAE dispõe igualmente de unidades dedicadas ao planeamento e à resposta a situações de crise para a política comum de segurança e

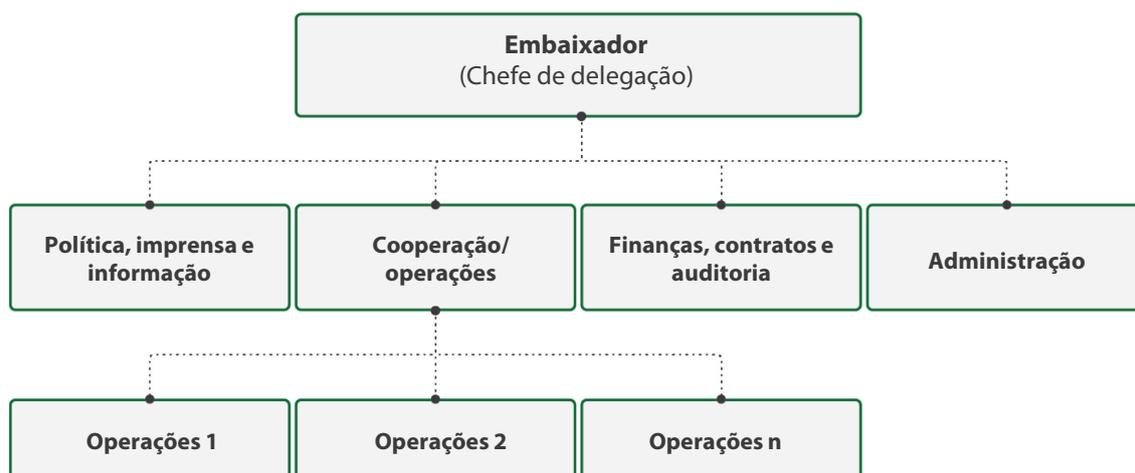
¹ [Decisão 2010/427/UE do Conselho](#) que estabelece a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa (a seguir designada por "Decisão SEAE").

² Artigo 4º, nº 3, da [Decisão SEAE](#).

defesa. O Estado-Maior da União Europeia disponibiliza conhecimentos militares especializados no SEAE e aconselha o AR/VP sobre questões militares e de segurança.

05 Para além dos serviços centrais da sede, o SEAE é composto por 145 delegações da UE, oito das quais junto de organizações internacionais. As delegações da UE representam a União no exterior, projetando a sua política externa em países terceiros ou organizações internacionais. Embora a composição das delegações da UE possa variar em função das prioridades políticas (por exemplo, as delegações da UE nos países do alargamento têm uma secção de "integração europeia"), geralmente partilham uma estrutura de base comum (ver *figura 1*). Embora inicialmente se tenham centrado sobretudo na ajuda ao desenvolvimento, no comércio e no alargamento, a maioria assumiu agora funções políticas mais alargadas, também em matéria de política externa e segurança, refletindo a dimensão externa crescente de quase todas as políticas da UE.

Figura 1 – Exemplo de organigrama de uma delegação da UE



Fonte: TCE.

Função de coordenação do SEAE

06 O Tratado da União Europeia estabelece as disposições relativas à ação externa da UE e estipula que o AR/VP assiste o Conselho e a Comissão na cooperação a fim de assegurar a coerência entre a ação da União e as suas outras políticas³. O AR/VP é, por sua vez, apoiado pelo SEAE⁴. O papel de coordenação do SEAE comporta duas vertentes principais: a coordenação com a Comissão e a coordenação com o Conselho e o Conselho Europeu (ver *figura 2*).

07 A coordenação entre o SEAE e a Comissão envolve a interação com várias DG e serviços da Comissão, principalmente a Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA); a Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento (DG NEAR); a Direção-Geral do Comércio (DG TRADE); a Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (DG ECHO); a Direção-Geral dos Recursos Humanos e da Segurança (DG HR); a Direção-Geral do Orçamento (DG BUDG); e o Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI).

08 Com base nas orientações estratégicas estabelecidas pelo Conselho Europeu (incluindo os Estados-Membros), o CNE dirige a ação externa da UE. O AR/VP e o SEAE executam e acompanham políticas conexas, quando adequado.

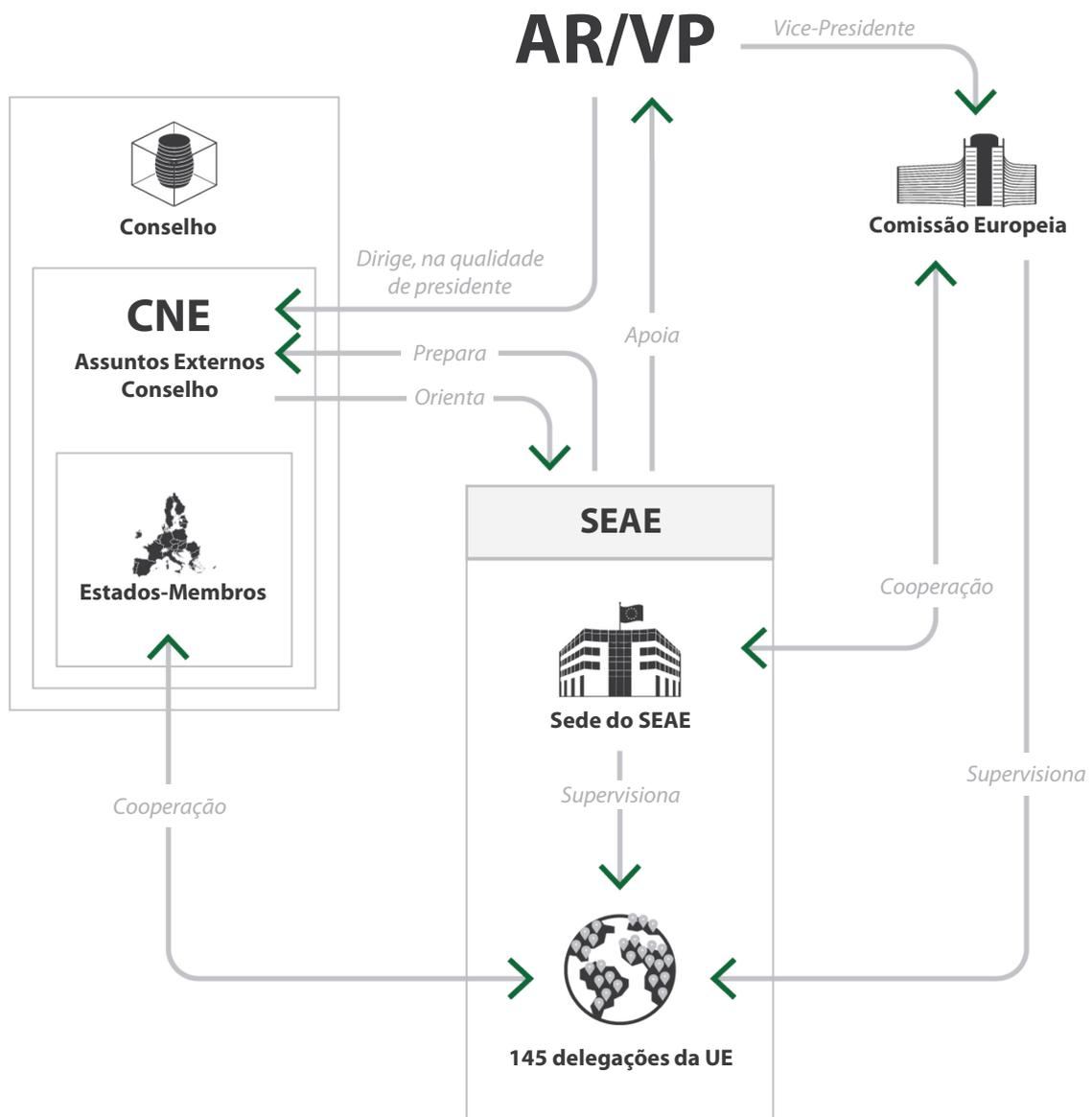
09 A coordenação interna é também fundamental⁵, tanto na sede do SEAE como entre a sede e as 145 delegações da UE em todo o mundo e com o gabinete do AR/VP.

³ Artigo 21º, nº 3, do [Tratado da União Europeia](#).

⁴ Artigo 2º da [Decisão SEAE](#).

⁵ *Idem*, artigo 4º, nº 3.

Figura 2 – Função de coordenação do SEAE



Fonte: TCE.

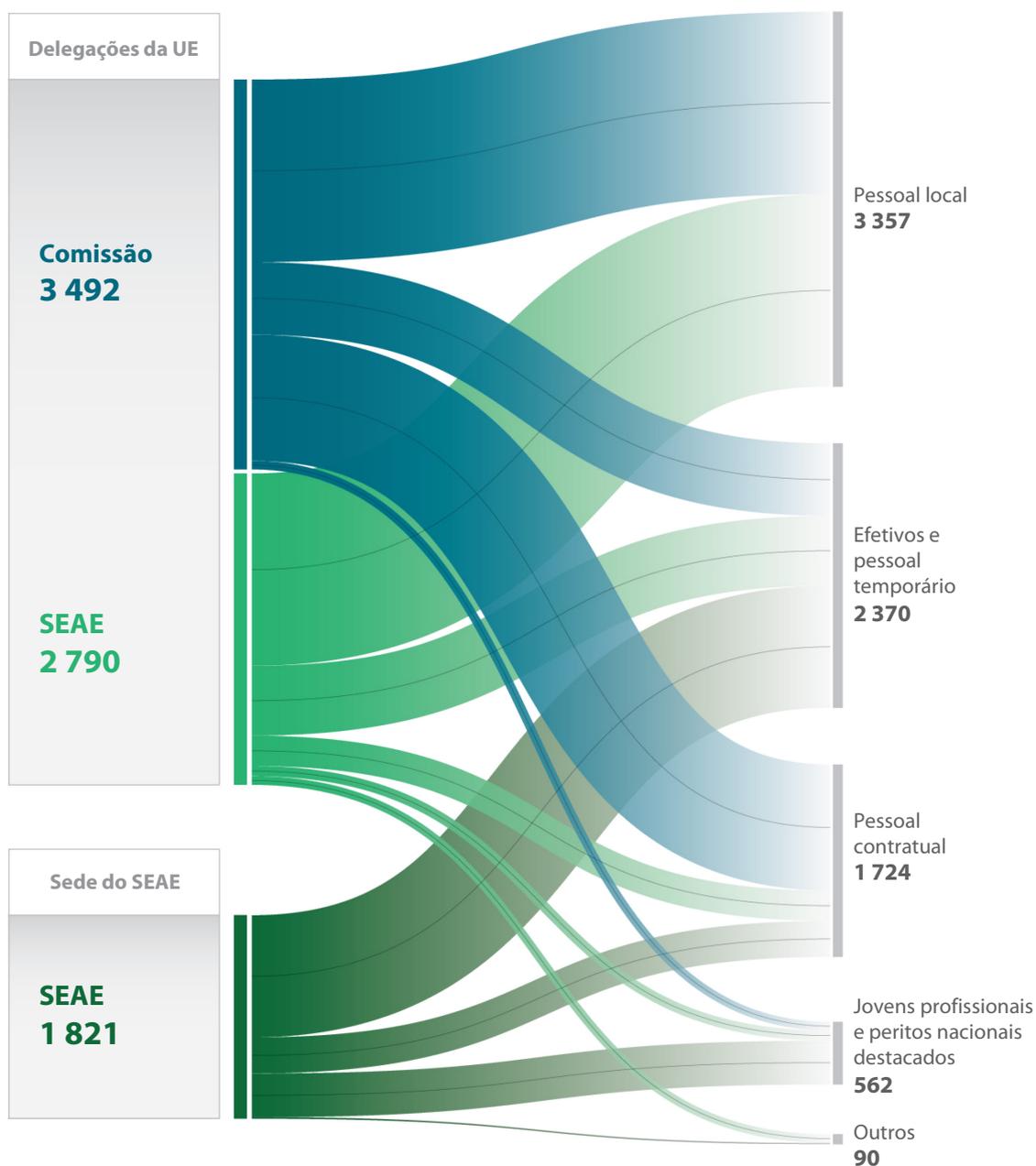
Recursos do SEAE

10 O orçamento administrativo do SEAE relativo a 2022 ascendia a 787 milhões de euros⁶, abrangendo a sede do SEAE e as delegações da UE. Além disso, o serviço recebe anualmente da Comissão um montante para cobrir os custos administrativos do pessoal da Comissão que trabalha nas delegações da UE. Em 2022, esta contribuição ascendeu a 241 milhões de euros.

11 O pessoal da sede do SEAE e das delegações é heterogéneo e está sujeito a uma rotação frequente. Inclui funcionários do SEAE e da Comissão, para além de diplomatas dos Estados-Membros, agentes locais, pessoal contratual e temporário, peritos nacionais destacados, jovens profissionais e estagiários (ver *figura 3*). Nas delegações da UE, o pessoal da Comissão trabalha sob a autoridade do embaixador da UE (o chefe da delegação), mas está hierárquica e administrativamente ligado às suas DG de origem. Esta dualidade organizacional exige, por exemplo, a utilização de diferentes instrumentos de trabalho e regras administrativas.

⁶ Serviço Europeu para a Ação Externa, [Relatório Anual de Atividades relativo a 2022](#), p. 58 [em inglês].

Figura 3 – Pessoal do SEAE e da Comissão na sede do SEAE e nas delegações da UE



Fonte: TCE, com base no orçamento para 2023.

Reforma do SEAE

12 No início de 2021, o Secretário-Geral Executivo do SEAE lançou uma consulta interna para avaliar o serviço e assinalar desafios e oportunidades futuros, incluindo aspetos de coordenação. O pessoal do SEAE, tanto da sede como das delegações da UE, participou em cinco seminários organizados em fevereiro de 2021 para refletir sobre o futuro do serviço.

13 Estes seminários deram origem ao projeto "EEAS@20", que abrangeu sete grupos de trabalho que geraram ideias e assinalaram os principais desafios em domínios como os métodos de trabalho, a estrutura organizativa e a comunicação, canalizando os resultados para propostas de trabalho concretas. Na sequência do projeto, em março de 2021 foram formuladas várias recomendações para reformas, que o Tribunal analisa numa secção posterior do relatório.

