

Relatório Especial

O LEADER e o desenvolvimento local de base comunitária facilitam a participação local, mas os benefícios adicionais não estão suficientemente demonstrados



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-XI
Introdução	01-18
A evolução da abordagem LEADER	01-16
Auditorias anteriores	17-18
Âmbito e método da auditoria	19-23
Observações	24-75
Os grupos de ação local facilitam a participação local, mas implicam custos adicionais e processos de aprovação lentos	24-44
Os grupos de ação local implicam custos adicionais	25-30
A maioria dos Estados-Membros utilizou procedimentos pertinentes para aprovar os grupos de ação local, mas alguns não aplicaram requisitos mínimos de qualidade na seleção das estratégias de desenvolvimento local	31-37
A aprovação dos projetos pelos grupos de ação local foi mais lenta do que o previsto	38-41
A abordagem LEADER facilita a participação local, mas as mulheres e os jovens estão sub-representados nos grupos de ação local	42-44
Os benefícios adicionais do LEADER e do desenvolvimento local de base comunitária ainda não foram demonstrados	45-63
A Comissão começou a avaliar os benefícios do LEADER	47-53
Os Estados-Membros utilizaram o LEADER para financiar projetos decorrentes das estratégias locais, mas para alguns existiam outros programas de despesas específicos	54-60
Embora os peritos considerem difícil avaliar alguns benefícios potenciais da abordagem LEADER, o Tribunal encontrou também provas de que é possível fazê-lo	61-63
A abordagem multifundos aumenta a complexidade do financiamento de projetos de desenvolvimento local	64-75
Conclusões e recomendações	76-84

Anexos

Anexo I – Indicadores específicos relacionados com o LEADER e o desenvolvimento local de base comunitária

Anexo II – Análise do Tribunal realizada para o presente relatório de auditoria sobre o seguimento dado ao Relatório Especial 05/2010

Anexo III – Lista dos projetos auditados (despesas à data de maio de 2021)

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão

Cronologia

Equipa de auditoria

Síntese

I A UE introduziu o programa LEADER em 1991 como uma iniciativa ascendente de apoio ao desenvolvimento das regiões rurais desfavorecidas através de projetos que dão resposta às necessidades locais. Desde 2014, a UE tem utilizado a abordagem LEADER (conhecida como desenvolvimento local de base comunitária) em várias fontes de financiamento da União em zonas rurais, urbanas e costeiras.

II A principal característica desta abordagem é a aplicação de métodos participativos e ascendentes para envolver as comunidades locais nos processos de desenvolvimento de projetos e de tomada de decisões. As atividades são geridas por grupos de ação local, compostos por parceiros dos setores público, privado e da sociedade civil. No período de 2014-2020, a UE planeou conceder financiamento num montante máximo de 9,2 mil milhões de euros para o LEADER e o desenvolvimento local de base comunitária.

III A abordagem LEADER implica custos e riscos adicionais em comparação com os programas de despesas convencionais da UE (descendentes). Os custos adicionais decorrem da criação e do funcionamento das estruturas administrativas dos grupos de ação local; os riscos adicionais resultam de procedimentos morosos, requisitos administrativos suplementares para os promotores de projetos e possíveis conflitos de interesses.

IV Alguns destes custos e riscos adicionais justificam-se se os grupos de ação local proporcionarem mais benefícios em comparação com os programas de despesas convencionais da UE (descendentes). As orientações da Comissão sugerem que estes benefícios se manifestam na melhoria do capital social, da governação local e dos resultados dos projetos.

V A presente auditoria abrange o período de financiamento da UE de 2014-2020. O Tribunal examinou se a abordagem LEADER produziu benefícios que justificassem os seus custos e riscos adicionais, em especial em comparação com os programas de despesas convencionais da UE (descendentes). Para o efeito, examinou se esta abordagem facilitou a participação local e se resultou em projetos com benefícios demonstráveis em termos de melhorias na governação local, no capital social e nos resultados. Verificou igualmente se a introdução da nova abordagem multifundos deu origem a uma melhor coordenação do apoio ao desenvolvimento local.

VI A auditoria analisa também o seguimento dado ao Relatório Especial de 2010 do Tribunal sobre o LEADER, avaliando se a Comissão corrigiu as insuficiências detetadas. Com o presente relatório, o Tribunal pretende fornecer informações e formular recomendações oportunas para a avaliação da abordagem LEADER pela Comissão, que está em curso.

VII Mais de uma década após o seu Relatório Especial de 2010 sobre o LEADER, a auditoria do Tribunal revela que se verificaram melhorias em alguns domínios e que a abordagem LEADER facilita a participação local. Porém, há poucos indícios de que os benefícios desta abordagem sejam superiores aos custos e riscos a que se expõe.

VIII Embora a maioria dos Estados-Membros tenha utilizado procedimentos pertinentes para selecionar e aprovar os grupos de ação local, alguns aplicaram normas de qualidade menos exigentes para selecionar as estratégias de desenvolvimento local. O Tribunal constatou que um Estado-Membro não incluiu critérios de qualidade no processo de seleção. O processo de candidatura e aprovação dos projetos era complicado (envolvendo até oito etapas) e, em comparação com os programas de despesas convencionais, incluía requisitos administrativos adicionais para os promotores dos projetos. As autoridades públicas já não dominavam os organismos de seleção de projetos (como o Tribunal constatou em 2010), mas estes não eram frequentemente representativos da comunidade local ou equilibrados em termos de género.

IX O Tribunal constatou que os grupos de ação local selecionaram projetos que estavam em conformidade com os objetivos gerais definidos nas suas estratégias de desenvolvimento local. Alguns Estados-Membros e grupos de ação local utilizaram o LEADER para financiar as tarefas legais das autoridades nacionais, regionais ou municipais ou outras atividades para as quais existiam outros programas específicos de financiamento nacionais e da UE.

X Embora tenha sido dado seguimento a duas das seis recomendações formuladas em 2010, o Tribunal constatou que o quadro de acompanhamento e avaliação da Comissão ainda não forneceu provas dos benefícios adicionais do LEADER. No seu parecer de 2018 sobre as propostas da Comissão relativas à nova Política Agrícola Comum, o Tribunal salientou que a Comissão deveria seguir o princípio "primeiro avaliar" na revisão da legislação vigente. A Comissão está a avaliar os benefícios do LEADER.

XI Tendo em conta os custos e riscos adicionais em comparação com outros modelos de financiamento e a persistente falta de benefícios demonstráveis, o Tribunal recomenda que a Comissão deve realizar uma avaliação dos custos e benefícios do LEADER e do desenvolvimento local de base comunitária.

Introdução

A evolução da abordagem LEADER

01 O programa LEADER, introduzido em 1991, é o método participativo e ascendente da UE para a política de desenvolvimento rural, tendo posteriormente sido alargado às zonas costeiras e urbanas. Centra-se em grupos de ação local (GAL) e grupos de ação local da pesca (GAL-Pesca) compostos por membros dos setores público e privado das comunidades rurais ou costeiras. Os grupos de ação local incentivam as comunidades a contribuírem para a conceção de uma estratégia de desenvolvimento local e são responsáveis pelo lançamento e financiamento de projetos destinados a satisfazer as necessidades locais.

02 Subjacente à abordagem LEADER está a expectativa de que exista um valor acrescentado em comparação com a tradicional gestão descendente dos fundos da UE. Numa ficha informativa sobre a abordagem LEADER, de 2006, a Comissão descreve-a como assentando em sete características principais. O LEADER considera que as populações locais são os melhores peritos para impulsionar o desenvolvimento do seu território ("abordagem ascendente"), definido como uma pequena zona coesa (10 000-150 000 habitantes) com uma identidade local ("abordagem por zona"). Nesta zona, os intervenientes locais reúnem-se num grupo de ação local ("parceria local"), que promove as ligações entre os participantes locais ("ligação em rede"). Além disso, os grupos de ação local de diferentes regiões ou Estados-Membros realizam projetos conjuntos para encontrarem soluções comuns para desafios locais semelhantes ("cooperação"). As abordagens ascendentes e as interações entre diferentes setores ao nível local ("estratégia integrada e multissetorial") devem mobilizar o potencial local. Os grupos locais deverão estar em melhor posição para identificar soluções locais integradas para problemas locais e poderão ser mais reativos e trazer novas soluções para o desenvolvimento local ("inovação"). A participação na tomada de decisões ao nível local deverá suscitar entusiasmo e um maior empenho, que poderão resultar, por sua vez, num desenvolvimento rural local melhor e mais sustentável¹.

03 Como o Tribunal observou no seu relatório de 2010², a abordagem LEADER procura facilitar a participação e a capacitação locais através do desenvolvimento e da execução de estratégias locais, bem como da afetação de recursos às mesmas. Tira

¹ [Sítio Web da Comissão sobre o LEADER](#)

² [Relatório Especial 05/2010, Aplicação da abordagem Leader ao desenvolvimento rural.](#)

partido dos conhecimentos especializados e da experiência das comunidades locais para definir as suas necessidades de desenvolvimento.

04 A atribuição destas tarefas a grupos de ação local gera custos e riscos adicionais. Entre estes, contam-se as despesas dos grupos de ação local com a elaboração e a gestão da execução das estratégias de desenvolvimento local e com o apoio aos beneficiários no desenvolvimento dos projetos. Estes custos abrangem também as despesas dos Estados-Membros com a aprovação dos grupos de ação local (por exemplo, contratação de consultores para apoiar o processo de aprovação).

05 O apoio do LEADER aos custos administrativos e de funcionamento dos grupos de ação local está limitado a 25% do financiamento público total (financiamento da União e financiamento público nacional, regional ou local). Estes custos incluem facilitar a execução da estratégia de desenvolvimento local e apoiar os eventuais beneficiários a desenvolverem os projetos.

06 Os riscos adicionais resultam de procedimentos morosos, requisitos suplementares para os promotores de projetos e possíveis conflitos de interesses. Outros riscos decorrem do facto de os órgãos de tomada de decisão poderem não ser representativos da comunidade local ou equilibrados em termos de género³.

07 A tomada de decisões ao nível local pode proporcionar benefícios adicionais. As orientações da Comissão para a avaliação da abordagem LEADER⁴ sugerem que estes benefícios se manifestam nos seguintes aspetos:

- o melhoria do capital social;
- o melhoria da governação local;
- o melhores resultados dos projetos.

08 Por conseguinte, a justificação do programa não assenta em critérios económicos, como a deficiência do mercado ou a privação relativa. Com efeito, aplica-se agora a todas as zonas rurais, incluindo aquelas em que o desempenho económico é significativamente superior à média da UE. Um estudo recente da

³ Relatório Especial 05/2010, *Aplicação da abordagem Leader ao desenvolvimento rural*.

⁴ Documento do *workshop* da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural, *LEADER: 30 years and preparing for the future: delivering LEADER's unique added value*.

Comissão concluiu que as zonas rurais semiurbanas beneficiaram mais da evolução económica e demográfica recente do que as zonas periféricas⁵.

09 No período de 2014-2020, o LEADER era uma parte obrigatória de todos os programas de desenvolvimento rural. A partir dessa data, a legislação da UE passou a exigir que os Estados-Membros, com exceção da Croácia, gastassem com o LEADER pelo menos 5% do seu financiamento do desenvolvimento rural. A contribuição mínima da Croácia durante o período de programação de 2014-2020 estava fixada em metade da percentagem dos outros Estados-Membros, ou seja, 2,5%. De acordo com os dados fornecidos pela Comissão, no período de programação de 2014-2020 o financiamento da UE previsto para o LEADER era de 7 mil milhões de euros (cerca de 7% de todo o financiamento do desenvolvimento rural). O número total de projetos LEADER (no período de 2014-2020) elevava-se a 143 487 até ao fim de 2020. Os programas de desenvolvimento rural foram alargados de modo a abrangerem 2021 e 2022.

10 A política das pescas da UE utiliza a abordagem LEADER desde 2007; no período de 2014-2020, foi introduzido o desenvolvimento local de base comunitária (DLBC). Este conceito atualizado aplica a abordagem LEADER a todos os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEL), com exceção do Fundo de Coesão⁶. A evolução da abordagem LEADER, como ilustra a *figura 1*, conduziu a um aumento significativo do apoio financeiro e do número de grupos de ação local, em especial no início do período de programação de 2007-2013.

11 No período de 2014-2020, a UE planeou conceder financiamento num montante máximo de 9,2 mil milhões de euros para o LEADER e o desenvolvimento local de base comunitária (ver *quadro 1*). Previa-se que o financiamento público total (incluindo o financiamento nacional) atingisse 12,5 mil milhões de euros, a maior parte do qual (76% do montante previsto e 84% do montante declarado até 2020) dizia respeito ao desenvolvimento rural.

⁵ Comissão Europeia, [Documento de trabalho dos serviços da Comissão](#) (em inglês), parte 2/3, SWD(2021) 166 final.

⁶ Ou seja, o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER).

Quadro 1 – Contribuição da UE por fonte de financiamento (em milhões de euros; 2014-2020)

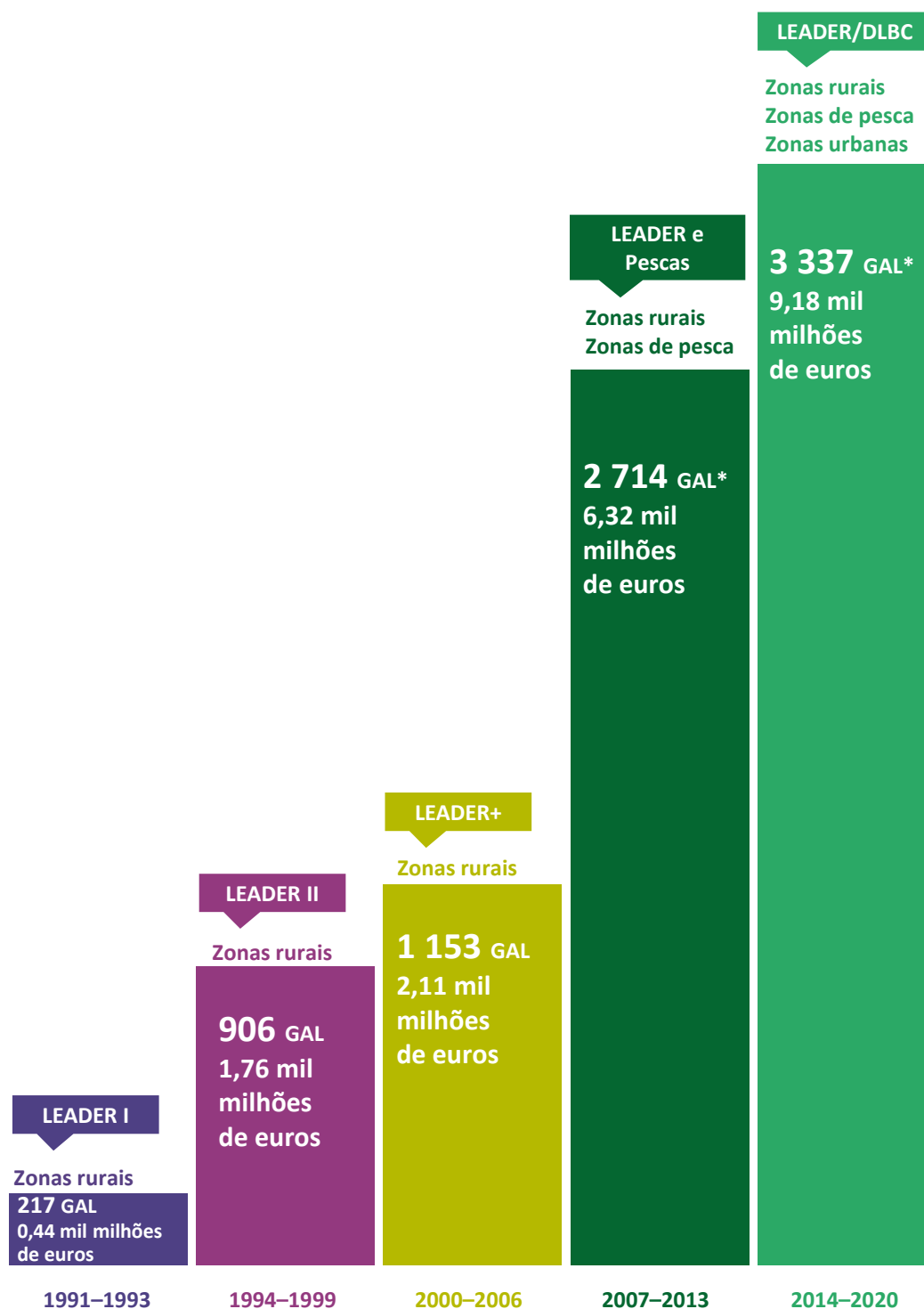
Fundo da UE	Previsto	Financiamento de projetos aprovados*	Pago
Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural	7 010	Dados não disponíveis**	3 026
Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas	548	362	178
Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional	1 095	848	349
Fundo Social Europeu	530	278	82
Total	9 183		3 635

* O financiamento de projetos aprovados é o montante do financiamento da UE que, nas suas decisões de aprovação, os Estados-Membros reservaram (autorizaram) para os projetos.

