RELATÓRIO ESPECIAL 27/2026 **PT**

Financiamento da UE para o desenvolvimento através da ONU e de organizações dos Estados-Membros

Parceria de confiança, mas com pouca atenção à prestação de contas e à relação custo-benefício



TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Índice

Pontos

01-16 | Principais mensagens 01

01-07 | Importância deste tema

08-16 | Conclusões e recomendações

17-01 | Observações do Tribunal em pormenor 02

17-33 | A Comissão não reavalia nem confirma regularmente a validade das avaliações por pilares

19-26 | As insuficiências na gestão interna das informações na Comissão colocam em causa a supervisão de que as avaliações por pilares se mantêm válidas

27-33 | A supervisão das avaliações por pilares pela Comissão carece de normalização em alguns domínios e baseia-se, em grande medida, nas declarações feitas pelas próprias entidades mandatadas

34-60 | O quadro contratual facilita a cooperação com as entidades mandatadas, mas também limita a capacidade da Comissão para assegurar a relação custo-benefício e a supervisão

36-47 | Embora os acordos-quadro estabeleçam uma base comum para a cooperação, as disposições contratuais restringem a supervisão da Comissão em relação à utilização dos fundos da UE

48-55 | Existem insuficiências na avaliação dos custos dos projetos e na recuperação de despesas inelegíveis pela Comissão

56-60 | Apesar dos esforços da Comissão, a seleção das entidades mandatadas é muitas vezes condicionada pelo reduzido número de potenciais parceiros

61-86 | A Comissão recorre amplamente às informações comunicadas pelas entidades mandatadas e não dispõe de uma visão global dos resultados alcançados com o financiamento

63-80 | A estratégia de acompanhamento da Comissão não apoia eficazmente a avaliação sistemática do desempenho dos projetos

81-86 | As lacunas nos dados sobre o desempenho impedem uma avaliação exaustiva dos resultados

Anexos

Anexo I – Sobre a auditoria

Anexo II – Avaliação do desempenho da gestão da Comissão relativamente aos projetos da amostra

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão

Cronologia

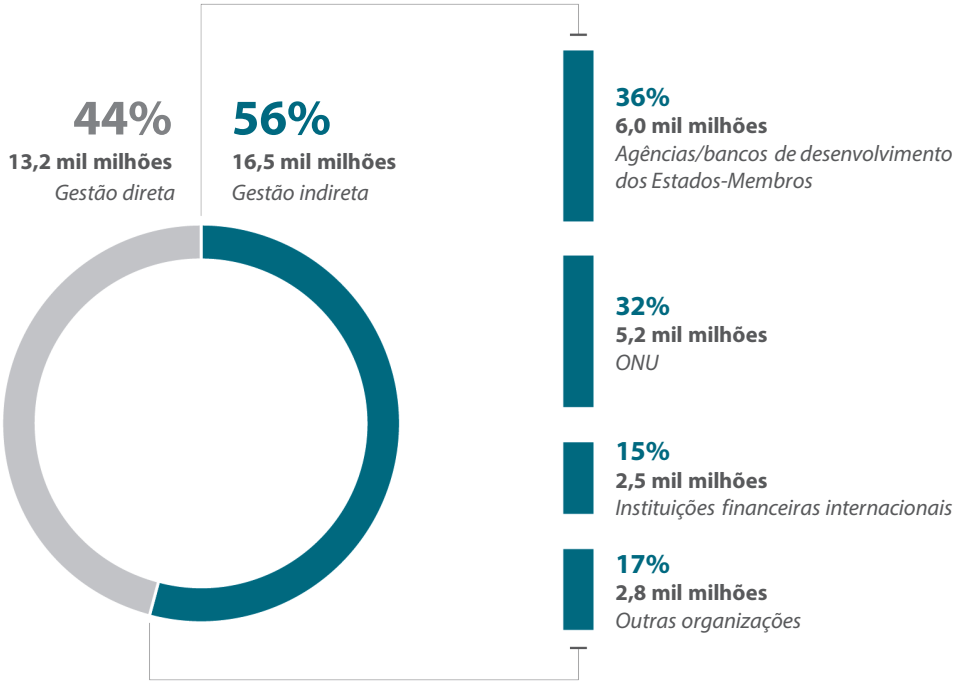
Equipa de auditoria

01 Principais mensagens

Importância deste tema

01 A União Europeia (UE) executa uma parte significativa dos seus projetos de desenvolvimento em regime de gestão indireta, mediante o qual confia a execução das ações que financia a parceiros ("entidades mandatadas") como a Organização das Nações Unidas (ONU), outras organizações internacionais e agências dos Estados-Membros (ver ***figura 1***). Este regime permite à Comissão tirar partido dos conhecimentos especializados e da capacidade operacional dos parceiros, bem como da sua presença no terreno, especialmente em contextos complexos ou frágeis. Consequentemente, as entidades mandatadas desempenham um papel central na execução do financiamento da UE para o desenvolvimento.

Figura 1 | Montantes contratados relacionados com ações para o desenvolvimento geridas pela Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA) no âmbito do quadro financeiro plurianual para 2021-2027 (em euros)



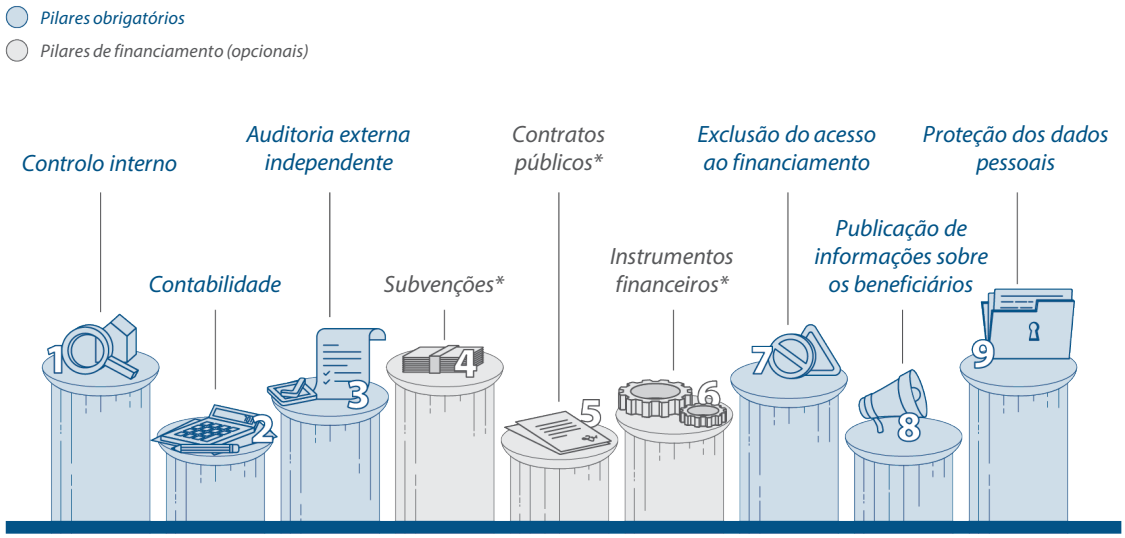
Fonte: TCE, com base nos dados do painel estatístico da DG INTPA (31.12.2025).

02 Embora a Comissão confie aos seus parceiros a execução dos projetos, continua a ser responsável perante o Parlamento Europeu e o Conselho pela correta utilização dos fundos da UE. Deve igualmente assegurar um nível de proteção dos interesses financeiros da União equivalente ao da gestão direta[1], regime em que ela própria gere os fundos.

[1] Regulamento Financeiro, artigo 157º, nº 3.

03 Para o efeito, antes de confiar fundos da UE a um parceiro, a Comissão avalia se os sistemas dessa entidade cumprem os requisitos da União em áreas fundamentais (designadas por "pilares"), como a contabilidade, o controlo interno e a comunicação de informações (ver ***figura 2***). As entidades que passem esta "avaliação por pilares" podem então executar ações financiadas pela UE em vários programas e domínios de intervenção. A avaliação por pilares é efetuada uma vez por entidade e só deve ser atualizada se houver alterações na entidade ou no quadro de avaliação por pilares que exijam uma reavaliação dos pilares existentes ou uma avaliação de novos pilares. Por conseguinte, a Comissão deve acompanhar a situação da entidade, para se assegurar de que a avaliação permanece válida e que a entidade pode continuar a executar ações.

Figura 2 | Avaliação por pilares – Pilares obrigatórios e pilares de financiamento



** O auditor externo avalia se a entidade mandatada aplica regras e procedimentos adequados para a concessão de financiamento proveniente de fundos da UE através de subvenções, contratação pública ou instrumentos financeiros (incluindo garantias orçamentais).*

Fonte: TCE, com base na Decisão 2019/C 191/02 da Comissão.

04 No intuito de estabelecer condições gerais para uma cooperação a longo prazo, a Comissão assinou acordos-quadro de parceria financeira com entidades mandatadas. Depois de uma entidade mandatada ter sido selecionada para executar um projeto, a Comissão assina com ela um contrato de projeto que comporta uma descrição das atividades planeadas, um orçamento que define os respetivos custos e um quadro lógico dos resultados esperados. A entidade deve informar regularmente a Comissão sobre os progressos realizados, procedendo esta ao reembolso dos custos suportados.

05 Apesar de confiar a execução a um parceiro, a Comissão deve realizar verificações suficientemente sólidas para corroborar os progressos comunicados pela entidade. Deve igualmente orientar a ação em caso de desvios, por exemplo solicitando uma missão de acompanhamento externa para determinar as causas do desempenho insuficiente e propor vias a seguir (ver ponto ***70***). Além disso, apresenta relatórios sobre os resultados consolidados alcançados com os fundos, o que exige que o quadro de comunicação de informações seja coerente.

06 Nas suas auditorias, o Tribunal examina frequentemente projetos executados em países parceiros por entidades avaliadas por pilares, principalmente organizações internacionais. Estes trabalhos de auditoria financeira e de conformidade revelam que uma parte significativa dos erros diz respeito a este tipo de operações[2]. Neste contexto, a presente auditoria examinou se a Comissão é eficaz na gestão do financiamento da UE para o desenvolvimento executado através de entidades mandatadas. Em especial, avaliou se a Comissão assegura que as avaliações por pilares se mantêm válidas, justifica a escolha das entidades mandatadas, acompanha adequadamente a execução dos projetos e comunica informações que demonstram a utilização e os resultados dos fundos da UE no âmbito das parcerias internacionais.

07 A percentagem de financiamento da União executado no regime de gestão indireta com entidades avaliadas por pilares é significativa (ver ***figura 1***) e transversal, abrangendo todos os setores temáticos. As entidades mandatadas continuam a ser importantes também no próximo quadro financeiro plurianual e estão claramente ligadas às escolhas estratégicas da Comissão, como a Estratégia Global Gateway e a abordagem Equipa Europa. Com o seu relatório, o Tribunal pretende contribuir para melhorar a eficácia do financiamento no presente e no futuro, reforçando a boa gestão financeira das ações da UE para o desenvolvimento. O ***anexo I*** apresenta mais informações de contexto e pormenores sobre o âmbito e método da auditoria.

[2] Relatório Anual sobre a execução do orçamento da UE relativo a 2024, ponto 9.14, e Relatório Anual sobre as atividades financiadas pelos nono, décimo e décimo primeiro Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) relativo a 2024, ponto 25.

Conclusões e recomendações

08 No âmbito da gestão indireta, a Comissão criou um quadro abrangente para gerir o financiamento da UE para o desenvolvimento executado através de entidades mandatadas. Embora o quadro reflita a necessidade de recorrer aos sistemas e à comunicação de informações dos parceiros, o Tribunal constatou que a prestação de contas e a relação custo-benefício não foram suficientemente tidas em conta e que o equilíbrio entre o recurso às entidades mandatadas e a supervisão da própria Comissão não é o melhor. O Tribunal detetou insuficiências na forma como a Comissão geriu as avaliações por pilares, nas disposições contratuais, na coerência das práticas de acompanhamento e na recolha e utilização das informações sobre os resultados.

