

RELATÓRIO

sobre as contas anuais da Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia relativas ao exercício de 2011, acompanhado das respostas da Agência

(2012/C 388/34)

INTRODUÇÃO

1. A Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros (a seguir designada por "Agência"), sediada em Varsóvia, foi criada pelo Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho ⁽¹⁾. É sua função coordenar as atividades dos Estados-Membros no âmbito da gestão das fronteiras externas (apoio à cooperação operacional, assistência operacional e técnica e análise de risco) ⁽²⁾.

INFORMAÇÕES EM APOIO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

2. O método de auditoria adotado pelo Tribunal inclui procedimentos de auditoria analíticos, testes diretos das operações e uma avaliação dos controlos-chave dos sistemas de supervisão e de controlo da Agência, completados por provas resultantes dos trabalhos de outros auditores (quando pertinentes) e por um exame das tomadas de posição da gestão.

DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

3. Em conformidade com o disposto no artigo 287.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, o Tribunal auditou as contas anuais ⁽³⁾ da Agência, que são constituídas pelas "demonstrações financeiras" ⁽⁴⁾ e pelos "mapas sobre a execução do orçamento" ⁽⁵⁾ relativos ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2011, bem como a legalidade e regularidade das operações subjacentes a essas contas.

Responsabilidade da gestão

4. Na sua qualidade de gestor orçamental, o Diretor executa as receitas e despesas do orçamento nos termos da regulamentação financeira da Agência, sob a sua própria responsabilidade e nos limites das dotações atribuídas ⁽⁶⁾.

Compete ao Diretor instituir ⁽⁷⁾ a estrutura organizativa e os sistemas e procedimentos de gestão e de controlo internos, relevantes para a elaboração de contas definitivas ⁽⁸⁾ isentas de distorções materiais devidas a fraudes ou erros, e garantir que as operações subjacentes são legais e regulares.

Responsabilidade do auditor

5. Compete ao Tribunal, com base na sua auditoria, fornecer ao Parlamento Europeu e ao Conselho ⁽⁹⁾ uma declaração sobre a fiabilidade das contas anuais da Agência, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes.

6. O Tribunal efetuou a sua auditoria em conformidade com as normas internacionais de auditoria e os códigos deontológicos da IFAC e as Normas Internacionais das Instituições Superiores de Controlo da Intosai. Estas normas exigem que o Tribunal planeie e execute a auditoria de modo a obter uma garantia razoável de que as contas anuais da Agência estão isentas de distorções materiais e de que as operações subjacentes são legais e regulares.

7. Uma auditoria implica a execução de procedimentos visando obter provas de auditoria relativas aos montantes e às informações das contas, bem como à legalidade e regularidade das operações subjacentes. A escolha dos procedimentos baseia-se no juízo profissional do auditor, incluindo uma avaliação dos riscos de as contas conterem distorções materiais e de não conformidade significativa das operações subjacentes com os requisitos do quadro jurídico da União Europeia, devido a fraudes ou erros. Ao avaliar esses riscos, o auditor examina os controlos internos aplicáveis à elaboração e adequada apresentação das contas, bem como os sistemas de supervisão e de controlo utilizados para garantir a legalidade e regularidade das operações subjacentes, a fim de conceber procedimentos de auditoria adequados às circunstâncias. Uma auditoria inclui ainda apreciar se as políticas contabilísticas utilizadas são adequadas e se as estimativas contabilísticas efetuadas são razoáveis, bem como avaliar a apresentação das contas no seu conjunto.

⁽¹⁾ JO L 349 de 25.11.2004, p. 1.

⁽²⁾ O anexo indica sucintamente as competências e atividades da Agência, sendo apresentado a título informativo.

⁽³⁾ Estas contas são acompanhadas de um relatório sobre a gestão orçamental e financeira durante o exercício, que fornece mais informações sobre a gestão e a execução orçamentais.

⁽⁴⁾ As demonstrações financeiras são constituídas por: balanço e conta dos resultados económicos, mapa dos fluxos de tesouraria, demonstração de variações do ativo líquido, bem como por uma síntese das políticas contabilísticas significativas e outras notas explicativas.

⁽⁵⁾ Os mapas sobre a execução do orçamento incluem a conta de resultados da execução orçamental e o seu anexo.

⁽⁶⁾ Artigo 33.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2343/2002 da Comissão (JO L 357 de 31.12.2002, p. 72).

⁽⁷⁾ Artigo 38.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2343/2002.

⁽⁸⁾ As regras relativas à prestação de contas e à contabilidade das Agências são estabelecidas nos Capítulos 1 e 2 do Título VII do Regulamento (CE, Euratom) n.º 2343/2002, com a última redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE, Euratom) n.º 652/2008 (JO L 181 de 10.7.2008, p. 23), sendo assim integradas no regulamento financeiro da Agência.

⁽⁹⁾ N.º 2 do artigo 185.º do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho (JO L 248 de 16.9.2002, p. 1).

8. O Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para constituírem uma base das opiniões a seguir apresentadas.

Opinião sobre a fiabilidade das contas

9. Na opinião do Tribunal, as contas anuais da Agência⁽¹⁰⁾ refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira em 31 de dezembro de 2011, bem como os resultados das suas operações e fluxos de tesouraria relativos ao exercício encerrado nessa data, em conformidade com as disposições do seu regulamento financeiro e com as regras contabilísticas adotadas pelo contabilista da Comissão⁽¹¹⁾.

Opinião sobre a legalidade e a regularidade das operações subjacentes às contas

10. Na opinião do Tribunal, as operações subjacentes às contas anuais da Agência relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2011 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

11. As observações que se seguem não colocam em questão as opiniões do Tribunal.

OBSERVAÇÕES SOBRE A GESTÃO ORÇAMENTAL E FINANCEIRA

12. Em 2011, o orçamento da Agência elevou-se a 118,2 milhões de euros, dos quais 38,7 milhões de euros (33 %) transitaram para 2012. As transições do Título III (despesas

operacionais) elevaram-se a 36 milhões de euros (41 %). Como no exercício anterior, o nível de transições é excessivo e não respeita o princípio orçamental da anualidade.

13. Do montante total transitado, 5,1 milhões de euros eram relativos a autorizações globais. No entanto, o regulamento financeiro da Agência não prevê disposições claras para uma transição desse tipo⁽¹²⁾.

OBSERVAÇÕES SOBRE OS CONTROLOS-CHAVE DOS SISTEMAS DE SUPERVISÃO E DE CONTROLO DA AGÊNCIA

14. Em 2011, a Agência financiou subvenções para operações conjuntas num montante de 74 milhões de euros. Para verificar as despesas declaradas pelos beneficiários (Estados-Membros e países associados a Schengen), a Agência realiza controlos de verosimilhança, mas normalmente não exige documentos justificativos que permitiriam atenuar o risco de admissão de despesas não elegíveis.

15. Como no exercício anterior, o sistema contabilístico da Agência ainda não foi validado pelo contabilista.

16. Detetaram-se insuficiências no controlo interno relativamente à gestão dos ativos fixos. Não existem procedimentos relativos à alienação de ativos fixos e o inventário físico está incompleto.

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Louis GALEA, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 5 de setembro de 2012.

Pelo Tribunal de Contas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

⁽¹⁰⁾ As contas anuais definitivas foram elaboradas em 20 de junho de 2012 e recebidas pelo Tribunal em 11 de julho de 2012. As contas anuais definitivas, consolidadas com as da Comissão, serão publicadas no *Jornal Oficial da União Europeia* até 15 de novembro do ano seguinte ao exercício encerrado. Estão disponíveis nos sítios Internet <http://eca.europa.eu> ou <http://www.frontex.europa.eu/>.

⁽¹¹⁾ As regras contabilísticas adotadas pelo contabilista da Comissão inspiram-se nas Normas Internacionais de Contabilidade do Setor Público (IPSAS) emitidas pela Federação Internacional de Contabilistas ou, nos casos em que não existam, nas Normas Internacionais de Contabilidade (IAS)/Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS) emitidas pelo Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade.

⁽¹²⁾ O regulamento financeiro da Agência estipula, no n.º 2 do seu artigo 62.º, que "As autorizações orçamentais globais devem cobrir o custo total dos compromissos jurídicos individuais correspondentes, assumidos até 31 de dezembro do ano n+1". Contudo, tanto o Regulamento Financeiro da UE como o da Agência não são claros quanto à utilização de autorizações orçamentais globais para as dotações não diferenciadas. A Agência utilizou autorizações globais para justificar uma transição automática de dotações não diferenciadas.

ANEXO

Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros (Varsóvia)

Competências e atividades

<p>Domínios de competência da União segundo o Tratado</p> <p><i>(Artigo 74.º e n.º 2, alíneas b) e d), do artigo 77.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia)</i></p>	<p>Artigo 74.º: "O Conselho adota medidas destinadas a assegurar a cooperação administrativa entre os serviços competentes dos Estados-Membros nos domínios abrangidos pelo presente título, bem como entre esses serviços e a Comissão."</p> <p>N.º 2 do artigo 77.º: "[...] o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam as medidas relativas:</p> <p>[...] b) aos controlos a que são submetidas as pessoas que transpõem as fronteiras externas; [...]</p> <p>[...] d) a qualquer medida necessária à introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas [...]"</p>
<p>Competências da Agência</p> <p><i>[Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, com a redação que lhe foi dada pelo Regulamento (UE) n.º 1168/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho]</i></p> <p><i>(A última alteração entrou em vigor em 12 de dezembro de 2011. O conteúdo do quadro reflete a situação após esta última alteração.)</i></p>	<p>Objetivos</p> <p>A Agência foi criada tendo em vista melhorar a gestão integrada das fronteiras externas dos Estados-Membros da UE.</p> <p>Principais atribuições</p> <p>a) coordenar a cooperação operacional entre os Estados-Membros no âmbito da gestão das fronteiras externas;</p> <p>b) apoiar os Estados-Membros na formação dos guardas de fronteiras nacionais, e inclusive na definição de normas de formação comuns;</p> <p>c) efetuar as análises de risco, incluindo a avaliação da capacidade dos Estados-Membros para enfrentar ameaças e pressões nas fronteiras externas;</p> <p>d) participar no desenvolvimento das pesquisas relevantes em matéria de controlo e vigilância das fronteiras externas;</p> <p>e) assistir os Estados-Membros confrontados com circunstâncias que exijam uma assistência operacional e técnica reforçada nas fronteiras externas, particularmente os Estados-Membros sujeitos a pressões específicas e desproporcionadas;</p> <p>f) prestar aos Estados-Membros o apoio necessário, incluindo, a pedido, a coordenação ou a organização de operações conjuntas de regresso;</p> <p>g) criar Equipas Europeias de Guardas de Fronteira a destacar durante operações conjuntas, projetos-piloto e intervenções rápidas;</p> <p>h) criar e gerir sistemas de informação para intercâmbio de informações, incluindo a rede de informação e de coordenação IConet;</p> <p>i) prestar a assistência necessária à criação e gestão de um sistema europeu de vigilância das fronteiras (EUROSUR).</p>
<p>Governança</p>	<p>Conselho de Administração</p> <p><i>Composição:</i></p> <p>Um representante por Estado-Membro, dois representantes da Comissão e um representante de cada país associado a Schengen (Islândia, Noruega, Suíça e Liechtenstein).</p> <p><i>Atribuições:</i></p> <p>a) nomeia o diretor executivo;</p> <p>b) aprova o relatório geral da Agência;</p>

	<p>c) adota o programa de trabalho da Agência;</p> <p>d) estabelece os procedimentos para a tomada de decisões em relação às funções operacionais da Agência;</p> <p>e) exerce as funções relacionadas com o orçamento da Agência;</p> <p>f) exerce a sua competência disciplinar sobre o diretor executivo (adjunto);</p> <p>g) redige o seu regulamento interno;</p> <p>h) estabelece a estrutura organizativa da Agência e adota a política desta em matéria de pessoal;</p> <p>i) adota o plano plurianual da Agência.</p> <p>Diretor Executivo</p> <p>Nomeado pelo Conselho de Administração sob proposta da Comissão.</p> <p>Auditoria externa</p> <p>Tribunal de Contas Europeu.</p> <p>Autoridade de quitação</p> <p>Parlamento Europeu sob recomendação do Conselho.</p>
<p>Meios colocados à disposição da Agência em 2011 (2010)</p>	<p>Orçamento definitivo</p> <p>118,2 (93,2) milhões de euros</p> <p>Subvenção da União: 111 (89,1) milhões de euros</p> <p>Efetivos em 31 de dezembro de 2011</p> <p><i>Lugares previstos no quadro do pessoal:</i></p> <p>Lugares de Agentes temporários previstos: 143 (143) – lugares de agentes temporários ocupados: 141 (139)</p> <p><i>Outros lugares:</i></p> <p>Lugares de agentes contratuais previstos: 88 (79) – lugares de agentes contratuais ocupados 85 (79)</p> <p>Lugares de peritos nacionais destacados previstos: 83 (76) – lugares de peritos nacionais destacados ocupados: 78 (76)</p> <p>Total dos efetivos: 314 (298) – dos quais ocupados: 304 (294)</p> <p>Desempenhando funções: operacionais: 214 (203) – administrativas: 90 (91)</p>
<p>Atividades e serviços fornecidos em 2011 (2010)</p>	<p>A unidade de análise de risco elaborou 20 (14) apreciações estratégicas, 4 (4) relatórios trimestrais, 469 (294) produtos analíticos para apoiar as operações conjuntas (incluindo sessões de informação semanais e novos tipos de relatórios destinados a melhorar a incidência operacional e a resposta), 112 (64) relatórios de outros tipos, incluindo sessões de informação destinadas aos responsáveis da Agência, à Comissão e a outros. Publicou 6 relatórios estratégicos destinados ao grande público através do sítio Internet da Agência. Finalizou em 2011 a atualização exaustiva do modelo de análise comum e integrada de risco (CIRAM v 2.0). Organizou 4 (4) reuniões regulares da rede de análise dos riscos da Agência, 2 reuniões de análise tática de riscos e 5 (2) reuniões de peritos regionais.</p> <p>A Unidade de operações conjuntas organizou 19 (17) operações conjuntas, 14 (9) projetos-piloto e 15 (4) conferências. Além disso, durante 42 (40) operações conjuntas de regresso, coordenadas pela Agência, foram repatriadas 2 059 (2 038) pessoas. A operação da equipa de intervenção rápida nas fronteiras (RABIT), lançada em novembro de 2010, foi finalizada em março de 2011. A intensidade operacional global aumentou, tendo sido acumulado um total de 7 754 (6 471) dias operacionais em todas as operações conjuntas; o número de dias-pessoa operacionais acumulado aumentou para 105 038 (54 976).</p>

O **Frontex Situation Centre (FSC)** publicou 1 900 (500) relatórios de avaliação da situação, relatórios "flash", alertas de documentos falsificados e 11 (14) relatórios de avaliação das missões destinados aos utilizadores internos e externos. Foram enviados boletins de informação diários a 400 (350) contatos. O *Frontex Situation Centre*, que constitui um ponto de contacto único para intercâmbio de informações com clientes externos, geriu cerca de 24 000 (20 000) elementos de correspondência e criou o *Frontex-One-Stop-Shop*, um portal de informações em linha, a que têm acesso 35 (30) países e 2 600 (900) utilizadores.

Além de ter participado ativamente no programa EUROSUR, desenvolveu e/ou executou (total e/ou parcialmente) 4 projetos de automatização dos processos.

No âmbito de 20 (18) projetos, a **Unidade de formação** organizou 223 (176) atividades com a participação de 3 490 (4 015) pessoas (peritos em formação, estagiários, etc.). Os participantes investiram um total de 12 947 (11 000) dias-pessoa nas atividades de formação.

A **unidade de recursos comuns** executou 6 (9) projetos com o fim de melhorar a eficácia das operações da Agência. Esta unidade coordenou igualmente o destacamento durante a operação RABIT ao longo de todo o período de 61 dias. Coordenou o destacamento de 576 oficiais, bem como o de 67 peças de equipamento técnico.

A **unidade de investigação e de desenvolvimento** continuou a desenvolver, em colaboração estreita com outras unidades da Agência, o programa EUROSUR, que é muito importante para a Agência. A unidade de investigação e de desenvolvimento organizou e realizou 34 (32) reuniões, incluindo conferências, *workshops* e eventos bilaterais realizados com Estados-Membros. Os efetivos desta unidade participaram em aproximadamente 130 (110) *workshops* internos e externos, conferências e reuniões de trabalho. Esta unidade produziu 19 (10) relatórios nacionais, 15 relatórios de reuniões, 11 relatórios de avaliação de propostas de projetos de investigação em matéria de segurança no âmbito do 7º PQ e financiou três estudos universitários.

Parceria e cooperação com os países terceiros: durante 2011, foram celebrados dois protocolos de colaboração com a polícia nacional de Cabo Verde e com o centro regional da iniciativa regional em matéria de migrações, asilo e refugiados (MARRI), aumentando o número total de protocolos para 16 (14). Com base nos protocolos existentes, aumentou a cooperação específica sobre questões operacionais e técnicas relativas à segurança/gestão das fronteiras entre a Agência e os parceiros dos países terceiros, com vista a trabalhar no sentido de obter parcerias sustentáveis.

Cooperação com organismos da União Europeia e organizações internacionais: no final de 2011, foi assinado um protocolo de colaboração com o Centro para o Controlo Democrático das Forças Armadas (DCAF), aumentando o número total destes protocolos para 11 (10). Todos os protocolos de colaboração foram executados através de várias atividades da Agência. A organização do Dia de luta contra o tráfico de seres humanos, em Varsóvia, em conjunto com outras agências nos domínios da Justiça e Assuntos Internos (JAI) e com a Comissão, constituiu um acontecimento muito importante neste domínio.

RESPOSTAS DA AGÊNCIA

12. O aumento das atividades operacionais ligadas aos desenvolvimentos na área do Mediterrâneo foi acompanhado de uma retificação orçamental no valor de 31,8 milhões de euros. Os fundos adicionais chegaram, em grande parte, apenas no final de outubro de 2011, o que resultou num montante significativo de dotações transitadas.

A elevada taxa de transições é, em parte, uma consequência do processo orçamental em vigor, que não se coaduna com reações face a desenvolvimentos excecionais. A Frontex informa igualmente que o nível de utilização das dotações transitadas de 2010 se situou nos 81 %.

13. A Agência considera que o Regulamento Financeiro da Frontex carece de clareza, o que dá azo a diferentes interpretações. A Agência cessará a transição de autorizações globais.

14. Desde janeiro de 2012, a Frontex solicita documentos justificativos para a maioria dos custos incorridos nas operações conjuntas de regresso. Para outras subvenções emitidas para operações conjuntas, é solicitada documentação justificativa em caso de discrepâncias detetadas nas demonstrações financeiras definitivas.

A Frontex desenvolve atualmente uma política em matéria de controlos *ex-ante* que será finalizada e implementada a partir de 30 de setembro de 2012.

15. O contabilista iniciou a validação do sistema contabilístico no primeiro trimestre de 2012, a qual será finalizada até setembro de 2012.

16. As descrições do processo referente à gestão dos ativos estão atualmente em processo de aprovação; até ao final do terceiro trimestre de 2012, deverão ser adotadas uma política de gestão de ativos (abrangendo igualmente a alienação) e orientações sobre ativos desenvolvidos a nível interno. Uma auditoria ao registo de ativos e a elaboração de inventários serão concluídas até agosto de 2012, tencionando a direção implementar medidas para corrigir as potenciais deficiências identificadas.
