

Relatório Especial

## Apoio da UE à cooperação transfronteiriça com os países vizinhos

Ajuda valiosa, mas a execução começou muito tarde e há problemas de coordenação a resolver



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

# Índice

	Pontos
<b>Síntese</b>	I-VII
<b>Introdução</b>	01-05
Cooperação transfronteiriça com os países vizinhos	01-03
Mecanismos de governação	04-05
<b>Âmbito e método da auditoria</b>	06-11
<b>Observações</b>	12-89
<b>Os programas de cooperação transfronteiriça do IEV visaram necessidades pertinentes, mas houve insuficiente complementaridade com outros programas financiados pela UE e o seu início sofreu atrasos significativos</b>	12-36
Os programas definiram prioridades que correspondiam aos desafios comuns das regiões fronteiriças e foram desenvolvidos de forma participativa	13-22
Os programas de cooperação transfronteiriça do IEV definem a forma como complementam outros programas e estratégias da UE, mas a coordenação operacional não foi suficiente	23-32
A criação dos programas sofreu atrasos substanciais, o que reduziu o tempo disponível para a execução dos projetos de cooperação transfronteiriça no âmbito do IEV	33-36
<b>Em grande medida, os projetos foram selecionados e executados de forma eficiente e eficaz, mas com insuficiências no acompanhamento dos resultados e no quadro de comunicação de informações</b>	37-71
O processo de seleção existente foi globalmente transparente e concebido para selecionar os projetos de cooperação transfronteiriça no âmbito do IEV mais adequados	38-43
A Comissão e as autoridades de gestão deram orientações úteis sobre a execução dos projetos e a atenuação dos riscos de fraude	44-49
Os projetos auditados estavam em vias de concretizar as realizações pretendidas, mas alguns tiveram um impacto transfronteiriço menor	50-59

Poucas informações sobre os resultados globais alcançados ao nível dos programas e sobre a sua sustentabilidade, apesar do acompanhamento adequado dos projetos pelas autoridades de gestão **60-71**

**Os programas NEXT baseiam-se nos ensinamentos retirados, mas enfrentam riscos adicionais e o impacto significativo dos desafios políticos** **72-89**

As alterações refletem os ensinamentos retirados, mas algumas medidas de simplificação levam a uma menor supervisão pela Comissão **73-84**

Os desafios políticos e a invasão da Ucrânia pela Rússia sublinham a importância dos programas, mas também os seus limites na melhoria da cooperação entre os países participantes **85-89**

**Conclusões e recomendações** **90-105**

## **Anexos**

**Anexo I – Mapa dos programas de cooperação transfronteiriça do IEV**

**Anexo II – Cobertura geográfica das estratégias macrorregionais e das iniciativas regionais da UE com os países vizinhos**

**Anexo III – Projetos selecionados para exame pormenorizado**

**Anexo IV – Síntese da avaliação feita pelo Tribunal aos projetos de cooperação transfronteiriça do IEV**

## **Siglas, acrónimos e abreviaturas**

## **Glossário**

**Acompanhado das respostas da Comissão e do Serviço Europeu de ação Externa (SEAE)**

## **Cronologia**

## **Equipa de auditoria**

## Síntese

**I** A cooperação transfronteiriça é um elemento fundamental da política europeia de vizinhança, que abrange 16 países situados ao longo da fronteira externa da UE. Até há pouco tempo, era também um dos raros domínios de cooperação ainda existentes entre a UE e a Rússia. Para o período de 2014-2020, a Comissão criou 15 programas conjuntos com países vizinhos (denominados programas de cooperação transfronteiriça no âmbito do IEV). Com uma contribuição total da UE de quase mil milhões de euros, estes programas destinam-se a beneficiar tanto os Estados-Membros como os países vizinhos com os quais partilham diretamente uma fronteira terrestre ou marítima.

**II** O Tribunal realizou a sua auditoria numa altura em que os programas de 2014-2020 se aproximavam do fim da execução. O presente relatório servirá de base à configuração dos programas propostos para o período de financiamento de 2021-2027.

**III** O objetivo do Tribunal foi determinar se os programas foram eficazes no reforço da cooperação territorial ao longo das fronteiras externas da UE. Para responder a esta principal questão de auditoria, o TCE examinou se:

- os programas visaram necessidades e prioridades claramente assinaladas que eram comuns às regiões situadas ao longo das fronteiras externas da UE e complementaram outros programas financiados pela União;
- os projetos foram selecionados e executados de forma eficiente e eficaz;
- a Comissão e as autoridades de gestão utilizaram eficazmente os mecanismos de acompanhamento e avaliação e retiraram ensinamentos com vista a reforçar a gestão dos programas de cooperação transfronteiriça propostos para o período de financiamento de 2021-2027.

**IV** O Tribunal constatou que os programas visaram necessidades pertinentes, mas que a complementaridade com outros programas financiados pela UE foi insuficiente e que era possível aumentar a participação das delegações da União nos países vizinhos. Com poucas exceções, os projetos foram selecionados e executados de forma eficiente e eficaz. Porém, o Tribunal detetou insuficiências no quadro de acompanhamento dos resultados obtidos pelos programas, relativas à agregação dos resultados e à comunicação de informações sobre a sustentabilidade dos benefícios após o encerramento dos projetos. Os programas conseguiram alcançar uma distribuição

equilibrada dos participantes nos projetos entre países da UE e países vizinhos. Existem salvaguardas para atenuar os riscos de fraude, mas os programas não podem recorrer de forma eficaz à ferramenta informática recomendada pela Comissão para comunicar fraudes devido à falta de acesso por países terceiros participantes.

**V** O Tribunal conclui que os programas de 2014-2020 prestaram um apoio pertinente e valioso às regiões de ambos os lados da fronteira externa da União. Não obstante, iniciaram-se com atrasos significativos e estavam ainda em curso durante a auditoria, pelo que era demasiado cedo para avaliar a sua eficácia global. O quadro jurídico dos programas de 2021-2027 baseia-se nos ensinamentos retirados. As alterações introduzidas podem facilitar o início da execução dos programas, mas comportam riscos adicionais e reduzem a supervisão, pela Comissão, de grandes projetos de infraestruturas que podem ser de importância estratégica para as relações com países parceiros.

**VI** A cooperação transfronteiriça com os países vizinhos enfrenta um futuro difícil: como parte de uma resposta mais ampla à invasão da Ucrânia pela Rússia, a Comissão suspendeu as convenções de financiamento dos programas transfronteiriços com a Rússia e a Bielorrússia. A invasão também suscitou sérias dúvidas sobre metade dos programas propostos para o período de financiamento de 2021-2027. No Sul, o Programa para a Bacia do Mar Mediterrâneo continua a oferecer aos países participantes um fórum de diálogo e cooperação. Contudo, o número de projetos conjuntos entre participantes israelitas e árabes permanece reduzido, embora a própria existência de tais projetos conjuntos possa ser considerada um êxito em si mesma.

**VII** Na sequência da sua auditoria, o Tribunal recomenda que a Comissão:

- melhore a coordenação entre os programas que têm uma sobreposição geográfica parcial;
- aumente a participação das delegações da UE;
- adapte uma ferramenta informática para a comunicação de fraudes;
- dê orientações sobre o acompanhamento da sustentabilidade após o encerramento dos projetos;
- consulte todos os serviços pertinentes sobre grandes projetos de infraestruturas;
- aumente a utilização dos indicadores comuns.

# Introdução

## Cooperação transfronteiriça com os países vizinhos

**01** A cooperação transfronteiriça é um elemento fundamental da política europeia de vizinhança, que abrange 16 países situados ao longo da fronteira externa da UE (ver mapa no [anexo I](#)). Até há pouco tempo, era também um dos raros domínios de cooperação e de diálogo permanente ainda existentes entre a UE e a Rússia. Os programas de cooperação transfronteiriça do Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV)<sup>1</sup> destinam-se a beneficiar tanto os Estados-Membros, como os países vizinhos com os quais estes partilham diretamente uma fronteira terrestre ou marítima. Durante o período de financiamento de 2014-2020, tiveram três objetivos estratégicos<sup>2</sup>:

- o promover o desenvolvimento económico e social das regiões situadas de cada lado das fronteiras comuns;
- o enfrentar desafios comuns em matéria de ambiente, saúde pública, segurança e proteção;
- o promover melhores condições e modalidades para assegurar a mobilidade de pessoas, bens e capitais.

**02** Para o período de 2014-2020, a Comissão criou 15 programas de cooperação transfronteiriça (bem como um projeto de financiamento da assistência técnica), que congregam financiamento do IEV e do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER) num total de quase mil milhões de euros. Os programas contribuem simultaneamente para as políticas externa e regional da UE<sup>3</sup>. Dos 15 programas, 7 abrangem a cooperação com a Rússia, 6 a Vizinhança Oriental e, os dois restantes, a Vizinhança Meridional. A [figura 1](#) apresenta os vários programas e as dotações de cada um.

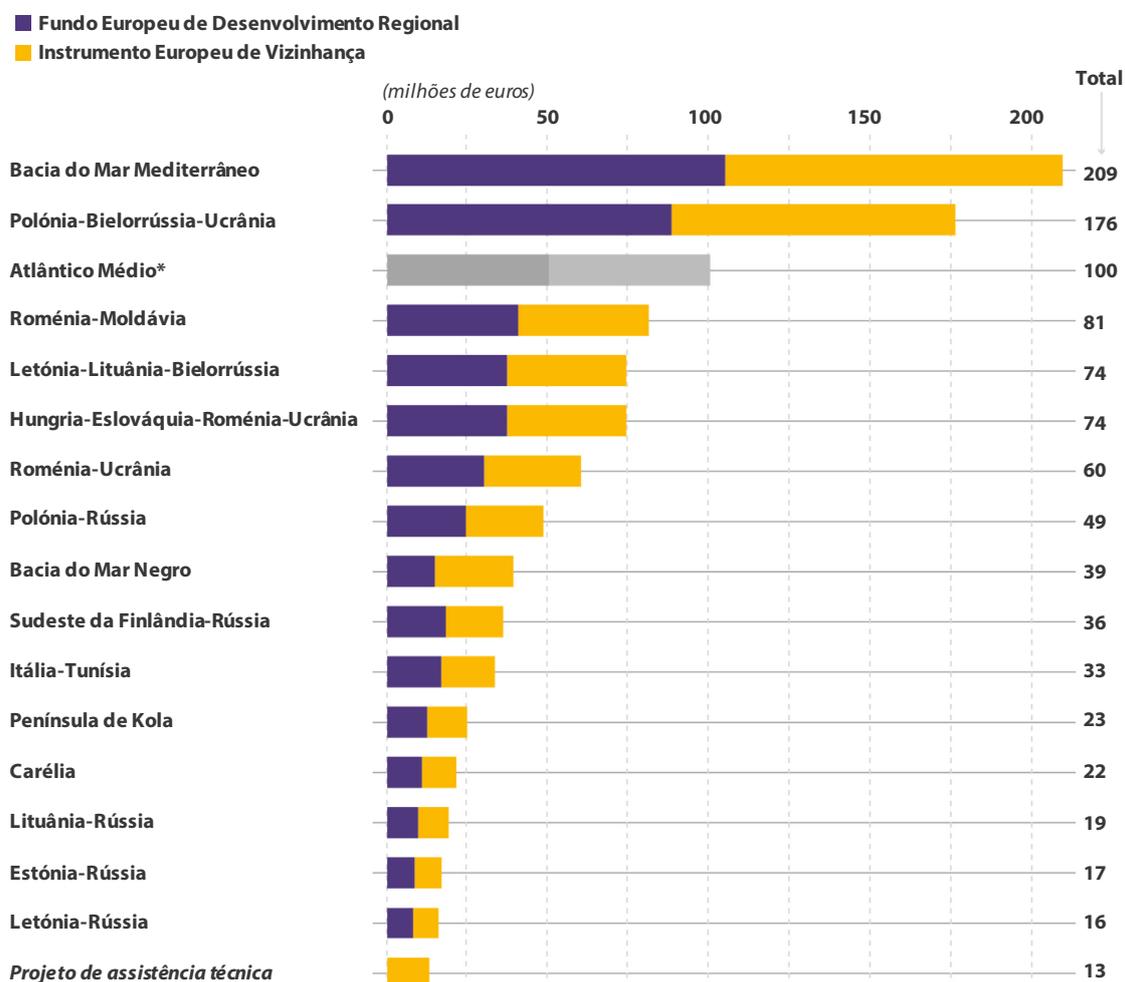
---

<sup>1</sup> Para efeitos do presente relatório, entende-se por "programas de cooperação transfronteiriça do IEV" os programas de cooperação transfronteiriça com países vizinhos (países abrangidos pela política europeia de vizinhança e Rússia) financiados pela UE durante o período de 2014-2020.

<sup>2</sup> *Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020)*, documento conjunto Comissão-SEAE, 8.10.2014, p. 4.

<sup>3</sup> DG REGIO, *Annual Activity Report 2020 – Annexes*, anexo 7I: *Assurance for ENI CBC* (p. 100).

**Figura 1 – Dotações da UE para os programas de cooperação transfronteiriça do IEV, 2014-2020**



\*Nota: O programa relativo ao Atlântico Médio não foi adotado.

Fonte: TCE, com base no documento de programação de 2014 da Comissão.

**03** A maioria dos programas de financiamento da UE que apoiam a cooperação com a Rússia foi suspensa em resposta à anexação ilegal da Crimeia em 2014<sup>4</sup>. Os programas de cooperação transfronteiriça do IEV foram uma exceção que se manteve até ao início de março de 2022, quando a UE suspendeu as convenções de financiamento com a Rússia e a Bielorrússia em resposta à invasão da Ucrânia pela Rússia em 24 de fevereiro de 2022.

<sup>4</sup> Reunião extraordinária do Conselho Europeu (16 de julho de 2014) – Conclusões, EUCO 147/14, ponto 6.

## Mecanismos de governação

**04** O regulamento de execução relativo aos programas de cooperação transfronteiriça do IEV<sup>5</sup> define as funções e tarefas de todos os organismos dos programas. Os programas de cooperação transfronteiriça deste Instrumento são executados através de projetos selecionados mediante convites à apresentação de propostas ou através de *grandes projetos de infraestruturas* selecionados com base num procedimento de atribuição direta. Os **comités mistos de acompanhamento** são responsáveis pela seleção dos projetos e pelo acompanhamento do seu desempenho. Envolvem as autoridades nacionais, regionais e locais (dos Estados-Membros e dos países terceiros), podendo a Comissão Europeia participar na qualidade de observador. As **autoridades de gestão** designadas pelos Estados-Membros respondem perante a Comissão e executam os programas de cooperação transfronteiriça do IEV segundo o princípio da "gestão partilhada", inclusive para projetos executados fora da UE (que a Comissão normalmente executaria diretamente). Por exemplo, o Conselho Regional da Carélia do Sul, na Finlândia, atua como autoridade de gestão do programa Finlândia do Sudeste-Rússia. Para a maioria das autoridades de gestão, esta responsabilidade acresce à gestão de outros Fundos Europeus Estruturais e de Investimento. A **figura 2** mostra os organismos que fazem normalmente parte de um programa de cooperação transfronteiriça e descreve as suas funções.

---

<sup>5</sup> Regulamento de Execução (UE) n.º 897/2014 da Comissão relativo à execução dos programas de cooperação transfronteiriça financiados no âmbito do Instrumento Europeu de Vizinhança.

**Figura 2 – Organismos de um programa de cooperação transfronteiriça normal**



*Nota:* cada país participante num programa de cooperação transfronteiriça do IEV teve de designar uma autoridade nacional.

*Fonte:* TCE, com base no Regulamento de Execução (UE) n.º 897/2014 da Comissão.

**05** A Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento (DG NEAR) é responsável pela gestão global do financiamento do IEV. Colabora com outros serviços da Comissão responsáveis pelas políticas temáticas e com o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) e as delegações da UE. Os programas de cooperação transfronteiriça do IEV foram geridos pela DG NEAR até ao final de 2019. Em 1 de janeiro de 2020, foram transferidos para a **Direção-Geral da Política Regional e Urbana (DG REGIO)**<sup>6</sup>. Além destes programas recentemente transferidos, a DG REGIO foi também responsável pelos programas transnacionais para a região do mar Báltico e para o Danúbio (ambos parcialmente financiados pelo IEV) e pelos programas de cooperação transfronteiriça ao abrigo do Instrumento de Assistência de Pré-Adesão.

<sup>6</sup> DG REGIO, *2019 Annual Activity Report*, 25.6.2020, p. 15.