Âmbito e método da auditoria

14 Os acontecimentos recentes, nomeadamente a invasão da Ucrânia pela Rússia, colocaram a política externa da UE e a sua execução no topo das preocupações dos Estados-Membros e das instituições da UE. No âmbito do [procedimento de quitação de 2019 relativo ao SEAE](#), o Parlamento Europeu propôs que o Tribunal procedesse a uma análise mais específica das despesas administrativas e das atividades de apoio do SEAE⁷. Em 2019 e 2020, a Conferência dos Presidentes das Comissões do Parlamento Europeu sugeriu que o Tribunal examinasse o funcionamento do SEAE.

15 O Tribunal publicou anteriormente dois outros relatórios especiais sobre o SEAE. Em 2014, auditou a criação do SEAE⁸, visando questões relacionadas com a coordenação do serviço com a Comissão e os Estados-Membros. Em 2016, auditou a gestão que o SEAE faz dos seus edifícios⁹.

16 A presente auditoria centrou-se na função de coordenação do SEAE no domínio da ação externa, com o objetivo de avaliar se era eficaz e de formular recomendações para melhorar a coordenação no SEAE e com a Comissão e o Conselho. Não abrangeu outras tarefas do SEAE, como as relacionadas com as operações orçamentais, a proteção consular, as atividades de recolha de informações e a política de sanções.

17 A principal questão de auditoria consistiu em determinar se a coordenação do SEAE, tanto ao nível interno como com a Comissão e o Conselho, é eficaz. Para lhe responder, o Tribunal examinou a eficácia da coordenação:

- 1) na sede do SEAE (incluindo entre o SEAE e o gabinete do AR/VP);
- 2) entre a sede do SEAE e as delegações da UE;
- 3) entre o SEAE e a Comissão e o Conselho.

18 A auditoria abrangeu o período compreendido entre setembro de 2021 (quando o SEAE começou a aplicar novos procedimentos e métodos de trabalho e atualizou a sua estrutura) e abril de 2023.

⁷ 2020/2149(DEC), 26 de março de 2021, p. 6.

⁸ [Relatório Especial 11/2014](#).

⁹ [Relatório Especial 07/2016](#).

19 O Tribunal baseou as suas observações nas fontes de provas seguintes:

- o uma análise de documentação fornecida pela sede do SEAE e o gabinete do AR/VP, pela Comissão e pelo Conselho e pelas delegações da UE visitadas;
- o um exame de uma amostra de procedimentos relacionados com as reuniões do Grupo para a Coordenação Externa (EXCO), as consultas interserviços, as reuniões do CNE, as reuniões do Conselho Europeu e as cimeiras internacionais. Este exame abrangeu diferentes documentos, como ordens de trabalhos das reuniões e documentos subjacentes, documentos informativos, contributos de outros serviços e intercâmbios de mensagens de correio eletrónico;
- o várias reuniões presenciais e por videoconferência com o pessoal da sede do SEAE, da DG INTPA e da DG NEAR, bem como com representantes especiais da UE, presidentes dos grupos de trabalho do Conselho e o presidente do Comité Político e de Segurança (CPS);
- o um inquérito a todos os embaixadores da UE, com uma taxa de resposta de 82% (119 delegações da UE num total de 145);
- o visitas no terreno a uma amostra de quatro delegações da UE: na Bósnia-Herzegovina, na Tanzânia e no Turquemenistão, bem como à delegação da UE junto da Organização das Nações Unidas (ONU) em Nova Iorque;
- o relatórios do Serviço de Auditoria Interna (SAI) da Comissão.

20 O Tribunal seleccionou as delegações da UE para as visitas no terreno com base nos seguintes critérios:

- o o número de efetivos;
- o a localização geográfica e cobertura (ou seja, um ou vários países ou organizações multilaterais);
- o o facto de as delegações terem ou não sido visitadas recentemente pelo serviço de inspeção do SEAE;
- o o equilíbrio entre o pessoal do SEAE e da Comissão;
- o a presença de embaixadas dos Estados-Membros da UE no país.

Observações

Sede do SEAE: uma avaliação interna conduziu à melhoria dos métodos de trabalho, mas subsistem insuficiências na gestão das informações

21 Nesta secção, o Tribunal examina os procedimentos, as orientações e os métodos de trabalho do SEAE, bem como as ferramentas disponíveis na sede do SEAE, à luz da recente avaliação de 2021. Em especial, examina se:

- 1) a avaliação realizada no âmbito do projeto "EEAS@20" teve impacto nos procedimentos e métodos de trabalho do SEAE;
- 2) os métodos, procedimentos e orientações do SEAE eram completos e abrangiam todos os domínios da competência do serviço, e se os canais de coordenação preveem a participação das principais partes interessadas;
- 3) as ferramentas disponíveis, em especial as informáticas, foram eficazes na promoção da coordenação.

Avaliação exaustiva pelo SEAE, mas sem um plano de ação ou um calendário claros

22 No seu 10º aniversário, e na sequência da avaliação no âmbito do projeto "EEAS@20" realizada no início de 2021 (ver pontos **12** a **13**), o SEAE decidiu tomar medidas para melhorar a sua estrutura e o seu funcionamento internos e tornar-se mais eficaz no seu papel geopolítico através das delegações da UE. Os relatórios elaborados pelos grupos de trabalho organizados em março de 2021 formularam recomendações, mas não definiram prazos ou marcos. Várias propostas apresentadas conduziram a alterações sucessivas na estrutura do serviço. Por exemplo, a Direção-Geral responsável pela gestão das questões globais foi reorganizada para estar em maior consonância com as novas prioridades estratégicas da Comissão e do Conselho (ver [anexo I](#)).

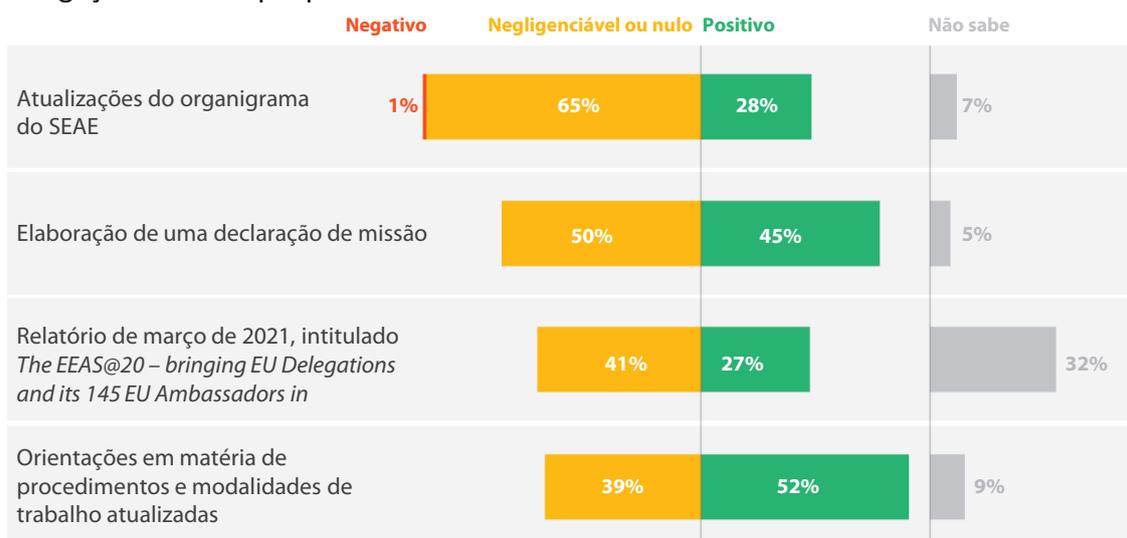
23 Em abril de 2022, foi apresentada uma nova declaração de missão e foram dados os primeiros passos de um projeto-piloto para a criação de uma Academia Diplomática Europeia, visando desenvolver um verdadeiro corpo diplomático da UE para promover a política externa e os interesses externos da União. O Tribunal considera estas

iniciativas importantes para reforçar o sentimento de identidade institucional e diplomática do SEAE.

24 De modo geral, a avaliação realizada no âmbito do projeto "EEAS@20" em 2021 foi um exercício exaustivo de autoexame, que assinalou domínios cruciais para melhorias e formulou recomendações valiosas (ver pontos **22** a **23**). Contudo, não foi acompanhada de um plano de ação claro e com prioridades bem definidas, nem de um calendário de execução com vista a sensibilizar o pessoal para as alterações previstas ou futuras ou para a fundamentação subjacente. Por exemplo, as mudanças sucessivas no organigrama nem sempre foram claramente apresentadas ou explicadas ao pessoal, e o mesmo aconteceu com o valor acrescentado na base da decisão de alterar a estrutura organizativa. O inquérito do Tribunal revelou que apenas 28% dos embaixadores da UE consideravam que a atualização da estrutura teve um impacto positivo no desempenho da sua delegação. Em março de 2021, um relatório de um grupo de trabalho do projeto "EEAS@20" destacou propostas para melhorar as relações entre a sede do SEAE e as delegações da UE, mas 73% dos inquiridos não tinham conhecimento do relatório ou consideravam que o seu impacto era negligenciável ou nulo (ver [figura 4](#)).

Figura 4 – Impacto das medidas resultantes da avaliação do SEAE selecionadas

Pergunta do inquérito: Qual o impacto das seguintes ações no desempenho da delegação da UE a que pertence?



Fonte: inquérito do TCE.

Melhoria das orientações e das modalidades de trabalho

25 Na sequência das conclusões do grupo de trabalho no âmbito do projeto "EEAS@20" sobre os métodos de trabalho, o SEAE compilou os métodos e orientações utilizados e formulou novos, publicando-os depois em páginas bem estruturadas na sua Intranet. As modalidades de trabalho abrangem praticamente todos os domínios pertinentes que envolvem mais do que um serviço do SEAE. Por exemplo, há modalidades que permitem às delegações da UE contribuir para o CNE e serem informadas dos resultados das reuniões deste (ver também o ponto [97](#)).

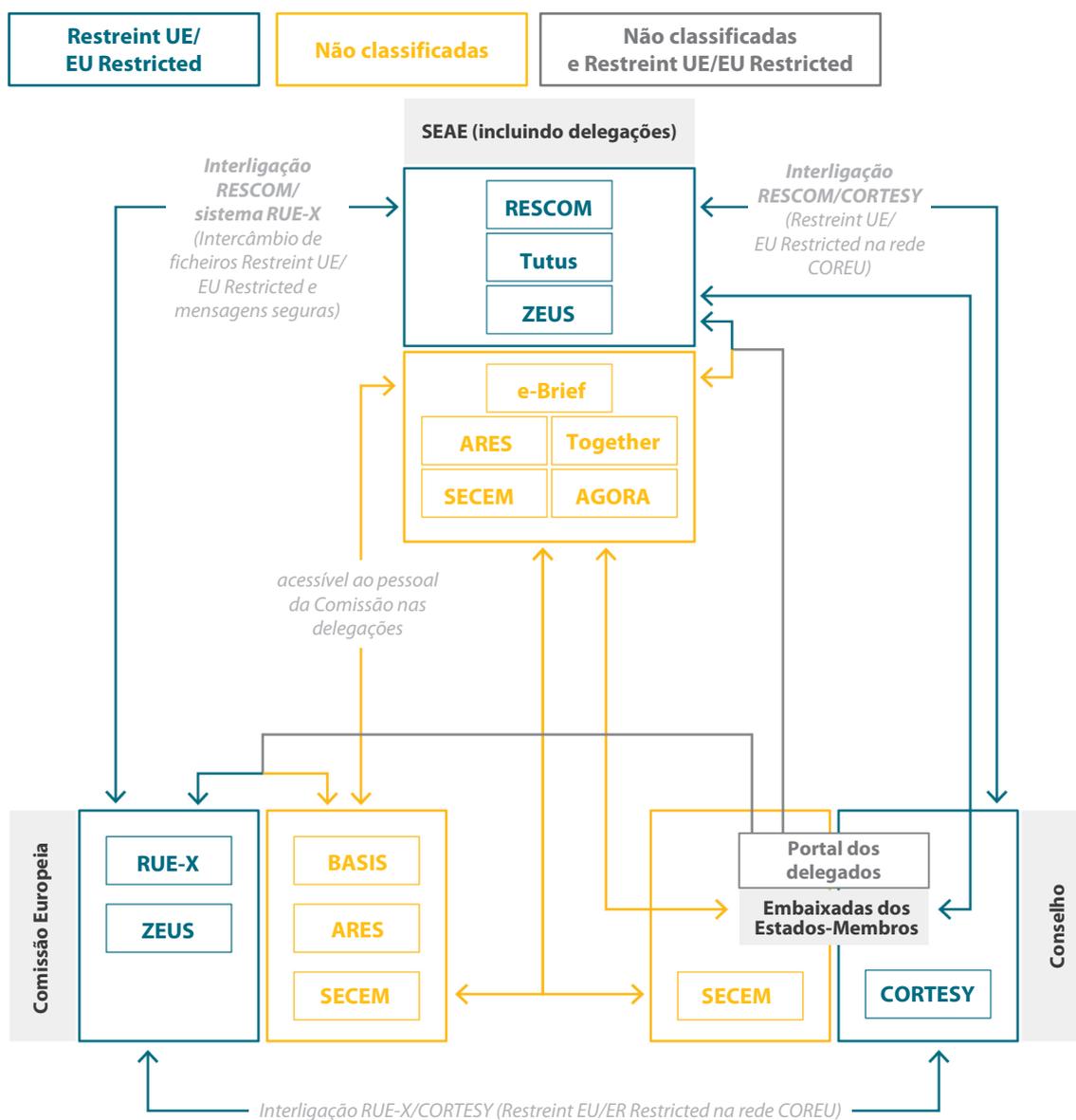
26 Para cada método ou modalidade de trabalho, existe um ponto de contacto responsável pela realização de atualizações e pela organização de cursos de formação para os recém-chegados. As orientações são abrangentes, mas raramente utilizam fluxogramas ou representações visuais para facilitar a compreensão de procedimentos complexos. Em 2022 e 2023, foram atualizadas várias modalidades de trabalho, incluindo as relativas às relações entre o SEAE e o gabinete do AR/VP. Além disso, o SEAE reviu as instruções para a elaboração e aprovação de documentos informativos e notas. De acordo com o inquérito, 52% dos embaixadores da UE acolheram favoravelmente as orientações e modalidades de trabalho atualizadas (ver [figura 4](#)).