09 Enquanto responsável pela gestão das avaliações por pilares e por assegurar que estas se mantêm válidas, a Comissão criou um sistema interno de partilha de informações – o fluxo de trabalho automatizado da avaliação por pilares. Este sistema visa fornecer ao pessoal da Comissão informações atualizadas no contexto da gestão de contratos com entidades avaliadas por pilares (ver pontos ***17*** a ***20***).

10 A avaliação do Tribunal a uma amostra de entidades detetou que, para várias delas, foram comunicados dados incorretos no fluxo de trabalho automatizado da avaliação por pilares. Os procedimentos de atualização e introdução de informações no sistema são morosos, o que afeta a atualidade dos dados. Além disso, as validações internas no sistema não impediram a ocorrência de erros manuais (ver pontos ***21*** a ***23***).

11 A supervisão contínua das avaliações por pilares por parte da Comissão é importante, já que estas podem ficar desatualizadas se os sistemas ou procedimentos da entidade sofrerem uma alteração substantiva (ou seja, uma alteração que possa colocar em causa a validade da avaliação por pilares). O Tribunal constatou que a supervisão das alterações pela Comissão se baseia principalmente nas declarações feitas pelas próprias entidades. Além disso, como o termo "alteração substantiva" é definido de forma vaga nas orientações da Comissão, alterações semelhantes podem merecer um tratamento diferente pelas direções-gerais e pelas entidades. Acresce que a Comissão não analisa o efeito cumulativo das alterações nem consolida as constatações provenientes de outros instrumentos de supervisão. Apesar de as alterações isoladas poderem parecer insignificantes, o seu efeito combinado ao longo do tempo pode tornar-se substantivo (ver pontos ***24*** a ***33***).

Recomendação 1

Assegurar a manutenção da validade das avaliações por pilares das entidades mandatadas

A Comissão deve:

a) melhorar a qualidade e a atualidade das informações constantes do fluxo de trabalho automatizado da avaliação por pilares, resolvendo as questões que afetam a qualidade dos dados e os atrasos na atualização das informações;

b) estabelecer um mecanismo baseado no risco para recolher e avaliar problemas sistémicos detetados (nomeadamente pelas verificações *ex post* ou auditorias realizadas), a fim de determinar se o seu efeito cumulativo tem impacto na manutenção da validade das avaliações por pilares das entidades mandatadas.

Prazo de execução: final de 2027

12 O Tribunal constatou que os acordos-quadro de parceria financeira assinados pela Comissão proporcionam uma base comum para a cooperação, mas a manutenção da sua pertinência ainda não foi avaliada, conforme previsto no Regulamento Financeiro[3]. Algumas disposições de longa data do acordo celebrado com a ONU restringem a supervisão da Comissão, nomeadamente a profundidade e o âmbito das verificações que pode realizar. Estas limitações prejudicam a garantia da Comissão sobre a utilização dos fundos da UE e, quando conjugadas com a aplicação do método nocional, reduzem a recuperação dos custos não elegíveis e a eficácia do quadro contratual (ver pontos ***34*** a ***39*** e ***53*** a ***54***).

[3] Regulamento Financeiro, artigo 131º, nº 1.

Recomendação 2

Encetar conversações e, se necessário, dar início à renegociação dos acordos com as organizações avaliadas por pilares

A Comissão deve encetar conversações e, se necessário, dar início à renegociação dos acordos celebrados com organizações avaliadas por pilares, caso estes contenham disposições que restrinjam a realização de controlos eficazes, como o Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo e o Entendimento Comum celebrados com a ONU.

Prazo de execução: final de 2027

13 O Tribunal constatou igualmente que o grau de pormenor dos contratos nem sempre é suficiente para avaliar se os projetos são concebidos de forma económica e eficiente. Apesar de os contratos definirem as atividades e os custos, muitas vezes não apresentam as informações de uma forma que permita relacionar claramente as despesas com o que deve ser realizado e obtido. Na ausência de orientações claras sobre o grau de pormenor dos documentos contratuais relativos às entidades mandatadas e de orientações estruturadas para o pessoal sobre o exame dos custos orçamentados antes da assinatura dos contratos, as avaliações da relação custo-benefício dependem, em grande medida, de critérios individuais e eventualmente de informações incompletas. Por conseguinte, as considerações relativas à relação custo-benefício têm pouco peso nas decisões sobre a seleção e a conceção dos projetos, num contexto em que a concorrência já é restringida pelo reduzido número de entidades de execução (ver pontos ***40*** a ***60***).

Recomendação 3

Dar mais relevo à relação custo-benefício nos contratos de parceria internacional celebrados com entidades mandatadas

A Comissão deve:

a) definir requisitos claros (por exemplo, no manual do contrato) para que a descrição da ação, o orçamento e o quadro lógico estejam articulados de forma coerente, com um grau de pormenor suficiente;

b) tomar medidas adequadas (por exemplo, dar orientações ao pessoal) para assegurar que essas informações de pormenor são utilizadas eficazmente na avaliação da relação custo-benefício dos projetos propostos, nomeadamente definindo os principais elementos de custo a avaliar, como o efeito cumulativo dos custos indiretos.

Prazo de execução: final de 2027

14 O Tribunal constatou que o método de acompanhamento da Comissão se baseia nas informações comunicadas pelas entidades mandatadas e que a capacidade desta para confirmar os progressos, os resultados e as despesas continua a ser reduzida. As práticas de acompanhamento variam em profundidade, frequência e incidência, e as orientações não proporcionam uma base coerente para o pessoal avaliar o desempenho ou a execução orçamental durante a realização dos projetos (ver pontos ***61*** a ***66***). Além disso, a Comissão não procede a avaliações de risco estruturadas para diferenciar a estratégia de acompanhamento em função da dimensão, complexidade ou perfil de risco dos projetos (ver pontos ***76*** a ***80***).

15 Estas insuficiências são agravadas pelo escasso número de visitas no local. A Comissão não definiu expectativas claras quanto ao âmbito do acompanhamento no terreno, pelo que a extensão das visitas depende de critérios individuais e de condicionalismos práticos. Consequentemente, a capacidade da Comissão para verificar a execução no local e reforçar a visibilidade da UE através da sua presença é variável (ver pontos ***67*** a ***75***).

Recomendação 4

Aplicar uma estratégia de acompanhamento baseada no risco que equilibre a supervisão da Comissão com o seu recurso às entidades mandatadas

A Comissão deve reforçar e clarificar as orientações existentes para o acompanhamento do desempenho das parcerias internacionais, especificando de que forma os controlos devem ser proporcionais à dimensão e ao perfil de risco da ação. As orientações devem exigir que o pessoal verifique os progressos dos projetos comunicados pelas entidades mandatadas, por exemplo solicitando informações adicionais sobre diferentes resultados com base numa amostra e realizando visitas no local.

Prazo de execução: final de 2027

16 Atualmente, a Comissão não dispõe dos dados de desempenho de que necessita para avaliar os resultados em toda a carteira de parcerias internacionais. Embora os documentos de programação estabeleçam objetivos e indicadores, estes elementos não são sistematicamente integrados em quadros lógicos ao nível dos projetos. A diversidade dos indicadores dos projetos impede uma consolidação significativa dos resultados e a ausência de ligações entre as despesas e os resultados impossibilita a avaliação da relação custo-benefício das ações. Por conseguinte, a Comissão não pode analisar exaustivamente os resultados nem determinar quais os canais de distribuição mais eficazes em termos de custos (ver pontos ***81*** a ***86***).

Recomendação 5

Permitir a agregação e a análise dos resultados alcançados com o financiamento através de parcerias internacionais

A Comissão deve:

a) reforçar a aplicação das orientações existentes que exigem que os indicadores comuns definidos ao nível da programação (incluindo os do quadro de resultados da Europa Global) sejam incorporados nos quadros lógicos dos projetos, para que se possam agregar os resultados dos diferentes projetos;

b) integrar as informações sobre as despesas e o desempenho nos relatórios sobre os projetos, permitindo uma avaliação da relação custo-benefício na globalidade.

Prazo de execução: final de 2027

02 Observações do Tribunal em pormenor

A Comissão não reavalia nem confirma regularmente a validade das avaliações por pilares

17 Depois de serem aprovadas numa avaliação por pilares (ver ***anexo I***, pontos ***06*** a ***11***), as entidades mandatadas ficam habilitadas a executar fundos da UE em regime de gestão indireta. No entanto, a Comissão deve supervisioná-las e assegurar que as avaliações por pilares permanecem válidas ao longo do tempo. É designada uma direção-geral para garantir o acompanhamento (a "DG responsável").

18 O Tribunal examinou se:

- a partilha interna de informações na Comissão e as ferramentas informáticas conexas permitem uma verificação adequada de que as avaliações por pilares se mantêm válidas;
- a Comissão criou procedimentos sólidos para assegurar que os sistemas das entidades mandatadas permanecem equivalentes aos que foram inicialmente avaliados e, por conseguinte, continuam a proporcionar um nível adequado de proteção dos interesses financeiros da UE.

As insuficiências na gestão interna das informações na Comissão colocam em causa a supervisão de que as avaliações por pilares se mantêm válidas

19 Dado que os contratos só devem ser assinados com entidades titulares de uma avaliação por pilares válida, as direções-gerais da Comissão verificam o estado dessa avaliação recorrendo a dados partilhados. Por isso, a existência de informações internas fiáveis é essencial para uma supervisão eficaz.

20 A ferramenta informática central da Comissão para armazenar informações a este respeito é o fluxo de trabalho automatizado da avaliação por pilares, um repositório que dá ao pessoal da Comissão informações atualizadas para a elaboração e gestão dos contratos.

21 A auditoria do Tribunal detetou que este repositório continha dados incorretos relativamente a 8 das 12 entidades mandatadas constantes da amostra (ver ***caixa 1***). Além disso, devido às limitações técnicas do sistema, as datas das avaliações não estavam corretas para nenhuma das 12 entidades.

Caixa 1

Exemplo de dados incorretos no repositório de informações da avaliação por pilares

No caso de uma entidade mandatada incluída na amostra do Tribunal, as informações apresentadas no fluxo de trabalho automatizado da avaliação por pilares eram inexatas:

— a data da avaliação foi registada automaticamente como sendo 1991, quando, na realidade, esta foi realizada em 2014;

— os resultados da avaliação de vários pilares foram incorretamente comunicados, havendo pilares com avaliação positiva que surgiam como não tendo sido avaliados e pilares com constatações de avaliação que surgiam como não tendo nenhuma;

— uma salvaguarda aplicada para atenuar uma constatação da avaliação por pilares surgia como ativa, apesar de já ter sido levantada.

Consequentemente, os serviços da Comissão que consultaram o repositório não obtiveram uma visão global correta e atualizada do estado da avaliação por pilares da entidade em causa.

22 O processo de introdução e atualização de informações neste repositório envolve várias etapas consecutivas. A DG responsável pela avaliação por pilares em questão introduz os dados. A Direção-Geral do Orçamento (DG BUDG) deve validá-los e o processo regressa à DG responsável para a etapa seguinte. Estas validações intercalares funcionam como uma verificação interna, mas não existem prazos para a conclusão de cada etapa e, tal como observado na amostra do Tribunal (ver ***caixa 1***), não evitaram erros manuais. Como pode decorrer muito tempo até as informações serem atualizadas na ferramenta, os dados aí existentes podem não refletir alterações recentes nas avaliações por pilares das entidades.

23 Ao avaliar os direitos de acesso e validação no repositório, o Tribunal constatou que o acesso não está circunscrito àqueles que dele necessitam, que os utilizadores têm direitos mais amplos do que o exigido e que os registos de atividades não são exatos (ver ***caixa 2***).

Caixa 2

Insuficiências na gestão dos direitos de acesso ao repositório e na validação das informações relativas à avaliação por pilares

O Tribunal baseou o seu trabalho nas normas de segurança aplicáveis a todos os sistemas de informação da Comissão e, especificamente, na norma de segurança informática. As suas observações mostram que a gestão dos direitos de acesso ao repositório não cumpre os requisitos da norma.

1) Foi concedido a dois utilizadores acesso a todos os grupos e perfis do repositório. Apesar de a Comissão ter indicado que este acesso era necessário para atividades específicas de validação, privilégios tão alargados podem restringir a eficácia dos controlos da separação de funções, pois permitem ao mesmo utilizador desempenhar funções que deveriam ser atribuídas a perfis distintos.