## Âmbito e método da auditoria

**06** O objetivo da presente auditoria foi determinar se os programas de cooperação transfronteiriça do IEV foram eficazes no reforço da cooperação territorial ao longo das fronteiras externas da UE. Para responder a esta questão principal de auditoria, o Tribunal colocou três subquestões:

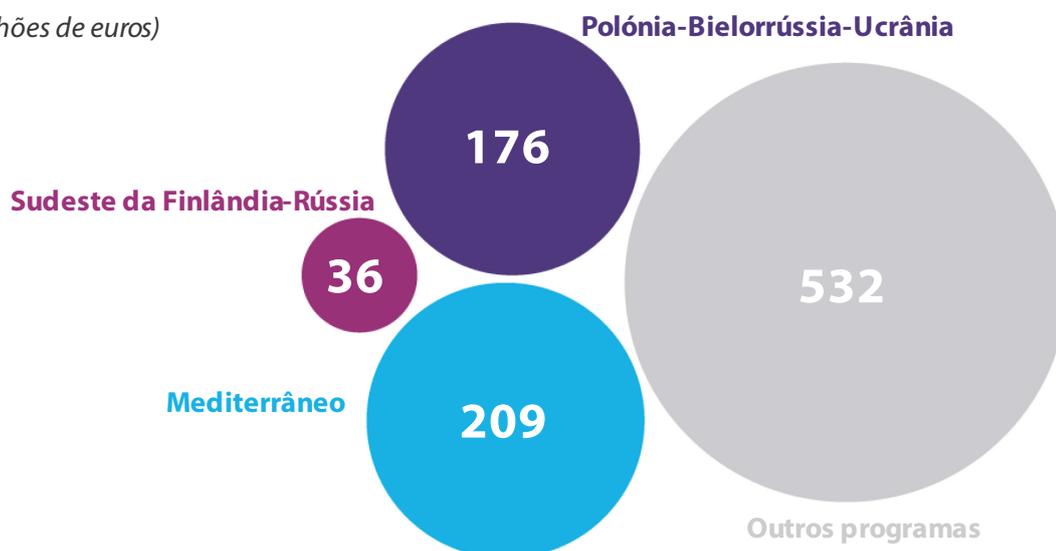
- 1) Os programas de cooperação transfronteiriça do IEV visaram necessidades e prioridades claramente assinaladas, comuns às regiões situadas ao longo das fronteiras externas da UE, e complementaram outros programas financiados pela União?
- 2) Os projetos de cooperação transfronteiriça no âmbito do IEV foram selecionados e executados de forma eficiente e eficaz?
- 3) A Comissão e as autoridades de gestão utilizaram eficazmente os mecanismos de acompanhamento e avaliação e retiraram ensinamentos com vista a reforçar a gestão dos programas de cooperação transfronteiriça (Interreg NEXT) propostos para o período de financiamento de 2021-2027?

**07** A auditoria centrou-se nos programas de cooperação transfronteiriça do IEV que estão a aproximar-se do final da sua execução (com um prazo regulamentar para conclusão das atividades de 31 de dezembro de 2023), visando servir de base à configuração dos programas propostos para o período de financiamento de 2021-2027. O Tribunal avaliou os programas que tinham maior dimensão no período de 2014-2020 nas regiões setentrional, oriental e meridional, de modo a conseguir uma boa cobertura financeira e geográfica. Em conjunto, estes três programas representam cerca de 44 % do financiamento total previsto para a cooperação transfronteiriça no âmbito do IEV no período de 2014-2020 (ver [figura 3](#)):

- Finlândia do Sudeste-Rússia (SEFR), com a autoridade de gestão situada em Lappeenranta;
- Polónia-Bielorrússia-Ucrânia (PL-BY-UA), com a autoridade de gestão situada em Varsóvia;
- Bacia do Mar Mediterrâneo (MED), com a autoridade de gestão situada em Cagliari (Sardenha).

**Figura 3 – Âmbito da auditoria: dotações dos três programas de cooperação transfronteiriça do IEV auditados (IEV e FEDER)**

(milhões de euros)



Fonte: TCE, com base no documento de programação de 2014 da Comissão.

**08** O Tribunal analisou os documentos que lhe foram facultados pela Comissão e pelo SEAE respeitantes ao desenvolvimento, à execução e ao acompanhamento dos programas de cooperação transfronteiriça do IEV no período de 2014-2020, bem como aos ensinamentos retirados para os próximos programas de cooperação transfronteiriça, relativos a 2021-2027. Além disso, realizou várias entrevistas com representantes de diferentes serviços da Comissão, do SEAE, do TESIM (um projeto de assistência técnica a este tipo de programas do IEV) e do programa Interact (assistência técnica aos programas Interreg internos da UE), bem como das delegações da União na Jordânia, no Líbano, na Rússia, na Ucrânia e na Tunísia.

**09** Entre outubro e novembro de 2021, o Tribunal realizou visitas no local na Finlândia, na Polónia, na Rússia e na Ucrânia. Devido à pandemia de COVID-19, a visita à Sardenha (prevista para dezembro de 2021) foi substituída por reuniões por videoconferência. O Tribunal reuniu-se com autoridades de gestão e outros organismos dos programas e com representantes dos 15 projetos que examinou em pormenor (cinco projetos de cada um dos três programas; ver [anexo III](#)). Selecionou estes projetos tendo em conta a sua materialidade, a cobertura de diversos objetivos temáticos e os progressos na execução. A avaliação dos projetos encontra-se resumida no [anexo IV](#).

**10** Além dos programas transfronteiriços com os países vizinhos, existem outros entre Estados-Membros da UE e também com os países em fase de pré-adesão. O Tribunal não incluiu estes programas na presente auditoria, uma vez que têm bases jurídicas e características distintas e foram avaliados recentemente.

- o No interior da UE, a cooperação transfronteiriça faz parte do quadro político mais vasto da Cooperação Territorial Europeia, geralmente conhecida como Interreg. O FEDER afetou cerca de 10,1 mil milhões de euros à cooperação territorial. O Tribunal publicou recentemente um Relatório Especial sobre os programas de cooperação transfronteiriça na UE<sup>7</sup>.
- o O Instrumento de Assistência de Pré-Adesão financia programas transfronteiriços não só ao longo da fronteira externa da UE (por exemplo, Croácia/Sérvia), mas também entre países em fase de pré-adesão (por exemplo, Sérvia/Montenegro). A Comissão avaliou recentemente<sup>8</sup> o desempenho dos programas de cooperação transfronteiriça entre os países em fase de pré-adesão.

**11** O Tribunal reconhece que a invasão da Ucrânia pela Rússia, em 24 de fevereiro de 2022, facilitada pela Bielorrússia, teve um impacto profundo em todos os programas de cooperação transfronteiriça do IEV que incluem a Rússia, a Bielorrússia, a Ucrânia ou a Moldávia, bem como na sustentabilidade dos projetos subjacentes. A avaliação realizada aos projetos financiados ao abrigo dos programas SEFR e PL-BY-UA reflete a situação no final de 2021 (antes da invasão), altura em que foi concluída a fase de trabalho de campo da presente auditoria. Os desenvolvimentos mais recentes, ocorridos após os trabalhos de auditoria (entre fevereiro e junho de 2022), são sintetizados nos pontos **85** a **88**.

---

<sup>7</sup> Relatório Especial 14/2021, *Cooperação Interreg: potencial das regiões transfronteiriças da União Europeia ainda por explorar plenamente*.

<sup>8</sup> Comissão Europeia, *Mid-term evaluation of cross border cooperation programmes between IPA II beneficiaries*, agosto de 2021.

## Observações

**Os programas de cooperação transfronteiriça do IEV visaram necessidades pertinentes, mas houve insuficiente complementaridade com outros programas financiados pela UE e o seu início sofreu atrasos significativos**

**12** Nesta secção, o Tribunal examina se os programas de cooperação transfronteiriça do IEV:

- a) definiram prioridades que respondem aos desafios comuns das regiões fronteiriças, envolvendo as partes interessadas pertinentes;
- b) determinaram a forma como iriam complementar outros programas financiados pela UE e coordenar-se com eles;
- c) foram criados em tempo útil para facilitar o início da execução dos projetos.

**Os programas definiram prioridades que correspondiam aos desafios comuns das regiões fronteiriças e foram desenvolvidos de forma participativa**

**Resposta aos desafios das regiões fronteiriças**

**13** Os programas operacionais conjuntos, elaborados pelos Estados-Membros da UE e pelos países parceiros, são documentos fundamentais que definem o quadro e as prioridades de cada programa de cooperação transfronteiriça do IEV. Em junho de 2015, as autoridades de gestão dos três programas avaliados em pormenor pelo Tribunal apresentaram à Comissão estes documentos, que incluíam uma análise pormenorizada dos desafios enfrentados pelas regiões fronteiriças e as oportunidades que surgiriam com uma maior cooperação entre elas.

**14** A Comissão analisou os projetos de cada programa operacional conjunto, em especial para avaliar a sua conformidade com o regulamento de execução relativo aos programas de cooperação transfronteiriça do IEV<sup>9</sup>, e respondeu às autoridades de gestão com observações pormenorizadas. Com exceção de uma questão controversa que afeta as relações bilaterais com a Rússia (descrita no ponto **80**), as Direções-Gerais

---

<sup>9</sup> Regulamento de Execução (UE) n.º 897/2014 da Comissão.

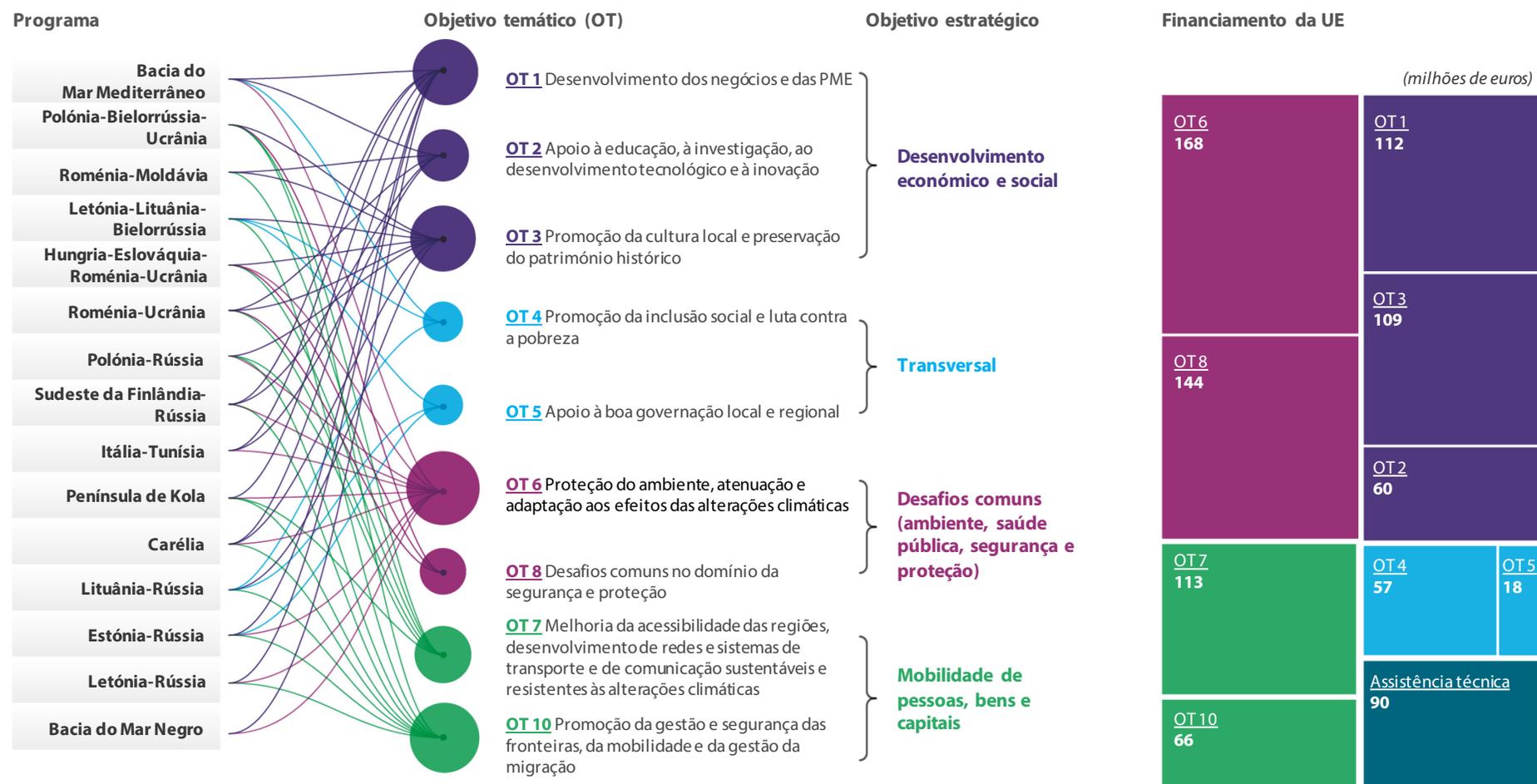
da Comissão e o SEAE deram opiniões favoráveis e recomendaram apenas pequenas alterações aos programas.

**15** Cada um dos três programas operacionais conjuntos avaliados pelo Tribunal incluiu quatro objetivos temáticos, o máximo possível de entre os 11 previstos no documento de programação da UE<sup>10</sup>. A sua seleção reflete o consenso alcançado entre os países participantes. O Tribunal constatou que os objetivos temáticos estavam em consonância com a análise dos desafios e das insuficiências das regiões enunciada nos programas operacionais conjuntos. A *figura 4* mostra os objetivos temáticos selecionados pelos 15 programas de cooperação transfronteiriça do IEV e o financiamento atribuído. Nenhum dos programas optou pelos objetivos temáticos 9 (promoção e cooperação em matéria de energia sustentável e segurança energética) ou 11 (outros domínios).

---

<sup>10</sup> *Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020)*, ponto 6.3.

**Figura 4 – Objetivos temáticos selecionados pelos programas de cooperação transfronteiriça do IEV e financiamento da UE atribuído**



Fonte: TCE, com base em *ENI CBC programme Mid-term Review*, documento conjunto SEAE-DG NEAR, 11.6.2018, p. 19, e nos dados comunicados pelos programas (orçamento aprovado à data de 30.6.2021).

**16** No período de financiamento anterior (2007-2013), a Comissão tinha enumerado 26 exemplos de objetivos para fins meramente ilustrativos<sup>11</sup>, o que significa que os programas eram livres de prosseguir outros objetivos. A avaliação ex post da Comissão concluiu que estes programas careciam de orientação e recomendou uma melhoria da sua orientação estratégica, de forma a maximizarem o impacto<sup>12</sup>. Embora os programas de 2014-2020 pudessem selecionar um máximo de quatro dos 11 objetivos temáticos predefinidos, a sua cobertura temática manteve-se muito ampla, indo desde o património cultural à luta contra a criminalidade organizada. Esta amplitude, por sua vez, reduziu a comparabilidade entre programas e dificultou o acompanhamento dos resultados ao nível global da política (ver pontos **60** a **71**).

**17** Para o período de financiamento de 2021-2027, a Comissão decidiu simplificar ainda mais o âmbito dos programas, estabelecendo cinco objetivos estratégicos comuns a todos os programas<sup>13</sup> e dois objetivos específicos adicionais para os programas Interreg<sup>14</sup>.

### **Contributo das autoridades nacionais e regionais para a definição das necessidades e prioridades**

**18** Cada programa devia ser elaborado "de comum acordo entre todos os países participantes"<sup>15</sup>. Nos casos dos programas PL-BY-UA e SEFR, as autoridades nacionais e regionais estiveram fortemente envolvidas na definição das necessidades e prioridades graças à sua participação nos comités mistos de programação, que elaboraram os programas operacionais conjuntos iniciais entre 2013 e 2015. No caso do SEFR, a

---

<sup>11</sup> *ENPI CBC Strategy Paper 2007-2013*, pp. 25-26.

<sup>12</sup> Comissão Europeia, *Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes*, janeiro de 2018, recomendação 1, p. 57.

<sup>13</sup> Artigo 3º do [Regulamento \(UE\) 2021/1058](#) relativo ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e ao Fundo de Coesão. Os objetivos específicos para o FEDER e o Fundo de Coesão são: 1) uma Europa mais competitiva e mais inteligente; 2) uma Europa mais verde; 3) uma Europa mais conectada; 4) uma Europa mais social e inclusiva; e 5) uma Europa mais próxima dos cidadãos.

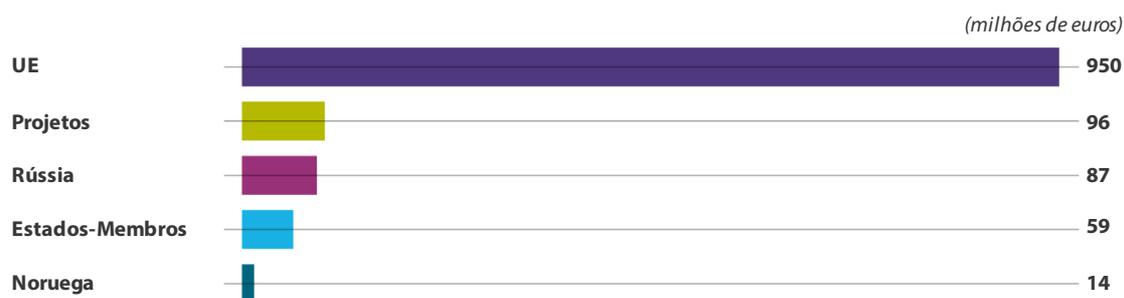
<sup>14</sup> Artigo 14.º do [Regulamento \(UE\) 2021/1059](#) que estabelece disposições específicas relativas ao objetivo de Cooperação Territorial Europeia (Interreg) apoiado pelo Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional e pelos instrumentos de financiamento externo. São objetivos específicos do Interreg: 1) uma melhor governação da cooperação; e 2) uma Europa mais segura e mais protegida.

<sup>15</sup> Artigo 3º do [Regulamento de Execução \(UE\) nº 897/2014 da Comissão](#).

atribuição do papel de autoridade de gestão ao Conselho Regional da Carélia do Sul também ajudou a conferir ao programa uma forte dimensão regional e a envolver as partes interessadas locais na programação. Ao invés, no programa MED, que abrange 112 regiões, os 13 países participantes foram representados por autoridades centrais nacionais (acompanhadas por representantes regionais de quatro países).