27 Na sede do SEAE, a coordenação inclui reuniões regulares entre Direções-Gerais horizontais e temáticas e reuniões semanais dos quadros superiores. Realiza-se também através de relatórios políticos e no contexto da preparação de iniciativas estratégicas, documentos informativos e documentos de tomada de posição. Com base na sua análise documental e nas entrevistas com quadros superiores do SEAE, o Tribunal constatou que é possível alargar a participação nestas reuniões para reforçar a coordenação. Por exemplo, as reuniões dos quadros superiores são muito apreciadas pela partilha de informações, mas não incluem representantes especiais da UE, que, por seu lado, desempenham um papel de alto nível no apoio ao AR/VP e na coordenação das políticas da UE nas regiões sob a sua responsabilidade.

As ferramentas de gestão das informações não apoiam totalmente a coordenação

28 As ferramentas de gestão das informações, da responsabilidade da sede do SEAE, desempenham um papel fundamental na coordenação do trabalho do SEAE ao nível interno, bem como com outras instituições (ver também [figura 5](#)). Estas ferramentas destinam-se principalmente à colaboração, à gestão dos conhecimentos e das informações, à conservação de registos e à partilha de informações seguras.

Figura 5 – Ferramentas informáticas para coordenação intra e interinstitucional



Fonte: TCE.

Ainda faltam ferramentas de gestão das informações para uma colaboração e uma gestão dos conhecimentos eficazes

29 A instalação de ferramentas informáticas funcionais e fiáveis é fundamental para uma boa coordenação e deve basear-se numa estratégia sólida de gestão das informações. Em 2019, o SEAE publicou uma estratégia de gestão das informações que assinalou os principais desafios da organização em termos das ferramentas necessárias. O documento afirmava que as ferramentas informáticas não eram totalmente adequadas às necessidades do SEAE. Havia demasiadas, a utilização era muitas vezes complicada, impunham restrições complexas, não permitiam uma

pesquisa eficiente, careciam de interoperabilidade e as funções fornecidas não eram totalmente eficientes. O acesso móvel/remoto a estas aplicações era complicado e difícil para o utilizador.

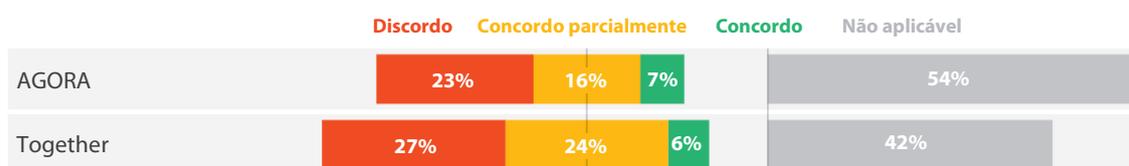
30 A estratégia de gestão das informações determinou que seriam necessárias três plataformas interligadas para gerir as informações: 1) uma plataforma colaborativa; 2) uma plataforma para gestão dos conhecimentos; 3) uma plataforma para conservação de registos. Na sequência das entrevistas do Tribunal na sede do SEAE e nas delegações da UE visitadas, ficou claro que as necessidades informáticas mais importantes eram, em grande medida, as mesmas já indicadas na estratégia. O Tribunal constatou que duas destas três plataformas centrais ainda não estavam plenamente operacionais à data da auditoria.

31 Em primeiro lugar, o SEAE assinalou a necessidade de uma **plataforma colaborativa** que permitisse reunir o pessoal, para uma coordenação mais fácil das atividades que envolvem muitos serviços diferentes do SEAE ou da Comissão. Assim reduziria os intercâmbios de mensagens de correio eletrónico, proporcionando uma forma eficiente de trabalhar em conjunto. O Tribunal constatou que o mais parecido que o SEAE tinha com uma ferramenta colaborativa eram a AGORA e a Together. Todavia, a AGORA é principalmente utilizada pelas delegações da UE junto de organizações internacionais para colaborar com as embaixadas dos Estados-Membros, mas não com a Comissão. A plataforma foi suspensa no início de 2022 devido a preocupações de segurança e substituída por uma versão atualizada. Porém, continuaram a verificar-se algumas dificuldades, incluindo atualizações de *software* que causam transtorno.

32 A ferramenta Together assemelha-se mais a uma ferramenta de ligação em rede do SEAE e não é utilizada pela Comissão, que tem o seu próprio sistema. Apenas 6% dos embaixadores da UE consideraram que satisfazia plenamente as necessidades da sua delegação (ver [figura 6](#)). A inexistência de uma plataforma partilhada de gestão de documentos em linha que permita a todo o pessoal competente contribuir para um documento dificulta a coordenação, tanto na sede do SEAE como com as delegações da UE e a Comissão (aumentando o tempo e os esforços necessários para elaborar um documento final).

Figura 6 – Inquérito aos embaixadores da UE – Ferramentas colaborativas

Pergunta do inquérito: Em que medida concorda que as seguintes ferramentas colaborativas contribuíram eficazmente para satisfazer as necessidades da delegação da UE a que pertence?



Fonte: TCE.

33 Em segundo lugar, a **gestão dos conhecimentos e das informações** foi também assinalada como um problema pelas delegações da UE e pelos grupos de trabalho do Conselho, além de ser indicada, na estratégia de gestão das informações, como um domínio onde são necessárias melhorias. As delegações da UE e os grupos de trabalho do Conselho destacaram as dificuldades em tentar aceder a informações pertinentes (por exemplo, uma panorâmica das atividades da UE num determinado país, domínios de intervenção ou informações sobre projetos), que atualmente se encontram dispersas. O Tribunal considera que esta dispersão de conhecimentos constitui um risco direto para a memória institucional e a eficiência das operações, bem como um risco reputacional.

34 A terceira plataforma necessária, de acordo com a estratégia de gestão das informações, era uma **ferramenta para a conservação de registos** baseada no atual Sistema de Registos Avançados (ARES). O Ares é um sistema de gestão de documentos utilizado tanto pelo SEAE como pela Comissão. Ter uma ferramenta de pesquisa altamente eficiente baseada no ARES é fundamental, tendo em conta a abundância de informações provenientes de todos os cantos do mundo. O inquérito do Tribunal revelou que a grande maioria (73%) dos embaixadores da UE tem boa opinião do ARES. Não obstante, a auditoria constatou que as restrições aos direitos de acesso dos utilizadores impostas pela conceção da ferramenta e as suas definições de segurança limitam o grau em que pode ser usada como base para uma ferramenta de pesquisa institucional eficiente.

35 Para além das plataformas, assumem especial importância as ferramentas informáticas capazes de assinalar os destinatários corretos para uma dada informação. É o que acontece, em especial, no SEAE, devido à heterogeneidade do seu pessoal (ver ponto 11), ao facto de alguns trabalhadores serem contratados por períodos mais curtos (no caso do pessoal contratual e temporário, até 4 ou 6 anos, respetivamente) e

à política de rotação de pessoal nas delegações da UE. As delegações visitadas manifestaram a sua preocupação com a falta de listas de distribuição de correio eletrónico atualizadas centralmente. Uma destas delegações afirmou que, muitas vezes, as listas de distribuição continham centenas de endereços de correio eletrónico que não eram atualizados de forma regular e automatizados centralmente e que as caixas de correio funcionais não eram utilizadas de forma coerente. Os presidentes de vários grupos de trabalho do Conselho fizeram eco desta observação. A introdução manual de endereços eletrónicos comporta o risco de erros e de que a informação possa nem sempre chegar às pessoas visadas. Os inquiridos que responderam ao inquérito do Tribunal mencionaram frequentemente os problemas com as listas de distribuição como um obstáculo à coordenação. A estratégia de gestão das informações assinalou ainda a falta de governação institucional no que se refere às listas de distribuição.

36 O SEAE, a Comissão ou ambos criaram várias ferramentas informáticas para facilitar a colaboração ou a coordenação entre as delegações e as DG ou serviços conexos da Comissão. No entanto, as poucas opções de interoperabilidade entre determinadas ferramentas e as dificuldades relacionadas com a sua utilização prejudicam esta coordenação (ver pontos **42** e **98**). A situação é complicada pela estrutura dispersa do SEAE, com delegações da UE em todo o mundo, e pela sua estreita relação de trabalho com a Comissão. Nem sempre é fácil para o SEAE seguir a Comissão na sua escolha de ferramentas informáticas, mesmo quando a adoção de uma solução comum melhoraria a coordenação. O SEAE tem de ter em conta diferentes ambientes informáticos (incluindo os das delegações da UE), os desafios em matéria de computação em nuvem, as diferentes normas de segurança e a dimensão variável dos serviços informáticos e dos respetivos orçamentos. Não obstante, a utilização de sistemas e de *software* separados pode ser confusa para o pessoal das delegações da UE, que, por vezes, é obrigado a utilizar perfis duplos para a mesma ferramenta administrativa.

37 Todos os entrevistados e as delegações da UE visitadas concordaram que a comunicação com a Comissão em Bruxelas tinha beneficiado significativamente da maior utilização das ferramentas de comunicação por videoconferência introduzidas durante a pandemia de COVID-19. Estas ferramentas permitem também ao pessoal da Comissão participar em reuniões semanais entre as delegações da UE e a sede do SEAE. Contudo, a Comissão, o SEAE e as delegações não chegaram a acordo sobre uma única ferramenta comum de comunicação por videoconferência. Utilizam várias ferramentas, como o Zoom, o Webex, o Skype e o Teams, o que conduz a algumas ineficiências na organização das reuniões e dificulta a utilização de ferramentas de trabalho colaborativas (ver também o ponto **31**).

Partilha de informações sensíveis e classificadas prejudicada pelas limitações das ferramentas informáticas

38 O SEAE trata e produz uma quantidade significativa de informações que devem ser tratadas de forma segura e comprometeu-se a respeitar as normas aplicáveis às informações classificadas da UE¹⁰. Além disso, produz muitos relatórios sensíveis, embora não classificados. Para estes, o SEAE herdou e continua a utilizar uma mistura de classificações de documentos da Comissão e do Conselho. Por exemplo, continua a utilizar a classificação "*LIMITÉ*", que tem origem no Conselho e não é utilizada pela Comissão.

39 Esta situação aumenta o risco de uma instituição receber um documento com uma classificação de segurança que não reconhece e, conseqüentemente, de o enviar através do canal errado. O SAI da Comissão formulou uma observação semelhante, destacando domínios importantes a melhorar. Foi proposto um regulamento relativo à segurança das informações¹¹ para ajudar a resolver a questão das diferentes classificações de segurança nas instituições, nas agências e nos outros organismos da UE.

40 Para além de um sistema de classificação de segurança harmonizado e abrangente, é muito importante poder partilhar informações através de canais seguros e garantir a interoperabilidade dos sistemas utilizados com os de outras instituições da UE.

41 Em 2020, no âmbito da estratégia de gestão das informações, o SEAE desenvolveu a sua própria solução informática interna (designada por "RESCOM") para elaborar, armazenar e colaborar em informações com a classificação RESTREINT UE/ EU RESTRICTED e enviá-las, em vez de utilizar o sistema RUE da Comissão, que estava a ser descontinuado. Porém, de acordo com os interlocutores do Tribunal nas delegações da UE, o RESCOM pode ser complexo e nem sempre satisfaz as suas necessidades. Uma das delegações da UE visitadas não teve computadores com o RESCOM instalado durante muitos anos, tendo recebido apenas um (para toda a delegação) pouco antes da auditoria do Tribunal. Devido à insuficiente ligação local à Internet disponível para a delegação da UE, não era possível usá-lo. Outra delegação visitada tinha tido problemas com a transição do sistema de classificação das

¹⁰ Decisão relativa às regras de segurança aplicáveis ao Serviço Europeu para a Ação Externa, [ADMIN\(2017\) 10](#).

¹¹ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à segurança da informação nas instituições, órgãos e organismos da União, [COM\(2022\) 119](#).

informações da Comissão para o RESCOM. O Tribunal constatou que, devido a estas questões, a utilização do RESCOM continuou a ser limitada, o que aumenta o risco de as informações classificadas serem partilhadas através de canais menos seguros. Nas suas respostas ao inquérito do Tribunal, 39% dos embaixadores da UE concordaram em parte que o RESCOM era eficaz, enquanto apenas 20% indicaram que o sistema satisfazia plenamente as suas necessidades (ver [caixa 1](#) e [figura 7](#)).

Caixa 1

Ferramentas informáticas para uma comunicação segura – Opiniões dos embaixadores das delegações da UE

No que diz respeito à comunicação segura, vários embaixadores da UE, embora reconhecendo os esforços dos serviços informáticos do SEAE ao nível da manutenção dos sistemas, expressaram a opinião de que as atuais soluções informáticas não eram sustentáveis a longo prazo. Um embaixador exprimiu a necessidade de uma revisão exaustiva dos recursos e infraestruturas existentes e da atribuição de fundos suficientes para modernizar e manter os sistemas.

Vários queixaram-se de que o sistema de comunicação segura do SEAE, o RESCOM, pese embora a segurança oferecida, era demasiado pesado e complexo para a velocidade de Internet disponível nos seus países, o que tornava a utilização demasiado lenta e ineficaz, mesmo para tarefas simples.

Um embaixador declarou que, embora tivessem sido fornecidas orientações técnicas sobre a utilização do RESCOM, não havia orientações práticas nem motivação para utilizar o sistema para a elaboração de relatórios. Por conseguinte, este embaixador tinha, em vez disso, utilizado um sistema de correio eletrónico seguro oferecido pela Comissão, o SECEM (ver ponto [43](#)), que, embora menos seguro do que o RESCOM, era prático e fácil de utilizar.

Outro embaixador lamentou que o RESCOM não estivesse disponível para a maioria do pessoal. Os embaixadores recomendaram um acesso mais generalizado ao RESCOM e a promoção de uma cultura de segurança mais robusta, sem qualquer possibilidade de acesso ao correio eletrónico através de dispositivos móveis privados. Consideraram ainda que as delegações deveriam também dispor de ferramentas para enviar documentos classificados como CONFIDENTIEL UE/EU CONFIDENTIAL ou SECRET UE/EU SECRET.

Fonte: inquérito do TCE.

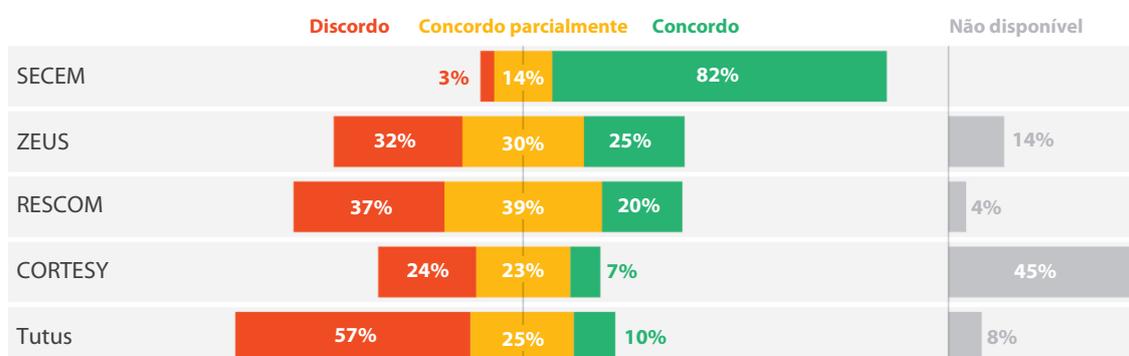
42 A partilha segura de informações é uma preocupação fundamental para as delegações da UE. Apenas 53% dos inquiridos que responderam ao inquérito do Tribunal indicaram que dispunham de ferramentas informáticas adequadas para partilhar documentos de forma segura com as DG ou os serviços da Comissão. Algumas

das ferramentas informáticas atualmente utilizadas pelas delegações da UE para partilharem informações de forma segura com os Estados-Membros no mesmo país são demasiado complexas ou de difícil utilização, pelo que não foram amplamente adotadas. Outras registam problemas de segurança e ainda não satisfazem as necessidades dos utilizadores (ver ponto 31). A título ilustrativo, o *software* de encriptação ZEUS para a transmissão segura de documentos classificados foi considerado demasiado complexo por três das delegações da UE visitadas pelo Tribunal. Esta situação restringiu a sua utilização tanto pelas delegações como pelas embaixadas dos Estados-Membros, afetando, simultaneamente, a segurança da comunicação e a capacidade de trabalharem com eficácia num documento digital único (e forçando-as, por vezes, a imprimir e partilhar cópias em papel).

43 No âmbito do inquérito do Tribunal, 32% e 57% das delegações da UE, respetivamente, consideraram que o ZEUS e os telemóveis inteligentes seguros que utilizam o RESCOM ("Tutus") não satisfaziam eficazmente as suas necessidades (ver *figura 7*). No inquérito, o Tribunal pediu também aos embaixadores da UE a opinião relativamente ao SECEM (um sistema de partilha de informações sensíveis por correio eletrónico utilizado pelo SEAE e pela Comissão) e ao CORTESY (um sistema de comunicação encriptada entre os Ministérios dos Negócios Estrangeiros nacionais, o SEAE, o Conselho e a Comissão). O SECEM foi classificado como uma ferramenta eficaz, ao passo que apenas 7% dos embaixadores da UE concordavam totalmente que o CORTESY demonstrava eficácia (ver *figura 7*).

Figura 7 – Eficácia das ferramentas informáticas das delegações da UE para a comunicação segura

Pergunta do inquérito: Em que medida concorda que as seguintes ferramentas de partilha segura de informações satisfazem eficazmente as necessidades da delegação da UE a que pertence?



Fonte: inquérito do TCE.

44 Devido às dificuldades em utilizar o sistema ZEUS, os Tutus ou a AGORA comunicadas por várias delegações da UE, algumas, incluindo três das quatro visitadas, decidiram recorrer a serviços de mensagens instantâneas disponíveis no mercado. No entanto, estas aplicações não são fornecidas pelas instituições da UE e é política do SEAE não permitir a utilização de serviços de mensagens instantâneas disponíveis comercialmente para o intercâmbio de informações profissionais. Em vez disso, o SEAE prefere a utilização de um serviço alternativo, o "Signal".

SEAE e delegações da UE: a comunicação frequente promove a coordenação, mas as delegações sentem falta de retorno de informações da sede sobre o planeamento e os relatórios políticos

45 O Tribunal examinou os mecanismos em vigor para a coordenação entre a sede do SEAE e as delegações da UE e, em especial, se:

- 1) o SEAE criou estruturas e modalidades de trabalho internas adequadas à promoção da coordenação com as delegações da UE;
- 2) estas eram utilizadas de forma eficaz.

A supervisão de alto nível é apoiada por uma boa comunicação bilateral entre a sede do SEAE e as delegações da UE

EUDEL: fórum útil para a coordenação ao nível das delegações

46 Nas delegações da UE, a coordenação e a gestão do pessoal do SEAE e da Comissão são conduzidas por um órgão consultivo conhecido como EUDEL, que foi criado em 2012 por uma decisão conjunta da Comissão e do AR/VP¹² e pode formular recomendações a qualquer uma das instituições. O EUDEL é composto por um diretor de cada uma destas estruturas: SEAE, DG INTPA, Secretariado-Geral, DG BUDG e DG HR.

¹² *Joint Decision on Cooperation Mechanisms concerning the Management of Delegations of the European Union* (JOIN/2012/0008).

47 O objetivo deste órgão é assegurar a cooperação e a consulta mútua entre o SEAE e as DG e serviços competentes da Comissão no respeitante a todas as questões relacionadas com a gestão das delegações da UE. De acordo com o SEAE, serve de fórum para o intercâmbio de informações sobre questões de interesse mútuo, nomeadamente no que diz respeito à gestão dos recursos e à capacidade das delegações da UE para se adaptarem rapidamente a prioridades políticas ou situações imprevistas. As ordens de trabalhos das reuniões incluem também um ponto permanente relativo à coordenação em matéria de informática. As suas atas mostram que promove o intercâmbio de informações e ideias entre o SEAE e as DG e serviços da Comissão. Por exemplo, realizaram-se debates sobre a preparação da avaliação do volume de trabalho em 2022 (ver também o ponto **85**), objeto de seguimento em reuniões subsequentes.

Sede do SEAE e delegações da UE mantêm uma comunicação frequente

48 Em outubro de 2021, o Secretário-Geral Executivo do SEAE reconheceu que a coordenação entre a sede do serviço e as delegações da UE deveria ser reforçada e emitiu orientações para uma melhor interação política entre as delegações da UE e a sede do SEAE. As orientações salientaram a necessidade de reuniões regulares dedicadas a um país específico entre a sede do SEAE e as delegações da UE e, se for caso disso, de convidar as DG e os serviços da Comissão.

49 A cada delegação da UE é atribuído um funcionário na sede do SEAE. O Tribunal constatou que mantiveram uma comunicação frequente, tendo o pessoal das delegações comunicado que os funcionários estavam em contacto quase diário. A qualidade destes intercâmbios melhorou em resultado da maior utilização das ferramentas de videoconferência desencadeada pela crise provocada pela COVID-19 (ver ponto **37**).

As delegações recebem instruções claras da sede do SEAE, mas o planeamento é dificultado pelos atrasos e falta de retorno de informações da sede do SEAE

As cartas de missão fornecem orientações úteis, mas não foram enviadas a alguns embaixadores da UE

50 As cartas de missão são um documento fundamental que define o quadro para o trabalho das delegações da UE. Devem ser dirigidas aos embaixadores da UE no início do seu mandato e definir como e quando se espera que os objetivos da União sejam alcançados no país para o qual foram nomeados. Proporcionam também o quadro em que os embaixadores da UE podem basear os seus planos de gestão anuais (PGA). A maioria dos inquiridos no inquérito do Tribunal também considerou que estes documentos eram um guia útil para orientar as ações das delegações da UE (cerca de 60% concordavam totalmente e 37% concordavam parcialmente, enquanto menos de 4% discordavam). Porém, nem todos os atuais embaixadores da UE receberam cartas de missão para o seu mandato. Das quatro delegações da UE visitadas, uma não tinha recebido uma carta de missão e o inquérito do Tribunal aos embaixadores da UE revelou igualmente que 7% dos inquiridos não tinham recebido uma carta para o seu mandato.

Planeamento anual: desfasamento entre a sede do SEAE e as delegações da UE

51 Os PGA são elaborados para o SEAE no seu conjunto (pela sede do SEAE), bem como individualmente por cada delegação da UE. Estes planos devem definir as principais atividades para o ano e explicar de que forma contribuirão para os objetivos globais do SEAE e da Comissão. A necessidade de as delegações da UE contribuírem para o planeamento das políticas é também contemplada nas orientações para uma melhor interação política entre a sede do SEAE e as delegações da UE.

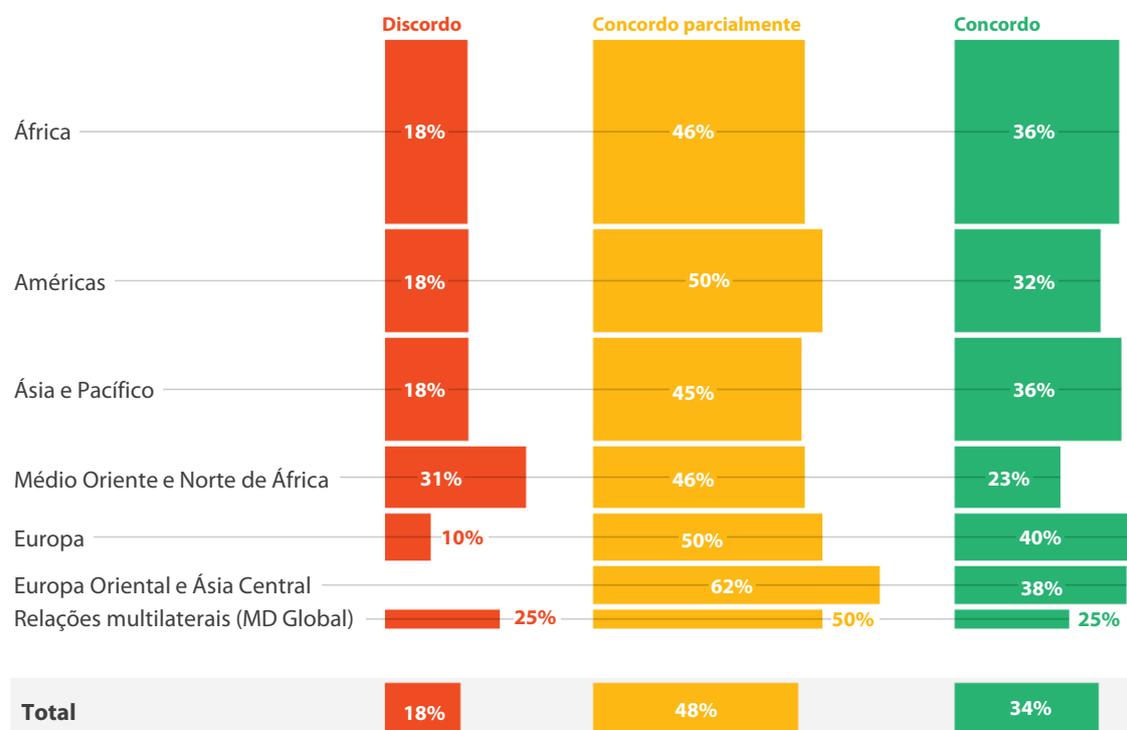
52 O Tribunal constatou que o SEAE dispunha de um procedimento estabelecido para as delegações da UE elaborarem os seus PGA, mas com um calendário imprevisível que as delegações não conseguem conhecer de antemão. Para os últimos três exercícios, de 2021 a 2023, a sede do SEAE enviou modelos e instruções atualizados entre outubro e fevereiro, com prazos de 4 a 8 semanas. Por exemplo, o modelo do PGA de 2023 foi enviado às delegações da UE em 16 de dezembro de 2022, com um prazo para a apresentação de 27 de janeiro de 2023. Alguns embaixadores da UE consideraram que o modelo foi enviado demasiado tarde.

53 Entre 2021 e 2023, as delegações receberam instruções variáveis sobre a forma de elaborarem os seus PGA. Em 2022 e 2023, foi-lhes solicitado que associassem os seus PGA ao plano de gestão anual da sede do SEAE. Não obstante, a disponibilização tardia dos PGA da sede do SEAE, em 7 de julho de 2022 (seis meses após o início do ano) e 8 de março de 2023 (com dois meses de atraso), respetivamente, significou que nunca foi possível, na prática, que as delegações baseassem as suas observações no PGA global da sede do SEAE.

54 As opiniões das delegações da UE visitadas dividiram-se quanto à utilidade destes planos enquanto documento de planeamento na sua forma atual, embora tenham geralmente concordado, tal como a maioria dos inquiridos, que os PGA poderiam desempenhar um importante papel de planeamento para as delegações da UE (ver *figura 8*). Neste contexto, a DG INTPA decidiu recentemente que deixará de contribuir para os PGA das delegações da UE. Esta foi uma das 43 medidas de simplificação da DG destinadas a reduzir o volume de trabalho, evitar duplicações entre a Comissão e a sede do SEAE e as delegações e aumentar a eficácia. Tendo em conta que muitas delegações da UE se concentram fortemente nos programas e assistência relacionados com a DG INTPA, a falta de contributos relativos aos objetivos políticos desta DG torna os PGA menos úteis. Esta situação foi também salientada por duas delegações da UE visitadas. Reduz, igualmente, a capacidade de se avaliar posteriormente a concretização dos objetivos da DG INTPA em cada delegação da UE.

Figura 8 – Utilidade dos planos de gestão anuais (PGA)

Pergunta do inquérito: Em que medida concorda com a afirmação de que "elaborar o plano de gestão anual é um exercício útil"?