2) Cinco utilizadores tiveram acesso ao sistema sem que a Comissão apresentasse uma justificação operacional válida e especificasse a finalidade ou finalidades para as quais necessitavam das informações. O acesso só deve ser concedido com base numa aplicação rigorosa e meticulosa do princípio da "necessidade de tomar conhecimento".

3) O sistema não conserva registos da atividade dos utilizadores que permitam verificar claramente quem realizou cada ação, o que reduz a possibilidade de rastrear essas ações e investigar incidentes. Embora sejam geradas e registadas automaticamente entradas adicionais no âmbito do fluxo de trabalho, este procedimento pode comprometer a fiabilidade da pista de auditoria. Assim, não são respeitadas as regras de segurança, que exigem que os sistemas efetuem registos suficientes e fiáveis das atividades dos utilizadores, a fim de assegurar a responsabilização e um controlo eficaz.

24 O Tribunal detetou igualmente limitações na forma como as informações comunicadas pelas entidades mandatadas sobre as potenciais alterações substantivas são partilhadas entre os serviços da Comissão. Uma alteração substantiva é qualquer alteração dos sistemas, regras ou procedimentos de uma entidade que possa colocar em causa a validade da sua avaliação por pilares. Até a DG responsável ter concluído a avaliação da alteração, processo que pode demorar meses, não existe qualquer indicação no repositório que informe o pessoal ou as outras DG de que os sistemas dessa entidade estão a ser reavaliados.

25 Além disso, o repositório foi concebido para a partilha de informações e não como instrumento de acompanhamento, pelo que não proporciona o grau de exatidão e de pormenor ou as funções analíticas que um acompanhamento abrangente exige. Assim, as direções-gerais têm de manter ficheiros de acompanhamento paralelos para as entidades avaliadas por pilares pelas quais são responsáveis.

26 No seu conjunto, as observações do Tribunal mostram que, embora o repositório constitua um passo importante no sentido de centralizar as informações sobre as entidades avaliadas por pilares, ainda não funciona como uma fonte de dados completa e atualizada para todos os serviços envolvidos.

A supervisão das avaliações por pilares pela Comissão carece de normalização em alguns domínios e baseia-se, em grande medida, nas declarações feitas pelas próprias entidades mandatadas

27 A supervisão das avaliações por pilares realizada pela Comissão é particularmente importante, já que estas podem ficar desatualizadas em caso de alteração dos sistemas ou procedimentos das entidades. Se for assinalada uma alteração substantiva (ver ponto ***24***), é necessária uma reavaliação total ou parcial. No que respeita aos pilares principais 1 a 3 (controlos internos, contabilidade e auditoria externa), a Comissão continua a basear-se, em grande medida, em avaliações realizadas há mais de uma década: na amostra do Tribunal, a avaliação destes pilares remontava a 2016 ou antes em 7 das 12 entidades.

28 O quadro de acompanhamento da avaliação por pilares é definido nas orientações emitidas pela DG BUDG e aplicadas pelas DG responsáveis. Estas orientações proporcionam uma base estruturada para acompanhar a manutenção da validade das referidas avaliações e clarificam as principais competências dos serviços em causa. Porém, deixam margem para interpretação sobre o que constitui uma alteração substantiva.

29 Na prática, a supervisão das alterações substantivas pela Comissão depende da declaração, por parte das próprias entidades mandatadas, das alterações que consideram como tal. O Tribunal constatou que apenas 6 das 12 entidades incluídas na sua amostra tinham comunicado potenciais alterações substantivas nos últimos 10 anos (na sua maioria tinham indicado apenas uma). Dada a dimensão e a complexidade destas organizações, o reduzido número de notificações aponta para o risco de não serem comunicadas todas as alterações pertinentes. Também não há consequências para as entidades que não o fazem.
A *caixa 3* apresenta um exemplo de uma alteração que não foi comunicada pela entidade em causa.

Caixa 3

Alteração substantiva não comunicada

Relativamente a uma das entidades incluídas na amostra, o Tribunal detetou uma potencial alteração substantiva durante os seus trabalhos no âmbito da Declaração de Fiabilidade relativa a 2023. A alteração dizia respeito à substituição total do sistema da entidade utilizado para gerir áreas como os recursos humanos, as finanças ou os projetos.

Esta alteração do sistema poderá afetar tanto o pilar 1 (sistemas de controlo interno) como o pilar 2 (sistema contabilístico) da avaliação por pilares da entidade.
A alteração foi plenamente aplicada em janeiro de 2023 e, em dezembro do mesmo ano, ainda não tinha sido comunicada pela entidade mandatada ou detetada pela Comissão.

30 O conceito de "alteração substantiva" (ver ponto *24*) é definido apenas de forma vaga nas orientações. Esta indefinição confere às DG responsáveis flexibilidade na avaliação das alterações comunicadas, mas também permite interpretações divergentes consoante as direções-gerais e as entidades mandatadas. Quando uma DG responsável conclui que uma alteração comunicada não é substantiva, nem a DG BUDG nem as outras direções-gerais são informadas do relatório ou da fundamentação subjacente a esta conclusão. Na ausência de orientações mais específicas sobre os tipos de alterações suscetíveis de colocar em causa a validade da avaliação por pilares (tanto para as direções-gerais da Comissão como para as entidades mandatadas), alterações semelhantes podem ser tratadas de forma diferente e acontecimentos com um impacto potencial podem não ser levados ao conhecimento da Comissão.

31 Além disso, a Comissão não analisa sistematicamente o efeito cumulativo das alterações comunicadas. Também não consolida as constatações recorrentes assinaladas por outros instrumentos de supervisão, como as auditorias (incluindo as do Tribunal) e as verificações internas da Comissão. Na ausência de uma visão consolidada, a Comissão não pode reconhecer em que situações o ambiente de controlo global de uma entidade evoluiu de tal forma que exige uma reavaliação.

32 O ***anexo II*** apresenta a avaliação do Tribunal sobre a forma como a Comissão geriu a manutenção da validade das avaliações por pilares relativamente às 12 entidades incluídas na amostra. O Tribunal concluiu que o acompanhamento da Comissão foi satisfatório em relação a cinco entidades, teve algumas insuficiências em seis outras e foi insatisfatório numa.

33 As insuficiências acima descritas aumentam o risco de a Comissão não dispor de uma visão abrangente da evolução dos sistemas das entidades ao longo do tempo e de as avaliações por pilares poderem não refletir plenamente os atuais ambientes de controlo das mesmas.

O quadro contratual facilita a cooperação com as entidades mandatadas, mas também limita a capacidade da Comissão para assegurar a relação custo-benefício e a supervisão

34 A Comissão celebrou acordos-quadro de parceria financeira com a ONU[4] e as organizações dos Estados-Membros[5] para definir uma base de cooperação a longo prazo. Estes acordos estabelecem as condições gerais aplicáveis à celebração dos contratos ao nível dos projetos (ver ***anexo I***, pontos ***12*** a ***14***). Para cada projeto, a Comissão recorre a um modelo de contrato que estabelece as condições gerais, as alternativas de condições especiais e uma lista de anexos a incluir.

[4] *Financial and Administrative Framework Agreement* e *Common Understanding*.

[5] O acordo-quadro de parceria financeira celebrado entre a Comissão e as agências/bancos de desenvolvimento dos Estados-Membros da UE não está disponível *online*.

35 Na presente secção, o Tribunal examinou se:

- o quadro contratual proporciona a base para a Comissão desempenhar a sua competência de assegurar que os fundos da UE são utilizados corretamente;
- a Comissão deu um relevo suficiente à relação custo-benefício nos contratos que celebrou com as entidades mandatadas;
- a Comissão assegurou que a seleção das entidades mandatadas que executam os projetos era justificada e transparente.

Embora os acordos-quadro estabeleçam uma base comum para a cooperação, as disposições contratuais restringem a supervisão da Comissão em relação à utilização dos fundos da UE

36 A existência de um quadro contratual estruturado, constituído pelos acordos-quadro de parceria financeira e pelo modelo de contrato ao nível dos projetos, proporciona à Comissão uma base clara para colaborar com as entidades mandatadas em regime de gestão indireta. Estes documentos estabelecem regras comuns, definem as principais competências e fixam os procedimentos que regem a cooperação. Deste modo, conferem previsibilidade a ambas as partes, facilitam a comparação entre intervenções e reduzem a necessidade de negociar as condições de base de cada novo projeto.

37 O Regulamento Financeiro[6] exige que os acordos-quadro de parceria financeira sejam revistos pelo menos uma vez em cada quadro financeiro plurianual (QFP). Contudo, apesar da importância estratégica destes acordos, o Tribunal constatou que, desde que foram assinados, a Comissão não avaliou formalmente o seu valor acrescentado nem se continuavam a ser pertinentes.

38 O acordo-quadro de parceria financeira que a Comissão assinou com a ONU e o documento que o acompanha comportam disposições que limitam a capacidade da Comissão para exercer eficazmente as suas funções de acompanhamento e supervisão. Este acordo não permite que a Comissão realize auditorias aos projetos para obter garantias de que os custos dos projetos comunicados estão isentos de erros materiais. Em vez disso, baseia-se em verificações das despesas, cuja natureza, extensão e amostragem são, em grande medida, predefinidas.

---

[6] Artigo 131º, nº 1.

39 Por exemplo, a amostragem está restringida a um máximo de 40 operações e não pode ser superior a 20% dos custos comunicados. Quando os projetos incluem subcontratação, apenas podem ser selecionados cinco elementos de despesa por parceiro subcontratado, não podendo o número total destes elementos exceder 20 unidades. Estas restrições aplicam-se independentemente da dimensão ou complexidade da ação. Pelo contrário, num trabalho de auditoria, o auditor determina a amostra (tanto em termos de composição como de dimensão) com base no risco e no juízo profissional e realiza testes suficientes para obter provas que sustentem uma opinião sobre os custos totais comunicados.

40 Ao nível dos projetos, a Comissão assina um contrato com uma entidade mandatada para a execução da ação. Apesar de as condições gerais serem normalizadas, as entidades avaliadas por pilares podem utilizar os seus próprios modelos para descrever a ação, o orçamento e o quadro de resultados, desde que estes modelos tenham o pormenor suficiente.

41 Como a Comissão não definiu requisitos mínimos para os anexos do contrato ao nível dos projetos, o grau de pormenor deve ser negociado separadamente em cada caso. Em última análise, é a pessoa que assina o contrato que decide o que é considerado informação suficiente quando confia a uma entidade a execução de fundos da UE. Esta situação está relacionada com a estrutura de gestão descentralizada da Comissão, em que os contratos são assinados pelo gestor orçamental subdelegado de cada delegação da União, que assume a responsabilidade operacional e financeira pelos contratos sob a sua alçada.

42 O Tribunal constatou que a negociação individual de cada contrato exige um esforço substancial por parte da Comissão. Dois elementos são particularmente importantes: o grau de pormenor do orçamento (granularidade) e a medida em que os custos podem ser associados às atividades e aos resultados esperados.

43 Os modelos de orçamento que as entidades mandatadas utilizam podem conter poucos pormenores sobre os custos ou não permitir a associação destes a atividades ou indicadores específicos (ver exemplos na ***caixa 4***). Se a Comissão aceitar um orçamento com pormenor insuficiente na fase de negociação da ação, este será igualmente utilizado como base para a apresentação de relatórios sobre os projetos, o que poderá restringir o acompanhamento da Comissão numa fase posterior.

Caixa 4

Exemplos de informações orçamentais reduzidas num contrato

Na sua amostra, o Tribunal encontrou projetos cujos contratos apresentavam diferentes níveis de pormenor. Mencionam-se dois exemplos em seguida.

Num projeto de infraestruturas no Uganda, a UE financiou a expansão e reabilitação de uma rede de abastecimento de água. O projeto tinha um orçamento por atividades constituído por seis rubricas orçamentais, nenhuma das quais contendo uma repartição dos custos subjacentes. Por exemplo, a reabilitação de uma rede de abastecimento de água existente surgia como uma única rubrica, sem mais pormenores. Ao mesmo tempo, o projeto comunicará as despesas com base nos custos reais e não nas realizações. Dado que não houve uma repartição dos custos por atividade, a capacidade da Comissão para avaliar a razoabilidade das despesas comunicadas encontra-se limitada.

Num projeto de nutrição na Costa do Marfim, que apoia a criação de um painel centralizado de dados sobre nutrição e o reforço das capacidades governamentais, o orçamento tinha mais de 38 rubricas orçamentais. Todavia, não dava pormenores sobre o custo de cada atividade. As rubricas orçamentais eram apresentadas por categoria, como pessoal, mobiliário de escritório, consultores e viagens. Não foi possível avaliar o custo total da criação do painel ou o montante gasto em atividades de reforço das capacidades.

44 O Tribunal observou um exemplo de boas práticas de combinação de orçamentos baseados nos custos com orçamentos por atividades e de associação dos resultados esperados a atividades individuais. Desta forma, fica mais clara a ligação entre as atividades, os custos e os resultados (ver ***caixa 5***).

Caixa 5

Ligação entre as atividades, os custos e os resultados ao nível dos projetos

Num dos projetos da amostra, o Tribunal realizou uma visita no local a um centro de acolhimento de refugiados no Uganda. O projeto foi dividido em diferentes atividades, como a reabilitação de instalações de acolhimento, a construção de uma represa em betão, a concessão de bolsas de estudo e a disponibilização de fogões eficientes do ponto de vista energético.

A descrição da ação dava pormenores sobre o teor de cada atividade e o calendário de execução.

O orçamento da ação foi repartido por atividades, o que permitiu ao pessoal da Comissão conhecer os custos específicos de cada uma e o montante das despesas suportadas. Os custos administrativos com pessoal, como pessoal técnico e gestores de projetos, constavam de uma secção separada por categorias.

O quadro lógico apresentava a relação entre as realizações e as atividades, mostrando o impacto direto de cada atividade e a forma como as realizações contribuem para os objetivos globais do projeto.

A mesma estrutura foi utilizada nos relatórios descritivos e financeiros anuais apresentados à Comissão, facilitando assim a supervisão.

45 O Tribunal avaliou se o grau de pormenor dos documentos contratuais relativos aos 14 projetos incluídos na amostra era suficiente para que a Comissão pudesse associar os custos às atividades e aos resultados e, por conseguinte, efetuar também um acompanhamento adequado (ver ***anexo II***). O Tribunal concluiu que o nível de pormenor era satisfatório em quatro projetos, mas insuficiente em 10 outros.

46 Em 2025, a Comissão iniciou uma abordagem-piloto de negociação de um modelo de orçamento normalizado com uma entidade mandatada, que continha o nível de estrutura e pormenor necessário e aceitável por ambas. O modelo de orçamento acordado pode então ser utilizado uniformemente em todos os projetos executados pela entidade em questão. O êxito desta boa prática demonstra que é possível criar estruturas orçamentais mais claras e homogéneas.

47 De modo geral, o quadro proporciona uma base estável para a cooperação com as entidades mandatadas. No entanto, as limitações detetadas pelo Tribunal restringem a capacidade da Comissão para obter informações e garantias suficientes sobre os custos, as atividades e os resultados, o que afeta a sua capacidade de supervisionar a execução.

Existem insuficiências na avaliação dos custos dos projetos e na recuperação de despesas inelegíveis pela Comissão

48 O Regulamento Financeiro[7] exige que os fundos da UE executados por entidades mandatadas respeitem os princípios da boa gestão financeira, incluindo a economia e a eficiência. Neste contexto, a Comissão revê os orçamentos e as atividades propostos pelas entidades antes de assinar o contrato. Esta revisão, bem como o acompanhamento da Comissão durante a execução, são passos fundamentais para assegurar que os recursos são utilizados em conformidade com estes princípios.

Falta de práticas normalizadas para avaliar a relação custo-benefício antes da assinatura de um contrato

49 Nos casos em que os documentos contratuais não estabelecem uma ligação clara entre as atividades, os custos e os resultados (ver pontos ***41*** a ***44***), a capacidade da Comissão para avaliar se um projeto proporciona uma boa relação custo-benefício é significativamente reduzida. O pessoal negoceia o nível de pormenor durante a elaboração dos contratos, mas o Tribunal constatou que a Comissão não estabeleceu orientações claras ou práticas normalizadas para avaliar a relação custo-benefício antes da sua assinatura. As instruções internas não explicam de que forma o pessoal deve avaliar se os custos propostos são razoáveis e justificados em relação ao que se espera que o projeto produza. Além disso, também não existem ferramentas práticas para examinar os orçamentos propostos, tais como parâmetros de referência, intervalos de custos de referência ou métodos para a realização de comparações de custos.

50 Apesar de ser difícil estabelecer parâmetros de referência precisos para as ações de desenvolvimento executadas em contextos nacionais variados, as orientações existentes são pouco específicas quanto aos aspetos do orçamento que devem ser examinados. Consequentemente, as avaliações de custos dependem em grande medida do juízo profissional de cada membro do pessoal, o que conduz a variações na profundidade e na natureza da revisão orçamental.

[7] Artigo 157º.

Ênfase insuficiente na limitação dos custos indiretos dos projetos

51 As entidades têm direito a uma remuneração que pode chegar a 7% dos custos diretos elegíveis do projeto[8] e que é paga para além dos custos diretos da ação, tais como vencimentos do pessoal, equipamento e outras despesas específicas. Embora os 7% estejam fixados como limite máximo, a Comissão não indica claramente nas suas orientações se espera que o pessoal negoceie a taxa de remuneração dos custos indiretos quando da elaboração dos contratos. Na prática, as entidades mandatadas solicitam sistematicamente a taxa máxima permitida pelo modelo de contrato de cada projeto e, de modo geral, a Comissão aceita-a sem provas documentais. Este padrão reflete-se na amostra do Tribunal: dos 12 projetos em que a remuneração foi definida como percentagem, 11 aplicaram uma taxa de custos indiretos de 7% e outro uma taxa de 6,5%.

52 Além disso, as condições contratuais dos projetos permitem que os custos indiretos dos parceiros subcontratados sejam imputados como custos diretos da ação[9]. Deste modo, criam-se sucessivas camadas de custos indiretos, diminuindo a percentagem de financiamento que chega aos beneficiários finais. O Tribunal encontrou tais práticas durante as suas auditorias de resultados[10]. No Relatório Anual relativo a 2024, observou[11] que os custos indiretos de um parceiro subcontratado aumentaram significativamente a taxa total de custos indiretos (ver ***caixa 6***).

---

[8] *Contribution Agreement Manual* (outubro de 2025), artigo 16º, nº 4.

[9] Ibid., artigo 16º, nº 3.

[10] Ver, por exemplo, o Relatório Especial 21/2023, *Iniciativa Spotlight para eliminar a violência contra as mulheres e as raparigas*, e o Relatório Especial 18/2024, *Apoio financeiro da UE aos sistemas de saúde em países parceiros selecionados*.

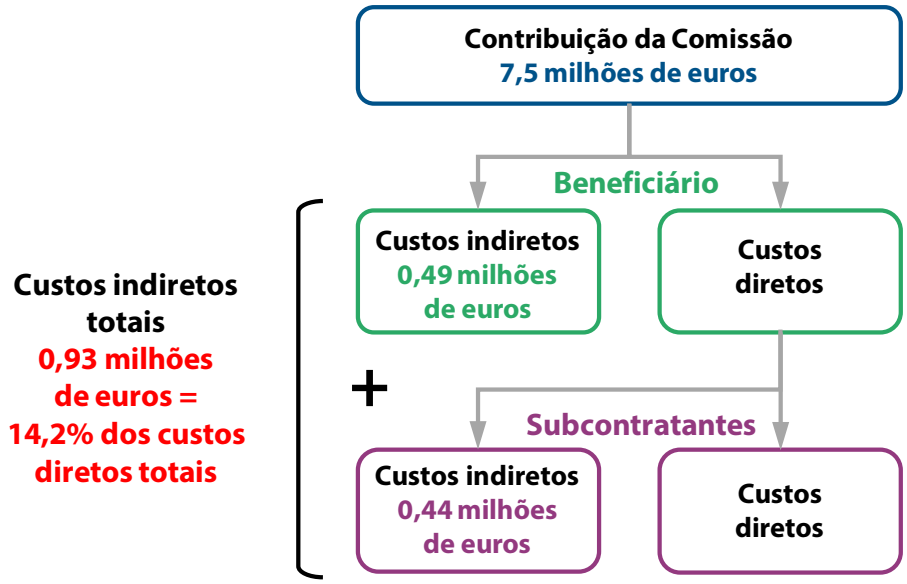
[11] Relatório Anual relativo a 2024, caixa 9.1.

Caixa 6

O efeito de cascata nos custos aumenta os custos indiretos

No âmbito da Declaração de Fiabilidade, o Tribunal auditou um relatório financeiro relativo a um projeto executado por uma entidade mandatada. O contrato previa uma taxa máxima de custos indiretos de 6,95% dos custos diretos.

Contudo, o Tribunal detetou que os custos indiretos foram declarados "em cascata". A entidade mandatada subcontratou a execução do projeto a outras organizações e incluiu os custos indiretos dessas organizações na sua declaração de custos diretos. Em resultado, imputou ao projeto custos indiretos num total de 14,2% dos custos diretos.



Fonte: Relatório Anual relativo a 2024, caixa 9.1.

A aplicação da abordagem nocional limita a capacidade da Comissão para recuperar custos inelegíveis

53 O Regulamento Financeiro[12] permite a utilização da "abordagem nocional" nas ações financiadas conjuntamente, em que os fundos da UE são agrupados com os de outros doadores e não são afetados a despesas específicas. Por conseguinte, considera-se que os requisitos de elegibilidade dos custos da União são cumpridos se houver financiamento suficiente dos outros doadores para cobrir os custos que não são elegíveis ao abrigo das regras da UE.

[12] Artigo 157º, nº 6.

54 Deste modo, a aplicação da abordagem nocional simplifica a participação da UE em ações com vários doadores. Na prática, porém, pode limitar significativamente a recuperação de despesas não elegíveis. Segundo as orientações da Comissão[13], os erros detetados não dão origem à recuperação de fundos da União quando o seu montante total não excede as contribuições dos outros doadores, desde que estes suportem os custos em causa. Esta abordagem aplica-se independentemente da parte da UE no financiamento da ação, podendo o outro doador ser também a própria entidade. O efeito é exacerbado pelas pequenas dimensões das amostras utilizadas na verificação das despesas (ver pontos ***38*** a ***39***), que reduzem a capacidade da Comissão para detetar custos inelegíveis e resultam na deteção de um valor mais baixo de erros. A ***caixa 7*** apresenta um exemplo de aplicação da abordagem nocional que impede a Comissão de recuperar fundos da UE.

Caixa 7

A aplicação da abordagem nocional levou a que os custos inelegíveis não fossem recuperados

Na amostra do Tribunal, um projeto executado por uma entidade mandatada começou por ser integralmente financiado pela UE. Mais tarde, foi convertido num projeto nominalmente com vários doadores, acrescentando uma contribuição de 1% da própria entidade mandatada. Assim, o projeto foi tratado como financiado conjuntamente, apesar de a contribuição de países terceiros ser residual. No final da ação, quando os controlos assinalaram despesas inelegíveis, a Comissão aplicou a abordagem nocional e deduziu a contribuição própria da entidade mandatada do montante a recuperar. Consequentemente, a maioria dos custos inelegíveis não foi recuperada.

55 De modo geral, as práticas atuais da Comissão não garantem plenamente que os acordos com as entidades mandatadas asseguram uma boa relação custo-benefício, podendo assim pôr em causa uma utilização económica e eficiente dos fundos da UE.

[13] *Contribution Agreement Manual* (outubro de 2025), "*Definitions*" e artigo 17º, nº 1.

Apesar dos esforços da Comissão, a seleção das entidades mandatadas é muitas vezes condicionada pelo reduzido número de potenciais parceiros

56 A Comissão seleciona as entidades mandatadas num ambiente complexo, condicionado por fatores externos e pelas prioridades políticas. Em muitos países, apenas um número restrito de organizações tem mandato, presença no terreno ou capacidade para executar ações financiadas pela UE. As orientações estratégicas (como a preferência por parceiros de execução dos Estados-Membros da UE[14] no âmbito da Equipa Europa) influenciam também a escolha dos parceiros. Consequentemente, a margem de que a Comissão dispõe para comparar vários candidatos varia significativamente consoante as regiões e os setores.

