

RELATÓRIO

sobre as contas anuais da Empresa Comum Investigação sobre a Gestão do Tráfego Aéreo no Céu Único Europeu relativas ao exercício de 2016, acompanhado da resposta da Empresa Comum

(2017/C 426/08)

ÍNDICE

| | Pontos | Página |
|--|--------|--------|
| INTRODUÇÃO | 1-10 | 57 |
| Criação da Empresa Comum SESAR | 1-2 | 57 |
| Governança | 3-4 | 57 |
| Objetivos | 5-6 | 57 |
| Recursos | 7-10 | 58 |
| OPINIÃO | 11-23 | 58 |
| Opinião sobre a fiabilidade das contas | 12 | 58 |
| Opinião sobre a legalidade e regularidade das receitas subjacentes às contas | 13 | 58 |
| Opinião sobre a legalidade e regularidade dos pagamentos subjacentes às contas | 14 | 58 |
| Competências da gestão e dos responsáveis pela governação | 15-17 | 59 |
| Responsabilidades do auditor relativamente à auditoria das contas e das operações subjacentes | 18-22 | 59 |
| GESTÃO ORÇAMENTAL E FINANCEIRA | 24-30 | 60 |
| Execução do orçamento de 2016 | 24 | 60 |
| Execução plurianual do orçamento no âmbito do 7.º PQ e das RTE-T | 25-27 | 60 |
| Execução plurianual do orçamento no âmbito do Horizonte 2020 | 28-30 | 60 |
| CONTROLOS INTERNOS | 31-34 | 60 |
| Quadro de controlo interno | 31 | 60 |
| Comunicação e controlo das contribuições em espécie para os projetos do SESAR2020 | 32 | 61 |
| Avaliação da capacidade financeira dos candidatos no âmbito dos convites à apresentação de propostas | 33 | 61 |
| Relação custo-eficácia dos contratos de prestação de serviços | 34 | 61 |
| ANEXO - SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES DOS EXERCÍCIOS ANTERIORES | | 62 |

INTRODUÇÃO

Criação da Empresa Comum SESAR

1. A Empresa Comum Investigação sobre a Gestão do Tráfego Aéreo no Céu Único Europeu (SESAR), sediada em Bruxelas, foi constituída em fevereiro de 2007 por um período de oito anos, tendo iniciado o seu funcionamento autónomo em 10 de agosto de 2007 ⁽¹⁾. Em junho de 2014, o Conselho alterou o regulamento de base e prolongou a existência da Empresa Comum até 31 de dezembro de 2024 ⁽²⁾.

2. A Empresa Comum SESAR é uma parceria público-privada para o desenvolvimento e a implementação da gestão modernizada do tráfego aéreo (*air traffic management* — ATM) na Europa. Os seus membros fundadores são a União Europeia (UE), representada pela Comissão, e a Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea (Eurocontrol). Na sequência de um convite a manifestações de interesse, tornaram-se membros da Empresa Comum 19 empresas públicas e privadas do setor da navegação aérea, entre as quais se contam fabricantes de aeronaves, fabricantes de equipamentos de terra e de bordo, fornecedores de serviços de navegação aérea e autoridades aeroportuárias.

Governança

3. A estrutura de governança da Empresa Comum SESAR inclui o Conselho de Administração e o Diretor Executivo.

4. O Conselho de Administração é composto por representantes dos membros da Empresa Comum e por representantes dos intervenientes (setor militar, utilizadores civis do espaço aéreo, fornecedores de serviços de navegação aérea, fornecedores de equipamentos, aeroportos, pessoal do setor da gestão do tráfego aéreo e comunidade científica). O Conselho de Administração é responsável por adotar o Plano Diretor ATM aprovado pelo Conselho e exercer o controlo global sobre a execução do projeto SESAR. O Diretor Executivo é responsável pela gestão corrente da Empresa Comum.

Objetivos

5. O projeto SESAR tem por objetivo modernizar a gestão do tráfego aéreo na Europa, através da definição, do desenvolvimento e da prestação de tecnologias e procedimentos novos ou melhorados. O projeto está dividido em três fases:

- uma «fase de definição» (2004-2007), levada a efeito pelo Eurocontrol e cofinanciada pelo programa das Redes Transeuropeias de Transportes (RTE-T). Conduziu ao Plano Diretor Europeu ATM, que define o conteúdo e descreve os planos de desenvolvimento e de implementação da futura geração de um sistema ATM moderno;
- uma «fase de desenvolvimento» em dois mandatos (2007-2013, prolongado até 2016) gerida pela Empresa Comum SESAR, com o cofinanciamento dos programas das RTE-T e do 7.º Programa-Quadro de Investigação (7.º PQ);
- uma «fase de implementação» (2014-2024), que será levada a efeito pelo setor da aviação e pelos intervenientes e consistirá numa produção e aplicação em larga escala da nova infraestrutura ATM, com o cofinanciamento do Horizonte 2020.

6. O objetivo da Empresa Comum SESAR no âmbito dos programas do 7.º PQ e das RTE-T consistia em modernizar e reforçar a segurança da gestão do tráfego aéreo na Europa, coordenando e congregando todos os esforços pertinentes realizados na UE no domínio da investigação e desenvolvimento para a produção de novos sistemas tecnológicos, componentes e procedimentos operacionais, tal como definidos no Plano Diretor Europeu ATM (SESAR I — fase de desenvolvimento). No âmbito do Horizonte 2020, a Empresa Comum SESAR executa o programa SESAR II (SESAR 2020), com o objetivo de coordenar a investigação e a inovação pelos intervenientes (continuação da fase de desenvolvimento) e de aplicar a nova infraestrutura ATM (fase de implementação).

⁽¹⁾ Regulamento (CE) n.º 219/2007 do Conselho, de 27 de fevereiro de 2007, relativo à constituição de uma empresa comum para a realização do sistema europeu de gestão do tráfego aéreo de nova geração (SESAR) (JO L 64 de 2.3.2007, p. 1), com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1361/2008 (JO L 352 de 31.12.2008, p. 12).

⁽²⁾ Regulamento (UE) n.º 721/2014 do Conselho, de 16 de junho de 2014, que altera o Regulamento (CE) n.º 219/2007 relativo à constituição de uma empresa comum para a realização do sistema europeu de gestão do tráfego aéreo de nova geração (SESAR), no que respeita ao prolongamento da existência da Empresa Comum até 2024 (JO L 192 de 1.7.2014, p. 1).

Recursos

7. O orçamento para a fase de desenvolvimento do Programa SESAR I 2008-2015 elevava-se a 2 100 milhões de euros, financiados em partes iguais pela UE, pelo Eurocontrol e pelos parceiros públicos e privados participantes do setor da aviação. A contribuição da UE, de um montante máximo de 700 milhões de euros, é financiada pelos programas do 7.º PQ e das RTE-T⁽³⁾.

8. A contribuição máxima da UE para a Empresa Comum SESAR, relativa à execução do SESAR 2020, é de 585 milhões de euros, provenientes do Horizonte 2020⁽⁴⁾. No âmbito dos acordos de adesão do SESAR 2020, a contribuição do Eurocontrol para as atividades da Empresa Comum deve ascender a cerca de 500 milhões de euros, enquanto a dos outros membros do setor da aviação se deve elevar a um mínimo de 720,7 milhões de euros. Cerca de 90 % do financiamento do Eurocontrol e dos outros membros reveste a forma de contribuições em espécie.

9. No que se refere às contribuições em dinheiro para os custos administrativos da Empresa Comum, o Conselho de Administração decide dos montantes a libertar por cada membro, na proporção das contribuições que este se comprometeu a pagar, e estabelece o prazo de pagamento dessas contribuições.

10. Em 2016, o orçamento para pagamentos da Empresa Comum SESAR foi de 157,1 milhões de euros (2015: 136,9 milhões de euros). Em 31 de dezembro de 2016, a Empresa Comum contava com 44 efetivos (2015: 41)⁽⁵⁾.

OPINIÃO

11. A auditoria do Tribunal incidiu sobre:

- a) as contas da Empresa Comum, que são constituídas pelas demonstrações financeiras⁽⁶⁾ e pelos relatórios de execução orçamental⁽⁷⁾ relativos ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2016;
- b) a legalidade e regularidade das operações subjacentes a essas contas, como exige o artigo 287.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Opinião sobre a fiabilidade das contas

12. Na opinião do Tribunal, as contas da Empresa Comum relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2016 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira nessa data, bem como os resultados das suas operações, fluxos de caixa e variação da situação líquida do exercício então encerrado, em conformidade com as disposições do seu Regulamento Financeiro e as regras contabilísticas adotadas pelo contabilista da Comissão. Estas baseiam-se nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público.

Opinião sobre a legalidade e regularidade das receitas subjacentes às contas

13. Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2016 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Opinião sobre a legalidade e regularidade dos pagamentos subjacentes às contas

14. Na opinião do Tribunal, os pagamentos subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2016 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

⁽³⁾ Artigo 3.º do Acordo Geral entre a Comissão Europeia e a Empresa Comum SESAR, dezembro de 2009.

⁽⁴⁾ Artigo 4.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 219/2007, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 1361/2008.

⁽⁵⁾ Podem encontrar-se mais informações sobre as competências e atividades da Empresa Comum no seu sítio Internet: <http://www.sesarju.eu>

⁽⁶⁾ As demonstrações financeiras incluem o balanço e a demonstração de resultados financeiros, a demonstração dos fluxos de caixa, a demonstração da variação da situação líquida, bem como uma síntese das políticas contabilísticas significativas e outras notas explicativas.

⁽⁷⁾ Os relatórios de execução orçamental incluem os relatórios que agregam todas as operações orçamentais e as notas explicativas.

Competências da gestão e dos responsáveis pela governação

15. Nos termos dos artigos 310.º a 325.º do TFUE e do Regulamento Financeiro da Empresa Comum, a gestão é responsável pela elaboração e apresentação das contas, baseadas nas normas de contabilidade internacionalmente aceites para o setor público, e pela legalidade e regularidade das operações subjacentes. Compete-lhe conceber, executar e manter controlos internos relevantes para a elaboração e apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a fraudes ou erros. A gestão é igualmente responsável por garantir que as atividades, as operações financeiras e as informações refletidas nas demonstrações financeiras estão em conformidade com as regras e a regulamentação aplicáveis. Cabe em última instância à gestão da Empresa Comum a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas.

16. Ao elaborar as contas, a gestão deve avaliar a capacidade da Empresa Comum para dar continuidade ao seu funcionamento, divulgando, se for caso disso, as questões relacionadas com essa continuidade e aplicando o princípio contabilístico da continuidade das atividades.

17. Cabe aos responsáveis pela governação a supervisão do processo de relato financeiro da entidade.

Responsabilidades do auditor relativamente à auditoria das contas e das operações subjacentes

18. O Tribunal tem por objetivo obter uma garantia razoável de que as contas da Empresa Comum estão isentas de distorções materiais e de que as operações subjacentes são legais e regulares, além de, com base na sua auditoria, enviar ao Parlamento Europeu e ao Conselho ou outras autoridades de quitação respetivas uma declaração sobre a fiabilidade das contas, bem como a legalidade e regularidade das operações subjacentes. Uma garantia razoável é um elevado grau de garantia, mas não significa que a auditoria irá sempre detetar uma distorção material ou um incumprimento, caso existam. Estes podem resultar de fraudes ou de erros e são considerados materiais se, individualmente ou agregados, for razoável esperar que influenciem as decisões económicas dos utilizadores tomadas com base nestas contas.

19. Uma auditoria implica a execução de procedimentos visando obter provas de auditoria relativas aos montantes e às informações das contas, bem como à legalidade e regularidade das operações subjacentes. Os procedimentos selecionados dependem do juízo profissional do auditor, incluindo uma avaliação dos riscos de distorções materiais das contas e de não conformidade significativa das operações subjacentes com os requisitos do quadro jurídico da União Europeia, devidas a fraudes ou erros. Ao avaliar estes riscos, são examinados os controlos internos aplicáveis à elaboração e adequada apresentação das contas, bem como à legalidade e regularidade das operações subjacentes, a fim de conceber procedimentos de auditoria adequados às circunstâncias, mas não com a finalidade de expressar uma opinião sobre a eficácia dos controlos internos. Uma auditoria implica ainda apreciar se as políticas contabilísticas utilizadas são adequadas e se as estimativas contabilísticas efetuadas pelos gestores são razoáveis, bem como avaliar a apresentação das contas no seu conjunto.

20. Relativamente às receitas, o Tribunal verifica o subsídio concedido pela Comissão e avalia os procedimentos da Empresa Comum para cobrança de taxas e outras receitas.

21. No que se refere às despesas, o Tribunal examina as operações de pagamento quando as despesas foram efetuadas, registadas e aceites. Este exame abrange todas as categorias de pagamentos (incluindo os referentes à aquisição de ativos) no momento em que são efetuados.

22. Na elaboração do presente relatório e opinião, o Tribunal teve em consideração o trabalho de auditoria realizado pelo auditor externo independente sobre as contas da Empresa Comum, como estipulado no artigo 208.º, n.º 4, do Regulamento Financeiro da UE⁽⁸⁾.

23. As observações que se seguem não colocam em questão a opinião do Tribunal.

⁽⁸⁾ Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1).

GESTÃO ORÇAMENTAL E FINANCEIRA

Execução do orçamento de 2016

24. Tendo em conta as dotações de pagamento não utilizadas dos anos anteriores (5,7 milhões de euros), o orçamento definitivo para 2016 disponível a partir do 7.º PQ e do Horizonte 2020 incluía dotações de autorização no montante de 101,4 milhões de euros e dotações de pagamento no montante de 162,8 milhões de euros. As taxas de utilização das dotações de autorização e de pagamento foram, respetivamente, de 95,7 % e de 63,2 %. A reduzida taxa de execução das dotações de pagamento deve-se principalmente aos atrasos na realização dos estudos e na aplicação dos desenvolvimentos levados a efeito pelos membros da Empresa Comum SESAR.

Execução plurianual do orçamento no âmbito do 7.º PQ e das RTE-T

25. De um total de 892,8 milhões de euros do orçamento operacional e administrativo para as atividades do SESAR I⁽⁹⁾, no final de 2016 a Empresa Comum SESAR tinha concedido autorizações no valor de 827,4 milhões de euros e realizado pagamentos no valor de 704,2 milhões de euros (79 % do orçamento disponível).

26. Dos 1 254,5 milhões de euros de contribuições em espécie e em dinheiro a efetuar pelos outros membros para as atividades operacionais e administrativas da Empresa Comum SESAR (670,2 milhões de euros do Eurocontrol e 584,3 milhões de euros dos membros do setor da aviação), até ao final de 2016 a Empresa Comum tinha validado contribuições no valor de 910 milhões de euros (427,7 milhões de euros do Eurocontrol e 482,3 milhões de euros do setor da aviação). Até ao final de 2016, tinham sido comunicadas à Empresa Comum SESAR contribuições em espécie no valor de 133,5 milhões de euros provenientes dos outros membros (49,2 milhões de euros do Eurocontrol e 84,2 milhões de euros dos membros do setor da aviação).

27. As contribuições em dinheiro acumuladas da UE ascendiam a 597,1 milhões de euros no final de 2016, em comparação com o total de contribuições em espécie e em dinheiro do Eurocontrol, no valor de 476,9 milhões de euros, e dos membros do setor da aviação, no montante de 566,5 milhões de euros.

Execução plurianual do orçamento no âmbito do Horizonte 2020

28. No final de 2016, dos 585 milhões de euros de fundos do Horizonte 2020 que lhe foram afetados para a execução do SESAR 2020, a Empresa Comum SESAR tinha concedido autorizações no montante de 61,6 milhões de euros e realizado pagamentos no valor de 49,9 milhões de euros (8,5 % dos fundos afetados). Os pagamentos consistiam sobretudo em pré-financiamentos da primeira vaga de projetos do SESAR 2020.

29. As contribuições em dinheiro acumuladas da UE para as atividades operacionais da Empresa Comum ascendiam a 56,8 milhões de euros no final do ano.

30. Os outros membros devem efetuar contribuições em espécie e em dinheiro no valor de 1 220,7 milhões de euros para as atividades operacionais da Empresa Comum relativas ao SESAR 2020 (500 milhões de euros do Eurocontrol e 720,7 milhões de euros do setor da aviação). No entanto, no final de 2016, os projetos do SESAR 2020 encontravam-se numa fase inicial e o Conselho de Administração não tinha validado quaisquer contribuições em espécie e em dinheiro.

CONTROLOS INTERNOS

Quadro de controlo interno

31. A Empresa Comum SESAR estabeleceu procedimentos de controlo *ex ante* baseados em análises documentais financeiras e operacionais e realiza auditorias *ex post* aos beneficiários. Estes controlos são um instrumento essencial para avaliar a legalidade e regularidade das operações subjacentes, inclusive as contribuições em espécie e em dinheiro para a Empresa Comum dos membros que não a UE. A taxa de erro residual das auditorias *ex post* indicada pela Empresa Comum no final de 2016 foi de 1,34 %⁽¹⁰⁾.

⁽⁹⁾ O valor total de 892,8 milhões de euros é composto por uma contribuição em dinheiro da UE proveniente dos programas do 7.º PQ e das RTE-T no valor de 700 milhões de euros, uma contribuição em dinheiro de 165 milhões de euros do Eurocontrol e uma contribuição em dinheiro de 27,8 milhões de euros dos membros do setor da aviação.

⁽¹⁰⁾ Relatório Anual de Atividades da Empresa Comum SESAR relativo a 2016, p. 81.

Comunicação e controlo das contribuições em espécie para os projetos do SESAR 2020

32. A Empresa Comum SESAR ainda não introduziu orientações específicas destinadas aos membros e respetivos auditores externos relativas à declaração e à certificação das contribuições em espécie dos membros para os projetos do SESAR 2020. Também ainda não definiu orientações internas relativas aos seus controlos *ex ante* das declarações de custos dos projetos do SESAR 2020, baseadas na estratégia de controlo *ex ante* da Comissão para o Horizonte 2020.

Avaliação da capacidade financeira dos candidatos no âmbito dos convites à apresentação de propostas

33. No caso do convite restrito relativo a investigação industrial, limitado aos membros da Empresa Comum pertencentes ao setor, esta concedeu subvenções a consórcios de projetos, apesar de, em dois casos, os controlos da viabilidade financeira dos beneficiários, realizados pela Agência de Execução para a Investigação, indicarem que a capacidade financeira do membro do setor que coordenava o consórcio era reduzida. Esta situação representa um risco financeiro mais elevado para a conclusão desses projetos, que é igualmente mais elevado nos outros projetos em que estes dois beneficiários estão envolvidos. A decisão do Diretor Executivo nestes dois casos assentou em avaliações pontuais complementares realizadas pelo pessoal da Empresa Comum SESAR. Contudo, esta ainda não definiu um procedimento interno sistemático para reavaliar os casos de fraca viabilidade financeira dos coordenadores de projetos de subvenção, incluindo medidas para atenuar e compensar o risco financeiro acrescido.

Relação custo-eficácia dos contratos de prestação de serviços

34. Nos seus procedimentos de contratação relativos à prestação de serviços, a Empresa Comum estipula um orçamento máximo para o contrato. Este montante máximo não assenta num processo sistemático de estimativa dos custos nem num sistema razoável de preços de referência no mercado. Esta situação não assegura uma boa relação custo-eficácia dos seus contratos de prestação de serviços plurianuais, uma vez que a experiência mostra que a maioria das propostas recebidas estava próxima do orçamento máximo.

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 19 de setembro de 2017.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

ANEXO

Seguimento dado às observações dos exercícios anteriores

| Ano | Observações do Tribunal | Fase da medida corretiva (Concluída/Em curso/Pendente/N/A) |
|------|---|---|
| | <i>Conflitos de interesses</i> | |
| 2015 | Em julho de 2015, a Comissão emitiu orientações para a Empresa Comum relativas às regras em matéria de conflito de interesses, incluindo um modelo comum para a declaração de ausência de conflito de interesses, que a Empresa Comum deve incorporar nos seus procedimentos. | Concluída |

RESPOSTA DA EMPRESA COMUM

24. Uma das principais razões para o atraso na execução de pagamentos para estudos e desenvolvimentos a levar a efeito pelos membros foi a dificuldade na adaptação das ferramentas informáticas comuns do Programa-Quadro Horizonte 2020 às necessidades específicas da Empresa Comum SESAR. Este processo teve início em 2016 e encontra-se ainda em curso.

30. No que respeita aos projetos SESAR do Horizonte 2020 abrangidos por concursos limitados, espera-se que os membros apresentem as suas primeiras declarações de custos em 2018. Nessa altura, a Empresa Comum SESAR começará a validar as respetivas contribuições em espécie.

32. Em dezembro de 2016, o Conselho de Administração da Empresa Comum SESAR adotou o documento «Methodology and Validation process for In kind contributions (IKC) in the SJU (SESAR 2020 Programme only)» [Metodologia e processo de validação das contribuições em espécie na Empresa Comum SESAR (Programa SESAR 2020 unicamente)], em conformidade com o qual a Empresa Comum elaborará termos de referência e um certificado modelo que deverão ser apresentados ao Conselho de Administração em tempo útil antes da receção de quaisquer contribuições em espécie em 2018. A Empresa Comum SESAR analisará se existe a necessidade de adaptar a estratégia de controlo *ex ante* do Horizonte 2020 aos riscos específicos associados aos projetos do programa SESAR 2020. Entretanto, a Empresa Comum SESAR aplica, por analogia, a estratégia de controlo *ex ante* da Comissão.

33. Na sequência dos resultados das avaliações de riscos complementares efetuadas em conformidade com as orientações H2020, a Empresa Comum SESAR concluiu que rejeitar os coordenadores de projetos unicamente com base na análise realizada pela REA seria suscetível de expor a Empresa Comum a um risco significativo de recurso. A Empresa Comum SESAR concorda, contudo, que deve ser previsto um procedimento interno para reavaliar a fraca viabilidade financeira de um coordenador de projeto beneficiário de uma subvenção, incluindo medidas de mitigação e de compensação dos riscos financeiros acrescidos.

34. Na sequência da observação do Tribunal, em abril de 2017 a Empresa Comum SESAR introduziu uma metodologia a fim de avaliar sistematicamente, durante a fase de planeamento da adjudicação, as necessidades em matéria de contratos público e os custos associados. A metodologia já foi utilizada em várias ocasiões.