** O montante total autorizado (FEADER e público nacional) é de 7 439 milhões de euros, mas não está disponível uma repartição.

Fonte: TCE, com base nos dados fornecidos pela Comissão Europeia.

**Figura 1 – Aumento do financiamento do LEADER
(número de grupos de ação local e financiamento da UE previsto)**



Nota:

1991-2006: apoio ao desenvolvimento rural (FEOGA e FEADER);

2007-2013: FEADER e FEP;

2014-2020: FEADER, FEAMP, FEDER e FSE.

* incluindo os GAL-Pesca

Fonte: TCE, com base nos dados fornecidos pela Comissão Europeia.

12 As autoridades nacionais e (em função da estrutura política) regionais dos Estados-Membros elaboraram documentos de programação, tais como acordos de parceria e programas operacionais e de desenvolvimento rural. Estes documentos estabelecem as prioridades de financiamento nacionais ou regionais e foram examinados e aprovados pela Comissão. Esta mantém a responsabilidade global pelas despesas, mas competiu aos Estados-Membros aprovarem os grupos de ação local e as suas estratégias de desenvolvimento local, processarem as candidaturas de projetos e os pedidos de pagamento, bem como acompanharem e avaliarem os resultados. A **figura 2** mostra as principais responsabilidades dos intervenientes da abordagem LEADER.

Figura 2 – Principais responsabilidades dos intervenientes da abordagem LEADER



Fonte: TCE, com base em informações provenientes de documentos da Comissão.

13 A Comissão definiu os seguintes indicadores⁷ e metas⁸ para acompanhar o programa LEADER durante o período de 2014-2020:

- o percentagem da população rural abrangida por estratégias de desenvolvimento locais (meta de 53,5%);
- o percentagem da população rural que beneficia de serviços/infraestruturas aperfeiçoados (meta de 16,4%);
- o empregos criados através de projetos (LEADER) apoiados (meta de 44 109 empregos).

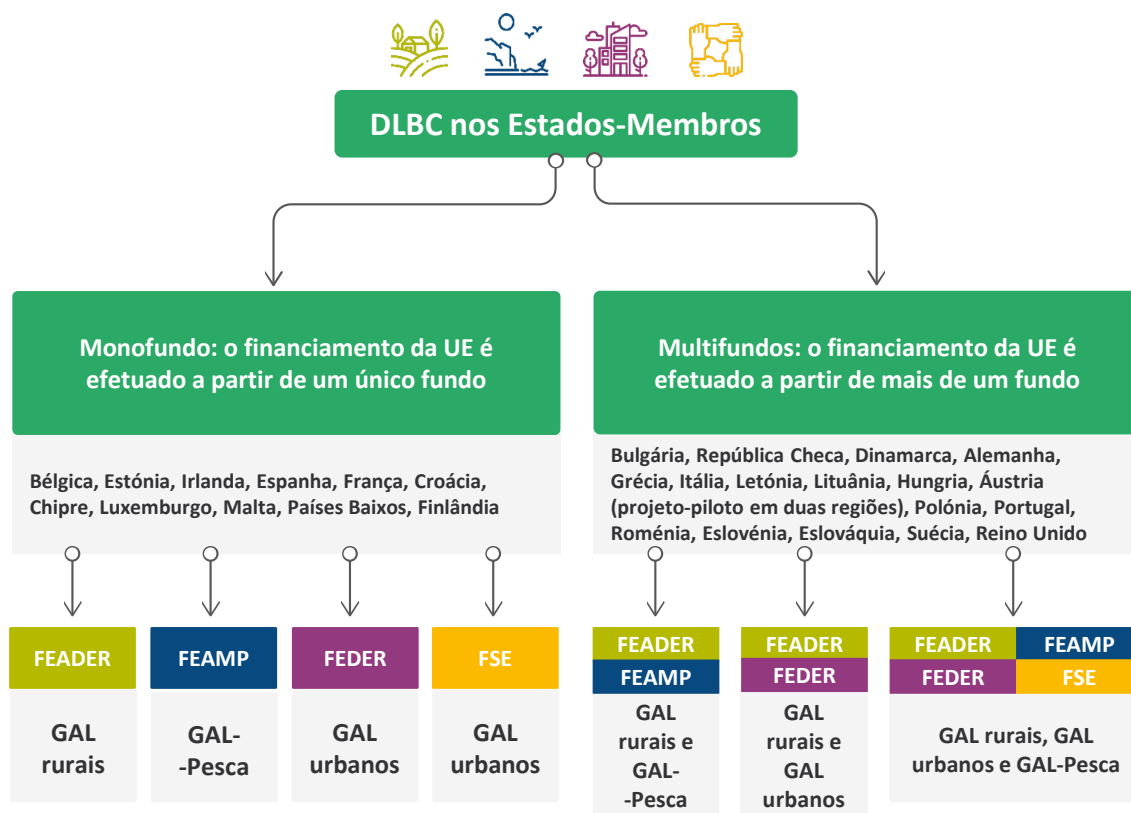
O *anexo I* enumera os indicadores e objetivos específicos relacionados com o LEADER e o desenvolvimento local de base comunitária estabelecidos nos regulamentos dos diferentes fundos da UE.

14 Os Estados-Membros podiam escolher entre apoiar grupos de ação local a partir de um fundo da UE ("abordagem monofundo") ou de vários ("abordagem multifundos"). Podiam igualmente designar um fundo como "fundo principal", que cobriria todos os custos administrativos dos grupos de ação local. No período de 2014-2020, 17 dos 28 Estados-Membros aplicaram a abordagem multifundos com diferentes combinações de fundos, com o objetivo de coordenar melhor o apoio ao desenvolvimento local e reforçar as ligações entre as zonas rurais, urbanas e de pesca (ver *figura 3*).

⁷ Regulamento de Execução (UE) nº 808/2014 da Comissão, anexo IV.

⁸ Relatório Anual de Atividades da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural relativo a 2019 (em inglês).

Figura 3 – Abordagens de financiamento utilizadas pelos Estados-Membros



Fonte: TCE, com base em: Comissão Europeia, 2017, *Guidelines. Evaluation of LEADER/CLLD*, p. 10; Kah, S., 2021, *Update: Implementing cohesion policy funds through multi-Fund CLLD* (dados corretos em junho de 2021).

15 No período de 2021-2027, o LEADER e o desenvolvimento local de base comunitária regem-se pelo Regulamento Disposições Comuns ([Regulamento \(UE\) 2021/1060](#)). As novas regras da Política Agrícola Comum (PAC), que entraram em vigor em dezembro de 2021⁹, são aplicáveis ao LEADER.

16 Como referido no ponto **12**, os Estados-Membros têm de descrever as suas abordagens LEADER e de desenvolvimento local de base comunitária nos programas pertinentes. Começaram a transmitir os seus novos programas operacionais à Comissão para aprovação e tiveram de apresentar planos estratégicos da PAC, incluindo o financiamento do desenvolvimento rural a título do LEADER, até ao final de 2021. O quadro regulamentar prevê o financiamento do LEADER e das iniciativas de desenvolvimento local de base comunitária a partir de 2022¹⁰. Até lá, continuarão a

⁹ Regulamento (UE) 2021/2115.

¹⁰ Regulamento (UE) 2021/1060, artigo 86º, nº 1.

realizar-se despesas com o LEADER, com base nos fundos não utilizados do período anterior.

Auditorias anteriores

17 No seu Relatório Anual relativo a 2000¹¹, o Tribunal observou insuficiências em relação à gestão do LEADER. Num relatório especial de 2010¹², constatou que os grupos de ação local tinham executado muitos projetos que proporcionaram benefícios às empresas e comunidades locais. Constatou também insuficiências nos seguintes aspetos:

- o **procedimentos de seleção de projetos**, em que a tomada de decisões era dominada pelas autoridades públicas e as regras relativas a potenciais conflitos de interesses eram pouco claras;
- o **aplicação da abordagem ascendente**, em que alguns grupos de ação local não conseguiram promover a participação local;
- o **capacidade dos grupos de ação local para desenvolver soluções locais** distintas das medidas convencionais de desenvolvimento rural, por exemplo, devido ao financiamento de projetos que poderiam ter sido financiados ao abrigo de outros programas de despesas;
- o **acompanhamento e avaliação**, em especial no que diz respeito aos benefícios alcançados através da abordagem LEADER.

18 Em 2013, o Tribunal publicou uma avaliação do seguimento dado às suas recomendações¹³ que revelou algumas melhorias, designadamente regras mais claras para os órgãos dos grupos de ação local responsáveis pela tomada de decisões (ver ponto **17**, primeiro subponto), mas a maioria das insuficiências subsistia. O **anexo II** apresenta uma avaliação atualizada destas questões.

¹¹ Relatório Anual relativo ao exercício de 2000.

¹² Relatório Especial 05/2010, *Aplicação da abordagem Leader ao desenvolvimento rural*.

¹³ Relatório Especial 19/2013, *Relatório sobre o seguimento dos Relatórios Especiais do Tribunal de Contas Europeu, relativo ao exercício de 2012*.

Âmbito e método da auditoria

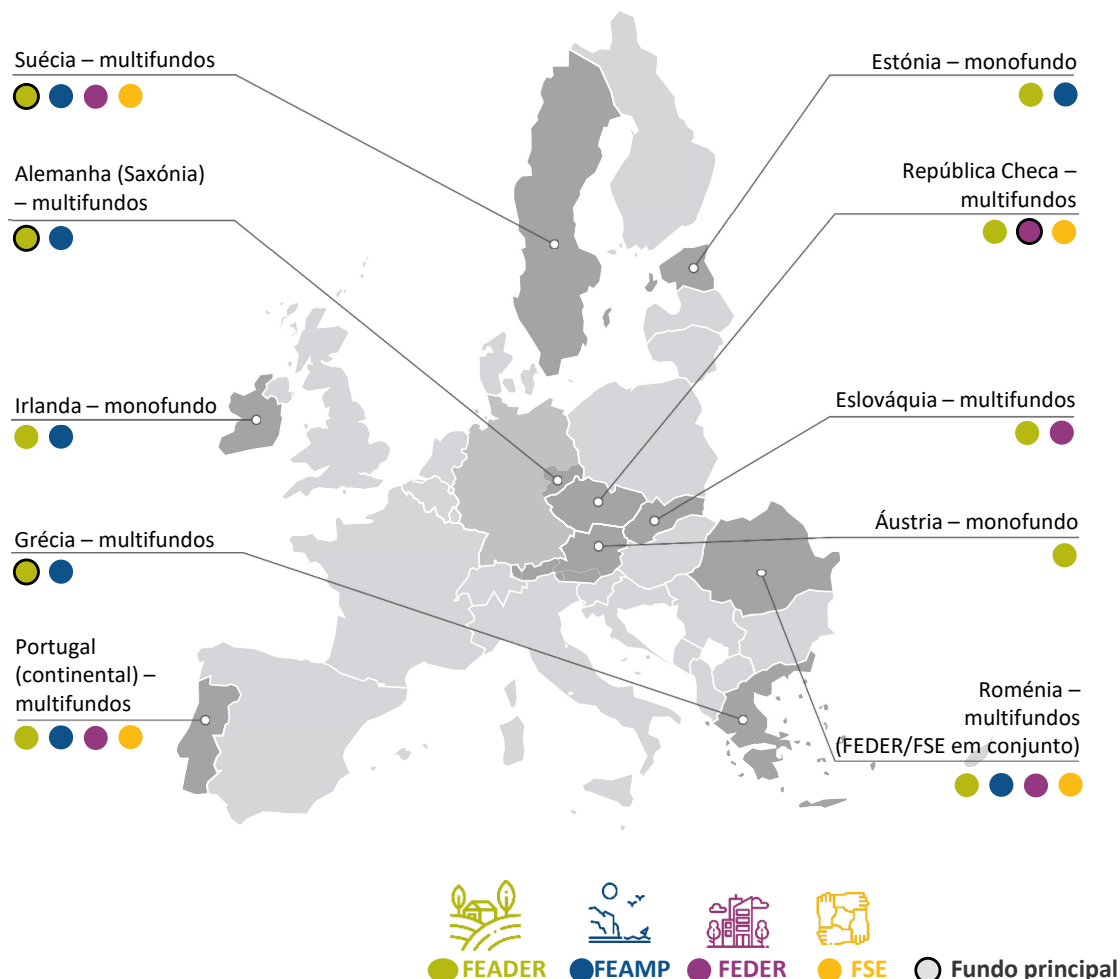
19 A abordagem LEADER procura facilitar a participação e a capacitação locais (ver ponto **03**), o que implica custos e riscos adicionais (ver pontos **04** e **05**). Estes são justificados se forem compensados por benefícios adicionais em comparação com os programas de despesas convencionais (de abordagem descendente) da UE (em especial o programa de desenvolvimento rural da União). A principal questão de auditoria foi a seguinte: "**O LEADER/desenvolvimento local de base comunitária produziu benefícios que justifiquem os custos e riscos adicionais?**". Para a avaliar, o Tribunal examinou se:

- 1) o LEADER e o desenvolvimento local de base comunitária facilitaram a **participação local**;
- 2) o LEADER e o desenvolvimento local de base comunitária resultaram em **projetos** com benefícios demonstráveis em termos de melhorias na governação local, no capital social e nos resultados;
- 3) a introdução da **nova abordagem multifundos** deu origem a uma melhor coordenação do apoio ao desenvolvimento local.

20 A atual auditoria analisa também o seguimento dado à anterior auditoria do Tribunal (ver pontos **17** e **18**), avaliando se, passada mais de uma década, a Comissão corrigiu as insuficiências detetadas. Com o presente relatório, o Tribunal pretende fornecer informações e formular recomendações oportunas para a avaliação da abordagem LEADER pela Comissão, que está em curso.

21 O Tribunal centrou-se no período de 2014-2020, tendo examinado dez Estados-Membros para a auditoria e incidido em dois grupos de ação local em cada Estado-Membro. No caso da Alemanha, centrou-se na Saxónia e em Portugal, excluiu a Madeira e os Açores, centrando-se em Portugal continental. Os Estados-Membros foram selecionados tendo em vista o equilíbrio geográfico e a cobertura das duas abordagens, monofundo e multifundos, bem como das taxas mais elevadas e mais reduzidas de despesas do LEADER e do desenvolvimento local de base comunitária (ver **figura 4**).

