



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Relatório sobre as contas anuais da Agência da União Europeia para a Cibersegurança (ENISA) relativas ao exercício de 2019

acompanhado da resposta da Agência

Introdução

01 A Agência da União Europeia para a Cibersegurança (a seguir designada por "Agência" ou "ENISA"), sediada em Atenas e Heraklion¹, foi criada pelo Regulamento (CE) nº 460/2004 do Parlamento Europeu e do Conselho² que, na sequência de várias alterações, foi revogado pelo Regulamento (UE) 2019/881³. É seu objetivo principal alcançar um elevado nível comum de cibersegurança na União, nomeadamente apoiando ativamente os Estados-Membros e as instituições, órgãos e organismos da União a reforçarem a cibersegurança. A ENISA atua como um ponto de referência em matéria de aconselhamento e de conhecimentos especializados sobre cibersegurança para as instituições, órgãos e organismos da União, assim como para outras partes interessadas da União.

02 O **gráfico 1** apresenta dados fundamentais sobre a Agência⁴.

Gráfico 1: Dados fundamentais sobre a Agência



* Os dados relativos ao orçamento baseiam-se no total das dotações de pagamento disponíveis durante o exercício.

** O pessoal inclui funcionários, agentes temporários e contratuais da UE, bem como peritos nacionais destacados, mas exclui trabalhadores temporários e consultores.

Fonte: Contas anuais consolidadas da União Europeia de 2018 e Contas anuais consolidadas provisórias da União Europeia de 2019; dados relativos ao pessoal fornecidos pela Agência.

Informações em apoio das declarações de fiabilidade

03 O método de auditoria adotado pelo Tribunal inclui procedimentos de auditoria analíticos, testes diretos das operações e uma avaliação dos controlos-chave dos sistemas de supervisão e de controlo da Agência, completados por provas resultantes

¹ Em março de 2013, o pessoal operacional da Agência foi transferido para Atenas.

² JO L 77 de 13.3.2004, p. 1.

³ JO L 151 de 7.6.2019, p. 15.

⁴ Podem encontrar-se mais informações sobre as competências e atividades da Agência no seu sítio Internet: www.enisa.europa.eu.

dos trabalhos de outros auditores e por uma análise das informações fornecidas pela gestão da Agência.

Declaração de fiabilidade do Tribunal enviada ao Parlamento Europeu e ao Conselho – Relatório do auditor independente

Opinião

04 A auditoria do Tribunal incidiu sobre:

- a) as contas da Agência, que são constituídas pelas demonstrações financeiras⁵ e pelos relatórios de execução orçamental⁶ relativos ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2019,
 - b) a legalidade e regularidade das operações subjacentes a essas contas,
- como exige o artigo 287º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

Fiabilidade das contas

Opinião sobre a fiabilidade das contas

05 Na opinião do Tribunal, as contas da Agência relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2019 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.

⁵ 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.

⁶ Os relatórios de execução orçamental incluem os relatórios que agregam todas as operações orçamentais e as notas explicativas.

Legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

Receitas

Opinião sobre a legalidade e regularidade das receitas subjacentes às contas

06 Na opinião do Tribunal, as receitas subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2019 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Pagamentos

Opinião sobre a legalidade e regularidade dos pagamentos subjacentes às contas

07 Na opinião do Tribunal, os pagamentos subjacentes às contas relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2019 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

Elementos em que se baseiam as opiniões

08 O Tribunal efetuou a sua auditoria em conformidade com as normas internacionais de auditoria e os códigos deontológicos da IFAC e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo da INTOSAI. As responsabilidades do Tribunal no âmbito dessas normas estão descritas com maior pormenor na secção "Responsabilidades do auditor" do presente relatório. Em conformidade com o código deontológico publicado pelo IESBA (*International Ethics Standards Board for Accountants* - Conselho internacional para as normas éticas de revisores/auditores) e com os requisitos éticos pertinentes para a auditoria, o Tribunal é independente e cumpriu as suas demais responsabilidades deontológicas de acordo com os referidos requisitos e o código do IESBA. O Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para fundamentar a sua opinião.

Competências da gestão e dos responsáveis pela governação

09 Nos termos dos artigos 310º a 325º do TFUE e do Regulamento Financeiro da Agência, 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 os requisitos oficiais que regulam essas demonstrações. Cabe em última instância à gestão da Agência a responsabilidade pela legalidade e regularidade das operações subjacentes às suas contas.

10 Na elaboração das contas, a gestão é responsável por avaliar a capacidade da Agência de prosseguir as suas atividades, devendo divulgar, se for caso disso, eventuais questões que afetem a sua continuidade e utilizando o princípio contabilístico da continuidade, a menos que a gestão pretenda liquidar a entidade ou cessar as suas atividades, ou não tenha outra alternativa realista senão fazê-lo.

11 Cabe aos responsáveis pela governação a supervisão do processo de relato financeiro da Agência.

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

12 O Tribunal tem por objetivo obter uma garantia razoável de que as contas da Agência 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 declarações sobre a fiabilidade das contas da Agência, bem como a legalidade e regularidade das operações subjacentes. Uma garantia razoável é um elevado grau de garantia, mas não assegura que a auditoria irá sempre detetar eventuais distorções materiais ou incumprimentos. 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.

13 Relativamente às receitas, o Tribunal verifica os subsídios concedidos pela Comissão ou pelos países cooperantes e avalia os procedimentos da Agência para cobrança de taxas e outras receitas, caso existam.

14 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) salvo os adiantamentos no momento em que são efetuados. Os adiantamentos são examinados quando o destinatário dos fundos apresenta um justificativo da sua devida utilização e a Agência aceita esse justificativo,

procedendo ao apuramento do adiantamento, quer no mesmo exercício quer posteriormente.

15 Em conformidade com as Normas Internacionais de Auditoria e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo da INTOSAI, os auditores do Tribunal exercem juízo profissional e mantêm ceticismo profissional durante a auditoria. O Tribunal também:

- identifica e avalia os riscos de distorções materiais das contas e de incumprimento material das operações subjacentes dos requisitos do quadro jurídico da União Europeia, devidos a fraude ou erro, concebe e realiza procedimentos de auditoria em resposta a esses riscos, e obtém provas de auditoria suficientes e adequadas para fundamentar as suas opiniões. O risco de não detetar distorções materiais ou incumprimentos de origem fraudulenta é maior do que o risco resultante de erro, uma vez que a fraude pode envolver colusão, falsificação, omissões intencionais, deturpações ou omissões dos controlos internos;
- obtém conhecimento dos controlos internos pertinentes para a auditoria, tendo em vista conceber procedimentos de auditoria adequados às circunstâncias, mas não para formular uma opinião sobre a eficácia dos controlos internos;
- avalia a adequação das políticas contabilísticas utilizadas e a razoabilidade das estimativas contabilísticas e das informações relacionadas divulgadas pela gestão;
- conclui se a utilização, pela gestão, do princípio contabilístico da continuidade foi adequada e, com base nas provas de auditoria obtidas, se existe uma incerteza material relacionada com acontecimentos ou condições que possam lançar dúvidas significativas sobre a capacidade da Agência para prosseguir as suas atividades. Se o Tribunal concluir que existe uma incerteza material, deve chamar a atenção no relatório de auditoria para as respetivas informações divulgadas nas contas ou, se essas informações não forem adequadas, deve modificar a sua opinião. As conclusões do Tribunal baseiam-se nas provas de auditoria obtidas até à data do relatório do auditor. No entanto, acontecimentos ou condições que se possam verificar no futuro podem fazer com que uma entidade não prossiga as suas atividades;
- avalia a apresentação, estrutura e conteúdo global das contas, incluindo as informações divulgadas, e se as contas representam as operações subjacentes e os acontecimentos de uma forma adequada;
- obtém provas de auditoria suficientes e adequadas sobre as informações financeiras da Agência para expressar uma opinião sobre as contas e as operações que lhes estão subjacentes. O Tribunal é responsável pela

condução, supervisão e execução da auditoria, sendo o responsável exclusivo pela sua opinião de auditoria;

- o tem em consideração o trabalho de auditoria realizado pelo auditor externo independente sobre as contas da Agência, como estipulado no artigo 70º, nº 6, do Regulamento Financeiro da UE, quando aplicável.

O Tribunal estabelece comunicação com a gestão sobre, entre outros aspetos, o âmbito e o calendário previstos da auditoria, bem como sobre constatações de auditoria importantes, incluindo quaisquer deficiências significativas nos controlos internos que possa detetar durante a sua auditoria. Das questões que foram comunicadas à Agência, o Tribunal determina as que se revestem de maior importância na auditoria das contas do período corrente e que são, por isso, as principais questões de auditoria. Descreve-as no seu relatório de auditoria, salvo se a legislação ou regulamentação se opuser a uma divulgação ao público sobre a matéria ou se, em circunstâncias extremamente raras, o Tribunal determinar que uma questão não deve ser comunicada no relatório porque seria razoável esperar que as consequências negativas de o fazer seriam muito maiores do que os benefícios dessa comunicação em termos de interesse público.

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

Observações sobre a legalidade e a regularidade das operações

17 O Tribunal observou várias insuficiências nos procedimentos de contratação pública da Agência. Em três dos quatro casos auditados, verificou-se uma sobreposição entre os critérios de seleção e os critérios de adjudicação. A falta de uma separação clara entre os dois constitui uma insuficiência processual que expõe a Agência ao risco de anulação do concurso em caso de litígio. Além disso, em três dos quatro casos, a ENISA não cumpriu os prazos estabelecidos no Regulamento Financeiro para a publicação do aviso de adjudicação no Jornal Oficial. Esta insuficiência interna prejudica a transparência do procedimento de contratação⁷.

18 Em dois dos quatro contratos-quadro de serviços objeto de auditoria, o critério do preço tinha sido baseado exclusivamente nas tarifas diárias cobradas por cada categoria de peritos a envolver. Não foram incluídos no caderno de encargos outros critérios qualitativos e quantitativos, com base em diferentes cenários (por exemplo, a abordagem específica a aplicar e o número necessário de pessoas-dias por categoria

⁷ Artigos 38º e 163º do Regulamento Financeiro e pontos 2.3, 2.4, 3.2 e 3.3 do anexo 1 do Regulamento Financeiro.

de peritos). O facto de o caderno de encargos não fornecer informações precisas (sobre o método de comparação das propostas financeiras com base em cenários de casos) introduz o risco de o(s) contrato(s) não assegurar(em) a execução mais económica dos projetos conexos.

Observações sobre a boa gestão financeira

19 Em três contratos públicos auditados, o Tribunal constatou que a Agência tinha incluído um critério de seleção no caderno de encargos relativo ao volume de negócios médio anual mínimo dos proponentes. Este critério é permitido nos termos do Regulamento Financeiro⁸, sendo o seu objetivo garantir que os proponentes têm capacidade para executar efetivamente o contrato na íntegra e impedir que os contratantes se tornem excessivamente dependentes da Agência do ponto de vista financeiro. No entanto, a Agência fixou um valor mínimo que era demasiado baixo: um montante fixo de 50 000 euros para cada um dos três contratos, independentemente do valor e do âmbito de cada contrato. Além disso, não realizou qualquer avaliação para determinar se esse valor atenuaria o risco associado à execução efetiva do contrato e o risco inerente à dependência financeira do contratante relativamente à Agência.

20 A ENISA recorre a trabalhadores temporários para apoiar no desempenho de algumas tarefas. Para o efeito, assinou um contrato-quadro com uma agência de trabalho temporário. Em dezembro de 2019, para além do seu próprio efetivo de 75 pessoas, contava com 30 trabalhadores temporários. Em dezembro de 2018, tinha 15. O número de 2019, que constitui 29% do total dos efetivos, representa um aumento significativo em relação ao ano anterior e revela que a Agência aumentou a sua dependência relativamente a trabalhadores temporários. Estes trabalhadores estão empregados em muitas áreas diferentes das operações da Agência, como o apoio jurídico e o recrutamento, as instalações, as finanças e os contratos públicos, a segurança e normalização, a segurança operacional e os recursos humanos. Em 2019, a ENISA pagou cerca de 923 000 euros por estes serviços (ou seja, 5,6% do orçamento).

21 Além disso, existem disposições jurídicas específicas que regem a utilização de trabalhadores temporários. As agências de trabalho temporário e as empresas

⁸ Anexo 1, ponto 19.1, do Regulamento Financeiro: "o volume de negócios anual mínimo não pode exceder o dobro do valor anual estimado do contrato, salvo em casos devidamente justificados associados à natureza da aquisição, a explicar pela entidade adjudicante nos documentos do concurso".

utilizadoras estão sujeitas a várias obrigações. De acordo com a Diretiva 2008/104/CE e determinadas disposições do direito do trabalho grego (lei 4052/2012), os trabalhadores temporários devem ter as mesmas condições de trabalho que os trabalhadores diretamente empregados. O contrato entre a ENISA e a empresa de trabalho temporário não estabelece as condições de trabalho básicas para justificar a categoria na qual o trabalhador é contratado. Além disso, os temporários não beneficiam das mesmas prestações sociais que os trabalhadores da ENISA. No entanto, uma vez que está em curso no Tribunal de Justiça um processo sobre a aplicação da Diretiva 2008/104/CE do Parlamento Europeu e do Conselho⁹, que diz respeito à utilização de trabalhadores temporários pelas agências da UE, o TCE abster-se-á de formular observações sobre a regularidade da abordagem seguida pela Agência nesta matéria até que o acórdão tenha sido proferido.

Seguimento das observações dos anos anteriores

22 O *anexo* apresenta uma síntese das medidas tomadas em resposta às observações do Tribunal relativas aos anos anteriores.

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Alex Brenninkmeijer, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo em 22 de setembro de 2020.

Pelo Tribunal de Contas



Klaus-Heiner Lehne
Presidente

⁹ JO L 327 de 5.12.2008, p. 9.

Anexo - Seguimento das observações dos anos anteriores

Ano	Observações do Tribunal	Medidas tomadas em resposta às observações do Tribunal (Concluída / Em curso / Pendente / N/A)
2015	A Agência planeia transferir pessoal administrativo para Atenas, apesar de o seu regulamento de base prever que esse pessoal deve estar baseado em Heraklion.	Concluída
2016	A Agência deslocou mais oito membros do pessoal para Atenas, reduzindo para 14 o número de pessoas em Heraklion (segundo a ENISA, no final de 2019, este número baixou para 7). É provável que os custos pudessem ser ainda mais reduzidos se todo o pessoal estivesse num único local.	Concluída
2017	A Agência publica anúncios de vaga de lugar no seu próprio sítio Internet e nas redes sociais, mas não no sítio Internet do Serviço Europeu de Seleção do Pessoal (EPSO).	Concluída
2017	A Agência não realizou uma análise exaustiva do impacto da saída do Reino Unido da União Europeia.	Concluída

Ano	Observações do Tribunal	Medidas tomadas em resposta às observações do Tribunal (Concluída / Em curso / Pendente / N/A)
2018	A Agência não tinha uma política relativa aos lugares sensíveis destinada a identificar funções sensíveis, a mantê-las atualizadas e a definir as medidas apropriadas para atenuar o risco de interesses particulares. Esta situação não estava em conformidade com as normas de controlo interno da Agência. A Agência deve adotar e executar essa política relativa aos lugares sensíveis.	Pendente

Resposta da Agência

18. A ENISA acolhe com satisfação esta conclusão, pois contribui para aperfeiçoar ainda mais os seus processos internos, dando assim uma maior garantia de conformidade no domínio dos contratos públicos. Em particular, o critério de preço foi, desde então, reavaliado e os futuros concursos relevantes terão cabalmente em consideração a observação do Tribunal.

19. A ENISA acolhe com satisfação esta conclusão e, desde então, foram implementadas ações adequadas, mediante o estabelecimento do requisito do volume de negócios médio anual mínimo em 100 % do valor anual estimado do contrato para todos os seus futuros concursos.

20. Para executar na totalidade o seu Programa de Trabalho Anual, a ENISA recorre a pessoal interino para o desempenho de algumas das suas tarefas, mas apenas no caso de vagas não preenchidas e de sobrecarga de trabalho.

Para atenuar os riscos associados aos lugares vagos, a ENISA redefiniu a estratégia de recrutamento. Com efeito, a Agência publicou dois anúncios de vaga combinados para agentes temporários e agentes contratuais, respetivamente, que irão certamente gerar um grande número de novos colaboradores que, em grande medida, darão resposta aos níveis de pessoal exigidos pelo Regulamento Cibersegurança. A Agência também fez bons progressos para atrair um conjunto diversificado de peritos nacionais destacados, reduzindo ainda mais o seu desfasamento nesta área. Por conseguinte, espera-se uma redução acentuada da dependência da Agência de agentes interinos. Contudo, é provável que os agentes interinos continuem a prestar serviços, nomeadamente em áreas nas quais atualmente existe uma procura elevada.

21. No que diz respeito às condições de emprego e prestações, a Agência atualizou as condições básicas de emprego, a fim de justificar a categoria na qual o trabalhador interino é contratado, nomeadamente acrescentando uma descrição das funções ao contrato. A ENISA reviu igualmente as modestas prestações extralegais e as categorias de pessoal que podem beneficiar das mesmas para garantir que os trabalhadores interinos tenham as mesmas condições de trabalho que os trabalhadores contratados diretamente.

Em resposta às recomendações do Tribunal e seguindo a abordagem acima referida, espera-se que a Agência continue a ser um local bastante atrativo para trabalhar, atenuando quaisquer preocupações legais dos seus agentes interinos e fundamentando devidamente a sua decisão de gerir as suas dotações em conformidade.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2020.

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) é aplicada pela [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Nos termos da mesma, é permitida a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as alterações. Esta reutilização não pode distorcer o significado original ou a mensagem dos documentos. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário salvaguardar o respeito por direitos adicionais se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros. Se for obtida uma autorização, esta anula a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

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

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

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

Utilização do logótipo do Tribunal de Contas Europeu

O logótipo do Tribunal de Contas Europeu não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.