**19** Além disso, cada programa devia prever um cofinanciamento de, pelo menos, 10 % da contribuição da UE, sendo embora livre de determinar a proveniência, o montante e a repartição desse montante<sup>16</sup>. A contribuição da UE para todos os programas ascendeu a cerca de 950 milhões de euros. Este valor foi complementado por 270 milhões de euros provenientes de outras fontes, elevando o financiamento global disponível para os programas de cooperação transfronteiriça do IEV para 1,2 mil milhões de euros. A *figura 5* ilustra as fontes de financiamento dos programas.

**Figura 5 – Fontes de financiamento dos programas de 2014-2020**



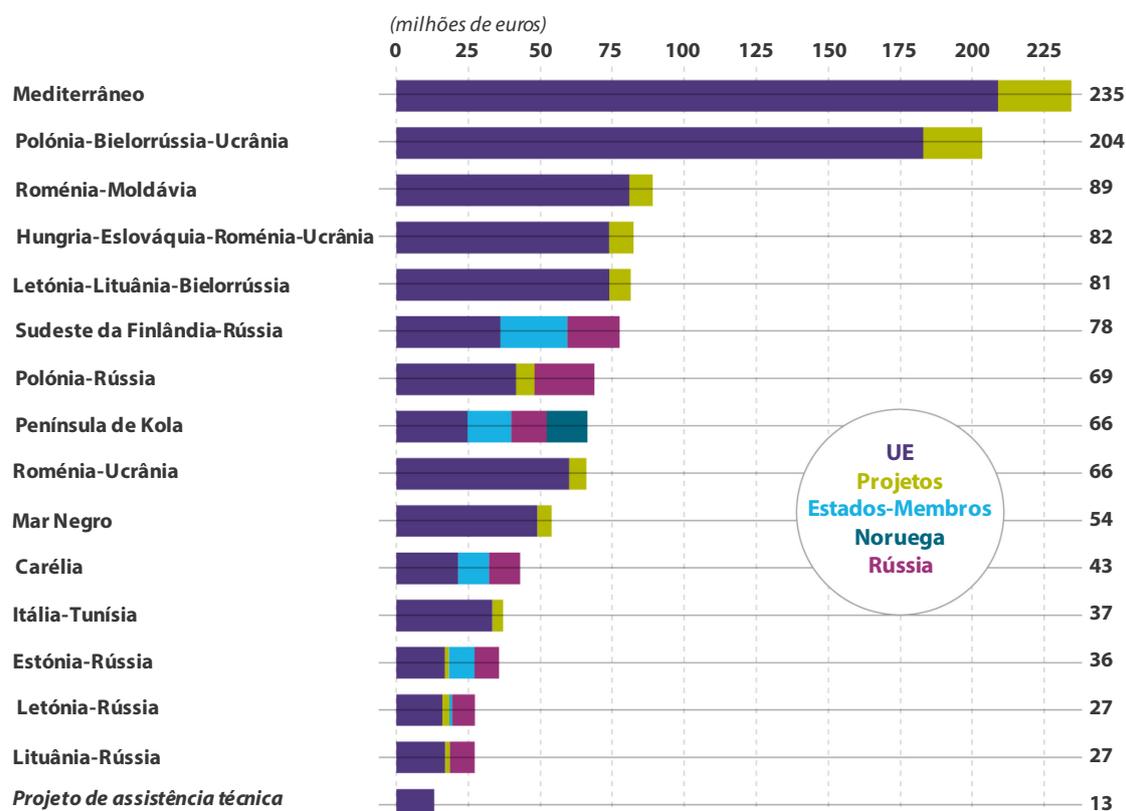
*Nota:* os programas que envolvem a Finlândia não comunicam o cofinanciamento concedido pelos projetos (correspondente a, pelo menos, 10 % dos custos elegíveis).

*Fonte:* TCE, com base nos dados comunicados pelos programas (orçamento aprovado à data de 30.6.2021).

**20** Em certos casos, os países participantes consideraram importante aumentar o cofinanciamento dos programas com fundos nacionais acima dos 10 % obrigatórios. Por exemplo, a Finlândia e a Rússia contribuíram cada uma com cerca de 25 % do financiamento do programa SEFR, tendo a UE coberto os restantes 50 %. Esta repartição sublinhou a forte apropriação do programa pelos países participantes. Noutros casos, o cofinanciamento foi suportado exclusivamente pelos beneficiários do projeto. A *figura 6* mostra as fontes de financiamento de cada programa de cooperação transfronteiriça do IEV.

<sup>16</sup> Artigos 12º e 13º do Regulamento de Execução (UE) nº 897/2014 da Comissão.

**Figura 6 – Fontes de financiamento por programa de 2014-2020**



*Nota:* os programas que envolvem a Finlândia não comunicam o cofinanciamento concedido pelos projetos (correspondente a, pelo menos, 10 % dos custos elegíveis).

*Fonte:* TCE, com base nos dados comunicados pelos programas (orçamento aprovado à data de 30.6.2021).

**21** A avaliação ex post dos programas de 2007-2013 realizada pela Comissão recomendou o aumento do cofinanciamento nacional para alcançar uma parceria mais equilibrada com outros países vizinhos<sup>17</sup>. Porém, a Comissão não incentivou os países parceiros vizinhos a aumentarem as suas contribuições, por exemplo durante seminários informativos no início do período de financiamento de 2021-2027.

### Contributo da sociedade civil para a definição das necessidades e prioridades

**22** A elaboração dos três programas auditados implicou a consulta a representantes da sociedade civil. Cada uma das três autoridades de gestão, assistida por delegações nos países parceiros, organizou consultas públicas sobre as necessidades e prioridades dos programas, que atraíram um grande número de participantes, incluindo representantes da sociedade civil e de ONG, decisores locais e regionais e PME. Estas

<sup>17</sup> *Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes*, recomendação 3.1, p. 61.

consultas foram úteis para promover a apropriação local dos programas e assegurar a sua pertinência e coerência com as estratégias de desenvolvimento das regiões.

## **Os programas de cooperação transfronteiriça do IEV definem a forma como complementam outros programas e estratégias da UE, mas a coordenação operacional não foi suficiente**

### **Coerência e complementaridade com outros programas da UE e estratégias macrorregionais**

**23** Cada um dos três programas operacionais conjuntos examinados reconheceu a necessidade de uma boa coordenação e coerência com outras políticas, programas e estratégias da UE com que se sobrepõe em termos geográficos e temáticos. A Comissão envidou esforços para evitar o duplo financiamento de projetos e apontar possíveis sinergias. Por conseguinte, durante a sua análise dos projetos de programa operacional conjunto (ver ponto **13**), a Comissão formulou uma recomendação às autoridades de gestão para que descrevessem mais pormenorizadamente a coordenação entre o programa e outras iniciativas e, antes da concessão de subvenções, estabelecessem consultas informais com a Comissão sobre os projetos selecionados.

**24** As autoridades de gestão da Polónia e da Sardenha tiveram em conta estas recomendações e, no final de cada convite à apresentação de propostas, antes de celebrarem os contratos dos projetos, apresentaram à Comissão as listas de projetos selecionados pelos seus comités mistos de acompanhamento. As autoridades de gestão e estes comités tiveram em conta, na medida do possível, as observações da Comissão e das delegações da UE sobre cada projeto. Em contrapartida, o programa SEFR não criou este mecanismo informal de coordenação com a Comissão nem com outros programas da UE.

**25** O programa MED, que tem o âmbito geográfico mais alargado (abrangendo sete Estados-Membros da UE e seis países parceiros mediterrânicos<sup>18</sup>), sobrepõe-se a um grande número de iniciativas na região mediterrânica. É único na medida em que, ao

---

<sup>18</sup> Grécia, Espanha, França, Itália, Chipre, Malta e Portugal, bem como Egito, Israel, Jordânia, Líbano, Palestina e Tunísia. A designação de Palestina no presente relatório não deve ser interpretada como um reconhecimento do Estado da Palestina e não prejudica as posições individuais de cada Estado-Membro quanto a esta questão. A Argélia tornou-se oficialmente no décimo quarto país do programa em 2019, embora a convenção de financiamento ainda não tenha sido assinada.

contrário de outros programas de cooperação transfronteiriça do IEV (na sua maioria bilaterais), os seus projetos reúnem participantes de quatro ou cinco países, por vezes até mais. A este respeito, os projetos de cooperação transfronteiriça do IEV no âmbito do MED assemelham-se fortemente aos programas regionais do mesmo Instrumento<sup>19</sup>. O programa operacional conjunto contém vários quadros que resumem a coerência do programa MED com outros programas bilaterais da UE que abrangem individualmente países do Sul do Mediterrâneo. Contudo, estes quadros não referem os programas regionais do IEV, o que pode levar à perda de oportunidades para aproveitar complementaridades.

**26** Os três programas operacionais conjuntos examinados apontaram estratégias macrorregionais pertinentes da UE e avaliaram as sinergias e complementaridades dos programas com os objetivos destas estratégias, entre as quais se incluem, nomeadamente, a Estratégia para a Região do Danúbio, a Estratégia para a Região do Mar Báltico e a Estratégia para a Região Adriática e Jónica. Além disso, os países vizinhos participam em três iniciativas regionais importantes: a Parceria Oriental<sup>20</sup>, a União para o Mediterrâneo e a dimensão setentrional. O *anexo II* apresenta a cobertura geográfica das estratégias e iniciativas. A Comissão e as delegações da UE consultadas sobre os projetos de cooperação transfronteiriça do IEV verificaram que estes complementavam os projetos desenvolvidos no âmbito dos referidos quadros e não se sobrepunham a eles.

**27** No caso do programa MED, a avaliação ex post salientou a necessidade de reforçar a cooperação com a União para o Mediterrâneo<sup>21</sup>. Por conseguinte, em 10 de abril de 2019, a autoridade de gestão celebrou um memorando de entendimento com esta entidade. Um exemplo concreto desta maior cooperação foi a participação do secretariado da União para o Mediterrâneo na elaboração do último dos três convites à apresentação de propostas organizados pelo programa MED<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Ver sítio Web da Comissão sobre a [cooperação regional com os parceiros da Vizinhança Meridional](#) [em inglês].

<sup>20</sup> Em outubro de 2020, o Conselho decidiu reduzir a cooperação com as autoridades centrais bielorrussas e prosseguir a cooperação no âmbito da Parceria Oriental a um nível não político, intensificando ao mesmo tempo a cooperação com a sociedade civil. Em 28 de junho de 2021, as autoridades bielorrussas suspenderam a sua participação na Parceria Oriental.

<sup>21</sup> *Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes*, recomendação 2.1, p. 59.

<sup>22</sup> [Convite à apresentação de projetos de capitalização](#) publicado no sítio Web do programa MED [em inglês].

## **Complementaridade em relação a outros programas de cooperação transfronteiriça com os quais há sobreposição parcial**

**28** Cada um dos três programas sobrepõe-se geograficamente a vários outros programas transfronteiriços (internos e externos): o SEFR sobrepõe-se a 6 outros programas, o PL-BY-UA a 9 e o MED a 21. Além disso, estes programas partilham também vários objetivos temáticos. Verificou-se um certo nível de coordenação: por exemplo, os eventos de informação organizados pelo programa Interact e pelo projeto de assistência técnica TESIM serviram de oportunidade para as autoridades de gestão de diferentes programas de cooperação transfronteiriça interagirem, discutirem desafios comuns e partilharem boas práticas. De forma *ad hoc*, quando as autoridades de gestão tinham dúvidas sobre os projetos durante o processo de seleção, consultavam outros programas. Só numa ocasião a autoridade de gestão do programa MED enviou a lista de projetos "normais" selecionados a outros programas de cooperação transfronteiriça, no âmbito de uma consulta interprogramas.

**29** No entanto, a falta geral de coordenação estruturada durante a seleção dos projetos significa que os programas transfronteiriços podem perder oportunidades de se complementarem e reforçarem mutuamente. A análise de contexto realizada pela Comissão antes do período de 2021-2027 confirmou a necessidade de criar esta coordenação<sup>23</sup>.

### **Participação das delegações da UE**

**30** As delegações da UE nos países parceiros foram consultadas sobre a conceção dos programas de cooperação transfronteiriça do IEV. No final de cada convite à apresentação de propostas, antes da celebração dos contratos pelas autoridades de gestão, a Comissão enviou às delegações da União nos países em causa informações sucintas sobre os projetos selecionados pelos comités mistos de acompanhamento<sup>24</sup>. As delegações apresentaram observações que visaram assegurar a coerência dos projetos deste tipo com os financiados por outras fontes. Ocasionalmente, a Comissão e o SEAE procuraram obter a sua opinião sobre os projetos de cooperação transfronteiriça no âmbito do IEV, bem como sobre questões mais gerais que afetam os programas.

---

<sup>23</sup> *The Background analysis on future NDICI CBC programmes*, projeto de relatório final, 22 de novembro de 2019, anexo 1, anexo 2 e anexo 5.

<sup>24</sup> No caso do programa SEFR, esta consulta limitou-se aos grandes projetos de infraestruturas.

**31** Não obstante, quatro das cinco delegações da UE entrevistadas<sup>25</sup> expressaram que é necessário envolvê-las mais no processo de seleção (por exemplo, na qualidade de observadoras a título consultivo) e no acompanhamento dos projetos, uma vez que:

- o se centram na assistência bilateral da União (uma carteira mais vasta que se encontra sob a sua gestão direta) e não em projetos de cooperação transfronteiriça no âmbito do IEV (em regime de gestão partilhada), apesar das possíveis ligações entre os dois;
- o dispõem de escassas informações para avaliar eventuais sobreposições (ou ausência de sinergias) com projetos financiados por outras fontes, uma vez que as listas que recebem para comentário contêm apenas um resumo dos projetos de cooperação transfronteiriça no âmbito do IEV selecionados. A delegação na Rússia apenas foi consultada sobre os grandes projetos de infraestruturas e não sobre projetos "normais";
- o não participam no acompanhamento dos projetos, pelo que não conseguem detetar projetos com fraco desempenho e não estão preparadas quando têm de intervir em casos de recuperações infrutíferas de fundos;
- o ocasionalmente, durante o diálogo político e reuniões de alto nível, referem projetos bem-sucedidos de cooperação transfronteiriça no âmbito do IEV, mas não o fazem de forma sistemática porque não estão suficientemente informadas sobre estes casos de sucesso;
- o foram consultadas sobre as prioridades adequadas ao novo conjunto de programas de 2021-2027 e contribuíram por escrito para um documento conjunto<sup>26</sup>. Todavia, nenhuma das cinco delegações foi convidada para as reuniões do comité misto de programação de 2021-2027.

**32** Embora as autoridades de gestão desempenhem um papel central na "gestão partilhada", os programas de cooperação transfronteiriça do IEV contribuem para a política externa da UE. Porém, dado que as delegações da União não são sistematicamente envolvidas, não podem explorar plenamente a complementaridade dos programas com outras políticas da UE e tirar partido dos benefícios políticos de

---

<sup>25</sup> Delegações da UE na Jordânia, no Líbano, na Rússia e na Tunísia; a delegação na Ucrânia foi a única exceção.

<sup>26</sup> Comissão e SEAE, *Joint paper on Interreg NEXT Strategic Programming 2021-2027*, 20.1.2020.

uma cooperação transfronteiriça bem-sucedida. A Comissão formula uma observação no mesmo sentido na avaliação ex post aos programas de cooperação transfronteiriça do Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria (IEVP) para o período de 2007-2013, recomendando uma participação mais ativa das delegações da UE<sup>27</sup>. Do mesmo modo, pelo menos duas delegações da UE recomendaram por escrito à Comissão que a coordenação entre as delegações e os programas e projetos fosse mais estreita e formalizada. Além disso, o Serviço de Auditoria Interna da Comissão assinalou insuficiências muito graves na coordenação, entre as DG da Comissão, o SEAE e as delegações da União, da assistência global prestada pela UE a um determinado país (incluindo no âmbito da dimensão externa das políticas internas da União). Contudo, a Comissão não deu seguimento a estas conclusões e recomendações para os programas Interreg NEXT de 2021-2027 (ver pontos 73 a 79).

### **A criação dos programas sofreu atrasos substanciais, o que reduziu o tempo disponível para a execução dos projetos de cooperação transfronteiriça no âmbito do IEV**

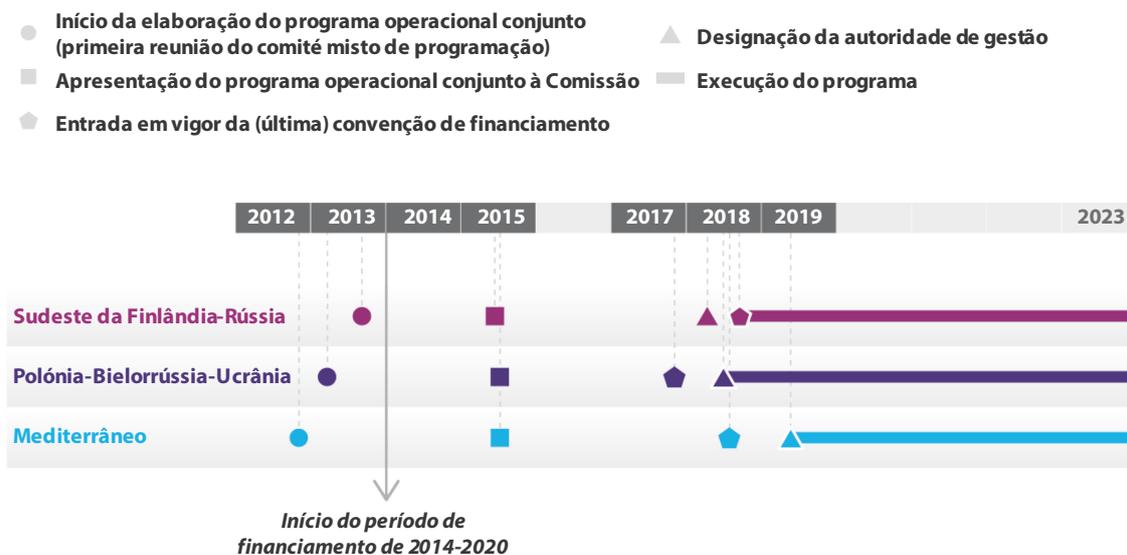
#### **Criação dos programas operacionais conjuntos**

**33** Os programas operacionais conjuntos foram lançados com atrasos significativos. Os três projetos de programa operacional conjunto examinados foram apresentados em julho de 2015 e, posteriormente, a Comissão demorou cerca de seis meses a aprová-los. Até dezembro de 2017, a Comissão tinha celebrado convenções de financiamento com, pelo menos, um país terceiro no âmbito de cada um dos três programas, o que significa que todos os prazos regulamentares foram cumpridos. No entanto, as etapas subsequentes do lançamento dos programas demoraram muito tempo e atrasaram o início da execução dos projetos, que apenas foi possível iniciar no quinto ou sexto ano do período de financiamento (ver *figura 7*).