Figura 4 – Estados-Membros e regiões selecionados e abordagem de financiamento dos grupos de ação local selecionados



Fonte: TCE, com base num mapa fornecido pelo Eurostat.

22 O Tribunal selecionou os grupos de ação local com base no financiamento afetado, no tipo de fundos da UE utilizados, bem como na área e na população abrangidas.

23 O Tribunal examinou:

- o a organização e os procedimentos em todos os Estados-Membros e grupos de ação local selecionados, com base na documentação e nas respostas aos questionários de auditoria;
- o informações sobre 95 projetos, selecionados com base nos seus custos (reduzidos, médios, elevados), nos setores em causa e nos fundos da UE

utilizados. Estes projetos têm um custo total de 7,5 milhões de euros, com um financiamento da União de 4,9 milhões de euros (ver [anexo III](#));

- o atividades da Comissão relacionadas com o LEADER e o desenvolvimento local de base comunitária, através de análises documentais e de reuniões por videoconferência com:
 - as quatro Direções-Gerais responsáveis (Agricultura e Desenvolvimento Rural – DG AGRI; Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão – DG EMPL; Assuntos Marítimos e Pescas – DG MARE; Política Regional e Urbana – DG REGIO);
 - autoridades dos Estados-Membros;
 - representantes dos grupos de ação local;
 - promotores de projetos;
 - organizações de partes interessadas e peritos internacionais.

Observações

Os grupos de ação local facilitam a participação local, mas implicam custos adicionais e processos de aprovação lentos

24 Nas próximas secções, debate-se o modo como os Estados-Membros e os grupos de ação local facilitaram a participação local e a que custo. O Tribunal começa por analisar os custos do LEADER, examinando em seguida de que forma os Estados-Membros aprovaram os grupos de ação local e as suas estratégias e, posteriormente, o modo como estes grupos selecionaram os projetos do LEADER.

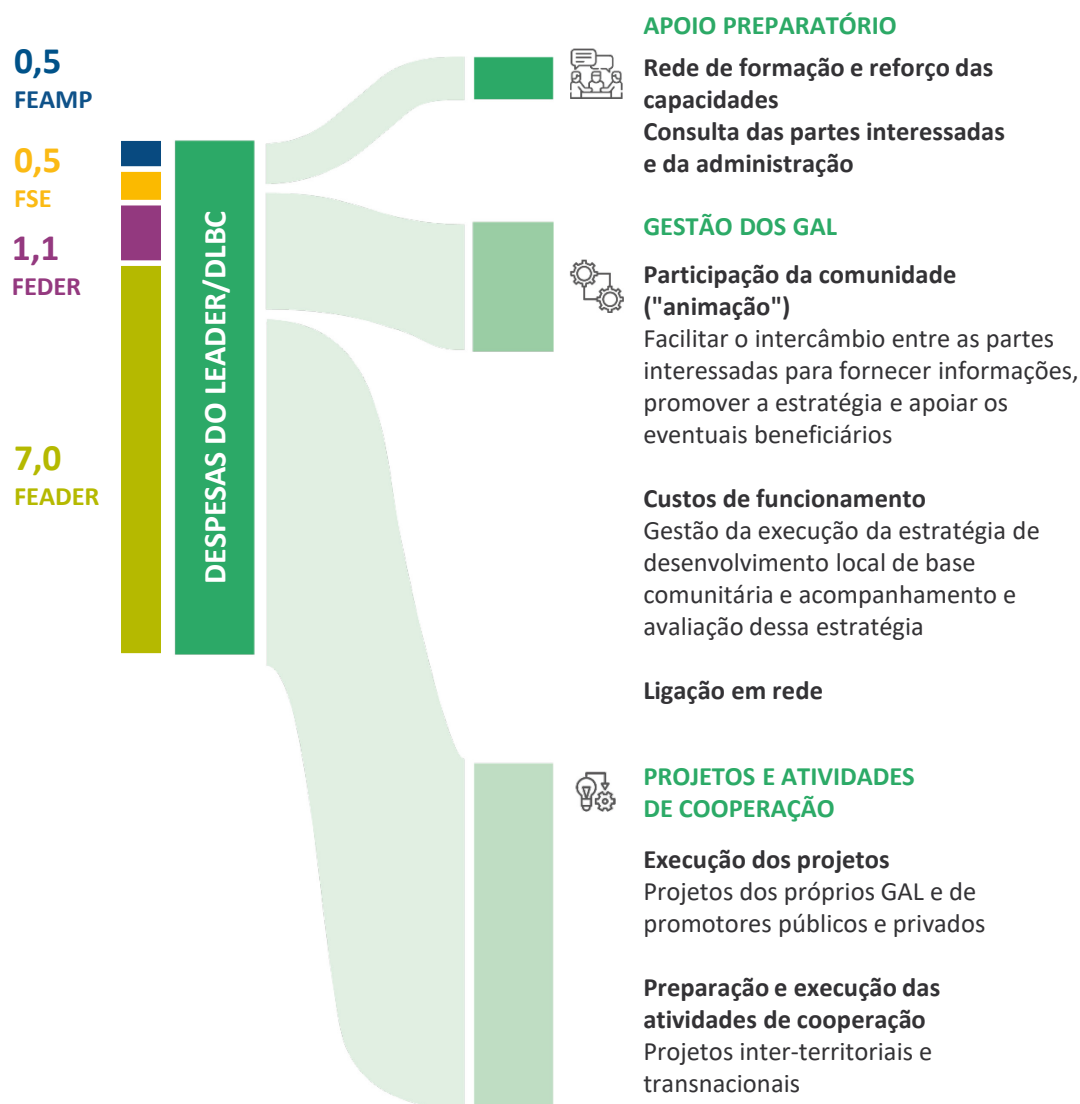
Os grupos de ação local implicam custos adicionais

25 Conforme explicado na introdução, os grupos de ação local estão no cerne do LEADER e do desenvolvimento local de base comunitária, podendo receber financiamento da UE para diferentes fins (ver *figura 5*). Os Estados-Membros, as regiões, os grupos de ação local e os promotores de projetos devem também contribuir com uma parte do financiamento.

26 Os Estados-Membros devem criar as condições adequadas para que os grupos de ação local desempenhem as suas funções, em especial reunir as diferentes partes interessadas locais e apoiá-las na elaboração de projetos que proporcionem benefícios para o desenvolvimento local. Para o efeito, devem conferir autonomia aos grupos de ação local e reduzir ao mínimo os seus encargos administrativos¹⁴.

¹⁴ *Guidance for Member States and Programme Authorities on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds.*

Figura 5 – Financiamento previsto da UE para o LEADER e o desenvolvimento local de base comunitária (2014-2020; em milhares de milhões de euros)



Fonte: TCE, com base nos dados fornecidos pela Comissão Europeia.

27 A abordagem participativa do LEADER envolve estruturas de gestão e atividades adicionais para apoiar a estratégia de desenvolvimento local, o que implica custos suplementares. O regulamento limita estes custos administrativos e de funcionamento a 25% (ver ponto **05**), tendo alguns Estados-Membros reduzido este limite para 20%.

28 O **quadro 2** apresenta uma síntese do financiamento do LEADER previsto e pago (no final de 2020) no período de programação de 2014-2020. Mostra que os Estados-Membros planearam despende 17% do financiamento em custos administrativos e de funcionamento suportados pelos grupos de ação local, o que está bem dentro dos limites estabelecidos na legislação da UE.

Quadro 2 – Financiamento total do LEADER (no final de 2020)

Tipo de custos	Financiamento previsto do LEADER (2014-2020)		Despesas comunicadas no âmbito do LEADER (até ao final de 2020)	
	milhões de euros	% do financiamento total previsto do LEADER	milhões de euros	% do financiamento do LEADER pago
Custos preparatórios	81,6	1%	67,4	2%
Custos administrativos e de funcionamento	1 673,6	17%	1 038	24%
Atividades de cooperação	380,9	4%	98,6	2%
Custos dos projetos	7 794,2	78%	3 054,4	72%
Total (todos os Estados-Membros mais o Reino Unido)	9 930,2	100%	4 258,4	100%

Fonte: TCE, com base nos dados fornecidos pela Comissão Europeia.

29 De acordo com os relatórios da Comissão, no final de 2020 os projetos comunitários locais representavam 3,1 mil milhões de euros, ou seja, 72% das despesas comunicadas no âmbito do LEADER. Globalmente, os grupos de ação local despenderam pouco em atividades de cooperação (2%) e em custos preparatórios (2%). Os custos administrativos e de funcionamento dos grupos de ação local ascenderam a 1,04 mil milhões de euros (24% do total das despesas nessa fase). Em vários Estados-Membros em que as despesas comunicadas relativas a projetos do LEADER eram reduzidas, a percentagem destes custos era elevada. Por exemplo, na Grécia, em Portugal e na Eslováquia, no final de 2020 eram da mesma ordem, ou excediam, o montante gasto em projetos. Os pagamentos relativos ao período de 2014-2020 podem ser efetuados até ao final de 2023 e a percentagem das despesas administrativas em relação às despesas dos projetos tende a diminuir ao longo do ciclo do período de programação.

30 O [quadro 3](#) apresenta a repartição das despesas comunicadas em dez Estados-Membros e regiões selecionados e a [figura 6](#) compara-a com o financiamento total previsto para o LEADER. Em média, os Estados-Membros comunicaram que 39% do financiamento previsto para projetos do LEADER foi pago. A Estónia tinha pago 72%

do financiamento previsto dos projetos, a Grécia 13% e a Eslováquia ainda não tinha pago nenhum projeto.

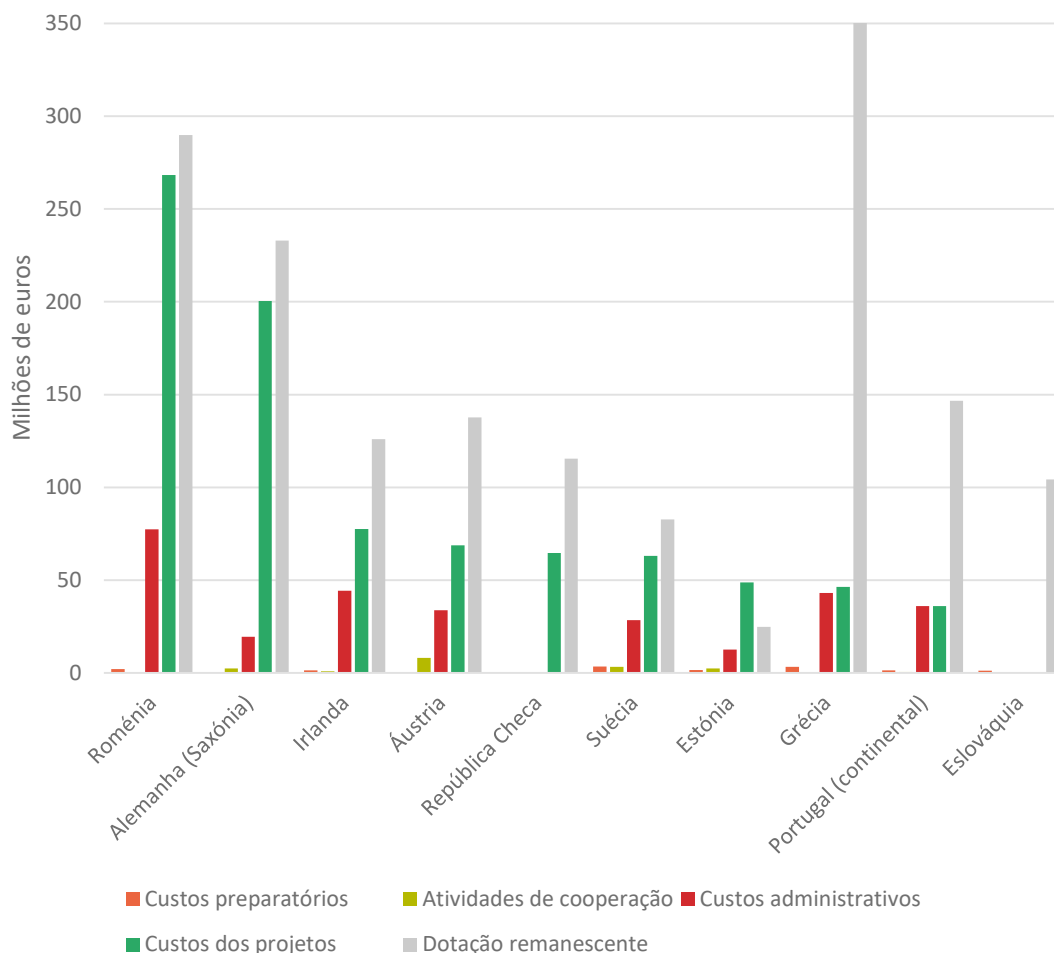
Quadro 3 – Despesas comunicadas no âmbito do LEADER por tipo de custo (milhões de euros; no final de 2020)

Estado-Membro / região	Custos preparatórios	Custos administrativos	Atividades de cooperação	Custos dos projetos	Total
República Checa	-	-*	0,2	64,5	64,7
Alemanha (Saxónia)	-	19,4	2,5	200,5	222,4
Estónia	1,6	12,5	2,3	48,8	65,2
Irlanda	1,3	44,3	0,8	77,6	124,0
Grécia	3,2	43,1	0,2	46,4	92,9
Áustria	-	33,8	8,0	68,7	110,5
Portugal (continental)	1,4	36,0	0,5	36,0	73,9
Roménia	2,0	77,3	0,1	268,4	347,8
Eslováquia	1,1	0,4	0	0	1,5
Suécia	3,4	28,3	3,2	63,0	97,9
Estados-Membros / regiões selecionados	14,0	295,1	17,8	873,9	1 200,8
Todos os Estados-Membros (mais o Reino Unido)	67,4	1 038,0	98,6	3 054,4	4 258,4

* O quadro não inclui os valores dos custos administrativos da República Checa, uma vez que estes são cobertos pelo fundo de desenvolvimento regional (o fundo principal da República Checa) e não pelo fundo do desenvolvimento rural.

Fonte: TCE, com base nos dados fornecidos pela Comissão Europeia.

Figura 6 – Despesas do desenvolvimento rural comunicadas no âmbito do LEADER para os Estados-Membros e regiões selecionados (no final de 2020)



Fonte: TCE, com base nos dados fornecidos pela Comissão Europeia.

A maioria dos Estados-Membros utilizou procedimentos pertinentes para aprovar os grupos de ação local, mas alguns não aplicaram requisitos mínimos de qualidade na seleção das estratégias de desenvolvimento local

31 Os Estados-Membros devem apoiar os grupos de ação local na definição das suas estratégias de desenvolvimento local, tanto financeiramente (apoio preparatório) como através de orientações e requisitos de qualidade claros. Em seguida, devem avaliar os grupos de ação local de forma justa e transparente, dentro do prazo estabelecido, aprovando apenas os que apresentem estratégias que satisfaçam as normas de qualidade.

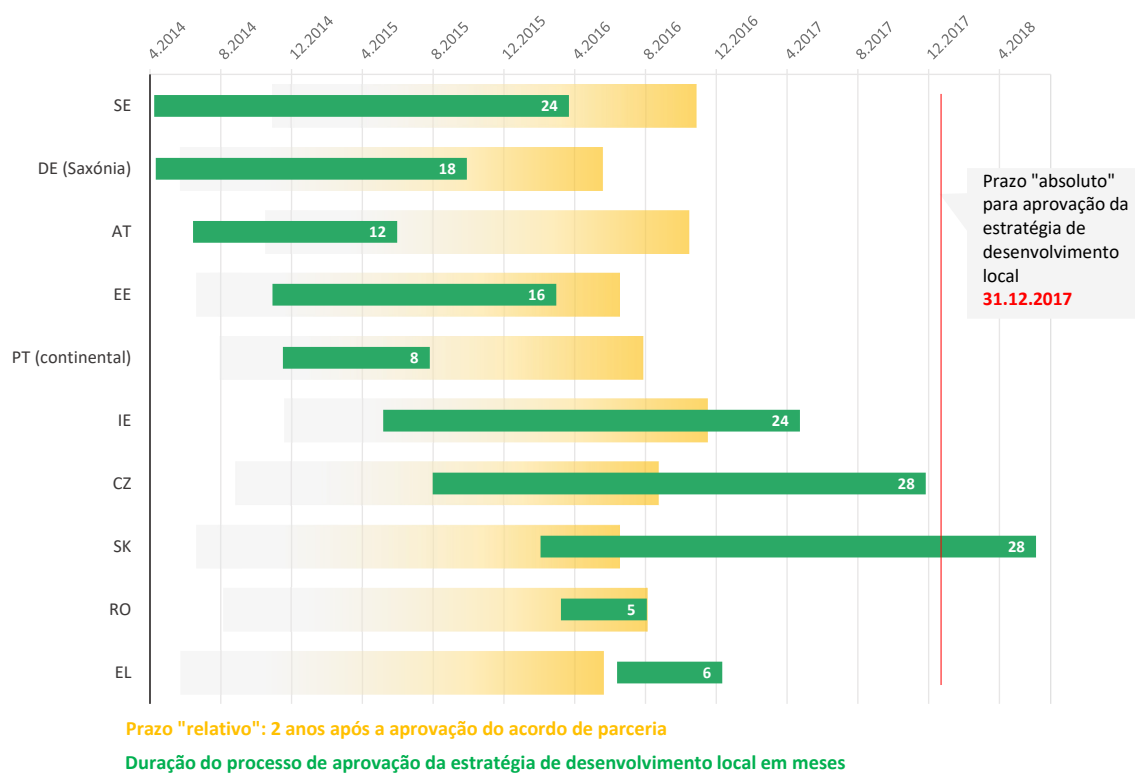
32 Os grupos de ação local devem envolver as comunidades locais no processo de elaboração das suas estratégias, mediante uma combinação de métodos, como ações de formação, *workshops* ou seminários, utilizando os seus conhecimentos sobre a zona. No seu anterior relatório especial sobre o LEADER, o Tribunal detetou insuficiências na forma como os grupos de ação local promoveram a participação local. Desta vez, constatou que todos os grupos selecionados tinham realizado essas atividades e elaborado as suas estratégias de desenvolvimento local através de um processo ascendente.

33 Os Estados-Membros tiveram de definir critérios para a aprovação de grupos de ação local e avaliar as estratégias propostas em função dos mesmos. O processo envolveu uma manifestação de interesse ou vários convites à apresentação de propostas; a elaboração de projetos de estratégias; a avaliação das estratégias pelos Estados-Membros e, se necessário, uma revisão. Os Estados-Membros tinham de selecionar as estratégias e aprovar os grupos de ação local até ao final de 2017 (dois anos após o início das despesas noutros domínios da Política Agrícola Comum)¹⁵. A maioria alcançou este objetivo em 2016, enquanto a Irlanda e a República Checa demoraram mais tempo e a Eslováquia concluiu a aprovação em março de 2018 (ver [figura 7](#) e [caixa 1](#)).

34 Globalmente, o Tribunal constatou que os Estados-Membros apoiaram e supervisionaram bem o processo de aprovação, através de *workshops*, ações de formação e exercícios de reforço das capacidades destinados aos grupos de ação local. Várias autoridades de gestão forneceram orientações às comunidades locais, sob a forma de material informativo ou de manuais, ou criaram pontos de contacto para responder a questões.

¹⁵ Regulamento (UE) n.º 1303/2013, artigo 33.º, n.º 4.

Figura 7 – Duração do processo de aprovação dos grupos de ação local nos dez Estados-Membros selecionados



Fonte: TCE, com base nas informações facultadas pelos Estados-Membros. "Prazo relativo": a primeira ronda de seleção das estratégias e dos grupos de ação local deve estar terminada dois anos após a aprovação do respetivo acordo de parceria;
 "Prazo absoluto" (linha vermelha): a aprovação da estratégia de desenvolvimento local deve estar concluída até 31 de dezembro de 2017 ([Regulamento \(UE\) nº 1303/2013](#), artigo 33º, nº 4).

Caixa 1

Demorada elaboração das estratégias locais na Eslováquia

A elaboração das estratégias de desenvolvimento local na Eslováquia durou dois anos e meio e terminou três meses após o prazo de dezembro de 2017.

À data da auditoria do Tribunal, três anos depois, não tinham sido financiados quaisquer projetos.

A Comissão estava ciente da morosidade do processo e solicitou que fossem tomadas medidas para o acelerar.

35 A Comissão recomendou aos Estados-Membros que avaliassem as estratégias de desenvolvimento local com base em normas de qualidade e concorressem entre si¹⁶. Com este método, a Comissão pretendia assegurar que os grupos de ação local selecionados eram os que apresentavam estratégias que preenchiam os requisitos mínimos de qualidade.

36 Os Estados-Membros tinham de definir critérios de avaliação para a seleção das estratégias de desenvolvimento local, incluindo a definição de normas de qualidade, que todas as estratégias tinham de cumprir¹⁷. O Tribunal constatou que nove Estados-Membros definiram normas de qualidade, mas que na República Checa, na Grécia e na Eslováquia eram menos exigentes e que a Roménia não definiu estas normas.

37 O [quadro 4](#) apresenta uma panorâmica do número de estratégias apresentadas e selecionadas por cada Estado-Membro abrangido pela auditoria do Tribunal. Seis Estados-Membros selecionaram todos os grupos de ação local que apresentaram estratégias. A Roménia duplicou o número de grupos de ação local inicialmente previstos (de 120 para 239).

¹⁶ *Guidance for Member States and Programme Authorities on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds*, secção 7.3, pp. 42-43.

¹⁷ *Guidance for Member States and Programme Authorities on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds*, secção 7.3, p. 42.

Quadro 4 – Seleção dos grupos de ação local / das estratégias de desenvolvimento local

Estado-Membro	Nº de estratégias apresentadas	Nº de estratégias selecionadas
República Checa	179	178
Alemanha (Saxónia)	350	350
Estónia	34	34
Irlanda	30	30
Grécia	50	50
Áustria	77	77
Portugal	175	92
Roménia	239	239
Eslováquia	121	110
Suécia	53	48

Fonte: TCE, com base nos dados facultados pelos Estados-Membros selecionados.

A aprovação dos projetos pelos grupos de ação local foi mais lenta do que o previsto

38 Para selecionar projetos que proporcionem benefícios para o desenvolvimento local, os grupos de ação local devem definir critérios adequados à sua zona e aplicar procedimentos justos e transparentes. O LEADER e o apoio ao desenvolvimento local de base comunitária estão disponíveis para:

- o projetos comunitários locais;
- o atividades de cooperação entre dois ou mais grupos de ação local do mesmo Estado-Membro ou de países diferentes (UE e países terceiros).

39 Dos dez Estados-Membros, sete utilizaram candidaturas *online*, opções de custos simplificados ou outros instrumentos para facilitar o processo de seleção. Em quatro Estados-Membros (Grécia, Portugal, República Checa e Eslováquia), o processo de candidatura e aprovação dos projetos era especialmente complicado e moroso.

40 O processo envolveu até oito fases e teve uma duração média de cerca de um ano, chegando em casos extremos a demorar mais de dois anos. Em primeiro lugar, os

candidatos tinham de se candidatar ao grupo de ação local, que verificava a elegibilidade e se o projeto estava em conformidade com a estratégia de desenvolvimento local. Em seguida, apresentavam a sua candidatura às autoridades competentes. Na Grécia, os candidatos tinham de apresentar uma candidatura eletrónica e em papel. Estes requisitos administrativos suplementares contribuíram para uma situação em que, à data da auditoria do Tribunal, os Estados-Membros tinham concluído e efetuado pagamentos a um número relativamente reduzido de projetos (39% das despesas previstas para projetos do LEADER).

41 De acordo com as orientações da Comissão, as estratégias de desenvolvimento local devem trabalhar para finalidades locais e os projetos selecionados devem contribuir para os objetivos das estratégias¹⁸. Os grupos de ação local definiram estratégias de desenvolvimento local com objetivos e critérios de seleção de projetos bastante gerais, o que lhes permitiu selecionar uma vasta gama de projetos.

A abordagem LEADER facilita a participação local, mas as mulheres e os jovens estão sub-representados nos grupos de ação local

42 Os grupos de ação local constituem um fórum de comunicação nas comunidades para a conceção e execução das estratégias de desenvolvimento local, através do lançamento, desenvolvimento e financiamento de projetos locais. Contribuem para a aproximação das comunidades e a sua participação no desenvolvimento local. A abordagem LEADER tira partido dos conhecimentos especializados e da experiência das comunidades para definir as suas necessidades de desenvolvimento. Além disso, foi criada para proporcionar uma plataforma de comunicação entre os diferentes níveis de governo, desde as comunidades locais às administrações regionais e nacionais, e incentivar essa cooperação mais estreita.

43 Os grupos de ação local devem ser representativos das suas comunidades locais e envolver todas as partes interessadas locais pertinentes. Nos termos da legislação, nenhum grupo específico de partes interessadas deve representar mais de 49% dos direitos de voto de um grupo de ação local e a percentagem de votos das autoridades públicas no procedimento de seleção de projetos deve ser inferior a 50%¹⁹. De acordo com as orientações da Comissão, os órgãos de tomada de decisão também devem ser

¹⁸ *Guidance for Member States and Programme Authorities on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds*, pp. 24-25.

¹⁹ Regulamento (UE) nº 1303/2013, artigo 32º, nº 2, alínea b), e artigo 34º, nº 3, alínea b).

equilibrados em termos de género e ter uma representação equitativa de grupos-alvo específicos, como os jovens, as minorias étnicas e as pessoas desfavorecidas²⁰.

44 O Tribunal constatou que os grupos de ação local examinados constituíram um fórum para a comunicação local e cumpriram os requisitos jurídicos relativos à composição dos seus órgãos de tomada de decisão. Assim, as autoridades públicas deixaram de dominar o processo (como o Tribunal constatou em 2010). A análise do Tribunal revelou que, em 10 dos 18 grupos de ação local relativamente aos quais recebeu dados, os homens ocupavam 60% ou mais dos lugares e os jovens estavam sub-representados. Dos 20 grupos de ação local examinados, 16 não tinham ninguém com idade inferior a 30 anos nos seus órgãos de tomada de decisão²¹. Esta situação cria o risco de os órgãos de tomada de decisão não terem em conta os pontos de vista e interesses destas pessoas no processo de tomada de decisão.

Os benefícios adicionais do LEADER e do desenvolvimento local de base comunitária ainda não foram demonstrados

45 No seu anterior relatório especial sobre o LEADER, o Tribunal concluiu que não existiam provas suficientes do valor acrescentado desta abordagem e recomendou que a Comissão tomasse medidas urgentes para garantir que poderia prestar contas pelo valor acrescentado e pela boa gestão financeira do LEADER. Como referido no ponto **07**, a Comissão espera que o LEADER se manifeste na melhoria dos resultados dos projetos, do capital social e da governação local.

46 Nas secções seguintes, o Tribunal analisa cada um destes aspetos, começando por examinar se, na última década, a Comissão realizou progressos na prestação de contas pelos benefícios do LEADER. Em seguida, examina se os projetos de desenvolvimento local do LEADER produziram melhores resultados e, por último, se existem provas de que a abordagem LEADER conduz a uma melhoria do capital social e da governação nas comunidades locais.

²⁰ *Guidance for Member States and Programme Authorities on Community-led Local Development in European Structural and Investment Funds*, p. 27.

²¹ Consideram-se jovens as pessoas com idades compreendidas entre os 18 e os 30 anos; ver Conselho da Europa e Comissão Europeia, 2019, *Youth Policy essentials*, p. 6.

A Comissão começou a avaliar os benefícios do LEADER

47 A análise do Tribunal ao sistema de acompanhamento e avaliação pertinente revelou que uma das principais recomendações do [Relatório Especial sobre o LEADER](#), de 2010, relativa à prestação de contas pelos benefícios do LEADER não tinha sido totalmente executada (ver ponto [17](#) e [anexo II](#)).

48 Tal como explicado no ponto [13](#), a Comissão acompanha e comunica informações sobre as realizações do programa LEADER utilizando três indicadores definidos no regulamento. O [quadro 5](#) apresenta os dados comunicados sobre o LEADER no Relatório Anual de Atividades da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural relativo a 2019:

Quadro 5 – Indicadores do LEADER

Indicador	Meta (para 2023)	Dados comunicados
Percentagem da população rural abrangida por estratégias de desenvolvimento locais	53,5%	60,6%
Percentagem da população rural que beneficia de serviços / infraestruturas aperfeiçoados	16,4%	13,54%
Empregos criados através de projetos apoiados	44 109	13 337

Fonte: TCE, com base no Relatório Anual de Atividades da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural relativo a 2019.

49 Estes indicadores não permitem uma avaliação significativa dos custos e benefícios da abordagem LEADER. Com efeito, nos seus relatórios anteriores, incluindo o Relatório sobre o Desempenho relativo a 2019²², o Tribunal observou que os indicadores utilizados são principalmente indicadores de recursos e de realizações e não medem os resultados ou o valor acrescentado dos programas de despesas. No seu relatório de 2010 sobre o LEADER, o Tribunal recomendou que a Comissão deveria tomar medidas urgentes para garantir que poderia prestar contas pelos benefícios da abordagem LEADER e que o acompanhamento deveria ser orientado para indicadores

²² [Relatório do Tribunal de Contas Europeu sobre o desempenho do orçamento da UE – Situação no final de 2019.](#)

desses benefícios, bem como da sua eficiência e eficácia, em vez de se centrar na execução.

50 A legislação exige que a Comissão forneça orientações aos Estados-Membros sobre a forma de realizar avaliações dos programas operacionais e de desenvolvimento rural. As avaliações dos programas no final do período (as avaliações *ex post*) são realizadas pela Comissão ou pelos Estados-Membros, em estreita colaboração com a Comissão²³.

51 A Comissão publicou dois documentos de orientação para apoiar a avaliação do LEADER e do desenvolvimento local de base comunitária pelos Estados-Membros no período de programação de 2014-2020: as orientações para a avaliação²⁴ e um manual da avaliação²⁵. A Comissão deve igualmente apresentar um relatório de síntese das avaliações *ex post* realizadas pelos Estados-Membros até 31 de dezembro de 2025, relativamente aos programas operacionais, e até 31 de dezembro de 2027, relativamente aos programas de desenvolvimento rural²⁶.

52 No período de programação de 2007-2013, a Comissão tinha de apresentar o relatório de síntese relativo ao desenvolvimento rural até 31 de dezembro de 2016²⁷. Este relatório foi concluído em abril de 2018 e publicado em julho de 2020²⁸. Incluía uma breve secção sobre o LEADER, mas não apresentava uma avaliação dos seus benefícios.

53 A Comissão ainda não publicou a sua própria avaliação da abordagem LEADER. No seu parecer de 2018 sobre as propostas da Comissão relativas à nova Política Agrícola Comum, o Tribunal recomendou que esta deveria seguir o princípio "primeiro

²³ Regulamento (UE) nº 1303/2013, artigos 54º a 57º.

²⁴ *Guidelines, Evaluation of LEADER/CLLD*.

²⁵ Comissão Europeia, 2018, *FARNET Guide #15: Evaluating CLLD – Handbook for LAGs and FLAGs*.

²⁶ Regulamento (UE) nº 1303/2013, artigo 57º, nº 4, e Regulamento (UE) 2020/2220, artigo 2º, nº 4.

²⁷ Regulamento (CE) nº 1698/2005, artigo 87º, nº 2.

²⁸ Comissão Europeia, 2020, *Synthesis of Rural Development Programmes (RDPs) ex-post evaluations of period 2007-2013*, Luxemburgo, pp. 222-234.

avaliar" na revisão da legislação²⁹. A Comissão está a realizar uma avaliação do impacto da componente da abordagem LEADER financiada pelo fundo de desenvolvimento rural sobre o desenvolvimento territorial equilibrado. Esta avaliação visa examinar a pertinência, a eficácia, a eficiência, a coerência e o valor acrescentado³⁰, prevendo a Comissão publicá-la em 2023.

Os Estados-Membros utilizaram o LEADER para financiar projetos decorrentes das estratégias locais, mas para alguns existiam outros programas de despesas específicos

54 Não existindo uma avaliação da Comissão ou dados de acompanhamento pertinentes para ter em conta os benefícios dos projetos do LEADER, o Tribunal avaliou se os projetos do LEADER e do desenvolvimento local de base comunitária tinham potencial para contribuir para o desenvolvimento local e produziram melhores resultados. Para o efeito, analisou se derivavam das estratégias de desenvolvimento local (ver ponto **41**) elaboradas pelos grupos de ação local e, por conseguinte, tinham potencial para dar resposta às necessidades locais. O Tribunal utilizou igualmente as orientações de avaliação da Comissão que definem o conceito de "melhores resultados" em termos do tipo de projetos em comparação com a execução sem o método LEADER³¹.

55 O Tribunal avaliou 95 projetos em função dos critérios mencionados no ponto **54**, com base em autoavaliações efetuadas pelos grupos de ação local. Examinou a plausibilidade destas autoavaliações e debateu a sua apreciação com as autoridades e vários promotores de projetos.

56 O Tribunal constatou que estes projetos visavam os grandes objetivos gerais estabelecidos nas estratégias de desenvolvimento local (ver ponto **41**). Vários projetos tinham potencial para contribuir para o desenvolvimento local. O Tribunal detetou também projetos que vão além das obrigações legais e não são abrangidos por regimes específicos.

²⁹ Parecer nº 7/2018 do TCE sobre as propostas da Comissão de regulamentos no âmbito da Política Agrícola Comum para o período pós-2020.

³⁰ *Roteiro de avaliação: Evaluation of the impact of LEADER on balanced territorial development.*

³¹ *Guidelines, Evaluation of LEADER/CLLD.*

57 No entanto, o Tribunal constatou que alguns Estados-Membros abrangidos pela sua auditoria utilizaram financiamento do LEADER ou do desenvolvimento local de base comunitária para financiar projetos que normalmente são tarefas legais das autoridades nacionais, regionais ou municipais (como o financiamento de estradas ou de iluminação pública em zonas rurais). Além disso, detetou projetos que são especificamente visados por medidas de desenvolvimento rural fora do âmbito do LEADER e por outros programas de despesas da UE (ver [caixa 2](#)).

58 Por exemplo, a Alemanha (Saxónia) utilizou o LEADER para financiar uma vasta gama de serviços públicos rurais. Afetou ao LEADER 364,3 milhões de euros, ou seja, 41,5% do seu financiamento previsto para o desenvolvimento rural, a percentagem mais elevada entre todos os Estados-Membros e regiões da UE. As atividades gerais da administração local na Alemanha (Saxónia) tinham, por conseguinte, de passar por grupos de ação local. Estas incluíam o financiamento de estradas, iluminação pública e manutenção das ruas em zonas rurais, bem como projetos de ampliação de jardins de infância. Segundo o relatório de avaliação intercalar do desenvolvimento rural, até 30 de junho de 2019 a Saxónia tinha utilizado fundos do LEADER para financiar 112 projetos de iluminação pública (no valor de 5,5 milhões de euros de despesas públicas), 84 estradas rurais (13 milhões de euros) e 62 projetos de jardins de infância (6,3 milhões de euros)³².

³² *Zentralbewertung des Entwicklungsprogramms für den ländlichen Raum 2014-2020 im Freistaat Sachsen. Endbericht*, p. 257.

Caixa 2

Projetos financiados pelo LEADER para os quais existiam outras medidas e programas de despesas específicos

República Checa e Roménia: Apoio à modernização das explorações agrícolas e aos jovens agricultores



LEADER

Um grupo de ação local na Roménia selecionou dez projetos de investimento nas explorações agrícolas com custos totais de 1,7 milhões de euros, que representaram quase metade dos custos totais de todos os projetos selecionados. Outro grupo romeno pagou, em oito casos, apoio aos jovens agricultores como um montante fixo, num valor total de 240 000 euros. Todos os Estados-Membros dispõem de medidas específicas para apoiar os jovens agricultores no âmbito do primeiro pilar da PAC, e a Roménia presta apoio específico ao abrigo do segundo pilar.

Os dois grupos de ação local na República Checa selecionaram 47 projetos de investimento nas explorações agrícolas com custos de cerca de 2 milhões de euros, quase metade dos custos totais de todos os projetos selecionados. Um destes grupos de ação local despendeu cerca de 80% da totalidade dos seus custos de projetos em projetos agrícolas.

O financiamento da UE que estes concederam aos agricultores visou principalmente investimentos em novos estábulos e equipamentos ou o apoio ao arranque da atividade dos jovens agricultores.

Os agricultores interessados podem candidatar-se a financiamento do desenvolvimento rural fora do âmbito do LEADER, pelo que a utilização do financiamento deste programa nestes casos duplica as disposições existentes.

59 O Tribunal já detetou este tipo de situações em 2010. Nessa altura, a Comissão concordou que, em princípio, o LEADER não deveria apoiar as atividades normais da administração local. No seu Relatório Especial de 2015 sobre o apoio da UE às infraestruturas rurais³³, o Tribunal formulou observações semelhantes sobre o financiamento das estradas rurais na Alemanha (Saxónia) e recomendou que os Estados-Membros devam garantir que os fundos do desenvolvimento rural da UE não substituam outros fundos públicos dedicados ao mesmo domínio de intervenção.

³³ Relatório Especial 25/2015, Apoio da União Europeia a infraestruturas rurais.

60 Na Irlanda e na Suécia, o Tribunal constatou que esta situação foi evitada em grande parte devido às regras de elegibilidade destes países:

- o as autoridades irlandesas excluíram do financiamento do LEADER vários setores e atividades para os quais existiam outras opções de financiamento, incluindo a agricultura, a renovação de imóveis residenciais privados e os trabalhos de manutenção geral realizados por organismos públicos, bem como projetos que já beneficiavam de outro financiamento da UE ou nacional;
- o a Suécia tinha regras contra o financiamento de custos relativos à execução de tarefas legais ou ao cumprimento de requisitos jurídicos nacionais ou da UE (por exemplo, cumprimento de uma diretiva da UE). Exigia igualmente que os projetos do LEADER e do desenvolvimento local de base comunitária beneficiassem a comunidade local mais vasta e não apenas os promotores de cada projeto.

Embora as circunstâncias de cada Estado-Membro sejam diferentes, na opinião do Tribunal estas regras constituem boas práticas que podem contribuir para a boa gestão financeira do programa LEADER.

Embora os peritos considerem difícil avaliar alguns benefícios potenciais da abordagem LEADER, o Tribunal encontrou também provas de que é possível fazê-lo

61 Para além dos melhores resultados dos projetos, a Comissão define os benefícios do LEADER em termos da melhoria do capital social e da governação. As orientações de avaliação da Comissão fornecem as seguintes definições:

- o **capital social** é um conceito multidimensional que inclui características das organizações sociais, como as redes, as normas e a confiança social, que facilitam a coordenação e a cooperação em benefício mútuo;
- o **governação** inclui as instituições, os processos e os mecanismos através dos quais os intervenientes públicos, económicos e da sociedade civil articulam os seus interesses, exercem os seus direitos legais, cumprem as suas obrigações e sanam as suas diferenças.

62 A literatura especializada mostra que a tentativa de medir as melhorias no capital social e na governação local enfrenta vários desafios, incluindo uma definição

comumente aceite destes conceitos³⁴. Assim, os peritos reconhecem que é difícil avaliar estes benefícios potenciais do LEADER.

63 Além do relatório de síntese da Comissão (ver ponto 52), o Tribunal analisou os relatórios de avaliação *ex post* dos Estados-Membros abrangidos pela auditoria, principalmente do período de 2007-2013, para obter provas da melhoria do capital social e da governação local. A maioria dos relatórios *ex post* dos Estados-Membros não incidia sobre estes conceitos. A avaliação *ex post* sueca de 2007-2013 apresentou constatações explícitas relativas à governação local. Na opinião dos avaliadores, o LEADER não tinha dado um contributo positivo para a "governação vertical", ou seja, para a posição dos grupos de ação local em relação a outras autoridades e instituições. Em termos de "governação horizontal", ou seja, a cooperação com outras partes interessadas regionais, os avaliadores salientaram que o LEADER levou à participação de representantes das empresas locais e da sociedade civil nos assuntos públicos locais.

A abordagem multifundos aumenta a complexidade do financiamento de projetos de desenvolvimento local

64 Os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI) abrangem cinco fontes de financiamento diferentes, cada uma com as suas regras específicas (ver ponto 10), o que exige uma coordenação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros, a fim de assegurar sinergias e evitar sobreposições ao nível dos programas e dos

³⁴ Nardone, G., Sisto, R., Lopolito, A., "*Social Capital in the LEADER Initiative: a methodological approach*", *Journal of Rural Studies*, vol. 26, nº 1, 2010, pp. 63-72.

Pisani, E., Franceschetti, G.; Secco, L. e Asimina C. (ed. 2017), *Social Capital and Local Development: From Theory to Empirics*, Cham (Suíça).

Claridge, T. (2020), *Current definitions of social capital – Academic definitions in 2019*, incluindo a ligação à apresentação "*Social capital - is there an accepted definition in 2020?*".

Shucksmith, M. (2002), "*Endogenous Development, Social Capital and Social Inclusion: perspectives from LEADER in the UK*", *Sociologia Ruralis*, vol. 40, nº 2, pp. 208-218.

Thuesen, A. A. (2010), "*Is LEADER Elitist or Inclusive? Composition of Danish LAG Boards in the 2007-2013 Rural Development and Fisheries Programmes*", *Sociologia Ruralis*, vol. 50, nº 1, pp. 31-45.

projetos. A legislação aplicável no período de programação de 2014-2020 incide explicitamente na necessidade dessa coordenação³⁵.

65 A Comissão considera que é útil e prático estabelecer comités de acompanhamento conjuntos para os vários programas. O Tribunal constatou que apenas quatro dos dez Estados-Membros abrangidos pela auditoria o fizeram.

66 Todavia, os Estados-Membros encontraram outras soluções para facilitar o fluxo de informações. As autoridades de gestão de cada um dos fundos na Áustria e na Alemanha (Saxónia) estavam representadas nos comités de acompanhamento de todos os outros fundos. A Estónia criou uma autoridade de gestão comum para os fundos de desenvolvimento rural e das pescas.

67 As duas fontes de financiamento da Política Agrícola Comum (o Fundo Europeu Agrícola de Garantia e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural) serão planeadas através de planos estratégicos da PAC, no âmbito da reforma pós-2020. Por conseguinte, o desenvolvimento rural pode ter uma ligação mais flexível com as outras três fontes de financiamento (o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, o Fundo Social Europeu Mais e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos, das Pescas e da Aquicultura).

68 A Comissão esperava que a abordagem multifundos alargasse o leque de setores, partes interessadas e promotores de projetos locais envolvidos em grupos de ação local, reforçando assim a cooperação local. Esperava ainda que a inclusão de quatro fundos da UE permitisse aos grupos de ação local dar resposta às necessidades locais complexas de forma mais abrangente e com mais verbas.

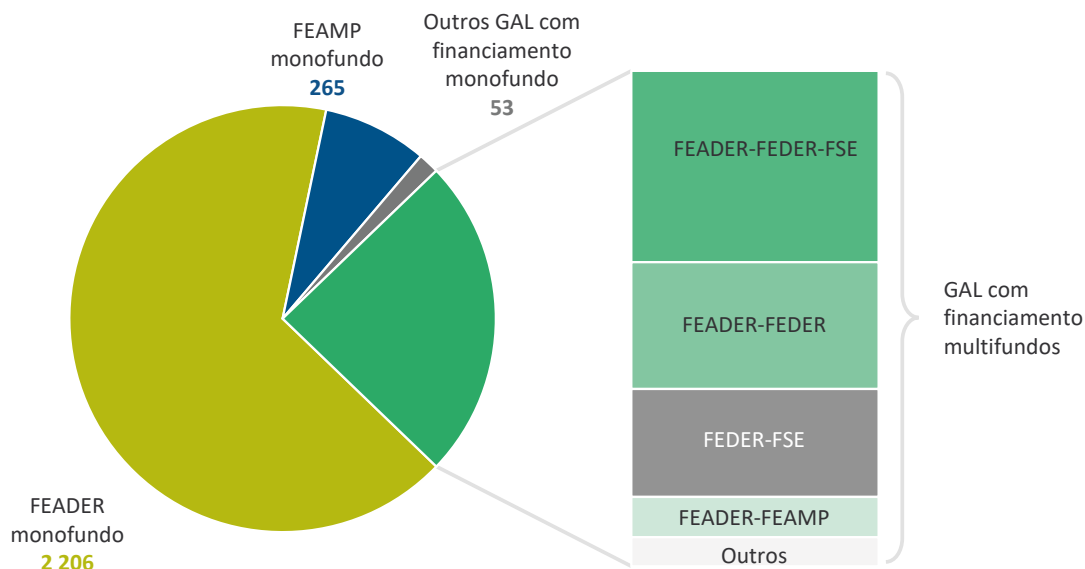
69 A Comissão não forneceu dados exaustivos sobre o número de grupos de ação local que utilizam a abordagem multifundos. De acordo com os últimos dados compilados disponíveis³⁶, no período de programação de 2014-2020 foram aprovados 3 337 grupos em todos os Estados-Membros (incluindo o Reino Unido). Destes, 813 (24%) utilizaram mais do que um fundo da UE (ver *figura 8*). A maioria destes grupos de ação local que recorreram à abordagem multifundos utilizou uma combinação de financiamento proveniente de fundos no domínio social, do desenvolvimento rural e

³⁵ Regulamento (UE) nº 1303/2013, incluindo o anexo I (Quadro Estratégico Comum).

³⁶ Kah, S., 2021, *Update: Implementing cohesion policy funds through multi-Fund CLLD* (dados corretos em junho de 2021).

do desenvolvimento regional, e nove em toda a UE utilizaram os quatro fundos disponíveis (oito na Suécia e um na Polónia).

Figura 8 – Grupos de ação local com abordagem monofundo e multifundos no período de 2014-2020



Fonte: TCE, com base em Kah, S., 2021, *Update: Implementing cohesion policy funds through multi-Fund CLLD* (dados corretos em junho de 2021).

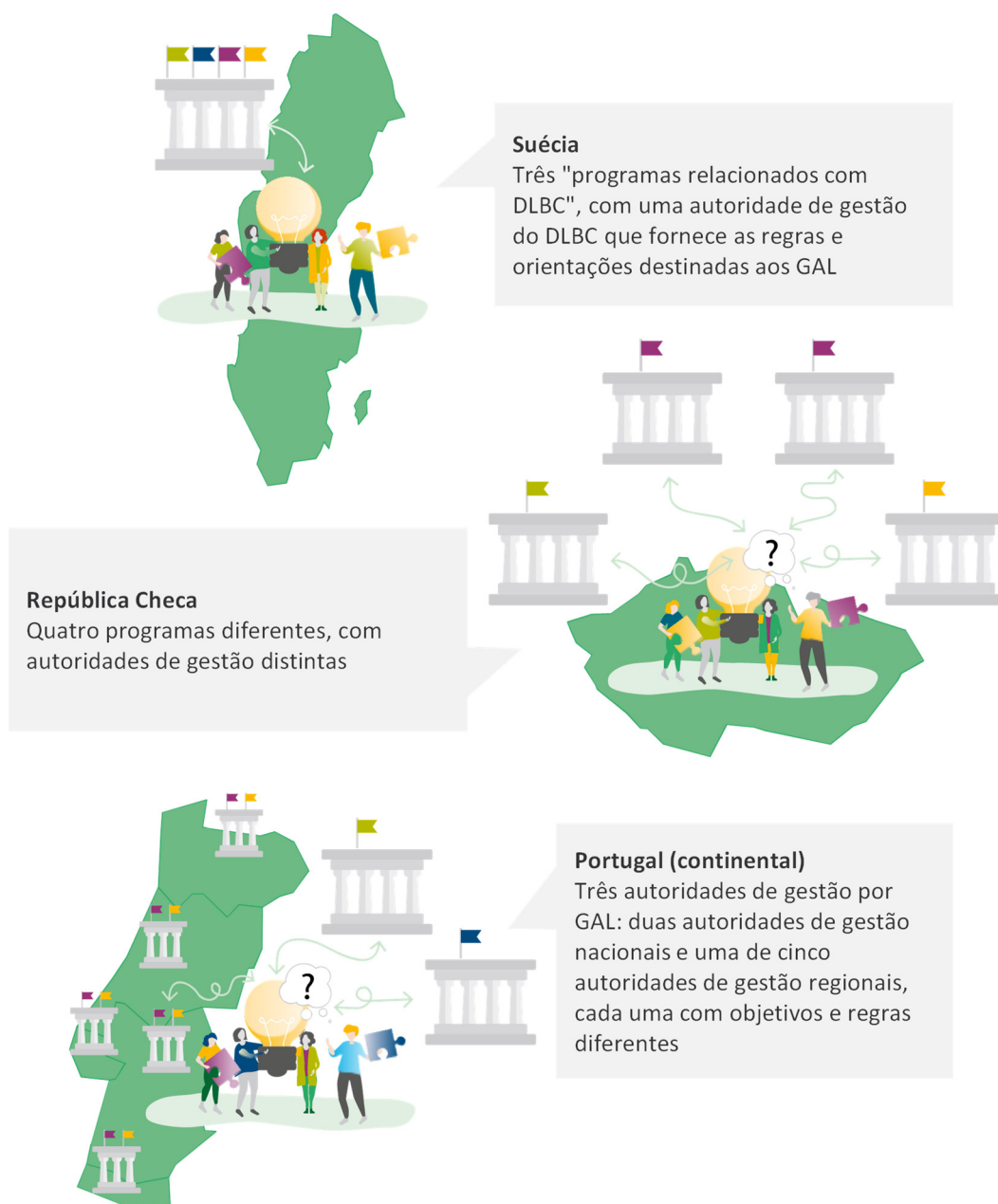
70 A abordagem multifundos era nova para os grupos de ação local e as autoridades dos Estados-Membros, além de que era a primeira vez que os grupos de ação local trabalhavam com os fundos sociais e regionais. Por conseguinte, o documento de orientação da Comissão³⁷ sublinhou a necessidade de existirem linhas claras de responsabilidade e de tomada de decisões, o que exigiu a coordenação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros, nomeadamente a fim de proporcionar aos grupos de ação local regras e orientações claras, idealmente a partir de um ponto de contacto único.

71 Entre os Estados-Membros abrangidos pela auditoria do Tribunal, era a Suécia o que tinha as disposições mais simplificadas para gerir a abordagem multifundos. Nomeou uma única autoridade de gestão e um grupo de coordenação dos fundos, tendo apenas três programas conexos: um programa nacional de desenvolvimento rural, um programa nacional de pescas e um programa nacional de financiamento do desenvolvimento local de base comunitária a partir dos fundos regionais e sociais.

³⁷ Comissão Europeia, 2016, *FARNET Guide #10: Starting CLLD implementation in practice*.

72 Na República Checa e em Portugal, em contrapartida, a combinação de vários fundos com diferentes objetivos e regras, e diversas autoridades de gestão que aplicam regras e orientações distintas, tornou a abordagem multifundos mais difícil de gerir, segundo as autoridades de gestão (a *figura 9* mostra as diferentes modalidades de gestão da abordagem multifundos na Suécia, na República Checa e em Portugal). Nas observações da Comissão sobre os relatórios anuais de execução dos Estados-Membros ou nas atas das suas reuniões anuais, o Tribunal não encontrou provas de que a Comissão tenha intervindo, por exemplo, formulando observações escritas aos Estados-Membros sobre a gestão da abordagem multifundos ou exigindo planos de ação quando necessário.

Figura 9 – Modalidades de gestão da abordagem multifundos



Fonte: TCE, com base em mapas fornecidos pelo Eurostat.

73 A fim de simplificar a abordagem multifundos, a Comissão introduziu algumas novas características para o período de programação de 2021-2027:

- o os Estados-Membros devem organizar um convite conjunto (para todos os fundos em causa) para a seleção das estratégias de desenvolvimento local e os grupos de

ação local e criar um comité conjunto para acompanhar a execução dessas estratégias³⁸;

- o se um Estado-Membro optar por um Fundo Principal, a estratégia de desenvolvimento local no seu todo (ou seja, a gestão e o controlo de todos os projetos) fica sujeita às regras desse fundo, enquanto a execução, o acompanhamento e os pagamentos relativos a projetos individuais continuam a reger-se pelas regras do fundo que financia o projeto em questão³⁹.

O Tribunal constatou que, no final de dezembro de 2021, ainda não era possível realizar convites conjuntos. A Comissão informou que esta situação se deveu à prorrogação até 2022 do período de transição para a nova Política Agrícola Comum (incluindo o fundo de desenvolvimento rural da UE), o que significa que as regras anteriores relativas ao período de 2014-2020 continuavam a ser aplicáveis.

74 Na Suécia, apesar da simplificação introduzida, as autoridades consideraram que a gestão da abordagem multifundos era ineficaz e onerosa, em especial porque os fundos das pescas, regionais e sociais, em conjunto, representavam apenas 20% do financiamento do desenvolvimento local de base comunitária no período de 2014-2020. Encomendaram ao Fundo para a Agricultura um estudo de avaliação do financiamento de todas as iniciativas de desenvolvimento local de base comunitária⁴⁰, que concluiu que, no período de 2014-2020, os grupos de ação local apoiaram projetos semelhantes ao abrigo de diferentes fundos (por exemplo, nos domínios do turismo e da integração) e que mais de 90% de todos os projetos apoiados ao abrigo dos três outros fundos da UE poderiam ter sido financiados a partir de fundos destinados ao desenvolvimento rural.

75 Consequentemente, é provável que a Suécia deixe de recorrer à abordagem multifundos. Quanto às autoridades dos outros Estados-Membros que o Tribunal entrevistou, as respostas foram heterogéneas, indicando que a maioria delas não é favorável à utilização da abordagem multifundos no período de programação atual nem no futuro.

³⁸ Regulamento (UE) 2021/1060, artigo 31º, nº 3.

³⁹ Regulamento (UE) 2021/1060, artigo 31º, nºs 4 a 6.

⁴⁰ *Är det möjligt att finansiera alla insatser inom lokalt ledd utveckling genom jordbruksfonden? Uppföljningsrapport 2019:11.*

Conclusões e recomendações

76 A auditoria do Tribunal examinou se a abordagem LEADER produziu benefícios que justificassem os seus custos e riscos adicionais, em especial em comparação com os programas de despesas convencionais da UE (descendentes).

77 Mais de uma década após o seu último relatório especial sobre o LEADER, o Tribunal constatou que se verificaram melhorias em alguns domínios e que o LEADER cria estruturas que facilitam a participação local. No entanto, a abordagem LEADER implica custos administrativos e de funcionamento mais elevados, processos de aprovação lentos e não deu origem a projetos com benefícios adicionais demonstráveis. Globalmente, o Tribunal conclui que há poucos indícios de que os benefícios da abordagem LEADER sejam superiores aos custos e riscos a que se expõe.

78 Devido à sua abordagem participativa, o LEADER implica custos administrativos e de funcionamento elevados, que o regulamento da UE aplicável limita a 25%. No período de programação de 2014-2020, os Estados-Membros previram despende 17% em custos administrativos e de funcionamento. Estes custos incluem facilitar a execução da estratégia de desenvolvimento local e apoiar os eventuais beneficiários a desenvolverem os projetos. Segundo os relatórios da Comissão, no final de 2020 ascendiam a 1,04 mil milhões de euros (24% do total das despesas nessa fase, o que está dentro dos limites do regulamento). A sua percentagem em relação às despesas dos projetos tende a diminuir ao longo do ciclo do período de programação (pontos [25](#) a [30](#)).

79 O Tribunal constatou que os grupos de ação local conseguiram promover a participação das comunidades na elaboração das suas estratégias de desenvolvimento local, o que constitui uma melhoria da situação observada há mais de uma década. A maioria dos Estados-Membros abrangidos pela auditoria aplicou procedimentos pertinentes para selecionar e aprovar os grupos de ação local com base nestas estratégias, mas alguns aplicaram normas de qualidade menos exigentes para selecionar as estratégias de desenvolvimento local. O Tribunal constatou que um Estado-Membro não incluiu critérios de qualidade no seu processo de seleção, o que lhe teria permitido centrar-se nas melhores estratégias de desenvolvimento local (pontos [31](#) a [37](#)).

80 O Tribunal constatou que o processo de candidatura e aprovação dos projetos era complicado e, em comparação com os programas de despesas convencionais, incluía requisitos administrativos adicionais para os promotores de projetos, o que

contribuiu para uma situação em que, à data da auditoria, os Estados-Membros tinham concluído e efetuado pagamentos a um número relativamente reduzido de projetos (39%). O Tribunal constatou igualmente que os critérios de seleção de projetos do LEADER eram, na maioria dos casos, bastante gerais, o que permitiu aos grupos de ação local selecionarem uma vasta gama de projetos (pontos 38 a 41).

81 O processo de seleção de projetos já não era formalmente dominado pelas autoridades públicas (como o Tribunal constatou em 2010) e os grupos de ação local conseguiram facilitar a participação local. Contudo, em 2021 o Tribunal constatou que a maioria dos grupos de ação local não tinha um equilíbrio em termos de género e que os jovens estavam sub-representados. Esta situação cria o risco de os órgãos de tomada de decisão não terem em conta os pontos de vista e interesses destas pessoas no processo de tomada de decisão (pontos 42 a 44).

82 Embora tenha sido dado seguimento a algumas das recomendações formuladas em 2010, o Tribunal constatou que o quadro de acompanhamento e avaliação da Comissão ainda não forneceu provas dos benefícios adicionais do LEADER em comparação com o financiamento convencional. Os peritos consideram que algumas partes destes benefícios (a saber, o capital social e a governação local) são difíceis de demonstrar. No seu parecer de 2018 sobre as propostas da Comissão relativas à nova Política Agrícola Comum, o Tribunal salientou que a Comissão deveria seguir o princípio "primeiro avaliar" na revisão da legislação vigente. A Comissão começou a avaliar os benefícios do LEADER (pontos 47 a 53 e 61 a 63).

83 A análise do Tribunal aos projetos do LEADER revelou que estes visavam os grandes objetivos gerais definidos nas estratégias de desenvolvimento local (ver ponto 80). Porém, detetou projetos que são especificamente visados por medidas de desenvolvimento rural fora do âmbito do LEADER e por outros programas de despesas da UE. Alguns Estados-Membros e grupos de ação local utilizaram o LEADER para financiar projetos que são normalmente tarefas legais das autoridades nacionais, regionais ou municipais (pontos 54 a 60).

84 A abordagem multifundos era uma característica nova no período de programação de 2014-2020, introduzida para coordenar melhor o apoio ao desenvolvimento local e para reforçar as ligações entre as zonas rurais, urbanas e de pesca. Globalmente, o Tribunal constatou que a abordagem multifundos, na sua forma atual, aumenta a complexidade do financiamento para os projetos de desenvolvimento local (pontos 64 a 75).

Recomendação 1 – Realizar uma avaliação exaustiva dos custos e benefícios do LEADER

A Comissão deve realizar uma avaliação exaustiva dos custos e benefícios do LEADER, que deve abranger (alíneas a) a e)):

- a) a aplicação de um processo de seleção para os grupos de ação local de forma a afetar os fundos às estratégias de desenvolvimento local que tenham qualidade;
- b) ações destinadas a reduzir os custos e a complexidade administrativa (por exemplo, encargos administrativos suplementares para os promotores de projetos, longos procedimentos de seleção);
- c) em que medida os órgãos de tomada de decisão são representativos, designadamente em termos de idade, género e outros grupos-alvo;
- d) em que medida os projetos financiados pelo LEADER proporcionam benefícios adicionais em comparação com outros projetos;
- e) em que medida o financiamento do LEADER é utilizado para financiar as tarefas legais dos organismos da UE, nacionais, regionais ou locais.

Prazo de execução: 2023

Recomendação 2 – Avaliar a abordagem do desenvolvimento local de base comunitária

A avaliação da eficácia e da eficiência do desenvolvimento local de base comunitária, pela Comissão, deve abranger, na medida do possível, os elementos mencionados nas alíneas a) a e) da recomendação 1.

Prazo de execução: 2025 (para as avaliações *ex post* do período de 2014-2020)





O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Joëlle Elvinger, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, em 4 de maio de 2022.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente


Anexos



Anexo I – Indicadores específicos relacionados com o LEADER e o desenvolvimento local de base comunitária



Quadro 6 – FEADER	FEAMP	FEDER	FSE
 Indicadores de realizações	 Indicadores de realizações		
O.18: População abrangida por GAL O.19: Número de GAL selecionados O.20: Número de projetos Leader apoiados O.21: Número de projetos de cooperação apoiados O.22: Número e tipo de promotores de projetos O.23: Números únicos de identificação de GAL envolvidos em projetos de cooperação	1. Número de estratégias de desenvolvimento local selecionadas 2. Apoio preparatório 3. Cooperação	Sem indicadores específicos do DLBC	Sem indicadores específicos do DLBC
 Indicadores de objetivos e de resultados	 Indicadores de resultados		
T21/R22: Percentagem da população rural abrangida por estratégias de desenvolvimento locais T22/R23: Percentagem da população rural que beneficia de serviços/infraestruturas aperfeiçoados T23/R24: Empregos criados através de projetos (LEADER) apoiados	1. Emprego (ETC) criado 2. Emprego (ETC) mantido		


Fontes: FEADER: Regulamento de Execução (UE) nº 808/2014 da Comissão, anexo IV; FEAMP: Regulamento Delegado (UE) nº 1014/2014 da Comissão, anexo.


Anexo II – Análise do Tribunal realizada para o presente relatório de auditoria sobre o seguimento dado ao Relatório Especial 05/2010



Recomendações	Resposta da Comissão	Seguimento do TCE
Recomendação 1		
<p>Face às insuficiências persistentes, a Comissão deverá garantir que a legislação proporciona clareza suficiente quanto às normas exigidas no caso específico do programa Leader. Alguns requisitos simples a nível da UE poderão substituir a necessidade de adoção de regras de funcionamento divergentes a nível do programa, simplificar os procedimentos, melhorar a coerência e garantir normas de controlo claras nos seguintes domínios:</p>		
<p>a) exclusão dos projetos iniciados antes de ser tomada uma decisão de financiamento, de modo a eliminar um grave risco de ineficiência (peso morto);</p>	<p>a) A Comissão deve proceder à análise pormenorizada da questão do início da elegibilidade dos projetos, tendo em conta a necessidade de uma abordagem harmonizada dos fundos comunitários no âmbito da gestão partilhada.</p>	<p> Não executada</p> <p>O artigo 65º, nº 6, do Regulamento (UE) nº 1303/2013 exclui do financiamento os projetos que se encontrem fisicamente concluídos ou totalmente executados antes da apresentação da candidatura. Esta disposição não impede que os projetos comecem antes de ser tomada a decisão de subvenção, ou seja, o risco de inércia mantém-se.</p>


Recomendações	Resposta da Comissão	Seguimento do TCE
<p>b) seleção dos projetos, pelos GAL, com base em avaliações documentadas que demonstrem a solidez e equidade da decisão em termos de critérios coerentes e relevantes;</p>	<p>b) A Comissão deve fornecer orientações adicionais a este respeito na atualização do "Guia sobre a aplicação do eixo Leader" ainda no atual período de programação.</p>	 <p>Executada em alguns aspetos</p> <p>O artigo 34º, nº 3, alínea b), do Regulamento (UE) nº 1303/2013 estabelece a norma jurídica. O Tribunal constatou que os critérios de seleção eram muitas vezes subjetivos e sujeitos a diferentes interpretações pelos GAL.</p>
<p>c) regras para garantir que as parcerias não são dominadas pelas autoridades locais nas reuniões de seleção dos projetos.</p>	<p>c) As regras já existem, de facto, no atual quadro jurídico. O artigo 62º, nº1, alínea b), do Regulamento (CE) nº 1698/2005 estabelece que, ao nível da tomada de decisão, os representantes da sociedade civil devem constituir pelo menos 50% da parceria local.</p> <p>No entanto, a Comissão reconhece que a enumeração dos princípios podia ser mais específica. A Comissão considera rever as orientações já existentes para esclarecer melhor a aplicação obrigatória da regra do "duplo quórum" aplicável à composição dos GAL a nível da tomada de decisões.</p>	 <p>Executada</p> <p>O artigo 34º, nº 3, do Regulamento (UE) nº 1303/2013 estabelece a norma jurídica.</p>


Recomendações	Resposta da Comissão	Seguimento do TCE
<p>Além disso, os Estados-Membros deverão garantir a instituição de procedimentos eficazes no que diz respeito às insuficiências identificadas no presente relatório e a supervisão do correto funcionamento desses procedimentos.</p>		 <p>Executada em alguns aspetos</p> <p>Os Estados-Membros dispõem de procedimentos para orientar e supervisionar os GAL, o que não evita as insuficiências assinaladas no presente relatório.</p>
Recomendação 2		
<p>O Regulamento Financeiro proíbe qualquer ação que possa resultar num conflito de interesses. Tendo em conta esse facto, a Comissão e os Estados-Membros deverão garantir que existem salvaguardas eficazes e verificar o seu correto funcionamento. Os membros dos órgãos dos GAL responsáveis pela avaliação dos projetos ou pela tomada de decisões com eventuais interesses pessoais, de afinidade política, profissionais ou económicos numa proposta de projeto deverão apresentar uma declaração de interesses. Deverão abster-se de qualquer discussão, avaliação ou decisão relativa ao projeto em apreço e a questão deverá ser comunicada à autoridade de gestão, de acordo com o Regulamento Financeiro.</p>	<p>A Comissão concorda com o Tribunal, no que diz respeito à tomada de decisões, de que deve haver regras claras em matéria de conflitos de interesses, que devem ser rigorosamente respeitadas.</p> <p>O artigo 61º, nº1, alínea b), do Regulamento (CE) nº 1698/2005 prevê que, ao nível da tomada de decisão, os parceiros económicos e sociais, bem como outros representantes da sociedade civil devem constituir pelo menos 50% da parceria.</p> <p>A Comissão também deve promover boas práticas através do "Guia sobre a aplicação do eixo Leader" e solicitar aos Estados-Membros que assegurem e verifiquem salvaguardas eficazes nesse sentido.</p>	 <p>Executada</p> <p>O artigo 34º, nº 3, do Regulamento (UE) nº 1303/2013 estabelece a norma jurídica.</p>

Recomendações	Resposta da Comissão	Seguimento do TCE
Recomendação 3		
<p>A Comissão deverá analisar com os Estados-Membros se as medidas existentes limitam a capacidade de os GAL conceberem e aplicarem estratégias locais inovadoras e multissetoriais para atingir os objetivos dos eixos 1-3 da política de desenvolvimento rural. Os Estados-Membros deverão adaptar as suas regras na medida do necessário para permitir aos GAL o desenvolvimento de soluções locais que não correspondam às medidas do programa de desenvolvimento rural.</p>	<p>É sempre possível proceder a alterações aos programas de desenvolvimento rural (PDR) a fim de melhorar a execução das estratégias locais.</p> <p>Além disso, o "Guia sobre a aplicação do eixo Leader" pode ser revisto para melhorar as orientações aos Estados-Membros relativamente ao financiamento de projetos (inovadores) que não pertençam à listagem das medidas previstas.</p> <p>Desde finais de 2009, vários Estados-Membros procuram alterar os programas para melhorar a aplicação efetiva do método Leader, permitindo uma maior flexibilidade graças à introdução de medidas integradas ou de medidas especiais. Isto resulta, em grande medida, dos debates animados pela Comissão no quadro do subcomité Leader da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural.</p>	 <p>Executada em alguns aspetos</p> <p>Os projetos do LEADER/DLBC deixaram de estar ligados a medidas gerais.</p> <p>O Tribunal detetou algumas insuficiências:</p> <ul style="list-style-type: none"> — PT: os projetos têm de se enquadrar em seis medidas definidas; — global: os projetos do LEADER/DLBC são frequentemente projetos gerais ou semelhantes, em vez de oferecerem soluções locais adaptadas.

Recomendações	Resposta da Comissão	Seguimento do TCE
Recomendação 4		
<p>A Comissão deverá certificar-se de que os Estados-Membros reveem as estratégias adotadas pelos GAL para 2007-2013 e exigir que os GAL definam objetivos mensuráveis, específicos da sua região, que possam ser atingidos pelo programa LEADER no resto do período. Os Estados-Membros deverão então exigir que os GAL se responsabilizem pela concretização dos seus objetivos estratégicos locais, pela obtenção de valor acrescentado através da abordagem LEADER e pela eficiência das despesas de subvenções e dos custos de funcionamento.</p>	<p>Os relatórios das avaliações intercalares, que devem estar concluídos no final de 2010, devem incluir as recomendações para as alterações dos programas de desenvolvimento rural a fim de harmonizar os conteúdos dos programas com os objetivos. A Comissão deve aproveitar esta oportunidade para debater, com os Estados-Membros, a aplicação do Eixo 4 e, em especial, a possibilidade de melhorar a qualidade das estratégias locais de desenvolvimento e a sua aplicação, nomeadamente através de melhor acompanhamento e avaliação a nível dos GAL.</p> <p>Está previsto, em especial, o levantamento e a divulgação das boas práticas relativas ao acompanhamento a nível dos GAL, através da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural (REDR), e à avaliação no contexto da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural.</p>	<div style="display: flex; align-items: center;">  <p style="color: #FFD700; font-weight: bold;">Executada em alguns aspetos</p> </div> <p>Os Estados-Membros reviram as estratégias de desenvolvimento local também no que diz respeito à definição de objetivos mensuráveis. O Tribunal constatou que estas estratégias são, em geral, abrangentes, permitindo a adoção de uma grande variedade de projetos.</p> <p>Os objetivos limitam-se às metas de realizações, indicando, por exemplo, quantos projetos de determinado tipo devem ser executados. Outros indicadores obrigatórios (da UE) dizem respeito ao número de empregos criados e ao número de habitantes abrangidos pelo GAL.</p> <p>A Comissão comunica informações sobre estes indicadores em conjunto, mas a análise do Tribunal revelou incoerências nos dados comunicados (por exemplo, cobertura da população em zonas rurais superior a 100%).</p> <p>O artigo 34º, nº 3, do Regulamento (UE) nº 1303/2013 define as funções dos GAL, incluindo as atividades de acompanhamento e avaliação. Os Estados-Membros estabelecem requisitos mínimos pertinentes para os GAL. O</p>

Recomendações	Resposta da Comissão	Seguimento do TCE
<p>Os Estados-Membros deverão, além disso, pensar se essa responsabilidade acrescida pela boa gestão financeira permitirá uma simplificação dos sistemas existentes de gestão, supervisão e controlo, com uma menor necessidade de verificar a conformidade com as condições de elegibilidade das medidas.</p>		<p>Tribunal observou resultados heterogéneos, ou seja, algumas boas práticas, mas também GAL que não veem a utilidade desse acompanhamento.</p> <p> Executada em alguns aspetos</p> <p>O artigo 34º, nº 3, do Regulamento (UE) nº 1303/2013 exige que os Estados-Membros efetuem os controlos pertinentes, incluindo os controlos de elegibilidade, ou os deleguem nos GAL, designando-os como organismos intermédios. O Tribunal encontrou exemplos de delegação de responsabilidades nos GAL sem que estes fossem designados como organismos intermédios.</p>
<p>Recomendação 5</p>		
<p>Tendo em conta a sua responsabilidade por garantir a boa gestão financeira do orçamento da UE, a Comissão deverá examinar os programas futuros aprofundadamente de modo a detetar elementos específicos que sejam fundamentais para a obtenção de valor acrescentado, eficácia e eficiência do programa LEADER.</p>	<p>A Comissão analisou, no contexto da aprovação dos programas para o atual período de programação, os elementos principais previstos no anexo II do Regulamento (CE) nº 1974/2006. No entanto, após a aprovação dos programas, as autoridades de gestão devem definir outros elementos de gestão adicionais do Leader em conformidade com o princípio de subsidiariedade.</p>	<p> Executada em alguns aspetos</p> <p>A Comissão verificou os programas operacionais e os PDR, mas o nível de pormenor foi incoerente entre os Estados-Membros.</p> <p>A Comissão não exigiu que os Estados-Membros se concentrassem em projetos que proporcionassem valor acrescentado ou noutros aspetos do valor acrescentado do LEADER/DLBC.</p>

Recomendações	Resposta da Comissão	Seguimento do TCE
<p>Os Estados-Membros deverão garantir de futuro que os GAL efetuarão as correções necessárias a quaisquer insuficiências identificadas no processo de seleção, de modo a que possam dispor de estratégias e planos de execução do mais elevado nível de qualidade.</p>		<p></p> <p>Executada em alguns aspetos</p> <p>Os Estados-Membros verificaram as estratégias de desenvolvimento local, prestaram formação e aconselhamento e deram aos GAL a oportunidade de melhorarem ou alterarem as suas estratégias após as primeiras análises.</p> <p>Por outro lado, esta situação não os impediu de adotar estratégias de desenvolvimento local com objetivos e domínios de ação abrangentes que permitissem a seleção de todo o tipo de projetos.</p>

Recomendações	Resposta da Comissão	Seguimento do TCE
Recomendação 6		
<p>A Comissão deverá adotar medidas urgentes para garantir que pode prestar contas pelo valor acrescentado e pela boa gestão financeira do programa LEADER.</p> <p>O acompanhamento deverá ser orientado para indicadores do valor acrescentado da abordagem Leader, bem como da sua eficiência e eficácia em vez de se centrar na execução. Os dados deverão ser verificados na fonte, pelo menos numa base de amostragem. Dada a escala e a natureza do programa Leader e as dificuldades detetadas até ao momento na obtenção de dados relevantes, comparáveis e fiáveis, a Comissão deverá considerar a possibilidade de adotar abordagens mais eficientes e eficazes, como um acompanhamento pormenorizado de amostras, válidas em termos estatísticos, dos GAL, através de indicadores, inspeções e estudos de caso estruturados, mediante uma verificação adequada dos dados por parte de um avaliador independente.</p>	<p>A Comissão mantém um diálogo permanente com os Estados-Membros, através do subcomité Leader da Rede Europeia de Desenvolvimento Rural (REDR), para melhorar a aplicação da abordagem Leader. A Comissão também está a analisar com os Estados-Membros a forma de melhorar o quadro comum de acompanhamento e avaliação (QCAA), incluindo os indicadores de acompanhamento relativos ao Leader. A Comissão concluiu recentemente um projeto de documento de trabalho definitivo sobre a análise dos impactos do Leader nas zonas rurais.</p> <p>As diferenças entre as estratégias não permitem a recolha do mesmo tipo de informações em todos os GAL, uma vez que a execução de uma estratégia local é ditada pelo processo. A avaliação individual deve ser limitada para respeitar a relação entre os</p>	<div style="display: flex; align-items: flex-start;">  <p style="color: red; margin: 0;">Não executada</p> </div> <p>A Comissão recolhe dados, mas as quatro Direções-Gerais envolvidas aplicam métodos diferentes.</p> <p>Os dados recolhidos estão sobretudo relacionados com as empresas e não fornecem informações sobre o valor acrescentado do LEADER/DLBC. O conceito recentemente introduzido é bastante teórico e difícil de aplicar na prática.</p>

Recomendações	Resposta da Comissão	Seguimento do TCE
<p>A Comissão deverá coordenar os Estados-Membros para garantir que os sistemas de supervisão e de controlo proporcionam garantias quanto à equidade e transparência dos procedimentos, dados comparáveis em relação aos custos, complementando o acompanhamento da eficácia e da eficiência.</p>	<p>custos e a eficiência do próprio processo de avaliação.</p>	<div data-bbox="1285 341 1339 432"> </div> <p data-bbox="1285 469 1406 564">Executada em alguns aspetos</p> <p data-bbox="1451 347 1899 408">O LEADER/DLBC raramente é objeto de inspeções da Comissão.</p> <p data-bbox="1451 453 1899 545">Esta exige e recebe relatórios anuais de execução e realiza reuniões anuais de avaliação.</p>

Anexo III – Lista dos projetos auditados (despesas à data de maio de 2021)

Descrição do projeto	Tipo de promotor do projeto	Total das despesas (em euros)	Contribuição da UE (em euros)	FEEI
República Checa				
Reconstrução do centro de um município (pavimento e paragem de autocarro)	Organismo público	98 069,98	93 166,48	FEDER
Escola primária sem barreiras de acesso	Organismo público	77 822,80	73 931,73	FEDER
Aquisição de máquinas agrícolas (carregador multifuncional)	PME	29 420,99	11 297,66	FEADER
Aquisição de equipamento para a reconstrução de vagões ferroviários históricos	PME	6 268,63	1 805,35	FEADER
Campos de dia para crianças	GAL	100 389,34	85 330,94	FSE
Investimentos nas explorações agrícolas, em estábulos e em máquinas para a produção animal	Empresa agrícola privada	194 224,11	74 582,03	FEADER
Aquisição de máquinas agrícolas (trator)	PME	77 867,57	22 269,18	FEADER
Aquisição de máquinas agrícolas (carregador e transportador)	PME	62 725,56	24 086,62	FEADER
Aquisição de uma bomba de calor para um alojamento turístico	PME	7 061,04	2 033,58	FEADER
Aquisição de equipamento para uma oficina de ferreiro (forjamento artístico)	PME	3 510,91	1 011,14	FEADER

Descrição do projeto	Tipo de promotor do projeto	Total das despesas (em euros)	Contribuição da UE (em euros)	FEEL
Alemanha (Saxónia)				
Conversão para uma estrutura integrada de centro de tempos livres para crianças	Organismo público	375 000,00	300 000,00	FEADER
Demolição de uma habitação unifamiliar em ruínas	Privado	9 196,32	7 357,06	FEADER
Renovação de um antigo presbitério para utilização privada	Privado	160 000,00	128 000,00	FEADER
Construção de um cais de pesca para pessoas com deficiência	ONG	70 753,80	47 688,23	FEAMP
Parque recreativo de aventura integrado com contexto geológico	ONG	41 003,44	32 802,75	FEADER
Reconstrução e renovação de uma antiga policlínica para a instalação de novos médicos	PME	200 000,00	160 000,00	FEADER
Renovação de uma casa de banho sem barreiras de acesso num apartamento privado	Privado	5 463,87	4 371,10	FEADER
Demolição de uma antiga residência de alunos	Cooperativa agrícola	15 000,00	12 000,00	FEADER
Renovação da iluminação pública	Organismo público	2 981,16	2 384,93	FEADER
Reconstrução de contentores de carga para casas de férias	PME	29 152,85	23 322,28	FEADER

Descrição do projeto	Tipo de promotor do projeto	Total das despesas (em euros)	Contribuição da UE (em euros)	FEEL
Estónia				
Modernização de uma piscina – construção de uma piscina de tratamentos e de uma piscina infantil	Organismo público	80 000,00	64 000,00	FEADER
Desenvolvimento de oficinas de transformação de lã – aquisição de uma carda e adaptação das instalações de produção	PME	25 706,24	23 135,61	FEADER
Aquisição de um reboque para transporte de bovinos e ovinos (utilização partilhada por três explorações agrícolas)	PME	4 043,60	3 234,88	FEADER
Soluções de projeção audiovisual para um centro de educação de História	ONG	10 000,00	8 000,00	FEADER
Reconversão do edifício de uma antiga estação ferroviária num centro de espera de transportes públicos e num museu	ONG	72 911,64	58 329,28	FEADER
Aquisição de uma máquina de corte de rocha para a transformação de pedra num campo	PME	65 040,00	52 032,00	FEADER
Formação em turismo da natureza para alunos	Organismo público	3 233,16	2 586,52	FEADER
Construção de um parque de <i>skate</i>	ONG	17 836,94	14 269,54	FEADER
Aquisição de equipamento para o trabalho comunitário de uma igreja	ONG	4 943,13	3 954,47	FEADER
Instalação de relva artificial num terreno desportivo	ONG	139 999,80	111 999,84	FEADER

Descrição do projeto	Tipo de promotor do projeto	Total das despesas (em euros)	Contribuição da UE (em euros)	FEEL
Irlanda				
Desenvolvimento e construção de um edifício	ONG	500 000,00	314 000,00	FEADER
Parque de <i>skate</i> comunitário	ONG	127 671,00	80 177,39	FEADER
Expansão de uma escola de equitação	PME	56 062,97	35 207,55	FEADER
Campanha de <i>marketing</i> de uma empresa privada	PME	19 374,37	12 167,10	FEADER
Planeamento socioeconómico comunitário	GAL	26 442,90	16 606,14	FEADER
Aquisição de equipamento informático numa empresa de turismo rural	Privado	5 008,25	3 145,18	FEADER
Reforço das capacidades de um centro de visitantes	ONG	52 170,10	32 762,82	FEADER
Obras de melhoramento num sítio do património	ONG	200 000,00	125 600,00	FEADER
Melhoria das instalações de empresas	PME	117 567,47	73 832,37	FEADER
Estudo sobre a biodiversidade e a ecologia	ONG	8 966,70	5 631,09	FEADER

Descrição do projeto	Tipo de promotor do projeto	Total das despesas (em euros)	Contribuição da UE (em euros)	FEEL
Grécia				
Festival de música	ONG	31 520,00	28 112,69	FEADER
Melhoria das infraestruturas rodoviárias	Entidade pública	580 000,00	517 302,00	FEADER
Projeto de uma ONG cultural	Associação cultural	13 633,42	12 159,65	FEADER
Obras de melhoria numa escola de crianças com necessidades especiais	Associação de pais e amigos de crianças com necessidades especiais	182 329,93	162 620,06	FEADER
Projeto de uma ONG cultural	Associação cultural	10 515,20	9 378,50	FEADER
Projeto de alojamento turístico	Privado	265 803,55	239 223,20	FEADER
Criação de uma nova linha de produção	Privado	125 040,00	112 048,34	FEADER
Modernização de uma empresa	Privado	11 113,00	9 958,36	FEADER
Financiamento de uma nova unidade empresarial	Privado	57 220,60	51 275,38	FEADER
Financiamento de uma unidade de produção leiteira	Privado	61 017,48	54 677,76	FEADER

Descrição do projeto	Tipo de promotor do projeto	Total das despesas (em euros)	Contribuição da UE (em euros)	FEEL
Áustria				
Explorar conceitos locais de lojas "pop-up"	Associação de turismo	102 398,29	32 767,46	FEADER
Desenvolvimento da produção e transformação de ervas aromáticas e especiarias de alta qualidade	Cooperativa	341 956,33	109 426,02	FEADER
Apoio à criação da primeira escola Montessori na região	Cooperativa	57 126,95	27 177,60	FEADER
Desenvolver um conceito de "aldeia inteligente" através do "pensamento concetivo"	Organismo público	7 560,00	3 628,80	FEADER
Explorar novas vias para projetos inovadores <i>(Projeto de cooperação de três GAL austríacos, incluindo os dois auditados)</i>	ONG	376 305,71	240 000,00	FEADER
Pequeno observatório para astrónomos amadores, escolas e o público interessado	ONG	55 929,40	26 145,60	FEADER
Apoio às empresas em fase de arranque para o empreendedorismo sustentável em diferentes setores de atividade	ONG	85 608,00	41 091,84	FEADER
Produção e comercialização de acendalhas	Cooperativa	15 000,00	4 800,00	FEADER
Gestão tradicional das pastagens de montanha em zonas íngremes	ONG	23 850,00	11 448,00	FEADER

Descrição do projeto	Tipo de promotor do projeto	Total das despesas (em euros)	Contribuição da UE (em euros)	FEEI
Portugal (continental)				
Conversão de antigos moinhos de vento em alojamento turístico	Empresário em nome individual	181 561,09	72 624,47	FEADER
Aquisição de equipamento de cozinha industrial para a produção de doces, <i>chutneys</i> , molhos, etc.	PME	47 378,22	12 507,59	FEADER
Conservação e restauração de moinhos de vento e da zona circundante (museu ao ar livre)	Organismo público	149 000,00	89 400,00	FEADER
Renovação de um forno a lenha comunitário	Organismo público	8 285,90	3 597,44	FEADER
Aquisição de equipamento para a produção de queijo numa exploração leiteira	PME	171 066,39	68 551,57	FEADER
Apoio à criação de emprego numa fábrica de cerveja artesanal	PME	10 458,24	5 229,12	FSE
Aquisição de equipamento para uma fábrica de cerveja artesanal	PME	31 571,56	12 628,63	FEDER
Apoio à criação de emprego numa empresa de serviços de assistência rodoviária	PME	6 052,62	5 144,73	FSE
Modernização e aquisição de equipamento para um ginásio	PME	99 195,60	39 678,23	FEDER
Modernização de uma unidade de alojamento local	PME	31 013,41	12 405,36	FEDER

Descrição do projeto	Tipo de promotor do projeto	Total das despesas (em euros)	Contribuição da UE (em euros)	FEEL
Roméia				
Construção de uma ciclovia numa aldeia	Autoridade pública	81 624,00	72 906,56	FEADER
Aquisição de máquinas agrícolas	PME	160 226,27	143 114,11	FEADER
Aquisição de equipamento para uma exploração apícola de semissubsistência	PME	13 975,50	12 482,92	FEADER
Aquisição de equipamento para um taxidermista	PME	1 047,31	935,46	FEADER
Aquisição de máquinas agrícolas (jovem agricultor)	PME	84 574,13	75 541,62	FEADER
Aquisição de máquinas agrícolas (jovem agricultor)	PME	27 951,00	24 965,83	FEADER
Criação de um salão de beleza numa aldeia	PME	23 292,50	20 804,86	FEADER
Centro de serviços sociais integrados numa aldeia	ONG	5 820,00	5 198,42	FEADER
Construção de terreno com relva artificial	Autoridade pública	3 979,20	3 554,22	FEADER
Estabelecimento de um consultório de fisioterapia numa pequena cidade	PME	23 292,50	20 804,86	FEADER

Descrição do projeto	Tipo de promotor do projeto	Total das despesas (em euros)	Contribuição da UE (em euros)	FEEL
Eslováquia				
Reconstrução e renovação de um edifício para a produção de redes compósitas	PME	177 424,76	97 583,62	FEDER
Equipamento para a produção de coroas de flores artificiais semiacabadas	PME	103 524,20	56 938,31	FEDER
Aquisição de um veículo de oito lugares para transporte local (por exemplo, crianças e idosos)	Organismo público (município)	34 210,53	32 500,00	FEDER
Sistema público de esgotos	Organismo público	25 000,00	18 750,00	FEADER
Conceção e construção de uma pista educativa	Organismo público	24 936,70	18 702,53	FEADER
Reconstrução de estradas rurais	Organismo público	22 233,18	16 674,89	FEADER

Descrição do projeto	Tipo de promotor do projeto	Total das despesas (em euros)	Contribuição da UE (em euros)	FEEL
Suécia				
Soluções inovadoras de transportes públicos para turistas e população local (estudo de viabilidade)	ONG	29 930,67	14 965,34	FEADER
Cuidados de dia para cães – Reinserção profissional de pessoas com deficiência	PME	108 894,76	54 447,38	FSE
Escola de natação para a população local de uma região de baixa densidade populacional	PME	15 585,82	7 792,91	FEDER
Projeto do próprio GAL para apoiar as empresas locais em fase de arranque	GAL	26 852,69	13 426,34	FEADER
Comercialização direta justa de produtos alimentares locais com base nas tecnologias da informação	ONG	54 600,31	27 300,15	FEADER
Projeto desportivo para promover a integração dos habitantes locais e dos migrantes	ONG	106 785,60	53 392,80	FEADER
Novas formas de preservar a pesca comercial local (estudo de viabilidade)	ONG	6 736,32	3 368,16	FEAMP
Projeto do próprio GAL para apoiar os jovens na conceção e execução de projetos próprios (FEADER)	GAL	153 930,76	76 965,38	FEADER
Projeto do próprio GAL para apoiar os jovens na conceção e execução de projetos próprios (FEDER)	GAL	38 519,59	19 259,79	FEDER
Projeto de teatro e restauração com especialidades alimentares locais	ONG	66 640,00	33 320,00	FEADER

Siglas e acrónimos

DG AGRI: Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural

DG EMPL: Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão

DG MARE: Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas

DG REGIO: Direção-Geral da Política Regional e Urbana

DLBC: desenvolvimento local de base comunitária

FARNET: Rede das Zonas de Pesca

FEADER: Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

FEAMP: Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas

FEDER: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FEEI: Fundos Europeus Estruturais e de Investimento

FEOGA: Fundo Europeu de Orientação e de Garantia Agrícola

FEP: Fundo Europeu das Pescas

FSE: Fundo Social Europeu

GAL: grupo de ação local

GAL-Pesca: grupo de ação local da pesca

LEADER: *Liaison entre actions de développement de l'économie rurale* (Ligações entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural)

PAC: Política Agrícola Comum

PDR: Programa de Desenvolvimento Rural

REDR: Rede Europeia de Desenvolvimento Rural

UE: União Europeia

Glossário

Deficiência do mercado: diz respeito à distribuição ineficiente de bens e serviços no mercado livre. Pode ocorrer por várias razões, como as externalidades, os chamados bens públicos, informação imperfeita no mercado ou controlo do mercado (monopólio/oligopólio).

Efeito de inércia: efeito que ocorre quando o financiamento é atribuído a um beneficiário que teria feito a mesma opção na ausência de apoio. Nesse caso, o resultado não pode ser imputado à política e a ajuda paga a esse beneficiário não teve qualquer impacto. Assim, a parte das despesas que gera efeitos de inércia é por natureza ineficaz, uma vez que não contribui para a concretização dos objetivos. No âmbito da presente auditoria, trata-se de uma situação em que um projeto subvencionado teria sido total ou parcialmente realizado sem a concessão de ajuda.

Estratégia de desenvolvimento local (DLBC): conjunto coerente de operações destinadas a satisfazer os objetivos e as necessidades locais, que contribui para a realização da Estratégia Europa 2020 e que é concebido e executado por um GAL.

Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI): cinco principais fundos da UE que, em conjunto, apoiam o desenvolvimento económico em todos os Estados-Membros da UE, em consonância com os objetivos da Estratégia Europa 2020: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo de Coesão (FC), Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

Governança e capital social: conceitos confusos e contestados. No presente relatório, o Tribunal remete para as definições da Comissão (ver ponto [61](#)).

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=61355>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=61355>

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 I – Utilização sustentável dos recursos naturais, presidida pelo Membro do TCE Joëlle Elvinger. A auditoria foi inicialmente efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE João Figueiredo(+), com a colaboração de Paula Betencourt, chefe de gabinete, e Quirino Mealha, assessor de gabinete.

Foi finalizada sob a responsabilidade do Membro do TCE Eva Lindström, com a colaboração de Katharina Bryan, chefe de gabinete; Michael Bain e Florence Fornaroli, responsáveis principais; Joanna Kokot, responsável de tarefa; Vasileia Kalafati, Anca Florinela Cristescu, Liia Laanes, Marika Meisenzahl (também *design* gráfico) e Anna Zalega, auditoras. Daniela Jinaru, Jan Kubat, Michael Pyper e Marek Říha prestaram assistência linguística.



Eva Lindström



Katharina Bryan



Florence Fornaroli



Joanna Kokot



Vasileia Kalafati



Anca Florinela
Cristescu



Liia Laanes



Marika Meisenzahl



Anna Zalega

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2022

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, em 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.

Quando obtida, essa autorização anula e substitui a autorização geral acima referida e deve mencionar 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.

Figura 2:

- ícones  elaborados por Freepik de <https://flaticon.com>.
- ícone  elaborado por pongsakornRed de <https://flaticon.com>.

Figuras 3 e 4:







- ícones  elaborados por Freepik de <https://flaticon.com>.
- ícone  elaborado por xnimrodx de <https://flaticon.com>.
- ícone  elaborado por Smashicons de <https://flaticon.com>.

Figura 5:

○ ícones  elaborados por Freepik de <https://flaticon.com>.

○ ícone  elaborado por xnimrodx de <https://flaticon.com>.

Caixa 2: ícone  elaborado por Freepik de <https://flaticon.com>.

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

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

Utilização do logótipo do TCE

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

PDF	ISBN 978-92-847-8100-3	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/928861	QJ-AB-22-012-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-8074-7	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/478496	QJ-AB-22-012-PT-Q

O LEADER é a abordagem participativa e ascendente da UE para envolver as comunidades locais nos processos de desenvolvimento de projetos e de tomada de decisões. Implica custos e riscos adicionais em comparação com os programas de despesas convencionais da UE (descendentes). O Tribunal examinou se a abordagem LEADER produziu benefícios que justificassem os seus custos e riscos adicionais e fez o seguimento do relatório especial de 2010 sobre este tema. Decorrida mais de uma década, constatou que se verificaram melhorias em alguns domínios e que a abordagem LEADER facilita a participação local. Porém, há ainda poucos indícios de que os benefícios sejam superiores aos custos e riscos em que incorre. O Tribunal recomenda que a Comissão deve realizar uma avaliação exaustiva dos custos e benefícios do LEADER e do método do desenvolvimento local de base comunitária.

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/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors