

**RELATÓRIO ANUAL RELATIVO ÀS
ACTIVIDADES FINANCIADAS PELOS SÉTIMO,
OITAVO, NONO E DÉCIMO FUNDOS
EUROPEUS DE DESENVOLVIMENTO (FED)**

(2009/C 269/02)

Relatório anual relativo às actividades financiadas pelos sétimo, oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED)

ÍNDICE

	<i>Pontos</i>
Introdução	1-4
Capítulo I — Execução dos sétimo, oitavo, nono e décimo FED	5-8
Execução financeira	5-7
Relatório anual da Comissão sobre a gestão financeira dos sétimo, oitavo, nono e décimo FED	8
Capítulo II — Declaração de fiabilidade do Tribunal de Contas relativa aos FED	9-56
Declaração de fiabilidade do Tribunal de Contas relativa aos sétimo, oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) para o exercício de 2008	I-XII
Informações em apoio da declaração de fiabilidade	9-49
Âmbito e método da auditoria	9-12
Fiabilidade das contas	13-15
Regularidade das operações	16-26
Relatório anual de actividades e declaração do Director-Geral do EuropeAid	27-32
Eficácia dos sistemas	33-49
Conclusões e recomendações	50-56

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

INTRODUÇÃO

1. Os Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) resultam de convenções ou de acordos internacionais ⁽¹⁾ entre, por um lado, a Comunidade e os seus Estados Membros e, por outro, alguns Estados de África, das Caraíbas e do Pacífico (ACP), bem como de decisões do Conselho relativas à associação de Países e Territórios Ultramarinos (PTU).

2. A Comissão é responsável pela gestão da maior parte das despesas dos FED. Desde 1 de Abril de 2003, o Banco Europeu de Investimento (BEI) é o único responsável pela gestão do mecanismo de investimento do FED, que não é tomado em consideração na declaração de fiabilidade do Tribunal ou no processo de quitação do Parlamento Europeu ⁽²⁾ ⁽³⁾.

3. A estrutura do FED é apresentada no **diagrama 1**. Os FED são geridos segundo modalidades diferentes: a gestão centralizada, a gestão conjunta e a gestão descentralizada ⁽⁴⁾. Na modalidade de gestão centralizada, é a própria Comissão que gere os procedimentos para a adjudicação de contratos e os pagamentos aos beneficiários finais. Na modalidade de gestão conjunta, certas tarefas de execução são delegadas a organizações internacionais desde que estas apliquem, em matéria de contabilidade, auditoria, controlo interno e adjudicação de contratos, normas que dêem garantias equivalentes às normas internacionalmente aceites. Na modalidade de gestão descentralizada, a gestão quotidiana é assegurada pelo gestor orçamental nacional ⁽⁵⁾ de cada país beneficiário e pela Comissão (ver **diagrama 2**). Compete-lhes:

- a) verificar com regularidade se as acções foram executadas correctamente;
- b) tomar medidas adequadas para prevenir irregularidades e incumprimentos graves da legislação aplicável e, se for caso disso, iniciar os processos judiciais com vista a recuperar os fundos pagos indevidamente.

⁽¹⁾ A primeira Convenção (laundé I) remonta a 1964. O acordo mais recente (Cotonu) data de 23 de Junho de 2000 e foi revisto em 25 de Junho de 2005.

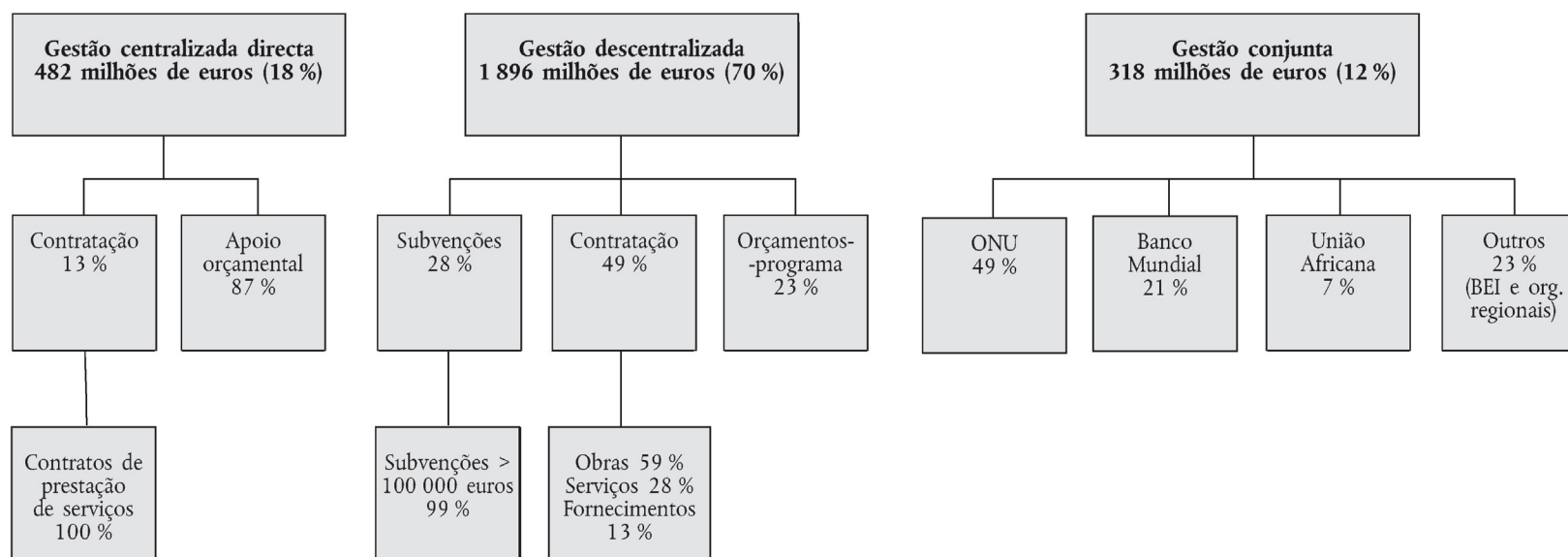
⁽²⁾ Ver artigos 118.º, 125.º e 134.º do Regulamento Financeiro de 18 de Fevereiro de 2008 aplicável ao décimo FED (JO L 78 de 19.3.2008). No seu Parecer n.º 9/2007 sobre a proposta que deu origem a este Regulamento (JO C 23 de 28.1.2008), o Tribunal salientou que estas disposições reduzem o âmbito dos poderes do Parlamento Europeu em matéria de quitação.

⁽³⁾ Um acordo tripartido celebrado entre o BEI, a Comissão e o Tribunal (artigo 134.º do Regulamento Financeiro de 18 de Fevereiro de 2008 aplicável ao décimo FED, supracitado) define as normas de execução em matéria de auditoria dessas operações pelo Tribunal.

⁽⁴⁾ Artigos 21.º a 29.º do Regulamento Financeiro aplicável ao décimo FED.

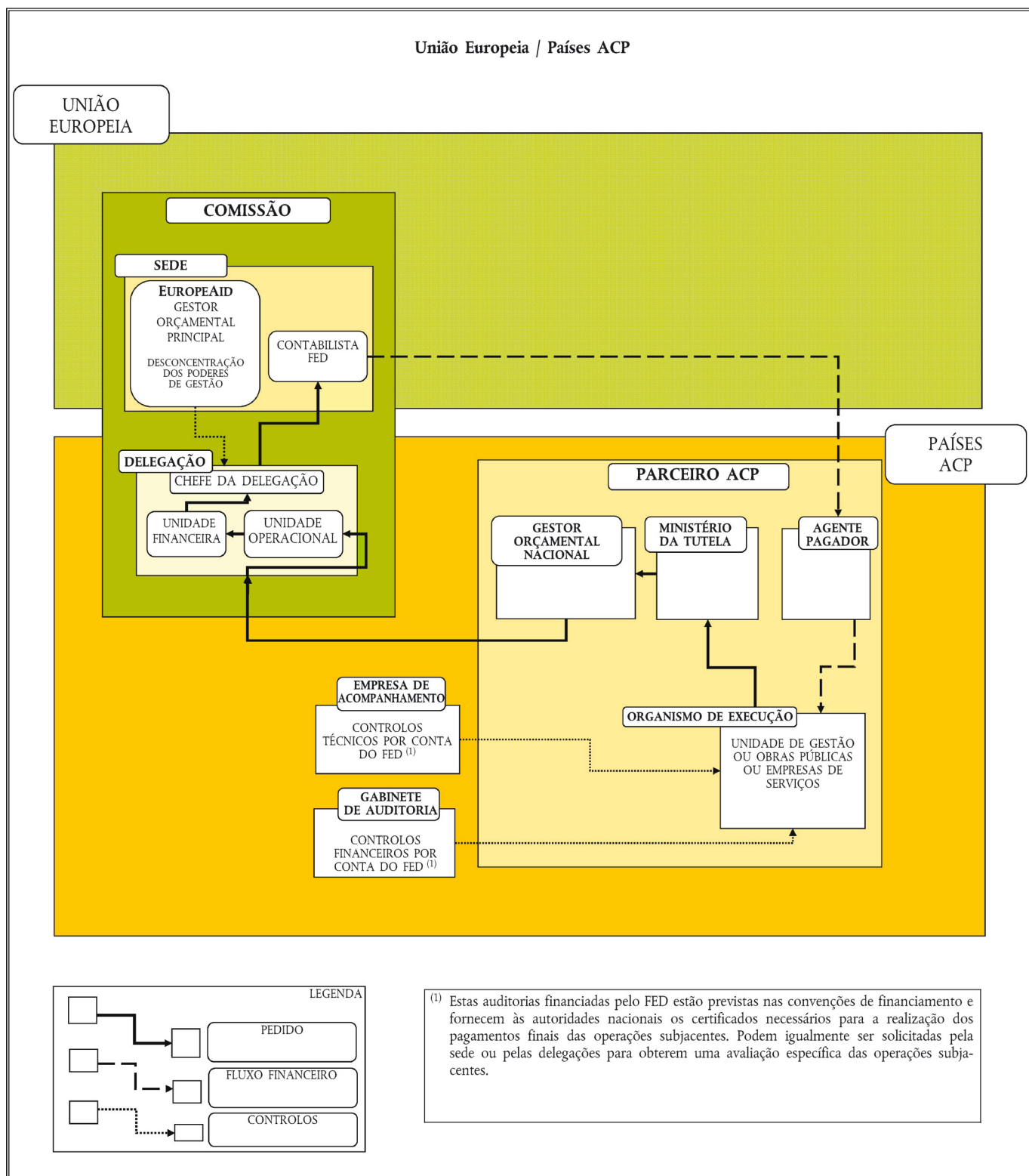
⁽⁵⁾ Acordo de Cotonu, Anexo IV, artigo 35.º

Diagrama 1 — Estrutura do FED (em termos de valor dos contratos)



Fonte: Relatório anual de actividade da AIDCO relativo a 2008 (Anexo 5 — Modelos de Controlo Interno).

Diagrama 2 — Princípio da gestão descentralizada



OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

4. Na Comissão, quase todos os programas FED são geridos pelo Serviço de Cooperação EuropeAid (a seguir designado por EuropeAid), que é igualmente responsável pela gestão da maior parte das despesas em matéria de Relações Externas e de Desenvolvimento financiadas pelo orçamento geral da União Europeia ⁽⁶⁾. Uma pequena percentagem dos projectos FED ⁽⁷⁾ refere-se à ajuda humanitária e é gerida pela Direcção-Geral da Ajuda Humanitária (DG ECHO).

CAPÍTULO I — EXECUÇÃO DOS SÉTIMO, OITAVO, NONO E DÉCIMO FED

Execução financeira

5. Em 2008, os sétimo, oitavo, nono e décimo FED foram executados simultaneamente. O gestor orçamental do FED encerrou o sétimo FED em 31 de Agosto de 2008 ⁽⁸⁾. Quando do encerramento, tinham sido pagos 10 381 milhões de euros (98,3 % dos 10 559 milhões de euros afectados a medidas de ajuda). O saldo de 178 milhões de euros foi transferido para o nono FED.

6. O décimo FED, que abrange o período de 2008 a 2013 e prevê uma ajuda comunitária de 22 682 milhões de euros, entrou em vigor em 1 de Julho de 2008. Deste montante, serão afectados 21 966 milhões de euros aos países ACP e 286 milhões de euros aos PTU. Estão incluídos 1 500 milhões de euros e 30 milhões de euros para o mecanismo de investimento gerido pelo BEI para os países ACP e para os PTU, respectivamente. Por último, estão previstos 430 milhões de euros para despesas da Comissão relativas à programação e execução do FED.

7. O **quadro 1** mostra a utilização acumulada dos recursos do FED geridos pela Comissão e a sua execução financeira. Os **gráficos I e II** apresentam os recursos e as decisões acumulados, repartidos por sector de intervenção. Em 2008, todas as previsões de execução financeira elaboradas pela Comissão para as autorizações globais, os compromissos individuais e os pagamentos foram excedidas, atingindo níveis nunca antes alcançados no que respeita às autorizações globais (4 723 milhões de euros), aos compromissos individuais (2 649 milhões de euros) e aos pagamentos líquidos (3 143 milhões de euros). Esta situação deve-se, em parte, à rapidez inicial da execução do décimo FED e ao forte aumento das operações de apoio orçamental, chegando as autorizações globais e os pagamentos a 2 583 milhões de euros e 606 milhões de euros, respectivamente. Os pagamentos por liquidar registaram um acréscimo de 15 %, o que é razoável, dado o nível excepcional de autorizações atingido durante o ano. Ao mesmo tempo, os pagamentos por liquidar, antigos e pendentes, decresceram 33 %.

5. *No interesse de uma gestão financeira sólida do FED, a Comissão prosseguiu os seus esforços para acabar progressivamente com os projectos antigos, tendo o 7.º FED sido encerrado, tal como previsto, em 31 de Agosto de 2008.*

7. *Este ano, a Comissão voltou a obter excelentes resultados no que diz respeito às autorizações e pagamentos e à gestão das quantias pendentes. Estes resultados provam que os esforços desenvolvidos nos últimos anos para acelerar a execução do programa tiveram êxito.*

⁽⁶⁾ Ver o Capítulo 8 do Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2008.

⁽⁷⁾ 0,6 % dos pagamentos efectuados em 2008.

⁽⁸⁾ Decisão PE/2008/4803 da Comissão de 29.8.2008.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Relatório anual da Comissão sobre a gestão financeira dos sétimo, oitavo, nono e décimo FED

8. Nos termos das disposições do Regulamento Financeiro aplicável ao décimo FED ⁽⁹⁾, a Comissão elabora em cada ano um relatório sobre a gestão financeira dos FED. Na opinião do Tribunal, o relatório sobre a gestão financeira apresenta uma descrição fiel da realização dos objectivos operacionais da Comissão fixados para o exercício (especialmente no que toca à execução financeira e às actividades de controlo), da situação financeira e dos acontecimentos que tiveram uma influência significativa nas actividades efectuadas em 2008.

⁽⁹⁾ Artigos 118.º e 124.º

Quadro 1 — Utilização acumulada dos recursos dos FED em 31 de Dezembro de 2008

(milhões de euros)

	Situação no final de 2007		Execução orçamental duranteo exercício de 2008					Situação no final de 2008					
	Montante global	Taxa de execução ⁽²⁾	7.º FED	8.º FED	9.º FED	10.º FED	Montante global	7.º FED encerrado	8.º FED	9.º FED	10.º FED	Montante global ⁽³⁾	Taxa de execução ⁽²⁾
A — RECURSOS ⁽¹⁾	37 328,7		– 765,0	– 53,4	725,4	21 260,1	21 167,1	0,0	10 785,9	16 631,8	21 260,1	48 677,7	
B — UTILIZAÇÃO													
1. Autorizações financeiras	37 279,4	99,9 %	– 765,0	– 53,4	774,7	4 766,4	4 722,7	0,0	10 785,8	16 631,8	4 766,4	32 184,1	66,1 %
2. Compromissos jurídicos individuais	32 046,0	85,8 %	– 699,2	54,6	3 163,2	130,4	2 649,1	0,0	10 539,2	14 207,4	130,4	2 649,1	51,1 %
3. Pagamentos	26 700,0	71,5 %	– 522,8	323,1	3 253,0	89,8	3 143,1	0,0	9 928,6	10 006,7	89,8	20 025,1	41,1 %
C — Saldo a pagar (B1-B3)	10 579,4	28,3 %						0,0	857,3	6 625,1	4 676,6	12 159,0	25,0 %
D — Saldo disponível (A-B1)	49,3	0,1 %						0,0	0,0	0,0	16 493,7	16 493,7	33,9 %

⁽¹⁾ Dotações iniciais dos 7.º, 8.º, 9.º e 10.º FED, juros, recursos diversos e transferências dos FED anteriores.⁽²⁾ Em percentagem dos recursos.⁽³⁾ Estes valores não incluem um montante de 9 818 milhões de euros relativos ao 7.º FED, que foi encerrado durante o exercício.

Fonte: Tribunal de Contas, com base nos relatórios do FED sobre a execução financeira e nas demonstrações financeiras dos FED em 31 de Dezembro de 2008.

Gráficos dos oitavo, nono e décimo FED consolidados em 31 de Dezembro de 2008

Gráfico I: Recursos acumulados
Total = 48 677,73 milhões de euros

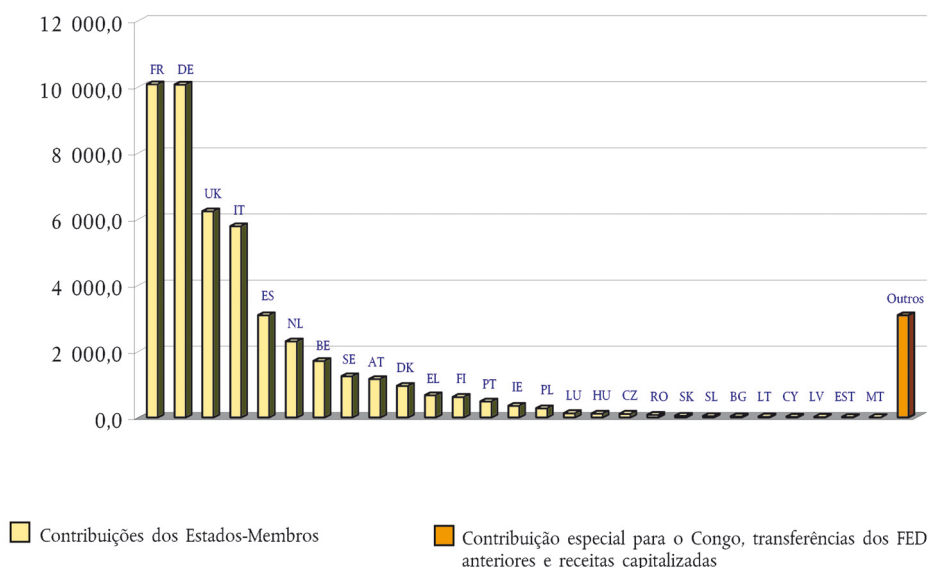
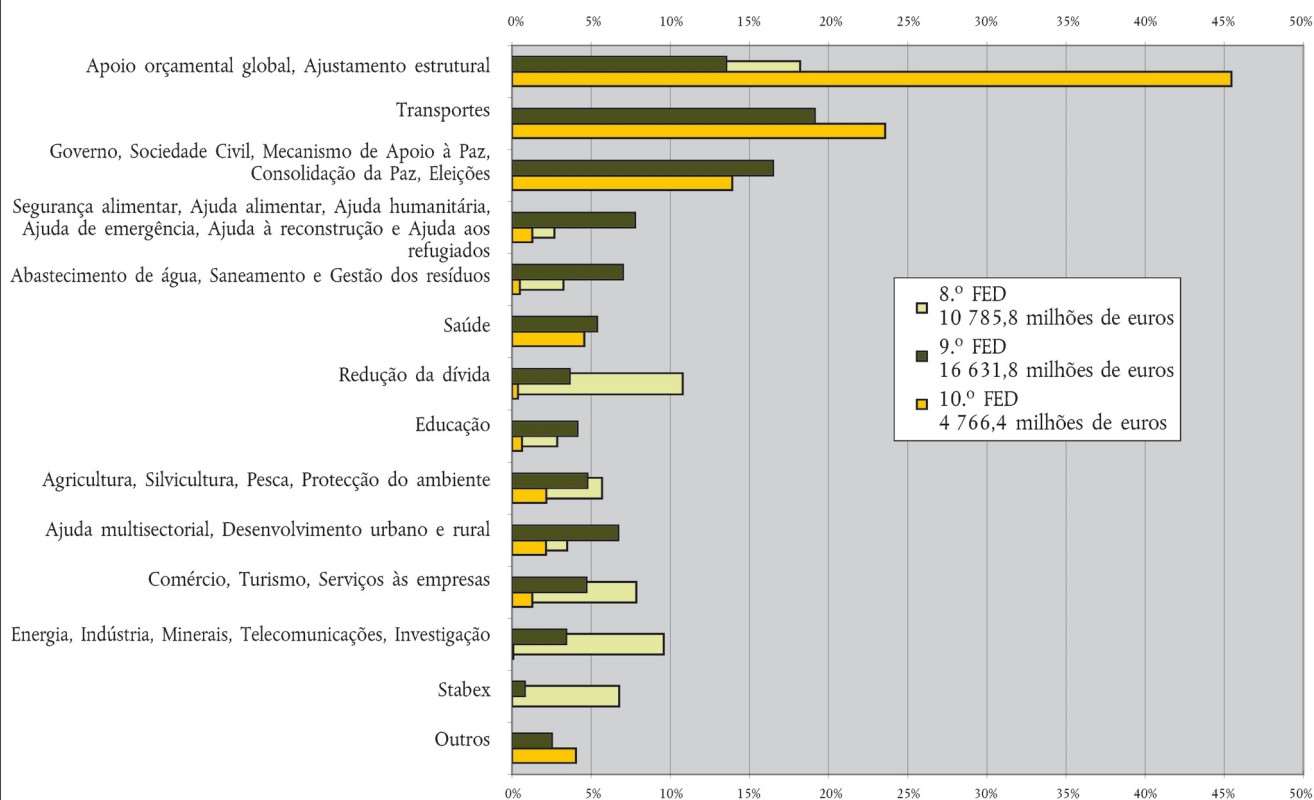


Gráfico II: Decisões acumuladas
Total = 32 184,06 milhões de euros ⁽¹⁾



Fonte: Tribunal de Contas, com base nos dados que figuram no sistema contabilístico.

⁽¹⁾ A diferença entre os recursos acumulados (48 677,73 milhões de euros) e as decisões acumuladas (32 184,06 milhões de euros) é igual ao saldo disponível que pode ser afectado (16 493,67 milhões de euros).

CAPÍTULO II — DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE DO TRIBUNAL DE CONTAS RELATIVA AOS FED

Declaração de fiabilidade do Tribunal de Contas relativa aos sétimo, oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) para o exercício de 2008

I. Em conformidade com o disposto no artigo 248.º do Tratado, o Tribunal auditou:

- a) as «Contas anuais definitivas relativas ao exercício de 2008 dos sétimo, oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento» que são constituídas pelas demonstrações financeiras consolidadas⁽¹⁰⁾ e pelo mapa consolidado sobre a execução financeira dos sétimo, oitavo, nono e décimo FED;
- b) a legalidade e regularidade das operações subjacentes no quadro jurídico dos FED relativamente à parte dos recursos do FED cuja gestão financeira é assegurada pela Comissão⁽¹¹⁾.

Responsabilidade da gestão

II. De acordo com os regulamentos financeiros aplicáveis aos sétimo, oitavo, nono e décimo FED, a gestão⁽¹²⁾ é responsável pela elaboração e adequada apresentação das contas anuais definitivas dos FED e pela legalidade e regularidade das operações subjacentes:

- a) a responsabilidade da gestão relativa às contas anuais definitivas dos FED consiste em conceber, executar e manter um controlo interno relevante para a elaboração e adequada apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a fraudes ou erros, em seleccionar e aplicar políticas contabilísticas adequadas, com base nas regras contabilísticas adoptadas pelo contabilista do FED⁽¹³⁾ e em elaborar estimativas contabilísticas razoáveis conforme as circunstâncias. A Comissão aprova as contas anuais definitivas dos FED;
- b) o modo como a gestão exerce a sua responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes depende do método de execução dos FED. No caso da gestão centralizada directa, as tarefas de execução são desempenhadas pelos serviços da Comissão. No âmbito da gestão descentralizada, as tarefas de execução são delegadas nos países terceiros e, ao abrigo da gestão centralizada indirecta, em outros organismos. No caso da gestão conjunta, as tarefas de execução são partilhadas entre a Comissão e as organizações internacionais. As tarefas de execução devem respeitar o princípio da boa gestão financeira, o que implica conceber, executar e manter um controlo interno eficaz e eficiente, incluindo uma supervisão adequada e medidas apropriadas para evitar irregularidades e fraudes, e, se necessário, processos judiciais para recuperar fundos pagos ou utilizados indevidamente. Independentemente do método de execução aplicado, cabe em última instância à Comissão a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas dos FED.

⁽¹⁰⁾ As demonstrações financeiras consolidadas são constituídas pelo balanço, pela conta dos resultados económicos, pelo mapa dos fluxos de tesouraria e pelo quadro dos créditos dos Fundos Europeus de Desenvolvimento. As demonstrações financeiras e as informações fornecidas pelo BEI não estão abrangidas pela presente declaração de fiabilidade (ver nota 11).

⁽¹¹⁾ Nos termos do artigo 1.º e do n.º 3 do artigo 103.º do Regulamento Financeiro aplicável ao nono FED, bem como dos artigos 2.º, 3.º e 4.º e do n.º 3 do artigo 125.º do Regulamento Financeiro aplicável ao décimo FED, a declaração de fiabilidade não abrange a parte dos recursos dos nono e décimo FED geridos pelo BEI e pelos quais este é responsável.

⁽¹²⁾ Ao nível da Comissão, a gestão é constituída pelos membros da instituição, pelos gestores orçamentais delegados e subdelegados, pelo contabilista e pelos quadros superiores das unidades financeiras, de auditoria ou de controlo. Ao nível dos Estados beneficiários, a gestão é constituída pelos gestores orçamentais nacionais, pelos contabilistas, pelos agentes dos organismos pagadores e pelos quadros superiores dos organismos de execução.

⁽¹³⁾ As regras contabilísticas adoptadas pelo contabilista dos FED inspiram-se nas Normas Internacionais de Contabilidade do Sector Público (IPSAS) emitidas pela Federação Internacional de Contabilistas ou, nos casos em que não existam, nas Normas Internacionais de Contabilidade (IAS)/Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS) emitidas pelo Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade (IASB). Nos termos do regulamento financeiro, as «demonstrações financeiras consolidadas» relativas ao exercício de 2008 são elaboradas com base nas regras contabilísticas adoptadas pelo contabilista dos FED, que adapta os princípios da contabilidade de exercício ao ambiente específico das Comunidades, ao passo que os mapas consolidados sobre a execução dos FED continuam a basear-se essencialmente nos movimentos de caixa.

Responsabilidade do auditor

III. Compete ao Tribunal, com base na sua auditoria, enviar ao Parlamento Europeu e ao Conselho uma declaração sobre a fiabilidade das contas, bem como a legalidade e regularidade das operações subjacentes. O Tribunal efectuou a sua auditoria em conformidade com as normas internacionais de auditoria e os Códigos de Ética da IFAC e da INTOSAI. Essas normas implicam que o Tribunal planeie e efectue a auditoria de modo a obter uma garantia razoável de que as contas anuais definitivas dos FED estão isentas de distorções materiais e de que as operações subjacentes são, no seu conjunto, legais e regulares.

IV. No contexto descrito no ponto III, uma auditoria implica a execução de procedimentos visando obter provas de auditoria relativas aos montantes e às informações constantes das contas consolidadas definitivas, bem como à legalidade e regularidade das operações subjacentes. Os procedimentos seleccionados dependem do juízo profissional do auditor, incluindo a avaliação dos riscos de distorções materiais das contas consolidadas definitivas e de não conformidade significativa das operações subjacentes com os requisitos do quadro jurídico, devidas a fraudes ou erros. Ao efectuar essas avaliações de riscos, o auditor considera que o controlo interno é relevante para a elaboração e adequada apresentação das contas consolidadas definitivas e que os sistemas de supervisão e de controlo são utilizados para garantir a legalidade e regularidade das operações subjacentes, com vista a conceber procedimentos de auditoria adequados às circunstâncias. Uma auditoria efectuada neste contexto inclui ainda a avaliação da adequação das políticas contabilísticas utilizadas e da razoabilidade das estimativas contabilísticas efectuadas, bem como a avaliação da apresentação global das contas consolidadas definitivas e dos relatórios anuais de actividades.

V. O Tribunal não obteve todas as informações e documentação necessárias relativas a 10 pagamentos da amostra efectuados a organizações internacionais, razão pela qual não pode emitir uma opinião sobre a regularidade de despesas no montante de 190 milhões de euros, correspondentes a 6,7 % das despesas anuais.

VI. Com a limitação referida no ponto V, o Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para constituírem uma base da sua declaração de fiabilidade.

Opinião sobre a fiabilidade das contas

VII. Na opinião do Tribunal, as contas anuais definitivas dos sétimo, oitavo, nono e décimo FED reflectem fielmente, em todos os aspectos materialmente relevantes, a situação financeira dos FED em 31 de Dezembro de 2008, bem como os resultados das suas operações e fluxos de tesouraria relativos ao exercício encerrado nessa data, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro e com as regras contabilísticas adoptadas pelo contabilista.

VIII. Embora não formule reservas na opinião expressa no ponto VII, o Tribunal chama a atenção para o facto de o método utilizado na estimativa da provisão para os custos incorridos não ser válido para determinados tipos de contratos e para a decisão da Comissão de o ajustar a partir do exercício de 2009.

Opinião sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

IX. O Tribunal considera que as receitas e as autorizações dos sétimo, oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento relativas ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2008 estavam isentas de erros materiais.

X. Sem colocar em causa a opinião expressa no ponto IX, o Tribunal chama a atenção para a elevada incidência de erros não quantificáveis verificados nas autorizações relativas ao apoio orçamental, mas que não foram incluídos na estimativa total dos erros.

XI. O Tribunal considera que os pagamentos dos sétimo, oitavo, nono e décimo Fundos Europeus de Desenvolvimento relativos ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2008 estavam afectados por erros materiais.

XII. O Tribunal assinalou melhorias significativas nos sistemas de supervisão e de controlo da Comissão e observa que é possível clarificar mais as conclusões sobre a forma como os resultados dos diferentes controlos contribuem para a garantia do Director-Geral e melhorar a concepção e/ou execução de determinados sistemas. O Tribunal chama igualmente a atenção para a necessidade de a Comissão prosseguir os esforços para fundamentar as suas decisões sobre a elegibilidade do apoio orçamental, o que exige uma demonstração estruturada e formalizada de que os países destinatários dispõem de um programa de reformas pertinente.

16 e 17 de Setembro de 2009.

Vitor Manuel da Silva Caldeira

Presidente

Tribunal de Contas Europeu
12, rue Alcide De Gasperi, L-1615 Luxembourg

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Informações em apoio da declaração de fiabilidade***Âmbito e método da auditoria***

9. As observações relativas à fiabilidade das contas dos FED, apresentadas nos pontos VII e VIII da declaração de fiabilidade, baseiam-se numa auditoria das demonstrações financeiras consolidadas⁽¹⁴⁾ e dos mapas consolidados sobre a execução financeira dos sétimo, oitavo, nono e décimo FED⁽¹⁵⁾. A auditoria incluiu uma gama adequada de procedimentos de auditoria, concebidos para examinar, com base em testes de uma amostra, as provas relativas aos montantes apresentados e às informações fornecidas. Incluiu igualmente uma avaliação dos princípios contabilísticos utilizados, estimativas significativas efectuadas pela gestão e a apresentação global das contas consolidadas.

10. As observações sobre a regularidade das operações⁽¹⁶⁾, apresentadas nos pontos IX a XII da declaração de fiabilidade, baseiam-se nos seguintes elementos:

- a) testes substantivos de uma amostra estatística representativa de 225 elementos, correspondentes a 45 autorizações financeiras e compromissos jurídicos individuais e 180 pagamentos efectuados pelos serviços centrais do EuropeAid e pelas delegações, que incluíram 40 adiantamentos; quando necessário, os organismos responsáveis pela execução e os beneficiários finais foram objecto de controlos no local com o fim de verificar os pagamentos subjacentes declarados nos relatórios financeiros ou nas declarações de despesas;
- b) uma avaliação da eficácia dos sistemas de supervisão e de controlo nos serviços centrais do EuropeAid e nas delegações, incluindo o seguimento das principais observações anteriores no âmbito da declaração de fiabilidade (ver **anexo 2**):
 - i) controlos *ex ante* dos contratos e dos pagamentos pelos gestores orçamentais;
 - ii) controlo dos organismos responsáveis pela execução;
 - iii) auditorias externas;
 - iv) acompanhamento pelos serviços centrais do EuropeAid;
 - v) auditoria interna;
- c) uma apreciação do relatório anual de actividades e da declaração do Director-Geral do EuropeAid.

⁽¹⁴⁾ Ver o artigo 122.º do Regulamento Financeiro de 18 de Fevereiro de 2008 aplicável ao décimo FED: as demonstrações financeiras devem incluir o balanço financeiro, a conta dos resultados económicos, o mapa dos fluxos de tesouraria e o quadro dos créditos do FED.

⁽¹⁵⁾ Ver o artigo 123.º do Regulamento Financeiro de 18 de Fevereiro de 2008 aplicável ao décimo FED: os mapas sobre a execução financeira devem incluir quadros descritivos das dotações, das autorizações e dos pagamentos.

⁽¹⁶⁾ Num intuito de concisão, a expressão «regularidade das operações» é utilizada em todo o relatório na acepção de «legalidade e regularidade das operações subjacentes».

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

11. No âmbito da auditoria, cinco países foram controlados no local a fim de proceder a uma auditoria pormenorizada das operações: Angola, República do Congo, Malavi, Moçambique e Mauritânia.

12. A auditoria do Tribunal incluiu uma revisão dos procedimentos aplicados para a contabilização e acompanhamento das ordens de cobrança emitidas.

Fiabilidade das contas

13. As contas anuais relativas ao exercício de 2008 constituem o quarto conjunto de contas elaboradas com base nas regras da contabilidade de exercício. O Tribunal referiu já nos seus relatórios anuais anteriores que o sistema contabilístico utilizado para os FED não possui todas as características necessárias para a produção eficiente e eficaz de informações económicas segundo o princípio da contabilidade de exercício, aumentando o risco da ocorrência de erros contabilísticos devido às múltiplas operações manuais necessárias para converter elementos da contabilidade de caixa em contas da contabilidade de exercício. Contudo, apesar deste risco, a auditoria do Tribunal constatou que as contas anuais estavam isentas de erros materiais.

14. O novo sistema da contabilidade de exercício ABAC FED iniciou-se em Fevereiro de 2009. Todos os dados operacionais, financeiros e contabilísticos do FED foram transferidos para o novo sistema, o que deverá reforçar ainda mais o ambiente contabilístico do FED.

15. As contas anuais incluem uma provisão de 2 113 milhões de euros para os custos incorridos durante o período de referência mas relativamente aos quais não foi recebida qualquer factura no final do exercício. Esta provisão é estimada com base num determinado número de hipóteses, nomeadamente a linearidade das despesas ligadas aos contratos. Como anunciado na sua resposta ao Relatório Anual do Tribunal sobre os FED relativo ao exercício de 2007 ⁽¹⁷⁾, a Comissão efectuou um estudo que confirmou que esta hipótese não é válida para determinados tipos de contratos. Tal como indicado nas notas às contas anuais, a Comissão decidiu ajustar o seu método a partir do exercício de 2009.

Regularidade das operações

16. As principais características e resultados dos testes substantivos com base na amostra são apresentados no **anexo 1**.

Receitas

17. A auditoria que o Tribunal efectuou às operações de receitas permitiu considerar que estão isentas de erros materiais.

Autorizações relativas aos projectos

18. A auditoria que o Tribunal efectuou às autorizações relativas aos projectos permitiu considerar que estão isentas de erros materiais.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

13. A introdução do novo sistema contabilístico em 2009 permitiu superar as limitações anteriores. O novo sistema tem todas as características requeridas para a elaboração eficiente e eficaz de informações baseadas no princípio da contabilidade de exercício. No exercício financeiro de 2008, tal como em anos anteriores, o processamento manual esteve sujeito a controlos rigorosos a fim de reduzir os riscos.

15. Foi realizado um estudo para controlar a validade do método utilizado para estimar a provisão para facturas a receber, tendo-se concluído que o método era válido na grande maioria dos casos. Tendo por base as conclusões do estudo, a Comissão aperfeiçoará o método de encerramento em 2009.

⁽¹⁷⁾ Ponto 17.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Autorizações relativas ao apoio orçamental

19. A auditoria que o Tribunal efectuou às autorizações relativas ao apoio orçamental considerou que estão afectadas por um nível elevado de erros não quantificáveis. Em comparação com exercícios anteriores, o Tribunal constatou que as avaliações da Comissão relativas à observância dos requisitos do Acordo de Cotonu estão a melhorar, sendo a demonstração mais bem estruturada e formalizada, nomeadamente no que respeita aos contratos no âmbito dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio. Contudo, o Tribunal detectou ainda casos frequentes em que a Comissão não demonstrou de forma estruturada e formalizada que a gestão das finanças públicas era suficientemente transparente, responsável e eficaz (ver pontos 44-46).

19. A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal reconhecer que os esforços que tem vindo a desenvolver de modo constante para melhorar a clareza e a estrutura das avaliações no que diz respeito à elegibilidade ao apoio orçamental, em conformidade com o Acordo de Cotonu (artigo 61.º), estão a produzir resultados significativos. A Comissão está empenhada em prosseguir o processo de melhoria a fim de eliminar qualquer ambiguidade nas suas avaliações. Este objectivo será atingido através de novas melhorias a nível das orientações em matéria de apoio orçamental, formação e sensibilização para a importância de demonstrar a elegibilidade de modo estruturado e formal.

Com o intuito de melhorar ainda mais a sua análise da credibilidade dos programas de reforma da gestão das finanças públicas dos beneficiários, a Comissão está a desenvolver uma metodologia de avaliação que deverá ser utilizada pelas delegações.

Pagamentos relativos aos projectos

20. A auditoria que o Tribunal efectuou aos adiantamentos permitiu considerar que estão isentos de erros materiais.

21. Apesar da intervenção da Comissão para facilitar os trabalhos de auditoria a realizar, o Tribunal não obteve todas as informações e documentação necessárias relativas a 10 operações geridas por organizações internacionais⁽¹⁸⁾. Por conseguinte, o Tribunal não está em condições de emitir uma opinião sobre a regularidade destas operações. O Tribunal observa que o verificador mandatado pela Comissão para realizar uma missão de verificação numa destas organizações⁽¹⁹⁾ referiu um problema semelhante.

21. A Comissão apoia plenamente os pedidos de informação do Tribunal. Reconhece que para duas organizações, a que correspondem cinco transacções, os documentos solicitados chegaram demasiado tarde não obstante a intervenção da Comissão. Estas organizações tem-se mostrado, no entanto, cada vez mais dispostas a cooperar. Desde então, a Comissão tem lhes recordado a importância de entregarem atempadamente as informações requeridas, dados os prazos de trabalho curtos do Tribunal.

22. A auditoria do Tribunal revelou um nível significativo de erros que afectam o montante dos pagamentos auditados⁽²⁰⁾. A frequência e os tipos de erros, bem como o impacto dos erros quantificáveis, são apresentados no **anexo 1 (Parte 1, 1.3 e 1.4)**.

22. A Comissão pôs em prática um sistema de controlo baseado no trabalho de auditores externos e supervisores e nos controlos internos, que evitam ou detectam e corrigem muitos erros antes de serem efectuados os pagamentos. Há, no entanto, que reconhecer que algumas delegações têm de trabalhar em circunstâncias particularmente difíceis, como foi o caso da Delegação de Angola, que foi abrangida pela auditoria realizada pelo Tribunal. A Comissão continua a melhorar o seu sistema de controlo, procurando assegurar um equilíbrio custo/eficácia adequado, que forneça garantias razoáveis.

23. Os principais tipos de erros quantificáveis detectados são os seguintes:

- a) elegibilidade: despesas efectuadas fora do período previsto para a execução dos projectos, que excedem o orçamento autorizado ou relativas a custos ilegíveis;
- b) realidade das operações: ausência de facturas ou outros documentos comprovativos;
- c) exactidão: erros de cálculo.

⁽¹⁸⁾ União Africana, Banco Mundial e Organização Mundial de Saúde.

⁽¹⁹⁾ Organização Mundial de Saúde.

⁽²⁰⁾ O Tribunal estabelece o limiar de materialidade em 2 %.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

24. Os erros não quantificáveis detectados referem-se ao cumprimento de requisitos como a constituição das garantias bancárias legalmente obrigatórias, o tipo de contrato utilizado, a visibilidade do apoio financeiro do FED, a aprovação prévia dos documentos dos concursos e os prazos contratuais para a apresentação de relatórios financeiros.

25. A maioria dos erros devia ter sido detectada e corrigida pelos supervisores locais ou pelos gestores orçamentais antes da autorização dos pagamentos (ver pontos 33-34). Os casos de ausência de documentos comprovativos estão, na sua maior parte, relacionados com o encerramento de antigos projectos do sétimo FED em Angola, que foram executados num período de conflito armado e turbulência política. As difíceis circunstâncias e o longo período decorrido desde a conclusão dos projectos dificultaram imenso a recolha de todos os documentos comprovativos necessários pela delegação que, para além do mais, não tinha sido responsável pela gestão destes projectos.

Pagamentos relativos ao apoio orçamental

26. A auditoria que o Tribunal efectuou aos pagamentos relativos ao apoio orçamental considerou que estão afectados por um nível elevado de erros não quantificáveis. Entre os casos registados figuram nomeadamente a falta de provas de que as transferências em divisas tinham sido contabilizadas de acordo com as disposições aplicáveis, a avaliação da Comissão sobre o cumprimento de condições baseada em dados desactualizados ou não efectuada, a análise insuficiente de factores que prejudicam a execução do programa de reforma da gestão das finanças públicas e a utilização de um período de referência incorrecto para a avaliação da concretização dos indicadores (ver pontos 44-46).

Relatório anual de actividades e declaração do Director-Geral do EuropeAid

27. No seu exame do relatório anual de actividades e da declaração do Director-Geral do EuropeAid relativos ao exercício de 2008, o Tribunal avaliou em que medida estes documentos apresentavam uma imagem fiel (isto é, sem distorções importantes) da eficácia dos procedimentos em vigor, em especial se os sistemas de supervisão e de controlo davam a garantia necessária quanto à regularidade das operações.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

24. Na sequência das recomendações do Tribunal, a Comissão adoptou medidas para reforçar os controlos das garantias bancárias, estado a ser finalizadas novas instruções em matéria de visibilidade. As outras questões levantadas pelo Tribunal estão estreitamente associadas à execução dos projectos e, por conseguinte, às limitações no terreno.

25. Existem riscos específicos envolvidos na gestão da cooperação nos países afectados por dificuldades específicas como guerras, insurreições, etc., como foi o caso de Angola. A escala do problema da falta de documentos observado pelo Tribunal em relação a Angola não deve de modo algum ser considerada a regra geral da gestão da cooperação com os países ACP, como ficou demonstrado pelos resultados excelentes obtidos nos outros organismos que foram objecto de auditoria.

26. A Comissão faz notar que, em certos casos, estes erros não quantificáveis se devem à falta de clareza das convenções de financiamento, que foram elaboradas antes das orientações mais recentes adoptadas em 2007. As convenções de financiamento mais recentes, redigidas em conformidade com as orientações de 2007, são estruturadas de modo mais claro. Espera-se que os pagamentos efectuados com base nestas convenções mais recentes dêem origem a avaliações mais claras e a muito menos erros. Além disso, a Comissão está a promover a sensibilização nos seus serviços para a necessidade de adoptar uma abordagem mais estruturada e formal na avaliação dos pagamentos relativos ao apoio orçamental.

Acresce que, em Fevereiro de 2009, a Comissão reexaminou os circuitos financeiros para os pagamentos relativos ao apoio orçamental, a fim de reforçar o papel de verificação financeira no processo de aprovação. Espera-se que esta medida melhore ainda mais o rigor das avaliações dos pagamentos e, deste modo, a conformidade com as condições estabelecidas nas convenções de financiamento.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

28. Como indicado no ponto 4, a função do EuropeAid consiste em executar a maior parte dos instrumentos de assistência externa ⁽²¹⁾ financiados pelo orçamento geral da União Europeia e pelos FED. O relatório anual de actividades e a declaração não estabelecem qualquer distinção entre as operações financiadas pelo orçamento geral e as financiadas pelos FED, que apresentam os mesmo riscos inerentes e são reguladas por disposições de execução globalmente semelhantes. Por isso, salvo especificação em contrário, as observações do Tribunal sobre o relatório anual de actividades e a declaração, bem como sobre os sistemas de supervisão e de controlo, referem-se a todo o domínio de responsabilidade do EuropeAid.

29. O relatório anual de actividades está em consonância com as constatações do Tribunal relativas à aplicação e aos resultados dos sistemas de supervisão e de controlo em vigor. Em comparação com exercícios anteriores, o Tribunal constata que a qualidade do relatório anual de actividades melhorou significativamente, já que está mais bem estruturado, é mais claro e mais informativo, nomeadamente devido a um maior recurso a indicadores quantitativos. No entanto, é possível melhorar as conclusões para que se tornem mais explícitas sobre a forma como os resultados dos diferentes controlos contribuem para a garantia do Director-Geral. A existência de um indicador principal relativo ao impacto financeiro estimado dos erros residuais após a realização de todos os controlos *ex ante* e *ex post* proporcionaria igualmente ao Director-Geral uma base mais sólida para determinar se este se mantém abaixo dos critérios de materialidade estabelecidos.

30. O relatório anual de actividades refere a falta significativa de recursos humanos ⁽²²⁾. Declara-se que a elevada proporção de pessoal contratado a curto prazo nos serviços centrais do EuropeAid e a rotação das contratações que lhe está associada resultam numa perda de memória institucional, que tem efeitos prejudiciais para a continuidade e visibilidade da gestão operacional, bem como para a eficiência da utilização dos recursos. Nas delegações, a percentagem de lugares vagos é apresentada como perigosamente elevada e em tendência ascendente.

29. A Comissão reconhece que, no contexto dos esforços desenvolvidos para melhorar o sistema de controlo interno geral, é necessário consagrar especial atenção à arquitectura dos sistemas de controlo para a ajuda externa e à sua contribuição para a declaração de fiabilidade do director-geral. Deste modo, e em combinação com o trabalho da Comissão sobre o risco tolerável, o Serviço EuropeAid irá lançar uma revisão da sua estratégia de controlo em 2010.

30. A questão da rotatividade está relacionada com a limitação que constitui a duração máxima de três anos para os contratos imposta aos agentes contratuais em Bruxelas. A fim de reduzir o risco de perda de memória institucional em virtude da rotatividade, o Serviço EuropeAid pôs em prática algumas medidas: reuniões de informação, obrigatoriedade da transmissão de notas no quadro das normas de controlo interno e supervisão sistemática dos agentes contratuais pelos funcionários da delegação.

⁽²¹⁾ Excepto a ajuda de pré-adesão, a assistência aos Balcãs Ocidentais, a ajuda humanitária, a ajuda macrofinanceira, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e o Mecanismo de Reacção Rápida.

⁽²²⁾ Página 43.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

31. No seu Relatório Anual sobre os FED relativo ao exercício de 2007, o Tribunal recomendou que se procedesse a um exame com vista a determinar se os serviços centrais do EuropeAid e as delegações dispõem do nível e do tipo de pessoal necessários para garantir a qualidade dos controlos ⁽²³⁾. Recomendou ainda que se elaborasse uma política dos recursos humanos com base numa análise das competências e dos conhecimentos necessários para a gestão do apoio orçamental, dada a importância crescente deste último ⁽²⁴⁾.

32. O Director-Geral do EuropeAid declara ter obtido uma garantia razoável de que os procedimentos de controlo aplicados apresentam as garantias necessárias relativamente à regularidade das operações, ao passo que a auditoria do Tribunal revelou um nível significativo de erros. O Tribunal considera que, embora se tenham continuado a registar progressos consideráveis, o efeito de determinadas medidas recentes ainda não é totalmente visível em 2008 e é possível melhorar a concepção e execução de certos controlos (ver pontos 33-43). O **anexo 2** apresenta uma síntese dos resultados do seguimento, pelo Tribunal, das principais observações formuladas no âmbito da declaração de fiabilidade.

Eficácia dos sistemas**Controlos ex ante pelos gestores orçamentais**

33. O Tribunal avaliou os controlos *ex ante* como sendo parcialmente eficazes na detecção e correcção dos erros, especialmente no que respeita ao cálculo dos montantes declarados, à disponibilidade dos documentos comprovativos exigidos e ao respeito pelas disposições em matéria de adjudicação de contratos. Como indicado no ponto 25, os erros detectados em Angola devem-se a circunstâncias extraordinárias e não colocam em causa o sistema de controlos *ex ante* da delegação.

⁽²³⁾ Alínea b) do ponto 55.

⁽²⁴⁾ Alínea f) do ponto 56.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

31. Na conjuntura de crescimento zero aplicável às vagas da Comissão até 2013, o Serviço EuropeAid aborda as questões de recrutamento de pessoal recorrendo a três elementos:

Avaliação aprofundada das necessidades com base em avaliações da carga de trabalho realizadas anualmente para as secções «Operações e finanças» e «Contratos e auditoria» nas delegações. Selecção e recrutamento de pessoal com as qualificações e competências requeridas para satisfazer as necessidades. Os painéis de selecção são constituídos por todos os serviços geográficos e temáticos pertinentes. Um programa de formação abrangente que responda às actuais necessidades de gestão da ajuda externa nas delegações e na sede.

Os candidatos aos lugares no domínio do apoio orçamental são examinados e seleccionados com base em conhecimentos e qualificações comprovados em matéria de apoio orçamental. A formação em apoio orçamental prestada no terreno aumentou de 7 cursos disponíveis em 2006 para 14 em 2007 e 24 em 2008. Além disso, foi fornecida formação na sede, com uma participação média de 40 % por parte das delegações. Os seminários organizados anualmente a nível regional destinam-se também aos profissionais no domínio do apoio orçamental.

32. O Serviço EuropeAid concebeu os seus controlos por forma a abranger a totalidade do ciclo de vida dos seus projectos plurianuais, a fim de evitar ou detectar e corrigir a maioria dos erros financeiros no decurso normal dos seus controlos. Os controlos *ex post* da Comissão confirmam, e reduzem ainda, este nível muito baixo de erros residuais, que serve de base à declaração de fiabilidade do director-geral do EuropeAid.

A Comissão aceita, no entanto, o facto de que os efeitos das recentes melhorias da arquitectura do controlo geral não eram ainda inteiramente visíveis em 2008 e que existe margem para proceder a melhorias.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Controlo dos organismos responsáveis pela execução

34. Tal como nos anos anteriores, foram detectadas insuficiências significativas nos procedimentos e controlos financeiros dos organismos responsáveis pela execução dos projectos, dos supervisores e dos gestores orçamentais nacionais:

- a) as principais deficiências detectadas nos organismos responsáveis pela execução referiam-se a procedimentos inadequados em matéria de documentos comprovativos e de arquivo, bem como a sistemas contabilísticos incapazes de garantir o registo e a apresentação correctos das despesas;
- b) em determinados casos, a qualidade dos controlos efectuados pelos supervisores relativamente aos contratos de obras era insuficiente;
- c) a falta de capacidade ou de apropriação na maioria dos serviços dos gestores orçamentais nacionais resulta em controlos ineficazes e mal documentados.

35. Em geral, as delegações estavam conscientes destas insuficiências e a confiança que depositavam nestes controlos era limitada. Tinham igualmente tomado medidas adequadas para corrigir as insuficiências detectadas, em especial solicitando auditorias obrigatórias e verificações de despesas antes do encerramento financeiro dos projectos, encomendando auditorias técnicas dos contratos de obras em curso e prestando assistência técnica para reforçar a capacidade dos serviços dos gestores orçamentais nacionais. Além disso, em 2008, o EuropeAid iniciou um trabalho destinado a elaborar melhores instrumentos de orientação e comunicação para corrigir as insuficiências recorrentes detectadas ao nível dos beneficiários finais e dos organismos responsáveis pela execução.

34. O apoio às organizações responsáveis pela aplicação dos projectos financiados pelo FED já é significativo e inclui o fornecimento de orientações por escrito, um sítio web do EuropeAid actualizado sobre finanças e contratos, a formação no terreno e o aconselhamento no local pelo pessoal da secção das finanças e contratos das delegações. Na região ACP, em 2008 foram ministrados no terreno 150 dias de formação sobre finanças e contratos e oferecidas 20 acções de formação em auditoria, tendo 94 % dos lugares sido preenchidos por pessoal dos serviços dos gestores orçamentais nacionais e dos ministérios técnicos e pelo pessoal ligado aos projectos.

- a) A Comissão desenvolveu vários instrumentos de informação e gestão, destinados essencialmente aos assistentes técnicos (guia específico) e às ONG (foi realizado um seminário sobre estas questões com o grupo Concorde em 23 e 24 de Março de 2009). A Comissão está a prosseguir os seus esforços para facultar um conjunto de instrumentos de gestão financeira às organizações beneficiárias num futuro próximo.
- b) A Comissão definiu mandatos específicos para a auditoria técnica das infra estruturas, que se encontram à disposição das delegações desde 2009.
- c) Em 2009 foi assinado um novo contrato de formação a fim de garantir a continuidade da formação prestada aos serviços dos gestores orçamentais nacionais. Além disso, foram criados numerosos programas para melhorar as capacidades dos gestores orçamentais nacionais.

35. A Comissão congratula-se com a avaliação efectuada pelo Tribunal das medidas adoptadas pelas delegações para resolver as deficiências detectadas nos serviços dos gestores orçamentais nacionais e do trabalho de apoio aos beneficiários e às organizações responsáveis pela execução.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Auditorias externas

36. As auditorias financeiras e de sistemas efectuadas aos projectos antes de proceder aos pagamentos finais são uma componente fundamental dos sistemas de supervisão e de controlo do EuropeAid ⁽²⁵⁾. Embora ainda não estivessem plenamente operacionais em 2008, pois era o primeiro ano de execução, a utilização dos novos mandatos-padrão para cerca de dois terços das auditorias empreendidas e a instauração de um sistema de informação de gestão em matéria de auditoria (CRIS Audit) são passos importantes no sentido de garantir a elaboração de relatórios de auditoria mais coerentes e um acompanhamento adequado das actividades de auditoria, bem como a análise dos seus resultados ⁽²⁶⁾.

37. O Tribunal constatou que as delegações não aplicaram de forma coerente as orientações operacionais do EuropeAid na elaboração do seu programa de auditoria anual para 2008, sendo pouco claro o método de selecção das auditorias baseadas no risco e, por conseguinte, em que medida contribuem para a garantia do Director-Geral. Porém, o EuropeAid está plenamente consciente da necessidade de introduzir melhorias nesta matéria, tendo concedido prioridade à norma de controlo interno n.º 6 («Gestão do Risco») no seu plano de gestão anual para 2008 e adoptado uma série de medidas, designadamente a nível da formação do pessoal, para garantir uma aplicação mais eficaz desta norma.

38. O nível de execução dos programas de auditoria anuais foi fraco: 56 % das auditorias constantes do programa anual para 2008 foram empreendidas durante o ano, sendo as outras adiadas ou, por vezes, canceladas e 67 % das auditorias do programa anual para 2007 foram concluídas até ao final de 2008. Esta situação deve-se, em parte, a um planeamento inadequado do programa de auditoria anual, à duração do processo de auditoria e à reduzida capacidade das delegações para organizar e efectuar o seguimento das auditorias.

39. Apesar de avisos repetidos por parte dos serviços centrais do EuropeAid, muitas delegações não procederam ao registo oportuno e completo dos dados no sistema CRIS Audit, comprometendo assim a utilidade deste sistema informático. As orientações do EuropeAid de Novembro de 2008 destinadas aos responsáveis pelas tarefas de auditoria permitem corrigir esta insuficiência.

36. A utilização em larga escala de mandatos padrão e do sistema de informação CRIS Audit contribuirá para melhorar de modo coerente a qualidade das auditorias e a consolidação dos resultados destas acções.

37. A fim de aumentar a coerência das contribuições das delegações para o plano de auditoria anual (PAA), será obrigatório adoptar um formato harmonizado a partir do PAA de 2010. A análise de risco prevê uma margem de flexibilidade, que é necessário preservar num contexto de ajuda externa complexo e em constante mutação. Contudo, os princípios básicos expostos pormenorizadamente na metodologia terão de ser respeitados. A Comissão considera que estas revisões aumentarão a transparência e a coerência do PAA.

38. A Comissão gostaria de salientar os progressos realizados de modo constante a nível da execução dos planos de auditoria anuais. Efectivamente, em 2008 foram concluídas 455 auditorias, o que corresponde a um aumento de 35 % em relação a 2007 (337). Desde Junho de 2008, a execução do PAA foi controlada regularmente pela gestão do Serviço EuropeAid. Os serviços centrais do EuropeAid continuarão a prestar assistência às delegações a fim de melhorar o planeamento das suas acções de auditoria. No contexto da elaboração do PAA de 2009, as delegações foram convidadas a prestar uma atenção particular à disponibilidade dos recursos.

39. O sistema de informação CRIS Audit tornou-se obrigatório pela primeira vez em 2008, tendo em geral sido utilizado correctamente. A Comissão reconhece, no entanto, que é necessário realizar progressos a nível do carregamento atempado dos documentos.

⁽²⁵⁾ Entende-se por auditorias quer as auditorias de garantia, quer outros tipos de trabalhos, em especial controlos de conformidade («quatro pilares») com as normas internacionalmente aceites dos procedimentos aplicados pelas organizações internacionais em matéria de contabilidade, controlo interno, auditoria e adjudicação de contratos, quer ainda controlos de verificação posteriores.

⁽²⁶⁾ Recentemente foram introduzidas outras melhorias, aplicáveis em 2009, nomeadamente a alteração do processo de planeamento do plano de auditoria anual e novas orientações destinadas aos responsáveis pelas tarefas de auditoria emitidas em Novembro de 2008.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Acompanhamento pelos serviços centrais do EuropeAid

40. As auditorias mandatadas pelos serviços centrais do EuropeAid no âmbito do acordo de subvenção quadro são sujeitas a um controlo de qualidade. O EuropeAid analisa ainda os resultados destas auditorias e procede ao seguimento das constatações recorrentes ao nível dos beneficiários finais e dos parceiros de execução, como se refere no ponto 35. Realizou igualmente um controlo da qualidade de uma amostra de auditorias mandatadas pelas delegações. Ainda não foi realizada qualquer análise global das constatações e recomendações das auditorias mandatadas pelas delegações.

41. A instauração do sistema CRIS Audit é um aspecto positivo. São ainda necessários ajustamentos para se poder avaliar o âmbito das auditorias em matéria de despesas e para que este sistema possa ser utilizado com maior eficiência quando da compilação, análise e tomada em consideração das constatações e das recomendações.

42. Em 2008, os serviços centrais do EuropeAid realizaram oito missões de acompanhamento, que foram bem concebidas e deram origem a recomendações pertinentes para a melhoria do controlo interno das delegações examinadas.

43. Como referido no Relatório Anual do Tribunal sobre os FED relativo ao exercício de 2007 ⁽²⁷⁾, o sistema de controlo *ex post* das operações do EuropeAid constitui um mecanismo eficaz para identificar os erros de conformidade que afectam as operações, mas é menos eficaz quando se trata de detectar erros que têm efeitos no montante dos pagamentos. O Tribunal notou que, em relação às operações do FED, a Direcção responsável alargou o âmbito destes controlos em 2008, tendo realizado controlos sistemáticos de uma amostra de documentos comprovativos das despesas declaradas, bem como da exactidão dos cálculos relativos às revisões de preços. Além disso, instituiu um seguimento semestral das medidas tomadas pelas delegações em resposta aos resultados destes controlos. Este tipo de abordagem é susceptível de reforçar a pertinência e a eficácia dos controlos *ex post* das operações tanto no que respeita ao exame da regularidade das operações como à avaliação da qualidade dos controlos *ex ante* realizados pelos gestores orçamentais.

40. A partir de 2009, os serviços centrais do EuropeAid centrarão o controlo da qualidade dos relatórios de auditoria em contratantes sem convenções-quadro. Além disso, algumas melhorias a incorporar no sistema de informação CRIS Audit tornarão mais fácil analisar as conclusões dos auditores quando não existe uma convenção-quadro.

41. As funcionalidades do sistema de informação CRIS Audit estão constantemente a ser melhoradas numa tentativa de optimizar a utilização da base de dados.

43. No que diz respeito aos controlos *ex post* das operações, o EuropeAid está actualmente a avaliar se os controlos efectuados pela Direcção responsável pelos países ACP poderão ser alargados a outras regiões ou actividades. Este alargamento estará, todavia, sujeito a dotações prioritárias e às restrições dos recursos.

⁽²⁷⁾ Ponto 46.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Apoio orçamental

44. O Acordo de Cotonu prevê que o apoio orçamental será concedido sempre que a gestão das despesas públicas seja suficientemente transparente, responsável e eficaz ⁽²⁸⁾. A Comissão interpreta esta condição de forma dinâmica ⁽²⁹⁾. Considera que as insuficiências que afectam a gestão das finanças públicas existentes no momento da decisão de financiamento não impedem o lançamento de um programa de apoio orçamental, desde que exista um compromisso no sentido de reformar e que as reformas previstas sejam consideradas satisfatórias. O Parlamento Europeu interrogou-se sobre a «interpretação dinâmica» da Comissão quanto aos critérios de elegibilidade para efeitos de apoio orçamental e considerou que este apoio apenas deve ser implementado relativamente a países que já satisfazem padrões mínimos de gestão credível das finanças públicas ⁽³⁰⁾.

45. Nos seus Relatórios Anuais sobre os FED relativos aos exercícios de 2006 ⁽³¹⁾ e 2007 ⁽³²⁾, o Tribunal de Contas recomendava que se verificasse se o Acordo de Cotonu é respeitado relativamente às exigências fundamentais. A Comissão não aceitou esta recomendação porque não considera adequado o estabelecimento de normas mínimas comuns a serem aplicadas uniformemente para todos os países. Como o Parlamento Europeu salientou no relatório sobre a quitação para o exercício de 2007 ⁽³³⁾, esta abordagem confere à Comissão um grande poder discricionário, que deve ser contrabalançado por uma transparência igualmente grande. No seu Relatório Especial n.º 2/2005 sobre o apoio orçamental do FED aos países ACP ⁽³⁴⁾, o Tribunal declarou que tal implica uma demonstração de um modo mais formalizado e estruturado da observância das exigências do Acordo de Cotonu.

44. A Comissão justificou abundantemente a sua abordagem da avaliação da elegibilidade ao apoio orçamental em resposta às posições adoptadas, respectivamente, pelo Tribunal e pelo Parlamento. Mais concretamente, a carta do Comissário Louis Michel de 9 de Janeiro de 2009 ao Tribunal, com cópia para o Parlamento Europeu, explica pormenorizadamente as razões para a posição da Comissão. Esta carta salienta que a abordagem da Comissão está em conformidade com a de outros doadores importantes (por exemplo, o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial). Simultaneamente, refere que uma abordagem baseada em normas mínimas não seria coerente com as orientações da OCDE sobre o apoio à reforma da gestão das finanças públicas nem com os princípios de Paris e de Acra sobre a eficácia da ajuda.

45. A Comissão compreende e aceita o pedido de uma maior transparência no tratamento do apoio orçamental. Neste contexto, a Comissão propõe abordar de modo mais aprofundado as questões ligadas ao apoio orçamental nos futuros relatórios anuais sobre as «Políticas de Desenvolvimento e de Ajuda Externa da Comunidade Europeia e respectiva execução».

A Comissão reconhece que podem ser efectuadas melhorias através da adopção de uma abordagem mais estruturada e formalizada da avaliação da elegibilidade ao apoio orçamental, em conformidade com o Acordo de Cotonu. Por conseguinte, a Comissão está a aperfeiçoar as suas orientações no que diz respeito ao apoio orçamental com o intuito de melhorar a sua abordagem.

⁽²⁸⁾ N.º 2, alínea a), do artigo 61.º

⁽²⁹⁾ Ver pontos 28 e 29 do Relatório Especial n.º 2/2005 sobre o apoio orçamental do FED aos países ACP (JO C 249 de 7.10.2005).

⁽³⁰⁾ Resolução do Parlamento Europeu, de 22 de Abril de 2008, que contém as observações que constituem parte integrante da decisão sobre a quitação pela execução do orçamento dos sexto, sétimo, oitavo e nono Fundos Europeus de Desenvolvimento para o exercício de 2006, ponto 32 (JO L 88 de 31.3.2009).

⁽³¹⁾ Ponto 55 (JO C 259 de 31.10.2007).

⁽³²⁾ Alínea a) do ponto 56 (JO C 286 de 10.11.2008).

⁽³³⁾ Resolução do Parlamento Europeu, de 23 de Abril de 2009, que contém as observações que constituem parte integrante da decisão sobre a quitação pela execução do orçamento dos sétimo, oitavo e nono Fundos Europeus de Desenvolvimento para o exercício de 2007, pontos 46 e 47.

⁽³⁴⁾ Ponto 85.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

46. Como mencionado no Relatório Anual do Tribunal sobre os FED relativo ao exercício de 2007 ⁽³⁵⁾, as disposições das convenções de financiamento relativas ao apoio orçamental são muitas vezes incompletas ou pouco claras e, por conseguinte, não proporcionam um quadro suficientemente claro para realizar esse tipo de apreciação estruturada e formalizada. Em 2008, o Tribunal registou uma melhoria significativa das convenções de financiamento relativas aos programas de apoio orçamental financiados pelo décimo FED. Em determinados casos, são ainda possíveis novas melhorias na identificação das medidas prioritárias de gestão das finanças públicas a aplicar no país destinatário, bem como nas fontes de informação para verificar a observância das condições acordadas.

Auditoria interna

47. A Estrutura de Auditoria Interna (EAI) funcionou com eficácia e em conformidade com o seu objectivo principal de fornecer ao Director-Geral uma garantia quanto à eficácia e eficiência da gestão do risco, do controlo e dos processos de governação interna do EuropeAid. Na opinião da EAI, os resultados dos trabalhos desenvolvidos em 2008 indicam que não existem insuficiências sistémicas importantes que possam afectar negativamente o funcionamento do sistema de controlo interno no seu conjunto. O Tribunal chama a atenção para o facto de a auditoria da EAI não ter podido obter uma garantia plena relativamente à capacidade de o sistema CRIS EDF produzir informações operacionais fiáveis e exactas a partir de Janeiro de 2009.

48. O Serviço de Auditoria Interna (SAI) da Comissão realizou uma auditoria conjunta com a EAI aos procedimentos de gestão financeira da Direcção responsável pelos países ACP, no que respeita às suas delegações desconcentradas, e outra auditoria às recuperações ⁽³⁶⁾. As constatações destas auditorias estão em consonância com as do Tribunal em matéria de gestão das garantias bancárias (ver ponto 24), da utilização do sistema CRIS Audit (ver ponto 39) e do seguimento centralizado das auditorias mandatadas pelas delegações (ver ponto 40).

49. O SAI efectuou igualmente uma auditoria de seguimento da execução do FAFA ⁽³⁷⁾, tendo concluído que o ambiente de controlo deverá ser reforçado, ao nível do parceiro e do projecto, designadamente aumentando a coordenação e o entendimento com os organismos das Nações Unidas sobre questões de controlo e de garantia.

46. A Comissão congratula-se pelo facto de o Tribunal ter reconhecido o aumento de clareza das recentes convenções de financiamento. Simultaneamente, a Comissão reconhece também que podem ser introduzidas outras melhorias, pelo que está a aperfeiçoar as suas orientações para abordar as questões levantadas pelo Tribunal no que diz respeito à criação de expectativas claras de reforma no domínio da gestão das finanças públicas e do acompanhamento dos progressos nesses domínios.

47. Quando a Estrutura de Auditoria Interna (EAI) realizou a auditoria, o novo sistema CRIS encontrava-se ainda em fase de desenvolvimento. Contudo, tinham sido adoptadas todas as medidas necessárias para permitir o arranque do sistema no início de 2009. A migração para o novo sistema CRIS/ABAC foi efectuada de acordo com o calendário previsto e as acções começaram normalmente no início de 2009.

49. No relatório reconheceram-se os progressos efectuados na aplicação da maioria das recomendações. A questão da verificação foi debatida na sexta reunião sobre o FAFA realizada em Bruxelas (Abril de 2009). Os modelos são utilizados de forma coerente pela Comissão durante as missões de verificação aos países parceiros da ONU.

⁽³⁵⁾ Ponto 27.

⁽³⁶⁾ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: relatório anual dirigido à autoridade de quitação relativo às auditorias internas efectuadas em 2008 [COM(2009) 419 final de 5.8.2009].

⁽³⁷⁾ *Financial and Administrative Framework Agreement* (Acordo-Quadro Financeiro e Administrativo).

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

RESPOSTAS DA COMISSÃO

Conclusões e recomendações

50. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que as contas dos FED relativas ao exercício encerrado em 2008 reflectem fielmente, em todos os aspectos materialmente relevantes, a situação financeira dos FED, bem como os resultados das suas operações e fluxos de caixa relativos ao exercício encerrado nessa data, em conformidade com as disposições do Regulamento Financeiro e com as regras contabilísticas adoptadas pelo contabilista. O Tribunal chama a atenção para a observação formulada no ponto 15 sobre a provisão para os custos incorridos.

51. Devido às circunstâncias descritas no ponto 21, o Tribunal não pôde auditar plenamente os 10 pagamentos da amostra efectuados a determinadas organizações internacionais. Por conseguinte, não pode emitir uma opinião sobre a regularidade de despesas no montante de 190 milhões de euros, correspondentes a 6,7 % das despesas anuais.

52. Com a limitação indicada no ponto anterior e com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que, relativamente ao exercício encerrado em 31 de Dezembro de 2008:

a) as receitas e as autorizações dos FED estavam isentas de erros materiais;

b) os pagamentos dos FED estavam afectados por erros materiais. A taxa de erro mais provável situa-se entre 2 % e 5 %.

53. Com base nos seus trabalhos de auditoria, o Tribunal conclui que os sistemas de supervisão e de controlo do EuropeAid são parcialmente eficazes para garantir a regularidade dos pagamentos. A **parte 2 do anexo 1** dá uma visão geral da avaliação efectuada pelo Tribunal dos sistemas de supervisão e de controlo do EuropeAid ⁽³⁸⁾.

52.

b) A Comissão salienta que a taxa de erros global foi muito afectada pelo facto de uma delegação ter tido de trabalhar numa conjuntura de pós-conflito.

⁽³⁸⁾ No que se refere à avaliação dos sistemas de supervisão e de controlo da DG ECHO, ver o capítulo 8, «Ajuda externa, desenvolvimento e alargamento», do Relatório Anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2008.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

54. Em 2008, o EuropeAid continuou a melhorar significativamente os seus sistemas de supervisão e de controlo. Começou a utilizar novos mandatos para as auditorias e criou um sistema de informação de gestão, CRIS Audit, que deverá melhorar a sua capacidade para planear e acompanhar auditorias, bem como para analisar e seguir as constatações e recomendações de auditoria. O relatório anual de actividades está mais bem estruturado, é mais claro e mais informativo, nomeadamente devido a um maior recurso a indicadores quantitativos. É possível clarificar mais as conclusões sobre a forma como os resultados dos diferentes controlos contribuem para a garantia do Director-Geral e desenvolver um indicador fundamental relativo ao impacto financeiro estimado dos erros residuais após a realização de todos os controlos *ex ante* e *ex post*.

55. O EuropeAid instituiu uma estratégia de controlo global e continua a envidar esforços no sentido de garantir uma execução mais eficiente e eficaz dos controlos. Neste contexto, devem tomar-se em consideração as seguintes recomendações:

- a) os controlos *ex ante* deverão ser melhorados incidindo mais nos riscos fundamentais;
- b) os programas de auditoria anuais deverão ser elaborados com base numa análise de risco mais estruturada e numa avaliação mais realista dos recursos disponíveis para o efeito;
- c) as funcionalidades do sistema CRIS Audit deverão ser desenvolvidas para possibilitar um acompanhamento mais eficiente e eficaz das actividades de auditoria, bem como uma análise e seguimento das constatações e recomendações de auditoria;
- d) as funcionalidades do sistema CRIS Audit deverão ser desenvolvidas para possibilitar um acompanhamento mais eficiente e eficaz das actividades de auditoria, bem como uma análise e seguimento das constatações e recomendações de auditoria;

RESPOSTAS DA COMISSÃO

54. A Comissão reconhece que, no contexto dos esforços que tem vindo a desenvolver para melhorar o sistema de controlo interno geral, é necessário consagrar especial atenção à arquitectura dos sistemas de controlo para a ajuda externa e à sua contribuição para a declaração de fiabilidade do director geral. Nesta óptica, e em combinação com o trabalho da Comissão sobre o risco tolerável, o Serviço EuropeAid irá lançar uma revisão da sua estratégia de controlo em 2010.

55.

- a) Os controlos *ex ante* de cada operação antes de ser autorizada constituem o principal mecanismo de garantia da regularidade. Os controlos *ex ante* são importantes, pois evitam erros e a necessidade de uma acção correctiva *ex post*. O nível de risco é tido em conta nos controlos efectuados. O EuropeAid aplicou algumas medidas, em especial no que diz respeito à formação, a fim de ter mais em conta os riscos recorrentes.
- b) A análise de risco, a realizar no âmbito da elaboração do plano de auditoria anual, prevê uma margem de flexibilidade, que é necessário preservar num contexto de ajuda externa complexo e em constante mutação. Contudo, os princípios básicos indicados pormenorizadamente na metodologia terão de ser respeitados.

No contexto da elaboração do PAA de 2009, as delegações foram convidadas a prestar especial atenção à disponibilidade dos recursos.

- c) Desde Junho de 2008, a aplicação do PAA tem sido controlada e apresentada periodicamente nas reuniões de gestão. A discriminação da aplicação por zona geográfica e entre a sede e as delegações permite adoptar medidas correctivas adequadas.
- d) O sistema de informação CRIS Audit é aperfeiçoado periodicamente.

Por exemplo, desde o início de 2009, cada auditoria contratada no âmbito do sistema CRIS é automaticamente associada a um número do CRIS Audit, que completa o processo de registo neste sistema de informação.

Estão previstas outras melhorias nos próximos meses, como um registo mais rigoroso das conclusões de auditoria e das despesas inelégíveis.

OBSERVAÇÕES DO TRIBUNAL

- e) o EuropeAid deverá garantir que as delegações procedem ao registo oportuno e completo dos dados no sistema CRIS Audit;
- f) tendo em conta os resultados da abordagem adoptada pela Direcção responsável pelos países ACP, o EuropeAid deverá efectuar uma revisão do sistema de controlo *ex post* das operações para avaliar a necessidade e a viabilidade de alargar o âmbito desses controlos.

56. Em relação ao apoio orçamental, o Tribunal recomenda que o EuropeAid:

- a) prossiga os esforços para fundamentar as suas decisões sobre a elegibilidade do apoio orçamental com uma demonstração estruturada e formal de que o país destinatário dispõe de um programa de reformas pertinente para dar resposta a todas as insuficiências significativas nos prazos previsíveis e de que existe um compromisso por parte do país no sentido de o pôr em prática;
- b) garanta que todas as convenções de financiamento futuras proporcionem uma base completa e clara para a avaliação da observância das condições de pagamento.

RESPOSTAS DA COMISSÃO

- e) No início de 2008, a Direcção-Geral enviou uma nota de instrução solicitando aos serviços competentes (sede e delegações) que registassem todas as auditorias no sistema de informação CRIS Audit. Este registo foi controlado em 2009 e as unidades responsáveis têm recordado regularmente esta obrigação aos gestores das auditorias.
- f) No que diz respeito aos controlos *ex post* das operações, o EuropeAid está actualmente a avaliar se os controlos efectuados pela Direcção responsável pelos países ACP poderão ser alargados a outras Direcções. Este alargamento estará, todavia, sujeito a dotações prioritárias e às restrições dos recursos.

56.

- a) A Comissão concorda e está ainda a rever as suas orientações para abordar este ponto. Prevê-se que esta revisão esteja concluída no final de 2009. A Comissão tenciona também melhorar a transparência do seu apoio orçamental através do reforço da sua prestação de informações.
- b) A Comissão está ainda a rever as suas orientações para abordar este ponto. Prevê-se que esta revisão esteja concluída no final de 2009.

ANEXO 1

PARTE 1: PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS TESTES DAS OPERAÇÕES COM BASE NA AMOSTRA

1.1 — Tamanho da amostra

Exercício	Número de autorizações testadas	Número de operações de pagamento testadas
2008	45	170
2007	60	148

1.2 — Estrutura da amostra

Percentagem das operações testadas, por tipo:	2008			2007
	Projectos	Apoio orçamental	TOTAL	
Autorizações				
Autorizações globais	33 %	22 %	56 %	50 %
Compromissos jurídicos individuais	44 %	0 %	44 %	50 %
Total	78 %	22 %	100 %	100 %
Pagamentos				
Adiantamentos	24 %	0 %	24 %	0 %
Pagamentos intermédios/finais	65 %	12 %	76 %	100 %
Total	88 %	12 %	100 %	100 %

1.3 — Frequência e impacto estimado dos erros na amostra de pagamentos intermédios/finais

Erros	2008			2007
	Projectos	Apoio orçamental	TOTAL	
Frequência de erros:	25 % {27}	40 % {8}	27 % {35}	37 % {55}
Frequência de erros quantificáveis:	38 % {15}	9 % {1}	31 % {16}	53 % {31}
Impacto dos erros quantificáveis:	Entre 2 % e 5 %	Inferior a 2 %	Entre 2 % e 5 %	Entre 2 % e 5 %
Taxa de erro mais provável (*)				

(*) O Tribunal divide a taxa de erro mais provável em três intervalos: inferior a 2 %, entre 2 % e 5 %, superior a 5 %.
Os valores entre {} chavetas são números absolutos.

1.4 — Tipos de erros na amostra de pagamentos intermédios/finais

Percentagem de erros nas operações testadas referentes a:	2008			2007
	Projectos	Apoio orçamental	TOTAL	
Erros quantificáveis				
Eligibilidade	47 %	0 %	44 %	68 %
Realidade das operações	47 %	0 %	44 %	23 %
Exactidão	7 %	100 %	13 %	10 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %
Erros não quantificáveis				
Erro não quantificável que pode ter um impacto financeiro	20 %	60 %	31 %	79 %
Erro não quantificável em que não é possível quantificar o impacto financeiro	32 %	40 %	34 %	0 %
Erro não quantificável sem impacto financeiro	48 %	0 %	34 %	21 %
Total	100 %	100 %	100 %	100 %

PARTE 2: AVALIAÇÃO DOS SISTEMAS DE SUPERVISÃO E DE CONTROLO SELECIONADOS

Sistema em causa	Controlos <i>ex ante</i>	Auditoria externa		Acompanhamento					Auditoria interna	Avaliação global
		Qualidade	Quantidade/execução do programa de auditoria	Missões de supervisão		Controlos <i>ex post</i>	Auditoria			
				Qualidade	Quantidade		Seguimento das diferentes constatações de auditoria/Eficácia dos procedimentos de reembolso	Supervisão global, pelos serviços centrais, das auditorias realizadas a pedido das delegações		
Serviços centrais do EuropeAid										
Delegações				N/A	N/A	N/A		N/A		

Legenda:

	Eficaz
	Parcialmente eficaz
	Ineficaz
N/A	Não aplicável: não se aplica ou não foi avaliado

SEGUIMENTO DAS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES NO ÂMBITO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

	Observações do Tribunal	Análise do Tribunal	Recomendações do Tribunal	Respostas da Comissão
1.	A estratégia de controlo do EuropeAid deve incluir indicadores principais que apoiem o nível de garantia que deve ser dada pelo Director-Geral, o âmbito de alguns controlos, a coordenação entre os controlos <i>ex ante</i> e <i>ex post</i>, bem como os recursos humanos necessários. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, alínea a) do ponto 55)	Em 2008, o EuropeAid continuou a melhorar significativamente os seus sistemas de supervisão e de controlo. Começou a utilizar novos mandatos para as auditorias e criou um sistema de informação de gestão, CRIS Audit, que deverá melhorar a sua capacidade para planear e acompanhar auditorias, bem como para analisar e seguir as constatações e recomendações de auditoria. O relatório anual de actividade está mais bem estruturado, é mais claro e mais informativo, nomeadamente devido a um maior recurso a indicadores quantitativos. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 54) O EuropeAid instituiu uma estratégia de controlo global e continua a envidar esforços no sentido de garantir uma execução mais eficiente e eficaz dos controlos. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 55)	É possível clarificar mais as conclusões sobre a forma como os resultados dos diferentes controlos contribuem para a garantia do Director-Geral e desenvolver um indicador principal relativo ao impacto financeiro estimado dos erros residuais após a realização de todos os controlos <i>ex ante</i> e <i>ex post</i>. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 54)	A Comissão reconhece que, no contexto dos esforços desenvolvidos para melhorar o sistema de controlo interno geral, é necessário consagrar especial atenção à arquitectura dos sistemas de controlo para a ajuda externa e à sua contribuição para a declaração de fiabilidade do director-geral. Deste modo, e em combinação com o trabalho da Comissão sobre o risco tolerável, o Serviço EuropeAid irá lançar uma revisão da sua estratégia de controlo em 2010.
2.	Deve proceder-se a um exame com vista a determinar se os serviços centrais do EuropeAid e as delegações dispõem do nível e do tipo de pessoal necessários para garantir a qualidade dos controlos. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, alínea b) do ponto 55)	O relatório anual de actividade refere a falta significativa de recursos humanos. Declara-se que a elevada proporção de pessoal contratado a curto prazo nos serviços centrais do EuropeAid e a rotação das contratações que lhe está associada resultam numa perda de memória institucional, que tem efeitos prejudiciais para a continuidade e visibilidade da gestão operacional, bem como para a eficiência da utilização dos recursos. Nas delegações, a percentagem de lugares vagos é apresentada como perigosamente elevada e em tendência ascendente. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 30) Na conjuntura de crescimento zero aplicável às vagas da Comissão até 2013, o Serviço EuropeAid aborda as questões de recrutamento de pessoal recorrendo a três elementos:	Foram tomadas medidas satisfatórias no contexto do ambiente de crescimento zero.	

	Observações do Tribunal	Análise do Tribunal	Recomendações do Tribunal	Respostas da Comissão
		Avaliação aprofundada das necessidades com base em avaliações da carga de trabalho realizadas anualmente para as secções «Operações e finanças» e «Contratos e auditoria» nas delegações. Selecção e recrutamento de pessoal com as qualificações e competências requeridas para satisfazer as necessidades. Os painéis de selecção são constituídos por todos os serviços geográficos e temáticos pertinentes. Um programa de formação abrangente que responda às actuais necessidades de gestão da ajuda externa nas delegações e na sede. (Resposta da Comissão ao ponto 31 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008)		
3.	Deve reforçar-se a gestão dos organismos responsáveis pela execução. Para isso, é necessária uma maior presença do pessoal das delegações no terreno, um reforço dos sistemas contabilísticos e das acções de formação, em especial para os projectos financiados pelos orçamentos-programa. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, alínea c) do ponto 55)	Em geral, as delegações estavam conscientes destas insuficiências e a confiança que depositavam nestes controlos era limitada. Tinham igualmente tomado medidas adequadas para corrigir as insuficiências detectadas, em especial solicitando auditorias obrigatórias e verificações de despesas antes do encerramento financeiro dos projectos, encomendando auditorias técnicas dos contratos de obras em curso e prestando assistência técnica para reforçar a capacidade dos serviços dos gestores orçamentais nacionais. Além disso, em 2008, o EuropeAid iniciou um trabalho destinado a elaborar melhores instrumentos de orientação e comunicação para corrigir as insuficiências recorrentes detectadas ao nível dos beneficiários finais e dos organismos responsáveis pela execução. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 35)	Foram tomadas medidas satisfatórias.	
4.	No âmbito dos controlos efectuados pelas delegações antes da autorização dos pagamentos, a verificação dos pedidos de pagamento deve ser mais minuciosa, concentrando-se mais na realidade, elegibilidade e exactidão das despesas. O controlo da qualidade dos trabalhos efectuados pelos supervisores deve ser melhorado. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, alínea d) do ponto 55)	O Tribunal avaliou os controlos <i>ex ante</i> como sendo parcialmente eficazes na detecção e correcção dos erros, especialmente no que respeita ao cálculo dos montantes declarados, à existência dos documentos comprovativos exigidos e ao respeito pelas disposições em matéria de adjudicação de contratos. Como indicado no ponto 25, os erros detectados em Angola devem-se a circunstâncias extraordinárias e não colocam em causa o sistema de controlos <i>ex ante</i> da delegação. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 33)	Os controlos <i>ex ante</i> deverão ser melhorados incidindo mais nos riscos fundamentais. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, alínea a) do ponto 55)	Os controlos <i>ex ante</i> de cada operação antes de ser autorizada constituem o principal mecanismo de garantia da legalidade e regularidade. Os controlos <i>ex ante</i> são importantes, pois evitam erros e a necessidade de uma acção correctiva <i>ex post</i>. O nível de risco é tido em conta nos controlos efectuados. A Comissão definiu mandatos específicos para a auditoria técnica das infra-estruturas, que se encontram à disposição das delegações desde 2009. Além disso, os serviços centrais do EuropeAid estão a realizar avaliações de qualidade dos relatórios de auditoria.

	Observações do Tribunal	Análise do Tribunal	Recomendações do Tribunal	Respostas da Comissão
5.	A execução do sistema CRIS Audit deverá permitir o acompanhamento do âmbito e dos resultados da auditoria. É essencial dispor de informações qualitativas sobre as recomendações formuladas e as melhorias a executar para tomar em consideração as constatações, para que, em definitivo, os objectivos visados com a realização das auditorias solicitadas sejam atingidos. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, alínea e) do ponto 55)	Embora ainda não estivessem plenamente operacionais em 2008, pois era o primeiro ano de execução, a utilização dos novos mandatos-padrão para cerca de dois terços das auditorias empreendidas e a instauração de um sistema de informação de gestão em matéria de auditoria (CRIS Audit) são passos importantes no sentido de garantir a elaboração de relatórios de auditoria mais coerentes e um acompanhamento adequado das actividades de auditoria, bem como a análise dos seus resultados. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 36)	As funcionalidades do sistema CRIS Audit deverão ser desenvolvidas para possibilitar um acompanhamento mais eficiente e eficaz das actividades de auditoria, bem como uma análise e seguimento das constatações e recomendações de auditoria. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, alínea d) do ponto 55)	O sistema de informação CRIS Audit é aperfeiçoado periodicamente e estão operacionais novas funcionalidades (associação de um contrato de auditoria CRIS a um número de auditoria CRIS) desde 2009. Estão previstas novas melhorias nos próximos meses, como um registo mais rigoroso das conclusões de auditoria e das despesas inelegíveis.
6.	Os controlos <i>ex post</i> das operações deverão incluir um exame mais completo dos documentos justificativos, de modo a garantir que as operações não são afectadas por erros quanto à sua elegibilidade e à sua realidade e que os controlos efectuados antes da autorização dos pagamentos são suficientes. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, alínea f) do ponto 55)	O sistema de controlo <i>ex post</i> das operações do EuropeAid constitui um mecanismo eficaz para identificar os erros de conformidade que afectam as operações, mas é menos eficaz quando se trata de detectar erros que têm efeitos no montante dos pagamentos. O Tribunal notou que, em relação às operações do FED, a Direcção responsável pelos países ACP alargou o âmbito destes controlos em 2008, tendo realizado controlos sistemáticos de uma amostra de documentos comprovativos das despesas declaradas, bem como da exactidão dos cálculos relativos às revisões de preços. Além disso, instituiu um seguimento semestral das medidas tomadas pelas delegações em resposta aos resultados destes controlos. Este tipo de abordagem é susceptível de reforçar a pertinência e a eficácia dos controlos <i>ex post</i> das operações tanto no que respeita ao exame da regularidade das operações como à avaliação da qualidade dos controlos <i>ex ante</i> realizados pelos gestores orçamentais. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 43)	Tendo em conta os resultados da abordagem adoptada pela Direcção responsável pelos países ACP, o EuropeAid deverá efectuar uma revisão do sistema de controlo <i>ex post</i> das operações para avaliar a necessidade e a viabilidade de alargar o âmbito desses controlos. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, alínea f) do ponto 55)	No que diz respeito aos controlos <i>ex post</i> das operações, o EuropeAid está actualmente a avaliar se os controlos efectuados pela Direcção responsável pelos países ACP poderão ser alargados a outras regiões. Este alargamento estará, no entanto, sujeito a dotações prioritárias e às restrições dos recursos.

	Observações do Tribunal	Análise do Tribunal	Recomendações do Tribunal	Respostas da Comissão
7.	A metodologia normalizada para as missões de acompanhamento deverá ser definitivamente adoptada e o número destas missões aumentado. A nova metodologia deverá concentrar-se no exame da organização e do funcionamento dos sistemas de supervisão e de controlo. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, alínea g) do ponto 55)	Em 2008, os serviços centrais do EuropeAid realizaram oito missões de acompanhamento, que foram bem concebidas e deram origem a recomendações pertinentes para a melhoria do controlo interno das delegações examinadas. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 42)	Foram tomadas medidas satisfatórias.	
8.	É necessário verificar se o Acordo de Cotonu é respeitado relativamente às exigências fundamentais, como a existência de contas publicadas e auditadas em tempo oportuno, exigências que devem ser satisfeitas antes da concessão do apoio orçamental. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, alínea a) do ponto 56) Antes do lançamento de um programa de apoio orçamental, o EuropeAid deve assegurar que se realizou uma avaliação clara e completa da gestão das finanças públicas e que o país beneficiário dispõe de um programa de reforma credível que permite dar resposta às insuficiências significativas nos prazos previsíveis. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, alínea d) do ponto 56)	Nos seus relatórios anuais sobre os FED relativos aos exercícios de 2006 e 2007, o Tribunal de Contas recomendava que se verificasse se o Acordo de Cotonu era respeitado relativamente às exigências fundamentais. A Comissão não aceitou esta recomendação porque não considera adequado o estabelecimento de normas mínimas comuns a serem aplicadas uniformemente para todos os países. Como o Parlamento Europeu salientou no relatório sobre a quitação para o exercício de 2007, esta abordagem confere à Comissão um grande poder discricionário, que deve ser contrabalançado por uma transparência igualmente grande. No seu Relatório Especial n.º 2/2005 sobre o apoio orçamental do FED aos países ACP, o Tribunal declarou que tal implica uma demonstração de um modo mais formalizado e estruturado da observância das exigências do Acordo de Cotonu. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 45)	O EuropeAid deverá prosseguir os esforços para fundamentar as suas decisões sobre a elegibilidade do apoio orçamental com uma demonstração estruturada e formalizada de que o país destinatário dispõe de um programa de reformas pertinente para dar resposta a todas as insuficiências significativas nos prazos previsíveis e de que existe um compromisso por parte do país no sentido de o pôr em prática. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, alínea a) do ponto 56)	A Comissão concorda e está ainda a rever as suas orientações para abordar este ponto. Prevê-se que esta revisão esteja concluída no final de 2009.
9.	Os indicadores de desempenho utilizados deverão permitir evidenciar claramente os eventuais progressos realizados em matéria de gestão das finanças públicas. Para o efeito, é conveniente privilegiar indicadores que avaliem a evolução dos resultados ao longo do tempo, conjuntamente com indicadores de processo relativos a acontecimentos únicos. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, alínea b) do ponto 56)	O Tribunal seguirá estas observações nas suas auditorias fora do âmbito da declaração de fiabilidade.		

	Observações do Tribunal	Análise do Tribunal	Recomendações do Tribunal	Respostas da Comissão
10.	A fim de poder apresentar as suas conclusões de forma estruturada sobre os progressos realizados ao nível da gestão das finanças públicas, a Comissão deve assegurar que os dados utilizados como base para as decisões de desembolso confiam mais na apreciação de acontecimentos passados do que em previsões. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, alínea c) do ponto 56)	O Tribunal seguirá estas observações nas suas auditorias fora do âmbito da declaração de fiabilidade.		
11.	A qualidade das convenções de financiamento deverá ser melhorada pela integração de condições gerais em todos os casos, bem como por disposições não ambíguas e exigências claras para o reforço da gestão das finanças públicas. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, alínea e) do ponto 56)	Como mencionado no Relatório Anual do Tribunal sobre os FED relativo ao exercício de 2007, as disposições das convenções de financiamento relativas ao apoio orçamental são muitas vezes incompletas ou pouco claras e, por conseguinte, não proporcionam um quadro suficientemente claro para realizar esse tipo de apreciação estruturada e formalizada. Em 2008, o Tribunal registou uma melhoria significativa das convenções de financiamento relativas aos programas de apoio orçamental financiados pelo décimo FED. Em determinados casos, são ainda possíveis novas melhorias na identificação das medidas prioritárias de gestão das finanças públicas a aplicar no país beneficiário, bem como nas fontes de informação para verificar a observância das condições acordadas. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, ponto 46)	Garantir que todas as convenções de financiamento futuras proporcionem uma base completa e clara para a avaliação da observância das condições de pagamento. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2008, alínea b) do ponto 56)	<i>A Comissão congratula-se com o facto de o Tribunal ter reconhecido os esforços desenvolvidos para aumentar a clareza e a estrutura das avaliações de elegibilidade, estando estes a produzir resultados significativos. A nossa preocupação é prosseguir o processo de melhoria a fim de eliminar qualquer ambiguidade nas nossas avaliações. Este objectivo será atingido através de novas melhorias das orientações em matéria de apoio orçamental, formação e sensibilização para a importância de demonstrar a elegibilidade de modo estruturado e formal.</i>
12.	Deverá elaborar-se uma política dos recursos humanos com base numa análise das competências e dos conhecimentos necessários para a gestão do apoio orçamental, dada a importância crescente deste último. (Relatório Anual relativo ao exercício de 2007, alínea f) do ponto 56)	Os candidatos aos lugares no domínio do apoio orçamental são examinados e seleccionados com base em conhecimentos e qualificações comprovados em matéria de apoio orçamental. A formação em apoio orçamental prestada no terreno aumentou de 7 cursos disponíveis em 2006 para 14 em 2007 e 24 em 2008. Além disso, foi fornecida formação na sede, com uma participação média de 40 % por parte das delegações. Os seminários organizados anualmente a nível regional destinam-se também aos profissionais no domínio do apoio orçamental. (Resposta da Comissão ao ponto 31 do Relatório Anual relativo ao exercício de 2008)	Foram tomadas medidas satisfatórias.	