---

<sup>27</sup> *Ex-post Evaluation of 2007-2013 ENPI CBC Programmes*, recomendação 2.1, pp. 59-60.

**Figura 7 – Principais etapas no lançamento dos programas**



Fonte: TCE, com base nos relatórios anuais (parte técnica) apresentados pelos três programas.

### 34 As razões dos atrasos variaram de programa para programa.

- No caso do programa PL-BY-UA, a Comissão apenas concluiu o processo formal de designação da autoridade de gestão em julho de 2018, sete meses após a entrada em vigor da convenção de financiamento com a Bielorrússia, e apesar de o ministério que assumiu estas funções já ter sido designado para gerir outros fundos da UE na Polónia.
- No caso do programa SEFR, o obstáculo foi a ratificação da convenção de financiamento pela Duma russa, que só foi concluída em agosto de 2018.
- A Comissão só designou a autoridades de gestão do programa MED em maio de 2019, apesar de ter apontado insuficiências significativas no sistema de gestão e controlo. À data da auditoria, ainda existiam insuficiências menores: por exemplo, o comité misto de acompanhamento do programa ainda não tinha aprovado uma nota sobre as medidas antifraude. O secretariado técnico comum do programa foi criado apenas em fevereiro de 2020, o que significa que a autoridade de gestão, assistida pelas duas delegações do secretariado, executou a totalidade do primeiro convite à apresentação de propostas, tarefa que normalmente delegaria no secretariado. Além disso, a última convenção de financiamento (com o Egito) só foi assinada em janeiro de 2018.

**35** Os atrasos na criação do programa MED tiveram um impacto direto na organização dos convites à apresentação de propostas, implicando que só em 2019 foi possível dar início à execução dos projetos selecionados durante o primeiro convite. Por sua vez, estes atrasos conduziram a uma redução significativa do orçamento, duração e âmbito dos projetos selecionados durante o segundo convite à apresentação de propostas, que inicialmente se destinavam a ser projetos "estratégicos". Só foi possível organizar o convite final (para projetos de "capitalização", em 2020), porque, entretanto, a Comissão tinha prorrogado o prazo regulamentar para a execução dos programas devido à pandemia de COVID-19 (ver ponto 52).

#### **Ações preparatórias**

**36** Para facilitar o início atempado da execução dos programas, as três autoridades de gestão realizaram "ações preparatórias" (autorizadas pelo regulamento de execução relativo aos programas de cooperação transfronteiriça do IEV) adaptadas às circunstâncias. Em especial, organizaram os primeiros convites à apresentação de propostas antes da sua designação formal pela Comissão e antes da entrada em vigor das convenções de financiamento com os países parceiros (sujeitando o financiamento dos projetos à conclusão do processo de designação da autoridade de gestão e à ratificação das convenções de financiamento). Não obstante, estas ações preparatórias não conseguiram compensar os atrasos significativos registados na criação dos programas operacionais conjuntos.

### **Em grande medida, os projetos foram selecionados e executados de forma eficiente e eficaz, mas com insuficiências no acompanhamento dos resultados e no quadro de comunicação de informações**

**37** Nesta secção, o Tribunal examina se:

- a) o processo de seleção existente foi transparente e concebido para selecionar os projetos mais adequados em termos da sua relevância, dimensão transfronteiriça e sustentabilidade a longo prazo;
- b) a Comissão e as autoridades de gestão deram orientações para a gestão dos programas e a execução dos projetos, designadamente sobre salvaguardas para atenuar os riscos de fraude;

- c) os projetos de cooperação transfronteiriça no âmbito do IEV registaram um grau de execução satisfatório e atingiram, ou é provável que atinjam, os resultados pretendidos;
- d) os programas e projetos de cooperação transfronteiriça do IEV utilizaram um quadro sólido de acompanhamento e avaliação.

### **O processo de seleção existente foi globalmente transparente e concebido para selecionar os projetos de cooperação transfronteiriça no âmbito do IEV mais adequados**

#### **Avaliação da pertinência, dimensão transfronteiriça e sustentabilidade dos projetos**

**38** Os convites à apresentação de propostas no âmbito dos três programas incluíam critérios de seleção destinados a garantir que as candidaturas de projetos selecionadas respondiam aos desafios identificados no programa operacional conjunto, eram pertinentes para os objetivos do programa e para a prioridade escolhida, promoviam a cooperação transfronteiriça e teriam um impacto duradouro no desenvolvimento das regiões fronteiriças. Estes critérios tinham uma ponderação variável de programa para programa e entre convites à apresentação de propostas, mas eram suficientes para minimizar o risco de uma proposta alcançar o limiar mínimo de seleção sem apresentar uma descrição sólida da sua relevância e do seu impacto transfronteiriço.

#### **Classificação dos projetos**

**39** Cada proposta de projeto apresentada tinha de passar por uma verificação de conformidade administrativa e de elegibilidade antes de ser admitida na fase de avaliação. No final de cada convite, os três programas classificaram as propostas de acordo com a pontuação obtida no processo de avaliação. Nos três casos, os processos de seleção foram transparentes, exceto no que se refere à documentação insuficiente dos motivos de reclassificação de algumas propostas de projetos no âmbito do programa SEFR (ver [caixa 1](#)).

## Caixa 1

### Reclassificação não transparente de determinados projetos do SEFR

O comité misto de acompanhamento do programa SEFR nomeou um comité de seleção conjunto composto por representantes do governo central e representantes a nível regional. Este comité tem poderes para alterar as pontuações (que são atribuídas por avaliadores independentes) de propostas de projetos específicas.

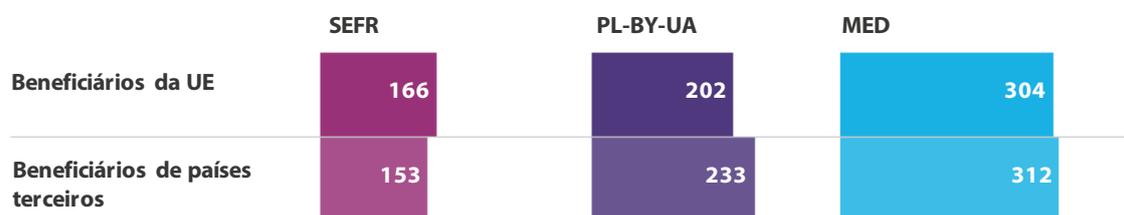
Todavia, quando o comité reavaliou e reclassificou propostas de projetos nas suas reuniões, fê-lo sem documentar adequadamente os motivos para alterar as pontuações e, por conseguinte, sem a necessária transparência. Esta questão foi igualmente levantada pela autoridade de auditoria do programa, que considerou inadequada a documentação das atas das reuniões realizadas pelo comité de seleção conjunto nas quatro primeiras rondas do convite à apresentação de propostas. Nas duas últimas rondas do convite, a documentação melhorou, também em resultado das recomendações da autoridade de auditoria.

A reclassificação teve um impacto direto e substancial nas decisões de financiamento. Na terceira ronda, por exemplo, a pontuação de um projeto foi alterada de 166,33 para 133, fazendo com que deixasse de ser um dos projetos melhor classificados e passasse a não ser de todo elegível para financiamento.

### Equilíbrio geográfico dos beneficiários dos projetos

**40** Os convites à apresentação de propostas exigiam que, para ser elegível, cada projeto integrasse pelo menos um beneficiário da UE e pelo menos um do país terceiro vizinho. A *figura 8* mostra que os três programas conseguiram alcançar uma distribuição equilibrada dos participantes nos projetos entre países da UE e países terceiros, quando se consideram todos os tipos de beneficiários (principais ou não) e todas as categorias de projetos (os selecionados através de convites à apresentação de propostas e os que o foram por atribuição direta).

**Figura 8 – Beneficiários de projetos de cooperação transfronteiriça no âmbito do IEV (todas as categorias)**



*Nota:* as organizações que estiveram envolvidas em múltiplos projetos foram contabilizadas várias vezes. O quadro inclui tanto os grandes projetos de infraestruturas como os projetos selecionados através de convites à apresentação de propostas.

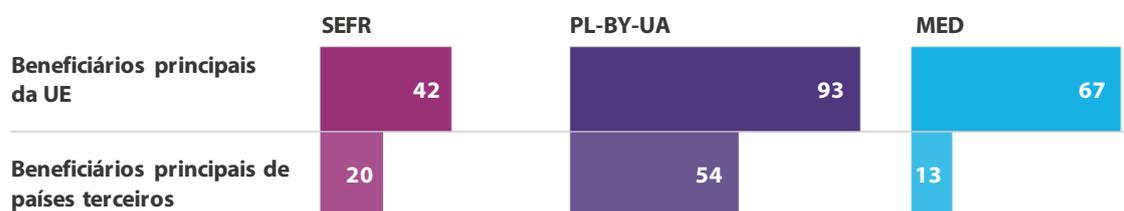
*Fonte:* TCE, com base em dados das autoridades de gestão e registos na base de dados [keep.eu](https://keep.eu) (consultada em 5.4.2022).

**41** Os três programas também alcançaram uma repartição equilibrada do orçamento. O programa MED exigia expressamente que cada projeto dedicasse, pelo menos, 50 % dos seus custos diretos a atividades executadas nos países parceiros mediterrânicos. Em consequência, foi-lhes atribuído cerca de 52% do orçamento do programa, cabendo 48% aos países da UE. Os outros dois programas também conseguiram repartir os seus orçamentos de forma equilibrada entre os países parceiros<sup>28</sup>.

**42** Porém, os beneficiários principais dos países da UE continuaram a prevalecer sobre os dos países parceiros. A [figura 9](#) mostra que apenas cerca de um terço dos beneficiários principais provinham de países terceiros. Ao abrigo do programa MED, o número de beneficiários principais também variou consideravelmente de um país participante para outro: ao passo que 60 beneficiários principais provinham apenas de Itália, Espanha e Grécia, os restantes dez países tinham cada um entre zero e cinco beneficiários principais.

<sup>28</sup> Com base nos registos da base de dados [keep.eu](https://keep.eu), descarregada em 5.4.2022.

**Figura 9 – Beneficiários principais de projetos de cooperação transfronteiriça no âmbito do IEV**



*Nota:* o quadro apenas inclui os projetos selecionados através de convites à apresentação de propostas.

*Fonte:* TCE, com base em dados das autoridades de gestão e registos na base de dados [keep.eu](http://keep.eu) (consultada em 5.4.2022).

**43** A baixa percentagem de beneficiários principais de países terceiros já era aproximadamente a mesma nos programas de 2007-2013 do IEVP. Esta percentagem apenas aumentou no programa MED, de cerca de 6 % para 16 %. As autoridades de gestão dos três programas apresentaram razões semelhantes para explicar esta sub-representação: os beneficiários de países terceiros carecem frequentemente de experiência com projetos da UE, sentem-se menos confortáveis em candidatar-se a apoio, enfrentam encargos administrativos (designadamente, dificuldades em transferir fundos para o estrangeiro) ou não têm as competências linguísticas necessárias.

## **A Comissão e as autoridades de gestão deram orientações úteis sobre a execução dos projetos e a atenuação dos riscos de fraude**

### **Participação nos comités mistos de acompanhamento e orientações prestadas**

**44** Os comités mistos de acompanhamento são responsáveis pelo acompanhamento da execução do programa e dos progressos na concretização dos seus objetivos (ver ponto **04**). A Comissão participou, na qualidade de observadora, na maioria das reuniões destes comités organizadas pelos programas SEFR e MED. De acordo com o que o Tribunal apurou nas suas entrevistas, o seu apoio e a sua participação ativa foram acolhidos favoravelmente por ambas as autoridades de gestão, segundo as entrevistas com o Tribunal. Contudo, no caso do programa PL-BY-UA, a Comissão participou apenas numa das cinco reuniões do comité misto de acompanhamento realizadas entre 2016 e 2020. Um funcionário do TESIM participou em todas as reuniões destes comités dos três programas, na qualidade de observador.

**45** Com base nas entrevistas realizadas pelo Tribunal, as autoridades de gestão, os secretariados técnicos comuns e as delegações destes mostraram-se satisfeitos com as orientações e a assistência recebidas da Comissão, oferecidas muito rapidamente quando necessário. Do mesmo modo, acolheram favoravelmente a assistência técnica personalizada oferecida pelo TESIM. Este último também proporcionou formação útil, nomeadamente em matéria de gestão de programas/projetos, e elaborou fichas informativas para os beneficiários, por exemplo sobre contratação pública ou auxílios estatais. Por fim, todos os beneficiários de projetos entrevistados pelo Tribunal manifestaram impressões muito positivas sobre as interações com as autoridades de gestão, os secretariados técnicos comuns e as delegações destes.

### **Salvaguardas para atenuar os riscos de fraude**

**46** As autoridades de gestão dos três programas consideraram que receberam orientações suficientes sobre a atenuação dos riscos de fraude. Em especial, o TESIM elaborou orientações sobre a gestão dos riscos para os organismos dos programas e as autoridades nacionais, designadamente dos riscos de fraude e corrupção<sup>29</sup>. Em conformidade com estas orientações, os três programas avaliaram os riscos ao nível dos projetos durante os controlos administrativos e de elegibilidade realizados às propostas e conduziram avaliações regulares dos riscos dos projetos em curso. Relativamente aos programas auditados de 2014-2020, as três autoridades de gestão confirmaram que, à data da auditoria, não tinham comunicado quaisquer projetos como casos de suspeita de fraude.

**47** A nota de orientação da Comissão para os programas de cooperação transfronteiriça do IEV incentivou as autoridades de gestão a comunicarem irregularidades mediante uma ferramenta informática específica conhecida como "sistema de gestão de irregularidades"<sup>30</sup>. No entanto, há apenas um número reduzido de países terceiros (por exemplo, a Suíça e os países em fase de pré-adesão) cujos organismos antifraude têm acesso ao sistema.

**48** As convenções de financiamento celebradas com os países parceiros incluíam disposições para prevenir irregularidades, fraudes e corrupção. Em especial, continham cláusulas que facilitavam a recuperação de fundos indevidamente gastos junto de beneficiários estabelecidos em países parceiros, mas que excluía entidades privadas. Além disso, as convenções de financiamento com dois países parceiros mediterrânicos também excluía da definição de "entidades públicas" determinados

---

<sup>29</sup> TESIM, *Managing the risks of the ENI CBC programmes*, julho de 2019, secção 4.4.

<sup>30</sup> Nota de 11.9.2017, Ref. Ares (2017) 4429026, p. 2.

organismos financiados por fundos públicos, como os municípios e as empresas públicas. Estas disposições significam, assim, que os dois países em questão só são obrigados a reembolsar os fundos indevidamente gastos por organismos da administração central, que raramente participam em projetos de cooperação transfronteiriça.

**49** As autoridades de gestão dos três programas examinados aplicaram salvaguardas para reduzir o número de recuperações infrutíferas, em especial em relação a beneficiários privados em países terceiros (por exemplo, garantias bancárias, limites à percentagem máxima do financiamento de um projeto ou pagamentos fracionados). Além disso, os seus sítios Web incluem ou fazem referência direta a uma ferramenta de denúncia de irregularidades *online*. A experiência adquirida com o anterior conjunto de programas (2007-2013) sugere que os montantes não recuperáveis junto dos beneficiários tendem a ser bastante baixos. Em outubro de 2021, as "recuperações contenciosas" ascendiam a 5,9 milhões de euros<sup>31</sup>, o que representa cerca de 0,6 % da dotação global da UE para os programas de 2007-2013, de 947 milhões de euros. O montante total não recuperado junto de beneficiários privados em países parceiros foi ainda mais baixo: 210 891 euros, o equivalente a 0,02 % da dotação total da UE<sup>32</sup>.

## **Os projetos auditados estavam em vias de concretizar as realizações pretendidas, mas alguns tiveram um impacto transfronteiriço menor**

### **Execução dos projetos**

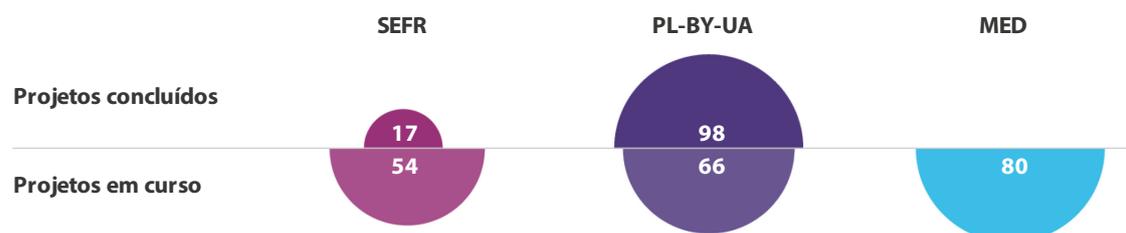
**50** O início da execução dos programas de cooperação transfronteiriça do IEV do período de 2014-2020 sofreu atrasos significativos (ver ponto **33**). A *figura 10* ilustra os progressos dos três programas até ao final de 2021.

---

<sup>31</sup> Situação dos programas de cooperação transfronteiriça do IEV em outubro de 2021, dados financeiros consolidados e apresentados à Comissão pelo TESIM.

<sup>32</sup> TESIM, *Measures to minimising the risk of Partner Country liabilities*, novembro de 2021, p. 2.

**Figura 10 – Estado dos programas em 31 de dezembro de 2021**



*Nota:* o programa PL-BY-UA continuou a celebrar contratos relativos a novos projetos em 2022.

*Fonte:* TCE, com base nos dados dos programas.

**51** Em geral, a pandemia de COVID-19 exigiu que os projetos fizessem alguns reajustamentos (em geral, passando as atividades para um formato *online* e alargando os horários). As três autoridades de gestão mostraram flexibilidade ao lidar com atrasos e outras dificuldades de execução. As autoridades de gestão dos programas SEFR e MED contactaram proativamente todos os projetos no início da pandemia, de forma a detetarem possíveis problemas e a chegarem a acordo sobre medidas de atenuação. Apenas no caso do programa PL-BY-UA as consequências da pandemia levaram ao cancelamento de projetos: os beneficiários de seis deles apontaram a pandemia de COVID-19 como uma das razões para o seu cancelamento. Todavia, este programa conseguiu também reafetar poupanças de 3 milhões de euros a 12 projetos de cooperação transfronteiriça no domínio dos cuidados de saúde, a fim de ajudar a combater a pandemia (nenhum destes projetos foi incluído na amostra do Tribunal). Do mesmo modo, quatro dos projetos do programa MED adaptaram as atividades para combater a pandemia, designadamente o "AQUACYCLE" (um projeto incluído na amostra do Tribunal), que adaptou o rastreio das águas residuais para abranger a deteção do vírus da COVID-19.

**52** Em resposta à pandemia, a Comissão alterou o regulamento de execução<sup>33</sup>, conferindo maior flexibilidade orçamental a todos os programas de cooperação transfronteiriça do IEV e prorrogando o prazo de conclusão das atividades por um ano, até 31 de dezembro de 2023.

**53** Além da pandemia de COVID-19, alguns projetos foram prejudicados por situações económicas difíceis nos países parceiros mediterrânicos (por exemplo, a grave crise financeira no Líbano). A autoridade de gestão e o secretariado técnico comum (em consulta com o TESIM) prestaram assistência a estes projetos para

<sup>33</sup> Regulamento de Execução (UE) 2020/879 da Comissão.

superarem as dificuldades financeiras, por exemplo, na receção de pagamentos do estrangeiro.

**54** O *anexo III* descreve em pormenor os 15 projetos examinados pelo Tribunal. Os resultados dos vários aspetos avaliados são ilustrados no *anexo IV*.

**55** Dos 15 projetos auditados, seis tinham sido executados como previsto em termos de âmbito, orçamento e calendário. Outros cinco enfrentaram problemas menores e exigiram alguns reajustamentos, principalmente devido à pandemia de COVID-19. Os restantes quatro não foram executados de forma satisfatória e sofreram atrasos substanciais.

### **Realizações, efeitos e impacto transfronteiriço dos projetos**

**56** Com base nas informações disponíveis à data da auditoria, o Tribunal considera que sete dos 15 projetos auditados alcançaram ou deverão alcançar as realizações e os efeitos pretendidos. Três outros enfrentaram dificuldades, mas recuperaram e os seus beneficiários principais e parceiros estão empenhados em concretizar as realizações previstas. Um projeto concretizou as suas principais realizações, mas o principal efeito transfronteiriço não foi alcançado (ver ponto **59**). Relativamente aos restantes quatro, o Tribunal não pôde confirmar se tinham alcançado, ou deverão alcançar, os resultados pretendidos, devido à ausência de relatórios finais (dois projetos), às restrições de viagem relacionadas com a COVID-19 (um projeto) e, num caso, a insuficiências na comunicação de informações sobre o projeto.

**57** Para efeitos da presente auditoria, o Tribunal utilizou a seguinte definição para avaliar o "impacto transfronteiriço" dos projetos auditados: execução conjunta de atividades pelos parceiros, levando à intensificação das ligações transfronteiriças e a parcerias transfronteiriças sustentáveis e/ou à eliminação de obstáculos transfronteiriços ao desenvolvimento socioeconómico sustentável<sup>34</sup>. Dos 15 projetos, nove tinham uma forte dimensão transfronteiriça (ou potencial para proporcionar benefícios transfronteiriços, no caso dos projetos em curso). Os parceiros de ambos os lados da fronteira participaram ativamente na execução dos projetos (embora por vezes em graus variáveis, consoante o seu papel). Do mesmo modo, era provável que as regiões de ambos os lados da fronteira beneficiassem, pelo menos em certa medida, dos resultados de cada um dos projetos. Não obstante, a avaliação do Tribunal teve lugar antes da invasão da Ucrânia pela Rússia. Como parte de uma resposta mais

---

<sup>34</sup> *Caderno de encargos específico* relativo à avaliação intercalar dos programas de cooperação transfronteiriça entre os beneficiários do IPA II, p. 8.

ampla, a Comissão suspendeu as convenções de financiamento dos programas que envolvem a Rússia e a Bielorrússia, pelo que toda a dimensão transfronteiriça dos projetos que abrangem estes países perdeu-se. As repercussões do conflito também criaram incertezas sobre a durabilidade dos benefícios transfronteiriços de determinados projetos financiados ao abrigo de programas que envolvem a Ucrânia e a Moldávia.

**58** No caso de cinco outros projetos, o Tribunal constatou que o impacto transfronteiriço tinha sido menor (em alguns, devido às restrições de viagem impostas pela COVID-19). Por exemplo, no caso do projeto de redução do risco de tuberculose, o equipamento de diagnóstico adquirido pelo parceiro de projeto polaco já estava a ser utilizado para diagnosticar doenças pulmonares, incluindo patologias relacionadas com a COVID-19. Porém, durante a visita realizada pelo Tribunal, em outubro de 2021 (antes da invasão da Ucrânia pela Rússia), o hospital de Rzeszów explicou que nenhum doente ucraniano aí tinha recebido tratamento recentemente. Com base nas estatísticas sobre a utilização do equipamento, não é claro em que medida este serviu para diagnosticar e travar a propagação da tuberculose, que era o principal objetivo transfronteiriço do projeto. Além disso, a cooperação entre os hospitais de Rzeszów e de Níjnia Apcha limitou-se estritamente à execução do projeto e às prestações concretas, sem perspetivas de cooperação contínua. Esta situação contraria a noção de *parcerias transfronteiriças sustentáveis* expressa na definição de "impacto transfronteiriço" (nos pontos **69** a **71**, o Tribunal avalia a probabilidade de os projetos obterem resultados sustentáveis).

**59** Por último, um projeto da amostra do Tribunal carece, até à data, de qualquer dimensão transfronteiriça: a estrada regional 885 que conduz à fronteira polaca com a Ucrânia (ver [caixa 2](#)).

## Caixa 2

### Estrada renovada que termina na fronteira nacional

A renovação da estrada 885, reaberta ao tráfego no início de 2021, visava tornar as regiões fronteiriças entre a Polónia e a Ucrânia mais acessíveis e aumentar o tráfego internacional. A concretização do impacto transfronteiriço previsto dependia da abertura de um ponto de passagem de fronteira em Malhowice e da renovação das duas estradas de ligação ucranianas.

Contudo, as obras de construção do ponto de passagem de fronteira, que deveriam estar concluídas em 2020, foram reprovadas nos controlos de elegibilidade para financiamento do programa e só tiveram início em 2021, estando a sua conclusão prevista para 2025. Acresce que a renovação das estradas ucranianas, também prevista para 2020, só teve início em 2021. Devido às repercussões da invasão da Ucrânia pela Rússia, é pouco provável que a passagem de fronteira e as estradas de ligação sejam concluídas num futuro próximo.

Até à abertura da nova passagem de fronteira, a estrada renovada apenas pode servir os habitantes da aldeia polaca de Malhowice como uma das duas estradas que a ligam à cidade vizinha de Przemyśl. A população de Malhowice é apenas de cerca de 200 pessoas, ao passo que a meta para a estrada renovada é de 4 000 veículos/dia.



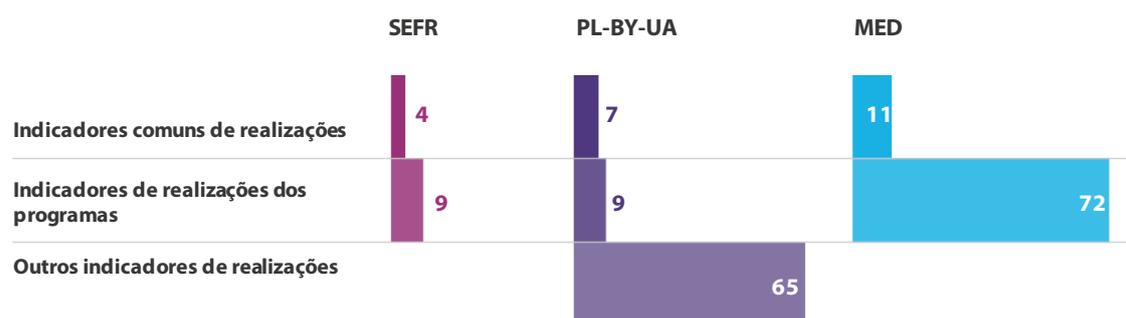
Fonte: TCE.

## Poucas informações sobre os resultados globais alcançados ao nível dos programas e sobre a sua sustentabilidade, apesar do acompanhamento adequado dos projetos pelas autoridades de gestão

### Indicadores

**60** O documento de programação relativo aos programas de 2014-2020<sup>35</sup> previa a utilização de indicadores comuns de realizações para facilitar o acompanhamento e a avaliação dos programas. Previa igualmente agregar indicadores ao longo de toda a cadeia, desde o projeto até à prioridade do programa, ao objetivo temático, à cooperação transfronteiriça no seu todo e, por último, ao nível do IEV. O documento exigia que os programas adotassem pelo menos alguns dos 38 indicadores comuns de realizações desenvolvidas pelo Interact ENPI, antecessor do TESIM. Todavia, na sua maioria, os programas definiram indicadores de realizações próprios e apenas utilizaram um reduzido número de indicadores comuns de realizações (ver *figura 11*).

**Figura 11 – Reduzida utilização dos indicadores comuns de realizações**



Fonte: análise do TCE aos programas operacionais conjuntos aprovados.

**61** As autoridades de gestão dos três programas explicaram a baixa utilização dos indicadores comuns de realizações pelo facto de as atividades dos programas terem um âmbito muito mais vasto do que os 38 indicadores predefinidos. No entanto, como a maioria das realizações dos programas não é abrangida por estes indicadores, será difícil à Comissão agregar as realizações e avaliar os resultados dos programas de cooperação transfronteiriça do IEV ao nível global da política.

<sup>35</sup> *Programming document for EU support to ENI Cross-Border Cooperation (2014-2020)*, ponto 6.5.

**62** Além dos indicadores comuns de realizações, o Interact ENPI elaborou igualmente orientações sobre a criação de indicadores de resultados (ou de efeitos)<sup>36</sup> pelos programas, mas estes não eram obrigados a segui-las. Em 2016, um grupo de trabalho dedicado ao acompanhamento e avaliação, organizado pelo TESIM, observou que os 15 programas de cooperação transfronteiriça do IEV tinham uma grande variedade de indicadores de resultados (129 no total), com muito poucas possibilidades de agregação a nível do Instrumento<sup>37</sup>.

**63** O Tribunal constatou insuficiências semelhantes em relação aos indicadores definidos ao nível dos projetos. No programa SEFR em particular, a maioria dos indicadores era específica de cada projeto, o que impossibilitava a sua agregação pelo programa no seu todo. Por seu lado, o programa MED utilizou um sistema de categorização por códigos, de modo a garantir que os indicadores específicos dos projetos eram associados aos indicadores de realizações definidos pelo programa. Não obstante, três projetos da amostra do Tribunal utilizaram o mesmo código para medir realizações diferentes, pelo que, quando sintetizados ao nível do programa, estes indicadores terão muitos elementos diferentes e não darão uma imagem clara. O programa PL-BY-UA foi o único a estipular que os projetos apenas poderiam escolher indicadores de uma lista predefinida. Este requisito facilita a agregação dos indicadores e a medição dos progressos globais deste programa específico.

### **Acompanhamento dos projetos**

**64** Em conformidade com o princípio da "gestão partilhada", a Comissão não acompanha diretamente os projetos e depende das autoridades de gestão para este efeito (embora continue a ser em última instância a responsável pela gestão dos fundos da UE). Neste contexto, a Comissão recebe informações essenciais sobre os progressos dos programas durante as reuniões do comité misto de acompanhamento, caso nelas participe (ver ponto 44), e, uma vez por ano apenas, quando as autoridades de gestão apresentam os seus relatórios anuais. Porém, estes relatórios não contêm informações específicas dos projetos, exceto no caso dos grandes projetos de infraestruturas.

**65** As autoridades de gestão dos três programas examinados, assistidas pelos seus secretariados técnicos comuns e pelas delegações destes, desenvolveram um processo

---

<sup>36</sup> *Guidance for development results indicators in ENI CBC programmes*, Interact ENPI, dezembro de 2014.

<sup>37</sup> Atas da reunião do grupo de trabalho de acompanhamento e avaliação, organizado pelo TESIM, 13 a 14 de dezembro de 2016, p. 4.

de acompanhamento que permite um acompanhamento abrangente dos projetos. Este processo contempla o acompanhamento diário (comunicação regular entre o secretariado técnico comum e os beneficiários), a participação em reuniões de lançamento (no âmbito dos programas SEFR e MED), avaliações periódicas dos riscos dos projetos, a análise dos relatórios de progresso financeiros e descritivos apresentados pelos beneficiários principais, controlos no local e visitas de acompanhamento a projetos selecionados com base nas avaliações dos riscos.

**66** Os 15 projetos incluídos na amostra apresentaram a documentação necessária para demonstrar o seu progresso, e o Tribunal considera que 14 foram adequadamente acompanhados. Foram realizadas visitas no local (ou estavam previstas visitas para o primeiro semestre de 2022), quando adequado, a nove destes projetos. O Tribunal classificou o acompanhamento do projeto LIP885 (descrito na [caixa 2](#)) como apenas parcialmente satisfatório, uma vez que não recebeu nenhuma visita no local, apesar de ser o maior projeto financiado ao abrigo do programa PL-BY-UA. Essa visita poderia ter detetado a falta de um ponto de passagem de fronteira numa fase anterior do ciclo de vida do projeto.

#### **Acompanhamento orientado para os resultados**

**67** O Regulamento de Execução da Comissão exige que as autoridades de gestão assegurem "um programa orientado para os resultados e para o acompanhamento dos projetos"<sup>38</sup>. O TESIM elaborou orientações sobre o acompanhamento orientado para os resultados, que salientaram a importância de avaliar o desempenho dos projetos em termos de pertinência, eficiência, eficácia e sustentabilidade<sup>39</sup>. Contudo, as autoridades de gestão seguiram métodos diferentes para realizar este acompanhamento. O programa SEFR previa o acompanhamento orientado para os resultados em todos os projetos com um orçamento superior a um milhão de euros ou avaliados como de alto risco. Até ao final de 2021, dez projetos tinham sido sujeitos a este acompanhamento. No âmbito do programa MED, as primeiras visitas a projetos para acompanhamento deste tipo tiveram lugar no início de 2022. Em contrapartida, o mesmo não foi realizado em nenhum projeto no âmbito do programa PL-BY-UA nem existem planos nesse sentido.

**68** O novo Regulamento Interreg para o período de financiamento de 2021-2027 já não exige o acompanhamento orientado para os resultados dos programas ou

---

<sup>38</sup> Artigo 78º, nº 3, do [Regulamento de Execução \(UE\) nº 897/2014 da Comissão](#).

<sup>39</sup> [Factsheet on result-oriented monitoring](#), 19.9.2019, p. 3.

projetos, pelo que os programas ficam sujeitos ao mesmo quadro de acompanhamento do desempenho que os seus homólogos ao abrigo dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento<sup>40</sup>. O quadro jurídico introduz avaliações obrigatórias dos programas pelos Estados-Membros<sup>41</sup>. Em relação aos projetos, todavia, o novo quadro não prevê nenhum mecanismo semelhante ao acompanhamento orientado para os resultados que permita uma avaliação independente do desempenho dos projetos em termos de pertinência, eficiência, eficácia e sustentabilidade.

### Sustentabilidade dos resultados

**69** Os três programas avaliaram as propostas de projetos em termos de sustentabilidade durante a fase de seleção (ver ponto **38**) e, nos relatórios finais, exigiram que os projetos apresentassem informações sobre a sustentabilidade. A autoridade de gestão do programa SEFR acompanha a sustentabilidade dos projetos em todas as fases do seu ciclo de vida: durante a fase de seleção, como parte dos critérios de seleção; durante a fase de execução, no âmbito da avaliação dos riscos do projeto; e na fase de comunicação de informações, nos relatórios finais dos projetos. Esta atenção à sustentabilidade ao longo de todo o ciclo de vida dos projetos aumenta a probabilidade de alcançarem benefícios duradouros. O Tribunal considera que é uma boa prática.

**70** A avaliação da sustentabilidade realizada pelo Tribunal, resumida no *anexo IV*, centrou-se na probabilidade de os projetos obterem resultados sustentáveis, uma vez que alguns ainda estavam em curso à data das visitas realizadas (ver ponto **56**). Com base nos documentos disponíveis e nas entrevistas com os parceiros dos projetos, o Tribunal considera que 11 dos 15 projetos examinados tinham boas hipóteses de produzirem benefícios sustentáveis. Em três projetos, a sustentabilidade depende de fatores externos (por exemplo, a evolução da pandemia de COVID-19 ou a adoção de alterações à legislação nacional). Por último, no caso do projeto de redução do risco de tuberculose, não havia qualquer perspetiva de que a cooperação entre os parceiros prosseguisse (ver ponto **58**). A avaliação do Tribunal teve lugar antes da invasão da

---

<sup>40</sup> Para mais pormenores, ver o documento de trabalho dos serviços da Comissão *Performance, monitoring and evaluation of the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund and the Just Transition Fund in 2021-2027*, SWD(2021) 198 final.

<sup>41</sup> Ver artigos 41.º a 45.º do Regulamento (UE) 2021/1060 (Regulamento Disposições Comuns).

Ucrânia pela Rússia, que suscitou sérias dúvidas quanto à sustentabilidade dos resultados dos projetos que envolvem a Bielorrússia, a Rússia ou a Ucrânia.

**71** Os projetos que contenham uma componente de infraestrutura estão sujeitos a requisitos legais de sustentabilidade específicos, devendo continuar a cumprir os seus objetivos iniciais durante cinco anos após o encerramento (ou seja, após a receção do pagamento final pela autoridade de gestão)<sup>42</sup>. No entanto, em relação a outros tipos de projetos, a Comissão não estabeleceu um requisito semelhante para que demonstrem a sustentabilidade dos seus benefícios transfronteiriços ou das parcerias criadas. Além disso, os programas de 2014-2020 não exigem que os projetos comuniquem informações sobre a sustentabilidade dos seus resultados após o encerramento. O secretariado técnico comum polaco prevê avaliar determinados aspetos da sustentabilidade numa amostra de projetos encerrados (pelo menos 10 %). Durante a entrevista com o Tribunal, a autoridade de gestão do programa MED explicou que estava a ponderar introduzir a obrigação de os projetos apresentarem "relatórios de sustentabilidade" (por exemplo, um ou dois anos após o encerramento do projeto).

## **Os programas NEXT baseiam-se nos ensinamentos retirados, mas enfrentam riscos adicionais e o impacto significativo dos desafios políticos**

**72** Nesta secção, o Tribunal analisa se:

- a) ao propor o quadro legislativo para o período de 2021-2027, a Comissão teve em conta os ensinamentos retirados dos programas de cooperação transfronteiriça executados nos períodos de 2007-2013 e 2014-2020, e se estas alterações facilitam a criação atempada dos programas Interreg NEXT;
- b) os programas de cooperação transfronteiriça do IEV podem servir de medidas geradoras de confiança, indo além da concretização das realizações pretendidas.

---

<sup>42</sup> Artigo 39º, nº 3, do Regulamento de Execução (UE) nº 897/2014 da Comissão.

## As alterações refletem os ensinamentos retirados, mas algumas medidas de simplificação levam a uma menor supervisão pela Comissão

### Ensinamentos retirados

**73** A Comissão realizou uma avaliação ex post dos programas de cooperação transfronteiriça de 2007-2013 e utilizou os resultados na sua proposta de novo Regulamento Interreg, apresentada em maio de 2018<sup>43</sup>. Não obstante, os longos atrasos na criação dos programas de cooperação transfronteiriça do IEV (ver ponto **33**) levaram a que vários documentos não estivessem disponíveis a tempo de fundamentar a proposta da Comissão: uma revisão intercalar dos programas de 2014-2020, um exercício de acompanhamento orientado para os resultados de cada programa, uma análise contextual dos novos programas de 2021-2027<sup>44</sup> e um documento conjunto sobre a programação estratégica<sup>45</sup>.

**74** O Regulamento Interreg, adotado em junho de 2021, inclui muitas alterações regulamentares que refletem os ensinamentos retirados e são relevantes para os programas Interreg NEXT, os sucessores do atual conjunto de programas de cooperação transfronteiriça<sup>46</sup>. Estas medidas simplificam a gestão dos programas Interreg NEXT e têm potencial para acelerar o seu estabelecimento (ver pontos **82 a 84**), mas comportam riscos adicionais que sublinham a importância de um acompanhamento rigoroso por parte da Comissão e do SEAE (ver pontos **76 a 84**). As alterações mais significativas desde então dizem respeito aos seguintes elementos:

- a) harmonização dos programas de cooperação transfronteiriça do IEV com os programas Interreg;
- b) supressão do procedimento de designação das autoridades de gestão;
- c) prazo de assinatura das convenções de financiamento;

---

<sup>43</sup> Proposta de Regulamento Interreg apresentada pela Comissão, [COM/2018/374 final](#), 29.5.2018.

<sup>44</sup> *Background analysis on future NDICI CBC programmes*, projeto de relatório final, 22 de novembro de 2019.

<sup>45</sup> *Joint paper on Interreg NEXT Strategic Programming 2021-2027*.

<sup>46</sup> Para uma panorâmica completa das 22 alterações regulamentares, ver TESIM, *Key features of Interreg NEXT and main changes compared to the ENI CBC Implementing Rules*, atualizado em julho de 2021.

- d) responsabilidade pelas recuperações junto de beneficiários privados por parte dos países participantes;
- e) um procedimento simplificado para grandes projetos de infraestruturas;
- f) indicadores comuns de realizações e de resultados.

**75** Além disso, a fim de resolver as dificuldades enfrentadas pelos projetos transfronteiriços e facilitar a sua conformidade com as regras em matéria de auxílios estatais, a Comissão decidiu que, em determinadas condições, os auxílios aos custos suportados pelos beneficiários que participam nos projetos Interreg NEXT seriam considerados "compatíveis com o mercado interno" e isentos da obrigação de notificação de auxílios estatais<sup>47</sup>, o que facilitará a conceção e a execução dos projetos.

#### **a) harmonização dos programas de cooperação transfronteiriça do IEV com os programas Interreg**

**76** A alteração mais importante é o facto de o Regulamento Interreg<sup>48</sup> reunir todos os programas Interreg financiados pela UE (os executados no interior da União e os com países terceiros) sob um único conjunto de regras, preservando simultaneamente certas características específicas dos programas Interreg NEXT. Em especial, estes programas (cofinanciados pelo Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional) continuarão a beneficiar de taxas de pré-financiamento e de cofinanciamento mais elevadas, semelhantes às da cooperação transfronteiriça no âmbito do IEV. A harmonização com as regras do Interreg poderá simplificar os procedimentos e reforçar as sinergias entre os programas de cooperação transfronteiriça internos e externos. A Comissão receberá também com maior frequência dados sobre os projetos, pois as autoridades de gestão terão de transmitir trimestralmente dados sobre a execução financeira e semestralmente sobre os valores dos indicadores de realizações e de resultados<sup>49</sup>.

---

<sup>47</sup> Ver considerando 5 e alteração ao artigo 20º introduzida pelo [Regulamento \(UE\) 2021/1237 da Comissão](#) que altera o Regulamento (UE) nº 651/2014 que declara certas categorias de auxílio compatíveis com o mercado interno em aplicação dos artigos 107º e 108º do Tratado.

<sup>48</sup> [Regulamento \(UE\) 2021/1059](#).

<sup>49</sup> *Ibid.*, artigo 32º.

## **b) supressão do procedimento de designação das autoridades de gestão**

**77** O Regulamento Interreg suprime o procedimento de designação das autoridades de gestão, que, nos programas de 2014-2020, só foi concluído em 2018 ou 2019 (ver também ponto **33**). Esta alteração dará resposta a uma das razões para o atraso no início da execução dos programas atuais. Porém, durante o procedimento de designação relativo ao programa MED de 2014-2020, a Comissão detetou insuficiências significativas no sistema de gestão e controlo do programa. Nestes termos, a supressão do procedimento corre o risco de impedir a identificação de tais insuficiências significativas no futuro.

## **c) prazo de assinatura das convenções de financiamento**

**78** Para o próximo período de financiamento, o Regulamento Interreg fixa um prazo para a assinatura das convenções de financiamento por pelo menos um país terceiro, à semelhança do regulamento de execução relativo aos programas de cooperação transfronteiriça do IEV. Além disso, o Regulamento estabelece um novo prazo para a assinatura por parte de todos os outros países participantes<sup>50</sup>. Por conseguinte, no contexto dos novos programas relativos às bacias marítimas (do Mediterrâneo e do Mar Negro), será do interesse de todos os países parceiros assinar as convenções de financiamento a tempo de se tornarem elegíveis.

## **d) responsabilidade pelas recuperações junto de beneficiários privados por parte dos países parceiros**

**79** As disposições relativas às recuperações junto de beneficiários estabelecidos em países terceiros (ver também ponto **48**) revelaram-se um ponto de controvérsia durante as negociações das convenções de financiamento para os programas de 2014-2020. Para o período de 2021-2027, o novo Regulamento Interreg não distingue se os beneficiários são entidades públicas ou privadas<sup>51</sup>, o que significa que os países terceiros serão também responsáveis pelas recuperações infrutíferas junto de beneficiários privados. Esta disposição reforça a proteção dos interesses financeiros da UE contra montantes incobráveis, mas, ao mesmo tempo, os países parceiros encaram-na como uma mudança que coloca especiais dificuldades<sup>52</sup>. Tal situação significa que o debate sobre as recuperações pode prolongar as negociações relativas

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, artigo 59º, nºs 2 e 3.

<sup>51</sup> *Ibid.*, artigo 52.º, n.º 3.

<sup>52</sup> TESIM, *CBC NEXT: the voices of Partner Countries were heard*, 1.7.2021.

às novas convenções de financiamento ou ter consequências negativas, como a exclusão de beneficiários privados de determinados programas Interreg NEXT.

#### **e) procedimento simplificado para grandes projetos de infraestruturas**

**80** No período de 2014-2020, os grandes projetos de infraestruturas tinham de ser incluídos nos projetos de programa operacional conjunto e foram sujeitos a um processo de aprovação em duas fases pela Comissão. Nos programas Interreg NEXT, tal deixará de ser o caso, passando a ser necessário enviar à Comissão, numa fase posterior, uma lista dos grandes projetos de infraestruturas previstos e documentos de síntese, a título meramente informativo<sup>53</sup>. Foi igualmente suprimido o limite de financiamento dos grandes projetos de infraestruturas (que, em 2014-2020, não podiam representar mais de 30 % da contribuição da UE para um programa). Esta alteração reduzirá a supervisão dos grandes projetos de infraestruturas por parte da Comissão, embora estes possam ter uma importância estratégica para as relações com países parceiros. Por exemplo, no âmbito do programa de 2014-2020 e na sequência de uma consulta interserviços, a Comissão emitiu um parecer negativo sobre duas propostas de grandes projetos de infraestruturas, devido a questões pendentes com a Rússia no domínio dos transportes. Após discussões com as autoridades finlandesas, a Comissão sugeriu uma solução alternativa, mas os projetos acabaram por não se concretizar.

#### **f) indicadores comuns de realizações e de resultados**

**81** Para o período de financiamento de 2021-2027, a Comissão apresentou melhorias importantes relacionadas com os indicadores de desempenho (ver também pontos [60](#) a [62](#)). O artigo 34.º do Regulamento Interreg refere-se aos indicadores comuns de realizações e de resultados definidos no Regulamento FEDER<sup>54</sup>. Este último contém um conjunto abrangente de 96 indicadores comuns de realizações (dos quais 13 se destinam especificamente aos programas Interreg) e 65 indicadores comuns de resultados (com sete indicadores de resultados do Interreg). A Comissão elaborou orientações pormenorizadas para os programas, de modo a garantir a devida aplicação dos indicadores comuns<sup>55</sup>. Contudo, o artigo 34.º não obriga os programas a utilizarem apenas os indicadores comuns, permitindo-lhes desenvolver indicadores específicos

---

<sup>53</sup> Artigo 57º, nºs 3 e 4, do [Regulamento \(UE\) nº 2021/1059](#).

<sup>54</sup> Anexo I do [Regulamento \(UE\) 2021/1058](#).

<sup>55</sup> Ver a descrição metodológica de cada indicador no anexo 1 do [documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD\(2021\) 198](#) sobre o desempenho, o acompanhamento e a avaliação do FEDER e do FTJ, 8.7.2021 [em inglês].

em acréscimo aos definidos no Regulamento FEDER. Por conseguinte, não existe garantia de que, no futuro, a Comissão possa agregar facilmente todos os resultados alcançados pelos programas Interreg NEXT.

### **Medidas para facilitar o estabelecimento atempado dos programas Interreg NEXT**

**82** A Comissão iniciou os debates sobre o novo período de financiamento logo em maio-junho de 2018, quando apresentou um conjunto de propostas legislativas que iriam reger os futuros instrumentos de financiamento. Já em janeiro de 2020, a Comissão e o SEAE apresentaram orientações sobre a programação (um documento conjunto) aos Estados-Membros em relação aos programas Interreg NEXT<sup>56</sup>. No entanto, só em dezembro de 2020 o Parlamento Europeu e o Conselho chegaram a acordo sobre o quadro financeiro global e só em junho de 2021 adotaram o regulamento Interreg final.

**83** Em janeiro de 2022, a Comissão decidiu as dotações financeiras e as zonas geográficas de cada programa Interreg NEXT<sup>57</sup>. A dotação global aumentou de 1 053 milhões de euros<sup>58</sup>, no período de 2014-2020, para 1 125 milhões de euros em 2021-2027 (um aumento de 6,9 %). Dois novos países (a Argélia e a Turquia) aderiram ao comité misto de programação durante a elaboração do novo programa MED. No entanto, em janeiro de 2022, a Polónia decidiu não continuar com o formato PL-BY-UA e elaborar antes um novo programa apenas com a Ucrânia, mantendo ao mesmo tempo aberta a possibilidade de a Bielorrússia aderir caso a situação se altere consideravelmente no futuro<sup>59</sup>. Em agosto de 2022, a Comissão adotou o documento de estratégia plurianual para o Interreg NEXT<sup>60</sup> e, até outubro (no final do segundo ano do novo período de financiamento), tinham sido apresentados à Comissão sete programas Interreg NEXT.

---

<sup>56</sup> *Joint paper on Interreg NEXT Strategic Programming 2021-2027.*

<sup>57</sup> *Decisão de Execução (UE) 2022/74 da Comissão e Decisão de Execução (UE) 2022/75 da Comissão.*

<sup>58</sup> Este montante inclui uma dotação de 100 milhões de euros inicialmente atribuídos ao programa relativo ao Atlântico Médio e que foi posteriormente anulada.

<sup>59</sup> Esta alteração ainda não estava refletida nas decisões de execução da Comissão do mesmo mês. Ver o artigo *Modification of the Programme for the years 2021-2027*, 11.1.2022.

<sup>60</sup> *Decisão de execução n.º 2022/5740 da Comissão* que estabelece o documento de estratégia plurianual em matéria de programas de cooperação transfronteiriça, 12.8.2022 [em inglês].

**84** Mesmo que os novos programas possam poupar tempo ao prescindir do procedimento de designação das autoridades de gestão (ver ponto **77**), o início da sua execução dependerá igualmente da assinatura e entrada em vigor de novas convenções de financiamento que, em certos países, têm de ser ratificadas. A negociação e a ratificação destas convenções foram uma fonte significativa de atrasos nos atuais programas SEFR e MED (ver ponto **33**). Para o próximo período, o Regulamento Interreg fixa um prazo para a sua assinatura (ver ponto **78**), mas é muito provável que o novo prazo não reduza os atrasos na ratificação, que depende da legislação nacional dos países parceiros.

### **Os desafios políticos e a invasão da Ucrânia pela Rússia sublinham a importância dos programas, mas também os seus limites na melhoria da cooperação entre os países participantes**

**85** Segundo quer a Comissão, quer o SEAE, os programas transfronteiriços com os países vizinhos não só proporcionam benefícios a nível regional, como têm outras finalidades importantes: criar e manter a confiança entre a UE e os países terceiros e reforçar os contactos interpessoais.

**86** Até fevereiro de 2022, a cooperação transfronteiriça era um dos poucos domínios em que a UE continuava a cofinanciar a cooperação com a Rússia (ver ponto **03**). Apesar das tensões nas relações UE-Rússia que afetaram ocasionalmente os programas (ver ponto **80**), o comité misto de acompanhamento e o comité misto de programação ofereceram um fórum para um diálogo contínuo entre os ministérios e as autoridades regionais da Finlândia e da Rússia, no qual participou frequentemente um representante da Comissão na qualidade de observador. A última reunião do comité misto de programação teve lugar em 21 de fevereiro de 2022.

**87** Não obstante, a invasão da Ucrânia pela Rússia em 24 de fevereiro de 2022 pôs termo a esta cooperação. A Comissão reagiu rapidamente:

- o como parte de uma resposta mais ampla, no início de março de 2022 decidiu suspender as convenções de financiamento do período de 2014-2020 e o processo de programação dos programas de 2021-2027 com a Rússia e com a Bielorrússia, a qual apoiou a agressão militar<sup>61</sup>;

---

<sup>61</sup> Comunicado de imprensa *Comissão suspende cooperação transfronteiriça e transnacional com a Rússia e a Bielorrússia*, 4.3.2022.

- o em 8 de março de 2022, apresentou uma proposta legislativa para a iniciativa "Ação de Coesão a favor dos Refugiados na Europa" (CARE), que permitirá a reafetação de fundos da coesão da UE para apoiar os refugiados ucranianos<sup>62</sup>;
- o em julho de 2022, apresentou uma proposta legislativa que adapta as regras de execução da cooperação transfronteiriça no âmbito do IEV, visando canalizar o financiamento associado para o apoio aos refugiados ucranianos e a ajuda aos beneficiários, na UE, dos programas cujas convenções de financiamento foram suspensas<sup>63</sup>.

**88** A invasão suscitou sérias dúvidas em relação a 9 dos 17 programas Interreg NEXT recentemente propostos que envolveriam a Rússia e a Bielorrússia (ver ponto **83**). Em conjunto, os nove programas representam cerca de 304 milhões de euros, quase 30 % da dotação total prevista.

**89** No Sul, o programa MED continua a facilitar a cooperação entre os países parceiros mediterrânicos. O comité misto de acompanhamento deste programa funciona como um fórum que reúne ministérios e autoridades nacionais de sete Estados-Membros da UE, de Israel e de cinco países árabes<sup>64</sup>, com a participação de um representante da Comissão na qualidade de observador. O número de participantes em projetos é elevado para todos os países parceiros mediterrânicos, com a Palestina a registar 42 e Israel 11, por exemplo. Contudo, é importante notar que os parceiros destes dois países estão envolvidos em apenas três projetos conjuntos do total de 80 financiados ao abrigo do programa<sup>65</sup>, embora a própria existência de tais projetos conjuntos possa ser considerada um êxito em si mesma. Segundo a autoridades de gestão, a situação é semelhante no caso de projetos conjuntos entre participantes de Israel e da Jordânia e deve-se à pressão social sobre ambas as partes para evitar esta cooperação. Nestes projetos, as identidades dos

---

<sup>62</sup> A proposta consiste em alterações ao [Regulamento Disposições Comuns](#) e ao [Regulamento relativo ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas](#). Ver o [comunicado de imprensa da Comissão de 8.3.2022](#).

<sup>63</sup> [COM\(2022\) 362](#), proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece disposições específicas para os programas de cooperação de 2014-2020 apoiados pelo Instrumento Europeu de Vizinhança e no âmbito do objetivo da Cooperação Territorial Europeia, na sequência de perturbações na execução dos programas, 22.7.2022.

<sup>64</sup> Egito, Jordânia, Líbano, Palestina e Tunísia.

<sup>65</sup> Projetos ARTOLIO, DECOST e SME4SMARTCITIES.

parceiros não são divulgadas, em conformidade com as suas convenções de subvenção.

## Conclusões e recomendações

**90** O Tribunal conclui que os programas transfronteiriços com países vizinhos (isto é, a cooperação transfronteiriça no âmbito do IEV) financiados pela UE no período de 2014-2020 prestaram um apoio pertinente e valioso às regiões de ambos os lados das fronteiras externas da União. Não obstante, iniciaram-se com atrasos significativos e estavam ainda em curso durante a auditoria, pelo que era demasiado cedo para avaliar a sua eficácia global. Acresce que apresentam insuficiências no acompanhamento e na comunicação dos resultados e, além disso, os atuais desafios políticos terão um enorme impacto nos programas propostos para o período de 2021-2027 (conhecidos por "Interreg NEXT").

**91** Os três programas que o Tribunal avaliou em pormenor apontaram prioridades e selecionaram objetivos temáticos que estavam em consonância com as necessidades das regiões fronteiriças. Foram elaborados de forma participativa, envolvendo consultas com um vasto leque de partes interessadas, designadamente autoridades nacionais, regionais e locais e representantes da sociedade civil. Reconheceram a necessidade de uma boa coordenação e coerência com outras políticas, programas, estratégias macrorregionais e iniciativas da UE. Os três programas têm uma sobreposição geográfica e temática parcial com outros programas de cooperação transfronteiriça do IEV. Contudo, a coordenação com estes últimos durante a seleção e a execução dos projetos continuou a não ser sistemática (ver pontos **13** a **29**).

### Recomendação 1 – Melhorar a coordenação entre os programas

---

A Comissão deve:

- a) ao rever os projetos de programas Interreg NEXT, avaliar se aqueles que registam uma sobreposição geográfica parcial se comprometeram a assegurar a coordenação entre programas, complementaridades e sinergias;
- b) na sua função de acompanhamento, verificar a aplicação eficaz da coordenação entre programas que for estabelecida.

**Prazo de execução: a) 31 de dezembro de 2022**

**Prazo de execução: b) 30 de junho de 2023**

**92** As delegações da UE pertinentes foram consultadas sobre a coerência dos projetos selecionados com os financiados por outras fontes (da União e não só). No entanto, uma vez que os programas de cooperação transfronteiriça do IEV contribuem para a política externa da UE, uma maior participação das delegações da União no processo de seleção (por exemplo, enquanto observadoras a título consultivo) e no acompanhamento dos projetos é essencial para tirar partido dos benefícios políticos de uma cooperação transfronteiriça bem-sucedida (ver pontos **30** a **32**).

## **Recomendação 2 – Aumentar a participação das delegações da UE**

---

Na sua qualidade consultiva, a Comissão deve envolver sistematicamente o SEAE e as delegações pertinentes da UE, enquanto observadores, nos trabalhos dos comités mistos de programação e dos comités mistos de acompanhamento.

**Prazo de execução: 31 de março de 2023**

**93** Os programas de 2014-2020 foram lançados com atrasos significativos, principalmente devido ao "procedimento de designação" e à negociação das convenções de financiamento com os países parceiros. Apesar das "ações preparatórias" empreendidas pelas autoridades de gestão, só foi possível dar início à execução dos projetos no quinto ou sexto ano do período de financiamento (ver pontos **33** a **36**).

**94** Os convites à apresentação de propostas de projetos visavam assegurar que as candidaturas selecionadas descreviam devidamente a pertinência, o impacto transfronteiriço e a sustentabilidade a longo prazo do projeto. Com exceção de casos ocasionais de reclassificação sem justificação escrita adequada no âmbito do programa Finlândia do Sudeste-Rússia, os processos de seleção dos três programas foram transparentes. Os programas conseguiram alcançar uma distribuição equilibrada dos participantes nos projetos entre países da UE e países terceiros. Porém, os beneficiários principais dos países da UE continuaram a prevalecer sobre os dos países parceiros (ver pontos **37** a **43**).

**95** Os organismos dos programas com que o Tribunal se reuniu apreciaram as orientações recebidas da Comissão e do projeto de assistência técnica TESIM, nomeadamente sobre a atenuação do risco de fraude. Todavia, a ferramenta informática da Comissão para comunicar potenciais fraudes (o sistema de gestão de irregularidades) era de pouca utilidade para os programas de cooperação

transfronteiriça do IEV, devido à falta de acesso por países terceiros participantes. As autoridades de gestão consideraram útil a participação da Comissão nas reuniões dos comités mistos de acompanhamento. Todos os beneficiários de projetos entrevistados pelo Tribunal manifestaram impressões muito positivas sobre as suas interações com os organismos dos programas (ver pontos [44](#) a [49](#)).

### **Recomendação 3 – Adaptar uma ferramenta informática para a comunicação de fraudes**

---

A Comissão deve permitir que os organismos antifraude de países terceiros (identificados nas convenções de financiamento) comuniquem eventuais irregularidades diretamente através do sistema de gestão de irregularidades.

**Prazo de execução: 31 de dezembro de 2023**

**96** A maioria dos projetos auditados está em vias de concretizar as realizações e efeitos pretendidos, embora a pandemia de COVID-19 tenha exigido que os projetos fizessem alguns reajustamentos. As autoridades de gestão mostraram flexibilidade ao lidar com atrasos e outras dificuldades de execução causadas pela pandemia. Apesar de a maioria dos projetos ter um grande potencial para proporcionar benefícios transfronteiriços, cinco tiveram um impacto transfronteiriço menor, por vezes em parte devido às restrições de viagem impostas pela COVID-19. Até à data, um projeto (uma estrada regional) não tem de todo qualquer dimensão transfronteiriça (ver pontos [50](#) a [59](#)).

**97** Para acompanhar os progressos, os três programas definiram sobretudo indicadores de realizações próprios e apenas utilizaram um reduzido número de indicadores comuns de realizações, o que significa que a Comissão terá dificuldades em agregar os resultados dos programas de cooperação transfronteiriça do IEV ao nível global da política. O Tribunal constatou insuficiências semelhantes em relação aos indicadores definidos ao nível dos projetos (ver pontos [60](#) a [63](#)).

**98** As autoridades de gestão acompanharam adequadamente todos os projetos da amostra do Tribunal, exceto um. O acompanhamento orientado para os resultados é um instrumento importante para a avaliação independente do desempenho dos projetos em termos de pertinência, eficiência, eficácia e sustentabilidade. Contudo, as autoridades de gestão seguiram métodos diferentes para realizar este acompanhamento, que além disso deixará de ser obrigatório relativamente aos projetos dos programas de 2021-2027 (ver pontos [64](#) a [68](#)).

**99** A avaliação da sustentabilidade realizada pelo Tribunal (antes da invasão da Ucrânia pela Rússia) centrou-se na probabilidade de os projetos obterem resultados sustentáveis e demonstrou que a maioria dos projetos incluídos na amostra tinha boas hipóteses nesse sentido. Em três projetos, a sustentabilidade dependia de fatores externos, como a evolução da pandemia de COVID-19, e, noutro caso, não havia qualquer perspetiva de que a cooperação entre os parceiros do projeto prosseguisse. Porém, os programas não exigem que os projetos comuniquem informações sobre a sustentabilidade dos seus resultados após o encerramento (ver pontos [69](#) a [71](#)).

### **Recomendação 4 – Dar orientações sobre o acompanhamento da sustentabilidade após o encerramento dos projetos**

---

A Comissão deve dar orientações, sob a forma de aconselhamento e apoio, em matéria de acompanhamento da sustentabilidade dos projetos (financiados pelos programas de cooperação transfronteiriça do IEV e Interreg NEXT), recomendando que os projetos acima de um determinado valor e/ou que tenham uma componente de infraestrutura prestem informações às autoridades de gestão sobre a sustentabilidade dos seus resultados após o encerramento.

**Prazo de execução: 31 de dezembro de 2023**

**100** O novo Regulamento Interreg reúne todos os programas transfronteiriços (os executados no interior da União e os que envolvem países terceiros) sob um único conjunto de regras, preservando simultaneamente certas características específicas dos programas Interreg NEXT. O Regulamento aproveita os ensinamentos retirados dos anteriores conjuntos de programas, introduzindo alterações que simplificam a gestão dos novos programas e têm potencial para facilitar o início da sua execução, mas que comportam riscos adicionais que sublinham a importância de um acompanhamento rigoroso por parte da Comissão e do Serviço Europeu para a Ação Externa (ver pontos [73](#) a [79](#)).

**101** Em especial, no período de 2021-2027 não haverá limites ao financiamento de grandes projetos de infraestruturas em proporção da contribuição da UE para o orçamento total de um programa. Estes projetos deixarão de estar sujeitos à aprovação da Comissão, o que reduzirá a sua supervisão por parte da Comissão, embora possam ter uma importância estratégica para as relações com países parceiros (ver ponto [80](#)).

## Recomendação 5 – Consultar todos os serviços pertinentes sobre grandes projetos de infraestruturas

---

Dada a importância estratégica dos grandes projetos de infraestruturas nas relações bilaterais com os países parceiros, a Comissão deve assegurar que a Direção-Geral da Política Regional e Urbana (DG REGIO) consulte todas as direções-gerais pertinentes, o Serviço Europeu para a Ação Externa e as delegações da UE sobre a lista de projetos previstos e os documentos de síntese conexos.

**Prazo de execução: 31 de dezembro de 2022**

**102** Para o período de financiamento de 2021-2027, a Comissão desenvolveu um conjunto abrangente de indicadores comuns de realizações e de resultados, incluindo os especificamente destinados aos programas Interreg. No entanto, os indicadores comuns não garantem uma agregação simples, pois cada programa pode também desenvolver indicadores adicionais específicos (ver ponto [81](#)).

## Recomendação 6 – Aumentar a utilização dos indicadores comuns

---

Ao analisar os projetos de programas Interreg NEXT, a Comissão deve avaliar a coerência dos indicadores e promover a utilização mais ampla possível dos indicadores comuns de realizações e de resultados.

**Prazo de execução: imediatamente**

**103** A Comissão e o Serviço Europeu para a Ação Externa iniciaram os debates sobre o período de financiamento de 2021-2027 logo em 2018, mas, devido a atrasos na adoção do quadro jurídico, sete projetos de programa Interreg NEXT foram apresentados à Comissão para aprovação apenas em 2022. O início da execução dos novos programas dependerá igualmente do tempo necessário para negociar as novas convenções de financiamento e, em certos casos, para a sua ratificação (ver pontos [82](#) a [84](#)).

**104** Além de proporcionarem benefícios a nível regional, os programas transfronteiriços contribuíram para criar e manter a confiança entre a UE e os países vizinhos, bem como entre os próprios países vizinhos. Até há pouco tempo, estes programas eram também um dos muito poucos domínios de cooperação e de diálogo permanente ainda existentes entre a UE e a Rússia. Como parte de uma resposta mais ampla à invasão da Ucrânia pela Rússia, a Comissão suspendeu as convenções de

financiamento de programas transfronteiriços com a Rússia e a Bielorrússia. Em junho de 2022, apresentou uma proposta legislativa para canalizar financiamento associado à cooperação transfronteiriça no âmbito do IEV para o apoio aos refugiados ucranianos e a ajuda aos beneficiários, na UE, dos programas suspensos. Não obstante, a invasão suscitou sérias dúvidas sobre o futuro de metade dos programas Interreg NEXT propostos (ver pontos [85](#) a [88](#)).

**105** No Sul, o comité misto de acompanhamento do Programa para a Bacia do Mar Mediterrâneo continua a oferecer um fórum de diálogo e cooperação entre sete Estados-Membros da UE, Israel e cinco países árabes. Contudo, o número de projetos conjuntos entre participantes israelitas e árabes permanece reduzido, embora a própria existência de tais projetos conjuntos possa ser considerada um êxito em si mesma (ver ponto [89](#)).

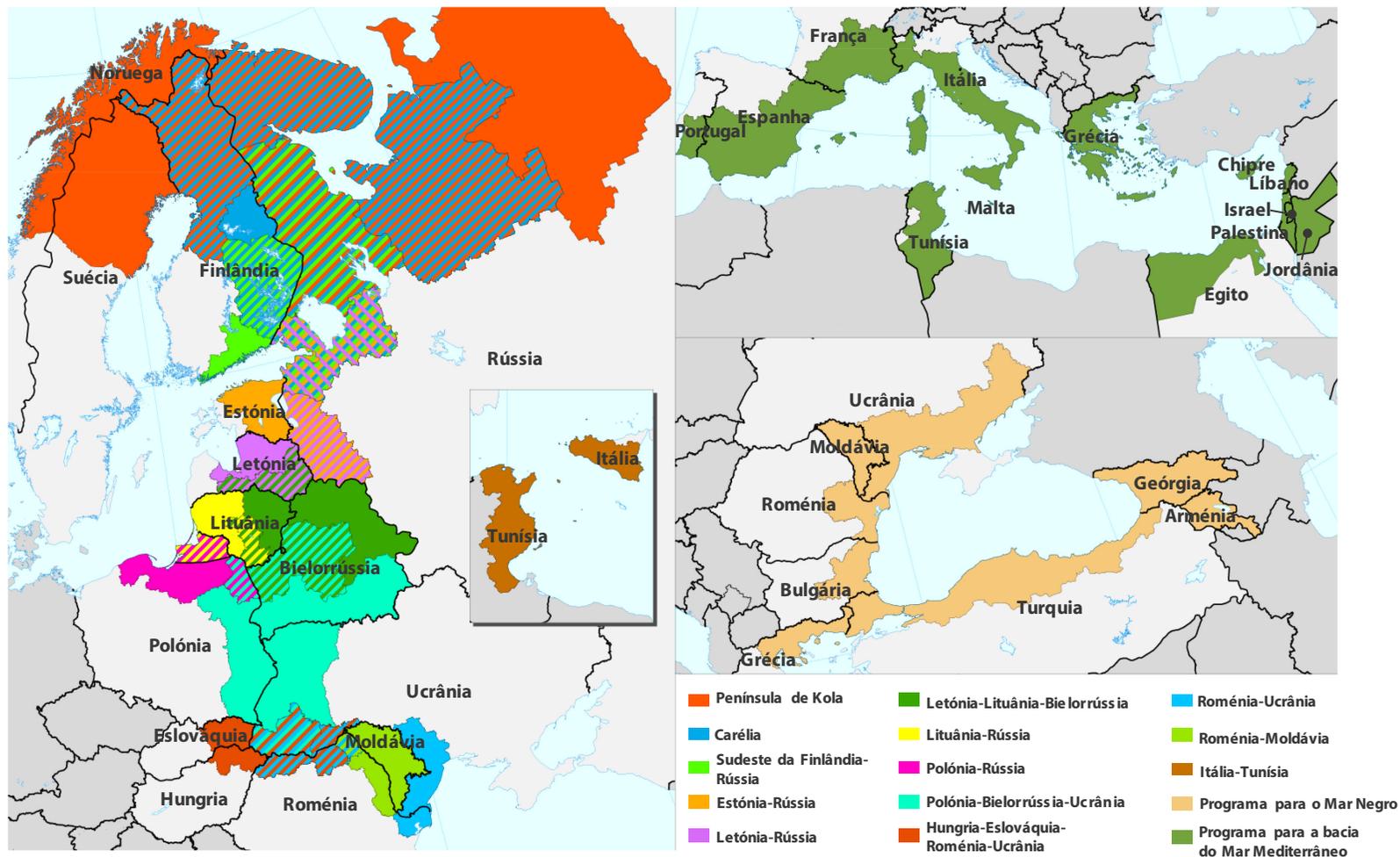
O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Bettina Jakobsen, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 8 de novembro de 2022.

*Pelo Tribunal de Contas*

Tony Murphy  
*Presidente*

# Anexos

## Anexo I – Mapa dos programas de cooperação transfronteiriça do IEV



Nota: o sítio Web do TESIM disponibiliza um mapa interativo.

Fonte: Comissão Europeia, © Associação EuroGeographics para as fronteiras administrativas.

## Anexo II – Cobertura geográfica das estratégias macrorregionais e das iniciativas regionais da UE com os países vizinhos

	Parceria Oriental	União para o Mediterrâneo	Dimensão setentrional	Estratégia para a Região do Danúbio	Estratégia para a Região do mar Báltico	Estratégia para a Região Adriática e Jónica
Áustria	✓	✓	✓	✓		
Bélgica	✓	✓	✓			
Bulgária	✓	✓	✓	✓		
Croácia	✓	✓	✓	✓		✓
Chipre	✓	✓	✓			
República Checa	✓	✓	✓	✓		
Dinamarca	✓	✓	✓		✓	
Estónia	✓	✓	✓		✓	
Finlândia	✓	✓	✓		✓	
França	✓	✓	✓			
Alemanha	✓	✓	✓	✓	✓	
Grécia	✓	✓	✓			✓
Hungria	✓	✓	✓	✓		
Irlanda	✓	✓	✓			
Itália	✓	✓	✓			✓
Letónia	✓	✓	✓		✓	
Lituânia	✓	✓	✓		✓	
Luxemburgo	✓	✓	✓			
Malta	✓	✓	✓			
Países Baixos	✓	✓	✓			
Polónia	✓	✓	✓		✓	
Portugal	✓	✓	✓			
Roménia	✓	✓	✓	✓		
Eslováquia	✓	✓	✓	✓		
Eslovénia	✓	✓	✓	✓		✓
Espanha	✓	✓	✓			
Suécia	✓	✓	✓		✓	
Albânia		✓				✓
Argélia		✓				
Arménia	✓					
Azerbaijão	✓					
Bielorrússia	✓				✓	
Bósnia-Herzegovina		✓		✓		✓
Egito		✓				
Geórgia	✓					
Islândia			✓		✓	
Israel		✓				
Jordânia		✓				
Líbano		✓				
Mauritânia		✓				
Moldávia	✓			✓		
Mónaco		✓				
Montenegro		✓		✓		✓
Marrocos		✓				
Macedónia do Norte						✓
Noruega			✓		✓	
Palestina		✓				
Rússia			✓		✓	
Sérvia				✓		✓
Síria		✓				
Tunísia		✓				
Turquia		✓				
Ucrânia	✓			✓		
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>	<b>42</b>	<b>30</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>9</b>

Fonte: TCE, com base nas informações sobre os membros publicadas pelas estratégias e pelas iniciativas.

## Anexo III – Projetos selecionados para exame pormenorizado

Nome do projeto	Objetivo temático	Período de execução	Contribuição da UE (euros)	Cobertura geográfica
<b>Finlândia do Sudeste-Rússia</b>				
O projeto <b>Startup Connect</b> apoiará o empreendedorismo das empresas em fase de arranque e a cooperação entre as PME e constituirá uma comunidade de líderes empresariais ativos e motivados, com ambições de sucesso mundial e capacidades para o alcançarem.	1. Desenvolvimento comercial e das PME	1.11.2018-30.4.2021	387 588	Finlândia-Rússia
O grande projeto de infraestruturas <b>Multipass Port</b> melhorará os pontos de passagem fronteiriços dos portos marítimos, através de uma maior capacidade de transporte de mercadorias e de passageiros, e desenvolverá uma cooperação comercial profissional forte e regular entre o porto marítimo de passageiros de São Petersburgo, na Rússia, e o porto de HaminaKotka, na Finlândia.	10. Promoção da gestão e segurança das fronteiras e da mobilidade	1.3.2019-31.8.2021	960 000	Finlândia-Rússia
O projeto <b>Cycling</b> contribuirá para a adoção de um novo método de incentivo às deslocações de bicicleta e de desenvolvimento de ciclovias entre a Rússia e a Finlândia, através da melhoria das infraestruturas, da segurança, da mobilidade e do ambiente, bem como do apoio ao desenvolvimento social e a estratégias sustentáveis.	10. Promoção da gestão e segurança das fronteiras e da mobilidade	1.11.2018-31.10.2021	949 944	Finlândia-Rússia
Os objetivos do projeto <b>OneDrop</b> são estudar, conceber e desenvolver uma metodologia baseada em instalações móveis de purificação da água, visando obter uma solução para o tratamento da água que seja económica e ecologicamente segura.	6. Proteção do ambiente, atenuação e adaptação aos efeitos das alterações climáticas	1.4.2019-31.5.2022	568 388	Finlândia-Rússia
O projeto <b>SAFECON</b> visa melhorar as competências em matéria de segurança no trabalho do setor da construção na zona transfronteiriça, a fim de aumentar a sua produtividade e reduzir os custos sociais e os danos para as pessoas.	2. Apoio à educação, à investigação, ao desenvolvimento tecnológico e à inovação	1.11.2018-31.10.2021	431 375	Finlândia-Rússia

Nome do projeto	Objetivo temático	Período de execução	Contribuição da UE (euros)	Cobertura geográfica
<b>Polónia-Bielorrússia-Ucrânia</b>				
<b>MichaelAndYouth</b> – Construção de centros educativos para jovens na Polónia e na Ucrânia, incluindo alojamento, sala de conferências e teatro, proporcionando um espaço para seminários culturais e artísticos	3. Promoção da cultura local e preservação do património histórico	1.10.2018-28.2.2022	2 360 080	Polónia, Ucrânia
<b>VirTour</b> – Desenvolvimento de uma rota turística virtual (através de um sítio Web e de uma aplicação para telemóveis) com base em estudos históricos sobre a vida da família do príncipe Sanguszko	3. Promoção da cultura local e preservação do património histórico	1.11.2019-30.9.2020	40 271	Polónia, Ucrânia
<b>LIP885</b> – Renovação de quase 7 km da estrada regional n.º 885 na fronteira nacional, entre Przemyśl, Hermanowice e a fronteira nacional	7. Melhoria da acessibilidade das regiões, desenvolvimento de redes e sistemas de transporte e de comunicação sustentáveis e resistentes às alterações climáticas	8.10.2018-8.10.2021	6 750 000	Polónia, Ucrânia
<b>Redução do risco de incidência de tuberculose</b> nas zonas fronteiriças da Ucrânia e da Polónia, através da construção de um hospital para o tratamento da tuberculose com 100 camas na região ( <i>oblast</i> ) de Zakarpattya e da melhoria do equipamento médico no Hospital Fryderyk Chopin, em Rzeszów	8. Desafios comuns no domínio da segurança e proteção	1.1.2019-31.12.2021	5 760 000	Polónia, Ucrânia
<b>BCPMonitoring</b> – Criação de um sistema de intercâmbio de informações entre os serviços de fronteiras da Ucrânia e da Polónia, equipando os guardas de fronteira ucranianos com <i>drones</i> e outro equipamento e criando um novo sistema de vigilância no lado polaco	10. Promoção da gestão e segurança das fronteiras e da mobilidade	21.8.2018-21.8.2021	2 203 607	Polónia, Ucrânia

Nome do projeto	Objetivo temático	Período de execução	Contribuição da UE (euros)	Cobertura geográfica
<b>Bacia do Mar Mediterrâneo</b>				
<b>Medusa</b> – O projeto promoverá e desenvolverá o turismo de aventura sustentável nos países mediterrânicos.	1. Desenvolvimento comercial e das PME	1.9.2019-31.8.2022	2 985 583	Espanha, Jordânia, Líbano, Itália, Tunísia
<b>BestMedGrape</b> – O projeto promove a transferência tecnológica, aumenta as oportunidades de negócio e partilha conhecimentos sobre a exploração de resíduos de uvas na região mediterrânica.	2. Apoio à educação, à investigação, ao desenvolvimento tecnológico e à inovação	1.9.2019-31.8.2022	2 658 892	Itália, França, Tunísia, Líbano, Jordânia
<b>MedTOWN</b> – Este projeto visava reforçar a economia social e solidária, o papel dos cidadãos e das autoridades locais, bem como a elaboração de políticas sociais, a fim de combater a pobreza, a desigualdade e a exclusão social, coproduzindo políticas sociais para combater a pobreza, a desigualdade e a exclusão social.	4. Promoção da inclusão social e luta contra a pobreza	5.9.2019-4.9.2022	2 979 779	Espanha, Portugal, Grécia, Jordânia, Palestina, Tunísia
<b>Berlin</b> – O projeto executará medidas transfronteiriças e apoiará a reabilitação energética eficaz em termos de custos e inovadora nos edifícios públicos, com base no conceito de nanorredes.	6. Proteção do ambiente, atenuação e adaptação aos efeitos das alterações climáticas	2.9.2019-1.9.2022	2 581 441	Chipre, Grécia, Israel, Itália
<b>Aquacycle</b> – O projeto apoiará a investigação e desenvolvimento para a gestão sustentável dos recursos hídricos não convencionais, através de tecnologias ecoinovadoras de baixo custo e de uma governação participativa.	6. Proteção do ambiente, atenuação e adaptação aos efeitos das alterações climáticas	1.9.2019-31.8.2022	2 554 812	Grécia, Espanha, Malta, Líbano, Tunísia
<b>Contribuição total dos projetos selecionados</b>			<b>34 171 760</b>	

## Anexo IV – Síntese da avaliação feita pelo Tribunal aos projetos de cooperação transfronteiriça do IEV

**Não satisfatória**

**Parcialmente satisfatória**

**Satisfatória**

**Não disponível**



**Dimensão transfronteiriça  
(execução/resultados)**



**Execução conforme  
previsto (âmbito,  
orçamento, calendário)**



**Probabilidade de  
concretizar as realizações  
e os efeitos pretendidos**



**Probabilidade de os  
benefícios serem  
sustentáveis**



**Adequação do acompanhamento  
pela autoridade de  
gestão/secretariado técnico  
comum ou delegação**

*Nota:* a avaliação da sustentabilidade realizada pelo Tribunal centrou-se na probabilidade de os projetos obterem resultados sustentáveis, uma vez que alguns ainda estavam em curso à data das visitas realizadas.

*Fonte:* TCE.

*Exoneração de responsabilidade:* o presente anexo sintetiza a avaliação realizada pelo Tribunal a 15 projetos de cooperação transfronteiriça no âmbito do IEV à data de 31 de janeiro de 2021, pelo que não reflete as possíveis repercussões da invasão da Ucrânia pela Rússia, em 24 de fevereiro de 2022, nos projetos SEFR e PL-BY-UA em termos de concretização das realizações e sustentabilidade dos resultados.

## Siglas, acrónimos e abreviaturas

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

**DG REGIO:** Direção-Geral da Política Regional e Urbana

**FEDER:** Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

**IEV:** Instrumento Europeu de Vizinhança

**IEVP:** Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria

**Interreg NEXT:** programas transfronteiriços com os países parceiros da vizinhança a executar durante o período de financiamento de 2021-2027.

**Interreg:** acrónimo pelo qual são geralmente conhecidos os programas de cooperação inter-regional na UE.

**MED:** programa para a bacia do Mar Mediterrâneo

**PL-BY-UA:** programa Polónia-Bielorrússia-Ucrânia

**SEAE:** Serviço Europeu para a Ação Externa

**SEFR:** programa Finlândia do Sudeste-Rússia

**TESIM:** *Technical Support to the Implementation and Management of ENI CBC Programmes* – projeto de assistência técnica financiado pela UE

## Glossário

**Autoridade de gestão:** entidade nacional, regional ou local designada pelo Estado-Membro para gerir um programa financiado pela UE.

**Beneficiário principal:** entidade designada pelos parceiros do projeto, responsável pela gestão e coordenação de todo o projeto e diretamente responsável perante a autoridade de gestão pelo progresso operacional e financeiro de todas as atividades do mesmo.

**Comité misto de acompanhamento:** organismo que supervisiona a execução de um programa operacional e que é composto por representantes das autoridades dos Estados-Membros e de países terceiros, bem como da Comissão, na qualidade de observador.

**Comité misto de programação:** organismo que faz o levantamento das necessidades e prioridades e elabora um projeto de programa operacional. É composto por representantes das autoridades dos Estados-Membros e de países terceiros, bem como da Comissão, na qualidade de observador.

**Cooperação territorial europeia:** quadro para a cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional, que promove o intercâmbio de políticas e a execução de ações conjuntas, geralmente conhecido como *Interreg*.

**Cooperação transfronteiriça:** cooperação entre um ou mais Estados-Membros e um ou mais países terceiros e territórios situados ao longo das fronteiras terrestres e marítimas externas da UE ou cooperação transnacional que envolve territórios mais vastos de vários países ou bacias marítimas.

**Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional:** fundo da UE que reforça a coesão económica e social na União através do financiamento de investimentos que reduzam os desequilíbrios sociais e económicos entre as regiões.

**Grande projeto de infraestruturas:** no caso da cooperação transfronteiriça no âmbito do IEV, designa um projeto composto por um conjunto de obras, atividades ou serviços em que uma fatia do orçamento de, pelo menos, 2,5 milhões de euros é afetada a infraestruturas. Estes projetos são selecionados por atribuição direta.

**Programa operacional conjunto:** define as prioridades do(s) Estado(s)-Membro(s) e do(s) país(es) terceiro(s) e os objetivos temáticos, descrevendo a forma como os fundos (cofinanciamento da UE, dos Estados-Membros e dos países terceiros) serão utilizados para financiar projetos. É elaborado pelos Estados-Membros e países terceiros participantes e tem de ser aprovado pela Comissão antes de poderem ser realizados quaisquer pagamentos a partir do orçamento da UE.

**Secretariado técnico comum:** gabinete que presta assistência à autoridade de gestão e ao comité misto de acompanhamento de um programa transfronteiriço, presta informações aos beneficiários sobre as potenciais oportunidades de financiamento e apoia a execução dos projetos.

# Acompanhado das respostas da Comissão e do Serviço Europeu de ação Externa (SEAE)

<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=62741>

## Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=62741>

## Equipa de auditoria

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

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria III – Ações externas, segurança e justiça, presidida pelo Membro do TCE Bettina Jakobsen. A auditoria foi inicialmente efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Leo Brincat, com a colaboração de Romuald Kayibanda, chefe de gabinete, e Annette Farrugia, assessora de gabinete.

Foi concluída sob a responsabilidade do Membro do TCE Bettina Jakobsen, com a colaboração de Katja Mattfolk, chefe de gabinete, e Aino Rantanen, assessora de gabinete; Michael Bain, responsável principal; Jiří Lang, responsável de tarefa; Karel Meixner e Erika Söveges, auditores. Michael Pyper prestou assistência linguística Giuliana Lucchese prestou assistência gráfica.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Romuald Kayibanda



Annette Farrugia



Michael Bain



Jiri Lang



Karel Meixner



Erika Söveges



Michael Pyper



Giuliana Lucchese

# 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, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

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

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

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

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

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

## **Utilização do logótipo do TCE**

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

PDF	ISBN 978-92-847-9144-6	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/069548	QJ-AB-22-025-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-9105-7	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/6992	QJ-AB-22-025-PT-Q

Os programas de cooperação transfronteiriça são um elemento fundamental da política europeia de vizinhança. Até há pouco tempo, eram também um dos raros domínios de cooperação com a Rússia ainda existentes. O Tribunal constatou que os programas visaram necessidades pertinentes e prestaram um apoio valioso às regiões de ambos os lados da fronteira externa da União. Contudo, a sua execução começou muito tarde e houve um nível insuficiente de complementaridade com outros programas financiados pela UE, bem como de participação das delegações da União nos países vizinhos. O Tribunal formula recomendações para dar resposta a estes problemas de coordenação e complementaridade, bem como para melhorar o acompanhamento dos resultados dos programas. A resolução destas questões será essencial, dado o futuro difícil que a cooperação transfronteiriça enfrenta, com a invasão da Ucrânia pela Rússia a suscitar sérias dúvidas sobre metade dos programas propostos para o período de 2021-2027.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287.º, n.º 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](https://eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx)  
Sítio Internet: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors