

Relatório Especial

Transparência dos fundos da UE executados por ONG: são necessários mais esforços

(apresentado nos termos do artigo 287.º, n.º 4, segundo parágrafo, do TFUE)



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

EQUIPA DE AUDITORIA

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das suas auditorias relativas às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria V, responsável pela auditoria do financiamento e administração da UE, presidida pelo Membro do TCE Lazaros S. Lazarou. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade de Annemie Turtelboom, Membro do TCE, com a colaboração de Dennis Wernerus, chefe de gabinete; Sabine Hiernaux-Fritsch, responsável principal; Roberto Ruiz Ruiz, responsável de tarefa; e Eva Maria Coria Paramas, Erika Katalin Söveges, Maria-Luisa Gomez Valcarcel e Francesco Zoia Bolzonello, auditores. Hannah Critoph prestou assistência linguística.



Da esquerda para a direita: Hannah Critoph, Roberto Ruiz Ruiz, Annemie Turtelboom, Erika Katalin Söveges e Dennis Wernerus.

ÍNDICE

	Pontos
Abreviaturas, siglas e acrónimos	
Síntese	I - IX
Introdução	1 - 7
O conceito de ONG	1 - 2
O financiamento da UE e as ONG	3 - 5
O conceito de transparência	6 - 7
Âmbito e método da auditoria	8 - 17
Observações	18 - 62
A forma como a Comissão identifica entidades como ONG nos seus sistemas não é fiável	18 - 27
Na maior parte dos casos, a elegibilidade do financiamento da UE não depende do estatuto de ONG	19 - 20
A Comissão realiza controlos limitados das autodeclarações das entidades como ONG quando as regista no sistema contabilístico	21 - 27
No domínio da ação externa, a seleção de projetos executados por ONG foi globalmente transparente, mas revelou insuficiências quando foi realizada por terceiros.	28 - 39
De um modo geral, a seleção pela Comissão de projetos executados por ONG foi transparente	28 - 33
Subsubvenção de fundos a ONG terceiras por vezes pouco transparente	34 - 39
A Comissão nem sempre recolhe e verifica de forma adequada as informações sobre os fundos da UE executados por ONG	40 - 49
Os sistemas da Comissão nem sempre registam informações sobre os fundos recebidos por todos os beneficiários de um contrato	41 - 42
No domínio da ação externa, a Comissão não dispõe de informações exaustivas sobre todas as ONG apoiadas	43 - 47

No caso da gestão indireta, a falta de informações disponíveis dificultou a verificação dos custos declarados pela Comissão	48 - 49
As informações sobre os fundos da UE executados por ONG são publicadas em vários sistemas, mas as informações divulgadas são limitadas	50 - 62
As informações sobre os contratos com ONG são publicadas no Sistema de Transparência Financeira, mas de forma incompleta	51 - 56
Em geral, as informações sobre a ajuda humanitária e a ajuda ao desenvolvimento são divulgadas em conformidade com normas internacionais em matéria de transparência	57 - 60
Os organismos da ONU publicaram informações inadequadas sobre os contratos adjudicados a ONG	61 - 62
Conclusões e recomendações	63 - 74
Anexo I – Projetos em gestão direta auditados	
Anexo II – Projetos em gestão indireta auditados	
Anexo III – Avaliação dos projetos individuais – Síntese	
Resposta da Comissão	

ABREVIATURAS, SIGLAS E ACRÓNIMOS

ABAC	Sistema de contabilidade de exercício da Comissão
CORDIS	Serviço Comunitário de Informação sobre Investigação e Desenvolvimento
CRIS	Sistema de Informação Comum RELEX
DG BUDG	Direção-Geral do Orçamento
DG DEVCO	Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento
DG EAC	Direção-Geral da Educação, da Juventude, do Desporto e da Cultura
DG ECHO	Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias
DG ENV	Direção-Geral do Ambiente
DG NEAR	Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento
DG RTD	Direção-Geral da Investigação e da Inovação
EACEA	Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura
EASME	Agência de Execução para as Pequenas e Médias Empresas
EDRIS	Sistema Europeu de Informação de Emergência e Resposta a Catástrofes.
ERCEA	Agência de Execução do Conselho Europeu de Investigação
FED	Fundo Europeu de Desenvolvimento
IATI	Iniciativa Internacional para a Transparência da Ajuda
OCDE	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos
ONG	Organização não governamental
OSC	Organização da sociedade civil
PADOR	Serviço de registo em linha dos dados dos potenciais candidatos
QFP	Quadro financeiro plurianual
REA	Agência de Execução para a Investigação
UNICEF	Fundo das Nações Unidas para a Infância
STF	Sistema de Transparência Financeira

SÍNTESE

I. Segundo as estimativas, a Comissão executa 1,7% do orçamento da UE e 6,8% dos Fundos Europeus de Desenvolvimento (FED) através de ONG. Em muitos domínios de intervenção, como a ajuda humanitária, a ajuda ao desenvolvimento, o ambiente e a investigação e inovação, as ONG ajudam a Comissão a conceber, executar e acompanhar os programas da UE. No período de 2014-2017, a Comissão autorizou um montante estimado de 11,3 mil milhões de euros à execução por ONG. O Parlamento Europeu expressou frequentemente o interesse nas ONG e no respetivo financiamento.

II. A auditoria do Tribunal tinha por objetivo avaliar a transparência dos fundos da UE contratados com ONG. O Tribunal avaliou a forma como a Comissão identifica entidades como ONG, o destino dos fundos da UE executados por ONG e se a Comissão divulgou estas informações de forma transparente. O Tribunal abrangeu os principais domínios de intervenção em que as ONG executam fundos da UE, concentrando-se, sobretudo, no domínio mais vasto, a ação externa.

III. O Tribunal concluiu que a Comissão não foi suficientemente transparente em relação à execução dos fundos da UE pelas ONG.

IV. A atribuição do estatuto de ONG no sistema contabilístico da Comissão, baseada na autodeclaração, e os controlos limitados efetuados pela Comissão, fazem com que a classificação de uma entidade como ONG não seja fiável.

V. No domínio da ação externa, o Tribunal constatou que, de um modo geral, a seleção de projetos executados por ONG por parte da Comissão é transparente. Contudo, os diferentes serviços da Comissão não aplicaram da mesma forma os procedimentos de subsubvenção e os procedimentos de seleção de ONG dos organismos da ONU auditados nem sempre foram transparentes.

VI. As informações recolhidas sobre os fundos da UE executados por ONG não são uniformes. Em especial, a Comissão não possuía informações exaustivas no domínio da ação externa. Este era o caso, sobretudo, em relação a redes de ONG internacionais e a projetos

em gestão indireta. Além disso, no caso da gestão indireta, a falta de informações disponíveis dificultou a verificação dos custos declarados pela Comissão.

VII. As informações sobre os fundos da UE executados por ONG são publicadas em vários sistemas, mas as informações divulgadas são limitadas. No domínio da ação externa, de um modo geral, a Comissão comunicou dados relativos à ajuda humanitária e à ajuda ao desenvolvimento, em conformidade com normas internacionais em matéria de transparência.

VIII. Os organismos da ONU não publicaram ou publicaram apenas parcialmente os contratos adjudicados a ONG em cinco dos seis projetos auditados e a Comissão não verificou se os organismos da ONU tinham cumprido este requisito.

IX. Com base nas observações apresentadas neste relatório, o Tribunal formula várias recomendações destinadas a melhorar a transparência dos fundos da UE executados por ONG. O Tribunal recomenda que a Comissão:

- a) melhore a fiabilidade das informações relativas às ONG no seu sistema contabilístico;
- b) verifique a aplicação das regras e dos procedimentos de concessão de subsubvenções a ONG;
- c) melhore as informações recolhidas sobre os fundos executados por ONG;
- d) adote uma abordagem uniforme em relação à publicação de informações sobre fundos concedidos a ONG e verifique se os organismos da ONU publicam dados completos e exatos sobre contratos adjudicados a ONG que utilizam financiamento da UE.

INTRODUÇÃO

O conceito de ONG

1. Há um interesse crescente na transparência das ONG e do respetivo financiamento. Por exemplo, o Parlamento Europeu já realizou diversos estudos sobre o tema¹ e um "projeto de relatório sobre o controlo orçamental do financiamento das ONG pelo orçamento da UE"².
2. As organizações não governamentais (ONG) são intervenientes importantes na execução do orçamento da União. A Comissão colabora com ONG, entre outros parceiros, na conceção, execução e acompanhamento de programas em muitos domínios de intervenção da UE. É o caso, sobretudo, nos domínios da ajuda ao desenvolvimento e da ajuda humanitária, mas também de outros domínios, como o ambiente, a investigação, a educação e a cultura. Contudo, não existe atualmente uma definição comum de ONG a nível da UE (ver **caixa 1**).

Caixa 1 – O que é uma ONG?

Apesar de ser amplamente utilizado, o termo "ONG" não tem uma definição geralmente aceite a nível internacional³. Na UE, o estatuto de ONG é determinado pela forma jurídica da organização em

-
- ¹ Parlamento Europeu, Direção-Geral das Políticas Internas da União, *EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration* (Financiamento de ONG pela UE no domínio dos assuntos internos, segurança e migração); Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, *Financial accountability of civil society organisations* (Responsabilidade financeira das organizações da sociedade civil), maio de 2015; Parlamento Europeu, Departamento Temático dos Assuntos Orçamentais, *Democratic Accountability and Budgetary Control of non-Governmental Organisations Funded by the EU Budget* (Responsabilidade democrática e controlo orçamental de organizações não governamentais financiadas pelo orçamento da UE), janeiro de 2017.
 - ² O "Projeto de relatório sobre o controlo orçamental do financiamento das ONG pelo orçamento da UE" (2015/2345(INI)) solicitava ao Tribunal de Contas Europeu a elaboração de um relatório especial sobre a transparência no financiamento das ONG pela UE.
 - ³ As organizações internacionais utilizam diferentes definições. Por exemplo, as Nações Unidas (ONU) descrevem uma ONG como qualquer grupo de cidadãos voluntários, sem fins lucrativos, organizado a nível local, nacional ou internacional (<https://outreach.un.org/ngorelations/content/about-us-0>).

alguns Estados-Membros, enquanto em outros esse estatuto depende da natureza das atividades desenvolvidas.

Uma comunicação da Comissão de 1997 identificou cinco características das ONG⁴, a saber: 1) são organizações voluntárias com existência formal ou institucional; 2) não têm fins exclusivamente lucrativos; 3) são independentes da administração central e de outros poderes públicos; 4) não devem ser geridas na mira de ganhos pessoais; 5) a sua atividade deve, pelo menos parcialmente, visar contribuir para o bem público.

O financiamento da UE e as ONG

3. As ONG recebem a maior parte dos fundos da UE na qualidade de responsáveis pela execução de programas e projetos em nome da Comissão⁵. As ONG podem igualmente ser os beneficiários finais de ações da UE, por exemplo, no âmbito de programas de reforço da sociedade civil.

4. Segundo o sistema contabilístico da Comissão (ABAC), os fundos autorizados para a execução por ONG ascenderam a 11,3 mil milhões de euros no período de 2014-2017 (ver ***figura 1***). No entanto, este valor constitui apenas uma estimativa, como se verá na secção de observações do presente relatório.

⁴ COM(1997) 241 final, de 6 de junho de 1997, "A promoção do papel das associações e das fundações na Europa", ponto 2.3, alíneas a) a e).

⁵ As subvenções de ação representaram 95% dos fundos contratados com ONG no orçamento geral da UE (6,3 mil milhões de euros de um total de 6,6 mil milhões de euros) no período de 2014-2016.

Figura 1 – Fundos da UE autorizados para ONG, 2014-2017, conforme consta do sistema contabilístico da Comissão

Rubricas do Quadro Financeiro Plurianual (QFP) e Fundos Europeus de Desenvolvimento	Montantes autorizados para ONG Período: 2014-2017 (em milhões de euros)	Total dos montantes autorizados Período: 2014-2017 (em milhões de euros)	Percentagem de montantes autorizados para ONG
1.1 Crescimento inteligente e inclusivo/Competitividade para o crescimento e o emprego	4 032	79 909	5,05%
1.2 Crescimento inteligente e inclusivo/Coesão económica, social e territorial	19	209 214	0,01%
2 Crescimento sustentável: recursos naturais	248	241 044	0,10%
3 Segurança e cidadania	350	12 793	2,74%
4 Europa global	5 448	40 978	13,29%
- Fundos Europeus de Desenvolvimento	1 217	17 833	6,82%
Total	11 314	601 771	1,88%

Fonte: TCE, com base em dados fornecidos pela DG BUDG.

5. Segundo o ABAC, a maior parte dos fundos da UE afetados a ONG destinam-se à ação externa. Neste domínio, as ONG recebem fundos ao abrigo da rubrica 4 – Europa global do quadro financeiro plurianual (QFP) e dos Fundos Europeus de Desenvolvimento (ver **figura 1**). Os serviços da Comissão envolvidos são a Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (DG DEVCO), a Direção-Geral da Política de Vizinhança e das Negociações de Alargamento (DG NEAR), a Direção-Geral da Proteção Civil e das Operações de Ajuda Humanitária Europeias (DG ECHO) e o Serviço dos Instrumentos de Política Externa (FPI) (ver **figura 2**).

Figura 2 – Fundos autorizados para ONG por serviço da Comissão, 2014-2017

Serviços da Comissão	Montantes autorizados para ONG Período: 2014-2017 (em milhões de euros)
DG ECHO	2 904
DG DEVCO	2 768
DG RTD	884
DG EAC	875
ERCEA	824
DG NEAR	783
REA	452
OUTROS*	1 824
Total	11 314

* CNECT, IEEA, INEA, FPI, EACEA, ENV, EMPL, JUST, GROW, HOME, ENER, PHEA, FISMA, OUTROS

Fonte: TCE, com base em dados fornecidos pela DG BUDG.

O conceito de transparência

6. A transparência é um dos princípios orçamentais estabelecidos no Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento da UE. Este princípio exige que a Comissão disponibilize, de maneira apropriada e atempada, informações sobre os destinatários de fundos da UE, incluindo quando esses fundos apoiem ações executadas por ONG⁶. Numa perspetiva mais alargada, a transparência deve aplicar-se a todo o processo e a todos os níveis de execução, desde a seleção das ações executadas por ONG, passando pela recolha de informações sobre essas ações e a sua divulgação.

7. Além disso, em matéria de ação externa, a transparência é um dos princípios fundamentais e antigos subjacentes à eficácia da ajuda ao desenvolvimento. A melhoria da transparência entre todas as partes interessadas pertinentes reforça igualmente a coordenação entre os doadores e a prestação de contas de todos os beneficiários, incluindo as ONG (ver **caixa 2**).

Caixa 2 – Transparência na ação externa

A UE aprovou os compromissos internacionais em matéria de transparência da ajuda, em especial a Declaração de Paris sobre a Eficácia da Ajuda, de 2005, o consenso europeu em matéria de ajuda humanitária, de 2007, o Programa de Ação de Acra, de 2008, e a Parceria de Busan para uma Cooperação para o Desenvolvimento Eficaz, de 2011. No período que antecedeu o Fórum de Busan, o Conselho da UE adotou a "Posição Comum da UE para o Quarto Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda", que incluía a "Garantia de transparência da União Europeia"⁷. Mais recentemente,

⁶ Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (JO L 298 de 26.10.2012, p. 1), capítulo 8, artigo 35.º: "Publicação de informações sobre os destinatários e de outras informações".

⁷ Conclusões do Conselho sobre a Posição Comum da UE para o Quarto Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda adotadas em 14 de novembro de 2011.

em junho de 2017, a Comissão e os Estados-Membros reafirmaram o seu compromisso para com o princípio da transparência no Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento⁸.

ÂMBITO E MÉTODO DA AUDITORIA

8. Os fundos da UE atribuídos pela Comissão para execução por ONG passam frequentemente por múltiplos níveis. Neste contexto, e especialmente ao selecionar os candidatos para financiamento, existe um risco de falta de transparência. Existe igualmente o risco de a informação de que a Comissão dispõe sobre os montantes e a finalidade do financiamento das ONG não ser completa ou fiável, bem como o risco de nem todos os tipos de ONG serem tratados da mesma forma.

9. A auditoria do Tribunal tinha por principal objetivo avaliar a transparência dos fundos da UE contratados com ONG. Para realizar este objetivo, o Tribunal começou por avaliar a forma como a Comissão identifica entidades como ONG; em seguida, avaliou o destino dos fundos da UE executados por ONG e se a Comissão divulgava estas informações de forma transparente.

10. A auditoria procurou dar resposta à seguinte questão: O financiamento da UE executado por ONG é transparente? Para o efeito, o Tribunal dividiu a questão principal nas três subquestões seguintes:

- i) A forma como a Comissão identifica entidades como ONG é fiável?
- ii) No domínio da ação externa, a seleção das ONG para executarem ações financiadas pela UE é transparente?
- iii) A Comissão recolhe e divulga informações sobre o financiamento das ONG pela UE de forma adequada?

⁸ O Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento é uma declaração conjunta da União Europeia e dos seus Estados-Membros que define um quadro comum abrangente para a cooperação para o desenvolvimento europeia.

11. O Tribunal verificou de que forma a Comissão identificava as ONG nos seus subsistemas (subquestão 1). Avaliou a transparência da seleção das ONG, nos casos de contratação direta da Comissão com ONG e nos casos em que os fundos da UE eram objeto de concessão de subsubvenções (subquestão 2). O Tribunal avaliou ainda se a Comissão recolhia informações sobre as ações executadas por ONG, as verificava e as divulgava de forma adequada (subquestão 3).

12. O Tribunal abrangeu os principais domínios de intervenção em termos de volume de fundos autorizados para ONG (ver ***figura 2***), designadamente nas principais DG envolvidas na ação externa (DG ECHO, DG DEVCO e DG NEAR) e em duas outras DG que afetam fundos significativos a ONG: a Direção-Geral da Investigação e da Inovação (DG RTD) e a Direção-Geral da Educação, da Juventude, do Desporto e da Cultura (DG EAC). A auditoria incidiu ainda na Direção-Geral do Ambiente (DG ENV), visto que esta DG tem um programa específico que presta apoio a ONG ativas no domínio do ambiente e da ação climática. Por último, a Direção-Geral do Orçamento (DG BUDG) foi igualmente incluída no âmbito da auditoria, por se tratar do serviço responsável pelo sistema contabilístico da Comissão utilizado para informar sobre o financiamento das ONG.

13. O Tribunal recolheu provas através de análises documentais e entrevistas com várias DG da Comissão (DG BUDG, DG DEVCO, DG NEAR, DG ECHO, DG RTD, DG EAC e DG ENV), bem como com a Agência de Execução para a Investigação (REA), a Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura (EACEA) e a Agência de Execução para as Pequenas e Médias Empresas (EASME).

14. O Tribunal concentrou-se em especial no domínio da ação externa, uma vez que é o domínio em que mais fundos da UE foram autorizados para ONG, segundo o sistema contabilístico da Comissão (ver ***figura 1***). O Tribunal analisou os procedimentos utilizados para selecionar ações executadas por ONG, as ferramentas utilizadas para recolher informações sobre o financiamento das ONG e a subsequente divulgação dessas informações.

15. Dentro do domínio da ação externa, o Tribunal concentrou-se principalmente nos fundos autorizados desde 2014, a fim de examinar ações do atual período de programação. Foram

examinados 14 projetos executados por ONG na modalidade de gestão direta⁹ (ver *anexo I*) e 6 projetos executados por organismos da ONU na modalidade de gestão indireta¹⁰, para os quais foram selecionadas 10 ONG beneficiárias de subsubvenções (ver *anexo II*).

16. Os projetos foram selecionados em duas fases. Em primeiro lugar, o Tribunal selecionou dois países para visitar (Etiópia e Líbano), com base em critérios como a DG responsável, o volume declarado de fundos autorizados para ONG e a viabilidade da realização de uma visita de auditoria. Em segundo lugar, o Tribunal constituiu a amostra de projetos a auditar com base na dimensão dos orçamentos, na taxa de execução alcançada, na variedade de instrumentos de financiamento, nas modalidades de gestão utilizadas e na variedade de níveis de execução a que as ONG operavam.

17. O Tribunal realizou visitas de auditoria à Etiópia e ao Líbano em fevereiro de 2018, tendo visitado serviços locais da DG ECHO, as delegações da UE, os gabinetes nacionais de várias agências da ONU e representantes de ONG internacionais e locais que participam na execução de projetos financiados pela UE.

OBSERVAÇÕES

A forma como a Comissão identifica entidades como ONG nos seus sistemas não é fiável

18. O Tribunal examinou os diferentes procedimentos seguidos pelos serviços da Comissão para registar nos seus sistemas ONG que podem ser selecionadas para executar fundos da UE. O Tribunal verificou se existiam sistemas e programas específicos para ONG, se estes eram diferentes entre os serviços que visitou, de que forma eram utilizados e de que forma as entidades eram identificadas e registadas como ONG nos sistemas da Comissão.

⁹ Na gestão direta, a Comissão é responsável por todas as tarefas de execução orçamental da UE, que são realizadas diretamente pelos seus serviços, nos serviços centrais, nas delegações da UE ou através de agências de execução da UE.

¹⁰ Na modalidade de gestão indireta, a Comissão confia as tarefas de execução orçamental a organizações internacionais, às agências de desenvolvimento dos Estados-Membros da UE, a países parceiros ou a outros organismos.

Na maior parte dos casos, a elegibilidade do financiamento da UE não depende do estatuto de ONG

19. De um modo geral, as ONG apresentam uma candidatura à Comissão para financiamento da mesma forma que outras organizações que executam fundos da Comissão. Esta situação decorre do facto de o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento da UE não estabelecer qualquer distinção entre beneficiários com estatuto de ONG e os restantes beneficiários. Além disso, a Comissão não tem uma estratégia orientada especificamente para as ONG e os serviços da Comissão não têm critérios comuns sobre o que constitui uma ONG.

20. Apenas duas das DG auditadas possuem programas destinados exclusivamente a ONG:

- a DG ENV tem um programa de ação para conceder subvenções de funcionamento destinadas a apoiar ONG europeias ativas nos domínios do ambiente e da ação climática. Neste contexto, a DG ENV considera¹¹ que uma ONG é uma pessoa coletiva sem fins lucrativos, financeira e politicamente independente de governos e autoridades públicas, principalmente, mas também em relação a interesses políticos ou comerciais, e legalmente registada;
- a DG ECHO executa a ajuda humanitária através de várias ONG com as quais concluiu acordos-quadro de parceria. Esta DG respeita a definição constante do Regulamento (CE) nº 1257/96 relativo à ajuda humanitária, que estabelece que as ONG elegíveis para financiamento devem estar constituídas em organizações autónomas e sem fins lucrativos num Estado-Membro, segundo a legislação em vigor nesse país¹².

¹¹ Ver os convites à apresentação de propostas para concessão de subvenções de funcionamento a ONG ativas, sobretudo, no domínio do ambiente e/ou da ação climática (por exemplo, identificadores de convites LIFE-NGO-EASME-2014 e LIFE-NGO-FPA-EASME-2017).

¹² O segundo requisito para as ONG serem elegíveis para financiamento ao abrigo deste regulamento consiste em terem a sua sede principal num Estado-Membro ou num país terceiro beneficiário da ajuda. A título excecional, a sede pode estar situada num país terceiro doador.

A Comissão realiza controlos limitados das autodeclarações das entidades como ONG quando as regista no sistema contabilístico

Ainda não existe um sistema comum de registo dos candidatos

21. Os candidatos a financiamento da UE, incluindo as ONG, devem estar registados para se candidatarem a financiamento nos diferentes domínios de intervenção. Todavia, as DG auditadas ainda não possuem um sistema comum de registo dos candidatos (ver **caixa 3**).

Caixa 3 – Exemplos dos sistemas de registo dos candidatos utilizados pelos diferentes serviços da Comissão

A DG DEVCO e a DG NEAR utilizam o "Serviço de registo em linha dos dados dos potenciais candidatos" (PADOR), um sistema em linha em que as organizações candidatas a financiamento se registam e no qual atualizam regularmente as informações.

A DG RTD e a DG EAC utilizam o sistema de registo único (URF), o serviço de registo para financiamento ao abrigo de programas como o Erasmus+, Europa Criativa, Europa para os Cidadãos, Voluntários para a Ajuda da UE e Horizonte 2020.

No caso da DG ENV, os candidatos apresentam as propostas através da ferramenta eletrónica "eProposal" ou de formulários de candidatura (para determinados tipos de projetos, incluindo subvenções de funcionamento para ONG).

22. Como estes sistemas não estão interligados, as ONG têm de efetuar um registo distinto junto de cada DG com que interagem.

23. A Comissão está atualmente a desenvolver um projeto, o Espaço Único de Intercâmbio de Dados Eletrónicos (SEDIA), que deve facultar a requerentes, candidatos e proponentes um ponto de entrada único para comunicar com os serviços da Comissão. O SEDIA será utilizado para procedimentos de adjudicação de contratos e de concessão de subvenções.

A Comissão apenas realiza controlos limitados de que as entidades estão corretamente registadas como ONG

24. Quando um candidato a financiamento registado celebra um contrato com a Comissão pela primeira vez, as informações que declara são baseadas numa autodeclaração. A

Comissão verifica as informações fornecidas pelos candidatos nos diferentes sistemas de registo e cria uma ficha de entidade jurídica no ABAC.

25. O ABAC permite "classificar" as entidades jurídicas como ONG. Para esse efeito, uma organização tem de se declarar como ONG quando se regista num dos sistemas. Um requisito prévio para essa classificação é que a entidade jurídica seja classificada como organização privada e sem fins lucrativos. Os serviços de validação da Comissão verificam essa classificação. Esta é a única verificação da qualificação da organização como ONG realizada pelos serviços da Comissão, salvo se as DG considerarem essa qualificação como um critério para a participação num convite à apresentação de propostas¹³.

26. O facto de o estatuto de ONG não ser verificado faz com que as informações da Comissão sobre o financiamento concedido às ONG não sejam fiáveis. Por exemplo, no caso do da rubrica 1.1 do QFP – Competitividade para o crescimento e o emprego, os maiores beneficiários classificados como ONG no ABAC são principalmente institutos de investigação e universidades, bem como uma sociedade cooperativa. Este tipo de entidades nem sempre pode ser considerado como ONG. Embora os termos "ONG" e "OSC" (organizações da sociedade civil) sejam frequentemente utilizados de forma indiferenciada, as ONG constituem um subgrupo de OSC. Estas últimas abrangem um grupo mais vasto de organizações, como institutos de investigação ou cooperativas¹⁴.

27. Além disso, como o campo ONG não é de preenchimento obrigatório no ABAC, a Comissão não identifica de forma coerente todas as ONG como tal em todos os seus sistemas de informação. Por exemplo, em dois dos projetos auditados¹⁵ pelo Tribunal, duas

¹³ Por exemplo, as orientações para candidatos de convites à apresentação de propostas da DG DEVCO exigem que as ONG apresentem os respetivos estatutos ou o pacto social e documentos comprovativos. Os comités de avaliação verificam se os documentos jurídicos correspondem ao tipo de entidade.

¹⁴ O documento COM(2012) 492 final, de 12.9.2012, "As raízes da democracia e do desenvolvimento sustentável: o compromisso da Europa com a sociedade civil no domínio das relações externas", classifica como OSC, entre outras, as ONG, as organizações locais, as organizações confessionais, as fundações, os centros de investigação, as cooperativas e as associações profissionais e comerciais.

¹⁵ Projetos 7 e 16.

ONG participantes, apesar de registadas como ONG no sistema de registo dos candidatos (PADOR), não estavam classificadas como tal no ABAC.

No domínio da ação externa, a seleção de projetos executados por ONG foi globalmente transparente, mas revelou insuficiências quando foi realizada por terceiros.

De um modo geral, a seleção pela Comissão de projetos executados por ONG foi transparente

28. O Tribunal auditou uma amostra de projetos no domínio da ação externa executados por ONG e diretamente geridos pela Comissão (ver [anexo I](#)). Para avaliar a transparência dos processos de seleção, verificou se as atividades realizadas e os objetivos estabelecidos estavam harmonizados com estratégias e se os procedimentos de seleção eram fiáveis, bem documentados e baseados em critérios de seleção claros, com uma utilização adequada da experiência anterior das ONG. O [anexo III](#) apresenta uma síntese da avaliação.

29. Os processos de seleção analisados no domínio da ajuda ao desenvolvimento consistiam, essencialmente, em convites à apresentação de propostas¹⁶. Cumpriram os requisitos do Regulamento Financeiro e das estratégias da Comissão e, globalmente, utilizaram critérios de seleção claros, comunicaram-nos a todas as partes interessadas e asseguraram a igualdade de tratamento dos candidatos.

30. O Tribunal detetou algumas insuficiências relativas à transparência nos processos de seleção da DG ECHO examinados, que foram realizados em 2014, 2015 e 2016. Os problemas, relacionados com a documentação do processo de seleção, tinham já sido identificados numa auditoria anterior do TCE¹⁷. Por conseguinte, a DG ECHO tomou medidas corretivas que resultaram num plano de ação e num novo modelo de síntese da avaliação

¹⁶ O projeto 4 foi selecionado por procedimento de ajuste direto.

¹⁷ Relatório Especial nº 15/2016, "A Comissão geriu de forma eficaz a ajuda humanitária prestada a populações afetadas por conflitos na Região dos Grandes Lagos Africanos?", pontos 27-29 (<https://eca.europa.eu>).

para 2017, revisto em 2018, para refletir melhor uma apreciação específica de cada critério de seleção.

31. A capacidade operacional dos requerentes é um dos critérios que a DG DEVCO e a DG NEAR aplicam nos seus procedimentos de seleção. Os comités de avaliação avaliam esta capacidade com base na experiência anterior declarada pelos candidatos, mas raramente solicitam que essa experiência seja comprovada. Também a DG ECHO considera a experiência anterior um critério de avaliação pertinente.

32. A Comissão nem sempre verifica a correção das declarações relativas à experiência anterior, devido ao facto de os seus sistemas de gestão das informações não conterem todas as informações relevantes sobre o financiamento recebido e as atividades desenvolvidas pelas ONG. Por conseguinte, a pertinência destas informações para efeitos de seleção é muito limitada.

33. O Tribunal constatou que a Comissão aceitou incoerências e declarações incorretas relativas à experiência anterior na seleção de dois dos projetos auditados¹⁸.

Subsubvenção de fundos a ONG terceiras por vezes pouco transparente

34. O Tribunal examinou o grau de transparência da seleção das ONG quando essa seleção não era realizada diretamente pela Comissão. Teve em conta se os diferentes serviços da Comissão aplicaram de forma coerente os procedimentos destinados a assegurar a transparência da seleção das ONG beneficiárias de subsubvenções. Avaliou ainda se, na seleção de ONG, estes serviços asseguravam a igualdade de tratamento dos candidatos, se utilizavam a experiência anterior para melhorar a seleção e se avaliavam se as ONG tinham capacidade suficiente para executar a ação financiada.

¹⁸ Projetos 16 e 17.

Os diferentes serviços da Comissão não aplicam os procedimentos de subsubvenção da mesma forma

35. Na modalidade de gestão direta, quando a Comissão estabelece convenções e decisões de subvenção com contratantes, incluindo ONG, existe uma relação jurídica entre as duas partes. Contudo, em alguns casos, os fundos da UE são objeto de concessão de subsubvenções a terceiros. Essa subsubvenção está sujeita a condições específicas e transparentes¹⁹, por exemplo, o montante máximo de apoio financeiro que pode ser concedido a um terceiro não deve exceder 60 000 euros, salvo se o apoio financeiro constituir o objetivo principal da ação²⁰.

36. Embora a maioria dos serviços da Comissão auditados²¹ aplique as regras gerais do Regulamento Financeiro e as orientações em matéria de subvenções emitidas pela DG BUDG de forma coerente, a DG ECHO faz uma interpretação diferente. Referindo a necessidade de refletir as necessidades e as características específicas da ajuda humanitária, a DG ECHO considera que todas as ações atribuídas a parceiros de execução têm por principal objetivo prestar apoio financeiro a terceiros. Na prática, isto significa que esta DG não aplica o limite máximo de 60 000 euros, pois considera que todas as subsubvenções são abrangidas pela exceção referida.

37. Esta interpretação permite conceder subsubvenções sem limite de montante contratual ou do número de níveis de execução adicionais. A ausência desses limites na DG ECHO afeta a transparência da concessão de subsubvenções.

¹⁹ Estipuladas no artigo 137º do Regulamento Financeiro e no artigo 210º das normas de execução.

²⁰ Note-se que o Regulamento Financeiro de 2018 altera a redação destas regras e estipula, no artigo 204º: "O montante máximo de apoio financeiro que pode ser pago a terceiros [...] não pode ser superior a 60 000 EUR[...]. [Este limiar] pode ser ultrapassado caso a consecução dos objetivos das ações seja, de outra forma, impossível ou excessivamente difícil de obter".

²¹ DG RTD, ENV, EAC, NEAR e DEVCO.

Os procedimentos de seleção de ONG pelos organismos da ONU nem sempre eram transparentes

38. Na modalidade de gestão indireta, um organismo da ONU que se candidate a fundos da UE tem de demonstrar uma capacidade de gestão financeira e de proteção dos interesses financeiros da UE equivalente à da Comissão. Se o conseguir, pode selecionar os seus parceiros de execução (subsubvenção) de acordo com as suas próprias regras e procedimentos²².

39. O Tribunal constatou que, em metade dos projetos em gestão indireta que selecionou para auditoria (ver anexo II), os procedimentos de seleção de ONG pelos organismos da ONU careciam de transparência, apesar de terem sido positivamente avaliados pela Comissão. Nestes três casos²³, os organismos da ONU concederam as subsubvenções por ajuste direto às ONG, sem respeitarem os seus próprios procedimentos internos (ver caixa 4).

Caixa 4 – Exemplo de um processo de seleção realizado por um terceiro que não respeitou as suas próprias regras internas de seleção

O projeto 20, atribuído a um organismo da ONU, visava reforçar a capacidade de resistência pastoril mediante a melhoria da prestação dos serviços de saúde animal em zonas de pastoreio da Etiópia. Duas ONG subsubvencionadas executaram determinadas componentes deste projeto. O procedimento de seleção utilizado pelo organismo da ONU em ambos os casos foi o ajuste direto.

De acordo com as orientações internas do organismo da ONU, só podem ser efetuados ajustes diretos em determinadas condições. Nestes casos, a condição utilizada para justificar o ajuste direto foi o facto de as ONG já terem sido mandatadas pelo governo beneficiário para prestar o serviço. Não obstante, as ONG só assinaram o acordo de execução com o governo regional após terem sido

²² O artigo 60º, nº 2, alínea d), do Regulamento Financeiro estipula que as entidades encarregadas da execução aplicam "regras e procedimentos adequados para a concessão de financiamentos a partir dos fundos da União através de contratos públicos, de subvenções, de prémios e de instrumentos financeiros". Esta prática é verificada numa avaliação *ex ante* ("avaliação assente em pilares") realizada por um auditor independente em conformidade com os cadernos de encargos elaborados por cada DG.

²³ Projetos 9, 18 e 20.

selecionadas pelo organismo da ONU. Por conseguinte, a condição apresentada para justificar o ajuste direto não se verificou.

A Comissão nem sempre recolhe e verifica de forma adequada as informações sobre os fundos da UE executados por ONG

40. O Tribunal avaliou se a Comissão tinha conhecimento da forma como os fundos da UE executados por ONG eram utilizados e se estas informações eram recolhidas e verificadas de forma adequada. Para o efeito, o Tribunal examinou se a Comissão dispunha de informações exaustivas sobre todas as ONG financiadas, incluindo as atividades desenvolvidas e os fundos recebidos, e se existiam sistemas adequados para recolher essas informações. Procurou igualmente determinar se essas informações permitiam à Comissão verificar os custos declarados.

Os sistemas da Comissão nem sempre registam informações sobre os fundos recebidos por todos os beneficiários de um contrato

41. O Tribunal constatou que os serviços da Comissão auditados geriam as subvenções com recurso a sistemas diferentes, que disponibilizavam diferentes quantidades de informação sobre o financiamento concedido aos beneficiários (ver quatro exemplos na **caixa 5**).

Caixa 5 – Informações recolhidas nos diferentes sistemas da Comissão

O sistema de gestão de subvenções utilizado na DG RTD permite recolher e tratar informações sobre o financiamento recebido por cada participante.

Também o sistema utilizado na EACEA regista a repartição do financiamento por todas as organizações participantes que registaram essa informação no formulário de candidatura. O sistema de gestão de subvenções utilizado para os projetos geridos por agências nacionais contém igualmente informações sobre o financiamento recebido por cada organização beneficiária.

No caso da DG ENV, o sistema que gere as subvenções no âmbito do programa LIFE apresenta a repartição do financiamento recebido por cada parceiro de uma subvenção com vários

beneficiários²⁴, embora apenas em cópia impressa, o que significa que essas informações não estão disponíveis para análise e tratamento.

As informações disponibilizadas pelo sistema da DG ECHO incluem um registo da parte do orçamento atribuída a cada parceiro de execução. Contudo, não estão registados no sistema outros montantes objeto de concessão de subsubvenções.

O modelo de relatório financeiro utilizado pela DG DEVCO e pela DG NEAR permite a elaboração de relatórios consolidados ao nível do projeto, com uma repartição por categoria de custos. Contudo, não apresenta uma repartição do financiamento recebido por cada beneficiário ao abrigo da convenção de subvenção.

42. Por conseguinte, as informações recolhidas pelos diferentes sistemas da Comissão não são uniformes e nem sempre permitem o registo dos fundos recebidos por todos os beneficiários de contratos.

No domínio da ação externa, a Comissão não dispõe de informações exaustivas sobre todas as ONG apoiadas

43. Tanto na modalidade de gestão direta como indireta, o Tribunal detetou vários projetos constantes da sua amostra em que a Comissão dispunha de informações incorretas sobre as diversas entidades de execução da ação financiada. Foi o caso, principalmente, com redes de ONG internacionais, em que os sistemas da Comissão tinham informações sobre a estrutura das entidades de execução que não refletiam a situação real.

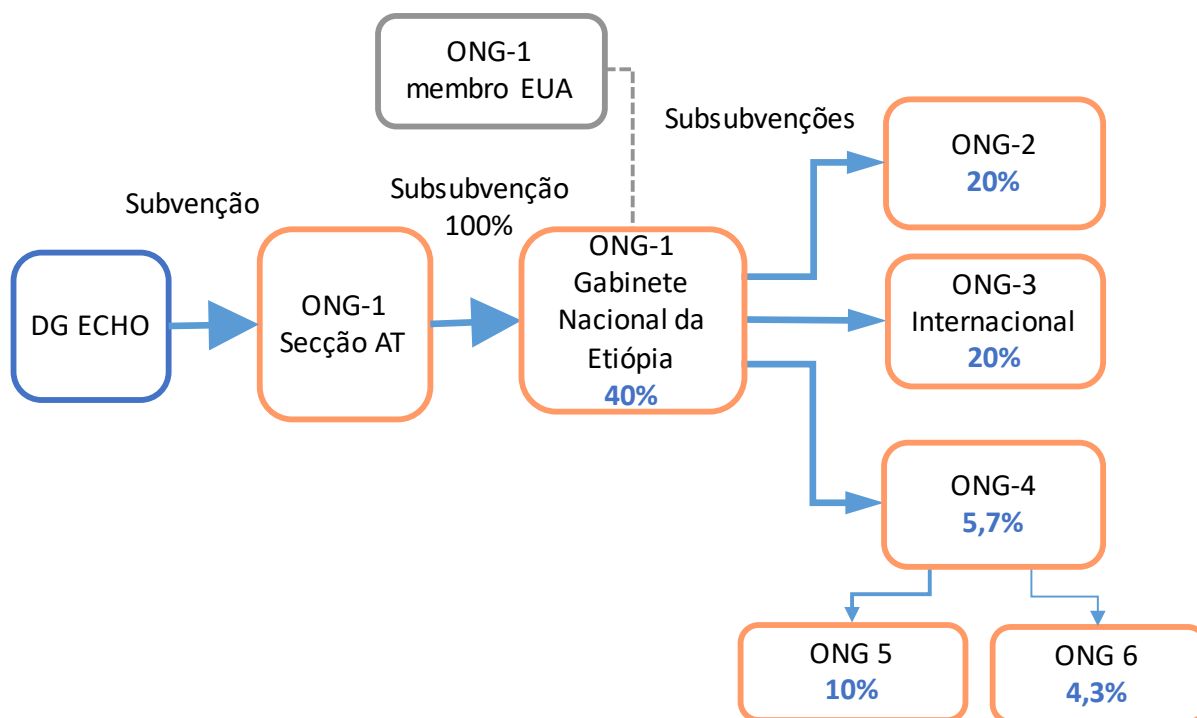
44. Em quatro dos 14 projetos na modalidade de gestão direta examinados²⁵, o Tribunal constatou que as ONG signatárias das convenções de subvenção tinham cedido a execução do projeto a outras entidades da mesma rede sem que essa informação estivesse registada nos sistemas da Comissão (ver ***figura 3***).

²⁴ As subvenções de funcionamento concedidas a ONG ativas nos domínios do ambiente e da ação climática são sempre de beneficiário único.

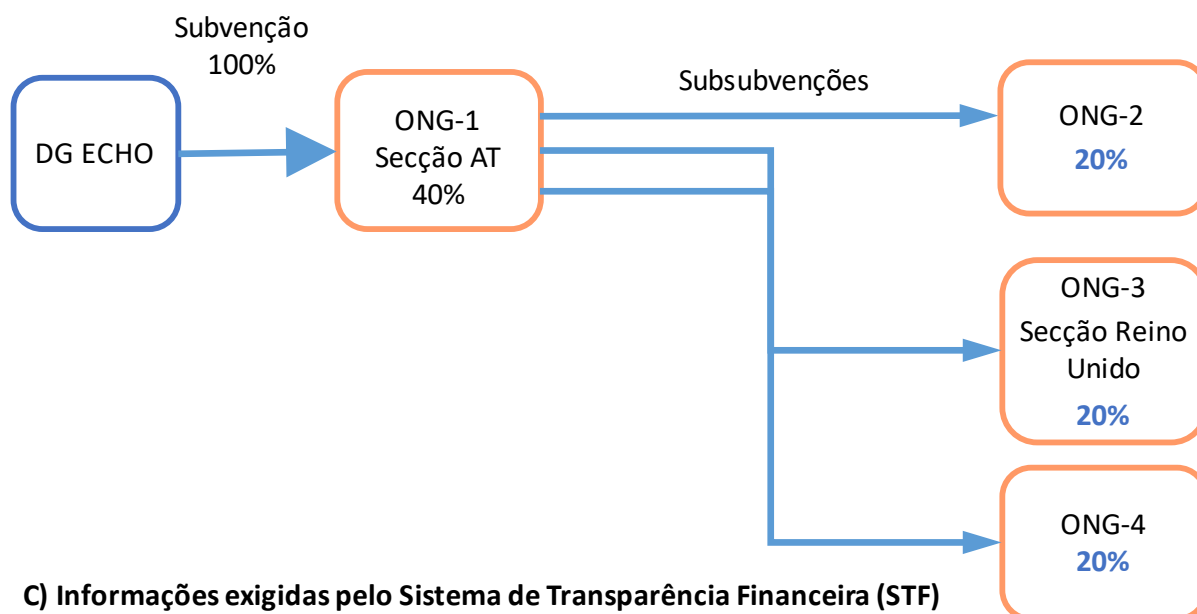
²⁵ Projetos 4, 11, 12 e 13.

Figura 3 – Projeto 12 - Exemplo de um projeto executado com uma rede de ONG internacionais

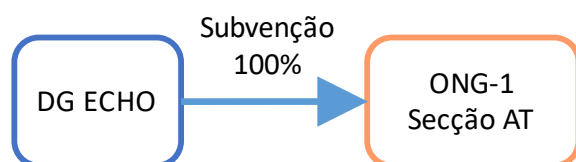
A) Estrutura real de execução



B) Informações no Sistema da DG ECHO



C) Informações exigidas pelo Sistema de Transparência Financeira (STF)



45. O Tribunal detetou igualmente três casos destes 14 projetos²⁶ em que a identificação dos parceiros nos sistemas da Comissão era confusa ou fazia referência a outras entidades jurídicas da mesma rede de ONG internacionais. Por conseguinte, as informações disponíveis sobre as entidades que executavam a ação e as que recebiam financiamento não eram claras.

46. Além disso, em cinco dos seis projetos na modalidade de gestão indireta examinados²⁷, as informações que a Comissão recebeu dos organismos da ONU não permitiram ao Tribunal determinar o financiamento recebido ou as atividades desenvolvidas por cada uma das ONG subsubvencionadas (ver ***anexo III***).

47. Em relação a dois destes cinco projetos, a Comissão solicitou informações complementares e esclarecimentos aos organismos da ONU; no entanto, as respostas que recebeu foram insatisfatórias ou apenas foram enviadas, na sequência de pedidos reiterados, depois de concluídas as atividades do projeto²⁸.

No caso da gestão indireta, a falta de informações disponíveis dificultou a verificação dos custos declarados pela Comissão

48. Nos projetos geridos indiretamente pela Comissão, os contratos incluem normalmente, no orçamento global, uma percentagem destinada a cobrir despesas gerais, fixada em 7%, no máximo. O Tribunal detetou cinco casos²⁹ dos seis examinados em que foram declaradas

²⁶ Projetos 11, 12 e 15.

²⁷ Projetos 8, 9, 10, 18 e 19.

²⁸ Projeto 8. O organismo da ONU forneceu respostas satisfatórias ao terceiro pedido da DG ECHO após a visita no local dos auditores.

²⁹ Projetos 8, 9, 18, 19 e 20.

despesas gerais relativas aos diferentes níveis de execução; primeiro, para a entidade responsável pela execução e, em seguida, para as ONG subsubvencionadas³⁰.

Caixa 6 – Exemplo de imputação excessiva de custos indiretos

No projeto 20, o organismo da ONU cedeu a realização de algumas atividades a duas ONG. Nas convenções assinadas, o orçamento incluía, em ambos os casos, uma taxa fixa de 7% para despesas gerais. Essas despesas gerais voltaram a ser incluídas no montante total dos custos diretos declarado pelo organismo da ONU à Comissão e utilizado como base para o cálculo dos 7% de despesas gerais solicitados, do que resultou a imputação excessiva de despesas gerais em relação aos custos das ações executadas pelas ONG.

49. Devido à falta de informações adequadas sobre os custos declarados pelas ONG beneficiárias de subsubvenções, a Comissão nem sempre conseguia verificar os custos declarados por todas as ONG financiadas, o que dificultou a detecção de potenciais casos de imputação excessiva.

As informações sobre os fundos da UE executados por ONG são publicadas em vários sistemas, mas as informações divulgadas são limitadas

50. O Tribunal avaliou se a Comissão divulgou informações exaustivas e oportunas sobre os fundos contratados com ONG para os domínios de intervenção auditados. No domínio da ação externa, o Tribunal examinou se a Comissão cumpriu as normas internacionais em matéria de transparência da ajuda ao publicar as informações sobre os fundos da UE executados por ONG. Examinou se a Comissão verificou a adequação da divulgação por terceiros das ONG subsubvencionadas que utilizam fundos da UE e, em relação aos projetos que auditou, verificou a coerência dos dados publicados em diferentes portais da transparência.

³⁰ O Tribunal já alertou para o risco da dupla imputação de custos indiretos em projetos em gestão indireta executados através de ONG terceiras no seu relatório Especial nº 4/2018, "Assistência da UE a Mianmar/Birmânia". Ver igualmente o ponto 48 do Relatório Especial nº 11/2017, "Fundo fiduciário Bêkou da UE para a República Centro-Africana: um início auspicioso, apesar de algumas insuficiências".

As informações sobre os contratos com ONG são publicadas no Sistema de Transparência Financeira, mas de forma incompleta

51. Todos os anos, a Comissão publica dados sobre os beneficiários de financiamento da UE na modalidade de gestão direta em todos os domínios de intervenção no seu Sistema de Transparência Financeira (STF)³¹ (ver **caixa 7**). Ao publicar informações *ex post* sobre os beneficiários de fundos da UE no STF, a Comissão cumpre os requisitos do Regulamento Financeiro³².

Caixa 7 – Informações disponíveis no Sistema de Transparência Financeira da Comissão

A Comissão publicou no STF os seguintes dados:

- Beneficiário(s) dos fundos;
- Finalidade das despesas;
- Localização geográfica do beneficiário;
- Montante e tipo da despesa (apenas autorizações);
- Serviço responsável pela concessão do financiamento;
- Parte do orçamento da UE que disponibiliza o financiamento;
- Ano em que o montante foi registado nas contas da Comissão.

Fonte:

https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/service-standards-and-principles/transparency/funding-recipients_pt

³¹ Sistema de Transparência Financeira: http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm.

³² Artigo 35º do Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral da União e artigo 21º das suas normas de execução: "Publicação de informações sobre os destinatários e de outras informações".

52. Contudo, o STF não fornece informações exaustivas sobre o financiamento das ONG porque:

- não são divulgadas informações sobre os pagamentos efetivos;
- a categoria de beneficiários "ONG" apenas foi introduzida em 2016 e não é utilizada de forma coerente devido à inexistência de critérios para identificar as ONG;
- não são divulgadas as entidades que recebem financiamento através de subsubvenções.

53. Os serviços da Comissão aplicam diferentes abordagens em relação à divulgação do financiamento no STF. Quando celebram contratos com múltiplos beneficiários, a DG RTD, a DG ENV e a DG EAC (através da EACEA) publicam os nomes de todos os beneficiários e incluem uma repartição dos fundos atribuídos. A DG ECHO publica o montante financeiro e o nome da ONG com a qual a Comissão celebrou a convenção de subvenção; não divulga informações sobre quaisquer outros parceiros de execução que assegurem a execução de parte ou da totalidade da ação (ver ***figura 3***). A DG NEAR e a DG DEVCO indicam os nomes das ONG com as quais a Comissão celebrou uma convenção de subvenção e dos correquentes. Contudo, o montante da subvenção é integralmente associado ao parceiro principal, não apresentando uma repartição por beneficiário.

54. O Tribunal detetou que, nos 14 projetos em gestão direta examinados, os montantes publicados no STF correspondiam aos autorizados nas convenções de subvenção. Contudo, em cinco casos³³, alguns dados publicados sobre o tipo de ação, a localização geográfica ou o serviço responsável estavam em falta ou eram incorretos.

³³ Projetos 1, 2, 5, 14 e 15.

Informações adicionais, incluindo sobre os resultados, são divulgadas em diferentes portais da transparência

55. Além do STF, a Comissão publica informações sobre as ações financiadas nos diferentes domínios de intervenção em diversas plataformas. Por exemplo, no domínio da investigação, a Comissão divulga informações sobre o seu financiamento através do CORDIS, um portal e repositório público sobre projetos de investigação financiados pela UE e os respetivos resultados³⁴.

56. No domínio da ação externa, a Comissão divulga informações sobre o financiamento de ONG através de diversos portais sobre a transparência da ajuda: o EU Aid Explorer³⁵, o Sistema Europeu de Informação de Emergência e Resposta a Catástrofes (EDRIS)³⁶ e o Serviço de Monitorização Financeira³⁷. Globalmente, as informações publicadas sobre os projetos auditados eram coerentes com o financiamento efetivamente concedido.

Em geral, as informações sobre a ajuda humanitária e a ajuda ao desenvolvimento são divulgadas em conformidade com normas internacionais em matéria de transparência

57. A Comissão elabora relatórios sobre ajuda humanitária e ajuda ao desenvolvimento para respeitar compromissos internacionais em matéria de transparência da ajuda. Os relatórios são apresentados ao sistema de notificação de países credores da OCDE³⁸, ao estudo sobre os planos de despesas (*Forward Spending Survey*) da OCDE³⁹ e ao Registo da Iniciativa

³⁴ Fonte: <https://cordis.europa.eu/>

³⁵ <https://euaidexplorer.ec.europa.eu/>

³⁶ <https://webgate.ec.europa.eu/hac/>

³⁷ <https://fts.unocha.org/> - gerido pelo Gabinete das Nações Unidas para a Coordenação dos Assuntos Humanitários (UNOCHA).

³⁸ <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=CRS1>

³⁹ <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=FSS>

Internacional para a Transparência da Ajuda (IATI)⁴⁰, em conformidade com normas internacionais comuns.

A Comissão publicou dados sobre a ajuda humanitária e a ajuda ao desenvolvimento em conformidade com a norma comum da IATI, mas alguns dados revelaram insuficiências.

58. A Comissão divulga dados sobre a ajuda humanitária e a ajuda ao desenvolvimento de acordo com um quadro comum de comunicação normalizado desenvolvido no âmbito da IATI⁴¹, uma iniciativa global que visa aumentar a transparência e a eficácia da cooperação para o desenvolvimento.

59. De um modo geral, a Comissão publica dados de acordo com a norma IATI. No entanto, o Tribunal constatou que a comunicação de dados ao abrigo da IATI não inclui dados sobre fundos fiduciários da UE e informações sobre os resultados dos projetos financiados⁴².

60. Em relação aos projetos constantes da amostra, o Tribunal comparou as informações publicadas no portal da IATI, de fácil utilização, com os dados reais. Foram publicadas informações relativas a todos os projetos auditados, mas o Tribunal detetou vários erros nos montantes contratados⁴³, nos pagamentos⁴⁴ e nas datas de encerramento dos projetos⁴⁵ (ver **caixa 8**).

Caixa 8 – Exemplos de erros detetados nos dados publicados no portal digital da IATI

Relativamente ao projeto 11, o montante de pagamentos indicado na IATI (portal digital) estava incorreto. O montante de pagamentos indicado era de 14 000 000 euros, mas o valor real deveria ser

⁴⁰ <https://www.iatiregistry.org/>

⁴¹ A IATI foi lançada em 2008, na sequência do Terceiro Fórum de Alto Nível sobre a Eficácia da Ajuda, que se realizou em Acra.

⁴² A DG DEVCO comunicou um primeiro lote de dados sobre resultados relativos a mais de 700 projetos à IATI em fevereiro de 2018.

⁴³ Projetos 4, 5, 6, 7, 14, 15, 16 e 17.

⁴⁴ Projetos 1, 2, 11, 12 e 13.

⁴⁵ Projetos 7, 14 e 15.

de 11 200 000 euros, uma vez que o último pagamento ainda não tinha sido efetuado (em 2 de março de 2018).

No caso do projeto 15, o montante do contrato publicado no portal digital da IATI era zero, enquanto o montante efetivamente contratado era de 2 000 000 euros e a data de encerramento do projeto estava errada porque não tinha sido atualizada para refletir uma prorrogação de três meses.

Os organismos da ONU publicaram informações inadequadas sobre os contratos adjudicados a ONG

61. A Comissão confia a execução de projetos em gestão indireta a terceiros. Nestes casos, compete à entidade responsável pela execução divulgar as subvenções concedidas com o financiamento da UE⁴⁶.

62. O Tribunal verificou os dados publicados pelos organismos da ONU responsáveis pela execução sobre os seis projetos em gestão indireta constantes da amostra (ver [anexo II](#)). Constatou que, em cinco casos, os organismos da ONU não publicaram⁴⁷ ou publicaram apenas parte⁴⁸ das informações sobre as subvenções concedidas a ONG com fundos da UE (ver [caixa 9](#)). Além disso, a Comissão não verificou se os organismos da ONU tinham cumprido este requisito.

Caixa 9 – Exemplos de organismos da ONU que não publicaram informações sobre fundos da UE concedidos como subsubvenções a ONG

A Comissão confiou a um organismo da ONU a execução do projeto 18 relativo a assistência em dinheiro e à identificação de refugiados na Etiópia. O organismo da ONU em causa confiou a

⁴⁶ De acordo com as condições gerais que regem as convenções assinadas entre a Comissão e as entidades responsáveis pela execução, estas últimas são obrigadas a publicar, nos respetivos sítios Internet ou sistemas, informações pormenorizadas sobre as subvenções financiadas pela UE. As entidades responsáveis pela execução devem divulgar o título do contrato/projeto, a sua natureza e finalidade, o nome e a localidade geográfica do beneficiário da subvenção e o montante contratado. No caso de ações com múltiplos doadores, a publicação deve seguir as regras da entidade responsável pela execução.

⁴⁷ Projetos 9, 18 e 20.

⁴⁸ Projetos 8 e 19.

realização de algumas atividades a uma ONG; contudo, o seu sítio Internet não divulgou quaisquer informações sobre esta subsubvenção.

Na Etiópia, a Comissão confiou a execução do projeto 19, de apoio à reintegração de vítimas de tráfico de seres humanos, a um organismo da ONU. Duas ONG locais executaram algumas das atividades do projeto. No seu sítio Internet, o organismo da ONU publicou apenas informações limitadas sobre os contratos celebrados com estas ONG e não divulgou os montantes contratados.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

63. A auditoria do Tribunal examinou se o financiamento da UE executado por ONG era transparente, o que implicou avaliar se a forma como a Comissão identifica entidades como ONG era fiável e se a seleção das ONG que executam ações financiadas pela UE era transparente. O Tribunal examinou ainda o processo de recolha, verificação e divulgação adequadas de informações sobre as ONG. O Tribunal abrangeu os principais domínios de intervenção em que as ONG executam fundos da UE, concentrando-se, sobretudo, no domínio de financiamento mais vasto, a ação externa.

64. O Tribunal concluiu que a Comissão não foi suficientemente transparente em relação à execução dos fundos da UE pelas ONG.

65. Na maior parte dos casos, a elegibilidade do financiamento da UE não depende do estatuto de ONG. A atribuição do estatuto de ONG no sistema contabilístico da Comissão, baseada na autodeclaração, e os controlos limitados efetuados pela Comissão, fazem com que a classificação de uma entidade como ONG não seja fiável (ver **pontos 18-27**).

66. Não existia um sistema de registo de candidatos a financiamento comum a todos os serviços da Comissão. Além disso, os diferentes sistemas utilizados para registar os candidatos a financiamento, incluindo as ONG, não estavam interligados (ver **ponto 22**).

Recomendação 1 — Melhorar a fiabilidade das informações relativas às ONG

A Comissão deve reforçar o seu desempenho e a transparência da elaboração de relatórios sobre as ONG que executam ações da UE. Para o efeito, a Comissão deve receber informações adequadas e melhorar a fiabilidade das informações constantes do seu sistema contabilístico sobre as ONG que executam fundos da UE:

- a) incluindo, nas suas orientações internas sobre a validação de entidades jurídicas, critérios claros para a identificação das ONG no ABAC;
- b) incluindo, num sistema de registo único, o requisito (ou a opção, no caso de as ONG declararem preocupações em matéria de segurança) de os candidatos a financiamento da UE se declararem como ONG, divulgando os critérios a aplicar para que a organização possa ser considerada como tal.

Prazo: final de 2020.

67. No domínio da ação externa, o Tribunal constatou que, de um modo geral, a seleção de projetos executados por ONG por parte da Comissão é transparente. Não obstante, verificaram-se insuficiências em alguns casos (ver **pontos 28-33**).

68. O Tribunal observou que os diferentes serviços da Comissão não aplicaram os procedimentos de subsubvenções da mesma forma. A DG ECHO faz uma interpretação das regras do apoio financeiro a terceiros mais abrangente do que as outras DG, permitindo vários níveis de execução, sem qualquer limitação dos montantes subsubvencionados (ver **pontos 35 e 37**).

69. Os procedimentos de seleção de ONG dos organismos da ONU auditados nem sempre foram transparentes (ver **pontos 38 e 39**).

Recomendação 2 – Verificar a aplicação das regras de concessão de subsubvenções

No caso de a execução de uma ação em gestão direta exigir a concessão de subsubvenções, a Comissão deve:

- a) aplicar uma interpretação coerente das regras do Regulamento Financeiro pertinentes entre os diferentes serviços, tendo em conta as especificidades setoriais; nomeadamente, no caso de a execução de uma ação necessitar de apoio financeiro de um terceiro, as condições desse apoio devem ser definidas na convenção de subvenção, em conformidade com o Regulamento Financeiro de 2018.

Nos casos em que organismos da ONU selecionam beneficiários na modalidade de gestão indireta, a Comissão deve:

- b) verificar se os organismos da ONU aplicaram corretamente as suas regras e procedimentos na seleção dos parceiros de execução.

Prazo: a partir de meados de 2019.

70. A Comissão nem sempre recolheu e verificou de forma adequada as informações sobre as ONG. Em especial, estes sistemas nem sempre permitiram o registo dos fundos recebidos por todos os beneficiários de contratos (ver **pontos 41-42**).

71. No domínio da ação externa, a Comissão não dispunha de informações exaustivas sobre o financiamento recebido e as atividades desenvolvidas por todos os responsáveis pela execução. Este era o caso, sobretudo, em relação a redes de ONG internacionais e a projetos em gestão indireta. Além disso, no caso da gestão indireta, a falta de informações disponíveis dificultou a verificação dos custos declarados pela Comissão (ver **pontos 43-49**).

Recomendação 3 – Melhorar as informações sobre os fundos executados por ONG

A Comissão deve melhorar as informações recolhidas sobre as ONG financiadas:

- a) permitindo que os vários sistemas de gestão de subvenções registem o financiamento recebido por todos os beneficiários contratados pela UE, e não apenas o beneficiário principal, para que seja possível utilizar essas informações para efeitos de análise e tratamento;

No domínio da ação externa, a Comissão deve melhorar a rastreabilidade dos fundos:

- b) no caso das ações executadas por redes de ONG internacionais, mediante a identificação nos seus sistemas das entidades que efetivamente executam as ações financiadas;
- c) no caso dos projetos em gestão indireta por organismos da ONU, verificando se são fornecidas informações suficientes sobre os custos indiretos declarados para as ONG financiadas para permitir a avaliação dos custos declarados por todos os responsáveis pela execução.

Prazo: meados de 2021.

72. As informações sobre os fundos da UE executados por ONG são publicadas em diversos sistemas, mas as informações divulgadas são limitadas, exceto no domínio da ação externa (ver **pontos 51-56**).

73. De um modo geral, a Comissão divulgou dados sobre a ajuda humanitária e a ajuda ao desenvolvimento de acordo com normas internacionais em matéria de transparência, mas alguns dados revelaram insuficiências (ver **pontos 58-60**).

74. Em cinco casos, os organismos da ONU responsáveis pela execução não publicaram ou publicaram apenas parcialmente os contratos adjudicados a ONG e a Comissão não verificou se os organismos da ONU tinham cumprido este requisito (ver **ponto 62**).

Recomendação 4 – Normalizar e melhorar a exatidão das informações publicadas

A Comissão deve:

- a) adotar uma abordagem uniforme em todos os serviços em relação à publicação no Sistema de Transparência Financeira, certificando-se de que são divulgados todos os beneficiários contratados pela UE, bem como o montante do financiamento concedido.

Prazo: meados de 2021.

No domínio da ação externa, a Comissão deve:

- b) continuar a reforçar o cumprimento das normas internacionais em matéria de transparência da ajuda mediante a comunicação dos resultados dos projetos financiados e de dados sobre os fundos fiduciários da UE;
- c) verificar o cumprimento da obrigação de divulgar de forma adequada os contratos adjudicados com financiamento da UE por parte dos organismos da ONU.

Prazo: meados de 2021.

O presente relatório foi adotado pela Câmara V, presidida por Lazaros S. LAZAROU, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 5 de dezembro de 2018.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

Projetos em gestão direta auditados

	DG	Nº	Referência do contrato	Designação do contrato	Contratante	Montante (euros)	Datas de execução
Líbano	DG ECHO	1	ECHO/SYR/BUD/2016/91034	Prestação de assistência em dinheiro com múltiplas finalidades para dar resposta às necessidades de refugiados sírios vulneráveis no Líbano	ONG internacional	31 050 000	1.6.2016-31.5.2017
		2	ECHO/SYR/BUD/2014/91020	Intervenção de emergência a favor das pessoas mais vulneráveis afetadas pela crise síria (fase 4)	ONG internacional	5 500 000	1.7.2014-31.3.2015
		3	ECHO/SYR/BUD/2016/91024	Assistência de proteção de emergência a refugiados afetados por conflitos e deslocamentos e às populações de acolhimento nas províncias do Norte e de Beka'a, Líbano	ONG internacional	1 500 000	1.4.2016-30.4.2017
	DG NEAR	4	2015/364-146	Reforço do abastecimento seguro de água e da gestão de resíduos para a população vulnerável afetada pela crise síria no Sul do Líbano	ONG internacional	2 110 823	17.9.2015-16.9.2017
		5	2013/282-595	Lançamento de uma abordagem global de apoio e capacitação de migrantes ao longo de todo o ciclo de migração e de refugiados no Líbano	ONG internacional	1 914 506	31.7.2013-30.7.2016
		6	2014/350-232	A independência do sistema judiciário no Líbano: uma prioridade social	ONG local	1 000 000	16.10.2014-15.5.2018
		7	2015/371-135	Erguer a voz das OSC libanesas em defesa de um desenvolvimento inclusivo e sustentável nos domínios da agricultura e do ambiente no Norte do Líbano	ONG internacional	470 949	1.2.2016-28.2.2018
Etiópia	DG ECHO	11	ECHO/-HF/EDF/2015/01001	Mecanismo de Resposta de Emergência IV na Etiópia	ONG internacional	14 000 000	1.1.2016-30.6.2017
		12	ECHO/-HF/EDF/2015/01025	Lançar a Resposta de Emergência junto do Governo da Etiópia (SERGE)	ONG internacional	5 000 000	26.5.2016-25.3.2017
		13	ECHO/-HF/EDF/2015/01017	Resposta de emergência multissetorial para comunidades vulneráveis de cinco <i>woredas</i> da região de Afar, Etiópia	ONG internacional	1 500 000	1.3.2016-31.8.2017
	DG DEVCO	14	2014/343-843	Conservação das funções da biodiversidade e dos ecossistemas e melhoria do bem-estar das comunidades das terras altas e das terras baixas da região de Bale Eco	ONG internacional	5 000 000	9.7.2014-8.4.2018
		15	2014/340-882	Reforçar a capacidade de resistência e de recuperação da população vulnerável da zona de Wag Himra, região de Amhara, Etiópia	ONG internacional	2 000 000	17.4.2014-16.7.2017
		16	2016/376-321	Gestão de recursos naturais pastoris e agropastoris e iniciativas para a subsistência (PANRMLI)	ONG local	197 865	1.7.2016-31.10.2018
		17	2014/341-464	Projeto de melhoramento da saúde reprodutora das comunidades pastoris da região de Afar	ONG local	180 000	12.4.2014-11.4.2016

Projetos em gestão indireta auditados

	DG	Nº	Referência do contrato	Designação do contrato	Contratante	Montante (euros)	Datas de execução	ONG subsubencionada
Líbano	DG ECHO	8	ECHO/SYR/BUD/2016/91010	Prestar proteção e assistência humanitária a refugiados que vivem no Líbano	Organismo da ONU	30 000 000	1.4.2016-31.3.2017	Uma ONG internacional e uma local
	DG NEAR	9	2015/367-663	Apoio a crianças em idade escolar afetadas pela crise síria, com vista a terem acesso a oportunidades de aprendizagem, bem como para assegurar cuidados de saúde e reduzir as vulnerabilidades de crianças, mulheres e cuidadores no Líbano	Organismo da ONU	37 920 556	1.9.2015-31.8.2017	Uma ONG internacional e uma local
		10	2015/371-621	Melhorar o acesso a serviços de saúde mental e de doenças não transmissíveis ao nível dos cuidados primários de saúde para refugiados sírios vulneráveis e para comunidades libanesas no Líbano	Organismo da ONU	2 308 000	1.1.2016-31.3.2017	ONG local
Etiópia	DG ECHO	18	ECHO/-HF/BUD/2015/91054	Assistência em dinheiro para refugiados somalis, eritreus, sul-sudaneses e sudaneses e identificação biométrica de refugiados	Organismo da ONU	5 000 000	1.4.2015-31.3.2016	ONG internacional
	DG DEVCO	19	2015/358-720	Apoio à reintegração de refugiados na Etiópia	Organismo da ONU	5 000 000	1.1.2015-31.12.2018	Duas ONG locais
		20	2014/346-779	Reforçar a capacidade de resistência pastoril mediante a melhoria da prestação dos serviços de saúde animal em zonas de pastoreio da Etiópia	Organismo da ONU	9 277 294	26.7.2014-25.11.2018	Duas ONG internacionais

ANEXO III**Avaliação dos projetos individuais – Síntese**

Nº do projeto	Processo de seleção de projetos de ONG pela Comissão		Processo de seleção de projetos de ONG por terceiros		Informações sobre o financiamento da UE		Utilização das informações			Publicação		
	Transparência do processo de seleção	Avaliação da capacidade dos parceiros das ONG	Transparência do processo de seleção	Avaliação da capacidade das ONG parceiras	Os sistemas da Comissão mostram a repartição de tarefas nas atividades das ONG	Os sistemas da Comissão mostram o financiamento que cada ONG recebeu	As informações permitem avaliar a razoabilidade dos custos	As informações podem ser utilizadas para identificar e corrigir problemas de execução	As informações podem ser utilizadas para efeitos de coordenação	Sistema de Transparência Financeira	IATI	Outros portais / Publicação de entidades responsáveis pela execução
1	Parcialmente	Sim	n/a	n/a	Parcialmente	Sim	Sim	Parcialmente	Sim	Parcialmente	Parcialmente	Sim
2	Parcialmente	Não	n/a	n/a	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
3	Parcialmente	Sim	n/a	n/a	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim
4	Sim	Sim	n/a	n/a	Parcialmente	Parcialmente	Sim	Sim	Sim	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
5	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Parcialmente	Sim	Sim	Sim	Parcialmente	Parcialmente	Não
6	Sim	Sim	n/a	n/a	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
7	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
8	n/a	n/a	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	n/a	n/a	Parcialmente
9	n/a	n/a	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	n/a	n/a	Não
10	n/a	n/a	Sim	Sim	Parcialmente	Parcialmente	Não	Sim	Parcialmente	n/a	n/a	Sim
11	Parcialmente	Sim	Sim	Sim	Parcialmente	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Parcialmente	Sim
12	Parcialmente	Sim	Sim	Sim	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Sim	Sim	Sim	Parcialmente	Parcialmente
13	Parcialmente	Sim	n/a	n/a	Não	Sim	Sim	Sim	Sim	Sim	Parcialmente	Sim
14	Sim	Sim	n/a	n/a	Sim	Sim	Parcialmente	Sim	Sim	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
15	Sim	Sim	n/a	n/a	Parcialmente	Sim	Sim	Sim	Sim	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
16	Sim	Parcialmente	n/a	n/a	Sim	Não	Sim	Sim	Sim	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
17	Sim	Parcialmente	n/a	n/a	Sim	Não	Sim	Sim	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente	Parcialmente
18	n/a	n/a	Não	Sim	Parcialmente	Não	Não	Sim	Parcialmente	n/a	n/a	Não
19	n/a	n/a	Sim	Sim	Parcialmente	Não	Não	Sim	Parcialmente	n/a	n/a	Parcialmente
20	n/a	n/a	Não	Sim	Sim	Parcialmente	Não	Sim	Parcialmente	n/a	n/a	Não

REPLIES OF THE COMMISSION TO THE SPECIAL REPORT OF THE EUROPEAN COURT OF AUDITORS

“TRANSPARENCY OF EU FUNDS IMPLEMENTED BY NGOS: MORE EFFORT NEEDED”

EXECUTIVE SUMMARY

III. The Commission considers that its funding is sufficiently transparent and that NGOs should not be singled out as a particular category of beneficiaries.

In the treatment of applications, provided the applicants comply with the eligibility criteria, the focus of the Commission is on the project description and whether it matches the programme objectives and how it could contribute to their achievements. As recording the NGO status is not a legal requirement and as NGOs do not have a legal definition, the accounting system does not record funds specifically channelled to the NGO sector.

IV. The recording of the NGO status of beneficiaries in the Commission accounting system is not mandatory, given the absence of legal grounds for treating NGOs differently to other beneficiaries and in the absence of a common NGO definition. In addition, no financial transparency requirement specifically mentions that reporting on NGO funding is required.

Therefore the Commission considers that the classification done in its accounting system cannot be considered as unreliable.

V. The Commission departments use the flexibility included in the Financial Regulation to deliver aid in various ways.

When providing aid through financial support to third parties, specific operational contexts, such as humanitarian aid, are now acknowledged in the new Financial Regulation, which includes under Article 204 (last sentence) that "this threshold may be exceeded where achieving the objectives of the actions would otherwise be impossible or overly difficult".

In addition, the Financial Regulation does not define the number of implementation layers.

VI. The information collected on EU funds implemented by NGOs cannot be uniform. The type of information required will depend on the context within which the EU funds are implemented.

The Commission would like to point out that it actively monitors the implementation of projects and conducts the necessary financial checks. In accordance with the relevant legal framework the Commission may:

- Request the beneficiaries to make available all financial information concerning a project;
- Conduct checks, including on-the-spot checks, related to the to EU-funded operations.

IX. The Commission accepts all recommendations except for the first one for the reasons set out in the replies.

INTRODUCTION

1. The Commission acknowledges the growing interest in transparency of financing of NGOs.

2. The Commission notes that the pursuit of transparency should be contextualised in the following way:

- no common EU definition of NGOs is given or proposed by the legislator and the absence of such a definition should frame the expectations concerning the information available to the Commission on NGOs;

- any attempt at defining an NGO is to be balanced against the need to protect the operating space of NGOs.

Box 1 – What is an NGO?

See reply of the Commission to paragraph 2.

Also, the Commission would like to stress that the criteria of the 1997 Commission communication have not been replicated in the Commission basic acts.

Specifically, the Commission would like to point out that in the policy area of development aid, the term "CSO" is more frequently used than NGO. The COM(2012) 492¹ defines CSOs of which NGOs are a subset.

6. Article 35 of the Financial Regulation does not make an explicit reference to NGOs.

Furthermore, in the context of humanitarian assistance, it may not be appropriate to disclose all the information gathered in conflict zones since this might endanger the parties involved. In the context of development aid, it is important to emphasize that the Commission enjoys discretion in deciding to disclose information on recipients of Union funds in sensitive policy areas (see CIR Art 4 (5): “when providing the Union’s financial assistance (...) the Commission shall, where appropriate, take all necessary measures in order to ensure the visibility of the Union’s financial support. Those shall include measures imposing visibility requirements on recipients of Union funds, except in duly justified cases.”).

OBSERVATIONS

18. As recording the NGOs status is not a legal requirement and as the NGOs do not have a legal definition, the accounting system is not designed to record funds specifically channelled to the NGO sector. Hence, the Commission does not consider that the identification of NGOs is unreliable.

19. In view of the absence of a definition and the absence of NGO-specific requirements in the Financial Regulation, there are no grounds based on which the Commission would need to develop a strategy specifically targeting NGOs.

20. See the Commission reply to paragraph 19.

23. Applicants will need to register once in the SEDIA system, but updates of their registration will be needed when information is not valid anymore.

24. Thorough checks are being performed to ensure compliance with eligibility criteria, which include not-for-profit status, and registration details – including the validation of the legal form.

Concerning LIFE operating grants, the statutes and registration documents of all applicants are systematically checked².

¹ COM(2012) 492 final of 12.9.2012, “The roots of democracy and sustainable development: Europe’s engagement with Civil Society in external relations” classifies as CSOs, among others, NGOs, community-based organisations, faith-based organisations, foundations, research institutions, cooperatives, professional and business associations.

² Nota bene: eligible applicants under LIFE do not have to be registered as NGOs. They have to fulfil all eligibility criteria in order to be able to participate to the LIFE action programme for operating grants to support European environmental and climate NGOs.

In the case of humanitarian aid, an NGO can only enter into a specific contractual relationship to implement an Action after having signed a Framework Partnership Agreement (FPA). The Commission thoroughly verifies the NGO status before signing the FPA and sending the information to ABAC.

26. The eligibility criteria are checked for all participants in calls for proposals selected to receive funding before the grant agreements are signed. This is a principle embedded in the Financial Regulation.

Many universities and research institutes are charities, independent of Government, not-for-profit and acting for the public good. These elements would, in some Member States, indicate that they are NGOs. The Commission considers that the information that it possesses is reliable, and that its reliability is not affected by the non-validation of NGO status. Absence of information about NGOs is due to the fact that there is no EU-wide definition of an NGO.

27. The NGO flag could only be made mandatory in ABAC if agreement was reached on a common definition of what constitutes an NGO and if a legal basis for singling out NGOs would be introduced.

It is only obligatory to complete the legal entity type for every registration in ABAC. For project 16, the legal form type recorded is as *Non-Profit Organisation* in ABAC.

PADOR registration system is local and does not automatically feed the information in the legal entity record.

29. Selection procedures depend on implementation modalities (i.e. grants, service contract, etc.) which are chosen depending on the objectives of the programme, not based on the beneficiaries/potential implementing partners.

Whether NGOs can receive funding under the same conditions depends on the guidelines/tender specifications, and is also determined based on the objectives of the programme.

32. The Financial Regulation does not impose a systematic verification of all supporting documents.

A general obligation to submit supporting documents would create a heavy administrative burden (both for the applicants and the Commission) and might substantially delay award procedures.

The information provided must be truthful and can be verified if a doubt arises. In case of untruthful information, the applicant may be eliminated from the process.

33. In accordance with the principle of proportionality, all declarations by the potential beneficiaries are not systematically checked by the Contracting Authority. Indeed, an applicant can be rejected - or the contract be terminated - in case of false declarations.

36. The Commission would like to point out that DG ECHO used the flexibility provided for in the Financial Regulation.

When providing aid through financial support to third parties, specific operational contexts, such as humanitarian aid are now acknowledged in the new Financial Regulation, which includes under Article 204(last sentence) that "this threshold may be exceeded where achieving the objectives of the actions would otherwise be impossible or overly difficult".

For DG ECHO, this approach is justified by imperative operational considerations related to the need of the EU Humanitarian Aid programme to be implemented swiftly by the most capable operator under the prevailing circumstances; this calls for ample flexibility throughout the humanitarian aid implementation chain.

In addition, the Financial Regulation does not define the number of implementation layers.

37. The Commission refers to its reply to paragraph 36.

39. The Commission would like to highlight that under indirect management, an implementing partner can make use of its own rules for awarding grants, when these rules have been positively assessed. If the systems and procedures of the entity change, the entity must inform the Commission.

Whereas subject to pillar assessments, organisations may use their own procedures, the FAFA does not set out in detail all procedures for the selection of NGOs. It is important to make a distinction between concepts such as delegate, subdelegatee, implementing partner, sub-grantee and beneficiary of financial support to third parties and the roles of these entities.

Furthermore, the Commission stresses that a positive pillar assessment is granted as a pre-condition for indirect management. It is not given for a specific agreement.

Box 4 – Example of a selection process carried out by a third party which did not comply with its own internal selection rules

In the selection of implementing partners, the capacity of regional government partners in remote and difficult region was considered.

Entities may first ensure support from regional authorities to a project, then the funds are secured and a contract signed, and only thereafter the entity signs the Memorandum of Understanding with the regional government partner. This could explain the sequence in the ECA's observation.

Box 5 – Information collected in the different Commission's systems

In the case of DG ECHO, action grants are single beneficiary grants awarded to entities which have concluded a Framework Partnership Agreement with ECHO. Thus, in its internal system, DG ECHO's funding is correctly allocated to the legal entity with which the Commission established a legal commitment under the terms of the Financial Regulation.

Whereas implementing partners are not always known at the request stage, as this information may not yet be available to the Partners, the system does already provide for this information to be updated throughout the implementation, and definitely before the final report. Partners are required contractually to ensure, at final report stage, the adequacy of figures (implementing partners and their share) under direct management.

The general ledger sent by the DG ECHO partners at final report stage provides full details of all the expenditures incurred during the implementation of the action. In addition to this, allowing partners to provide the general ledger in accordance with their own financial reporting is a contribution to the call to simplification made by the European Institutions at the time of the preparation of the 2014 FPA.

Fifth indent: The Commission would like to highlight that current PRAG templates require reporting on results, not on funding per beneficiary.

42. The Commission collects the information that it needs to discharge its obligation to ensure sound financial management. It avoids collecting information that is unnecessary for this purpose so as to limit the administrative burden on participants.

43. With regard to networks of international NGOs, the different Commission services may, in accordance with their respective basic acts and operational priorities, work with members of networks under a variety of arrangements, as foreseen under the Financial Regulation.

Entities forming part of a network could constitute recipients of financial support to third parties. The information collected on EU funds implemented by NGOs cannot be uniform. The type of information required will depend on the context within which the EU funds are implemented.

44. The Commission fully respects its reporting requirements, since the only contractual relationship is the one established with its FPA Partner. This is the only relationship that FTS requires reporting on. See also replies of the Commission to Box 5.

Networks of international NGOs have been transparent by providing information to the Commission on their working arrangements. The objective for these networks of international NGOs is to obtain efficiency gains by concentrating expertise and know-how in a unique set-up in the field and be in a position to react swiftly to a crisis.

The Commission intends to provide further clarity as from 2019.

45. The Commission enters into a contractual relationship with its FPA Partner, the only legal entity under the terms of the Financial Regulation. In addition, the General Conditions of the FPA stipulate that DG ECHO-NGO relationship is based on a partnership with full responsibility of the partners for all activities implemented by its implementing partners. Partners are hence required contractually to ensure, at final report stage, the adequacy of figures (implementing partners and their share) under direct management.

In addition, signing an FPA with EU-based NGOs, provides a guarantee for easier enforcement of any grant agreements concluded. This ensures that the financial interests of the EU are adequately protected.

46. For indirect management, the UN bodies are not under a legal obligation to record NGO financing and therefore information on their sub-granting specifically to NGOs cannot be made available in the Commission systems either.

There is no requirement in the Financial Regulation (nor any reporting requirement by the budgetary authority) to record the funding received by the third-party NGO under indirect management, even more in the context of the absence of an NGO definition.

Box 6 – Example of overcharging indirect costs

This is part of the way grants are constructed: grants are made of direct and indirect costs. The indirect costs are calculated as a percentage of direct costs. It is understandable that both the implementing entity and the EU recipients of funds both have overheads in their implementation of the EU budget.

For project 20, an external verification mission has generated corrective measures that include recoveries.

49. In indirect management, an *ex ante* pillar assessment provides assurance that the Commission can rely on the systems, rules and procedures of the entrusted entity, as they are deemed equivalent to the ones used by the Commission. These systems, rules and procedures guarantee the protection of the financial interests of the Union. Therefore, under this management mode, the Commission is not required to be in a position to systematically check costs declared by sub-grantee NGOs.

The Commission actively monitors the implementation of projects and may, where deemed necessary, conduct the necessary financial checks. In accordance with the Annex to the FAFA concluded with the UN, the Commission may:

- Request the UN to make available all financial information concerning a project;
- Conduct checks, including on-the-spot checks, related to the EU-funded operations.

50. There is a warning system (through ABAC) regarding economic operators excluded or subject to financial penalty (EDES).

52.

First indent: This is not required by the Financial Regulation. For most of the projects, the payments are spread over several years (and an annual publication like the FTS would not give a clear picture of actual payments).

Second indent: The NGO “flag” is a non-mandatory field stored in the legal entity record. However, it is consistently only used if the organisation is NFPO, private and declared it, and reported accordingly in the FTS.

Third indent: The identity of entities receiving funding through sub-granting is not publicised but they can be identified in the reporting of the entity which provided the sub-granting, unless such disclosure would represent a serious risk in respect of integrity and confidentiality or an actual threat (e.g. human rights activists).

53. DEVCO templates for grant contract and budget do not foresee a breakdown per implementing partner as the lead applicant retains full responsibility and accountability for the management of all funds pooled for a given action (EU contribution and other contributions). However, budgetary breakdowns between partners are in some cases reflected in the budgets and sometimes detailed per budget heading or activities in the description of the proposal. Financial allocations may also be detailed in the Memorandum of Understanding signed by the implementing partners.

DG ECHO considers that it fully conforms to the requirements of FTS, as well as to those of the FPA and the Financial Regulation. Under the FTS there is no obligation to report beyond the FPA partner.

54. Controls and corrective actions are intended for projects 14 and 15. The FTS is indeed not designed to follow up geographical locations as this would not be cost efficient.

59. The Commission is committed to strengthen a results-based culture and aims to enhance its capacity to communicate the impact of EU assistance to the citizens. Information on results of our intervention is available to the public as part of our commitments towards the International Aid Transparency Initiative (IATI), which apply to all external action instruments.

The Commission started to publish IATI data on EU Trust Funds in October 2017 and data on results as of November 2017. Results are also included in the “Annual Report on the implementation of the European Union’s instruments for financing external actions”.

60. The contracted amounts of the audited projects do not appear because DGs DEVCO and NEAR publish at two hierarchy levels where commitments are published at the level of financing decisions and disbursements are published at the level of contracts.

At the time of the audit, DG ECHO did not publish real payment transactions but estimated payments. Since then, this has been changed and real payments are now published.

Box 8 – Examples of errors found in data published in the IATI d-portal

For project 15, corrective action has already taken place through a technical rider to modify the contracted amount.

62. The Commission would like to highlight that the obligations related to transparency imposed on the entities entrusted with the implementation of the Union budget under indirect management are outlined in the agreements concluded with these entities for each action implemented.

Under the templates applicable at the time of the audit the relevant rules differ, depending on whether the Union is the only donor or whether other donors contribute to the project as well:

- where the Union is the only donor, the UN body is required to publish information relating to its contractors and grant beneficiaries on an annual basis. Moreover, for every completed project, the

financial report has to include the exact link to the webpage where information on contractors and grant beneficiaries is available.

- for multi-donor actions, the publication of information on contractors and grant recipients must follow the rules of the International Organisation.

The obligation of publication is one of the elements that can be checked by the Commission in its monitoring of projects.

In indirect management, an additional verification of the publication by the Commission would not be justified.

Box 9 – Examples of UN bodies not publishing information on EU funds sub-granted to NGOs

The Commission refers to its reply to paragraph 62.

CONCLUSIONS AND RECOMMENDATIONS

64. The Commission considers that its funding is sufficiently transparent and that NGOs should not be singled out as a particular category of beneficiaries.

In the treatment of applications, provided the applicants comply with the eligibility criteria, the focus of the Commission is on the project description and whether it matches the programme objectives and how it could contribute to their achievements. As recording the NGO status is not a legal requirement and as NGOs do not have a legal definition, the accounting system does not record funds specifically channelled to the NGO sector.

65. The recording of the NGO status of beneficiaries in the Commission accounting system is not mandatory, given the absence of legal grounds for treating NGOs differently to other beneficiaries and in the absence of a common NGO definition. In addition, no financial transparency requirement specifically mentions that reporting on NGO funding is required.

Therefore the Commission considers that the classification done in its accounting system cannot be considered as unreliable.

Recommendation 1 – Improve the reliability of information on NGOs

The Commission does not accept this recommendation.

The Commission wishes to be fully transparent on beneficiaries of EU funds, within the limitations set by the current regulatory framework. However, while the term “NGO” is widely used, it has no generally accepted definition either at the international level³, or at EU level. This is the reason why the Commission has, on its own initiative, developed a system whereby organisations declare themselves as NGOs, under the pre-requisite that the legal entity concerned is flagged as both a private and not-for-profit organisation. Although it may result in different groups of recipients than what stems from concepts applied at national level, the Commission prefers to follow this prudent approach, which is based on objective and verifiable criteria. The Commission considers that any further criteria would require an EU level harmonisation of the concept of NGO which should be agreed by the legislator. A cross-country analysis of the legal framework of NGOs in six European

³ International organisations use different definitions. For instance, the United Nations (UN) describes an NGO as any “not-for-profit, voluntary citizens’ group that is organized at a local, national or international level” (<https://outreach.un.org/ngorelations/content/about-us-0>).

and non-European jurisdictions indicates diverse understandings and designations of “NGO” between countries, and this suggests that harmonisation of the concept may be problematic.⁴

68. The Commission departments use the flexibility included in the Financial Regulation to deliver aid in various ways.

The rules outlined under the previous FR (Article 137) concerning the provision of financial support to third parties allowed for exceptions (e.g. the possibility to exceed the amount of EUR 60 000 in cases where the financial support is the primary aim of the action). Therefore, their application in a specific context, such as the one of humanitarian aid, could result in differing practices between the services, which do not however imply an incorrect application of the rules and procedures.

When providing aid through financial support to third parties, specific operational contexts, such as humanitarian aid, are now acknowledged in the new Financial Regulation, which includes under Article 204(last sentence) that "this threshold may be exceeded where achieving the objectives of the actions would otherwise be impossible or overly difficult".

In addition, the Financial Regulation does not define the number of implementation layers.

Recommendation 2 – Check the application of rules for sub-granting

The Commission accepts this recommendation.

(a) The Commission accepts this recommendation.

The Commission considers that the changes introduced in the new Financial Regulation will ensure the consistent application of rules regarding sub-granting.

(b) The Commission accepts this recommendation.

The Commission actively monitors the implementation of projects and may conduct the necessary checks on the selection of UN implementing partners in accordance with the relevant legal framework.

Furthermore, under indirect management, *ex ante* pillar assessments provide assurance to the Commission that it can rely on the systems, rules and procedures of the entrusted entity (including rules and procedures on providing financing to third parties, e.g. through sub-granting and procurement)(see Article 154 of the new Financial Regulation), as they are deemed equivalent to the ones used by the Commission. If assessed positively, these systems, rules and procedures guarantee the protection of the financial interests of the Union.

71. The Commission refers to its answers in paragraphs 43 and 44.

The Commission would like to point out that it actively monitors the implementation of projects and conducts the necessary financial checks. In accordance with the relevant legal framework the Commission may:

- Request the beneficiaries to make available all financial information concerning a project;
- Conduct checks, including on-the-spot checks, related to the EU-funded operations.

Recommendation 3 – Improve information on funds implemented by NGOs

The Commission accepts this recommendation

⁴ European Parliament, Directorate-General for internal policies, Policy Department D: budgetary affairs, study « Democratic Accountability and Budgetary Control of Non-Governmental Organisations funded by the EU Budget », 17 November 2016

(a) The Commission accepts this recommendation.

The different grant management systems reflect the specificities of set up for the different policies, including the modalities of contracting.

For external relations, this will depend on the features of OPSYS. In certain policy areas (e.g. research), this is already done.

(b) The Commission accepts this recommendation.

For external relations, this will depend on the features of OPSYS. In certain policy areas (e.g. research), this is already done.

(c) The Commission accepts this recommendation

The Commission actively monitors the implementation of projects and may, where deemed necessary, conduct the necessary checks in accordance with the relevant delegation/contribution/financing agreement and the Financial and Administrative Framework Agreement (FAFA) concluded with the UN.

In accordance with these agreements, the execution of the delegation/contribution/financing agreement and the obligations contained therein, including on costs, may be subject to scrutiny of the Commission, or any of its authorised representatives.

Furthermore, in indirect management, an *ex ante* pillar assessment provides assurance that the Commission can rely on the systems, rules and procedures of the entrusted entity, as they are deemed equivalent to the ones used by the Commission. These systems, rules and procedures guarantee the protection of the financial interests of the Union.

Recommendation 4 – Standardise and improve accuracy of information published

The Commission accepts the recommendation

(a) The Commission accepts this recommendation.

(b) The Commission accepts this recommendation.

(c) The Commission accepts this recommendation.

The Commission actively monitors the implementation of projects and may conduct the necessary checks on the fulfillment of UN bodies of the disclosure obligations, in accordance with the relevant legal framework.

Etapa	Data
Adoção do PGA / Início da auditoria	9.1.2018
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	15.10.2018
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	5.12.2018
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	EN: 11.12.2018

PDF ISBN 978-92-847-1667-8 1977-5822 doi:10.2865/05614 QJ-AB-18-034-PT-N

HTML ISBN 978-92-847-1637-1 1977-5822 doi:10.2865/667465 QJ-AB-18-034-PT-Q

As organizações não governamentais (ONG) são intervenientes importantes na execução do orçamento da UE. No período de 2014-2017, a Comissão autorizou um montante estimado de 11,3 mil milhões de euros para execução por ONG em muitos domínios de intervenção da UE diferentes. A auditoria do Tribunal examinou a transparência dos fundos da União executados por ONG, com especial incidência na ação externa, que é, de todos os domínios de intervenção, o mais vasto em que as ONG executam fundos da UE. O Tribunal constatou que a forma como a Comissão identifica entidades como ONG nos seus sistemas não é fiável e considerou que, de um modo geral, a seleção pela Comissão de projetos executados por ONG foi transparente. No entanto, os procedimentos de seleção de ONG por parte de alguns dos organismos da ONU auditados não foram transparentes e a Comissão nem sempre recolhe e verifica informações completas sobre todas as ONG apoiadas. As informações sobre os fundos da UE executados por ONG são publicadas em vários sistemas, mas as informações divulgadas são limitadas. O Tribunal conclui que a Comissão não foi suficientemente transparente em relação à execução dos fundos da UE pelas ONG e que são necessários mais esforços para a melhorar. Além disso, o Tribunal formula várias recomendações destinadas a melhorar a transparência dos fundos da UE executados por ONG.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações

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

Tel. +352 4398-1

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

©União Europeia, 2018.

A autorização para utilizar ou reproduzir fotografias ou qualquer outro material em relação ao qual a União Europeia não tenha direitos de autor deve ser diretamente solicitada aos titulares dos direitos de autor.