

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 2015 acompanhado da resposta da Agência

(2016/C 449/39)

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. O *quadro* apresenta dados fundamentais sobre a Agência ⁽²⁾.

Quadro

Dados fundamentais sobre a Agência

	2014	2015
Orçamento (em milhões de euros)	86,7	143,3
Total dos efetivos em 31 de dezembro ⁽¹⁾	311	309

⁽¹⁾ O pessoal inclui funcionários, agentes temporários e contratuais, bem como peritos nacionais destacados.

Fonte: dados fornecidos pela Agência.

INFORMAÇÕES EM APOIO DA DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

3. 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 e por um exame das tomadas de posição da gestão.

DECLARAÇÃO DE FIABILIDADE

4. Em conformidade com o disposto no artigo 287.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), o Tribunal auditou:

- a) as contas anuais da Agência, que são constituídas pelas demonstrações financeiras ⁽³⁾ e pelos relatórios de execução orçamental ⁽⁴⁾ relativos ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2015;
- b) a legalidade e regularidade das operações subjacentes a essas contas.

Responsabilidade da gestão

5. A gestão é responsável pela elaboração e adequada apresentação das contas anuais da Agência e pela legalidade e regularidade das operações subjacentes ⁽⁵⁾:

⁽¹⁾ JO L 349 de 25.11.2004, p. 1.

⁽²⁾ Podem encontrar-se mais informações sobre as competências e atividades da Agência no seu sítio Internet: www.frontex.europa.eu

⁽³⁾ As demonstrações financeiras incluem o balanço e a demonstração de resultados financeiros, a demonstração dos fluxos de caixa, a demonstração da variação da situação líquida, bem como uma síntese das políticas contabilísticas significativas e outras notas explicativas.

⁽⁴⁾ Os relatórios de execução orçamental incluem a conta de resultados da execução orçamental e o seu anexo.

⁽⁵⁾ Artigos 39.º e 50.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 1271/2013 da Comissão (JO L 328 de 7.12.2013, p. 42).

- a) a responsabilidade da gestão relativa às contas anuais da Agência consiste em conceber, executar e manter um sistema de controlo interno relevante para a elaboração e adequada apresentação de demonstrações financeiras isentas de distorções materiais, devidas a fraudes ou erros, selecionar e aplicar políticas contabilísticas adequadas, com base nas regras contabilísticas adotadas pelo contabilista da Comissão⁽⁶⁾ e elaborar estimativas contabilísticas razoáveis conforme as circunstâncias. O diretor-executivo aprova as contas anuais da Agência após o seu contabilista as ter elaborado com base em todas as informações disponíveis e redigido uma nota, que acompanha as contas, na qual declara, entre outros aspetos, ter obtido uma garantia razoável de que essas contas dão uma imagem verdadeira e fiel da situação financeira da Agência em todos os aspetos materialmente relevantes;
- b) a responsabilidade da gestão relativa à legalidade e regularidade das operações subjacentes e à conformidade com o princípio da boa gestão financeira consiste em conceber, executar e manter um sistema de controlo interno eficaz e eficiente, incluindo uma supervisão e medidas adequadas para prevenir irregularidades e fraudes e, se necessário, processos judiciais para recuperar fundos pagos ou utilizados indevidamente.

Responsabilidade do auditor

6. Compete ao Tribunal, com base na sua auditoria, fornecer ao Parlamento Europeu e ao Conselho⁽⁷⁾ uma declaração sobre a fiabilidade das contas anuais, bem como sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes. O Tribunal efetua 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. A 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 depende do juízo profissional do auditor, que se baseia numa 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, devidas a fraudes ou erros. Ao avaliar estes 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 e concebe procedimentos de auditoria adequados às circunstâncias. A auditoria implica ainda apreciar se as políticas contabilísticas são adequadas e as estimativas contabilísticas razoáveis, bem como avaliar a apresentação das contas no seu conjunto. Na elaboração do presente relatório e declaração de fiabilidade, o Tribunal teve em consideração o trabalho de auditoria realizado pelo auditor externo independente sobre as contas da Agência, como estipulado no n.º 4 do artigo 208.º do Regulamento Financeiro da UE⁽⁸⁾.

8. O Tribunal considera que as provas de auditoria obtidas são suficientes e adequadas para constituírem uma base da sua declaração de fiabilidade.

Elementos em que se baseia a opinião com reservas sobre a fiabilidade das contas

9. A Agência subestimou em 1 723 336 euros o custo incorrido em 2015 mas ainda não faturado com serviços pré-financiados relativos a vigilância marítima. Esta subestimação afetou os encargos acrescidos e resultou numa distorção material no balanço e na demonstração de resultados financeiros da Agência.

Opinião com reservas sobre a fiabilidade das contas

10. Na opinião do Tribunal, com exceção dos efeitos da questão descrita no ponto relativo aos elementos em que se baseia a opinião com reservas, as contas anuais da Agência refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a sua situação financeira em 31 de dezembro de 2015, bem como os resultados das suas operações e fluxos de caixa 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.

⁽⁶⁾ 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, quando pertinente, nas Normas Internacionais de Contabilidade (IAS)/Normas Internacionais de Relato Financeiro (IFRS) emitidas pelo Conselho das Normas Internacionais de Contabilidade.

⁽⁷⁾ Artigo 107.º do Regulamento Delegado (UE) n.º 1271/2013.

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

Opinião sobre a legalidade e regularidade das operações subjacentes às contas

11. Na opinião do Tribunal, as operações subjacentes às contas anuais relativas ao exercício encerrado em 31 de dezembro de 2015 são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares.

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

OBSERVAÇÕES SOBRE A LEGALIDADE E REGULARIDADE DAS OPERAÇÕES

13. A auditoria *ex post* à Islândia efetuada pela Agência em outubro de 2015 detetou pagamentos irregulares, num valor total de 1,4 milhões de euros, relativos à depreciação de um navio que participou em sete operações conjuntas entre 2011 e 2015. A guarda costeira islandesa reclamou o reembolso pela depreciação do navio, apesar de este ter excedido a vida útil prevista nas orientações da Agência. Apesar de ter o direito de recuperar os pagamentos irregulares efetuados nos últimos cinco anos, a Agência afirmou recuperar apenas os pagamentos realizados desde janeiro de 2015, num montante de 0,6 milhões de euros.

14. Foi constituído o Fundo para a Segurança Interna (FSI) para o período 2014-20. É composto por dois instrumentos, o FSI — Fronteiras e Vistos e o FSI — Polícia, em que, respetivamente, 2,8 mil milhões de euros e mil milhões de euros estão disponíveis para ações de financiamento. A Comissão, através do FSI — Fronteiras e Vistos, reembolsa as aquisições dos Estados-Membros, como veículos ou navios, bem como custos de funcionamento como consumo de combustível ou a manutenção. A Agência também reembolsa esses custos aos participantes em operações conjuntas, pelo que existe um risco de duplo financiamento⁽⁹⁾ que não é tido em consideração.

OBSERVAÇÕES SOBRE A GESTÃO ORÇAMENTAL

15. O nível de transição de dotações autorizadas foi elevado, tendo ascendido a 3,2 milhões de euros ou 38 % (em 2014: 4,5 milhões de euros ou 36 %) no que se refere ao título II (despesas administrativas) e a 40,2 milhões de euros ou 35 % (2014: 28,4 milhões de euros ou 44 %) no que se refere ao título III (despesas operacionais). Relativamente ao título II, o elevado nível de transições deve-se principalmente à prorrogação para além do final do ano dos contratos na área da informática, enquanto no título III se deve à natureza plurianual das operações da Agência.

OUTRAS OBSERVAÇÕES

16. Os Estados que participem em operações transfronteiriças declaram os custos incorridos com base nas folhas de pedido de pagamento, que são compostas por «despesas fixas» (depreciação e manutenção), «despesas variáveis» (sobretudo combustível) e «despesas de deslocações» (sobretudo indemnizações e outras despesas com a tripulação). Os custos declarados são baseados em valores reais e seguem as normas nacionais, o que resulta em abordagens divergentes dos estados participantes, criando-se, assim, um sistema particularmente oneroso para todas as partes envolvidas. O Tribunal no seu Relatório Especial 12/2016 recomendou que as agências deveriam usar opções de custos simplificados sempre que fossem adequadas para evitar essas ineficiências⁽¹⁰⁾.

SEGUIMENTO DADO ÀS OBSERVAÇÕES DOS EXERCÍCIOS ANTERIORES

17. O *anexo* apresenta uma síntese das medidas corretivas tomadas em resposta às observações do Tribunal relativas aos exercícios anteriores.

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Baudilio TOMÉ MUGURUZA, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 4 de outubro de 2016.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE

Presidente

⁽⁹⁾ O Tribunal referiu este risco no ponto 39 e na recomendação n.º 4 do seu Relatório Especial n.º 15/2014 «O Fundo para as Fronteiras Externas reforçou a solidariedade financeira mas é necessário melhorar a medição dos resultados e aumentar o seu valor acrescentado europeu».

⁽¹⁰⁾ Recomendação 1 do Relatório Especial 12/2016 do Tribunal «Utilização das subvenções pelas agências: nem sempre é adequada ou comprovadamente eficaz».

ANEXO

Seguimento dado às observações dos exercícios anteriores

Ano	Observação do Tribunal	Fase da medida corretiva (Concluída/Em curso/Pendente/N/A)
2012	Os procedimentos de recrutamento examinados evidenciaram lacunas significativas no que se refere à transparência e à igualdade de tratamento dos candidatos: as questões colocadas nos testes escritos e nas entrevistas foram definidas após o exame das candidaturas pelo comité de seleção; não se definiram as classificações mínimas para admissão às provas escritas e entrevistas e para inclusão na lista de candidatos aprovados; o júri do concurso não documentou todas as suas reuniões e decisões.	Em curso
2013	No final do exercício, a reconciliação das declarações dos fornecedores foi consideravelmente difícil. É necessário controlar mais regularmente os saldos dos fornecedores e analisar as diferenças mais atempadamente.	Em curso
2013	A Agência tornou-se operacional em 2005 e tem, até à data, trabalhado com base na correspondência e intercâmbio com o Estado-Membro anfitrião. Todavia, não foi assinado um acordo de sede global entre a Agência e o Estado-Membro. Esse acordo promoveria a transparência relativamente às condições em que a Agência e o seu pessoal trabalham.	Em curso
2014	Observaram-se melhorias consideráveis nas verificações <i>ex ante</i> e <i>ex post</i> das despesas declaradas pelos países cooperantes ao abrigo de convenções de subvenção. No entanto, a documentação facultada pelos países cooperantes para comprovar essas despesas nem sempre é suficiente. Além disso, não foram solicitados certificados de auditoria, embora as normas de execução do Regulamento Financeiro da UE o recomendem para subvenções acima de limiares específicos ⁽¹⁾ . Os certificados de auditoria reforçariam a garantia razoável sobre a legalidade e a regularidade das operações relativas a subvenções.	Em curso
2014	O nível de transição de dotações autorizadas foi elevado, tendo ascendido a 4,5 milhões de euros ou 36 % (em 2013: 2,4 milhões de euros ou 27 %) no que se refere ao título II (dotações administrativas) e a 28,4 milhões de euros ou 44 % (2013: 29,2 milhões de euros ou 47 %) no que se refere ao título III (despesas operacionais). Quanto ao título II, a principal razão reside em aquisições efetuadas no final do ano e relacionadas com a mudança para o novo edifício da Agência em dezembro de 2014. No título III, o elevado volume de transições resulta principalmente do caráter plurianual das atividades da Agência e da aprovação, em outubro de 2014, de um orçamento suplementar de 4,2 milhões de euros.	N/A
2014	O elevado número, em constante aumento, de convenções de subvenção e a amplitude das despesas conexas a verificar e reembolsar pela Agência levantam a questão de se poderem utilizar mecanismos de financiamento alternativos mais eficientes e com uma melhor relação custo-eficácia.	Pendente ⁽²⁾

Ano	Observação do Tribunal	Fase da medida corretiva (Concluída/Em curso/Pendente/N/A)
2014	É necessário ajustar o cálculo das contribuições dos países associados a Schengen (Suíça, Liechtenstein, Islândia e Noruega) para melhor refletir as disposições jurídicas aplicáveis ⁽³⁾ . Por exemplo, o cálculo deverá basear-se na subvenção anual definitiva recebida da Comissão, e não na subvenção orçamentada.	Em curso
2014	As contribuições para o orçamento da Agência provenientes do Reino Unido e da Irlanda (que não pertencem ao espaço Schengen) permaneceram estáveis durante muitos anos apesar do leque consideravelmente alargado de atividades em que estão envolvidos. Por conseguinte, há muito que deveria ter sido realizada uma revisão das suas contribuições.	Concluída

⁽¹⁾ Regulamento Delegado (UE) n° 1268/2012 da Comissão (JO L 362, 31.12.2012, p. 1).

⁽²⁾ O n° 4 do artigo 3° do Regulamento (CE) n° 2007/2004 do Conselho (JO L 349 25.11.2004, p. 1) limita o cofinanciamento das operações conjuntas da Agência a subvenções.

⁽³⁾ Acordo entre a Comunidade Europeia, por um lado, e a Confederação Suíça e o Principado do Liechtenstein, por outro, sobre as modalidades de participação destes Estados na Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (JO L 243 de 16.9.2010, p. 4); Acordo entre a Comunidade Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega sobre as modalidades de participação destes estados na Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia — Declaração conjunta (JO L 188 de 20.7.2007, p. 19).

RESPOSTA DA AGÊNCIA

9. A Agência continuará a melhorar o seu procedimento de cálculo dos custos em que incorrerá.

13. O regulamento de execução do Regulamento Financeiro da Frontex prevê que o gestor orçamental pode renunciar à cobrança de um crédito apurado se a cobrança não estiver conforme com o princípio da proporcionalidade. De acordo com esse princípio, e após ter recebido aconselhamento jurídico externo, o gestor orçamental anunciou a cobrança de 0,6 milhões de euros referente a subvenções concedidas desde 2014. Anunciou igualmente o não reembolso, pela mesma razão, de 0,2 milhões de euros que deveria ser efetuado em 2016.

14. As medidas de mitigação aplicadas em 2016 em cooperação com a DG Migração e Assuntos Internos consistem, até ao momento, no acesso à base de dados FSI, onde todos os planos e relatórios dos beneficiários são disponibilizados. A DG Migração e Assuntos Internos tenciona igualmente convidar a Frontex para o Comité dos Fundos para o Asilo, a Migração e a Integração e a Segurança Interna, no outono de 2016, para fazer uma apresentação da situação segundo a sua perspetiva e proceder a um debater com os Estados-Membros.

15. A Frontex toma nota das explicações fornecidas pelo Tribunal sobre os montantes das transições. A Agência continuará a desenvolver esforços para diminuir os montantes das transições, tendo em vista um melhor respeito do princípio da anualidade.

16. O sistema em vigor de reembolso dos custos visa assegurar a igualdade de tratamento dos beneficiários, já que podem ser financiadas as mesmas categorias de custos para todos.

Não obstante, a Agência concorda com o Tribunal em que o reembolso dos custos baseado em valores reais é trabalhoso e que a introdução de custos unitários é uma opção viável que a Agência deverá procurar usar. Além disso, a criação da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira permitirá eventualmente suprimir a obrigação do uso de subvenções, o que abrirá caminho à Agência para a utilização de novos mecanismos de financiamento para além das subvenções.
