



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

PARECER

**COM(2014)235**

**RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES sobre a avaliação *ex post* do Fundo para as Fronteiras Externas para o período 2007-2010 (relatório apresentado em conformidade com o artigo 52.º, n.º 3, alínea c), da Decisão n.º 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de maio de 2007)**

---



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

---

**NOTA INTRODUTÓRIA**

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu o **RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES** sobre a avaliação *ex post* do Fundo para as Fronteiras Externas para o período 2007-2010 (relatório apresentado em conformidade com o artigo 52.º, n.º 3, alínea c), da Decisão n.º 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de maio de 2007) – a COM(2014)235.

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o respetivo objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**CONSIDERANDOS**

1. A presente iniciativa diz respeito o Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a avaliação *ex post* do Fundo para as Fronteiras Externas para o período 2007-2010 (relatório apresentado em conformidade com o artigo 52.º, n.º 3, alínea c), da Decisão n.º 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de maio de 2007).
2. O relatório em apreço tem por objetivo apresentar as principais conclusões de avaliação *ex post* de 26 países que aplicaram o Fundo para as Fronteiras Externas (FEE), o principal instrumento financeiro da União Europeia (UE) para ajudar os países Schengen, atuais e em vias de adesão, a garantir controlos uniformes, eficazes e eficientes nas fronteiras externas comuns dos Estados-Membros da União Europeia.
3. O FFE faz parte do Programa Geral de Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios para o período 2007-2013 (programa SOLID), que dispõe de um orçamento total de 4.032,23 milhões de euros. Este programa foi criado para melhorar a gestão dos fluxos migratórios ao nível da UE, partilhar o encargo financeiro resultante da gestão integrada das fronteiras externas comuns e executar as políticas comuns em matéria de imigração e asilo.
4. Para o referido período, o FEE foi dotado com montante de 1.855 milhões de euros, sendo que os 26 países participantes representam, no seu conjunto, 630 milhões de euros ou 40% da dotação total do FFE.
5. A contribuição do FFE para a gestão das fronteiras externas deve ser orientada para a realização de cinco prioridades. Em cada uma das cinco prioridades, a Comissão identificou determinados domínios com particular importância para



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

a UE para os quais os Estados-Membros podem receber uma taxa de cofinanciamento do FFE mais elevada:

- *Apoio ao estabelecimento gradual de um sistema comum integrado de gestão das fronteiras no que se refere aos controlos das pessoas e à vigilância das fronteiras externas;*
  - *Desenvolvimento e criação dos componentes nacionais de um sistema de vigilância europeu para as fronteiras externas e de uma rede europeia de patrulhas com carácter permanente nas fronteiras marítimas meridionais da UE;*
  - *Emissão de vistos e apoio em termos de imigração ilegal graças ao reforço das atividades consulares e outros serviços dos Estados-Membros em países terceiros*
  - *Estabelecimento dos sistemas informáticos necessários à aplicação dos instrumentos jurídicos comunitários no domínio das fronteiras externas e dos vistos;*
  - *Aplicação eficaz e eficiente dos instrumentos jurídicos da UE relevantes no domínio das fronteiras externas e dos vistos.*
6. As medidas financiadas pelo FFE incluem investimentos em infraestruturas nos pontos de passagem de fronteira, aquisição de equipamento para intervenção nas fronteiras<sup>1</sup>, iniciativas de cooperação no domínio dos serviços consulares, investimentos no Sistema de Informação de Schengen (SIS) e no Sistema de Informação sobre Vistos (VIS), formação de pessoal, projetos-piloto e estudos.
7. Determinados fatores externos, tais como os acontecimentos políticos de 2011 no norte de África mas também as crises políticas económicas existentes noutras partes do mundo, resultaram num aumento dos fluxos migratórios, colocando uma pressão considerável nas fronteiras externas da UE. Portugal foi um dos países mediterrânicos mais atingidos pela pressão migratória, registando um aumento significativo de apreensões de migrantes sem documentos. Como tal,

---

<sup>1</sup> Tais como veículos, embarcações e aeronaves



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

os Estado-Membros consideraram o FFE relevante para as suas necessidades nacionais, nomeadamente na execução dos programas nacionais.

8. No que respeita à eficiência do FEE, importa destacar que a taxa média de execução, nos primeiros anos de programação, situou-se nos 86,7%, para uma despesa total notificada de 546,5 milhões de euros dos 630 atribuídos. Dezassete Estados-Membros tiveram uma taxa de execução acima dos 80%, sendo que, desses, treze tiveram uma taxa de execução acima do 90%. Atendendo à taxa de execução global, todos os Estados-Membros consideraram a execução das dotações nacionais do FFE muito boa, boa ou satisfatória.
9. A Comissão, após ter analisado os relatórios dos EM e as informações de outras fontes, concluiu que o FFE está a cumprir o seu objetivo enquanto instrumento da UE destinado a cofinanciar os investimentos nas fronteiras externas e nos consulados dos países participantes, produzindo resultados visíveis e duradouros.
10. Por último, a Comissão propôs, para o período 2014-2020, no âmbito da elaboração do quadro financeiro plurianual, com vista a alargar o alcance do financiamento da União destinado a apoiar a segurança interna e a sua dimensão externa, simplificar ainda mais os mecanismos de entrega e aumentar a flexibilidade, principalmente em resposta a situações de emergência, sendo possível utilizar de forma mais eficaz as agências da União envolvidas, como a Europol e a Frontex.

#### **PARECER**

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. Ao tratar-se de uma iniciativa não legislativa não cabe a apreciação do princípio da subsidiariedade;



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído. No entanto, dada a relevância política e a urgência da matéria em causa, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informações com o Governo.

Palácio de S. Bento, 3 de setembro de 2015

**O Deputado Autor do Parecer**

**(Rui Barreto)**

**O Vice-Presidente da Comissão**

**(Vitalino Canas)**



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**  
**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**ANEXO**

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias



## COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

### PARECER

**COM (2014) 235** – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a avaliação *ex post* do Fundo para as Fronteiras Externas para o período 2007-2010

#### 1 - Introdução

Nos termos da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuído à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia COM (2014) 235 – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a avaliação *ex post* do Fundo para as Fronteiras Externas para o período 2007-2010.

#### 2 – Objectivos e conteúdo

O Fundo para as Fronteiras Externas (FFE) faz parte do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios», que dispõe de um orçamento total de 4 032,23 MEUR – a parte do FFE corresponde a um orçamento de 1 858 MEUR.

O FFE foi criado para promover a solidariedade entre os Estados-Membros, prestando-lhes assistência financeira para gerirem os seus fluxos migratórios, e contribuir para o desenvolvimento de um sistema integrado comum de gestão das fronteiras e dos vistos em todo o espaço Schengen.



O FFE funciona com base num programa estratégico plurianual que abrange todo o período de programação, sendo as dotações financeiras anuais negociadas separadamente e inscritas nos programas anuais.

A decisão que cria o FFE exige que a Comissão apresente, até 31 de dezembro de 2012, um relatório de avaliação ex post sobre a execução do FFE para o período 2007-2010, com base nos relatórios nacionais de avaliação dos resultados e do impacto das ações nacionais cofinanciadas pelo FFE, e é disso, precisamente, que trata a iniciativa sob escrutínio.

- **A importância do Fundo**

O FFE faz parte de um conjunto de instrumentos de ação de gestão das fronteiras externas que inclui também a Agência Frontex, o Código das Fronteiras Schengen e o futuro mecanismo de avaliação de Schengen, e o seu objetivo global é o de promover a solidariedade entre os Estados-Membros através da partilha da responsabilidade pela proteção das fronteiras externas e do reforço das suas capacidades para executar as tarefas decorrentes do acervo de Schengen.

A atribuição de fundos aos programas anuais dos Estados-Membros tem em conta as tarefas que estes assumem em nome do Espaço Schengen como um todo, bem como a situação específica de cada país, nomeadamente a extensão de fronteira externa, os números de passagens de fronteira, os vistos emitidos e as entradas recusadas.

O FFE atribui apoio a ações nacionais no âmbito de cinco prioridades:

- O estabelecimento do sistema comum integrado de gestão das fronteiras no que se refere aos controlos das pessoas e à vigilância das fronteiras externas;
- O desenvolvimento e a criação dos componentes nacionais de um sistema de vigilância europeu para as fronteiras externas e de uma rede europeia de patrulhas com caráter permanente nas fronteiras marítimas meridionais;



- A emissão de vistos e o combate à imigração ilegal;
- O estabelecimento dos sistemas informáticos necessários à aplicação dos instrumentos jurídicos comunitários no domínio das fronteiras externas e dos vistos;
- A aplicação eficaz e eficiente dos instrumentos jurídicos comunitários relevantes no domínio das fronteiras externas e dos vistos.

Para além de contribuir para os programas nacionais, o FFE financia ações à escala de Schengen, designadamente, ações transnacionais destinadas a reforçar o controlo fronteiriço e a política de vistos, bem como a prestar apoio em situações de emergência nas fronteiras externas.

O FFE prestou ainda apoio prioritário ao Sistema de Informação de Schengen (SIS-II), ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e a outros instrumentos informáticos de ponta para proteção das fronteiras.

A crise económica coincidiu com a supressão dos controlos nas fronteiras internas e causou uma redução dos fluxos migratórios.

As revoltas de 2011 no Norte de África, contudo, contribuíram para um aumento da pressão migratória, principalmente para os países mediterrânicos, tendo sido apreendidos números elevados de migrantes sem documentos na Grécia, em Itália, em Espanha, Portugal e Grécia.

Atendendo a esta evolução, os Estados-Membros consideraram o FFE relevante para as suas necessidades nacionais: alguns Estados-Membros, com efeito, informaram que os fluxos migratórios, principalmente as grandes afluências dos últimos anos ao longo da fronteira sul do Mediterrâneo, tiveram um impacto significativo na forma como o FFE foi executado a nível nacional.

- **O Fundo, os orçamentos nacionais e os demais instrumentos financeiros**

A função do FFE, em matéria de gestão das fronteiras externas, é complementar à do Fundo Europeu para o Regresso, à do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, à da FRONTEX, à do Fundo Social Europeu e à do mecanismo financeiro da Noruega.

O FFE concede financiamento aos países participantes, destinado a complementar o investimento nacional na gestão das fronteiras, sendo a sua contribuição, bem como a do país participante, variável: em Portugal, por exemplo, o FFE apoiou mais de 50 % do investimento nacional global.

A contribuição do FFE para os programas anuais foi maioritariamente dirigida para o investimento em sistemas informáticos e no processamento de vistos.

- **Eficiência do Fundo**

Os montantes afetados aos Estados-Membros, no âmbito dos programas anuais 2007-2010 do FFE, rondaram 630 milhões de EUR, tendo a Espanha, a Itália e a Grécia recebido cerca de 48 % da totalidade dos financiamentos entre 2007 e 2010.

A taxa média de execução nos primeiros anos de programação foi de 86,7 %, para uma despesa total notificada de 546,5 MEUR (de 630 MEUR atribuídos).

A apreciação dos Estados-Membros quanto à execução das dotações nacionais do FFE oscila entre muito boa, boa e satisfatória, o que se explica pelo facto de os beneficiários do FFE serem, em geral, instituições públicas, o que significa que os processos de execução são bastante simples.

Muitos Estados-Membros, contudo, comunicaram dificuldades na execução de projetos específicos e na gestão das ações.



Pode ser consultada, no Relatório, uma panorâmica geral das realizações e resultados obtidos através dos programas anuais de 2007 a 2010, dividida por categorias de acções, realizações e respectivos resultados em cada uma das cinco prioridades do FFE.

- **Forma como o financiamento pelo FFE contribuiu para o leque global das atividades consagradas à gestão de fronteiras**

Mais de metade dos Estados-Membros referiram que o FFE contribuiu significativamente para abordar fraquezas e/ou deficiências específicas a nível nacional nas fronteiras externas.

Vários países declararam que o FFE os ajudou a projetar uma imagem de fronteiras seguras, ao passo que outros consideraram que se tratava de um aspeto difícil de mensurar.

A maioria dos Estados-Membros considerou, contudo, que muitas acções teriam sido impossíveis, ou menos eficazes, sem o FFE.

Quanto à perceção do valor acrescentado da intervenção do FFE, alguns Estados-Membros consideraram que o FFE os ajudou substancialmente a gerir os fluxos migratórios, apesar de a maioria não ter identificado, ou não ter conseguido identificar, alterações nas tendências migratórias que pudessem ser atribuídas ao FFE.

O FFE ajudou a gerir maiores fluxos de passageiros nos aeroportos e portos marítimos e a reforçar a inspeção e a vigilância, o que resulta em menos passagens ilegais de fronteiras, mais pedidos de visto e menos detenções.

- **Melhores práticas e ensinamentos para o futuro**

Vários países consideram a cooperação entre Estados na execução do FFE como uma prática particularmente positiva, por exemplo, na organização do trabalho em grupos baseados em zonas geográficas.

Vários países simplificaram a cooperação e a comunicação entre as respetivas autoridades nacionais e com as agências beneficiárias, o que lhes permitiu identificar e executar projetos apoiados pelo FFE mais rapidamente, e certificar-se de que as ações eram executadas atempadamente.

Alguns Estados-Membros introduziram procedimentos especiais destinados a prevenir a perda de recursos atribuídos.

A maior parte dos Estados-Membros teve de rever os seus programas anuais para maximizar a utilização dos recursos disponíveis.

Em jeito de conclusão, a Comissão faz as seguintes observações finais:

- O FFE está a cumprir os seus objectivos: com uma taxa média de execução muito satisfatória, de 86,7 %, o FFE está a cumprir o seu objetivo enquanto instrumento da UE destinado a cofinanciar os investimentos nas fronteiras externas e nos consulados dos países participantes, assim servindo os interesses do espaço Schengen no seu conjunto e produzindo resultados visíveis e duradouros;
- O investimento do FFE durante o período abrangido pelo relatório traduziu-se numa diminuição global do tempo médio de resposta e na instalação de sistemas de vigilância ao longo de 8 279 km de fronteiras externas;



- Os Estados-Membros modernizaram os equipamentos de um terço à totalidade dos seus pontos de passagem de fronteira, reduzindo o tempo de espera dos viajantes sujeitos a controlos;
- Foram emitidos mais de 1,8 milhões de vistos em consulados novos ou renovados, e 378 consulados foram ligados ao VIS central;
- O SIS foi alargado de forma a incluir 120 novos intervenientes institucionais;
- As despesas parecem ter sido repartidas de forma bastante equitativa entre as várias prioridades do FFE;
- A Comissão prestou uma orientação contínua, simplificou as normas de execução e disponibilizou financiamento para a manutenção dos equipamentos já adquiridos com o apoio do FFE;
- As falhas identificadas pelos Estados-Membros e os ensinamentos retirados foram tidos em conta aquando da elaboração do quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020;
- É possível utilizar de forma mais eficaz as agências da União pertinentes, como a Europol e a Frontex;
- A gestão partilhada deve prosseguir, mas no âmbito de uma programação plurianual;
- O futuro Fundo para a Segurança Interna abrangerá os vistos e a gestão das fronteiras, mas acrescentará um novo elemento ao integrar a cooperação policial nos domínios da prevenção da criminalidade e da gestão das crises – a extensão da gestão partilhada dos fundos à cooperação policial abrirá caminho a um apoio mais orientado e abrangente.

### **3 – Princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade**

Constituindo o documento em análise uma iniciativa não legislativa, não há lugar a análise da observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade.

### **4 – Parecer**

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, relativamente à COM (2014) 235 – Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a avaliação *ex post* do Fundo para as Fronteiras Externas para o período 2007-2010, é de parecer que:

1. Sendo o documento em análise uma iniciativa não legislativa, não há lugar a análise da observância dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está cumprido;
3. O presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

**Palácio de S. Bento, 14 de Julho de 2015**

**A Deputada Relatora,**



**(Teresa Anjinho)**

**O Presidente da Comissão,**



**(Fernando Negrão)**