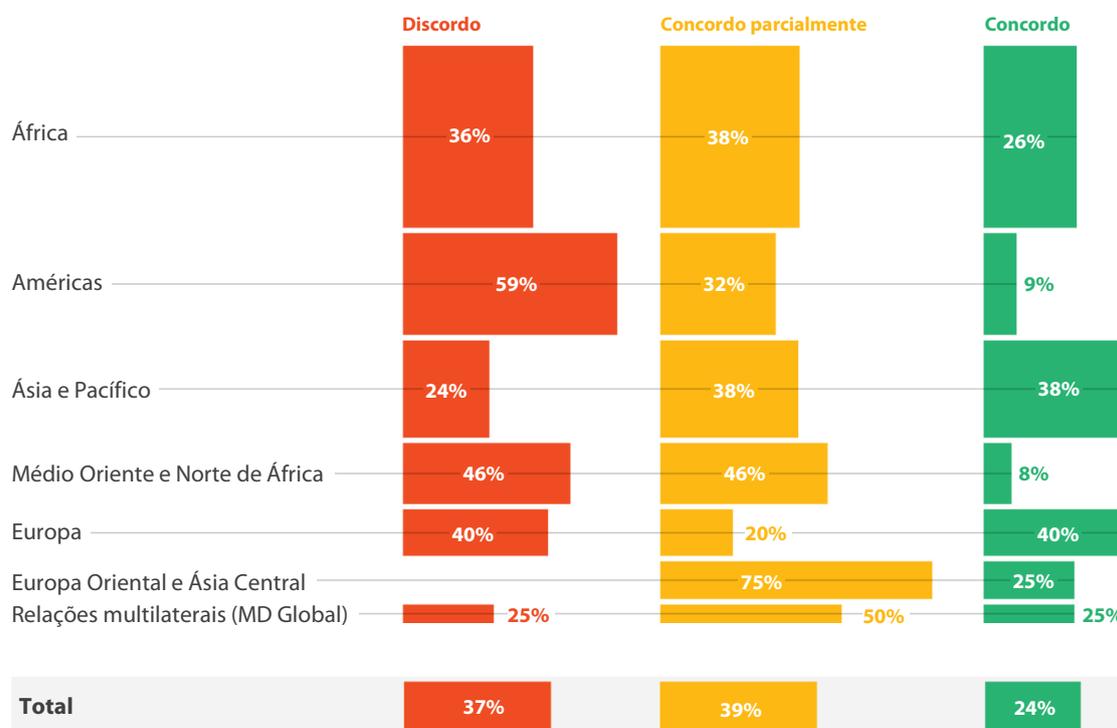


Fonte: inquérito do TCE.

55 Uma das razões pelas quais algumas das delegações da UE visitadas manifestaram dúvidas quanto ao facto de os PGA serem um exercício útil foi a falta de retorno de informações da sede do SEAE, o que causa incertezas quanto ao facto de estarem no bom caminho. Com efeito, não existem modalidades de trabalho em vigor com vista à prestação de informações de retorno pela sede do SEAE às delegações sobre os PGA por estas apresentados. Mais de um terço dos embaixadores da UE inquiridos responderam que não tinham recebido qualquer tipo de retorno de informações sobre os seus PGA; 39% declararam ter recebido algum e apenas 24% afirmavam sem reservas que tinha havido retorno. Estes valores variaram consoante as regiões (ver [figura 9](#)). O Tribunal detetou uma correlação positiva entre a receção de retorno de informações e a perceção da utilidade do exercício do PGA.

Figura 9 – Retorno de informações da sede do SEAE sobre os PGA das delegações da UE

Pergunta do inquérito: Em que medida concorda com a afirmação de que "a delegação da UE recebeu retorno de informações da sede do SEAE sobre o PGA de 2022"?



Fonte: inquérito do TCE.

56 A situação melhorou em comparação com um inquérito realizado pela própria sede do SEAE em 2021, mas não radicalmente. O [Relatório Anual de Atividades do SEAE relativo a 2020](#) afirmava que, apesar dos esforços para melhorar o retorno de informações fornecido pela sede do SEAE às delegações sobre os seus PGA, a percentagem de delegações da UE que declararam não ter recebido retorno sobre o seu PGA aumentou de 47,1% em 2019 para 54,6% em 2020.

As delegações sentem a falta de retorno de informações sobre os seus relatórios políticos

57 Os relatórios políticos são um produto fundamental que assume a forma de comunicações escritas das delegações da UE à sede do SEAE sobre questões de interesse para o serviço (questões políticas, bem como em matéria de segurança, política externa, interesses regionais, desenvolvimento social e económico, etc.). Existem três tipos de relatórios políticos:

- relatórios dos embaixadores da UE, conhecidos como relatórios do chefe de delegação (o tipo mais comum);
- relatórios especiais (muitas vezes ligados a uma reunião de alto nível do AR/VP ou do Secretário-Geral Executivo);
- relatórios do Chefe de Missão (frequentemente elaborados para preparar os debates dos grupos de trabalho do Conselho e enviados coletivamente pelos embaixadores da UE e pelos embaixadores dos Estados-Membros da UE, também designados "Chefes de Missão").

58 As delegações da UE, através dos seus relatórios políticos regulares (geralmente relatórios do chefe de delegação) enviados à sede do SEAE, contribuem para a formulação da política externa da UE. As orientações em matéria de relatórios políticos incluem igualmente informações sobre a utilização de modelos e sobre os destinatários, a frequência, o conteúdo e a estrutura dos relatórios.

59 Mais especificamente, as orientações estipulam que os relatórios políticos devem ser suficientemente frequentes para abrangerem a evolução da situação em tempo útil, e que deve ser dada preferência a relatórios mais curtos, mas mais constantes. Todas as delegações da UE visitadas, à exceção de uma, disponibilizaram à sede do SEAE relatórios políticos regulares, na sua maioria semanais ou mensais. Todas as delegações visitadas partilhavam relatórios com delegações da UE vizinhas, em conformidade com as orientações emitidas pelo Secretário-Geral Executivo do SEAE.

60 Além disso, as orientações indicam que os relatórios devem conter recomendações dirigidas à sede com vista a uma eventual tomada de medidas e que as delegações podem apresentar várias opções políticas, embora recomendando uma delas. No entanto, o Tribunal constatou que os relatórios das delegações da UE visitadas nem sempre incluíam conclusões ou recomendações dirigidas à sede do SEAE. Apenas 29% dos inquiridos no inquérito do Tribunal afirmaram que incluem sempre nos seus relatórios recomendações destinadas à sede do SEAE em matéria de políticas ou de medidas (ver [figura 10](#)).

Figura 10 – Relatórios políticos

Pergunta do inquérito: Em que medida se aplicam as seguintes afirmações?



Fonte: inquérito do TCE.

61 A coordenação relacionada com os relatórios dos Chefes de Missão é, por vezes, complicada pelo facto de nem todas as embaixadas estarem presentes no país. Por conseguinte, as ferramentas informáticas são fundamentais para que os relatórios dos Chefes de Missão possam ser partilhados de forma segura com os embaixadores residentes e não residentes. No entanto, a ferramenta disponível (ZEUS) não é frequentemente utilizada (ver pontos [42](#) e [44](#)).

62 O Tribunal constatou que não existia uma metodologia normalizada para a prestação de retorno de informações por parte da sede, apesar de o SEAE ter fornecido orientações em outubro de 2021 para melhorar esta questão. Nenhuma das quatro delegações da UE visitadas recebeu um retorno de informações direto sobre o formato e o conteúdo dos relatórios do chefe de delegação ou do Chefe de Missão. O inquérito do Tribunal revelou que 65% dos inquiridos nunca receberam retorno de informações sobre os seus relatórios políticos ou que apenas o receberam às vezes (ver [figura 10](#)). A falta de retorno de informações sobre os relatórios políticos foi uma das questões mais frequentemente mencionadas pelos inquiridos no inquérito do Tribunal (ver [caixa 2](#)).

Caixa 2

Observações dos embaixadores da UE sobre o retorno de informações

Um embaixador expressou a opinião de que os relatórios devem sempre receber retorno de informações por escrito, enquanto instrumento de coordenação. O Tribunal recebeu igualmente observações de embaixadores que nunca tinham obtido qualquer retorno de informações.

Outro inquirido comentou que os relatórios sobre assuntos políticos eram muitas vezes uma "via de sentido único", raramente havendo discussões sobre o conteúdo. Um dos embaixadores indicou que, no seu caso, apenas obteve retorno de informações indireto, por exemplo, quando os relatórios foram utilizados no âmbito de declarações ou reuniões dos grupos de trabalho do Conselho.

Foi também expressa a opinião de que a comunicação de informações deveria ser melhorada, tanto pelas delegações da UE como pela sede, e ser objeto de uma análise interna aprofundada, uma vez que atualmente não é normalizada.

Fonte: inquérito do TCE.

63 Para além dos relatórios políticos, as delegações da UE estão obrigadas a apresentar à sede do SEAE e à Comissão outros relatórios abrangentes, como o relatório anual sobre informação e comunicação e os relatórios sobre direitos humanos. Em setembro de 2022, reconhecendo os encargos que a elaboração de relatórios constitui para as delegações da UE, a sede do SEAE lançou um exercício de levantamento dos requisitos nesta matéria, a fim de os rever e simplificar. Contudo, o resultado deste exercício não estava completo, uma vez que não incluía todas as regiões ou relatórios. Além disso, não incluía recomendações para simplificar os requisitos. O exercício de levantamento também não abrangia os requisitos para a elaboração de relatórios destinados à Comissão.

As diligências diplomáticas são orientadas por instruções claras e efetuadas dentro do prazo

64 As delegações da UE devem realizar diligências diplomáticas (pedidos de nível relativamente elevado de representações diplomáticas formais de pontos de vista oficiais junto de outros governos ou organizações internacionais) ou dar cumprimento a pedidos de sensibilização por parte do SEAE ou da Comissão. Durante as suas visitas a quatro delegações da UE, o Tribunal recebeu informações que indicam que as instruções do SEAE eram claras e constatou que as diligências diplomáticas foram realizadas dentro do prazo, nos casos em que houve cooperação das autoridades dos países de acolhimento. Porém, uma delegação da UE nem sempre forneceu à sede (responsável pelo pedido) informações sobre as diligências diplomáticas efetuadas, apesar de ser uma exigência das orientações do SEAE.

65 Os esforços de coordenação são especialmente relevantes no contexto multilateral, por exemplo, ao realizar diligências diplomáticas antes de votações na ONU. Neste caso, o trabalho de sensibilização diplomática é normalmente dividido entre os Estados-Membros (uma prática conhecida como "repartição de encargos"), com o apoio e a coordenação de uma delegação da UE junto de uma organização internacional. De acordo com algumas embaixadas dos Estados-Membros com as quais o Tribunal reuniu durante as suas visitas de auditoria, esta prática tornou a União mais eficaz do que o trabalho autónomo dos Estados-Membros e das delegações da UE, como sucedia antes do Tratado de Lisboa. Por exemplo, no contexto de votações de diferentes resoluções respeitantes à guerra na Ucrânia na Assembleia Geral da ONU, a repartição de encargos foi uma forma bem-sucedida de mobilizar apoio dentro de prazos apertados.

A coordenação do SEAE com a Comissão e o Conselho funciona eficazmente, apesar dos desafios nas delegações da UE

66 Nesta secção, o Tribunal avalia os mecanismos de coordenação operacional e de coordenação de alto nível entre o SEAE e a Comissão e o Conselho.

A coordenação com a Comissão é bem gerida, mas as delegações da UE enfrentam desafios operacionais

67 O SEAE coordena-se com a Comissão a vários níveis, sendo o mais elevado o do Colégio, seguido das consultas interserviços e indo até ao nível do pessoal individual das delegações da UE. O Tribunal avaliou se:

- 1) os mecanismos de coordenação de alto nível existentes, em especial o Grupo para a Coordenação Externa (EXCO)¹³ e o grupo dos Comissários responsável por Uma Europa mais Forte no Mundo, proporcionaram uma coordenação eficaz entre o SEAE e a Comissão;
- 2) a coordenação com a Comissão através de consultas interserviços foi eficaz;
- 3) a coordenação entre o SEAE e a Comissão no âmbito das delegações da UE foi eficaz.

O EXCO reforça a coordenação entre o SEAE e a Comissão, mas o grupo dos Comissários responsável por Uma Europa mais Forte no Mundo já não está ativo

68 O EXCO foi criado em 2019 no âmbito dos métodos de trabalho da nova Comissão von der Leyen¹⁴, com o objetivo de alcançar uma coordenação política e uma coerência plenas em matéria de ação externa (ver *anexo II*). É uma instância preparatória colegial copresidida pelo consultor diplomático da Presidente da Comissão e pelo chefe adjunto do gabinete do AR/VP e reúne semanalmente representantes dos gabinetes de todos os Comissários. O secretariado do EXCO é assegurado pela Comissão Europeia.

69 As orientações aplicáveis ao grupo (originalmente elaboradas em 2020 e atualizadas no primeiro trimestre de 2023) clarificam a sua função e o processo que as suas atividades devem seguir. Tal como outros serviços do EXCO, o SEAE prepara notas

¹³ Comunicação, "*The Working Methods of the European Commission*", P(2019) 2, de 1.12.2019.

¹⁴ *Ibid.*

específicas de duas páginas que incidem em temas incluídos na ordem de trabalhos do EXCO. O objetivo do EXCO é funcionar como um fórum para testar rapidamente o apoio global a uma iniciativa antes de o gabinete do Comissário competente apresentar determinada proposta. Na sua qualidade de "serviço essencial", o SEAE é consultado sobre todas as notas do EXCO.

70 O Tribunal entrevistou presidentes dos grupos de trabalho do Conselho e o presidente do Comité Político e de Segurança. De um modo geral, tinham opiniões positivas quanto ao papel do EXCO, pois consideravam que contribuía para evitar mal-entendidos entre as DG e apreciavam o papel desempenhado pelo coordenador do grupo. Os funcionários da Comissão entrevistados pelo Tribunal consideraram igualmente que o EXCO melhorou a coordenação entre o SEAE e a Comissão.

71 O Tribunal examinou uma amostra de documentos de duas reuniões do EXCO, realizadas em 23 de fevereiro de 2022 e 13 de julho de 2022, tendo constatado que os documentos estavam em conformidade com as orientações e os modelos fornecidos. O Tribunal considera que a colaboração ativa e regular oferecida pelo EXCO reforçou a relação entre a Comissão e o SEAE.

72 O grupo dos Comissários responsável por Uma Europa mais Forte no Mundo, criado em 2019, é um dos seis grupos de Comissários dedicados às seis grandes ambições das orientações políticas da Presidente. É coordenado pelo AR/VP e deve reunir pelo menos de três em três meses¹⁵. Constitui um fórum para debates estratégicos ao nível dos Comissários, com o objetivo de contribuir para a elaboração de políticas coerentes, proporcionando orientação política ao SEAE e aos serviços da Comissão.

73 Apesar das orientações de 2023¹⁶ que indicam a intenção de reunir pelo menos de seis em seis meses, o grupo dos Comissários responsável por Uma Europa mais Forte no Mundo encontra-se, na prática, inativo. Não reuniu durante o período abrangido pela auditoria do Tribunal, tendo realizado a sua última reunião em 2020, antes do início do confinamento provocado pela pandemia de COVID-19. A mudança para um formato em linha foi considerada e testada em 2021, mas, dada a natureza sensível do grupo, acabou por não ser adotada.

¹⁵ Decisão da Presidente da Comissão Europeia, de 1 de dezembro de 2019, relativa à criação de grupos de Comissários, P (2019) 4.

¹⁶ Modalidades de trabalho internas acordadas entre o SEAE e o gabinete do AR/VP, 2023.

O SEAE desempenha um papel ativo na consulta interserviços

74 A fim de manter a transparência e a coerência ao longo do processo de tomada de decisão, todas as propostas legislativas ou políticas a adotar pelo Colégio de Comissários, bem como os documentos de trabalho dos serviços da Comissão, devem ser objeto de consulta interserviços. A DG ou o serviço responsável (ou seja, que propõe a nova lei ou política) deve solicitar o parecer formal de todas as DG e serviços (incluindo o SEAE) que tenham um interesse específico no conteúdo da proposta. Uma vez que o SEAE assiste o AR/VP no desempenho das suas funções de Vice-Presidente da Comissão, pode também assumir a liderança no processo de propor atos jurídicos ou políticas da Comissão, de acordo com as regras e procedimentos da instituição.

75 Quando o SEAE é consultado, durante uma consulta interserviços, sobre uma proposta com uma componente externa ou um eventual impacto externo, os coordenadores legislativos do serviço são notificados através de uma plataforma partilhada. Atribuem a consulta interserviços às divisões competentes do SEAE, que, em seguida, analisam os documentos e formulam uma opinião e uma resposta. Em 2022, o SEAE foi consultado no âmbito de 2 059 consultas interserviços, de um total de 9 070. Os coordenadores legislativos do SEAE também efetuam pesquisas e controlos regulares para verificar se existem consultas interserviços no âmbito das quais o SEAE deveria ter sido consultado, mas não foi, a fim de corrigir a situação. Desde 2018, em média, foram detetados cerca de 50 casos deste tipo por ano. De modo geral, o SEAE está ativamente envolvido nas consultas interserviços e presta uma resposta adequada.

A flexibilidade do pessoal e o sentimento de unidade permanecem um desafio nas delegações da UE

76 No seu Relatório Especial de 2014 sobre a criação do SEAE¹⁷, o Tribunal observou que o serviço se confrontou com dificuldades na afetação de pessoal a funções essenciais com os recursos para ele transferidos. Quase 10 anos mais tarde, o SEAE continua a enfrentar desafios em termos de pessoal, especialmente nas delegações da UE. O Relatório Anual de Atividades do SEAE relativo a 2022 salientou que a falta crónica de pessoal e a dificuldade em recrutar efetivos para determinados perfis representavam um risco para a continuidade das atividades. No inquérito do Tribunal, vários embaixadores da UE destacaram a questão da falta de pessoal, especialmente nas suas secções políticas.

¹⁷ Relatório Especial 11/2014.

77 Embora as prioridades e as políticas possam mudar ao longo do tempo (por vezes por força de acontecimentos inesperados, como a pandemia de COVID-19 ou a guerra na Ucrânia), a estrutura organizativa das delegações da UE permanece praticamente inalterada. Segundo as informações obtidas nas entrevistas realizadas, esta situação pode levar a que muitas delegações sejam obrigadas a depender de um número reduzido de funcionários para abranger domínios de intervenção em constante expansão (como o clima, a energia, o comércio, a cibersegurança ou o espaço). Um tema recorrente nas entrevistas do Tribunal, tanto na Comissão e no SEAE, em Bruxelas, como nas delegações da UE, foi que todas as políticas da UE tinham agora uma dimensão externa significativa e que esta deveria ser coberta por níveis adequados de pessoal.

78 Como o Tribunal explicou no ponto **11**, um número significativo de pessoal da Comissão está destacado nas delegações da UE, juntamente com o pessoal do SEAE. Uma vez que lhes pode ser confiada a realização de objetivos fixados pela sua instituição de origem, uma cooperação harmoniosa e eficiente entre todo o pessoal das delegações da UE é essencial para uma coordenação eficaz.

79 A [decisão da Comissão de 2019 relativa à gestão dos seus recursos nas delegações da UE](#)¹⁸ estabelece princípios gerais de flexibilidade para o pessoal afetado às delegações. Estipula que o pessoal pode, a pedido dos embaixadores, despende até 20% do seu tempo em tarefas relacionadas com domínios da competência de outras DG. Além disso, uma decisão conjunta de 2012 da Comissão Europeia e do Alto Representante¹⁹ permite que o pessoal da Comissão contribua para outras atividades da delegação, dentro de certos limites; no caso de períodos mais longos, deve ser obtido o acordo da DG de origem.

80 O pessoal do SEAE também pode trabalhar em processos da Comissão, de acordo com uma nota interna da Comissão/SEAE sobre a flexibilidade do pessoal enviada aos chefes de delegação em 2016. Acordos bilaterais, como o acordo de 2011 entre o SEAE e a DG INTPA (anteriormente DG DEVCO), definem também princípios em matéria de flexibilidade aplicáveis às delegações.

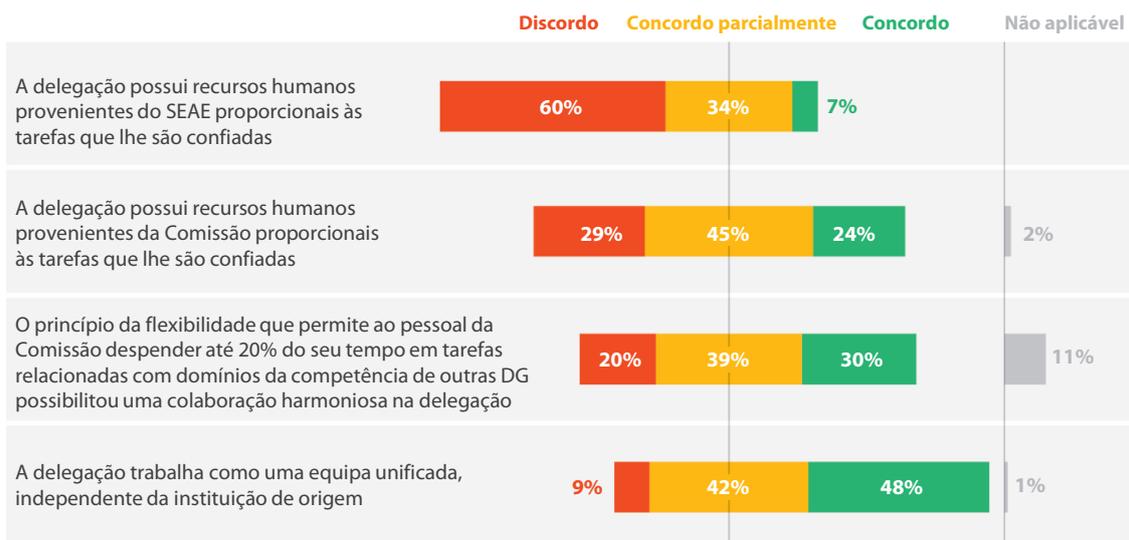
¹⁸ C(2019) 8634.

¹⁹ Artigo 6º, *Joint Decision of the Commission and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy of 28.3.2012 on Cooperation Mechanisms concerning the Management of Delegations of the European Union* (JOIN/2012/0008).

81 No inquérito do Tribunal aos embaixadores da UE, 69% dos inquiridos concordaram total ou parcialmente que o princípio de "20% de flexibilidade" permitiu uma colaboração harmoniosa na sua delegação (ver [figura 11](#)).

Figura 11 – Inquérito aos embaixadores da UE – Recursos humanos

Pergunta do inquérito: Em que medida concorda com as seguintes afirmações?



Fonte: inquérito do TCE.

82 Uma minoria significativa dos inquiridos não concordou que o princípio da flexibilidade fosse útil. As observações mais frequentes registadas pelo Tribunal prenderam-se com o facto de o princípio não proporcionar flexibilidade suficiente, sobretudo nas delegações da UE de pequena dimensão, e de proporcionar uma flexibilidade menor ao pessoal contratual, que constitui a maior parte dos efetivos da Comissão nas delegações. Nas entrevistas do Tribunal, a DG INTPA sublinhou igualmente a importância de recorrer a pessoal contratual para as suas tarefas específicas e que proceder de outro modo seria uma utilização abusiva das dotações orçamentais aprovadas.

83 Nas delegações da UE visitadas, os embaixadores da UE, na qualidade de chefes de delegação, assumiram a responsabilidade de promover uma organização unificada, de incluir o pessoal da Comissão e do SEAE na elaboração de relatórios e de assegurar uma boa cooperação e boas reuniões de coordenação interna. De acordo com os embaixadores da UE entrevistados, as dificuldades relacionadas com as ferramentas informáticas e as rubricas orçamentais não colocaram obstáculos intransponíveis à unidade nas delegações da UE. Não obstante, em duas das delegações visitadas, devido ao pouco espaço disponível, alguns membros do pessoal estavam colocados num andar separado do edifício, acessível apenas através de outra embaixada segura

de um Estado-Membro, situação suscetível de fomentar uma "mentalidade de capelinhas".

84 No entanto, os resultados do inquérito do Tribunal a este respeito foram mais heterogéneos. Enquanto 48% dos embaixadores da UE concordaram que o seu pessoal trabalhava como uma delegação unificada, 42% apenas concordaram parcialmente e 9% discordaram (ver [figura 11](#) e [caixa 3](#)).

Caixa 3

Observações dos embaixadores sobre a unidade das delegações da UE

Vários embaixadores da UE referiram a necessidade de continuarem a trabalhar no sentido de unificarem as suas delegações, o que exigiria orientações e coordenação da Comissão e da sede do SEAE. Um embaixador afirmou que, para haver uma política de delegações unificadas, deve aplicar-se semelhante política de unificação à sede.

Alguns dos embaixadores afirmaram que, para haver delegações da UE unificadas, as avaliações do pessoal devem ser efetuadas pelo embaixador e não pela sede. Outro embaixador informou que a qualidade da coordenação dependia do pessoal envolvido e que, apesar de, em geral, tudo funcionar na sua delegação, continuava a ser evidente a existência de uma mentalidade de capelinhas, o que conduzia a problemas de comunicação ocasionais.

Fonte: inquérito do TCE.

85 Em 2022, a Comissão e o SEAE realizaram uma avaliação do volume de trabalho da Comissão nas delegações da UE. A avaliação concluiu que, num contexto de recursos estáveis, a afetação de pessoal aos vários domínios de intervenção era, de modo geral, adequada às finalidades e permitia à UE cumprir as suas prioridades geopolíticas.

86 A avaliação do volume de trabalho dos efetivos da Comissão nas delegações da UE revelou a necessidade de ajustamentos específicos dos níveis de pessoal, a fim de corrigir os desequilíbrios em termos do volume de trabalho na rede de delegações da UE e de refletir a evolução política recente. Assim, foram propostas várias transferências de pessoal. A avaliação revelou também que uma maior regionalização operacional e financeira poderia beneficiar a rede, promovendo economias de escala e desenvolvendo conhecimentos especializados. Por conseguinte, propunha o reforço das estruturas regionais existentes (por exemplo, na América Latina e nas Caraíbas) ou

o desenvolvimento de novas estruturas (especialmente em África). A mesma avaliação revelou também um aumento da procura de conhecimentos especializados em matéria de políticas nas delegações da UE e que a afetação de recursos humanos pelas DG responsáveis pelas políticas internas às delegações da UE nem sempre foi proporcional ao nível de prioridade atribuído ao seu domínio de intervenção.

87 As entrevistas do Tribunal nas delegações da UE revelaram um padrão de uma relativa falta de pessoal nas secções política, de imprensa e de informação, que são compostas maioritariamente por pessoal do SEAE. Estes resultados são confirmados pelo inquérito do Tribunal aos embaixadores da UE: apenas 7% concordaram que a sua delegação dispunha de recursos humanos suficientes do SEAE para desempenhar as suas funções. Um quarto concordou que a delegação a que pertenciam dispunha de pessoal da Comissão suficiente para desempenhar as suas funções, ao passo que 45% apenas concordavam parcialmente com esta afirmação (ver [figura 11](#)).

A coordenação com o Conselho está bem definida, mas não existe uma ferramenta de informação comum

88 O Tratado da União Europeia dispõe que o Alto Representante participa nos trabalhos do Conselho Europeu²⁰. O Regulamento Interno do Conselho²¹ estipula que, embora as reuniões sejam organizadas e dirigidas pelo Presidente do Conselho Europeu, o Alto Representante deve também participar na sua qualidade de responsável pelas relações externas. Pela função de apoio que lhe incumbe, o SEAE deverá contribuir para as reuniões do Conselho Europeu sempre que necessário. O Tratado exige que o Alto Representante presida às reuniões do CNE, cuja principal função é assegurar a unidade, a coerência e a eficácia da ação externa da UE. Por conseguinte, o SEAE desempenha um papel central na preparação das reuniões do CNE. O Tribunal avaliou a eficácia da coordenação do SEAE:

- 1) no contexto dos seus contributos para a preparação das reuniões do Conselho Europeu, incluindo cimeiras com países terceiros e organizações regionais;
- 2) na preparação das reuniões do CNE.

²⁰ Artigo 15º do [Tratado da União Europeia](#).

²¹ [Decisão do Conselho Europeu](#), de 1 de dezembro de 2009.

89 O Tribunal examinou os documentos preparatórios para os quais o SEAE contribuiu no âmbito de duas reuniões específicas do Conselho Europeu²² e duas cimeiras²³. Analisou igualmente a função de coordenação do SEAE na preparação de duas reuniões do CNE²⁴.

A coordenação das reuniões e cimeiras do Conselho Europeu funciona bem

90 A Divisão de Coordenação das Políticas do SEAE coordena os documentos informativos que o serviço elabora para as reuniões do Comité de Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-Membros da UE (Coreper), em estreita cooperação com a Presidência e o Secretariado-Geral do Conselho. Elabora ainda os documentos informativos do Alto Representante para as reuniões do próprio Conselho Europeu, em conformidade com os procedimentos estabelecidos para os trabalhos do Conselho.

91 A reunião extraordinária de 24 de fevereiro de 2022 foi organizada num prazo muito curto devido à invasão da Ucrânia pela Rússia, pelo que o Conselho Europeu não seguiu os procedimentos normais de preparação (não houve debate no Coreper sobre o projeto de ordem do dia anotada, por exemplo). Todavia, consultou as DG da Comissão e incluiu o seu contributo no documento informativo. A segurança das informações partilhadas foi assegurada principalmente pelo envio de documentos através da rede de comunicações segura COREU (*CORespondance EUropéenne*) do Conselho. Em contrapartida, a reunião do Conselho Europeu realizada em 23 e 24 de junho de 2022 foi uma reunião ordinária. Neste caso, foram seguidas todas as etapas do procedimento habitual, não tendo o Tribunal detetado quaisquer lacunas.

92 O procedimento de coordenação no quadro da organização das cimeiras é abrangido pelo *vade-mécum* (manual) sobre a ação externa²⁵. Está também descrito nas orientações sobre as boas práticas disponíveis na Intranet do SEAE, que definem claramente a função do serviço. No entanto, não existem orientações interinstitucionais. A partir de 2023, a preparação das cimeiras é também abrangida pelas modalidades de trabalho entre o SEAE e o gabinete do AR/VP. O SEAE é

²² Reuniões de 24 de fevereiro de 2022 e de 23 e 24 de junho de 2022.

²³ A Cimeira UE-Balcãs Ocidentais, de 6 de outubro de 2021 e a Cimeira União Europeia-União Africana, de 17 e 18 de fevereiro de 2022.

²⁴ Reuniões do CNE de 19 de novembro de 2021 e 18 de julho de 2022.

²⁵ "*Vademecum on the external action of the European Union*", SEC(2011)881/3.

responsável pela coordenação global, pela negociação de declarações conjuntas e pela apresentação dos processos informativos.

93 Os documentos apresentados para a Cimeira UE-Balcãs Ocidentais indicam uma boa coordenação institucional, sem quaisquer lacunas na partilha de informações. Contudo, não havia provas de que tivesse sido elaborado um processo informativo comum para a cimeira, tal como exigido pelo vade-mécum. Foram elaborados três documentos informativos: um pelo SEAE, tendo como destinatário o AR/VP, um pela Comissão e outro pelo Conselho Europeu, destinados aos respetivos presidentes. Os documentos informativos foram objeto de consultas e receberam contributos das outras instituições.

94 As provas que o Tribunal recebeu sobre a preparação da Cimeira União Europeia-União Africana mostraram também uma conformidade global com as orientações internas do SEAE. Tal como para a Cimeira UE-Balcãs Ocidentais, foram elaborados três documentos informativos diferentes para a Cimeira UE-União Africana, que foram objeto de consultas cruzadas entre as três instituições e posterior harmonização.

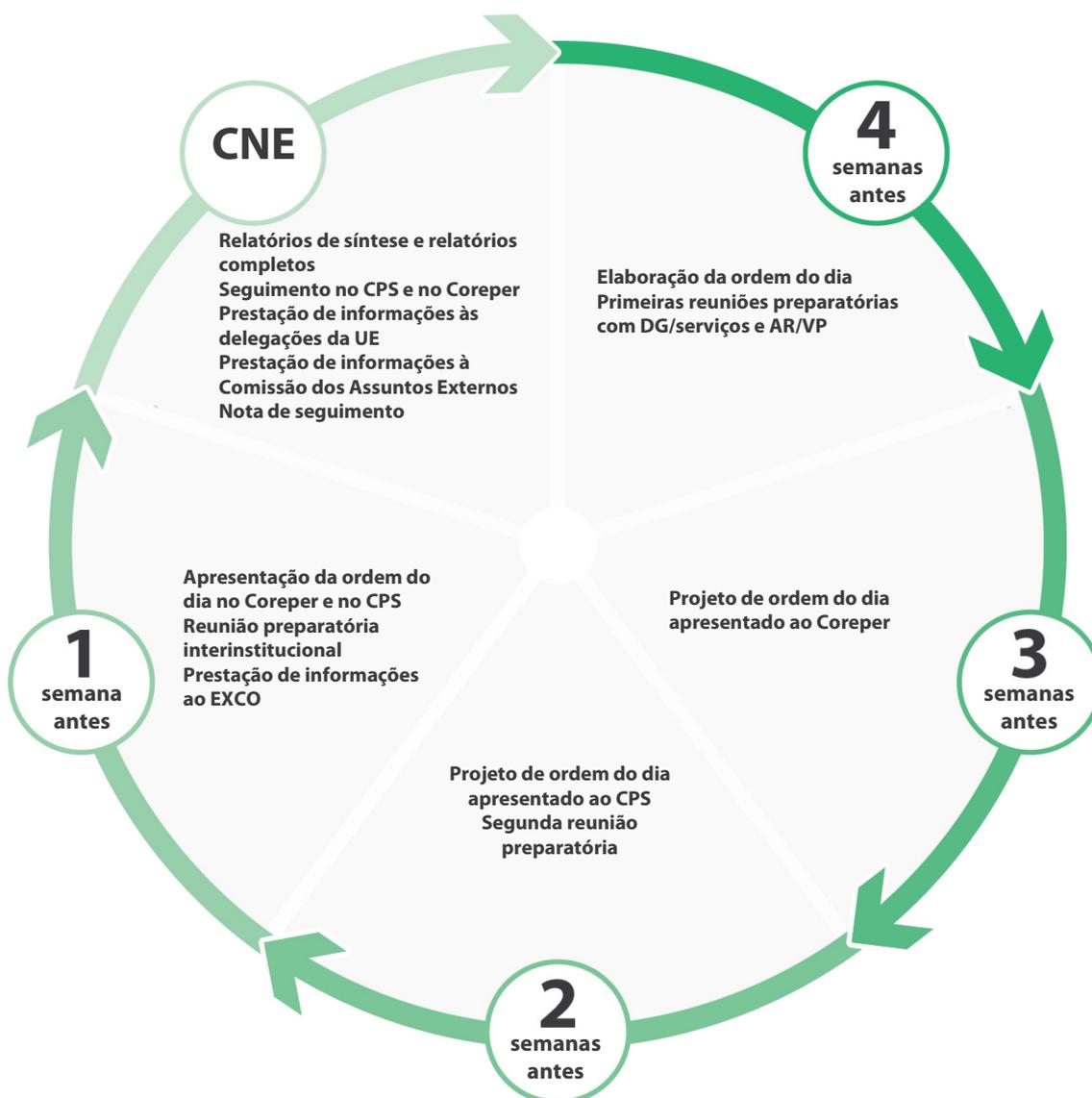
As reuniões do Conselho dos Negócios Estrangeiros são bem preparadas, mas carecem de uma ferramenta de informação comum

95 Uma vez que as reuniões do CNE são presididas pelo Alto Representante, o SEAE desempenha um papel central na sua preparação. As reuniões do CNE são preparadas com base no Regulamento Interno do Conselho, nas orientações do SEAE para a preparação das reuniões do CNE e nas modalidades de trabalho entre o SEAE e o gabinete do AR/VP.

96 A preparação das reuniões do CNE está a cargo da equipa da Divisão de Coordenação das Políticas do SEAE dedicada ao Conselho e segue um ciclo de quatro semanas (ver [figura 12](#)). O Tribunal constatou que esta equipa se coordenou de perto com o gabinete do AR/VP, os quadros superiores do SEAE e os serviços e divisões pertinentes. A coordenação com os Estados-Membros é assegurada pelo Coreper, pelos presidentes dos grupos de trabalho do Conselho e pelo Comité Político e de Segurança (CPS), cuja presidência e secretariado são assegurados pelo SEAE. Esta coordenação foi reforçada nos últimos anos, nomeadamente através da integração do pessoal das instâncias preparatórias do Conselho na Divisão de Coordenação das Políticas do SEAE. Os responsáveis destes dois órgãos, bem como o pessoal das equipas do Conselho, estão em contacto permanente com o Secretariado-Geral do Conselho, a Presidência e os Estados-Membros. Além disso, o chefe da Divisão de

Coordenação das Políticas do SEAE responde diretamente perante o Secretário-Geral Executivo do serviço.

Figura 12 – Preparação das reuniões do Conselho dos Negócios Estrangeiros



Fonte: TCE.

97 De acordo com as orientações, as delegações da UE podem contribuir para as reuniões do CNE e receber informações sobre os seus resultados. As visitas de auditoria do Tribunal confirmaram que as delegações forneciam contributos sempre que um tema relativo a uma determinada delegação da UE constava da ordem de trabalhos de uma reunião do CNE. A sede do SEAE realizou também reuniões por videoconferência com todas as delegações da UE interessadas para as informar sobre os resultados das reuniões do CNE.

98 Os documentos que o Tribunal recebeu mostram que foram solicitados contributos das várias divisões do SEAE pertinentes e que o calendário das reuniões do CNE foi, em geral, respeitado, o que indica uma boa coordenação no planeamento e na divisão de tarefas. Contudo, a coordenação do SEAE com a Comissão para a elaboração de documentos informativos é dificultada pela reduzida interoperabilidade das respetivas aplicações informativas. O SEAE não tem acesso à aplicação BASIS. Existe uma interface que permite fazer a ponte automaticamente entre as aplicações e-Brief e BASIS, mas funciona apenas para pedidos de informações provenientes do Secretariado-Geral da Comissão para a Presidente, os Vice-Presidentes ou o Secretário-Geral da Comissão. Por conseguinte, a elaboração de alguns documentos informativos provenientes de serviços da Comissão, ou em que estes estão envolvidos, é mais morosa, uma vez que tem de ser realizada através do intercâmbio de mensagens de correio eletrónico. O acesso a documentos informativos anteriores é limitado, já que não é possível encontrar todos na ferramenta informática específica.

99 Os grupos de trabalho do Conselho desempenham um papel importante na preparação das reuniões do CNE. Porém, nem sempre há tempo para coordenar os relatórios de todos os grupos de trabalho. Por exemplo, o Conselho e o SEAE disponibilizam relatórios comuns para o Grupo da África, mas não para o Grupo da Região dos Balcãs Ocidentais. A Comissão publica igualmente os seus próprios relatórios separados. Além disso, cada Estado-Membro apresenta um relatório, ou seja, são elaborados até 30 relatórios para uma única reunião de um grupo de trabalho.

Conclusões e recomendações

100 O Tribunal conclui que, na maior parte dos aspetos, a coordenação do SEAE é eficaz na sede do serviço, com as delegações da UE e com a Comissão e o Conselho, mas que existem algumas insuficiências ao nível da gestão das informações, do pessoal e dos relatórios.

101 Na sequência da avaliação interna iniciada em fevereiro de 2021 ao abrigo do projeto "EEAS@20", o SEAE tomou medidas para melhorar a sua estrutura interna e o seu funcionamento, com o objetivo de desempenhar mais eficazmente a sua função geopolítica através das delegações da UE. De modo geral, a análise do projeto "EEAS@20" prestou um contributo valioso para a deteção de domínios essenciais a melhorar. Contudo, não foi acompanhada de um plano de ação claro e com prioridades bem definidas, nem de um calendário de execução com vista a sensibilizar o pessoal para as alterações previstas ou futuras ou para a fundamentação subjacente (ver pontos [22](#) a [24](#)).

102 De modo geral, a coordenação na sede do SEAE funciona bem, graças à melhoria das orientações e modalidades de trabalho, que são atualizadas regularmente e apresentadas em páginas bem estruturadas na Intranet do SEAE. Realizam-se reuniões regulares, formais e informais, entre Direções-Gerais horizontais e temáticas e reuniões semanais dos quadros superiores, que incluem o gabinete do AR/VP (ver pontos [25](#) a [27](#)).

103 O Tribunal detetou vários domínios em que a gestão das informações não era adequada às finalidades, em especial no que se refere às ferramentas informáticas. Esta lacuna poderá levar a que informações importantes não sejam partilhadas de forma eficiente em toda a organização. O SEAE assinalou insuficiências e planeou melhorias. O Tribunal constatou que, à data da auditoria, não estavam disponíveis nem uma plataforma colaborativa, nem uma plataforma para gestão de conhecimentos. Observou também lacunas na função de pesquisa da plataforma para conservação de registos existente. A estratégia de gestão das informações do SEAE indicou as mesmas insuficiências. Além disso, o Tribunal constatou que a falta de listas de distribuição de correio eletrónico atualizadas centralmente para o envio de relatórios colocava dificuldades de coordenação (ver pontos [29](#) a [37](#)).

Recomendação 1 – Assegurar a execução da estratégia de gestão das informações

O SEAE deve assegurar que as suas plataformas colaborativa e de gestão de conhecimentos, bem como uma função de pesquisa institucional, se tornem plenamente operacionais e possibilitem uma comunicação simplificada no contexto da execução da sua estratégia de gestão das informações.

Prazo de execução: dezembro de 2025

104 O Tribunal constatou que os problemas relacionados com a utilização das ferramentas informáticas afetavam diretamente a coordenação entre as instituições e, por conseguinte, a eficiência e a eficácia das modalidades de trabalho. A utilização de sistemas e *software* separados é confusa, por exemplo, para o pessoal das delegações da UE, que tem constantemente de utilizar tanto as ferramentas da Comissão, como as do SEAE para o seu trabalho. As limitações de certas ferramentas informáticas em termos de segurança da comunicação afetam a sua utilização, em especial nas delegações da UE. Foi proposto um regulamento relativo à segurança das informações para ajudar a resolver a questão das classificações de segurança dos documentos (ver pontos [38](#) a [44](#)).

Recomendação 2 – Melhorar a segurança do intercâmbio de informações

O SEAE deve, em coordenação com a Comissão e o Conselho, quando adequado:

- a) procurar assegurar a interoperabilidade das suas ferramentas informáticas existentes para a comunicação e o intercâmbio seguros de documentos;
- b) aplicar uma classificação de segurança dos documentos normalizada nas diferentes organizações (sede do SEAE, delegações da UE, Comissão e Conselho).

Prazo de execução: dezembro de 2025 para a alínea a); em função da data de adoção da proposta legislativa para a alínea b)

105 O Tribunal conclui que o EUDEL é um fórum útil para a coordenação e que é apoiado por uma boa comunicação bilateral entre a sede do SEAE e as delegações da UE. Além disso, constatou que estes mantiveram uma comunicação frequente, tendo o pessoal das delegações comunicado que os funcionários estavam em contacto quase diário (ver pontos [46](#) a [49](#)).

106 O SEAE deu instruções claras às delegações da UE para elaborarem os seus documentos de planeamento e relatórios. No entanto, o Tribunal observou algumas lacunas em relação aos documentos de planeamento dos mandatos dos embaixadores, tais como a ocasional falta de cartas de missão e o atraso da sede do SEAE em fornecer instruções e documentos de importância crítica para a elaboração dos planos de gestão anuais, bem como a inexistência de retorno de informações após a apresentação dos PGA (ver pontos [50](#) a [56](#)).

107 O Tribunal constatou que as delegações da UE não receberam regularmente retorno de informações sobre os relatórios políticos, um dos seus principais produtos, embora estes tenham sido enviados, na sua maioria, em conformidade com as orientações e incidissem sobre temas pertinentes para o SEAE e a UE. Por outro lado, as diligências diplomáticas foram realizadas dentro do prazo, seguindo instruções claras da sede do SEAE. Este forneceu orientações para melhorar a interação política entre as delegações da UE e a sede. Muitas das sugestões constantes destas orientações corroboram as constatações do Tribunal, mas nem todas tinham sido seguidas e aplicadas à data da auditoria. No que diz respeito aos vários requisitos que as delegações da UE devem cumprir para elaboração de relatórios destinados à sede do SEAE e à Comissão, foi lançado um exercício de levantamento em setembro de 2022, mas este não foi exaustivo nem incluiu recomendações de simplificação (ver pontos [57](#) a [65](#)).

Recomendação 3 – Melhorar a interação entre a sede do SEAE e as delegações da UE

O SEAE deve tomar as seguintes medidas para melhorar a coordenação entre a sede do SEAE e as delegações da UE:

- a) assegurar que todos os embaixadores da UE recebam uma carta de missão no início do seu mandato;
- b) em conformidade com as orientações do Secretário-Geral Executivo, rever o calendário do envio de instruções para as delegações da UE sobre o preenchimento dos modelos dos seus planos anuais de gestão e assegurar que as delegações recebem sistematicamente retorno de informações sobre os PGA que apresentaram;
- c) garantir que, em conformidade com as orientações do Secretário-Geral Executivo, as delegações da UE apresentam relatórios políticos regulares e recebem retorno de informações e orientações por parte da sede.

Prazo de execução: dezembro de 2024

108 Foram criados dois grupos de alto nível para promover a cooperação entre o SEAE e a Comissão. O Grupo para a Coordenação Externa (EXCO), destinado à gestão corrente dos assuntos externos, funciona bem e ajuda os dois organismos a trabalharem melhor em conjunto. No entanto, o grupo dos Comissários responsável por Uma Europa mais Forte no Mundo, criado para proporcionar um fórum de orientação estratégica, não reúne desde 2021 e parece estar inativo (ver pontos [68](#) a [73](#)).

109 O SEAE estabeleceu procedimentos satisfatórios para acompanhar e participar nas consultas interserviços. Os coordenadores legislativos do SEAE têm acesso a uma ferramenta de gestão informática partilhada com a Comissão e verificam-na diariamente. Sempre que adequado, são fornecidos contributos em coordenação com as divisões competentes do SEAE (ver pontos [74](#) a [75](#)).

110 Existe uma combinação de diferentes tipos de pessoal na sede do SEAE e nas delegações da UE, incluindo pessoal destacado da Comissão. Todo o pessoal das delegações da UE está sujeito a uma rotação regular, refletindo a natureza do SEAE enquanto serviço diplomático. Estes fatores aumentam a importância de uma coordenação eficaz, a fim de unificar as delegações da UE. O âmbito crescente das políticas da UE e o facto de cada vez mais políticas terem uma dimensão externa

significam que as delegações da UE têm de ser capazes de se adaptar e fornecer conhecimentos especializados em matéria de políticas sempre que necessário. A avaliação do volume de trabalho do pessoal da Comissão nas delegações da UE revelou a necessidade de ajustamentos específicos dos níveis de pessoal. As visitas do Tribunal às delegações da União e o inquérito aos embaixadores da UE revelaram um padrão de uma relativa falta de pessoal nas secções política, de imprensa e de informação, das delegações (ver pontos 76 a 87).

Recomendação 4 – Facilitar o seguimento da avaliação de 2022 do volume de trabalho nas delegações da UE

O SEAE deve, em coordenação com a Comissão, facilitar o seguimento da avaliação de 2022 do volume de trabalho no respeitante à afetação de todo o pessoal nas delegações da UE. Este seguimento deve ser realizado no âmbito de uma reflexão estratégica mais ampla de alto nível sobre as delegações da UE, entre o SEAE e a Comissão. Ao fazê-lo, o SEAE deve ter em conta o princípio de que a afetação de recursos humanos às delegações da UE deve ser proporcional às necessidades das políticas e de cooperação.

Prazo de execução: dezembro de 2025

111 A coordenação com o Conselho Europeu está, em geral, bem estabelecida e rege-se por regras e orientações claras. No que diz respeito às reuniões e cimeiras específicas do Conselho Europeu, o Tribunal constatou que o SEAE seguiu o regulamento interno e as orientações relativas às boas práticas pertinentes (ver pontos 90 a 94).

112 O SEAE dispõe de procedimentos bem estabelecidos para preparar as reuniões do Conselho dos Negócios Estrangeiros e, de modo geral, respeita as diferentes etapas e o calendário. À semelhança dos preparativos para as reuniões e cimeiras do Conselho Europeu com países terceiros e organizações regionais, os preparativos para as reuniões do CNE implicam vários documentos informativos, que muitas vezes também exigem coordenação com a Comissão. A falta de uma ferramenta de informação comum reduz a eficiência e dificulta a posterior obtenção de informações, uma vez que alguns contributos não são fornecidos nas aplicações informativas (ver pontos 95 a 99).

Recomendação 5 – Melhorar a coordenação interinstitucional relativamente às ferramentas de informação para preparação das reuniões do Conselho dos Negócios Estrangeiros

O SEAE deve, em coordenação com a Comissão e o Conselho, adotar uma ferramenta de informação comum ou, na sua falta, procurar assegurar a interoperabilidade e o acesso recíproco às ferramentas institucionais existentes.

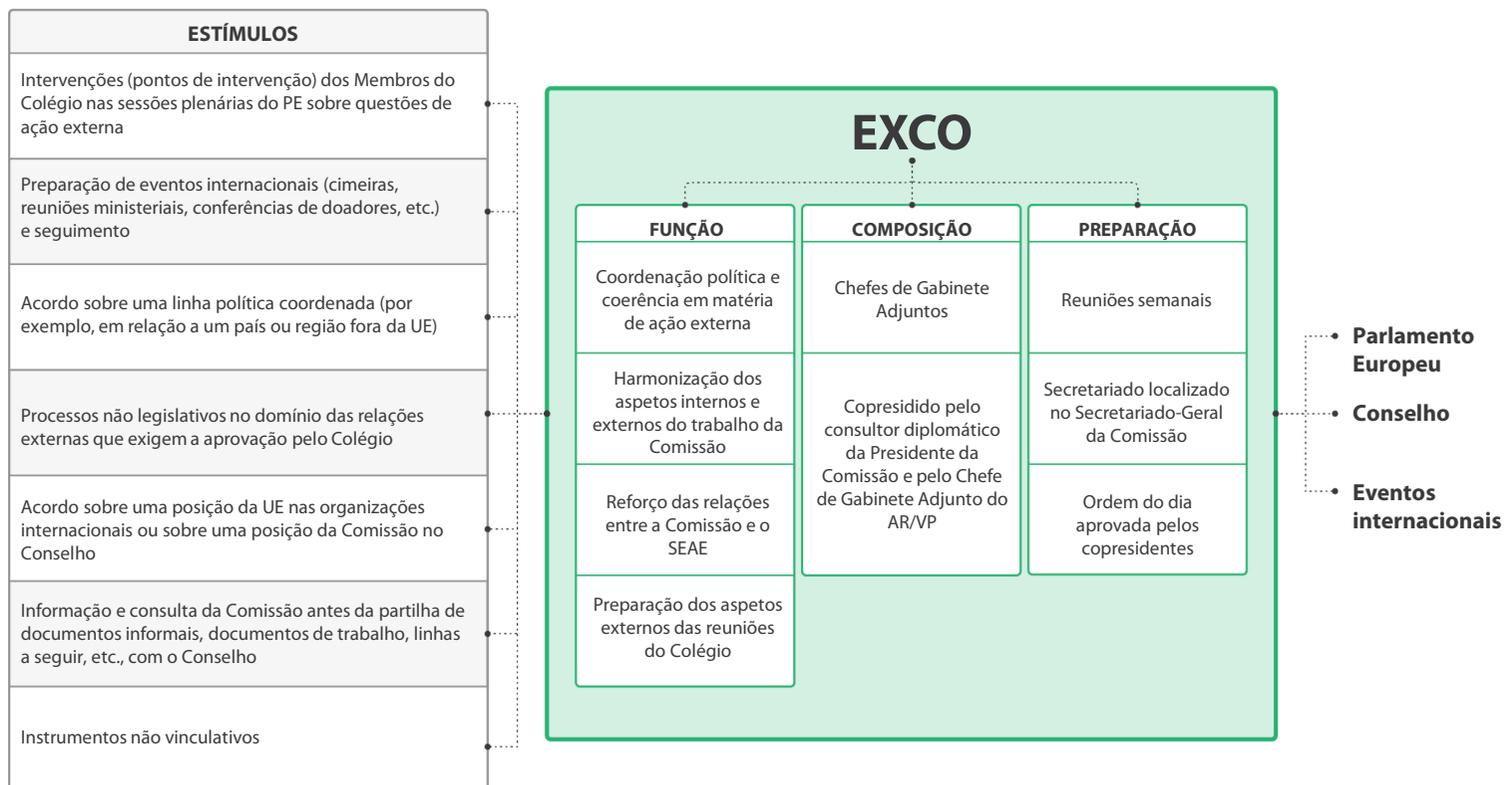
Prazo de execução: dezembro de 2025

O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Bettina Jakobsen, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 12 de dezembro de 2023.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexo II – Função e processo do EXCO



Fonte: TCE.

Siglas e acrónimos

AR/VP: Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança/Vice-Presidente da Comissão Europeia e Presidente do Conselho dos Negócios Estrangeiros

ARES: Sistema de Registos Avançados

BASIS: aplicação informativa da Comissão

CNE: Conselho dos Negócios Estrangeiros

Coreper: Comité de Representantes Permanentes dos Governos dos Estados-Membros junto da União Europeia

COREU: "*CORrespondance EUropéenne*", mensagens enviadas e recebidas através do sistema CORTESY.

CPS: Comité Político e de Segurança

DG: Direção-Geral da Comissão Europeia

DG BUDG: Direção-Geral do Orçamento

DG DEVCO: Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (a partir de 2021, DG INTPA)

DG ECHO: Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias

DG HR: Direção-Geral dos Recursos Humanos e da Segurança

DG INTPA: Direção-Geral das Parcerias Internacionais

DG NEAR: Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento

DG TRADE: Direção-Geral do Comércio

EXCO: Grupo para a Coordenação Externa

FPI: Serviço dos Instrumentos de Política Externa

PGA: plano de gestão anual

SAI: Serviço de Auditoria Interna da Comissão

SEAE: Serviço Europeu para a Ação Externa

Glossário

AGORA: ferramenta *online* utilizada para a colaboração pelas delegações da UE e as embaixadas dos Estados-Membros em países terceiros.

Comité Político e de Segurança: órgão do Conselho responsável pela política externa, de segurança e de defesa comuns da UE, que desempenha um papel de liderança na gestão de crises. É composto por embaixadores dos Estados-Membros junto da UE e presidido pelo SEAE.

Consulta interserviços: procedimento formal através do qual um serviço da Comissão solicita o parecer ou a opinião de outros serviços acerca de uma proposta. Este procedimento pode também envolver o SEAE.

Delegação da UE: representação diplomática da UE num país terceiro ou junto de uma organização internacional.

Diligência diplomática: representação diplomática formal, de um governo ou organização internacional junto de outro governo ou organização internacional, da sua posição, pontos de vista ou desejos oficiais sobre determinado tema.

EEAS@20: projeto de consulta interna sobre o futuro do SEAE, que utilizou grupos de trabalho para gerar ideias, detetar desafios e formular propostas de reforma.

Embaixador da UE: chefe de uma delegação da UE, cujas responsabilidades incluem assistir o Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Comissão no domínio das relações externas.

Informações classificadas da UE: qualquer informação ou material com uma classificação de segurança da UE, cuja divulgação não autorizada possa prejudicar os interesses da União ou de um ou mais Estados-Membros.

Quitação: decisão anual tomada pelo Parlamento Europeu que dá à Comissão a aprovação final pela forma como executou o orçamento.

Representante especial da UE: pessoa que promove as políticas e os interesses da União numa região ou num país específico e apoia o trabalho do Alto Representante da UE para os Negócios Estrangeiros.

RESTREINT UE/EU RESTRICTED: o mais baixo dos quatro níveis de informações classificadas da UE que se referem a informações e material cuja divulgação não autorizada possa prejudicar os interesses da União ou de um ou mais Estados-Membros.

Respostas do Serviço Europeu para a Ação Externa

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-02>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2024-02>

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria III – Ações externas, segurança e justiça, presidida pelo Membro do TCE Bettina Jakobsen. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Marek Opióła, com a colaboração de Kinga Wiśniewska-Danek, chefe de gabinete, e Bernard Witkos, assessor de gabinete; Michael Bain, responsável principal; Naiara Zabala Eguiraun, responsável de tarefa; Wayne Codd e Emmanuel-Douglas Hellinakis, auditores. Michael Pyper prestou assistência linguística e Giuliana Lucchese prestou assistência gráfica.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2024

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.

HTML	ISBN 978-92-849-1384-8	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/80929	QJ-AB-23-030-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1388-6	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/950814	QJ-AB-23-030-PT-N

O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) é o serviço diplomático da União Europeia. Trabalha em conjunto com as instituições da UE para executar a política externa e de segurança comum da União e também presta apoio ao Alto Representante para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (AR/VP).

A auditoria do Tribunal avaliou se a coordenação do SEAE, tanto ao nível interno como com a Comissão e o Conselho, é eficaz. Constatou que, em geral, é eficaz, permitindo que o SEAE apoie devidamente o AR/VP no cumprimento do seu mandato. Contudo, detetou algumas insuficiências ao nível da gestão das informações, do pessoal e da elaboração de relatórios.

O Tribunal recomenda que o SEAE execute integralmente a sua estratégia de gestão das informações e, juntamente com a Comissão e o Conselho, melhore as ferramentas de informação e a segurança do intercâmbio de informações. Além disso, o SEAE deve melhorar a interação com as delegações da UE nos domínios do planeamento, da elaboração de relatórios e do retorno de informações, bem como facilitar o seguimento da avaliação de 2022 do volume de trabalho nas delegações da União.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/contact
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors