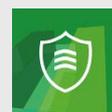


Relatório Especial

Ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa

Retiraram-se ensinamentos, mas a falta de tempo e de resultados redundaram em pouco valor enquanto banco de ensaio para aumentar as despesas da UE com a defesa



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-XI
Introdução	01-14
A ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa visava abrir caminho para a janela de investigação do Fundo Europeu de Defesa	01-11
A PADR foi executada pela Comissão e pela Agência Europeia de Defesa	12-13
Desenvolvimentos mais recentes no domínio da defesa da UE	14
Âmbito e método da auditoria	15-19
Observações	20-107
Foram criados instrumentos para fundamentar as prioridades de financiamento do FED após o início dos programas de trabalho anuais da PADR	20-34
Todas as principais partes interessadas participaram na elaboração dos programas de trabalho anuais da PADR	22-28
Os programas de trabalho anuais tiveram em conta as ações prioritárias em matéria de capacidades de defesa acordadas no âmbito do Plano de Desenvolvimento de Capacidades de 2014 disponíveis nessa data	29-34
A Comissão utilizou a PADR para testar diferentes tipos de processos para gerir projetos de defesa e detetar boas práticas e problemas na execução	35-54
Os convites à apresentação de propostas da PADR permitiram à Comissão testar diferentes tipos de processos para gerir projetos de investigação no domínio da defesa	37-39
O processo de avaliação e concessão foi abrangente, mas salientou dificuldades em recrutar peritos no domínio da defesa para a avaliação das propostas	40-42
Em 5 dos 12 projetos examinados, o tempo decorrido entre o lançamento dos convites à apresentação de propostas e a assinatura das convenções de subvenção foi superior a dois anos	43-45
Acompanhamento eficaz dos projetos pela Comissão e pela AED	46-52

Os requisitos de segurança complicaram a execução dos projetos	53-54
Em alguns convites à apresentação de propostas concorrenciais da PADR houve poucas respostas, concentradas em poucos Estados-Membros	55-63
Poucas candidaturas em alguns convites à apresentação de propostas concorrenciais da PADR	57
Elevado número de entidades em alguns consórcios de projetos	58
Os coordenadores de projetos, os participantes nos mesmos e os peritos independentes estavam concentrados nos Estados-Membros que possuem grandes indústrias de defesa	59-63
Até à data, os projetos da PADR tiveram poucos resultados	64-82
Poucos progressos dos projetos da PADR	66-76
Foram elaborados planos de comunicação dos projetos, mas a divulgação dos resultados não foi adequada para todas as partes interessadas	77-82
Nem todos os ensinamentos retirados da PADR foram considerados e ainda falta uma estratégia a mais longo prazo para o FED	83-107
Uma perspetiva plurianual tem vantagens para os programas de defesa da UE	85-86
Foram elaborados e revistos documentos sobre os ensinamentos retirados dos processos da PADR	87-90
Alguns ensinamentos retirados foram considerados no Regulamento FED, mas não todos	91-92
Os processos testados com a PADR foram úteis para os primeiros convites à apresentação de propostas do FED	93-97
A reduzida disponibilidade de recursos humanos na Comissão coloca riscos para o FED	98-101
O Tratado limita a ação da UE em matéria de defesa; uma estratégia a longo prazo pode ser benéfica para o FED	102-107
Conclusões e recomendações	108-119
Anexos	
Anexo I – Panorâmica das principais etapas e documentos do desenvolvimento do FED	
Anexo II – Os 18 projetos da PADR selecionados para financiamento entre 2017 e 2019	

Anexo III – Diferentes processos testados nos convites à apresentação de propostas da PADR

Anexo IV – Síntese do processo utilizado pela AED até à assinatura da convenção de subvenção

Anexo V – Síntese dos resultados dos 12 projetos da PADR analisados

Anexo VI – Montantes dos projetos da PADR despendidos até ao final de 2021

Anexo VII – Regulamento FED e ensinamentos retirados da PADR

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão

Respostas da Agência Europeia de Defesa

Cronologia

Equipa de auditoria

Síntese

I A ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa (PADR) é um programa precursor do Fundo Europeu de Defesa (FED) com um orçamento de 90 milhões de euros para o período de 2017-2019. O Tribunal verificou se a PADR preparou devidamente a UE para o aumento significativo das suas despesas no domínio da defesa, através do FED, no quadro financeiro plurianual para 2021-2027. Esta foi a primeira oportunidade do Tribunal para auditar as despesas da União neste domínio, quando os projetos financiados já estão suficientemente avançados, e para tirar conclusões e formular recomendações com vista a melhorar a realização das despesas da UE através do FED.

II Globalmente, o Tribunal conclui que, embora tenham sido retirados alguns ensinamentos, o valor da PADR enquanto banco de ensaio para aumentar as despesas da UE no domínio da defesa foi reduzido devido às limitações de tempo e aos poucos resultados.

III Quando foi publicado o Regulamento FED, em maio de 2021, e lançados os primeiros convites à apresentação de propostas no âmbito do FED, relativos a 2021 e 2022, a maioria dos projetos da PADR ainda estava em curso. Por conseguinte, os resultados dos projetos concluídos não ficaram disponíveis a tempo da preparação do lançamento do FED.

IV Quando foram estabelecidos os primeiros programas de trabalho anuais da PADR, o único instrumento disponível para analisar e definir prioridades em matéria de capacidades de defesa da UE era a versão de 2014 do Plano de Desenvolvimento de Capacidades. Vários outros instrumentos e iniciativas para o planeamento a longo prazo das despesas da UE no domínio da defesa estão agora disponíveis e terão de ser coordenados. O Tribunal constatou que estes instrumentos foram utilizados de forma limitada nos primeiros programas de trabalho do FED.

V O Tratado da União Europeia limita a utilização do orçamento da UE no domínio da defesa. A ação da União neste domínio limita-se à Política Comum de Segurança e Defesa, um instrumento de gestão de crises externas que não se destina a ser uma política coletiva de defesa europeia que inclua, por exemplo, uma definição comum das ameaças. Esta restrição complica o planeamento a longo prazo das despesas da UE no domínio da defesa.

VI A União carece ainda de uma estratégia a mais longo prazo para o FED. A Comissão ainda não deu uma resposta suficiente às questões estratégicas para que os projetos no âmbito do FED tenham o impacto pretendido. Os projetos de investigação da PADR no domínio da defesa não incluem, desde o início, um plano que especifique como os resultados da investigação serão tratados em fases posteriores, em termos de investigação adicional, desenvolvimento, fabrico, aquisição e outros aspetos.

VII Tendo em conta o aumento significativo do volume de trabalho no domínio da defesa, a Comissão continua a enfrentar pressões e desafios consideráveis em termos de recursos humanos. Não obstante o princípio da gestão direta, determinadas ações podem, em casos fundamentados, ser executadas em regime de gestão indireta, o que exige menos pessoal da Comissão. Os ministérios da defesa, os coordenadores de projetos da PADR e os participantes nos mesmos comunicaram experiências positivas com esta modalidade de gestão. Apesar disso, continua a ser a exceção e não a regra.

VIII Os coordenadores dos projetos e os participantes nos mesmos estavam concentrados nos Estados-Membros que possuem grandes indústrias de defesa. O Tribunal observou que as mesmas combinações de empresas participaram em vários projetos. A grande maioria dos consórcios da PADR dava continuidade à cooperação entre entidades que já tinham trabalhado em conjunto antes deste programa.

IX Os ministérios da defesa, os coordenadores dos projetos da PADR e os participantes nos mesmos salientaram a necessidade de os programas de trabalho do FED terem um horizonte superior a um ano, o que lhes permitiria definir as suas prioridades para um período mais longo, a fim de se prepararem melhor. Um primeiro passo foi a publicação, em maio de 2022, de uma perspetiva plurianual indicativa para o FED.

X Os convites à apresentação de propostas da PADR permitiram à Comissão testar diferentes tipos de processos. Este era um dos seus objetivos e revelou-se útil para os primeiros convites anuais do FED em 2021 e 2022. Os requisitos de segurança foram por vezes considerados demasiado rigorosos e deram origem a atrasos no processo das convenções de subvenção, além de causarem dificuldades na execução dos projetos, afetando a comunicação entre os membros do consórcio. Os documentos sobre os ensinamentos retirados da PADR, elaborados pela Comissão e pela Agência Europeia de Defesa, centraram-se nos processos e foram debatidos com as principais partes interessadas. Alguns ensinamentos retirados desta ação preparatória não foram incluídos no FED.

XI Com base nestas conclusões, o Tribunal recomenda que a Comissão colabore com a Agência Europeia de Defesa e os Estados-Membros, a fim de:

- o utilizar um horizonte de planeamento superior a um ano para os programas de trabalho do FED;
- o sequenciar de forma coerente os instrumentos de planeamento e cooperação da defesa da UE existentes e avaliar como continuar a desenvolver o planeamento do financiamento da União no domínio da defesa;
- o rever os processos para facilitar mais a participação no FED;
- o avaliar a possibilidade de utilizar mais a modalidade de gestão indireta nos projetos do FED;
- o conceber uma estratégia a longo prazo para o FED, a fim de aumentar a utilização da tecnologia desenvolvida pelo Fundo no setor da defesa da UE.

Introdução

A ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa visava abrir caminho para a janela de investigação do Fundo Europeu de Defesa

01 Em novembro de 2016, na sequência de um pequeno [projeto-piloto de investigação no domínio da defesa](#), a Comissão anunciou¹ a intenção de lançar uma ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa (PADR) com um orçamento de 90 milhões de euros para o período de 2017-2019. O lançamento foi apresentado como "uma primeira fase, limitada no tempo e no orçamento, que servirá para testar o valor acrescentado do orçamento da UE que financia a investigação no domínio da defesa", com o objetivo de "preparar o caminho para [...] um programa europeu de investigação no domínio da defesa".

02 A base jurídica aplicável a todos os projetos-piloto e ações preparatórias (não apenas no domínio da defesa) é o artigo 58.º do Regulamento Financeiro². Estas últimas destinam-se a elaborar propostas com vista à adoção de ações futuras. A PADR tem, de longe, o orçamento mais elevado dos projetos-piloto e ações preparatórias lançados entre 2014 e 2019³.

03 A ação da UE na área da cooperação no domínio da indústria da defesa baseia-se, em especial, no [Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia \(TFUE\)](#)⁴, que constitui a base jurídica da política industrial da União e estabelece o objetivo de reforçar as suas bases científicas e tecnológicas⁵.

04 Em novembro de 2016, a Comissão elaborou a versão final de um documento de enquadramento sobre a PADR, a utilizar como orientação para o desenvolvimento do conteúdo dos programas de trabalho desta ação preparatória. O documento indicava

¹ Comunicação da Comissão, "Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa", [COM\(2016\) 950](#).

² [Regulamento \(UE, Euratom\) 2018/1046](#).

³ Ver, por exemplo, Ackermann, R., Blomeyer, R., Papi, J., *et al.*, [Pilot projects and preparatory actions in the EU budget 2014-2019](#), Parlamento Europeu, 2020.

⁴ Artigo 173.º do TFUE.

⁵ Artigo 179.º do TFUE.

que a PADR deveria apoiar o desenvolvimento das principais capacidades de defesa, funcionando como catalisador dos programas de cooperação em matéria de investigação e tecnologia na Europa, e que o valor acrescentado da UE deveria ser claramente demonstrado por meio de indicadores adequados. Além disso, especificava o que o valor acrescentado da UE deveria incluir, apresentando uma lista de exemplos, um dos quais era suprir importantes lacunas de capacidades.

05 A PADR tinha três objetivos⁶:

- o demonstrar e avaliar o valor acrescentado da investigação e tecnologia no domínio da defesa apoiada pela UE;
- o promover na União a cooperação entre os Estados-Membros e entre as indústrias de defesa, as organizações de investigação e tecnologia e o meio académico;
- o preparar a componente ("janela") de investigação do FED a partir de 2021.

06 A PADR deveria ter uma duração de três anos, de 2017 a 2019, com um orçamento total de 90 milhões de euros repartido do seguinte modo: 25 milhões de euros em 2017, 40 milhões de euros em 2018 e 25 milhões de euros em 2019. Embora não fosse juridicamente obrigada a fazê-lo, a Comissão criou um grupo de peritos composto por representantes de autoridades dos Estados-Membros (principalmente dos ministérios da defesa, mas também de outros organismos públicos, enquanto observadores por convite direto), designado por comité *As-if* do programa. Este comité foi consultado sobre os temas do programa de trabalho anual e os requisitos aplicáveis aos convites à apresentação de propostas, que foram depois adotados pelos Comissários juntamente com a decisão de financiamento/o programa de trabalho.

07 Na sequência de uma proposta da Comissão apresentada em junho de 2018⁷, o Regulamento FED foi adotado pelo Conselho em março de 2021 e pelo Parlamento Europeu em abril de 2021⁸, tendo entrado em vigor retroativamente a partir de 1 de janeiro de 2021. A dotação para a execução do FED para o período de 2021-2027 é de 7 953 milhões de euros, sendo 2 651 milhões de euros para ações de investigação e 5 302 milhões de euros para ações de desenvolvimento. O [anexo I](#) apresenta uma panorâmica das principais etapas e documentos do desenvolvimento do FED.

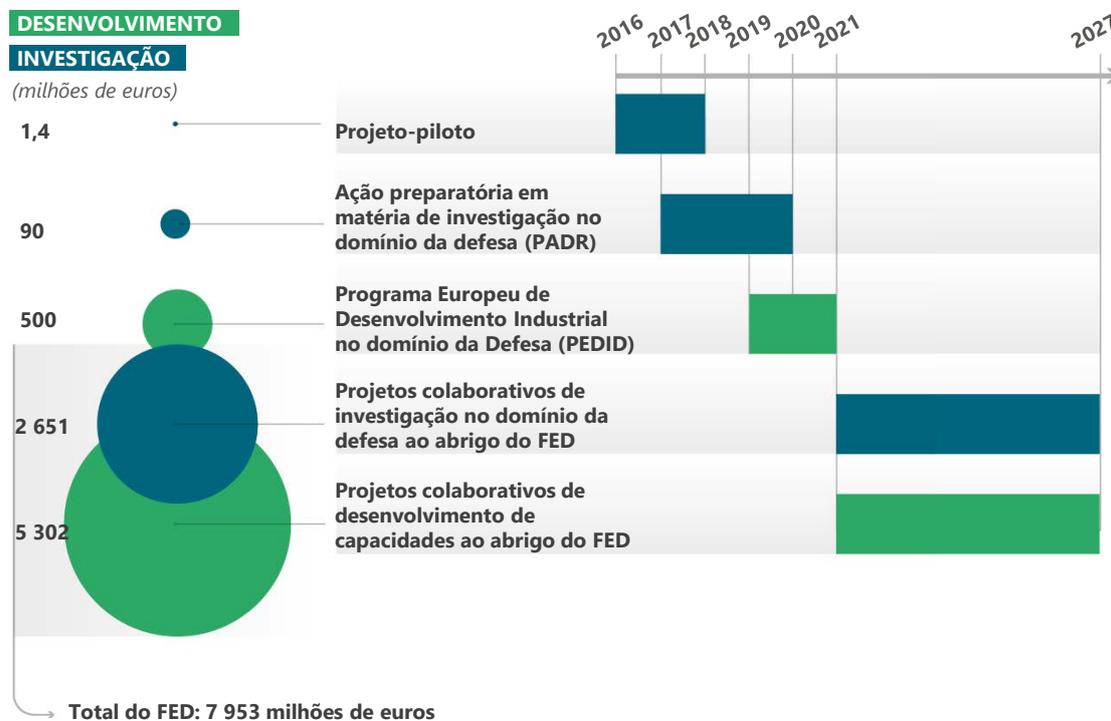
⁶ Sítio Web da Comissão [Preparatory Action on Defence Research \(PADR\)](#).

⁷ Proposta, apresentada pela Comissão, de Regulamento que cria o Fundo Europeu de Defesa, [COM\(2018\) 476](#).

⁸ [Regulamento \(UE\) 2021/697](#) que cria o Fundo Europeu de Defesa.

08 A *figura 1* mostra a estrutura dos diferentes programas conducentes ao FED.

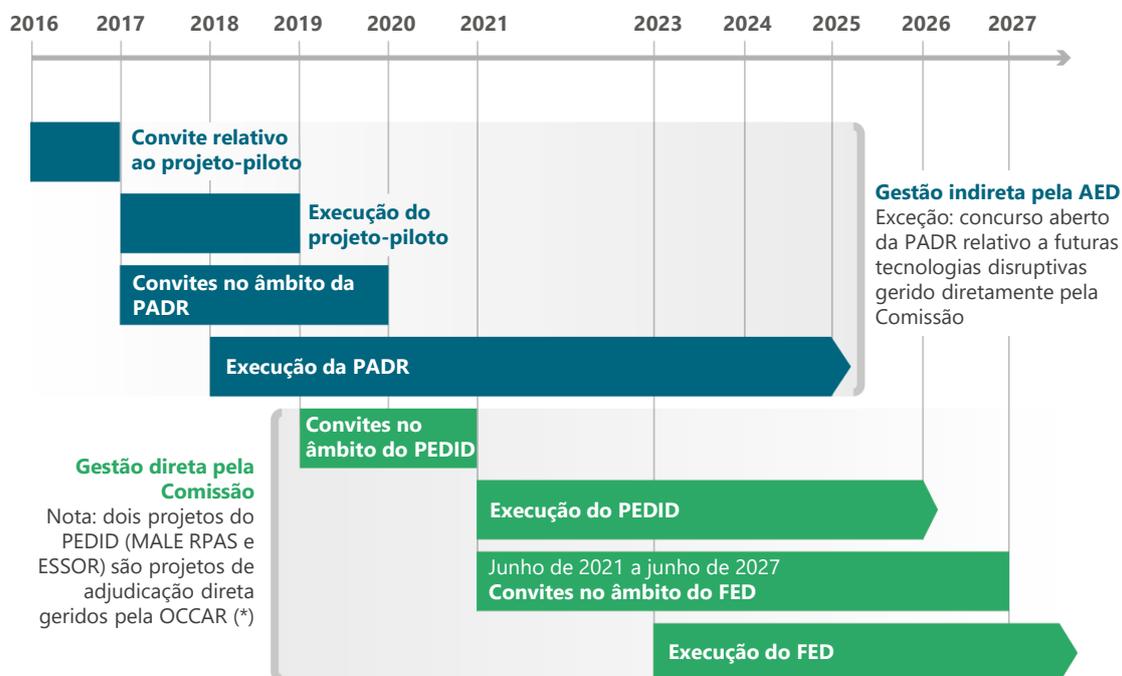
Figura 1 – PADR, um programa precursor do FED



Fonte: TCE.

09 A *figura 2* mostra a sobreposição entre os calendários dos diferentes programas.

Figura 2 – Calendários do projeto-piloto, da PADR, do Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa (PEDID) e do FED



(*) A Organização Conjunta de Cooperação em matéria de Armamento (OCCAR) é uma organização internacional que gere programas cooperativos de equipamento de defesa ao longo do seu ciclo de vida. Os atuais países membros da OCCAR são a Bélgica, a França, a Alemanha, a Itália, a Espanha e o Reino Unido.

Fonte: TCE.

10 Na esteira da PADR e do Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa⁹, o início do FED marca uma mudança importante no nível de financiamento da UE atribuído a investigação e desenvolvimento no domínio da defesa. No entanto, o FED também tem de ser colocado em perspetiva, por exemplo, comparando o seu orçamento com as despesas militares em todo o mundo ou com as despesas de investigação e desenvolvimento no domínio da defesa nos países que investem fortemente neste setor (nos casos em que estes dados estão disponíveis). Os orçamentos da PADR (90 milhões de euros) e do FED (7 953 milhões de euros) são relativamente reduzidos em comparação com os orçamentos da defesa e de

⁹ Ver o [Regulamento \(UE\) 2018/1092](#) que estabelece o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa.

investigação e desenvolvimento no domínio da defesa dos Estados-Membros da UE e dos maiores intervenientes mundiais¹⁰.

11 Globalmente, o volume de negócios anual estimado do setor da defesa da UE ascende a quase 84 mil milhões de euros, apoiando diretamente um número estimado de mais de 196 000 postos de trabalho altamente qualificados e, indiretamente, mais de 315 000 postos de trabalho¹¹. O setor da defesa da UE compreende um reduzido número de intervenientes importantes em alguns países (em especial na França, na Alemanha, na Itália, na Espanha e na Suécia) e até 2 500 pequenas e médias empresas. As grandes empresas deste setor beneficiam de relações estreitas com os seus próprios governos nacionais e a procura provém quase exclusivamente dos ministérios da defesa.

A PADR foi executada pela Comissão e pela Agência Europeia de Defesa

12 Antes de a UE realizar qualquer despesa no domínio da defesa a partir do seu orçamento, foi criada a [Agência Europeia de Defesa](#) (AED) através de uma ação comum do Conselho de Ministros de 12 de julho de 2004. A sua missão era "apoiar o Conselho e os Estados-Membros nos seus esforços para aperfeiçoar as capacidades de defesa da União Europeia na área da gestão de crises e apoiar a [política europeia de segurança e defesa] na sua atual configuração e na sua evolução futura". Para a execução do programa da PADR, em 31 de maio de 2017 foi assinado um acordo de delegação entre a Comissão e a AED¹². O programa foi geralmente executado na modalidade de gestão indireta (ver a repartição de responsabilidades na [caixa 1](#)). A Comissão decidiu gerir o último convite à apresentação de propostas da PADR ("*Challenging the future*", relativo a tecnologias disruptivas), a fim de testar a gestão direta pela Comissão dos projetos de investigação e tecnologia no domínio da defesa e a utilidade de um

¹⁰ Ver, por exemplo, a Comunicação conjunta da Comissão sobre a análise dos défices de investimento na defesa e rumo a seguir, [JOIN\(2022\) 24](#), p. 4, e a ficha informativa do Congressional Research Service *Government Expenditures on Defense Research and Development by the United States and Other OECD Countries: Fact Sheet*.

¹¹ Ver Comunicação conjunta da Comissão sobre a análise dos défices de investimento na defesa e rumo a seguir, [JOIN\(2022\) 24](#), p. 6.

¹² Alterado em 29 de janeiro de 2019, 21 de dezembro de 2020 e 29 de junho de 2021, ver [sítio Web da Agência Europeia de Defesa](#).

procedimento de avaliação em duas fases envolvendo representantes dos ministérios da defesa nacionais.

Caixa 1

Responsabilidades da Comissão e da AED relativamente à PADR

Competia à Comissão:

- a gestão global da PADR;
- elaborar os programas de trabalho e os textos dos correspondentes convites à apresentação de propostas;
- examinar os aspetos de segurança das propostas;
- gerir o convite à apresentação de propostas relativo a tecnologias disruptivas "*Challenging the future*".

Competia à AED:

- publicar os convites à apresentação de propostas aprovados;
- avaliar as propostas;
- tomar decisões de concessão;
- negociar e assinar convenções de subvenção relativas aos projetos selecionados;
- acompanhar a realização dos projetos financiados.

13 Na sequência dos nove convites à apresentação de propostas incluídos nos programas de trabalho anuais (três por ano em 2017, 2018 e 2019), foram selecionados 18 projetos da PADR (ver [anexo II](#)). Embora o projeto OCEAN 2020 fosse de longe o maior, com um orçamento de 35,4 milhões de euros, três outros projetos tinham orçamentos superiores a 5 milhões de euros. Os restantes 14 eram muito mais pequenos, com um orçamento total de 22,2 milhões de euros, ou seja, uma média de 1,6 milhões de euros por projeto.

Desenvolvimentos mais recentes no domínio da defesa da UE

14 Desde o início da PADR, registaram-se muitos desenvolvimentos significativos no domínio da defesa na UE. Por exemplo, em resultado da guerra na Ucrânia, a União financia agora a aquisição e o fornecimento de armas letais à Ucrânia através do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz^{13 14}. Em fevereiro de 2022, a Comissão revelou também medidas significativas que visam contribuir para a defesa da UE, estimular a inovação e reduzir as dependências estratégicas¹⁵. Além disso, publicou vários documentos estratégicos em 2022 (ver *anexo I*).

¹³ Comunicado de imprensa do Conselho da União Europeia, "UE adota um novo conjunto de medidas em resposta à agressão militar da Rússia contra a Ucrânia", 28 de fevereiro de 2022.

¹⁴ Comunicado de imprensa do Conselho da União Europeia, "Apoio da UE à Ucrânia: Conselho chega a acordo sobre uma terceira parcela de apoio no âmbito do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz, atingindo um valor total de 1,5 mil milhões de euros", 13 de abril de 2022.

¹⁵ Comissão Europeia, *Comissão revela importantes ações que visam contribuir para a defesa europeia, estimular a inovação e reduzir as dependências estratégicas*, 15 de fevereiro de 2022.

Âmbito e método da auditoria

15 A auditoria tinha o objetivo de avaliar se a PADR preparou devidamente a UE para o aumento das suas despesas no domínio da defesa através do Fundo Europeu de Defesa. Esta foi a primeira oportunidade do Tribunal para auditar as despesas da União neste domínio, quando os projetos financiados já estão suficientemente avançados, e para tirar conclusões e formular recomendações com vista a melhorar a realização das despesas da UE através do FED.

16 Para dar resposta à principal questão de auditoria, o Tribunal colocou as seguintes subquestões:

- Os programas de trabalho da PADR tiveram em conta as prioridades em matéria de capacidades?
- A Comissão utilizou a PADR para testar uma vasta gama de processos para a execução de um programa de defesa?
- A Comissão conseguiu atrair uma ampla participação em projetos da PADR?
- Os projetos da PADR alcançaram os resultados esperados e divulgaram-nos de forma eficaz?
- A Comissão teve em conta os ensinamentos retirados da PADR quando lançou o FED, designadamente em termos dos recursos necessários para a execução do Fundo?

17 A auditoria abrange as despesas da PADR entre 2018 e 2022 e os dois primeiros convites à apresentação de propostas do FED, respeitantes a 2021 e 2022. No âmbito do seu trabalho de auditoria, o Tribunal analisou documentação de apoio e entrevistou representantes da Comissão e da AED. Consultou igualmente peritos e entrevistou as principais partes interessadas, à distância ou durante as suas visitas a cinco Estados-Membros da UE (Bélgica, Alemanha, Espanha, França e Itália): oito coordenadores de projetos da PADR, membros principais do comité *As-if* do programa da PADR e delegados do comité do programa do FED. Quatro destes cinco Estados-Membros possuem importantes indústrias de defesa. Os coordenadores de projetos visitados foram selecionados não só com vista a cobrir uma elevada percentagem do orçamento da PADR (mais de 80%), mas também para abranger todos os tipos de convites à apresentação de propostas utilizados. O Tribunal efetuou uma análise pormenorizada

de 12 projetos da PADR (de um total de 18)¹⁶, cobrindo mais de 87% do financiamento de todos os projetos.

18 O Tribunal realizou quatro inquéritos: dois às autoridades nacionais (principalmente ministérios da defesa) em todos os Estados-Membros da UE (membros principais do comité *As-if* do programa PADR e delegados do comité do programa do FED) e dois a membros de consórcios de projetos (todos os coordenadores de projetos e uma amostra aleatória de 34 participantes de um total de cerca de 200). Os inquéritos às autoridades nacionais obtiveram resposta de 14 Estados-Membros. A taxa de resposta dos coordenadores dos projetos foi de 100% e a dos participantes foi de 62%. O objetivo era obter opiniões e informações das principais partes interessadas da PADR, mas também das partes interessadas do FED, e cruzar os elementos de prova.

19 Certos pormenores e referências não são indicados no relatório e algumas informações são apresentadas de forma anonimizada devido ao seu nível de classificação de segurança.

¹⁶ AIDED, CROWN, EXCEED, GOSSRA, INTERACT, OCEAN 2020, PRIVILEGE, PYTHIA, QUANTAQUEST, SPINAR, TALOS e VESTLIFE.

Observações

Foram criados instrumentos para fundamentar as prioridades de financiamento do FED após o início dos programas de trabalho anuais da PADR

20 Segundo as regras da "comitologia"¹⁷, para a elaboração do programa de trabalho e dos convites à apresentação de propostas a Comissão é assistida por um comité do programa composto por representantes dos Estados-Membros. São necessários instrumentos que permitam aos Estados-Membros ajudarem a determinar quais as capacidades de defesa a que a PADR deve dar prioridade.

21 Assim, nesta secção o Tribunal centra-se na forma como a Comissão e a AED conceberam os processos de elaboração dos programas de trabalho e dos convites à apresentação de propostas da PADR. O Tribunal examinou se:

- as principais partes interessadas participaram na elaboração dos programas de trabalho anuais;
- estes programas incluíam capacidades consideradas prioritárias em matéria de defesa.

Todas as principais partes interessadas participaram na elaboração dos programas de trabalho anuais da PADR

22 A Comissão decidiu que a AED era o organismo mais adequado para apoiar o primeiro programa conjunto de cooperação entre os Estados-Membros em matéria de investigação no domínio da defesa financiado pela UE, devido:

- 1) aos seus conhecimentos especializados e experiência na organização e gestão de projetos de investigação no domínio da defesa;
- 2) ao seu apoio aos Estados-Membros na definição de temas de investigação;

¹⁷ Ver [Regulamento \(UE\) nº 182/2011](#) que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão.

- 3) ao seu potencial para os apoiar na exploração dos resultados dos projetos de investigação.

23 A PADR foi executada através de convites à apresentação de propostas concorrenciais anuais, com base em programas de trabalho anuais¹⁸. Embora o quadro jurídico da PADR não o exija, foi criado um comité *As-if* do programa.

24 O comité *As-if* do programa da PADR (ver ponto **06**):

- o permitiu à Comissão elaborar um programa de trabalho relacionado com a investigação no domínio da defesa com a assistência de um comité do programa;
- o promoveu a participação dos Estados-Membros na definição e no desenvolvimento dos programas;
- o promoveu a cooperação entre os Estados-Membros, debatendo os temas que os projetos de investigação e tecnologia poderiam visar para financiamento e chegando a acordo sobre os contributos por consenso.

No que se refere ao Fundo Europeu de Defesa, no entanto, o [Regulamento \(UE\) 2021/697](#) que o cria obriga à existência de um comité do programa.

25 Uma das funções da AED consiste em promover os projetos de cooperação no domínio da defesa da UE e servir de fórum para os ministros da defesa da União. Por conseguinte, apesar de participar nas reuniões do comité *As-if* do programa apenas na qualidade de observadora¹⁹, a agência disponibilizou os seus conhecimentos especializados aos Estados-Membros antes dessas reuniões. Apresentou contributos sobre possíveis temas de investigação a debater neste comité e ajudou a consolidar os pontos de vista dos Estados-Membros através de reuniões pontuais específicas²⁰.

26 O mandato e o regulamento interno do comité *As-if* do programa de investigação no domínio da defesa incluíam a possibilidade de criar subgrupos de trabalho para examinar temas específicos. Alguns (por exemplo, os subgrupos sobre sistemas num

¹⁸ Ver o sítio Web da Agência Europeia de Defesa, [Preparatory Action on Defence Research](#).

¹⁹ Ponto 9 do [mandato e do regulamento interno](#) do comité *As-if* do programa de investigação no domínio da defesa.

²⁰ Documento do Comité Diretor da Agência Europeia de Defesa, 12 de dezembro de 2019.

chip e sistemas de energia dirigida) foram criados²¹ para elaborar os requisitos técnicos da PADR. Estes subgrupos pontuais realizaram tarefas temáticas relacionadas com a PADR e tiveram duas ou três reuniões, mas também tiveram em conta os contributos dos grupos de tecnologia de capacidades da AED.

27 Os ministérios da defesa mantiveram contactos regulares com as respetivas indústrias de defesa nacionais, de que são clientes importantes. Esta prática permitiu-lhes conhecer as linhas de investigação existentes, avaliar o eventual interesse ao nível da UE e determinar se deviam apresentá-las ao comité *As-if* do programa como possíveis ações a desenvolver.

28 A Comissão adotou os programas de trabalho anuais por consenso e sem votação formal, com base nos contributos do comité *As-if* do programa relativos ao desenvolvimento de capacidades e às prioridades de investigação no domínio da defesa. Os programas de trabalho incluíam uma descrição pormenorizada das ações a financiar, o que seria feito através da concessão de subvenções a propostas de projetos apresentadas por consórcios na sequência dos convites à apresentação de propostas.

Os programas de trabalho anuais tiveram em conta as ações prioritárias em matéria de capacidades de defesa acordadas no âmbito do Plano de Desenvolvimento de Capacidades de 2014 disponíveis nessa data

29 Em 2008, a AED elaborou a primeira versão do seu Plano de Desenvolvimento de Capacidades para dar resposta aos desafios a longo prazo em matéria de segurança e defesa. Analisou futuros cenários de segurança e formulou recomendações sobre as capacidades de que os exércitos europeus necessitariam para reagir a uma série de possíveis desenvolvimentos ("prioridades em matéria de capacidades"), tendo elaborado versões atualizadas em 2010, 2014 e 2018. O Conselho Europeu de 19 e 20 de dezembro de 2013 assinalou a importância de reforçar o desenvolvimento das capacidades militares da UE.

30 Quando foram definidos os primeiros programas de trabalho anuais da PADR, o único instrumento disponível para analisar e definir prioridades em matéria de capacidades de defesa da UE era a versão de 2014 do Plano de Desenvolvimento de Capacidades. A Comissão considerou que o plano de 2014 não era plenamente

²¹ Ponto 7 do [mandato e do regulamento interno](#) do comité *As-if* do programa de investigação no domínio da defesa.

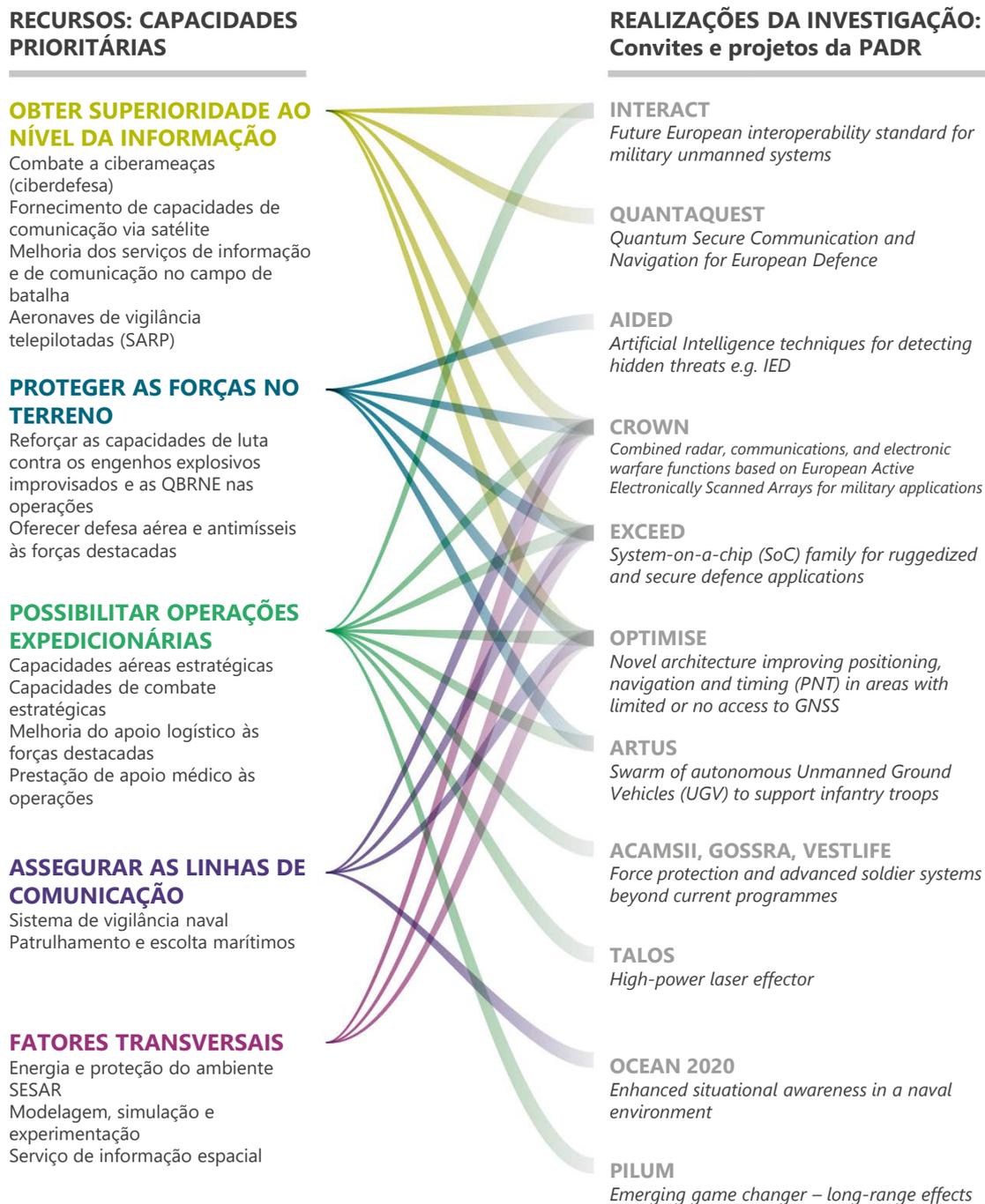
aplicável à investigação no domínio da defesa, devido à sua cobertura muito vasta e ao reduzido orçamento da PADR²².

31 O Tribunal constatou que, na sequência de um certo grau de envolvimento de todas as principais partes interessadas (Comissão, Estados-Membros, AED e indústria) na elaboração dos programas de trabalho anuais, mais de dois terços dos temas e dos projetos selecionados da PADR estavam relacionados com as prioridades em matéria de capacidades estabelecidas no Plano de Desenvolvimento de Capacidades de 2014 (ver [figura 3](#)). O diálogo contínuo entre a indústria e os ministérios (ver ponto [27](#)) serviu para oferecer uma base de referência valiosa para os programas de trabalho da PADR, por exemplo com os temas propostos pela Associação das Indústrias Aeroespaciais e de Defesa da Europa (ASD) nos seus documentos de posição sobre a PADR²³.

²² Agência Europeia de Defesa, *EDA outlines key priorities of the revised Capability Development Plan*, 19 de novembro de 2014.

²³ Ver, por exemplo, Associação das Indústrias Aeroespaciais e de Defesa da Europa, *Position Paper on Technology Priorities for the EU Preparatory Action on CSDP-Related Research*, 14 de outubro de 2015.

Figura 3 – Exemplos de ligações entre as ações prioritárias do Plano de Desenvolvimento de Capacidades de 2014 e os temas e projetos da PADR



Fonte: TCE, com base no Plano de Desenvolvimento de Capacidades de 2014.

32 Os inquéritos do Tribunal às autoridades nacionais (membros do comité *As-if* do programa e do comité do programa do FED), bem como aos coordenadores de projetos da PADR e à amostra de participantes nos projetos da PADR, incluíam perguntas sobre as prioridades em matéria de capacidades (ver os resultados na [caixa 2](#)).

Caixa 2

Opinião das partes interessadas da PADR sobre a questão das capacidades de defesa pertinentes

Mais de 88% dos coordenadores de projetos e mais de 80% (17) dos participantes nos projetos que responderam ao inquérito do Tribunal concordaram que os programas de trabalho e os convites à apresentação de propostas da PADR incidiam sobre as prioridades mais pertinentes em matéria de capacidades de defesa da UE.

Contudo, as opiniões das autoridades nacionais variaram: 50% dos inquiridos não concordam nem discordam. De acordo com dois dos cinco ministérios da defesa visitados pelo Tribunal, esta questão não foi considerada muito pertinente, uma vez que a PADR era um "banco de ensaio" processual para o FED e o seu orçamento era insuficiente para dar resposta às principais prioridades em matéria de capacidades.

33 A AED e os Estados-Membros que participam na PADR assinalaram a necessidade de existir uma abordagem mais sistemática da investigação da UE no domínio da defesa após esta ação preparatória. Para o efeito, a [agenda de investigação estratégica abrangente](#) (*Overarching Strategic Research Agenda*), elaborada pela AED em conjunto com os Estados-Membros participantes e aprovada em dezembro de 2018, destina-se a dar uma visão harmonizada das prioridades pertinentes da UE em matéria de investigação no domínio da defesa e das vias possíveis para as alcançar (ver [anexo I](#)).

34 Houve também outras iniciativas para analisar e definir prioridades em matéria de capacidades de defesa da UE, que poderiam ser utilizadas na elaboração dos programas de trabalho anuais do FED (ver [caixa 3](#)):

Caixa 3

Instrumento e iniciativas de definição de prioridades no domínio da defesa da UE lançados após o início da PADR

Plano de Desenvolvimento de Capacidades de 2018 e as prioridades em matéria de capacidades nele assinaladas: aprovado pelos Estados-Membros em 28 de junho de 2018. Para além das prioridades em matéria de capacidades, o plano de 2018 indica atividades em que os Estados-Membros podem cooperar ao abrigo de vários quadros (incluindo a cooperação estruturada permanente) utilizando programas da UE, como o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa e o FED, quando adequado. A revisão do plano de 2018 acrescenta um novo instrumento designado por "casos de contexto estratégico" para orientar a execução colaborativa das prioridades assinaladas.

Análise anual coordenada da defesa: apresenta uma imagem das capacidades de defesa existentes na UE e assinala possíveis domínios de cooperação. Na sequência de um ensaio em 2017/2018, o primeiro ciclo de revisão anual completo foi lançado no outono de 2019 e concluído em novembro de 2020 com um relatório final enviado ao Comité Diretor da AED, que inclui os ministros da defesa nacionais.

Cooperação estruturada permanente: criada por decisão do Conselho de 11 de dezembro de 2017, com 25 Estados-Membros da UE, oferece um quadro jurídico para o planeamento, o desenvolvimento e o investimento conjuntos em projetos de capacidades partilhadas e para o reforço da prontidão operacional e do contributo das forças armadas.

A Comissão utilizou a PADR para testar diferentes tipos de processos para gerir projetos de defesa e detetar boas práticas e problemas na execução

35 De acordo com as decisões da Comissão sobre o financiamento da PADR²⁴, o objetivo desta ação preparatória é conceber e testar mecanismos para realizar uma variedade de atividades cooperativas de investigação e tecnologia no domínio da defesa financiadas pela UE. Uma vez que a PADR consiste em convites à apresentação

²⁴ Ver a decisão da Comissão sobre o financiamento da PADR em 2017 (C(2017) 2262) [em inglês]; a decisão da Comissão sobre o financiamento da PADR em 2018 e o programa de trabalho para 2018 (C(2018) 1383) [em inglês]; a decisão da Comissão sobre o financiamento da PADR em 2019 e o programa de trabalho para 2019 (C(2019) 1873) [em inglês].

de propostas, ao passo que a indústria da defesa recorre geralmente a concursos públicos, todas as partes interessadas devem ter a certeza de que o processo de avaliação dos convites é justo e transparente. O período até ao início efetivo da execução dos projetos deve ser gerido de forma eficiente e o acompanhamento dos projetos deve ser eficaz e útil.

36 Por conseguinte, nesta secção o Tribunal centra-se na PADR enquanto "banco de ensaio" para o FED. O Tribunal examinou se:

- o a Comissão aproveitou os convites à apresentação de propostas da PADR para testar diferentes tipos de processos;
- o os processos de avaliação e concessão avaliaram as propostas de forma coerente;
- o a elaboração das convenções de subvenção não atrasou a execução;
- o a AED e a Comissão acompanharam de perto a execução da PADR.

Os convites à apresentação de propostas da PADR permitiram à Comissão testar diferentes tipos de processos para gerir projetos de investigação no domínio da defesa

37 A PADR testou a vontade política de criar um programa de investigação e tecnologia no domínio da defesa, bem como a resposta da base tecnológica e industrial da UE nesse domínio ao programa e os processos conexos. Os convites à apresentação de propostas da PADR permitiram à Comissão alcançar um dos seus objetivos, que era testar diferentes tipos de processos (ver [anexo III](#)):

- o concurso com um tema específico em comparação com concurso aberto para o convite à apresentação de propostas relativo a tecnologias disruptivas "*Challenging the future*" (em seguida designado por concurso aberto);
- o ação de investigação em comparação com ação de coordenação e apoio²⁵;
- o reembolso de custos em comparação com montantes fixos no concurso aberto;

²⁵ Ver as definições no documento da Agência Europeia de Defesa intitulado *Preparatory Action on Defence Research – 2018 Calls for proposals and General Annexes*, anexo D "*Types of action: specific provisions and funding rates*", p. 31.

- o avaliação numa fase em comparação com avaliação em duas fases no caso do concurso aberto;
- o gestão indireta (pela AED) em comparação com gestão direta pela Comissão, no concurso aberto; toda a gestão direta foi efetuada pela mesma unidade da Comissão, que passou a integrar a Direção-Geral da Indústria da Defesa e do Espaço (DG DEFIS) após a sua criação em janeiro de 2020;
- o convites com orçamento mais elevado em comparação com outros com orçamento mais reduzido;
- o investigação e **níveis de maturidade tecnológica** (TRL) diferentes, tendo os convites abrangido praticamente todo o espectro;
- o diferentes métodos de avaliação (ver **quadro 1**).

38 O processo de apresentação em duas fases seguido no concurso aberto foi concebido para simplificar a apresentação de propostas de pequenas e médias empresas e de novos operadores: na primeira fase, apenas tiveram de apresentar um pequeno número de páginas com a descrição das suas propostas (reduzindo assim o tempo e o investimento nessa fase).

39 A Comissão lançou o concurso aberto da PADR "*Challenging the future*" em 2019 para testar futuras tecnologias disruptivas de defesa (ver **anexo II**), com o objetivo de dar acesso aos novos operadores e de incentivar ideias "fora da caixa". Das 52 propostas recebidas, foram concedidas subvenções a três projetos. Entre as 12 entidades que participam nestes três projetos, conta-se uma grande empresa que participa nos três, para além de noutros sete projetos da PADR. Um grande centro de investigação participa em seis outros projetos da PADR. Seis entidades são novos operadores, incluindo universidades que participaram em muitos outros programas de investigação da UE (como o 7.º Programa-Quadro, o Horizonte 2020 ou o Horizonte Europa).

O processo de avaliação e concessão foi abrangente, mas salientou dificuldades em recrutar peritos no domínio da defesa para a avaliação das propostas

40 A PADR utilizou muitas características do programa de investigação e inovação da UE, o Horizonte 2020, em especial o processo de avaliação das propostas e de concessão. Por exemplo, os três critérios de avaliação e concessão da PADR

(excelência; impacto; qualidade e eficiência da execução) provieram dos critérios utilizados para o Horizonte 2020.

41 Os peritos independentes foram selecionados através de convites especializados, que indicavam em pormenor as tarefas que iriam desempenhar²⁶. Tratou-se de um processo difícil, uma vez que havia poucos peritos disponíveis no mercado e estes tinham de dispor de uma credenciação de segurança do pessoal emitida pelas respetivas autoridades nacionais. A primeira fase do concurso aberto "*Challenging the future*" incluiu uma avaliação militar com a participação de peritos militares nacionais. Embora a questão da contratação dos peritos tenha sido resolvida no caso da PADR, pode constituir um problema para o FED, pois o número de projetos será muito mais elevado.

42 Conforme indicado em pormenor no *quadro 1*, os processos de avaliação e de concessão da PADR foram abrangentes.

Quadro 1 – Processos de avaliação e de concessão da PADR: principais etapas

Principais etapas dos 15 projetos em gestão indireta pela AED	
○	Avaliação individual por três peritos independentes
○	Relatório de consenso dos três peritos na sequência de uma reunião moderada pela AED
○	Painel presidido pela AED, com representantes da AED e da Comissão, reúne-se com peritos independentes para calibrar as pontuações da avaliação e elaborar um relatório de síntese da avaliação
○	Envolvimento de um observador independente ao longo do processo de avaliação; este apresenta um relatório sobre a forma como a avaliação foi realizada e formula recomendações
○	Exames dos aspetos éticos, jurídicos e societários realizados por peritos independentes e moderados pela AED
○	Controlo de segurança das propostas elegíveis para financiamento pela Comissão, assistida por um grupo de peritos governamentais designados pelas autoridades nacionais de segurança dos Estados-Membros da UE e da Noruega

²⁶ Agência Europeia de Defesa, *Call for experts to assist the European Defence Agency (EDA) with tasks in connection with the Preparatory Action on Defence Research 2017-2019*.

Principais etapas dos três projetos em gestão direta pela Comissão

- Etapa 1: avaliação individual das linhas gerais da proposta por três peritos independentes; relatório de consenso dos três peritos na sequência de uma reunião moderada pela Comissão
- Avaliação de impacto militar por peritos militares dos ministérios da defesa de todos os Estados-Membros; soma das duas pontuações, como explicado no texto do convite à apresentação de propostas (*)
- Etapa 2: avaliação individual do texto completo das 12 propostas com melhor classificação na primeira etapa por três peritos independentes na sequência de uma reunião moderada pela Comissão
- Painel presidido pela Comissão reúne-se com os peritos independentes para calibrar as pontuações da avaliação e elaborar um relatório de síntese da avaliação
- Envolvimento de um observador independente ao longo do processo de avaliação; este apresenta um relatório sobre a forma como a avaliação foi realizada e formula recomendações
- Exames dos aspetos éticos, jurídicos e societários realizados por peritos independentes e moderados pela Comissão
- Controlo de segurança das propostas elegíveis para financiamento pela Comissão, assistida por um grupo de peritos governamentais designados pelas autoridades nacionais de segurança dos Estados-Membros da UE e da Noruega

* A avaliação da primeira etapa resultou numa soma ponderada de pontos (ponderação clássica dos critérios de concessão relativos à parte científica e à pertinência militar; cada Estado-Membro tinha um número fixo de pontos para distribuir por todas as candidaturas recebidas).

Fonte: TCE.

Em 5 dos 12 projetos examinados, o tempo decorrido entre o lançamento dos convites à apresentação de propostas e a assinatura das convenções de subvenção foi superior a dois anos

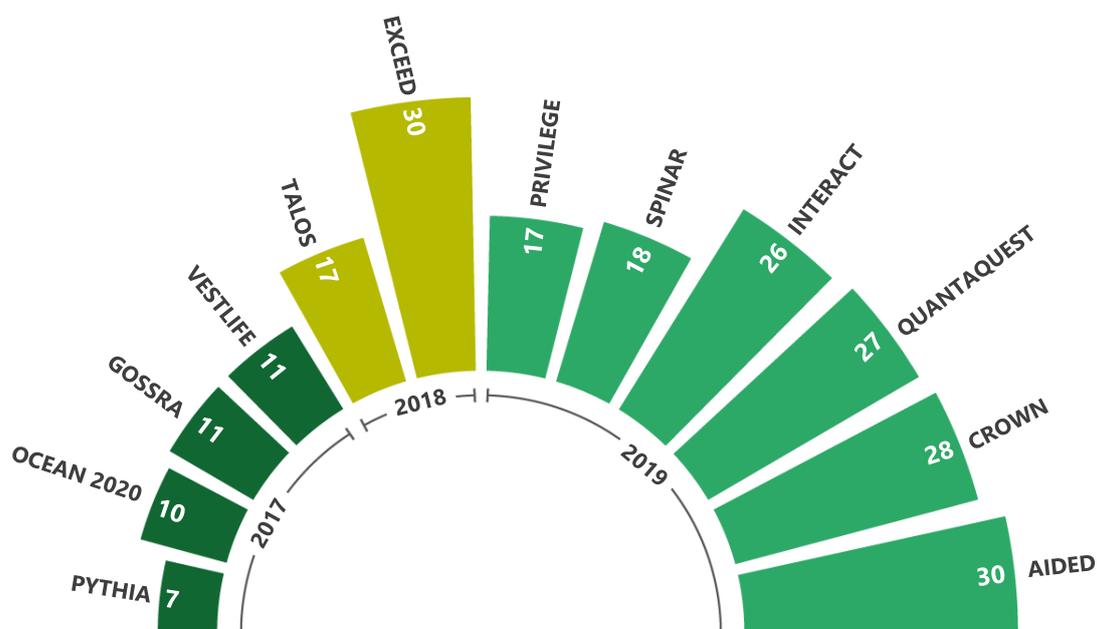
43 Na sequência da decisão de concessão e da notificação dos resultados, teve início o processo de elaboração das convenções de subvenção com os consórcios. A autoridade que concede a subvenção foi a AED em 15 dos 18 projetos da PADR e a Comissão nos outros três.

44 O *anexo IV* apresenta uma síntese do processo utilizado pela AED até à assinatura da convenção de subvenção.

45 O tempo total decorrido entre o lançamento dos convites à apresentação de propostas e a assinatura das convenções de subvenção (ou seja, antes de poderem começar os trabalhos relativos aos projetos propriamente ditos) variou

significativamente entre os 12 projetos da PADR analisados em maior pormenor, indo de 7 a 30 meses, com uma média ligeiramente superior a um ano e meio (ver [figura 4](#)). Quatro das oito empresas privadas que coordenam os consórcios da PADR entrevistadas informaram que este lapso temporal era demasiado longo. O mesmo entenderam dois dos cinco ministérios entrevistados, enquanto outros dois consideraram que era uma situação normal no domínio da defesa. Em qualquer caso, se o tempo necessário para avaliar os projetos e finalizar as convenções de subvenção da PADR se repetir no FED, recentemente lançado, corre-se o risco de a execução do programa sofrer atrasos significativos.

Figura 4 – Tempo decorrido entre o lançamento dos convites à apresentação de propostas e a assinatura das convenções de subvenção, em meses



Fonte: TCE.

Acompanhamento eficaz dos projetos pela Comissão e pela AED

46 Depois de elaboradas as convenções de subvenção, a AED era responsável pela execução dos 15 projetos geridos indiretamente ao longo do ciclo de vida destes. As funções incluíam o acompanhamento, a avaliação dos progressos e relatórios finais, a realização de controlos no local e ex post, bem como o pagamento dos saldos finais e o encerramento das operações.

47 O acordo de delegação entre a UE e a AED sobre a execução da PADR (ver ponto 12) descreve a função da AED e inclui uma lista completa dos relatórios²⁷ a apresentar à DG DEFIS, que foram entregues a tempo. Um deles, um relatório anual de execução, descreve sobretudo o ponto da situação dos projetos, o acompanhamento dos seus prazos pela AED e as principais questões e dificuldades decorrentes da sua execução. Descreve também os ensinamentos retirados dos projetos encerrados ou em curso e as principais concretizações esperadas para os seis meses seguintes. O acordo de delegação entre a Comissão e a AED descreve a função desta e as tarefas que lhe estão atribuídas enquanto agência de execução, além de definir os mecanismos de controlo da execução destas tarefas, incluindo o controlo financeiro, entre outros aspetos.

48 A AED emitiu a primeira versão do seu procedimento de acompanhamento dos projetos apenas em 30 de novembro de 2021, quase três anos após o início do primeiro projeto da PADR. No entanto, mesmo antes disso, todos os projetos da PADR eram objeto de acompanhamento regular, tanto pela AED (nos casos em gestão indireta) como pela DG DEFIS da Comissão (nos casos em gestão direta). Esse acompanhamento assumiu a forma de controlos documentais e de controlos técnicos no local (incluindo análises dos elementos a produzir e outros documentos relacionados com a gestão das convenções de subvenção).

49 Uma vez que os três projetos de tecnologias disruptivas "*Challenging the future*", geridos diretamente pela Comissão, são financiados com subvenções de montante fixo (projetos SPINAR, PRIVILEGE e METAMASK), não existem requisitos de informação financeira enquanto estiverem em curso. Depois de cada um receber um pré-financiamento de 65%, uma prática corrente para os projetos civis de investigação da UE, não são elaborados relatórios intercalares para estes três projetos, que duram apenas dois anos. Não obstante, são constantemente comunicadas informações sobre a realização dos elementos a produzir pelos projetos conforme especificado nas respetivas convenções de subvenção. No final do projeto, o saldo remanescente será pago com base nos pacotes de trabalho/realizações efetivamente produzidas.

50 Globalmente, de acordo com os coordenadores dos projetos e os participantes nos mesmos, o acompanhamento dos projetos da PADR tem sido eficaz. As perguntas do inquérito do Tribunal sobre se o acompanhamento dos projetos pela AED ou pela Comissão Europeia tinha sido eficaz e útil tiveram respostas positivas de 94% de todos os coordenadores de projetos e 71% (15) dos participantes nos projetos que

²⁷ Relatórios de síntese técnica e relatórios intercalares de execução.

responderam. Porém, o Tribunal recebeu observações sobre a complexidade administrativa da participação em projetos de defesa da UE, especialmente de pequenas e médias empresas (ver ponto 38). 53% de todos os coordenadores de projetos e 48% (10) dos participantes nos projetos que expressaram uma opinião consideraram que a apresentação de uma proposta de projeto no âmbito da PADR era um processo complexo, ao passo que 12% e 10% (2), respetivamente, consideraram que não. Entre os exemplos apresentados contam-se a complexidade da organização de um consórcio e a documentação necessária.

51 Além disso, as reações dos coordenadores dos projetos e dos participantes nos mesmos sobre a qualidade das suas interações com a AED e com a Comissão foram globalmente positivas. Em especial, descreveram que o apoio prestado pelos responsáveis de projetos da AED a questões técnicas e de gestão era contínuo, ativo e útil.

52 Esta perceção positiva do apoio da AED decorre, sobretudo, da atribuição de um único responsável de projeto da AED a cada projeto durante toda a sua duração. O Tribunal constatou que, embora em alguns casos os responsáveis de projetos tivessem mudado, essa mudança não se devia à complexidade do projeto ou a razões financeiras, mas sim à rotação normal do pessoal na AED. Cada um dos três projetos da PADR geridos diretamente pela Comissão tinha igualmente um responsável de projeto específico com vasta experiência na gestão de projetos da UE. Os projetos, tanto na modalidade de gestão direta como indireta, beneficiaram de outro pessoal de apoio, como funcionários jurídicos e financeiros e assistentes.

Os requisitos de segurança complicaram a execução dos projetos

53 No inquérito, o Tribunal recebeu observações de 11 coordenadores de projetos e participantes nos mesmos, bem como de ministérios da defesa entrevistados, sobre os requisitos de segurança rigorosos, e por vezes mesmo considerados excessivos, baseados num procedimento em duas fases. Este procedimento envolve tanto a Autoridade de Segurança da Comissão²⁸ como a autoridade nacional de segurança à qual responde o beneficiário da convenção de subvenção, que é responsável por assegurar que o contratante sob a sua jurisdição cumpre as disposições de segurança aplicáveis à proteção das informações classificadas da UE. Todas as entidades que participam em projetos da PADR que envolvam a criação de informações classificadas

²⁸ Responsável por assegurar o cumprimento da [Decisão \(UE, Euratom\) 2015/444 da Comissão](#) relativa às regras de segurança aplicáveis à proteção das informações classificadas da UE.

ou o acesso às mesmas nas suas instalações devem assegurar a existência de uma "credenciação de segurança da empresa" válida ao nível adequado, sempre que as regras nacionais o exijam. Esta credenciação deve ser concedida pela autoridade nacional de segurança competente. Uma vez que, além disso, se aplicam também as exigências de "credenciação de segurança do pessoal" a todo o pessoal participante²⁹, estes pré-requisitos deram origem a atrasos nas convenções de subvenção (por vezes exigindo alterações que atrasaram os projetos) e provocaram dificuldades na execução, designadamente em termos de comunicação entre os membros do consórcio (ver também o ponto 67).

54 Em três projetos da PADR, os elementos a produzir foram reclassificados (foram desgraduados, passaram para um nível superior ou foram divididos em várias partes com diferentes níveis de classificação). Estas reclassificações basearam-se em pedidos bem fundamentados apresentados pelos coordenadores de projetos (através da AED) e foram sujeitas a uma avaliação exaustiva pela Comissão, em conformidade com as regras de segurança³⁰. Nos casos em que a classificação dos elementos a produzir foi desgraduada, simplificou a execução do projeto.

Em alguns convites à apresentação de propostas concorrenciais da PADR houve poucas respostas, concentradas em poucos Estados-Membros

55 As decisões da Comissão sobre o financiamento da PADR³¹ sublinham a incidência do programa no incentivo à cooperação entre todos os tipos de intervenientes na investigação e na tecnologia em todos os Estados-Membros. Os convites à apresentação de propostas da PADR devem ser concebidos de modo a atrair diferentes propostas concorrenciais apresentadas por consórcios, com participantes de todos os Estados-Membros e de todos os tipos de organizações, incluindo PME.

²⁹ No caso dos projetos da PADR, existiam 29 autoridades nacionais de segurança diferentes com as quais a Autoridade de Segurança da Comissão tinha de estabelecer contactos.

³⁰ Secretariado-Geral do Conselho, [Proteção das informações classificadas da UE \(ICUE\)](#), 6 de abril de 2022.

³¹ Ver a decisão da Comissão sobre o financiamento da PADR em 2017 ([C\(2017\) 2262](#)) [em inglês]; a decisão da Comissão sobre o financiamento da PADR em 2018 e o programa de trabalho para 2018 ([C\(2018\) 1383](#)) [em inglês]; a decisão da Comissão sobre o financiamento da PADR em 2019 e o programa de trabalho para 2019 ([C\(2019\) 1873](#)) [em inglês].

56 Assim, nesta secção o Tribunal analisa os tipos de entidades que participaram na PADR, tendo examinado se existiu:

- o ampla concorrência nos convites à apresentação de propostas da PADR;
- o um número adequado de entidades nos consórcios desta ação preparatória;
- o uma vasta origem geográfica dos coordenadores dos projetos da PADR e participantes nos mesmos, bem como dos peritos independentes.

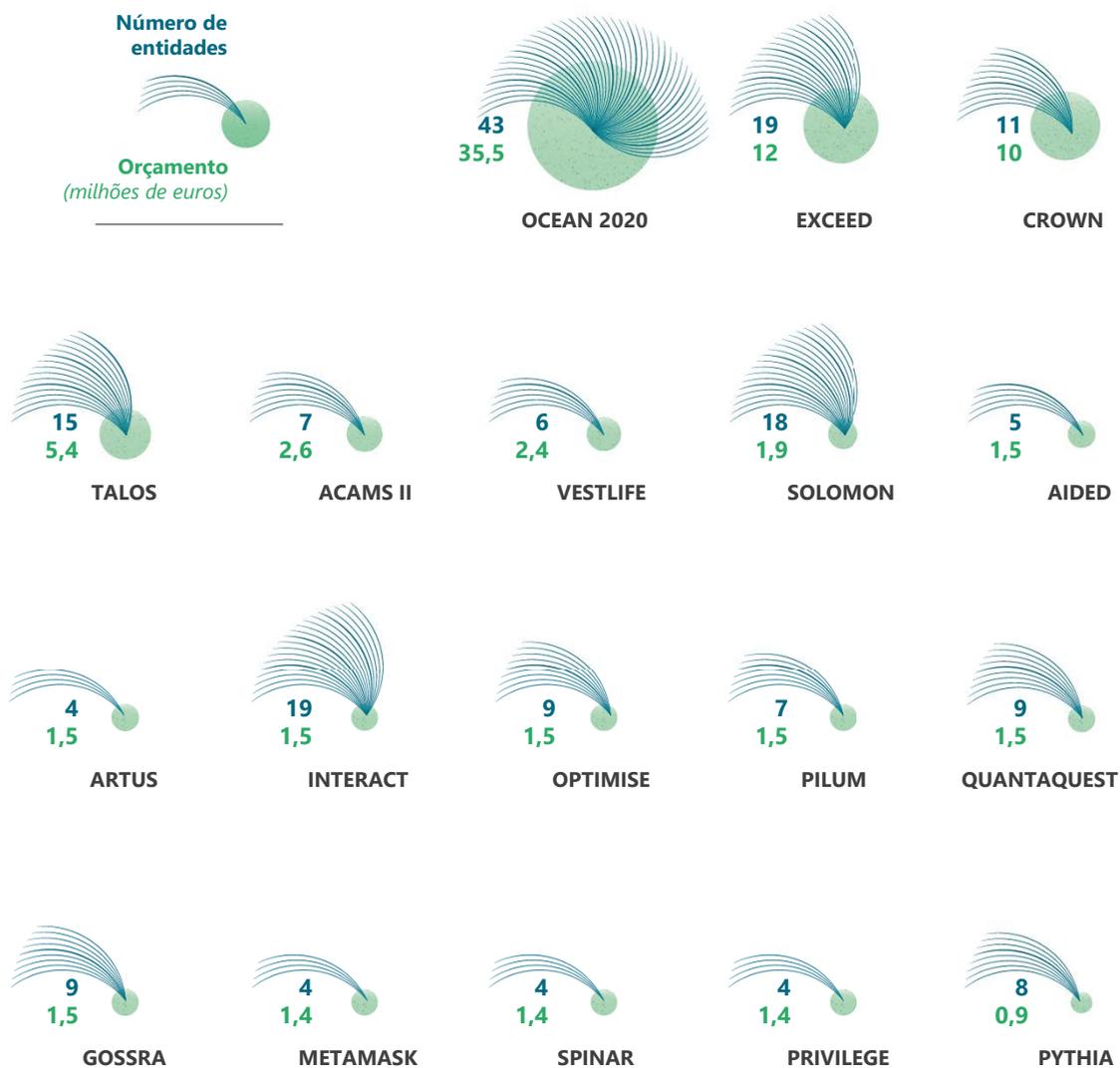
Poucas candidaturas em alguns convites à apresentação de propostas concorrenciais da PADR

57 Em alguns dos nove convites à apresentação de propostas da PADR, houve pouca concorrência, por vezes devido ao pequeno número de empresas na UE capazes de responder a um convite com a tecnologia necessária. Por exemplo, em dois convites à apresentação de propostas, apenas um consórcio se candidatou e em três outros convites houve três candidatos. Segundo a Comissão, a investigação no domínio da defesa implica uma "tensão" inerente entre o princípio da concorrência entre os projetos (como no caso do Horizonte 2020) e os temas prioritários selecionados pelos ministérios da defesa nacionais, que podem reduzir a concorrência. O nível de concorrência de um determinado convite depende igualmente da exatidão com que o texto do convite é redigido e da medida em que se refere a uma tecnologia específica.

Elevado número de entidades em alguns consórcios de projetos

58 Um consórcio com um elevado número de membros implicava uma maior necessidade de recursos para efeitos de coordenação. Por conseguinte, apenas as organizações de maior dimensão conseguiam ser coordenadoras de consórcios com muitas entidades participantes. O Tribunal observou que, em alguns consórcios, um membro era uma empresa de consultoria que dava assistência ao coordenador do projeto na gestão, administração e comunicação. Tanto os ministérios da defesa como os coordenadores de projetos informaram o Tribunal de que, em alguns projetos, o consórcio tinha um número elevado de membros porque estes esperavam que esse facto aumentasse as hipóteses de seleção das suas propostas de projetos. A [figura 5](#) apresenta uma comparação entre o número de entidades em cada consórcio de projeto (o número total é de cerca de 200 entidades) e o orçamento desse projeto. Os consórcios têm mais membros nos projetos com orçamento elevado, mas alguns projetos de valor inferior também têm consórcios com muitos membros.

Figura 5 – Os consórcios têm mais membros nos projetos com orçamento elevado do que na maioria dos projetos de valor inferior

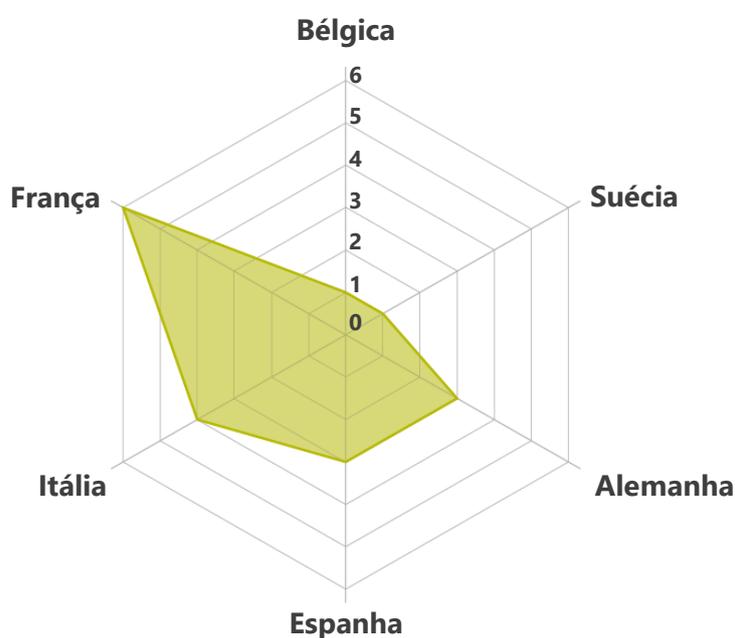


Fonte: TCE.

Os coordenadores de projetos, os participantes nos mesmos e os peritos independentes estavam concentrados nos Estados-Membros que possuem grandes indústrias de defesa

59 As estatísticas sobre o tema mostram que os coordenadores de projetos da PADR e os participantes nos mesmos estão concentrados em Estados-Membros com grandes indústrias de defesa, como a França, a Alemanha, a Itália, a Espanha e a Suécia³² (ver [figura 6](#) e [figura 7](#)).

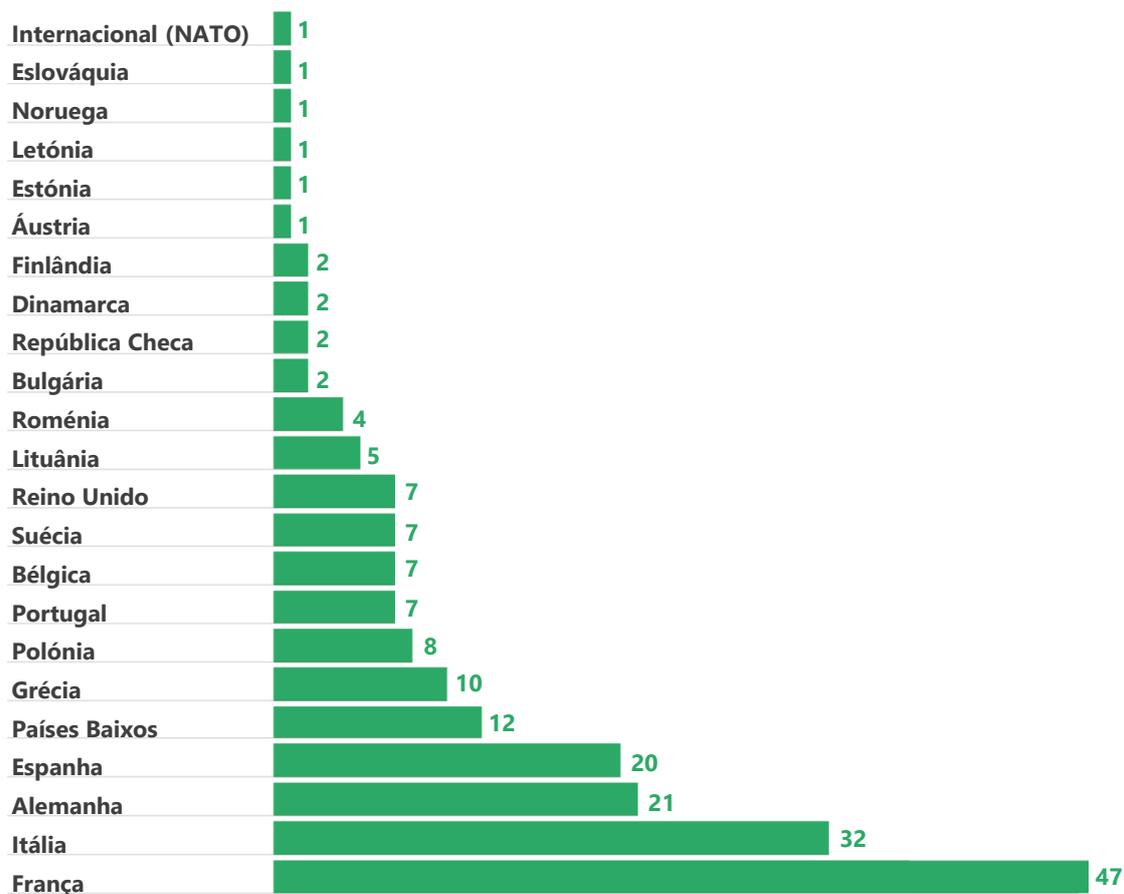
Figura 6 – Países de origem de todos os coordenadores de projetos da PADR



Fonte: TCE.

³² Para informações sobre os Estados-Membros da UE com as maiores indústrias de defesa, ver Roth, A., *The size and location of Europe's defence industry*, blog do Bruegel, 22 de junho de 2017.

Figura 7 – Países de origem dos participantes nos projetos da PADR



Fonte: TCE.

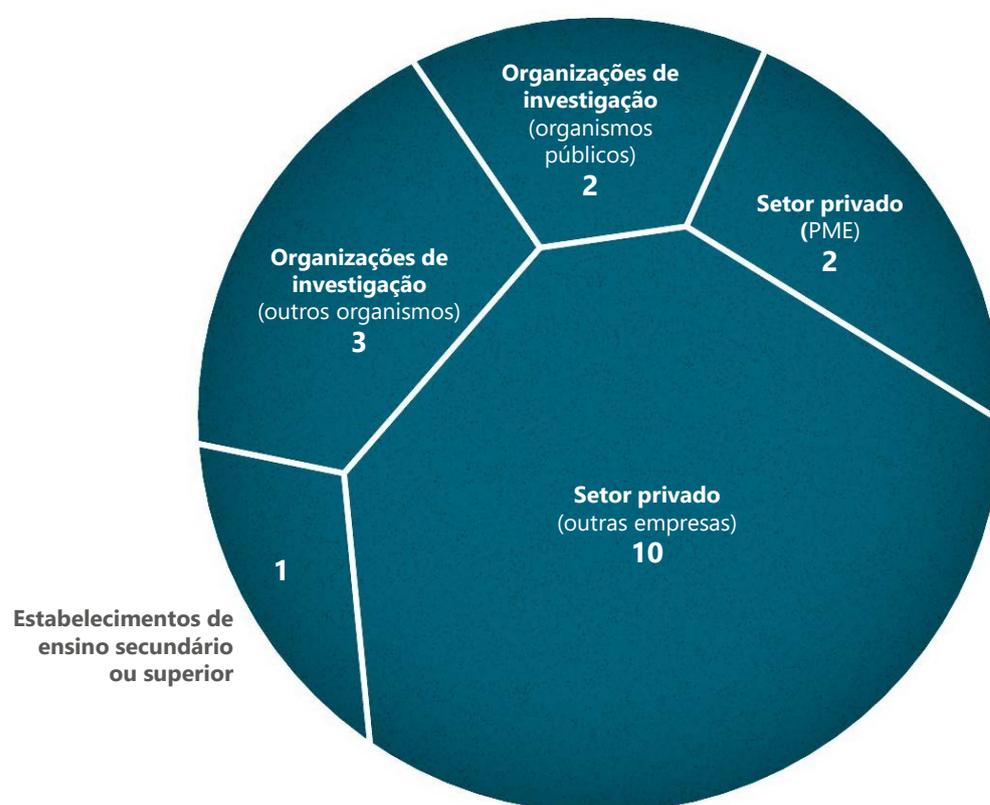
60 Os peritos independentes utilizados para o processo de avaliação e de concessão estão também concentrados nestes países. Mais de 50% dos peritos provêm de quatro Estados-Membros e mais de 85% provinham de nove Estados-Membros.

61 O Tribunal constatou que algumas empresas estavam envolvidas em vários projetos da PADR e que também se verificavam as mesmas combinações de empresas em vários projetos. As estatísticas mostram que 31 organizações representam quase metade dos participantes nos projetos (49,3%), enquanto oito organizações representam um quarto dos participantes. Alguns beneficiários podem ser considerados "peritos" em financiamento da UE, uma vez que participaram em muitos projetos da União³³ (ver também o ponto 39). Além disso, as pequenas e médias empresas independentes representam 20% de todos os participantes (ver [figura 8](#) e [figura 9](#), que indicam o número de coordenadores da PADR e de participantes por tipo

³³ A base de dados *Funding & tender opportunities* da UE permite pesquisar as organizações registadas.

de entidade). As respostas ao inquérito do Tribunal mostram que a grande maioria dos consórcios da PADR dava continuidade à cooperação entre entidades que já tinham trabalhado em conjunto antes deste programa. Mais de 82% de todos os coordenadores de projetos, e quase 86% (18) dos participantes nos projetos que responderam ao inquérito, já tinham trabalhado com membros do seu consórcio de projetos da PADR. De acordo com as entidades entrevistadas, a vantagem de trabalhar com parceiros conhecidos foi o facto de já estarem familiarizados com a sua forma de trabalhar e com as diferenças nos quadros jurídicos e financeiros entre os Estados-Membros em causa. Construir uma relação com um novo parceiro a partir do zero representa um encargo adicional para um projeto.

Figura 8 – Coordenadores de projetos da PADR por tipo de entidade



Fonte: TCE.

Figura 9 – Participantes na PADR por tipo de entidade



Fonte: TCE.

62 Dois Estados-Membros que não têm grandes indústrias de defesa comunicaram ao Tribunal que deveria ter sido feito mais, tanto ao nível nacional como da UE, para aumentar a participação de todos os Estados-Membros e evitar que a maioria do apoio se destinasse a um pequeno número de grandes empresas de defesa. O Tribunal recebeu opiniões semelhantes de empresas de menor dimensão.

63 Embora a cooperação transfronteiriça entre os operadores estabelecidos e os novos operadores no mercado (na sua maioria pequenas e médias empresas) fosse difícil em alguns casos, o Tribunal obteve também muitas reações positivas dos coordenadores dos projetos e dos participantes nos mesmos, bem como dos ministérios da defesa, sobre o nível geral de interesse na cooperação internacional em investigação no domínio da defesa. 94% de todos os coordenadores de projetos e 95% (20) dos participantes nos projetos que responderam ao inquérito indicaram que gostariam de participar em futuros convites à apresentação de propostas e projetos do FED.

Até à data, os projetos da PADR tiveram poucos resultados

64 No seu documento de enquadramento relativo à ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa, de novembro de 2016, a Comissão sublinhou que a PADR tem de produzir resultados visíveis e oportunos para a tomada de decisões, tendo em conta as despesas mais substanciais neste domínio no próximo quadro financeiro plurianual (2021-2027). Os projetos da PADR deveriam ter obtido resultados oportunos, significativos e úteis, bem como concretizações tangíveis, abrindo com êxito o caminho para o lançamento do FED, e deveria ter havido uma comunicação e divulgação adequadas dos resultados dos projetos.

65 Por conseguinte, nesta secção o Tribunal examina se:

- o os projetos concluídos obtiveram os resultados previstos dentro do prazo;
- o a Comissão e a AED criaram instrumentos pertinentes para divulgar os resultados dos projetos e incentivar a sua exploração.

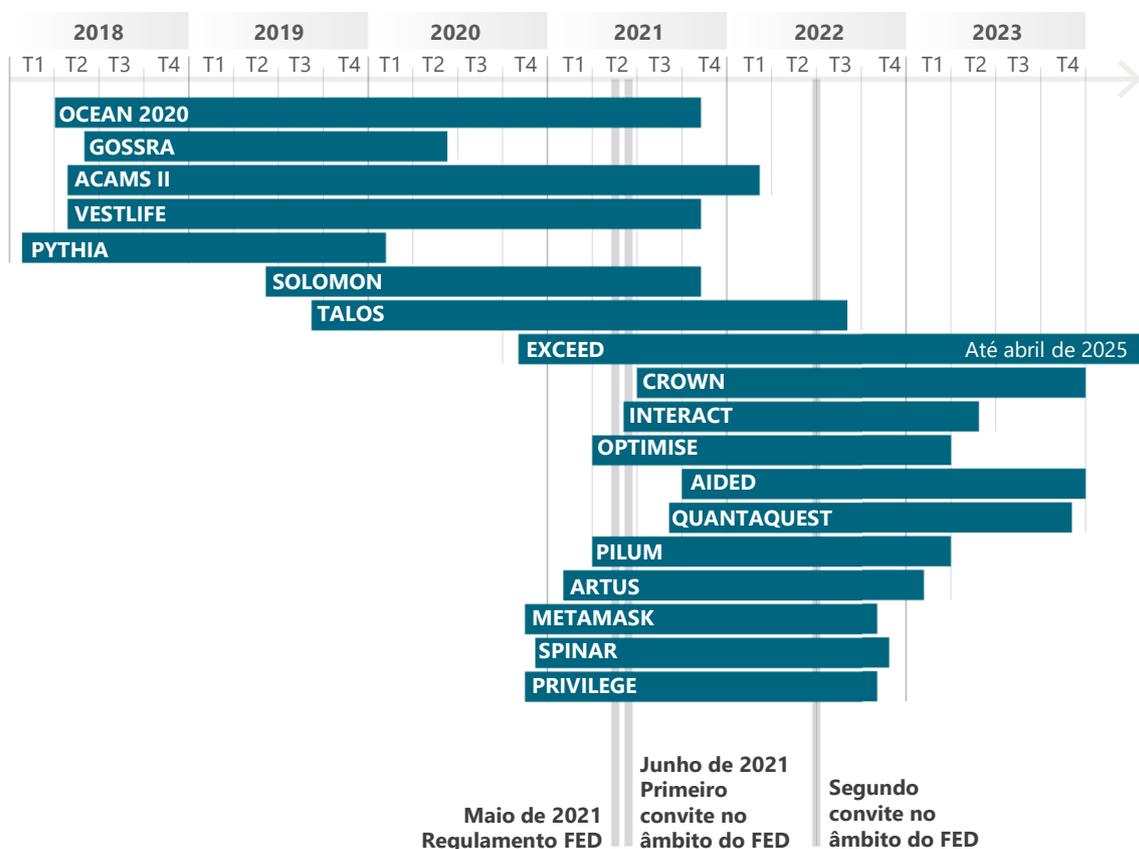
Poucos progressos dos projetos da PADR

66 Quando foi publicado o Regulamento FED, em maio de 2021, e lançados os primeiros convites à apresentação de propostas no âmbito do FED, relativos a 2021³⁴ e 2022³⁵, a maioria dos projetos da PADR ainda estava em curso (ver *figura 10*). Em junho de 2021, mais de metade dos projetos desta ação preparatória estava mesmo no início ou ainda não tinha começado, designadamente devido ao tempo decorrido até à assinatura da convenção de subvenção (ver *figura 4*). No final de 2022, estavam encerrados quatro dos 12 projetos analisados (ver *anexo V*). Com o "Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa" de novembro de 2016 (ver *anexo I*), que referia o lançamento de uma ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa em 2017, e a decisão política de lançar o FED em 2021, a Comissão pouco podia fazer a não ser lançar a PADR o mais rapidamente possível em 2017.

³⁴ Publicado em 30 de junho de 2021.

³⁵ Publicado em 10 de junho de 2022, com data de abertura de 21 de junho de 2022.

Figura 10 – Quando foram publicados os primeiros convites à apresentação de propostas do FED, em junho de 2021, a maioria dos projetos da PADR estava em curso



Fonte: TCE.

67 Registaram-se atrasos na execução dos projetos da PADR. No final de 2022, o prazo de 6 dos 12 projetos que o Tribunal analisou em pormenor tinha sido alargado, tendo um prazo sido prorrogado de janeiro de 2022 (segundo a primeira versão da convenção de subvenção) para abril de 2025. As principais razões para os atrasos foram:

- o tempo necessário para concluir o processo de "credenciação de segurança da empresa"³⁶, que era novo e complexo do ponto de vista administrativo, sobretudo para as empresas que estavam a entrar no setor da defesa e, em especial, para as pequenas e médias empresas (ver ponto 53). Esta autorização só é necessária para determinados níveis de classificação;

³⁶ Para mais informações, ver [Decisão \(UE, Euratom\) 2019/1963 da Comissão](#) que estabelece regras de execução relativas à segurança industrial no que respeita aos contratos públicos classificados.

- o no caso de algumas convenções de subvenção, houve também muitas versões diferentes do documento, com frequência devido a pedidos de informações adicionais;
- o a pandemia de COVID-19 deu origem a prorrogações dos projetos para permitir resolver a gestão mais complexa das reuniões ou as dificuldades de troca de informações classificadas da UE. algumas entidades participantes também passaram a fabricar equipamento de proteção individual.

68 Os montantes despendidos até ao final de 2021 mostram também os reduzidos progressos dos projetos da PADR: embora 71% do orçamento combinado de todos os projetos tivesse sido despendido até essa data, o pré-financiamento (pagamentos antecipados que não dependem dos progressos realizados) representava 45% destas despesas (ver [anexo VI](#)).

69 O documento de enquadramento de novembro de 2016 sublinhou a necessidade de se obterem resultados visíveis e oportunos da PADR. Porém, embora se tenham retirado muitos ensinamentos desta ação preparatória para o FED em termos de desenvolvimento dos programas de trabalho anuais e dos convites à apresentação de propostas, da avaliação das propostas e da concessão de subvenções, bem como (em certa medida) da execução dos projetos, falta esta dimensão dos resultados até à data.

70 Tendo em conta a natureza da investigação no domínio da defesa, nesta fase não é possível afirmar de que modo os resultados da maioria dos projetos da PADR poderão ser utilizados no futuro. O calendário fixado para a PADR não permitiu fornecer informações suficientes sobre os efeitos dos projetos financiados em tempo oportuno para servir de base ao lançamento do FED. No entanto, no final de 2022, estava prevista a continuação de quatro projetos da PADR através dos convites à apresentação de propostas do FED de 2021³⁷ e 2022³⁸.

³⁷ 2021: os projetos ACHILE ("*Augmented capability for high end soldiers*"), LODESTAR ("*Live operational data enhancement for situational awareness through augmented reality*") e ECOBALLIFE ("*Eco-designed ballistic systems for durable lightweight protections against current and new threats*") seguiram-se diretamente aos projetos GOSSRA e VESTLIFE da PADR, respetivamente.

³⁸ 2022: os convites à apresentação de propostas UWW-UTS ("*Underwater manned-unmanned teaming and swarms*") e DIS-AC ("*Innovative technologies for adaptive camouflage*") seguem-se diretamente aos projetos OCEAN 2020 e ACAMS II da PADR.

71 Quando o Regulamento FED foi adotado e o primeiro convite à apresentação de propostas do FED foi lançado, em junho de 2021, apenas dois projetos da PADR tinham sido encerrados. Contudo, um deles (PYTHIA, uma ação de coordenação e apoio para conceber uma metodologia de prospetiva tecnológica estratégica) foi encerrado sem ter atingido todos os seus objetivos, e alguns fundos deste projeto foram anulados. Os peritos externos estiveram envolvidos na avaliação da concretização dos elementos a produzir, das etapas intermédias e dos impactos do projeto, o que permitiu obter informações sobre os aspetos positivos e negativos do mesmo.

72 Alguns projetos encerrados produziram resultados positivos com potencial para o futuro, por exemplo:

- o projeto GOSSRA contribuiu para o desenvolvimento de uma norma da NATO³⁹. O consórcio manteve contactos regulares com o Grupo de Capacidades Terrestres⁴⁰ correspondente na NATO. O projeto resultou numa recomendação de norma da NATO (STANREC 4845⁴¹, publicada em maio de 2022) distribuída pela organização a todos os países membros, dando assim início ao processo de normalização da NATO. O tema da arquitetura aberta para sistemas de combate em que incidia o projeto GOSSRA prosseguirá no âmbito do FED (ver ponto 70);
- o projeto OCEAN 2020, através de ensaios de campo nos mares Mediterrâneo e Báltico, forneceu a prova de conceito para o Centro de Operações Marítimas (MOC);
- a marca comercial VESTLIFE abriu caminho a patentes italianas e neerlandesas da tecnologia de proteção desenvolvida.

73 Uma boa prática, observada em três projetos encerrados⁴² e que contribuiu para alcançar resultados positivos, foi a participação de "conselhos consultivos dos utilizadores finais" para assegurar que os projetos respondiam às necessidades dos

³⁹ Referência: Relatório Especial 2 (relatório especial final), *4.1 Standardisation of the GOSSRA Architecture at NATO*, julho de 2020.

⁴⁰ Sistema de combate de infantaria, subgrupo comando, controlo, comunicações, computadores e *intelligence*.

⁴¹ Entre os documentos de normalização da NATO, um STANREC é um documento não vinculativo que visa recomendar práticas úteis. É utilizado voluntariamente e não exige o compromisso das nações de aplicarem as normas que elenca.

⁴² GOSSRA, OCEAN 2020 e VESTLIFE.

eventuais clientes, ou seja, os ministérios da defesa. Estes conselhos incluíam painéis de militares e de representantes das indústrias utilizadoras finais.

74 Em alguns projetos bem-sucedidos, os utilizadores finais foram envolvidos através de ensaios de campo. Por exemplo, as arquiteturas de referência e alvo do OCEAN 2020 foram validadas em duas operações navais ao vivo. Estes ensaios no mar permitiram ao coordenador do projeto verificar se o OCEAN 2020 incidia sobre uma vasta gama de capacidades de interoperabilidade. O projeto VESTLIFE também envolveu 10 utilizadores militares.

75 Uma vez que poucos projetos da PADR foram encerrados, não se observaram ainda problemas concretos relacionados com os riscos associados aos direitos de propriedade intelectual. O Regulamento FED define as regras relativas à propriedade dos resultados das ações de investigação (artigo 20.º, n.º 1) e de desenvolvimento (artigo 23.º, n.º 1). Não obstante, tendo em conta que diferentes partes interessadas têm interpretações distintas do Regulamento FED, há margem para clarificar a questão dos direitos de propriedade intelectual com todas as partes interessadas do FED. O risco relacionado com esta questão foi suscitado pelos coordenadores dos projetos, pelos participantes nos mesmos e pelos ministérios da defesa.

76 O [anexo V](#) apresenta uma síntese dos resultados dos 12 projetos da PADR que o Tribunal analisou em pormenor.

Foram elaborados planos de comunicação dos projetos, mas a divulgação dos resultados não foi adequada para todas as partes interessadas

77 A maioria dos projetos tinha planos de comunicação. Por exemplo, nos últimos 16 meses do projeto, as informações sobre o OCEAN 2020, o maior projeto da PADR (em termos de orçamento e número de membros do consórcio), foram divulgadas através de quatro *webinars*, 25 apresentações do projeto e mais de 14 000 visitas ao sítio Web do projeto (uma média de 800 visitas por mês), bem como 193 publicações no Twitter (559 seguidores) e 57 no LinkedIn (585 seguidores).

78 Os três projetos da PADR na modalidade de gestão direta são classificados por serem confidenciais, pelo que a divulgação dos seus resultados ao público ou à comunidade científica foi limitada.

79 Houve alguma divulgação dos resultados através de "relatórios especiais", que visam permitir que os beneficiários forneçam informações às autoridades nacionais sobre a investigação realizada. Esta pode ser utilizada por todos os Estados-Membros da UE para os seguintes objetivos:

- o proporcionar uma compreensão do objetivo, do efeito e da possível aplicabilidade da investigação;
- o avaliar o trabalho realizado pelos beneficiários;
- o elaborar especificações para programas de investigação ou de contratação pública subsequentes, incentivando assim a aceitação da investigação patrocinada pela UE.

80 Os convites à apresentação de propostas da PADR de 2017, 2018 e 2019 incluíam um anexo com um modelo para os relatórios especiais⁴³. O anexo indicava que o conteúdo geral destes relatórios deveria ser especificado nos convites à apresentação de propostas. Indicava ainda que, devido à sensibilidade dos projetos de defesa, como princípio geral, os Estados-Membros devem assegurar que as informações só serão divulgadas nas administrações nacionais com base na necessidade das informações.

81 As autoridades dos Estados-Membros interessados podem solicitar o acesso aos relatórios especiais, desde que assegurem as condições referidas. No entanto, três dos cinco ministérios da defesa entrevistados informaram o Tribunal de que a obtenção de acesso a relatórios especiais era complicada e precisava de ser justificada, desencorajando assim uma maior divulgação dos resultados. Manifestaram igualmente reservas quanto à possibilidade de, na prática, utilizarem as informações contidas nestes relatórios para ajudar a decidir os investimentos em novos desenvolvimentos. Até ao final de setembro de 2022, a Comissão tinha recebido pedidos de cinco Estados-Membros relativamente a oito projetos da PADR.

82 As convenções de subvenção dos projetos da PADR incluem não só artigos relacionados com a comunicação e divulgação dos projetos, mas também com a exploração dos seus resultados. Devido a uma redação muito genérica dos artigos pertinentes das convenções de subvenção, os projetos de investigação da PADR no domínio da defesa não incluem, desde o início, um plano que especifique como os resultados da investigação serão tratados em fases posteriores, o que pode incluir

⁴³ Ver, por exemplo, Agência Europeia de Defesa, *Preparatory Action on Defence Research – 2019 Calls for proposals and General Annexes*, p. 48.

investigação e tecnologia adicionais, investigação e desenvolvimento, fabrico, contratação pública, etc. Contudo, o Tribunal constatou a continuação de quatro projetos da PADR através de projetos selecionados nos convites à apresentação de propostas do FED de 2021 e 2022 (ver ponto 70). A natureza dos projetos de investigação significa que nem todos conduzirão a resultados concretos e que é de esperar um certo número de projetos sem êxito.

Nem todos os ensinamentos retirados da PADR foram considerados e ainda falta uma estratégia a mais longo prazo para o FED

83 Segundo as decisões da Comissão sobre o financiamento da PADR⁴⁴, o programa deve melhorar a competitividade e a inovação da indústria europeia da defesa. Assim, os ensinamentos retirados da ação preparatória deveriam ter sido tidos em conta no Regulamento FED e no lançamento do fundo para este efeito. Os recursos humanos específicos da Comissão devem ser suficientes para permitir que o FED concretize os impactos e os objetivos pretendidos. Este Fundo deve também fazer parte de uma perspetiva mais ampla a longo prazo para as despesas da UE no domínio da defesa.

84 A este respeito, o Tribunal examinou se:

- o os programas de trabalho anuais eram pertinentes para as partes interessadas no domínio da defesa da UE;
- o a Comissão e a AED elaboraram e analisaram devidamente, em tempo útil, documentos sobre os ensinamentos retirados;
- o o Regulamento FED incluiu os ensinamentos retirados dos testes realizados no âmbito da PADR;
- o os processos testados com a PADR foram úteis para os primeiros convites à apresentação de propostas do FED;

⁴⁴ Ver a decisão da Comissão sobre o financiamento da PADR em 2017 (C(2017) 2262) [em inglês]; a decisão da Comissão sobre o financiamento da PADR em 2018 e o programa de trabalho para 2018 (C(2018) 1383) [em inglês]; a decisão da Comissão sobre o financiamento da PADR em 2019 e o programa de trabalho para 2019 (C(2019) 1873) [em inglês].

- o a Comissão afetou recursos suficientes, tanto em termos de efetivos como de competências e experiência adequadas para a execução do FED;
- o os procedimentos do FED incluem uma perspetiva sobre o que poderá ser alcançado no futuro em termos de desenvolvimento de capacidades.

Uma perspetiva plurianual tem vantagens para os programas de defesa da UE

85 Embora os programas de trabalho da PADR fossem anuais, os do Horizonte 2020 e do Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa eram bienais. O Parlamento Europeu prefere a anualidade no domínio da defesa para efeitos de controlo orçamental⁴⁵. Porém, as várias fontes contactadas pelo Tribunal durante o trabalho de auditoria (ministérios da defesa, coordenadores de projetos e participantes nos mesmos) salientaram a necessidade de um horizonte plurianual.

86 Com um horizonte de um ano, os possíveis candidatos e ministérios da defesa têm apenas uma visão de curto prazo dos temas de investigação e tecnologia financiados pela UE, o que não lhes permite definir as suas prioridades para um período mais longo a fim de se prepararem melhor, por exemplo evitando duplicações com as atividades de investigação nacionais. Um horizonte plurianual significa que as empresas suscetíveis de participar em projetos de investigação podem planear as suas atividades a mais longo prazo, melhorando a definição de objetivos e a gestão dos recursos humanos e físicos. Aumenta as possibilidades de encontrarem novos parceiros para os projetos e ajuda a diversificar os participantes nos programas da UE (ver ponto [61](#)).

Foram elaborados e revistos documentos sobre os ensinamentos retirados dos processos da PADR

87 A AED elaborou documentos sobre os ensinamentos retirados da PADR, que foram adotados pelo seu Comité Diretor e disponibilizados à Comissão. Esta analisou também os ensinamentos retirados e organizou uma reunião para os debater com os Estados-Membros, a AED e o Serviço Europeu para a Ação Externa em 26 de novembro de 2020 (ver [caixa 4](#)).

⁴⁵ Fiott, D., *The Scrutiny of the European Defence Fund by the European Parliament and national parliaments*, Parlamento Europeu, 2019.

Caixa 4

Documentos sobre os ensinamentos retirados da PADR elaborados pela AED e pela Comissão

Os ensinamentos retirados incidiam sobre os processos e diziam respeito, por exemplo:

- aos tipos de convites à apresentação de propostas e métodos de avaliação das mesmas;
- à utilização de mecanismos de definição de prioridades na elaboração dos programas;
- a evitar a duplicação de estruturas;
- à harmonização dos requisitos e das descrições dos temas;
- à utilização do mesmo conjunto de ferramentas para acompanhar as subvenções de todos os projetos;
- à definição dos beneficiários e aos direitos de propriedade intelectual;
- aos níveis de classificação de segurança dos elementos a produzir pelos projetos ou aos níveis de credenciação de segurança do pessoal dos peritos envolvidos na avaliação das propostas;
- à exploração eficiente dos resultados gerados pelos projetos da PADR.

88 O comité *As-if* do programa da PADR permitiu à Comissão aprender a trabalhar com os comités de programa no setor da defesa. Além disso, a PADR sublinhou a necessidade de haver instrumentos específicos para darem uma visão harmonizada das prioridades da UE em matéria de investigação no domínio da defesa, a fim de satisfazer as necessidades em termos de capacidades a longo prazo acordadas pelos Estados-Membros. A agenda de investigação estratégica abrangente (ver ponto **34**) e os seus **pilares tecnológicos** assinalam objetivos comuns de investigação no domínio da defesa.

89 De acordo com a Comissão, os instrumentos desenvolvidos para definir prioridades em matéria de capacidades durante a execução da PADR (o Plano de Desenvolvimento de Capacidades que indica as prioridades nesta matéria, a análise anual coordenada da defesa que assinala as oportunidades de cooperação, a cooperação estruturada permanente no domínio intergovernamental; ver ponto **34** e

caixa 3) foram utilizados como base para o programa de trabalho anual do FED⁴⁶ e para detetar sinergias e complementaridades com outros programas da UE. Com efeito, estão agora disponíveis uma grande variedade de instrumentos para a defesa da UE, mas que ainda não estão coordenados⁴⁷.

90 Os cinco ministérios da defesa que o Tribunal entrevistou comunicaram que estes instrumentos foram pouco utilizados nos primeiros programas de trabalho do FED. Reconhecem os conhecimentos especializados da AED sobre as necessidades em termos de capacidades em investigação e tecnologia e estavam interessados em tomar em consideração os grupos de tecnologias de capacidades (ver ponto **26**) e a agenda de investigação estratégica abrangente⁴⁸ nos futuros programas de trabalho do FED. A função da AED no comité do programa inclui elaborar uma análise aprofundada sobre o cumprimento dos instrumentos da Política Comum de Segurança e Defesa mencionados e transmiti-la ao comité do programa.

Alguns ensinamentos retirados foram considerados no Regulamento FED, mas não todos

91 Existem diferenças entre as disposições previstas no Regulamento FED e as que foram testadas com a PADR. Algumas resultam dos ensinamentos retirados da PADR, mas outras não (ver **anexo VII**).

92 Um aspeto importante que não se alterou em comparação com a PADR é o facto de o FED continuar a ser executado através de programas de trabalho anuais⁴⁹ (ver pontos **30 a 31** e **85 a 86**). No entanto, em 25 de maio de 2022, a Comissão publicou uma "**perspetiva plurianual indicativa**" para o FED, que inclui um planeamento indicativo de cada categoria de ação para o período de 2021-2027⁵⁰.

⁴⁶ Comissão Europeia, *EDF Info Day 2021 presentation*, 20 de setembro de 2021.

⁴⁷ Agência Europeia de Defesa, *Ensuring coherence among EU defence tools*, 25 de outubro de 2019.

⁴⁸ Agência Europeia de Defesa, *OSRA – Overarching Strategic Research Agenda and CapTech SRAs Harmonisation*, 16 de janeiro de 2018.

⁴⁹ Ver artigo 24.º, n.º 1, do Regulamento FED.

⁵⁰ *Idem*.

Os processos testados com a PADR foram úteis para os primeiros convites à apresentação de propostas do FED

93 Os convites à apresentação de propostas do FED de 2021 e 2022 tiveram em conta a experiência adquirida com os diferentes processos testados na PADR, por exemplo:

- o incluindo concursos abertos, cujo potencial foi objeto de opiniões positivas de todos os ministérios da defesa consultados pelo Tribunal;
- o não incluindo convites à apresentação de propostas sobre "prospetiva", que não produziram todos os elementos previstos no âmbito da PADR;
- o introduzindo a [rede de pontos focais do FED](#), que tem potencial para aumentar a participação das pequenas e médias empresas em comparação com a PADR;
- o incluindo convites à apresentação de propostas quer com reembolsos de custos, quer com montantes fixos;
- o não incluindo avaliações em duas fases, uma vez que este método utiliza muitos recursos, em especial para uma nova DG que ainda está a constituir os seus recursos, como é o caso da DG DEFIS;
- o aplicando diferentes ponderações aos critérios de avaliação.

94 Nos dois primeiros convites do FED, em 2021 e 2022, a Comissão teve igualmente em conta os ensinamentos retirados dos convites à apresentação de propostas do Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa. Por exemplo, os convites do FED têm em conta alguns dos critérios de avaliação das propostas e de concessão do programa e incluem convites específicos e um bónus para a participação das pequenas e médias empresas.

95 Por outro lado, apesar das opiniões positivas dos cinco ministérios da defesa que o Tribunal entrevistou e de todos os coordenadores de projetos sobre a gestão indireta no âmbito da PADR, esta modalidade foi a exceção e não a regra nos convites à apresentação de propostas do FED de 2021. Este aspeto está estabelecido no Regulamento FED, que permite uma derrogação para a modalidade de gestão indireta. A DG DEFIS tenciona executar quatro projetos do convite do FED de 2021 em gestão indireta: dois seriam executados pela OCCAR e dois pela AED. Além disso, mesmo nos casos em que é utilizada a gestão indireta no âmbito do FED, esta não é tão abrangente como era na PADR, em que as tarefas delegadas na AED incluíam a publicação dos convites à apresentação de propostas, a avaliação destas e a tomada

de decisões de concessão. A utilização da gestão indireta, por exemplo pela AED e pela OCCAR, que já foi testada, poderia aliviar os condicionalismos de recursos enfrentados pela DG DEFIS.

96 Outros ensinamentos retirados da PADR não deram origem a alterações para o lançamento do FED. A título de exemplo:

- o os convites à apresentação de propostas do FED de 2021 não estiveram abertos durante mais tempo do que os da PADR, ao contrário dos de 2022, que estiveram abertos até no período de verão, pelo que este obstáculo à entrada de organizações de menor dimensão se manteve no primeiro convite do FED;
- o o tempo relativamente longo que demorou a avaliar as propostas e a conceder as subvenções no âmbito do FED não é inferior ao da PADR;
- o a dificuldade em contratar peritos independentes continua tão grave para o FED como era no âmbito dos seus programas precursores, podendo até considerar-se que é pior, uma vez que tem uma escala consideravelmente maior do que esses programas (ver ponto [41](#)).

97 Uma vez que a execução dos primeiros projetos do FED teve início em janeiro de 2023, só estarão disponíveis e poderão ser utilizados os ensinamentos retirados a partir dos resultados de um pequeno número de projetos da PADR. Nos convites à apresentação de propostas do FED de 2021 e 2022, a Comissão também utilizou diferentes processos que não foram testados anteriormente com a PADR. Por exemplo, recorre a subvenções de montante fixo em concursos abertos (entre outros), ou em convites à apresentação de propostas que exijam pelo menos duas entidades de apenas dois Estados-Membros.

A reduzida disponibilidade de recursos humanos na Comissão coloca riscos para o FED

98 Embora a AED e a DG DEFIS não dispusessem de um sistema para acompanhar o tempo real despendido pelo seu pessoal em projetos da PADR, a ação preparatória permitiu à Comissão ter uma melhor ideia dos recursos necessários para gerir o FED. A DG DEFIS observou que o número de efetivos necessários para gerir projetos de defesa é superior ao de outros projetos, em especial devido a questões de segurança. Com base na sua experiência com a PADR e o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa, a DG DEFIS analisou as suas necessidades de pessoal para executar o Fundo Europeu de Defesa no período de 2021-2027. A análise revelou que seriam necessários 55 membros do pessoal para executar o FED em 2021, um

número que aumentaria até 139 em 2027. Os principais fatores determinantes da estimativa das necessidades de pessoal para o FED foram o número previsto de propostas por ano, que afeta o número de efetivos necessários para a fase de avaliação, e a carteira anual de projetos em curso, que afeta o número de efetivos necessários para a gestão dos projetos.

99 No início de 2022, a DG DEFIS tinha 18 lugares vagos de 2021, nas unidades que gerem o FED. Ao longo de 2022, a situação em termos de pessoal melhorou e a taxa de lugares vagos diminuiu: em 1 de outubro de 2022, tinham sido preenchidos 67 lugares nestas unidades, tendo o número de lugares vagos diminuído para cinco.

100 Dado o aumento significativo previsto do número de propostas a avaliar e de projetos a gerir, a DG DEFIS esforça-se por simplificar os seus procedimentos. Por exemplo, no final de 2022, geria cerca de 60 projetos. Este número duplicou no início de 2023 e os projetos relativos ao convite à apresentação de propostas do FED de 2021 devem ser geridos adicionalmente. Porém, continua a enfrentar pressões e desafios consideráveis em termos de recursos humanos. A disponibilidade de pessoal qualificado e com a experiência adequada foi assinalada como um dos fatores de risco da DG. Além disso, há várias tarefas que os seus muitos peritos nacionais destacados não podem desempenhar por razões de segurança, tais como a função de responsável de projeto. No final de outubro de 2022, quase metade do pessoal da Direção A da DG DEFIS era composto por peritos nacionais destacados. A cada projeto está atribuído um membro do pessoal estatutário e um perito nacional destacado. Estes últimos estão principalmente envolvidos na programação e elaboração dos textos dos convites à apresentação de propostas, mas também prestam assistência aos responsáveis de projetos através do acompanhamento da execução técnica dos projetos.

101 A Comissão sabe que está sob um controlo muito apertado no que respeita ao lançamento do FED. Quaisquer dificuldades na gestão eficiente do FED devido à falta de recursos humanos qualificados representam, por conseguinte, um risco para a Comissão. Na sua análise das necessidades de pessoal para executar o FED no período de 2021-2027, a DG DEFIS sublinhou o risco de falta de capacidade para avaliar devidamente as propostas e gerir bem os projetos se não obtiver os lugares de que necessita.

O Tratado limita a ação da UE em matéria de defesa; uma estratégia a longo prazo pode ser benéfica para o FED

102 Como salientado no documento de análise do Tribunal sobre a defesa europeia⁵¹, o [Tratado da União Europeia](#) limita a utilização do orçamento da UE no domínio da defesa, não podendo nomeadamente financiar "despesas decorrentes de operações que tenham implicações no domínio militar ou da defesa"⁵². Além disso, os Estados-Membros colocam capacidades civis e militares à disposição da UE para efeitos da aplicação da Política Comum de Segurança e Defesa, mas a União não pode possuir meios militares. O Tratado limita explicitamente o âmbito de aplicação da política a "missões no exterior". Por conseguinte, em termos operacionais, esta centra-se em crises e conflitos externos e não na defesa territorial da União, que é da responsabilidade dos Estados-Membros juntamente com a NATO.

103 Uma vez que a Política Comum de Segurança e Defesa é um instrumento de gestão de crises, que não se destina a ser uma política coletiva de defesa europeia, não constitui uma base abrangente sobre a qual estabelecer o avanço tecnológico da UE em matéria de defesa. Em diferentes Estados-Membros, existem análises e posições distintas sobre questões fundamentais, como a importância relativa das ameaças à segurança. Assim, o orçamento da UE tem restrições no tratamento das questões de defesa, o que complica a situação relativamente às capacidades e necessidades de defesa comuns.

104 O FED é um novo e importante programa da UE para o financiamento de projetos cooperativos de investigação e desenvolvimento no domínio da defesa, mas não abrange a utilização futura das capacidades desenvolvidas no âmbito do programa. Em geral, os projetos de investigação no domínio da defesa são de longo prazo, com uma duração que pode chegar aos 20 anos ou mais para as principais capacidades, antes de se poderem utilizar pelos ministérios da defesa. Desconhece-se, nesta fase, a forma como os projetos do FED do atual quadro financeiro plurianual poderão ter continuidade nos próximos quadros financeiros plurianuais. Por exemplo, alguns projetos da PADR do quadro financeiro plurianual de 2014-2020 foram prosseguidos no período de 2021-2027 com projetos do FED no âmbito dos convites à apresentação de propostas de 2021 e 2022 (ver ponto [70](#)).

⁵¹ Ver [documento de análise 09/2019, Defesa Europeia](#), pontos 11 a 18.

⁵² Ver artigo 41.º, n.º 2, do [Tratado da União Europeia](#).

105 As capacidades a desenvolver no âmbito do FED ainda estão longe de ser utilizadas pelos militares, uma vez que a execução dos primeiros projetos do Fundo teve início recentemente, em janeiro de 2023. A investigação e tecnologia representa apenas uma fração do custo total e do calendário de qualquer programa de armamento ao longo do seu ciclo de vida⁵³.

106 A UE ainda não tem uma estratégia a mais longo prazo para a defesa, cuja existência é essencial para o futuro do FED. A Comissão ainda não deu uma resposta suficiente a algumas questões fundamentais para que os projetos no âmbito do Fundo tenham o impacto pretendido. Até à data, não determinou antecipadamente a incidência dos projetos do FED, por exemplo:

- o em que medida o Fundo deve apoiar um pequeno número de grandes projetos potencialmente competitivos ao nível mundial, em vez de um maior número de projetos de menor dimensão com mais beneficiários;
- o como serão organizadas as capacidades industriais em matéria de defesa desenvolvidas pelos projetos;
- o se os ministérios da defesa têm o interesse e o compromisso necessários em adquiri-las.

107 A Bússola Estratégica⁵⁴, publicada pelo Conselho em março de 2022, salientou a necessidade de continuar a incentivar a aquisição conjunta de capacidades de defesa que sejam desenvolvidas de forma colaborativa na UE. Um dos incentivos propostos é a isenção de IVA para projetos em colaboração⁵⁵.

⁵³ Ver, por exemplo, Mauro, F., Simon, E., Xavier, A., *Review of the Preparatory Action on Defence Research (PADR) and European Defence Industrial Development Programme (EDIDP): lessons for the implementation of the European Defence Fund (EDF)*, Parlamento Europeu, 2021, figura 15, p. 21.

⁵⁴ Conselho da União Europeia, "Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa", p. 33.

⁵⁵ Comunicação conjunta da Comissão sobre a análise dos défices de investimento na defesa e rumo a seguir, JOIN(2022) 24.

Conclusões e recomendações

108 Globalmente, o Tribunal conclui que, embora tenham sido retirados alguns ensinamentos, o valor da ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa (PADR) enquanto banco de ensaio para aumentar as despesas da UE no domínio da defesa foi reduzido devido às limitações de tempo e aos poucos resultados. Quando foi publicado o Regulamento FED, em maio de 2021, e lançados os primeiros convites à apresentação de propostas no âmbito do FED, relativos a 2021 e 2022, a maioria dos projetos da PADR ainda estava em curso. Os resultados dos projetos concluídos não ficaram disponíveis a tempo de servirem de base ao lançamento do FED. No entanto, a PADR foi útil para permitir à Comissão testar diferentes procedimentos de trabalho para as despesas da UE em relação à investigação futura no domínio da defesa.

109 A PADR foi executada através de convites à apresentação de propostas concorrenciais anuais, com base em programas de trabalho anuais. Os ministérios da defesa, os coordenadores dos projetos da PADR e os participantes nos mesmos salientaram a necessidade de existir uma perspetiva plurianual. Com um horizonte de um ano, os possíveis candidatos e ministérios da defesa têm apenas uma visão de curto prazo dos temas de investigação e tecnologia financiados pela UE, o que não lhes permite definir as suas prioridades para um período mais longo, a fim de se prepararem melhor. A Comissão publicou uma "perspetiva plurianual" indicativa para o FED, relativa ao período de 2021-2027, que será revista anualmente (pontos [22 a 28](#) e [85 a 86](#)).

Recomendação 1 – Utilizar um horizonte superior a um ano para os programas de trabalho do FED

No âmbito da avaliação intercalar do Regulamento FED, a fim de permitir que as partes interessadas planeiem melhor a sua participação no FED, a Comissão deve avaliar se é oportuno propor um horizonte superior a um ano para os programas de trabalho deste Fundo e, designadamente:

- a) introduzir uma perspetiva de curto prazo para o FED, com programas de trabalho bienais;
- b) utilizar uma "perspetiva plurianual" vinculativa que estabeleça planos para cada categoria de ação a abranger durante o resto do atual quadro financeiro plurianual.

Prazo de execução: 2025

110 Quando foram estabelecidos os primeiros programas de trabalho anuais da PADR, o único instrumento disponível para analisar e definir prioridades em matéria de capacidades de defesa da UE era a versão de 2014 do Plano de Desenvolvimento de Capacidades. O Tribunal constatou que mais de dois terços dos temas da PADR e dos projetos selecionados diziam respeito às prioridades em matéria de capacidades assinaladas no plano. Estão atualmente disponíveis muitos outros instrumentos e iniciativas de planeamento para a defesa da UE (a agenda de investigação estratégica abrangente, a análise anual coordenada da defesa e a cooperação estruturada permanente), mas que ainda não estão coordenados. Os ministérios da defesa que o Tribunal entrevistou comunicaram que estes instrumentos foram pouco utilizados nos primeiros programas de trabalho do FED (pontos [29 a 34](#) e [89 a 90](#)).

Recomendação 2 – Sequenciar de forma coerente os instrumentos de planeamento e cooperação da defesa da UE existentes e avaliar como continuar a desenvolver o planeamento do financiamento da União no domínio da defesa

Para que o FED possa ter o impacto pretendido, a Comissão deve colaborar com a Agência Europeia de Defesa, o Serviço Europeu para a Ação Externa e os Estados-Membros, a fim de:

- a) utilizar os instrumentos de planeamento e cooperação da defesa da UE de forma coerente, como contributo para elaborar melhor os programas de trabalho;
- b) avaliar como continuar a desenvolver o processo de planeamento referente ao financiamento da defesa da UE.

Prazo de execução: 2026

111 Os convites à apresentação de propostas da PADR permitiram à Comissão alcançar um dos seus objetivos, que era testar diferentes tipos de processos, por exemplo, concursos com um tema específico em comparação com concursos abertos; reembolso de custos em comparação com a utilização de montantes fixos; e, no caso do concurso aberto, avaliação numa fase em comparação com a avaliação em duas fases. Os diferentes processos testados para a PADR revelaram-se úteis para os primeiros convites anuais do FED, em 2021 e 2022 (por exemplo, permitindo incluir concursos abertos ou específicos para pequenas e médias empresas). Contudo, nem todos os ensinamentos retirados foram considerados no FED (pontos [37 a 39](#) e [93 a 97](#)).

112 Em alguns convites à apresentação de propostas concorrenciais da PADR, houve poucas respostas, por vezes devido ao pequeno número de empresas da UE capazes de responder a um convite com a tecnologia necessária. Os coordenadores dos projetos e os participantes nos mesmos estão concentrados nos Estados-Membros que possuem grandes indústrias de defesa. Os peritos independentes utilizados para o processo de avaliação e de concessão estão também concentrados nestes países. O Tribunal observou que as mesmas combinações de empresas ocorreram em vários projetos. A grande maioria dos consórcios da PADR dava continuidade à cooperação entre entidades que já tinham trabalhado em conjunto antes deste programa (pontos [37 a 39](#) e [57 a 63](#)).

113 Os requisitos de segurança foram por vezes considerados excessivos e deram origem a atrasos no processo das convenções de subvenção, sobretudo devido ao tempo necessário para obter a credenciação de segurança da empresa e, por vezes, a do pessoal, além de causarem dificuldades na execução dos projetos, afetando a comunicação entre os membros do consórcio. O recrutamento de peritos independentes para a avaliação dos projetos foi também um processo difícil, uma vez que havia poucos peritos disponíveis no mercado e estes tinham de dispor de uma credenciação de segurança do pessoal emitida pelas respetivas autoridades nacionais (pontos 40 a 42, 53 a 54 e 67).

114 O tempo total decorrido entre o lançamento dos convites à apresentação de propostas e a assinatura das convenções de subvenção (ou seja, antes de poderem começar os trabalhos relativos aos projetos propriamente ditos) variou significativamente, com uma média ligeiramente superior a um ano e meio. As partes interessadas da PADR, em especial os coordenadores de projetos entrevistados, consideraram que o período compreendido entre o lançamento dos convites e a assinatura das convenções de subvenção era demasiado longo (pontos 43 a 45).

Recomendação 3 – Rever os processos para facilitar mais a participação no FED

A Comissão deve rever os processos para facilitar o acesso aos convites à apresentação de propostas e simplificar a execução destes, e em especial:

- a) deve promover e apoiar os Estados-Membros na organização de atividades adicionais, a fim de facilitar a diversificação da participação no FED;
- b) em comparação com a PADR, deve reduzir o tempo decorrido desde o encerramento dos convites à apresentação de propostas do FED até à assinatura da convenção de subvenção;
- c) em consulta com os Estados-Membros, nos casos em que se aplicam as regras de segurança da Comissão, deve prestar mais assistência e partilhar boas práticas em matéria de credenciação de segurança da empresa, credenciação de segurança do pessoal e tratamento de informações classificadas, com vista a reduzir, tanto quanto possível, os encargos para os participantes nos projetos.

Prazo de execução: 2024

115 Existiu um acompanhamento regular de todos os projetos da PADR tanto pela Agência Europeia de Defesa, no caso da modalidade de gestão indireta, como pela Direção-Geral da Indústria da Defesa e do Espaço, no caso da modalidade de gestão direta (pontos [46](#) a [52](#)).

116 Dado o aumento significativo previsto do número de propostas a avaliar e de projetos a gerir, a DG DEFIS esforça-se por simplificar os seus procedimentos. Porém, continua a enfrentar pressões e desafios consideráveis em termos de recursos humanos. A disponibilidade de pessoal qualificado foi assinalada como um dos fatores de risco desta Direção-Geral. O Tribunal obteve opiniões positivas dos ministérios da defesa, dos coordenadores de projetos da PADR e dos participantes nos projetos sobre a modalidade de gestão indireta, que exige menos pessoal da Comissão. Este tipo de gestão, que é a exceção e não a regra no Regulamento FED, não é tão amplamente utilizada como foi na PADR (pontos [51](#) a [52](#), [95](#) e [98](#) a [101](#)).

Recomendação 4 – Avaliar a utilização mais vasta da modalidade de gestão indireta como opção para os projetos do FED

A Comissão deve avaliar se é oportuno e viável utilizar mais a modalidade de gestão indireta nos projetos do FED, por exemplo no caso de os riscos associados à pouca disponibilidade de recursos adequados na Comissão se concretizarem ou devido à natureza do projeto.

Prazo de execução: 2024

117 A Agência Europeia de Defesa elaborou documentos sobre os ensinamentos retirados da PADR, que foram adotados pelo seu Comité Diretor e disponibilizados à Comissão. Esta analisou igualmente estes ensinamentos e partilhou-os com os Estados-Membros, a Agência Europeia de Defesa e o Serviço Europeu para a Ação Externa. Os ensinamentos retirados centraram-se nos processos (pontos [73](#) e [87](#)).

118 O Tratado da União Europeia limita a utilização do orçamento da UE no domínio da defesa. A ação da União neste domínio limita-se à Política Comum de Segurança e Defesa, um instrumento de gestão de crises externas que não se destina a ser uma política coletiva de defesa europeia e não inclui, por exemplo, uma definição comum de ameaças. Esta restrição complica o planeamento a longo prazo das despesas da UE no domínio da defesa (pontos [102](#) a [103](#)).

119 A União carece ainda de uma estratégia a mais longo prazo para o FED, cuja existência é essencial para o futuro do Fundo. A Comissão ainda não deu uma resposta suficiente a algumas questões estratégicas para que os projetos no âmbito do FED tenham o impacto pretendido (pontos [102](#) a [107](#)).

Recomendação 5 – Conceber uma estratégia a longo prazo para o FED, a fim de aumentar a presença da tecnologia desenvolvida no setor da defesa da UE

Durante a avaliação intercalar, em colaboração com os Estados-Membros e partindo da perspetiva plurianual do FED, a Comissão deve elaborar uma estratégia a mais longo prazo para o FED. Esta estratégia deve:

- a) visar assegurar que as capacidades desenvolvidas com os fundos da UE satisfazem as necessidades das forças armadas dos Estados da Europa, reforçando simultaneamente a base tecnológica e industrial da União. Deve dar resposta a questões como se o FED deve ou não concentrar-se num menor número de grandes projetos;
- b) incluir componentes interligadas com diferentes calendários (programas de trabalho bienais e uma estratégia que abranja cada quadro financeiro plurianual juntamente com uma estratégia a mais longo prazo, atualizada regularmente de modo a refletir a evolução das ameaças à segurança);
- c) realizar avaliações regulares, com indicadores mensuráveis, que conduzam a correções das prioridades dos programas de trabalho anuais se as metas não forem cumpridas.

Prazo de execução: 2026

O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Bettina Jakobsen, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 28 de fevereiro de 2023.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Anexos

Anexo I – Panorâmica das principais etapas e documentos do desenvolvimento do FED

O quê?	Quem?	Quando?
Tratado da União Europeia, artigos 42.º a 46.º – Disposições relativas à Política Comum de Segurança e Defesa		26 de outubro de 2012
Debate temático sobre defesa	Conselho Europeu	19 e 20 de dezembro de 2013
Relatório <i>European Defence Research – The case for an EU-funded defence R&T programme</i>	Instituto de Estudos de Segurança da União Europeia	fevereiro de 2016
<i>Call for proposals – For the Pilot Project on defence research</i>	Agência Europeia de Defesa	13 de maio de 2016
<i>Visão partilhada, ação comum – Uma Europa mais forte: estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia</i>	Serviço Europeu para a Ação Externa	junho de 2016
Discurso sobre o Estado da União, "Por uma Europa melhor: uma Europa que proteja, defenda e dê maior intervenção"	Presidente da Comissão, Jean-Claude Juncker	setembro de 2016
Assinatura da convenção de subvenção do projeto-piloto [em inglês]	Comissão Europeia e Agência Europeia de Defesa	28 de outubro de 2016
"Plano de Ação Europeu no Domínio da Defesa", incluindo a referência ao lançamento de uma ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa em 2017	Comissão Europeia	30 de novembro de 2016
Documento de enquadramento da PADR	Comissão Europeia	novembro de 2016

O quê?	Quem?	Quando?
Resolução sobre as implicações constitucionais, jurídicas e institucionais de uma Política Comum de Segurança e Defesa, que insta à aplicação plena da ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa	Parlamento Europeu	16 de março de 2017
<i>Commission Decision on the financing of the "Preparatory action on Defence research" and the use of unit costs for the year 2017</i>	Comissão Europeia	11 de abril de 2017
Análise anual coordenada da defesa (AACD) dos Estados-Membros da UE [em inglês]	Realizada pela Agência Europeia de Defesa e posteriormente aprovada pelo Conselho da União Europeia	18 de maio de 2017
Acordo de delegação celebrado entre a União Europeia, representada pela Comissão Europeia, e a Agência Europeia de Defesa, sobre a execução de uma ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa (PADR)	Assinatura pela Comissão Europeia e pela Agência Europeia de Defesa	31 de maio de 2017
Publicação dos <i>Preparatory Action on Defence Research – 2017 Calls for proposals and General Annexes</i>	Comissão Europeia e Agência Europeia de Defesa	7 de junho de 2017
Comunicação "Lançar o Fundo Europeu de Defesa"	Comissão Europeia	7 de junho de 2017
Proposta de regulamento destinado a apoiar a competitividade e a capacidade inovadora da indústria de defesa da UE	Comissão Europeia	7 de junho de 2017
Decisão que estabelece uma cooperação estruturada permanente ao nível dos Estados-Membros	Conselho da União Europeia	11 de dezembro de 2017

O quê?	Quem?	Quando?
<i>Commission Decision on the adoption of the work programme for 2018 and on the financing of the "Preparatory action on Defence research", and authorising the use of unit costs under the preparatory action</i>	Comissão Europeia	9 de março de 2018
Publicação dos <i>Preparatory Action on Defence Research – 2018 Calls for proposals and General Annexes</i>	Comissão Europeia e Agência Europeia de Defesa	15 de março de 2018
Última edição (2018) do <i>Plano de Desenvolvimento de Capacidades</i> [em inglês]	Agência Europeia de Defesa (aprovação do Comité Diretor)	junho de 2018
Proposta de <i>regulamento que cria o Fundo Europeu de Defesa</i>	Comissão Europeia	13 de junho de 2018
<i>Regulamento (UE) 2018/1092</i> que estabelece o Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa destinado a apoiar a competitividade e a capacidade inovadora da indústria de defesa da União	Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia	18 de julho de 2018
<i>Apresentação do relatório sobre o ensaio de 2017/2018 da análise anual coordenada da defesa (AACD)</i> [em inglês]	Comité Diretor ministerial da Agência Europeia de Defesa (ou seja, ministros da defesa)	20 de novembro de 2018
<i>Aprovação da agenda de investigação estratégica abrangente</i> [em inglês]	Agência Europeia de Defesa (Comité Diretor, na composição dos Diretores de Investigação e Tecnologia)	12 de dezembro de 2018
<i>Comission Decision on the financing of the "Preparatory action on Defence research" and the adoption of the work programme for 2019</i>	Comissão Europeia	19 de março de 2019
Publicação dos <i>Preparatory Action on Defence Research – 2019 Calls for proposals and General Annexes</i>	Comissão Europeia e Agência Europeia de Defesa	19 de março de 2019

O quê?	Quem?	Quando?
Publicação do <i>European Defence Industrial Development Programme (EDIDP) – 2019 calls for proposals, conditions for the calls and annexes</i>	Comissão Europeia	22 de julho de 2019
Publicação do <i>European Defence Industrial Development Programme (EDIDP) – 2020 calls for proposals, conditions for the calls and annexes</i>	Comissão Europeia	23 de julho de 2020
Primeiro relatório sobre a análise anual coordenada da defesa [em inglês] apresentado ao Comité Diretor ministerial da AED	Agência Europeia de Defesa	20 de novembro de 2020
Regulamento (UE) 2021/697 que cria o Fundo Europeu de Defesa e revoga o Regulamento (UE) 2018/1092	Parlamento Europeu e Conselho da União Europeia	Publicação: 12 de maio de 2021 Entrada em vigor retroativa: 1 de janeiro de 2021
Selecionados para financiamento 26 novos projetos do Programa Europeu de Desenvolvimento Industrial no domínio da Defesa, com um orçamento superior a 158 milhões de euros, e dois grandes projetos de desenvolvimento de capacidades receberam por adjudicação direta uma subvenção de 137 milhões de euros ao abrigo do programa	Comissão Europeia	30 de junho de 2021
Adoção do programa de trabalho anual do Fundo Europeu de Defesa para 2021 [em inglês] e lançamento de 23 convites à apresentação de propostas no valor de 1,2 mil milhões de euros	Comissão Europeia	30 de junho de 2021
Comissão revela importantes ações que visam contribuir para a defesa europeia, estimular a inovação e reduzir as dependências estratégicas	Comissão Europeia	15 de fevereiro de 2022
Publicação da Bússola Estratégica para a Segurança e a Defesa da UE	Conselho da União Europeia	21 de março de 2022

O quê?	Quem?	Quando?
Comunicação conjunta sobre os défices de investimento na defesa [em inglês]	Comissão Europeia	18 de maio de 2022
Programa de trabalho anual do Fundo Europeu de Defesa para 2022 (parte I e parte II) [em inglês] e lançamento dos convites à apresentação de propostas [em inglês]	Comissão Europeia	21 de junho de 2022 e 25 de maio de 2022
Processo de Planeamento da Defesa da NATO [em inglês] – fim do ciclo e início do novo ciclo	Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO)	Plano no final de 2023

Anexo II – Os 18 projetos da PADR selecionados para financiamento entre 2017 e 2019

Convite	Projeto(s) selecionado(s)	Países dos participantes	Orçamento do projeto (milhões de euros)
PADR-US-01-2017: <i>Technological demonstrator for enhanced situational awareness in a naval environment</i>	OCEAN 2020 – <i>Open Cooperation for European maritime awareNess</i> (concluído)	IT, ES, DE, SE, PL, FR, EL, NL, UK, LT, PT, DE, FI, EE, NATO	35,5
PADR-FPSS-01-2017: <i>Force protection and advanced soldier systems beyond current programmes</i>	ACAMS II – <i>Adaptive Camouflage for the Soldier II</i> (concluído e em fase de encerramento administrativo)	SE, PT, DE, LT, NL, FR	2,6
	GOSSRA – <i>Generic Open Soldier System Reference Architecture</i> (concluído)	DE, ES, PL, PT, IT	1,5
	VESTLIFE – <i>Ultralight Modular Bullet Proof Integral Solution for Dismounted Soldier Protection</i> (concluído)	ES, PT, NL, IT, FI	2,4
PADR-STF-01-2017: <i>The European Defence Research Runway – Strategic Technology Foresight</i>	PYTHIA – <i>Predictive methodology for Technology Intelligence Analysis</i> (concluído)	IT, FR, UK, PL, BG, RO	0,9
PADR-EDT-02-2018: <i>European high-performance, trustable (re)configurable system-on-a-chip or system-in-package components for defence applications</i>	EXCEED — <i>trusEd and fleXible system-on-Chip for European Defense applications</i> (em curso)	FR, PL, IT, ES, DE, EL, NO	12,0
PADR-EF-02-2018: <i>Toward a European high-power laser effector</i>	TALOS – <i>Tactical Advanced Laser Optical System</i> (em curso)	FR, NL, IT, DE, CZ, BE, PL, UK, ES	5,4

Convite	Projeto(s) selecionado(s)	Países dos participantes	Orçamento do projeto (milhões de euros)
PADR-STF-02-2018: <i>The European Defence Research Runway 2 – Strategic Technology Foresight</i>	SOLOMON – <i>Strategy Oriented anaLysis Of the Market fOrces in EU defence</i> (descontinuado e em fase de encerramento administrativo)	IT, FR, UK, BG, RO, PL, BE, EL, ES	1,9
PADR-EMS-03-2019: <i>Combined radar, communications, and electronic warfare functions based on European Active Electronically Scanned Arrays for military applications</i>	CROWN – <i>European active electronically scanned array with Combined Radar, cOmmunications, and electronic Warfare fuNctions for military applications</i> (em curso)	ES, FR, DE, SE, NL, IT, LT	10,0
PADR-FDDT-OPEN-03-2019: <i>Challenging the future</i>	METAMASK – <i>Metasurfaces for time-domain adaptive masking</i> (em curso)	IT, FR, NL	1,4
	SPINAR – <i>Spin-based hardware artificial neural network for embedded RF processing</i> (em curso)	FR, PT, BE	1,4
	PRIVILEGE – <i>PRIVacy and homomorphic encryption for artificial intelliGencE</i>	FR, CZ, EL	1,5
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: <i>Emerging game changers – Autonomous positioning, navigation and timing</i>	OPTIMISE – <i>Innovative Positioning system for defence in GNSS-denied areas</i> (em curso)	ES, IT, FR, SK	1,5
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: <i>Emerging game changers – Artificial Intelligence for defence</i>	AIDED – <i>Artificial Intelligence for the detection of explosive devices</i>	BE, UK, NL, LV	1,5

Convite	Projeto(s) selecionado(s)	Países dos participantes	Orçamento do projeto (milhões de euros)
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: <i>Emerging game changers – Quantum Technologies for defence applications</i>	QUANTAQUEST – <i>Quantum Secure Communication and Navigation for European Defence</i> (em curso)	IT, NL, FR	1,5
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: <i>Emerging game changers – Long-range effects</i>	PILUM – <i>Projectiles for Increased Long-range effects Using Electro-Magnetic railgun</i> (em curso)	FR, DE, PL, IT, BE	1,5
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: <i>Emerging game changers – Augmenting soldier capacity</i>	ARTUS – <i>Autonomous Rough-terrain Transport UGV Swarm</i> (em curso)	AT, DE, FR	1,5
PADR-US-EMERGING-03-2019: <i>Interoperability standards for military unmanned systems</i>	INTERACT – <i>INTERoperability Standards for Unmanned Armed ForCes SysTems</i> (em curso)	DE, NL, ES, SE, IT, FR, DK, LT, RO, PL	1,5

Nota: AT – Áustria, BE – Bélgica, BG – Bulgária, CZ – República Checa, DE – Alemanha, DK – Dinamarca, EE – Estónia, EL – Grécia, ES – Espanha, FI – Finlândia, FR – França, IT – Itália, LT – Lituânia, NL – Países Baixos, NO – Noruega, PL – Polónia, PT – Portugal, RO – Roménia, SE – Suécia, UK – Reino Unido, NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte.

Fonte: TCE, com base em dados da Comissão (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/fs_20_1077) e da AED.

Anexo III – Diferentes processos testados nos convites à apresentação de propostas da PADR

Designação do convite Referência e tema do convite Duração do convite	Tipo de convite Orçamento do convite (milhões de euros)	Tipo de ação Nível de maturidade tecnológica (TRL)	Tipo de subvenção	Avaliação em 1 fase / 2 fases	Ponderação dos critérios de avaliação (excelência; impacto; qualidade e eficiência da execução)	Gestão direta/indireta	Projetos da PADR
Sistemas não tripulados PADR-US-01-2017: <i>Technological demonstrator for enhanced situational awareness in a naval environment</i> 120 dias	Tema definido 15,48 milhões de euros + 20 milhões de euros em 2020	Investigação Previsto começar no TRL 4; meta de TRL não inferior a 6 nem superior a 7	Reembolso dos custos	1 fase	Ponderação de 1,5 para o critério "Impacto"; ponderação de 1 para os dois outros critérios	Indireta	OCEAN 2020
Proteção das forças e sistema de combate PADR-FPSS-01-2017: <i>Force protection and advanced soldier systems beyond current programmes</i> 106 dias	Tema definido 6,78 milhões de euros	Investigação Um tema: está previsto concentrar-se nos TRL 1 a 3; dois temas restantes: está previsto concentrarem-se nos TRL 2 a 4-5	Reembolso dos custos	1 fase	Mesma ponderação para os 3 critérios	Indireta	ACAMS II, GOSSRA, VESTLIFE

Designação do convite Referência e tema do convite Duração do convite	Tipo de convite Orçamento do convite (milhões de euros)	Tipo de ação Nível de maturidade tecnológica (TRL)	Tipo de subvenção	Avaliação em 1 fase / 2 fases	Ponderação dos critérios de avaliação (excelência; impacto; qualidade e eficiência da execução)	Gestão direta/indireta	Projetos da PADR
Prospetiva tecnológica estratégica PADR-STF-01-2017: <i>The European Defence Research Runway</i> 106 dias	Tema definido 0,948 milhões de euros	Coordenação e apoio TRL não aplicável (n.a.)	Reembolso dos custos	1 fase	Mesma ponderação para os 3 critérios	Indireta	PYTHIA
Tecnologias de conceção eletrónica para aplicações de defesa PADR-EDT-02-2018: <i>European high-performance, trustable (re)configurable system-on-a-chip or system-in-package components for defence applications</i> 105 dias	Tema definido 11,98 milhões de euros	Investigação Previsto começar no TRL 2 a 3; meta de TRL 5	Reembolso dos custos	1 fase	Mesma ponderação para os 3 critérios	Indireta	EXCEED
Efeitos PADR-EF-02-2018: <i>Toward a European high-power laser effector</i> 105 dias	Tema definido 5,4 milhões de euros	Investigação Meta prevista de TRL 5	Reembolso dos custos	1 fase	Mesma ponderação para os 3 critérios	Indireta	TALOS

Designação do convite Referência e tema do convite Duração do convite	Tipo de convite Orçamento do convite (milhões de euros)	Tipo de ação Nível de maturidade tecnológica (TRL)	Tipo de subvenção	Avaliação em 1 fase / 2 fases	Ponderação dos critérios de avaliação (excelência; impacto; qualidade e eficiência da execução)	Gestão direta/indireta	Projetos da PADR
Prospetiva tecnológica estratégica PADR-STF-02-2018: <i>The European Defence Research Runway 2 – Strategic Technology Foresight</i> 105 dias	Tema definido 1,9 milhões de euros	Coordenação e apoio TRL n.a.	Reembolso dos custos	1 fase	Mesma ponderação para os 3 critérios	Indireta	SOLOMON
Domínio do espectro eletromagnético PADR-EMS-03-2019: <i>Combined radar, communications, and electronic warfare functions based on European Active Electronically Scanned Arrays for military applications</i> 160 dias	Tema definido 10 milhões de euros	Investigação Meta prevista de TRL 4, pelo menos	Reembolso dos custos	1 fase	Mesma ponderação para os 3 critérios	Indireta	CROWN

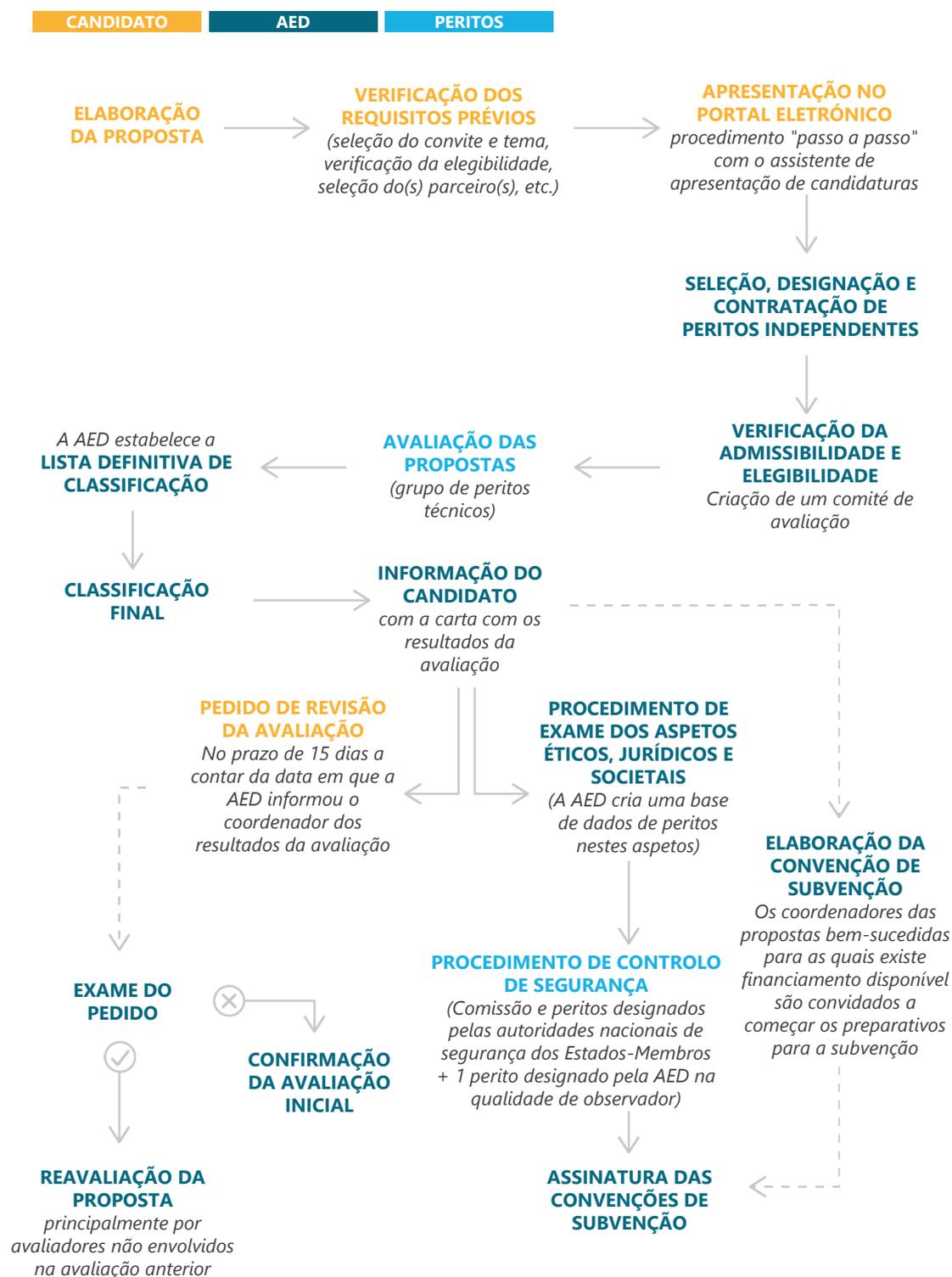
Designação do convite Referência e tema do convite Duração do convite	Tipo de convite Orçamento do convite (milhões de euros)	Tipo de ação Nível de maturidade tecnológica (TRL)	Tipo de subvenção	Avaliação em 1 fase / 2 fases	Ponderação dos critérios de avaliação (excelência; impacto; qualidade e eficiência da execução)	Gestão direta/indireta	Projetos da PADR
Futuras tecnologias disruptivas no domínio da defesa PADR-FDDT-OPEN-03-2019: <i>Challenging the future</i> Primeira fase: 91 dias	Concurso aberto 4,3 milhões de euros	Investigação "Não ir além da apresentação de uma prova de conceito experimental convincente", ou seja, não passar do TRL 3	Montante fixo	2 fases	Avaliação da 2ª fase: <ul style="list-style-type: none"> ○ ponderação de 50% para o critério "Excelência" ○ ponderação de 30% para o critério "Impacto" ○ ponderação de 20% para o critério "Qualidade e eficiência da execução" 	Direta	METAMASK, SPINAR, PRIVILEGE
Futuras tecnologias disruptivas no domínio da defesa PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: <i>Emerging game changers – Autonomous positioning, navigation and timing</i> 160 dias	Tema definido 1,5 milhões de euros	Investigação Meta prevista de TRL 3-4	Reembolso dos custos	1 fase	<ul style="list-style-type: none"> ○ ponderação de 50% para o critério "Excelência" ○ ponderação de 30% para o critério "Impacto" ○ ponderação de 20% para o critério "Qualidade e eficiência da execução" 	Indireta	OPTIMISE

Designação do convite Referência e tema do convite Duração do convite	Tipo de convite Orçamento do convite (milhões de euros)	Tipo de ação Nível de maturidade tecnológica (TRL)	Tipo de subvenção	Avaliação em 1 fase / 2 fases	Ponderação dos critérios de avaliação (excelência; impacto; qualidade e eficiência da execução)	Gestão direta/indireta	Projetos da PADR
Futuras tecnologias disruptivas no domínio da defesa PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: <i>Emerging game changers – Artificial Intelligence for defence</i> 160 dias	Tema definido 1,5 milhões de euros	Investigação Meta prevista de TRL 3-4	Reembolso dos custos	1 fase	ponderação de 50%, 30% e 20%, como em todos os convites PADR-FDDT-EMERGING-03-2019	Indireta	AIDED
Futuras tecnologias disruptivas no domínio da defesa PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: <i>Emerging game changers – Quantum Technologies for defence applications</i> 160 dias	Tema definido 1,5 milhões de euros	Investigação Meta prevista de TRL 3-4	Reembolso dos custos	1 fase	ponderação de 50%, 30% e 20%, como em todos os convites PADR-FDDT-EMERGING-03-2019	Indireta	QUANTAQUEST

Designação do convite Referência e tema do convite Duração do convite	Tipo de convite Orçamento do convite (milhões de euros)	Tipo de ação Nível de maturidade tecnológica (TRL)	Tipo de subvenção	Avaliação em 1 fase / 2 fases	Ponderação dos critérios de avaliação (excelência; impacto; qualidade e eficiência da execução)	Gestão direta/índireta	Projetos da PADR
Futuras tecnologias disruptivas no domínio da defesa PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: <i>Emerging game changers – Long-range effects</i> 160 dias	Tema definido 1,5 milhões de euros	Investigação Meta prevista de TRL 3-4	Reembolso dos custos	1 fase	ponderação de 50%, 30% e 20%, como em todos os convites PADR-FDDT-EMERGING-03-2019	Índireta	PILUM
Futuras tecnologias disruptivas no domínio da defesa PADR-FDDT-EMERGING-03-2019: <i>Emerging game changers – Augmenting soldier capacity</i> 160 dias	Tema definido 1,5 milhões de euros	Investigação Meta prevista de TRL 3-4	Reembolso dos custos	1 fase	ponderação de 50%, 30% e 20%, como em todos os convites PADR-FDDT-EMERGING-03-2019	Índireta	ARTUS
Sistemas não tripulados PADR-US-03-2019: <i>Interoperability standards for military unmanned systems</i> 160 dias	Tema definido 1,5 milhões de euros	Investigação TRL n.a.	Reembolso dos custos	1 fase	Mesma ponderação para os 3 critérios	Índireta	INTERACT

Fonte: TCE.

Anexo IV – Síntese do processo utilizado pela AED até à assinatura da convenção de subvenção



Fonte: TCE, com base em dados da Comissão e da AED.

Anexo V – Síntese dos resultados dos 12 projetos da PADR analisados

	Síntese dos resultados do projeto
OCEAN 2020	<p>Projeto encerrado.</p> <p>O projeto OCEAN 2020, com os ensaios de campo nos mares Mediterrâneo e Báltico, forneceu, designadamente, a prova de conceito para o Centro de Operações Marítimas (MOC), um demonstrador de integração de dados e soluções operacionais para permitir o conhecimento da situação pelos comandantes.</p>
GOSSRA	<p>Projeto encerrado.</p> <p>O projeto GOSSRA poderá tornar-se uma norma da NATO. O consórcio manteve contactos regulares com o Grupo de Capacidades Terrestres correspondente na NATO. O projeto resultou numa recomendação de norma da NATO (STANREC 4845, publicada em maio de 2022) distribuída pela organização a todos os países membros, dando início ao processo de normalização da NATO.</p>
VESTLIFE	<p>Projeto encerrado.</p> <p>A marca comercial VESTLIFE abriu caminho a patentes italianas e neerlandesas.</p>
PYTHIA	<p>Projeto encerrado sem produzir todos os elementos previstos. Os fundos foram anulados. Houve a participação de peritos externos na avaliação dos elementos a produzir, dos marcos e dos impactos do projeto.</p>
EXCEED	<p>Projeto em curso.</p> <p>De acordo com a visita no local, foi concedida uma prorrogação ao projeto até abril de 2025. A alteração foi aprovada em julho de 2022. O projeto EXCEED é considerado um demonstrador de que é possível alcançar o desempenho visado. Não é um protótipo.</p>
TALOS	<p>Projeto em curso.</p> <p>De acordo com o relatório de avaliação relativo ao primeiro período de referência, o projeto alcançou a maior parte dos seus objetivos e marcos para o período, com desvios relativamente pequenos.</p>

	Síntese dos resultados do projeto
CROWN	<p>Projeto em curso.</p> <p>De acordo com a visita no local, o coordenador do projeto não sabe, nesta fase, se o projeto poderá dar origem a um protótipo. O exame que impõe a verificação da forma como o projeto será realizado com componentes da UE não estava previsto no texto do convite à apresentação de propostas, mas foi incluído na convenção de subvenção assinada pelas partes. Este exame constitui um grande motivo de preocupação. O coordenador do projeto está a verificar todas as componentes e todos os riscos.</p>
SPINAR	<p>Projeto em curso, iniciado em dezembro de 2020.</p> <p>De acordo com a visita no local, foi atribuído ao projeto SPINAR um nível de classificação de segurança demasiado elevado (EU-RESTRICTED). Em determinado momento, devido ao nível de classificação, colocou-se a questão de como os parceiros dentro dos consórcios poderiam trocar informações. Uma classificação de nível demasiado elevado tem custos.</p> <p>Subvenção de montante fixo sem apresentação de relatórios intercalares sobre o projeto.</p>
PRIVILEGE	<p>Projeto em curso, iniciado em novembro de 2020.</p> <p>Subvenção de montante fixo sem apresentação de relatórios intercalares sobre o projeto.</p>
AIDED	Projeto em curso, iniciado em outubro de 2021.
QUANTAQUEST	Projeto em curso, iniciado em setembro de 2021.
INTERACT	Projeto em curso, iniciado em junho de 2021.

Anexo VI – Montantes dos projetos da PADR despendidos até ao final de 2021

Convite	Designação do convite	Projeto selecionado	Orçamento do projeto (milhões de euros)	% de pré-financiamento	% do montante despendido até ao final de 2021
PADR-US-01-2017	<i>Technological demonstrator for enhanced situational awareness in a naval environment</i>	OCEAN 2020	35,5	40%	90%
PADR-FPSS-01-2017	<i>Force protection and advanced soldier systems beyond current programmes</i>	ACAMS II	2,6	50%	83%
		GOSSRA	1,5	50%	100%
		VESTLIFE	2,4	50%	90%
PADR-STF-01-2017	<i>The European Defence Research Runway – Strategic Technology Foresight</i>	PYTHIA	0,9	80%	91%
PADR-EDT-02-2018	<i>European high-performance, trustable (re)configurable system-on-a-chip or system-in-package components for defence applications</i>	EXCEED	12,0	50%	50%
PADR-EF-02-2018	<i>Toward a European high-power laser effector</i>	TALOS	5,4	50%	90%
PADR-STF-02-2018	<i>The European Defence Research Runway 2 – Strategic Technology Foresight</i>	SOLOMON	1,9	60%	60%
PADR-EMS-03-2019	<i>Combined radar, communications, and electronic warfare functions based on European Active Electronically Scanned Arrays for military applications</i>	CROWN	10,0	30%	30%

Convite	Designação do convite	Projeto selecionado	Orçamento do projeto (milhões de euros)	% de pré-financiamento	% do montante despendido até ao final de 2021
PADR-FDDT-OPEN-03-2019	<i>Challenging the future</i>	METAMASK	1,4	65%	65%
		SPINAR	1,4	65%	65%
		PRIVILEGE	1,4	65%	65%
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019	<i>Emerging game changers – Autonomous positioning, navigation and timing</i>	OPTIMISE	1,5	50%	50%
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019	<i>Emerging game changers – Artificial Intelligence for defence</i>	AIDED	1,5	50%	50%
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019	<i>Emerging game changers – Quantum Technologies for defence applications</i>	QUANTAQUEST	1,5	50%	50%
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019	<i>Emerging game changers – Long-range effects</i>	PILUM	1,5	50%	50%
PADR-FDDT-EMERGING-03-2019	<i>Emerging game changers – Augmenting soldier capacity</i>	ARTUS	1,5	50%	50%
PADR-US-03-2019	<i>Interoperability standards for military unmanned systems</i>	INTERACT	1,5	50%	50%
MONTANTES TOTAIS DOS PROJETOS (não incluindo os custos com os peritos e a remuneração da AED)			85,5		71%

Fonte: TCE.

Anexo VII – Regulamento FED e ensinamentos retirados da PADR

Artigo do Regulamento FED	Regulamento FED	Diferença em relação à PADR e observações
8º, nº 1	O nº 1 do artigo 8º estipula que "[o] Fundo é executado em regime de gestão direta, de acordo com o Regulamento Financeiro", enquanto o n.º 2 acrescenta que "[n]ão obstante o disposto no nº 1 do presente artigo, determinadas ações podem, em casos fundamentados, ser levadas a cabo em regime de gestão indireta [...]".	A PADR confirmou a importância da modalidade de gestão indireta nas subvenções de defesa da UE pela AED (a Agência gere desta forma 15 dos 18 projetos da PADR). Segundo a Comissão, com o recurso à dupla comitologia (o comité do programa do FED emite um parecer sobre: 1) o programa de trabalho anual antes da sua adoção pela Comissão; e 2) a decisão de concessão após a seleção dos projetos e antes da sua adoção pela Comissão), a gestão direta teria grandes vantagens com vista a respeitar a anualidade orçamental preferida pelo Parlamento Europeu para efeitos de controlo.
9º, nº 1	O nº 1 do artigo 9º estipula que "[o]s destinatários e os subcontratantes envolvidos numa ação devem estar estabelecidos na União ou num país associado". Os nºs 4 a 8 preveem derrogações.	Na PADR não existiam derrogações. As decisões da Comissão de 2017, 2018 e 2019 sobre o financiamento da PADR especificam que são elegíveis para apresentação de candidaturas as entidades de todos os Estados-Membros da UE e da Noruega. Os projetos da PADR não mostraram a necessidade de derrogações.

Artigo do Regulamento FED	Regulamento FED	Diferença em relação à PADR e observações
10º, nº 4	Relativamente às ações elegíveis, "[a] ação é realizada por entidades jurídicas em cooperação no quadro de um consórcio entre, no mínimo, três entidades jurídicas elegíveis estabelecidas em pelo menos três Estados-Membros ou países associados diferentes". No entanto, o artigo 10.º, n.º 5, acrescenta que este princípio "não é aplicável às ações relativas a tecnologias disruptivas no domínio da defesa [...]", que, por conseguinte, podem ser realizadas por apenas uma entidade, sem cooperação com outras.	No caso da PADR, houve apenas uma exceção ao princípio de "entidades jurídicas em cooperação no quadro de um consórcio entre, no mínimo, três entidades jurídicas elegíveis estabelecidas em pelo menos três Estados-Membros", no caso do convite PADR-US-01-2017, que exigia a participação de pelo menos cinco entidades jurídicas.
12º e 22º	Os artigos tratam dos critérios de concessão, especificando em pormenor os seis critérios a utilizar em comum para a investigação e o desenvolvimento no âmbito do FED, bem como os dois critérios adicionais para as ações de desenvolvimento. Podem contribuir para uma melhor documentação da avaliação das propostas.	Ter mais critérios de concessão é um ensinamento retirado da PADR.
15º, nº 2	No caso dos custos indiretos, esta disposição permite uma alternativa à "taxa fixa de 25% dos custos diretos totais elegíveis da ação": "os custos indiretos elegíveis podem ser determinados de acordo com as práticas habituais de contabilidade de custos do destinatário [...]".	No que se refere à PADR, algumas das organizações que o Tribunal consultou queixaram-se de que, com a taxa fixa de 25%, a UE não cobre suficientemente os custos indiretos. Este é um ensinamento retirado da PADR.

Artigo do Regulamento FED	Regulamento FED	Diferença em relação à PADR e observações
34º, nº 1	Esta disposição especifica que "[a] Comissão é assistida por um comité".	Embora se trate de uma diferença em relação à PADR, a Comissão antecipou o requisito jurídico de dispor de um comité de programa para o FED com a criação do comité <i>As-if</i> do programa da PADR.

Fonte: TCE.

Siglas e acrónimos

AED: Agência Europeia de Defesa

DG DEFIS: Direção-Geral da Indústria da Defesa e do Espaço

FED: Fundo Europeu de Defesa

PADR: ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa

TRL: nível de maturidade tecnológica (*technology readiness level*)

Glossário

Comité *As-if* do programa: organismo consultivo pontual composto por representantes dos Estados-Membros da UE, criado pela Comissão para a assistir na elaboração e execução da PADR.

Grupo de tecnologia de capacidades: organismo criado pela AED para realizar atividades específicas de investigação e tecnologia em resposta às necessidades ou prioridades acordadas em matéria de capacidades de defesa.

Interoperabilidade: capacidade de um sistema para comunicar e trabalhar com outros sistemas, nomeadamente através do intercâmbio de dados.

Nível de maturidade tecnológica: métrica utilizada para indicar a maturidade de uma tecnologia e permitir a comparação fiável de diferentes tecnologias num determinado sistema ou ambiente.

Política Comum de Segurança e Defesa: parte integrante da política externa da UE que incide na capacidade de segurança e defesa.

Recomendação de normalização: documento da NATO que enumera uma ou mais normas operacionais não vinculativas a aplicar pelos países membros envolvidos numa atividade da NATO.

Tecnologias disruptivas: tecnologias emergentes com potencial para introduzir mudanças fundamentais e melhorar radicalmente o desempenho num determinado setor.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2023-10>

Respostas da Agência Europeia de Defesa

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2023-10>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/publications/sr-2023-10>

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 Juhan Parts, com a colaboração de Ken-Marti Vaher, chefe de gabinete, e de Margus Kurm, assessor de gabinete.

Foi concluída sob a responsabilidade do Membro do TCE Viorel Ștefan, com a colaboração de Roxana Bănică, chefe de gabinete, e Olivier Prigent, assessor de gabinete; Michael Bain, responsável principal; Joël Costantzer, responsável de tarefa; Maria Luisa Gómez-Valcárcel e Laurent Olivier, auditores. Michael Pyper prestou assistência linguística e Giuliana Lucchese prestou assistência gráfica.



Viorel Ștefan



Roxana Bănică



Olivier Prigent



Juhan Parts



Ken-Marti Vaher



Margus Kurm



Michael Bain



Joël Costantzer



Laurent Olivier



Michael Pyper



Giuliana Lucchese

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2023

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 978-92-847-9689-2	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/819684	QJ-AB-23-009-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-9683-0	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/25747	QJ-AB-23-009-PT-Q

A ação preparatória em matéria de investigação no domínio da defesa (PADR) foi concebida como um programa precursor do Fundo Europeu de Defesa (FED). Esta é a primeira auditoria do Tribunal sobre este tema, tendo avaliado se a PADR preparou devidamente a UE para o aumento significativo das suas despesas no domínio da defesa através do FED. O Tribunal conclui que, embora tenham sido retirados alguns ensinamentos, o valor da PADR enquanto banco de ensaio para aumentar as despesas da União no domínio da defesa foi reduzido devido às limitações de tempo e aos poucos resultados disponíveis. Quando o FED foi lançado, a maioria dos projetos da PADR ainda estava em curso. Com vista a ajudar o FED a concretizar os seus objetivos, o Tribunal formula várias recomendações, em especial conceber uma estratégia a longo prazo a fim de aumentar a utilização da tecnologia desenvolvida no setor da defesa da UE.

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



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

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

Tel. +352 4398-1

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