57 A Comissão estabeleceu orientações claras para apoiar o processo de seleção, exigindo que o pessoal documente a fundamentação para a seleção de uma entidade mandatada e avalie o seu valor acrescentado em comparação com as alternativas. O exame do Tribunal a 14 projetos (ver ***anexo II***) detetou que a documentação era satisfatória em 10 projetos e que outro continha algumas insuficiências. Os três restantes não foram incluídos na avaliação do Tribunal porque a seleção teve lugar há mais de 10 anos ao abrigo de orientações anteriores.

58 O reduzido número de potenciais entidades de execução enfraquece a posição negocial da Comissão, pois a escassa concorrência não as incentiva a melhorar a conceção dos projetos nem a reduzir os custos. Quando não existe uma convenção de financiamento com o país parceiro, as negociações ficam ainda mais condicionadas, já que os curtos prazos internos da Comissão para celebrar contratos deixam pouco tempo para concluir os acordos. Os atrasos no processo aumentam a pressão sobre a Comissão para assinar os contratos dentro do prazo, reduzindo assim as possibilidades de melhorar a relação custo-benefício ou de solicitar que sejam incluídas informações adicionais no contrato (ver pontos ***41*** a ***42***).

[14] COM(2025) 551, Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Europa Global, artigo 23º, nº 7: "7. A execução de ações em regime de gestão indireta, nomeadamente através de instrumentos financeiros, garantias orçamentais e operações de financiamento misto ao abrigo do Instrumento, é confiada, sempre que possível […], ao BEI, ao BERD ou a uma organização de um Estado-Membro […]".

59 O Tribunal registou exemplos de boas práticas utilizadas para corrigir o problema da falta de concorrência. Por exemplo, algumas delegações organizaram convites à manifestação de interesse para encontrar um conjunto mais vasto de entidades mandatadas. Outras, como a do Uganda (incluída na amostra de auditoria do Tribunal), promoveram a cooperação entre entidades de menor e maior dimensão para alargar o leque de potenciais parceiros. Estas iniciativas podem aumentar a concorrência e facilitar a seleção de parceiros.

60 A Comissão está a desenvolver um painel de perfis de risco que reúne dados sobre o desempenho anterior das entidades mandatadas e os riscos associados à execução dos projetos. Trata-se de uma importante mudança estratégica que permitirá selecionar os parceiros com base em dados mais sólidos, dado que a ferramenta recolhe informações atualmente dispersas por várias fontes. A Comissão prevê que o painel esteja operacional até ao final de 2026 e que apoie a tomada de decisões, permitindo comparar de forma mais estruturada os potenciais parceiros para ações futuras.

A Comissão recorre amplamente às informações comunicadas pelas entidades mandatadas e não dispõe de uma visão global dos resultados alcançados com o financiamento

61 Um acompanhamento e uma comunicação de informações eficazes são fundamentais para a Comissão supervisionar as ações executadas em regime de gestão indireta. O acompanhamento permite-lhe saber como os projetos avançam e se os fundos são geridos segundo os princípios da boa gestão financeira. Um quadro de comunicação de informações que funcione bem permite também registar os resultados de forma coerente ao nível de cada projeto e agregá-los para mostrar o que foi alcançado nas várias ações (ver ***anexo I***, pontos ***15*** a ***18***).

62 O Tribunal avaliou se:

- as disposições de supervisão da Comissão lhe permitiram acompanhar eficazmente as atividades dos projetos e a execução orçamental;
- os resultados dos projetos foram medidos e comunicados de forma fiável, tanto em cada projeto como no conjunto dos projetos.

A estratégia de acompanhamento da Comissão não apoia eficazmente a avaliação sistemática do desempenho dos projetos

63 O quadro de controlo interno da Comissão inclui vários níveis, designadamente a avaliação por pilares, os controlos *ex ante* antes da aceitação dos pagamentos e os controlos *ex post*. É realizada uma combinação de controlos preventivos e corretivos, de forma a contribuir para a boa gestão financeira. A Comissão continua também a aperfeiçoar a sua estratégia de supervisão, como mostra a criação do painel de perfis de risco (ver ponto ***60***).

64 Todavia, a auditoria do Tribunal revela que há margem para melhorias na definição de uma base coerente para avaliar, ao longo dos projetos, o respetivo desempenho e a execução orçamental. Embora o pessoal realize várias atividades de acompanhamento, a profundidade, a frequência e a incidência destas podem variar. O ***anexo II*** apresenta a avaliação do Tribunal sobre a forma como a Comissão acompanhou os 14 projetos incluídos na amostra. O Tribunal concluiu que o acompanhamento foi satisfatório em cinco projetos, teve insuficiências em oito outros e foi insatisfatório num projeto.

A Comissão recorre amplamente às informações financeiras e sobre o desempenho comunicadas pelas entidades mandatadas

65 Todos os anos, a Comissão recebe das entidades mandatadas informações financeiras e sobre o desempenho em relatórios que descrevem os progressos dos projetos. A Comissão elaborou listas de controlo normalizadas que o seu pessoal deve preencher antes de aceitar esses relatórios. No entanto, estas listas centram-se na conformidade, por exemplo em confirmar que foi apresentado um relatório de progresso ou que foram aplicadas taxas de câmbio corretas. Não levam o pessoal a examinar os avanços do projeto ou a razoabilidade das despesas.

66 Ao confiar a execução, a Comissão apoia-se nos sistemas de acompanhamento e de comunicação de informações das entidades avaliadas por pilares para obter dados fiáveis. Na prática, os seus serviços analisam os relatórios dos projetos, mas não têm de pedir documentos que comprovem os valores dos indicadores ou das rubricas de despesas. Por conseguinte, a Comissão dispõe de poucos elementos diretos para confirmar que as realizações e os custos comunicados correspondem ao que foi efetivamente executado no terreno. Durante as visitas no local, o Tribunal encontrou diferenças entre os relatórios intercalares apresentados pela entidade e a situação observada (ver ***caixa 8***).

Caixa 8

Diferenças entre os resultados dos projetos comunicados e observados

Num projeto da sociedade civil no Uganda, uma das atividades visava proporcionar aos refugiados e às comunidades de acolhimento fogões comunitários e domésticos eficientes do ponto de vista energético.

O relatório intercalar apresentado pela entidade mandatada à Comissão indicava que os fogões instalados tinham beneficiado 185 pessoas.

Contudo, durante a visita no local, o parceiro de execução confirmou que, na capacidade máxima, os fogões produziam refeições para 150 beneficiários e que estavam a funcionar apenas a cerca de metade dessa capacidade. Ou seja, na prática, as instalações não forneciam mais de 80 refeições por dia.

67 A Comissão restringiu o seu próprio acesso aos documentos comprovativos durante o acompanhamento. Segundo o manual dos contratos[15], só pode solicitar esclarecimentos a uma entidade mandatada, fora do contexto das verificações de despesas, se apresentar um pedido fundamentado. Porém, o manual não explicita o que se entende por pedido fundamentado, surgindo assim interpretações diferentes entre o pessoal da UE e as entidades mandatadas. Estas podem entender que um pedido de informações suplementares ultrapassa o acordado, fazendo com que, na prática, os pedidos de esclarecimento possam sofrer atrasos ou receber respostas incompletas.

68 A Comissão definiu requisitos mínimos para os controlos de conformidade que realiza (ver ponto ***65***), mas não estabeleceu critérios mínimos claros para acompanhar o desempenho e a relação custo-benefício. As orientações da Comissão em matéria de acompanhamento continuam a ser genéricas, cabendo ao pessoal decidir que informações solicitar e com que frequência contactar as entidades mandatadas. Sem um método harmonizado e baseado no risco, podem surgir diferenças, por exemplo na intensidade das verificações pormenorizadas das despesas e dos resultados comunicados, sobretudo porque as orientações em vigor não exigem tais verificações.

69 Por conseguinte, o acompanhamento varia em função das práticas de cada responsável, mas o Tribunal observou também diferenças justificadas pela natureza dos projetos. Num caso de boas práticas, para exercer uma melhor supervisão, a Comissão solicitou à entidade mandatada que apresentasse relatórios trimestrais (ver ***caixa 9***).

[15] Artigo 3º, ponto 3.5.

Caixa 9

Adaptação das modalidades de acompanhamento à natureza do projeto

Num projeto da sociedade civil no Uganda, o Tribunal observou um exemplo de boas práticas: os mecanismos de acompanhamento foram adaptados às características da ação. O projeto centrava-se no reforço das capacidades e na participação da sociedade civil, domínios em que as realizações são menos tangíveis e os progressos mais difíceis de observar. Por isso, a delegação da UE acordou com a entidade mandatada que esta apresentaria informações descritivas trimestralmente e não apenas uma vez por ano. Estas breves atualizações sobre as atividades permitiram ao gestor acompanhar mais de perto a evolução do projeto e manter contactos regulares com a equipa responsável pela execução. Em conjunto com várias visitas no local, reforçaram a supervisão e deram uma visão mais atualizada dos progressos realizados.

70 Até ser suspenso por falta de financiamento, em fevereiro de 2025, o acompanhamento orientado para os resultados foi fundamental para colmatar lacunas na supervisão, sobretudo quando os recursos humanos eram escassos. As missões para o efeito eram realizadas por peritos externos, que entrevistavam as partes interessadas e verificavam as realizações e os resultados. Decorriam em diferentes fases de execução e forneciam informações independentes sobre o desempenho, que podiam constituir a base para eventuais medidas corretivas. Com esta suspensão, deixou de existir um importante mecanismo de acompanhamento externo, ficando o pessoal da Comissão ainda mais dependente das informações apresentadas pelas entidades mandatadas.

A presença reduzida no terreno enfraquece os controlos no terreno e a visibilidade da UE

71 As visitas aos projetos são importantes para verificar as atividades no terreno. Porém, a Comissão apenas exige formalmente que o pessoal realize uma visita por ano. Para o efeito, pode participar numa reunião do comité diretor, que trata da governação do projeto e não implica deslocações aos locais onde as atividades decorrem. Não existem outras orientações sobre a frequência ou o âmbito dos controlos no local, nem sobre a forma de adaptar o acompanhamento no terreno à natureza e ao risco do projeto.

72 A Comissão participou regularmente nas reuniões dos comités diretores dos projetos da amostra. Contudo, o Tribunal não recebeu informações sobre as visitas no terreno em todos os projetos. Nos casos em que esses dados estavam disponíveis, o Tribunal constatou que a frequência variava: em alguns anos não se realizou qualquer visita, enquanto noutros houve várias. Estas diferenças refletiam as características dos projetos, mas também limitações de tempo ou de segurança e o critério de cada gestor.

73 A Comissão está a reestruturar a rede de delegações da UE. A reforma prevê a fusão das secções financeira e operacional e a centralização de tarefas em polos regionais. Estas mudanças irão afastar o pessoal dos locais onde os projetos decorrem, sobretudo quando o polo regional se situar noutro país.

74 Além de restringir os controlos no terreno, a redução do número de visitas limita a capacidade da Comissão para verificar se a participação da UE é claramente assinalada e para reforçar essa visibilidade através da presença do seu pessoal. Numa das visitas no local, o Tribunal observou um caso em que o cofinanciamento da União não estava claramente indicado no local do projeto. Nos projetos com vários doadores, a UE concorreu com muitas outras entidades em termos de visibilidade, tornando a sua contribuição menos visível mesmo quando era a principal financiadora. Além disso, como os beneficiários contactam sobretudo com as entidades que prestam o apoio, podem pensar que são estas, e não a UE, que financiam o projeto, como o Tribunal também constatou durante as suas visitas.

75 A Comissão atualizou recentemente a sua estratégia de visibilidade, com o objetivo de tornar a comunicação da UE mais coerente e reconhecível em todas as ações externas. A nova estratégia deixou de centrar a visibilidade em cada projeto e passou a privilegiar elementos de comunicação abrangentes. Durante as visitas no local, o Tribunal observou a sua aplicação prática (ver ***imagem 1***).

Imagem 1 | Exemplo da nova estratégia de visibilidade da Comissão na Costa do Marfim



Fonte: TCE.

A Comissão não adapta o acompanhamento dos projetos em função de avaliações de risco estruturadas

76 Os projetos transregionais representam 18% do financiamento da União executado por entidades mandatadas no âmbito do QFP para 2021-2027 (ver ***figura 1*** do ***anexo I***), sendo os projetos geridos a partir dos serviços centrais ou pelas delegações da UE. Outros 31% do financiamento destinam-se a projetos que abrangem vários países de uma mesma região.

77 Num projeto regional da amostra, as delegações da UE tinham poucas informações sobre o orçamento atribuído ao seu país e as atividades aí realizadas. Esta situação resultava da forma como a gestão do projeto estava estruturada: a coordenação competia aos serviços centrais da Comissão, em Bruxelas, que mantinham contactos regulares com a entidade responsável pela execução e acompanhavam os progressos globais do projeto. A entidade mandatada não partilhava sistematicamente informações financeiras e sobre os resultados por país, o que limitava a supervisão ao nível nacional.

78 Pelo contrário, noutro projeto regional da amostra, as delegações assumiram como suas as atividades dos respetivos países através do diálogo político sobre o tema, apesar de não gerirem formalmente o projeto. Em ambos os casos, os contratos não repartiam o orçamento por país, pois os projetos foram concebidos com orçamentos flexíveis e sem afetação específica. Embora esta flexibilidade tenha facilitado a execução, a ausência de montantes afetados nos contratos reduziu as informações por país fornecidas pelas entidades durante a execução dos projetos (ver ponto ***43***).

79 Nos projetos regionais examinados pelo Tribunal, o acompanhamento foi realizado com menos pormenores operacionais e financeiros do que nos projetos da amostra realizados num único país, que eram de menor dimensão. A Comissão não define estratégias de acompanhamento diferenciadas em função da dimensão, da complexidade ou do risco de cada projeto. Também não distingue entre os projetos geridos perto do local de execução e os supervisionados a partir de outra região ou dos serviços centrais.

80 De modo geral, a supervisão da Comissão fica enfraquecida pelos seguintes fatores: recurso às informações comunicadas pelas próprias entidades, orientações de acompanhamento genéricas, presença reduzida no terreno e falta de avaliações baseadas no risco. A avaliação por pilares confirma a solidez dos sistemas das entidades num determinado momento, mas não substitui o acompanhamento de cada projeto nem garante que as ações cumprem as regras da UE, como repetidamente demonstrado pelos erros de regularidade referidos nos relatórios anuais[16] do Tribunal.

As lacunas nos dados sobre o desempenho impedem uma avaliação exaustiva dos resultados

81 Na fase de programação, a Comissão define os objetivos das ações externas da UE e dá orientações sobre os indicadores a utilizar para acompanhar os progressos. Estes objetivos devem ser integrados na conceção dos projetos, garantindo assim que as atividades, as realizações e os resultados contribuem para as prioridades estabelecidas nos documentos de programação plurianual. A Comissão criou igualmente o quadro de resultados do Europa Global (GERF, *Global Europe Results Framework*), um conjunto de indicadores-chave a utilizar em todos os projetos para permitir a consolidação dos resultados.

82 O Tribunal constatou que os objetivos indicados nos documentos de ação são submetidos a uma análise exaustiva da qualidade. Todavia, não existem controlos obrigatórios que garantam a integração destes objetivos (incluindo os indicadores pertinentes do GERF) nos quadros lógicos dos projetos. A ***caixa 10*** apresenta um exemplo que ilustra o papel dos indicadores do GERF na consolidação dos resultados.

[16] Ver, por exemplo, o Relatório Anual relativo a 2024, ponto 9.14: "Tal como em anos anteriores, uma grande parte dos erros assinalados pelo Tribunal dizia respeito a contratos executados [...] por organizações avaliadas por pilares".

Caixa 10

A falta de indicação dos indicadores do GERF no quadro lógico de um projeto impediu a consolidação dos resultados

Um projeto da amostra do Tribunal visa contribuir para a proteção e a reintegração dos migrantes na África Subsariana.

O documento de ação incluía o indicador "Número de migrantes ou de pessoas das comunidades de acolhimento protegidos ou assistidos com o apoio da UE, desagregados por sexo", que corresponde a um indicador do GERF utilizado pela Comissão para a consolidação de informações.

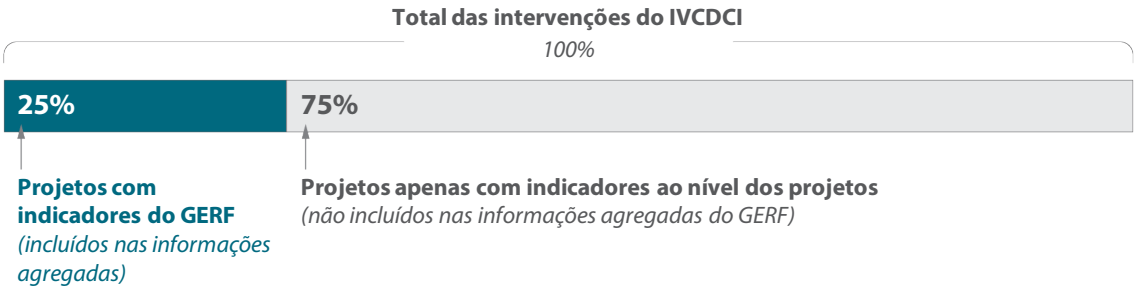
O quadro lógico do projeto contém um indicador com uma redação semelhante. Contudo, nem o quadro lógico nem o sistema de comunicação de resultados assinalavam que se tratava de um indicador do GERF. Por conseguinte, apesar de o projeto ter comunicado resultados relativos a este indicador e apoiado mais de 55 000 migrantes até meados de 2025, estes dados não foram incluídos nas informações agregadas da Comissão.

83 As entidades mandatadas elaboram os quadros lógicos dos projetos e escolhem os respetivos indicadores. Antes da aprovação, o pessoal da Comissão revê-os na medida que considera necessária. A Comissão elaborou orientações pormenorizadas para ajudar o pessoal a avaliar e melhorar a qualidade destes quadros, mas o Tribunal constatou que são pouco conhecidas e, por isso, não são aplicadas de forma sistemática. Consequentemente, não é plenamente aproveitado o seu potencial para tornar os quadros lógicos mais coerentes e sólidos.

84 O ***anexo II*** apresenta a avaliação do Tribunal quanto à solidez e exaustividade da comunicação de informações sobre os resultados relativos aos 14 projetos da amostra. O Tribunal concluiu que essa comunicação foi satisfatória em 2 projetos, teve algumas insuficiências em 11 e foi insatisfatória num.

85 Como os projetos não utilizam indicadores harmonizados, a Comissão não consegue consolidar os resultados de forma significativa e fiável. Os indicadores do GERF continuam a ser pouco utilizados: apenas cerca de um quarto das intervenções do Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVCDCI – Europa Global), em regime de gestão direta ou indireta, contém algum deles no seu quadro lógico (ver ***figura 3***).

Figura 3 | Adoção do quadro de resultados do Europa Global



Fonte: TCE, com base em dados da DG INTPA.

86 Pelos motivos expostos, os dados disponíveis sobre o desempenho apresentam lacunas importantes. Além disso, os relatórios anuais da Comissão sobre o IVCDCI – Europa Global[17] centram-se principalmente nas despesas. Quando os relatórios não associam sistematicamente as informações sobre as despesas aos resultados, a Comissão tem dificuldade em mostrar o que o financiamento da UE alcançou nos vários países, setores e regimes de gestão. A falta de dados comparáveis impede ainda que se realize uma análise para saber que regime de gestão (direta ou indireta) e que tipos de entidades mandatadas (como organizações internacionais ou agências dos Estados-Membros) obtêm melhores resultados ou uma melhor relação custo-benefício.

O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por George-Marius Hyzler, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 29 de setembro de 2026.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

[17] Ver, por exemplo, *2025 annual report on the implementation of the European Union's external action instruments in 2024*.

Anexos

Anexo I – Sobre a auditoria

Financiamento da UE para o desenvolvimento executado através de entidades mandatadas

01 Segundo o Regulamento Financeiro[1], as ações da UE podem ser executadas em regime de gestão direta, partilhada ou indireta. No caso da gestão indireta, a Comissão delega a execução de um projeto financiado pela União numa entidade mandatada.

02 A gestão indireta é utilizada pela Direção-Geral das Parcerias Internacionais (DG INTPA) e por outras direções-gerais e serviços no domínio da ação externa, como a Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (DG ECHO), a Direção-Geral do Alargamento e da Vizinhança Oriental (DG ENEST), a Direção-Geral do Médio Oriente, do Norte de África e do Golfo (DG MENA) e o Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI).

03 No atual quadro financeiro plurianual (QFP para 2021-2027), a gestão indireta representa 56% (12,4 mil milhões de euros) do montante total contratado pela DG INTPA até 31 de dezembro de 2025 (ver ***figura 1*** da secção ***Principais mensagens***).

04 As entidades mandatadas diferem em natureza e mandato, podendo, por exemplo, ser organizações internacionais, agências de desenvolvimento ou bancos de desenvolvimento dos Estados-Membros da UE[2]. As referidas agências e bancos executam a maior parte do financiamento para o desenvolvimento executado pela DG INTPA em regime de gestão indireta. A segunda maior categoria de entidades mandatadas é constituída por organismos da ONU, seguidos das instituições financeiras internacionais e de outras organizações internacionais.

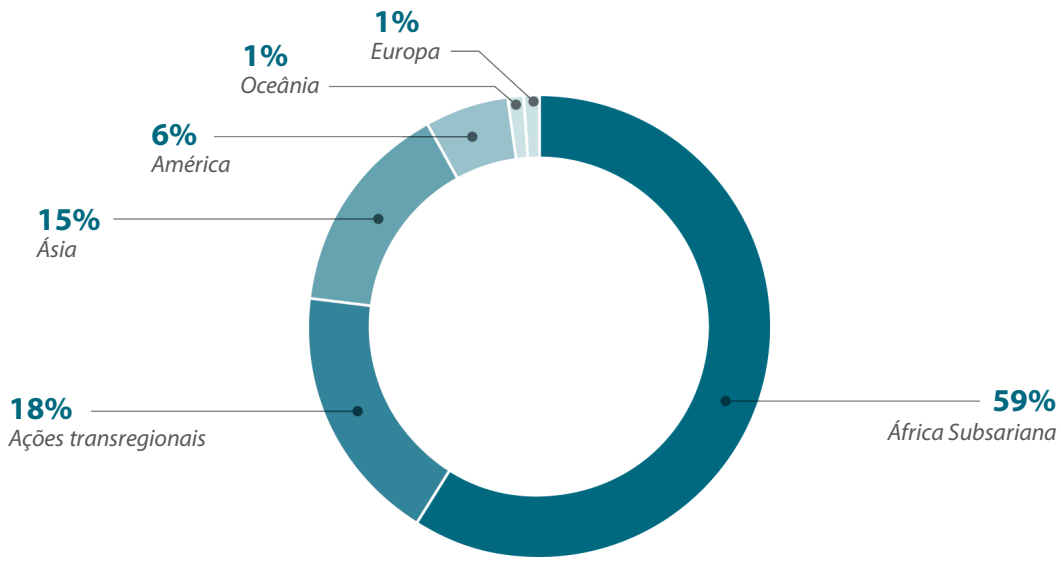
---

[1] Artigo 62º.

[2] Artigo 62º, nº 1, alínea c).

05 Em termos geográficos, 59% das ações executadas por entidades mandatadas no âmbito do QFP para 2021-2027 realizam-se na África Subsariana (ver ***figura 1***). Uma grande parte das restantes decorre na Ásia ou assume a forma de ações transregionais destinadas a dar resposta a questões regionais ou transfronteiriças.

Figura 1 | Distribuição geográfica dos montantes contratados respeitantes aos projetos executados pelas entidades mandatadas no âmbito do QFP para 2021-2027



Fonte: TCE, com base nos dados do painel estatístico da DG INTPA (31.12.2025).

O processo de avaliação por pilares e a verificação de que a validade se mantém

06 A Comissão recorre à "avaliação por pilares" para verificar se as organizações parceiras são elegíveis e adequadas para colaborar com a UE em regime de gestão indireta. O processo começa com uma análise preliminar da elegibilidade da entidade pela Comissão, seguindo-se o exame, por um auditor externo, da conceção e da eficácia dos seus sistemas.

07 Aplicando os termos de referência pormenorizados da Comissão, o auditor externo examina até nove "pilares" (ver ***figura 2*** da secção ***Principais mensagens***). O relatório resultante, que atribui uma pontuação a cada pilar, as constatações e o roteiro de medidas corretivas, serve de base à decisão da Comissão de confiar ou não a execução à entidade.

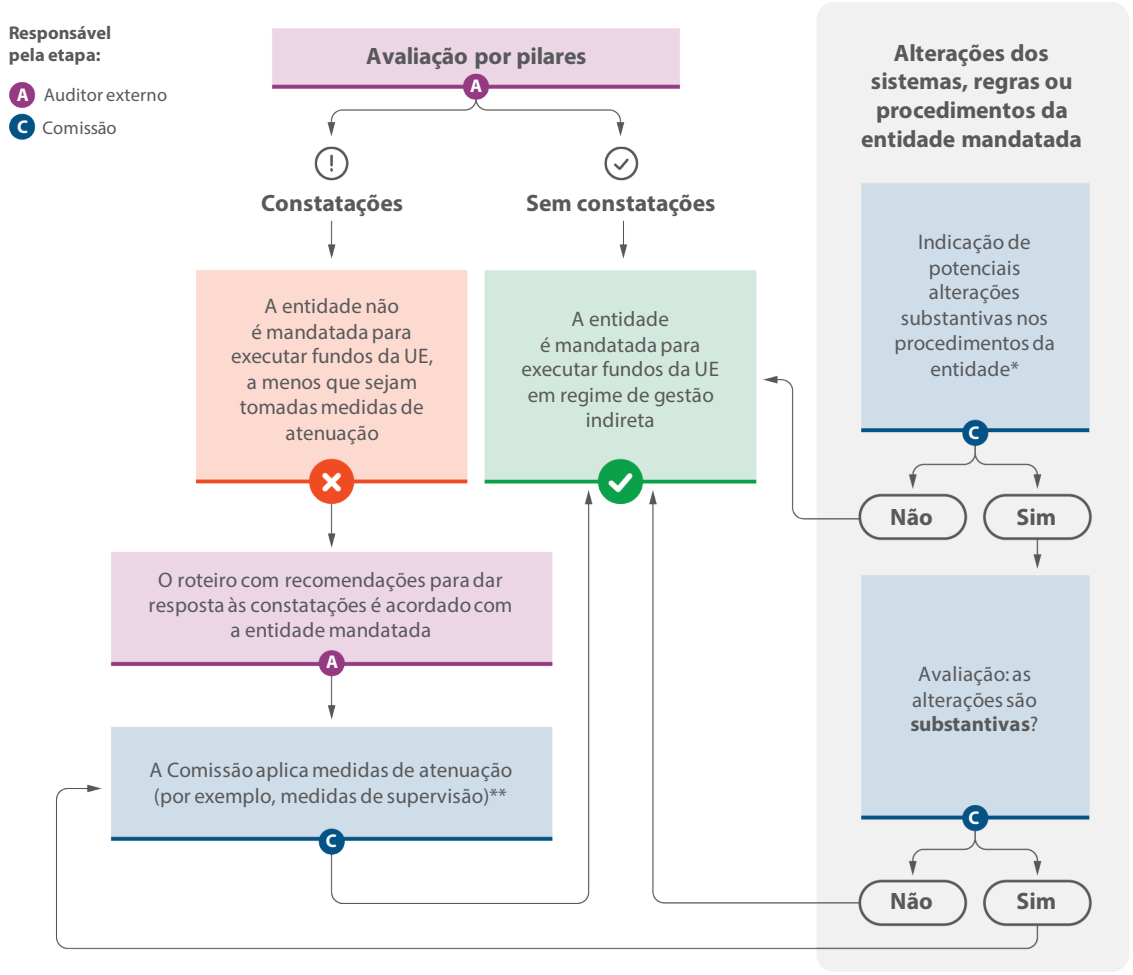
08 Seis pilares são obrigatórios para todas as entidades, pois abrangem funções essenciais nas quais a Comissão tem sempre de se apoiar. Os outros três são facultativos e só são avaliados quando a Comissão tenciona recorrer às regras e aos procedimentos da entidade para os mecanismos de financiamento em causa. Se uma entidade não utilizar um determinado mecanismo (por exemplo, se não conceder subvenções de partes do financiamento), não é necessário avaliar o pilar correspondente.

09 Para garantir uma proteção adequada dos interesses financeiros da UE, a Comissão deve também verificar a manutenção da validade da avaliação por pilares. A ***figura 2*** mostra os diferentes elementos que as DG responsáveis devem acompanhar para assegurar que estas avaliações se mantêm válidas.

O acompanhamento da Comissão comporta duas vertentes:

- fazer o seguimento das recomendações dos auditores responsáveis pela avaliação por pilares;
- confirmar que não foram introduzidas alterações substantivas nos sistemas ou procedimentos da entidade.

Figura 2 | Verificação da manutenção da validade das avaliações por pilares



** A entidade mandatada é obrigada a informar a Comissão, sem demora injustificada, de potenciais alterações que possam afetar a fiabilidade da avaliação por pilares. A Comissão pode também detetar potenciais alterações substantivas durante a sua colaboração com a entidade ou através de controlos* ex post.

*** As medidas de supervisão e/ou outras medidas de atenuação continuam a ser aplicáveis até que sejam recebidas provas de que as insuficiências e/ou deficiências são corrigidas.*

Fonte: TCE, com base nas orientações da DG BUDG sobre a avaliação por pilares.

10 A entidade está contratualmente obrigada a informar a Comissão, sem demora injustificada, de quaisquer alterações que possam afetar a fiabilidade da avaliação por pilares. A Comissão avalia se considera as alterações substantivas e, nesse caso, os pilares em causa podem ser reavaliados (ver ponto ***11*** da secção ***Principais mensagens***). Até à conclusão da reavaliação, pode aplicar medidas de atenuação, por exemplo ao nível da supervisão, para dar resposta às insuficiências ou aos riscos decorrentes das alterações.

11 A DG BUDG coordena o quadro global e gere o fluxo de trabalho automatizado de avaliação por pilares, uma ferramenta informática central que funciona como repositório de informações sobre todas as entidades avaliadas por pilares. Cada avaliação é acompanhada por uma DG responsável, incumbida de assegurar a manutenção da validade e de registar as informações pertinentes no repositório. As direções-gerais associadas baseiam-se nas avaliações por pilares geridas pelas DG responsáveis (ver ***figura 3***). Atualmente, as direções-gerais da ação externa gerem 151 entidades avaliadas por pilares, estando em curso mais 28 avaliações.

Figura 3 | Funções e responsabilidades na avaliação por pilares



Fonte: TCE, com base nas orientações da DG BUDG sobre a avaliação por pilares.

Quadro contratual

12 Os acordos-quadro de parceria financeira definem os termos contratuais da cooperação a longo prazo com as entidades mandatadas. Um dos principais é o Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo celebrado entre a UE e a Organização das Nações Unidas (ONU). A Comissão assinou igualmente um acordo-quadro de parceria financeira conjunto com 23 agências/bancos de desenvolvimento dos Estados-Membros.

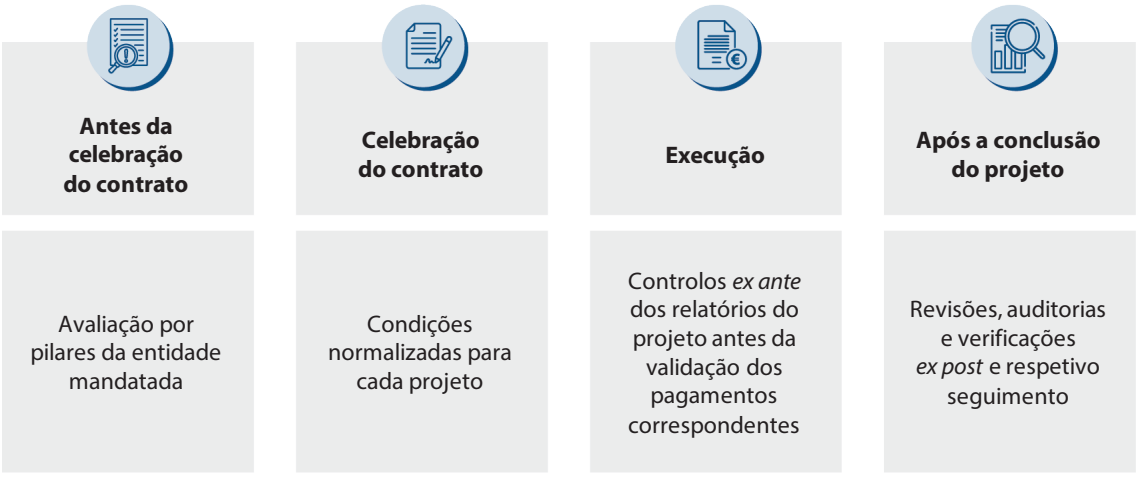
13 Quando uma entidade mandatada é selecionada para executar um projeto, a Comissão assina com ela um contrato que comporta uma descrição das atividades, um orçamento, um quadro lógico dos resultados esperados e as condições contratuais pertinentes. Estas condições contemplam igualmente quaisquer disposições específicas decorrentes do acordo-quadro de parceria financeira e eventuais medidas de supervisão aplicáveis. Se for avaliada positivamente em relação ao pilar em causa, a entidade pode subcontratar atividades aos seus próprios parceiros de execução. Tem direito ao reembolso dos custos diretos específicos do projeto que suportou, tal como constantes dos seus relatórios financeiros, e a uma remuneração de taxa fixa que pode chegar a 7%, calculada com base nos custos diretos.

14 A possibilidade de confiar a execução do projeto a outras entidades não reduz a responsabilidade da Comissão, mas altera a sua natureza, exigindo que esta se concentre na supervisão e no acompanhamento dos projetos. A avaliação por pilares visa confirmar que a entidade mandatada dispõe de controlos internos e sistemas contabilísticos sólidos. No entanto, não abrange todos os aspetos sistémicos da legalidade e regularidade das despesas sujeitas às regras da UE em cada projeto financiado, refletindo apenas o estado dessa entidade num determinado momento. Por isso, a supervisão da Comissão é essencial para garantir a boa gestão financeira e uma execução eficiente e eficaz dos projetos.

Acompanhamento e comunicação de informações pela Comissão

15 O sistema de controlo da DG INTPA para supervisionar a gestão indireta divide-se em quatro fases (ver ***figura 4***).

Figura 4 | Supervisão da gestão indireta pela DG INTPA



Fonte: TCE, com base no Relatório Anual de Atividades da DG INTPA relativo a 2024.

16 Ao longo destas fases, a DG INTPA combina o acompanhamento operacional e financeiro. O acompanhamento operacional é realizado sobretudo pelos gestores de projeto, que analisam os relatórios descritivos, os quadros lógicos e os indicadores dos progressos e mantêm contacto regular com a entidade responsável pela execução.
O acompanhamento financeiro é feito pelos responsáveis financeiros, que verificam a execução orçamental e o cumprimento dos requisitos contratuais. O acompanhamento pode ainda incluir visitas no local, avaliações e, quando disponível, um acompanhamento orientado para os resultados realizado por parceiros externos.

17 O quadro de resultados do Europa Global (GERF) permite à Comissão agregar os resultados dos projetos e medir as suas principais realizações. Estrutura-se em três níveis: o nível 1 mede o impacto mais amplo no desenvolvimento através dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e de outros indicadores de terceiros; o nível 2 mede as realizações e os resultados dos projetos da UE; e o nível 3 acompanha os recursos afetados a prioridades específicas.

18 O GERF serve para comunicar informações por instrumento, por Objetivo de Desenvolvimento Sustentável e por país. Por exemplo, o desempenho do Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional (IVCDCI – Europa Global) é acompanhado através de 19 indicadores. Os valores destes indicadores globais baseiam-se nos resultados de cada projeto.

Âmbito e método da auditoria

19 O Tribunal examinou se a Comissão gere bem os fundos da UE para o desenvolvimento executados através de entidades mandatadas. Avaliou especificamente se:

a) a Comissão reavalia e confirma regularmente a validade das avaliações por pilares;

b) o quadro contratual facilita a cooperação com as entidades mandatadas e permite à Comissão assegurar uma boa relação custo-benefício e a supervisão;

c) a Comissão acompanhou adequadamente os projetos executados pelas entidades mandatadas e comunicou devidamente os respetivos resultados.

20 A auditoria incidiu na ajuda ao desenvolvimento gerida pela DG INTPA em regime de gestão indireta. As principais entidades auditadas foram a DG INTPA e a DG BUDG, esta última enquanto coordenadora das avaliações por pilares. O Tribunal consultou igualmente a DG ECHO e a Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME (DG GROW), na qualidade de outras DG responsáveis por entidades avaliadas por pilares na amostra.

21 Entre as entidades mandatadas, o Tribunal concentrou-se nos organismos da ONU e nas agências/bancos de desenvolvimento dos Estados-Membros da UE, que, em conjunto, executam cerca de 70% da carteira de gestão indireta da DG INTPA (ver ***figura 1***). As instituições financeiras internacionais e outras organizações internacionais não foram incluídas no âmbito da auditoria do Tribunal.

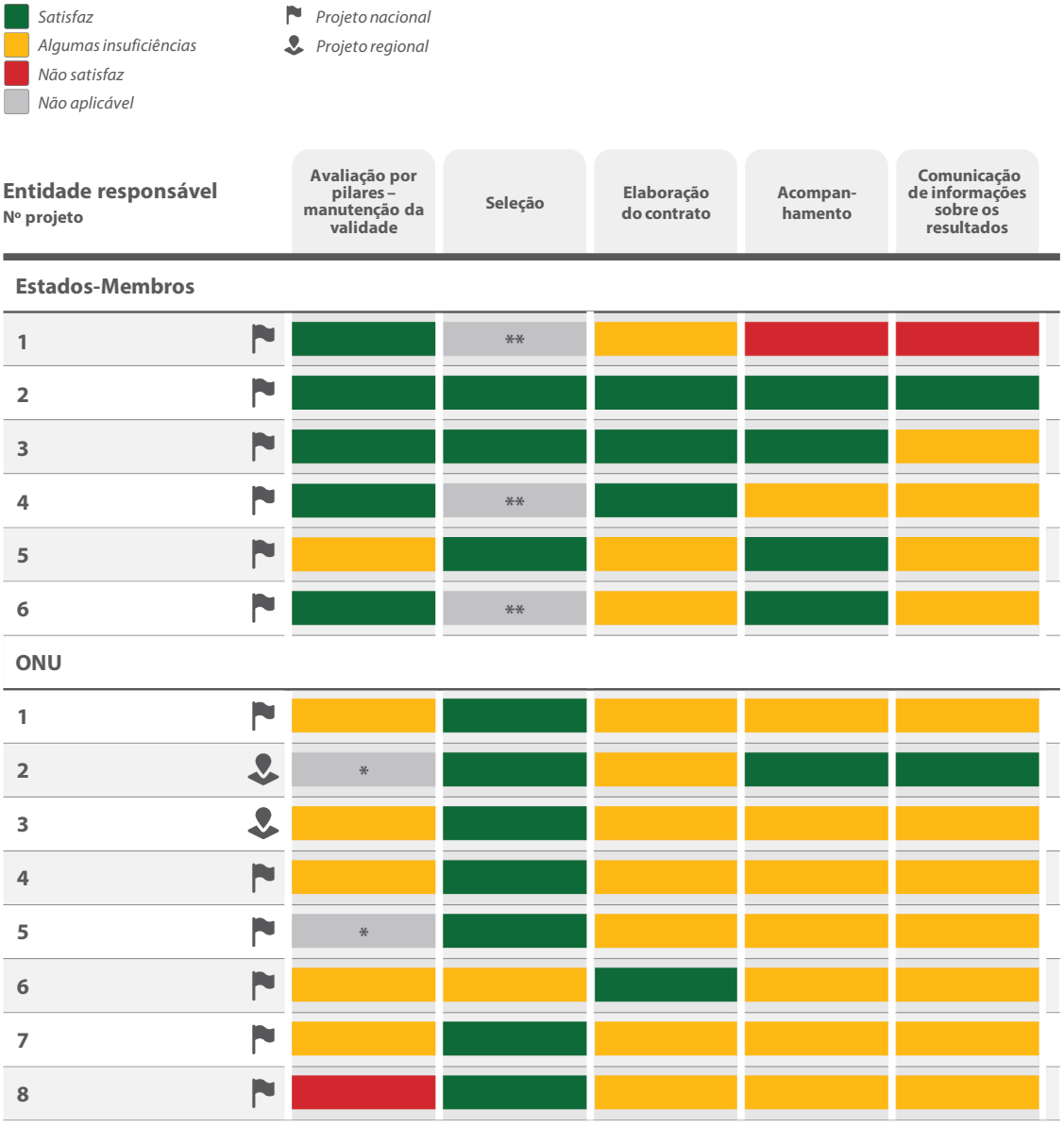
22 O Tribunal avaliou os sistemas de supervisão da Comissão nos serviços centrais e nas delegações, combinando trabalho documental, visitas no local, análise de documentos e entrevistas com as partes interessadas pertinentes. A auditoria abrangeu dois níveis: o dos sistemas, no qual foram examinados os procedimentos e as disposições de supervisão da DG INTPA, e o dos projetos, em que foi analisada uma amostra de ações para avaliar o funcionamento desses procedimentos na prática.

23 Ao nível dos projetos, o Tribunal retirou uma amostra de ações em três países: Costa do Marfim, Nigéria e Uganda. A seleção dos países e projetos teve em conta vários critérios, como a materialidade, a variedade de entidades mandatadas e a cobertura recente por outras auditorias do Tribunal. Para garantir uma representação adequada das entidades de execução, a amostra incluiu os seis organismos da ONU e as seis agências dos Estados-Membros da UE que executam os montantes mais elevados. O Tribunal realizou missões no local no Uganda e na Costa do Marfim e entrevistas à distância no caso da Nigéria. A amostra continha ainda dois projetos regionais geridos pelos serviços centrais da DG INTPA. No total, a amostra era constituída por 14 projetos.

24 O Tribunal examinou projetos em curso e recentemente concluídos, financiados ao abrigo do QFP atual e do anterior. Assim, pôde avaliar a execução e os resultados de projetos iniciados nos últimos anos do QFP para 2014-2020, bem como a conceção e a execução até à data dos projetos do QFP para 2021-2027. Por conseguinte, a auditoria do Tribunal incidiu em projetos financiados pelo IVCDCI – Europa Global, pelo 11º Fundo Europeu de Desenvolvimento e pelo Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento, abrangendo uma vasta gama de temas, como a nutrição, a migração e a energia sustentável.

25 A metodologia de auditoria do Tribunal está em conformidade com as normas internacionais de auditoria emitidas pela Organização Internacional das Instituições Superiores de Controlo (INTOSAI).

Anexo II – Avaliação do desempenho da gestão da Comissão relativamente aos projetos da amostra



* A entidade foi objeto de amostragem duas vezes. A avaliação deste elemento repetido é apresentada apenas uma vez.

** O contrato foi assinado há mais de 10 anos ou a entidade foi selecionada em conjunto com o governo do país parceiro.

Siglas e acrónimos

Sigla/acrónimo	Definição/explicação
DG BUDG	Direção-Geral do Orçamento da Comissão Europeia
DG ECHO	Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias
DG INTPA	Direção-Geral das Parcerias Internacionais
GERF	Quadro de resultados do Europa Global (*Global Europe Results Framework*)
IVCDCI – Europa Global	Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global
ONU	Organização das Nações Unidas
QFP	Quadro financeiro plurianual

Glossário

Termo	Definição/explicação
Abordagem nocional	Abordagem utilizada pela Comissão mediante a qual as contribuições da UE para projetos com multidoadores se juntam às de outros doadores, não sendo afetadas a despesas específicas.
Avaliação por pilares	Avaliação realizada pela Comissão das regras e procedimentos aplicados no regime de gestão indireta para assegurar um nível de proteção dos interesses financeiros da UE equivalente ao do regime de gestão direta.
Boa gestão financeira	Gestão de recursos em conformidade com os princípios da economia, da eficiência e da eficácia.
Gestão indireta	Modalidade de execução do orçamento da UE em que a Comissão confia as tarefas em causa a outras entidades, tais como países terceiros ou organizações internacionais.
Manutenção da validade (da avaliação por pilares)	Garantia contínua de que os sistemas, as regras e os procedimentos de uma entidade mandatada continuam a cumprir as normas verificadas na avaliação inicial por pilares.
Quadro financeiro plurianual	Plano de despesas da UE que fixa as prioridades (com base nos objetivos das políticas) e os limites máximos, geralmente para um período de sete anos. Proporciona o quadro dentro do qual são definidos os orçamentos anuais da União, limitando as despesas de cada categoria.
Quadro lógico	Ferramenta de planeamento pormenorizado que abrange a execução, a gestão, o acompanhamento e a avaliação de um projeto.
Relação custo-benefício	Relação entre os recursos utilizados e os resultados alcançados, avaliada através da economia, da eficiência e da eficácia.
Taxa de erro residual	Proporção de uma população que, após o efeito de todos os controlos, recuperações e correções, continua a não ser considerada regular.

Respostas da Comissão

https://www.eca.europa.eu/pt/publications/SR-2026-27

Cronologia

https://www.eca.europa.eu/pt/publications/SR-2026-27

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 George-Marius Hyzler. Foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Bettina Jakobsen, com a colaboração de Katja Mattfolk, chefe de gabinete, e Paolo Rexha, assessor de gabinete; Cyril Messein, responsável principal; Aino Rantanen, responsável de tarefa; Emmanuel-Douglas Hellinakis e Luís Vicente, auditores; e Christos Aspris, auditor informático. Zoe Amador Martínez prestou assistência linguística e Dunja Weibel deu apoio no domínio do *design* gráfico.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2026

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.

Fotografia da capa: © União Europeia, fonte: TCE. Copilot – imagem gerada por IA.

Figuras 3 e 4 do anexo I – ícones: concebidos com recursos de Flaticon.com. © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

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 978-92-849-8397-1	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/2741960	QJ-01-26-047-PT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-8398-8	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/4734691	QJ-01-26-047-PT-N

COMO CITAR ESTE DOCUMENTO

Tribunal de Contas Europeu, Relatório Especial 27/2026, *Financiamento da UE para o desenvolvimento através da ONU e de organizações dos Estados-Membros – Parceria de confiança, mas com pouca atenção à prestação de contas e à relação custo-benefício*, Serviço das Publicações da União Europeia, 2026

A Comissão Europeia executa uma parte significativa do financiamento da UE para o desenvolvimento por intermédio de entidades mandatadas, nomeadamente organismos da ONU e agências de desenvolvimento dos Estados-Membros, tirando partido dos seus conhecimentos especializados e da sua presença nos países parceiros. Porém, a Comissão permanece responsável por garantir que os fundos da União são utilizados corretamente e alcançam os resultados pretendidos. O Tribunal examinou se a Comissão gere eficazmente o financiamento para o desenvolvimento executado através destes parceiros. Conclui que, embora o quadro da gestão indireta seja abrangente, o equilíbrio entre o recurso às entidades mandatadas e a supervisão da própria Comissão não é o melhor. Também não é dada a devida atenção à prestação de contas e à relação custo-benefício. O Tribunal recomenda que se intensifique a supervisão das avaliações por pilares, se melhorem as disposições contratuais e as avaliações da relação custo-benefício, se realize um acompanhamento baseado nos riscos e se reforce a agregação dos resultados e a comunicação de informações.

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

CURIA RATIONUM
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
Redes sociais: @EUauditors