

Jornal Oficial

da União Europeia

ISSN 1725-2482

C 292

46.º ano

2 de Dezembro de 2003

Edição em
língua portuguesa

Comunicações e Informações

Número de informação

Índice

Página

I *Comunicações*

2003/C 292/01

Relatório especial n.º 11/2003 sobre o instrumento financeiro para o ambiente (LIFE),
acompanhado das respostas da Comissão.....

1

PT

I

(Comunicações)

TRIBUNAL DE CONTAS

RELATÓRIO ESPECIAL N.º 11/2003

sobre o instrumento financeiro para o ambiente (LIFE), acompanhado das respostas da Comissão*(Apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 248.º do Tratado CE)*

(2003/C 292/01)

ÍNDICE

	Pontos	Página
Lista das abreviaturas		3
RESUMO	I-VIII	4
INTRODUÇÃO	1	5
OBJECTIVO E ABORDAGEM DA AUDITORIA	2-4	5
AJUDAS COMUNITÁRIAS À PROTECÇÃO AMBIENTAL	5-14	5
Contexto geral	5-10	5
Contribuição para a delimitação dos locais Natura 2000	11-14	7
CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA LIFE	15-27	8
Estrutura e domínios de acção	15-20	8
Gestão e financiamento	21-22	9
Execução financeira	23-27	9
SELECÇÃO DOS PROJECTOS	28-45	12
Procedimentos de selecção	28-33	12
Critérios de avaliação	34-37	13
Função dos Estados-Membros	38-40	14
Risco de financiamento em duplicado	41-45	14
EXECUÇÃO DOS PROJECTOS	46-65	15
Imprecisão das disposições administrativas relativas aos custos elegíveis	46-51	15
Atrasos na execução dos pagamentos	52-55	15
Problemas práticos ligados à execução dos projectos	56-65	17
Problemas de co-financiamento dos projectos	56-59	17
Contabilidade dos beneficiários pouco pormenorizada	60-62	17
Incerteza sobre a utilização dos terrenos no futuro	63-65	17

	Pontos	Página
ACOMPANHAMENTO, CONTROLO E AVALIAÇÃO	66-84	18
Imprecisão das tarefas dos gabinetes de assistência técnica em LIFE II	67-72	18
Observações sobre os controlos efectuados pela Comissão	73-75	18
Certificação externa dos registos de despesas	76-77	19
Relatório de execução do programa	78-80	19
Iniciativas recentes para melhorar a divulgação dos resultados dos projectos	81-84	19
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	85-94	20
Conclusão geral	85	20
Objectivos do programa e ligação com a estratégia ambiental comunitária	86-87	20
Recomendações		20
Dispositivo de gestão	88-89	20
Recomendações		20
Acompanhamento, controlo e avaliação	90-94	21
Recomendações		21
Respostas da Comissão		22

LISTA DAS ABREVIATURAS

5.º PAMA	Quinto programa de acção em matéria de ambiente
6.º PAMA	Sexto programa de acção em matéria de ambiente
ACA	Acções comunitárias para o ambiente
ACNAT	Acções comunitárias para a conservação da natureza
GAT	Gabinete de assistência técnica
DG ENV	Direcção-Geral Ambiente
LIFE	Instrumento financeiro para o ambiente
Medspa	Acção comunitária para a protecção do ambiente na região mediterrânica
Norspa	Acção comunitária para a protecção do ambiente das zonas costeiras e das águas costeiras do mar da Irlanda, do mar do Norte, da Mancha, do mar Báltico e da parte nordeste do oceano Atlântico
OLAF	Organismo Europeu de Luta Antifraude
ONG	Organização não governamental

RESUMO

I. O Tribunal examinou a gestão do instrumento financeiro para o ambiente (LIFE), assegurada directamente pela Comissão e cuja execução se realiza por fases. O programa é composto por três vertentes, a saber: LIFE-Natureza, LIFE-Ambiente e LIFE-Países Terceiros, bem como por medidas de acompanhamento. A auditoria centrou-se principalmente na segunda fase (1996-1999, LIFE II).

II. O objectivo geral de LIFE, que é o de contribuir para o desenvolvimento e, sendo caso disso, para a execução da política e legislação comunitárias no domínio do ambiente, é vasto e pouco definido. No caso das vertentes específicas, LIFE-Natureza é, em compensação, mais preciso, na medida em que as suas acções dependem da aplicação de duas directivas relativas à preservação dos habitats naturais e da fauna e flora selvagens e das aves selvagens (ver pontos 16 e 17).

III. De entre as medidas específicas do título «Ambiente» do orçamento, LIFE é o programa mais importante. Dos 450 milhões de euros correspondentes à participação comunitária relativa à segunda fase (LIFE II) foram utilizados 435 milhões de euros durante o período definido (ver pontos 23 a 27).

IV. A Comissão avalia as propostas segundo critérios diferentes para cada vertente do programa e apenas recorre a peritos independentes nos casos das vertentes «Ambiente» e «Países Terceiros». Determinados documentos de avaliação elaborados por esses peritos não foram conservados (ver pontos 29 a 33).

V. A complementaridade entre os projectos ambientais financiados no âmbito do LIFE ou através de outras fontes comunitárias (fundos estruturais, investigação) continua a ser insuficiente e o procedimento de consulta inter-serviços não elimina totalmente o risco de financiamento em duplicado (ver pontos 41 a 45).

VI. O Tribunal constatou várias dificuldades que afectam a execução da segunda fase do LIFE (LIFE II). A auditoria de uma amostra de projectos no local revelou principalmente que:

- a) Foram assumidas despesas de pessoal não apoiadas por registos fiáveis, que englobam salários de funcionários normalmente já abrangidos pelos orçamentos públicos (ver pontos 47 a 49);
- b) Um grande número de pagamentos da Comissão sofreu atrasos importantes (ver pontos 52 a 55);
- c) A estrutura financeira dos projectos apresentava lacunas e que os beneficiários não possuíam uma contabilidade suficientemente transparente e pormenorizada que permitisse identificar o conjunto dos fluxos financeiros (ver pontos 56 a 62);
- d) As despesas relativas à aquisição de terrenos para as acções da vertente «Natureza» eram importantes e que as garantias da utilização destes terrenos para fins de conservação da natureza para além do período de execução das acções não eram suficientes (ver pontos 63 a 65).

VII. No que diz respeito ao acompanhamento e controlo dos projectos, a Comissão aumentou o número de visitas no local e os resultados revelam diversos tipos de erros a nível dos beneficiários. As tarefas dos gabinetes de assistência técnica (GAT), que constituem as equipas externas de acompanhamento do projecto, não foram bem definidas e o acompanhamento das acções ressentiu-se disso (ver pontos 67 a 75).

VIII. Devem continuar a desenvolver-se os esforços empreendidos para reduzir as insuficiências da gestão do programa LIFE. Para isso, o Tribunal recomenda que:

- a) Se explicita o papel do LIFE no quadro dos programas de acção ambiental plurianuais e se precisem melhor os seus objectivos, quantificando-os, se possível;
- b) A Comissão considere a oportunidade de separar a gestão das vertentes «Natureza» e «Ambiente»;
- c) Se efectue a avaliação das propostas por peritos externos para todas as vertentes do programa, seleccionados de acordo com o procedimento público de convites à manifestação de interesse;
- d) Se revejam as disposições administrativas relativas à execução das acções a fim de melhor definir os custos elegíveis, em especial no que diz respeito à contabilidade dos projectos, às despesas de pessoal, às amortizações e às aquisições de terrenos, relativos aos projectos «Natureza»;
- e) Se reforcem os controlos no local por parte da Comissão, recorrendo eventualmente a auditores externos;
- f) Se coloque em prática a divulgação dos resultados dos projectos.

INTRODUÇÃO

1. LIFE é um instrumento financeiro gerido directamente pela Comissão e consagrado exclusivamente ao ambiente. Tem como objectivo geral contribuir para o desenvolvimento e, sendo caso disso, para a execução da política e legislação comunitárias no domínio do ambiente. No que diz respeito à Comunidade Europeia, os domínios de acção elegíveis para apoio financeiro do LIFE referem-se às acções de conservação da natureza (LIFE-Natureza) e às acções que visam executar a política e legislação comunitárias em matéria de ambiente (acções inovadoras, de demonstração e preparatórias) (LIFE-Ambiente). No que toca aos países terceiros, o seu objectivo principal é prestar um apoio financeiro sob a forma de assistência técnica (LIFE-Países Terceiros). Finalmente, destina-se igualmente a cobrir as medidas necessárias de acompanhamento ou de promoção, bem como a divulgação da informação relativa à experiência e aos resultados obtidos com estas acções.

OBJECTIVO E ABORDAGEM DA AUDITORIA

2. O objectivo da auditoria do Tribunal centrou-se na concepção, gestão e execução do instrumento financeiro LIFE (especialmente LIFE II), concentrando-se nos seguintes aspectos:

- a) Os objectivos estão identificados de forma clara, são quantificáveis e pertinentes tendo em conta a estratégia?
- b) A Comissão criou:
 - um dispositivo de gestão adequado?
 - um controlo adequado dos projectos?
 - um sistema eficaz de exploração dos resultados?

3. Os controlos foram efectuados na DG «Ambiente» (DG ENV) da Comissão, nas autoridades nacionais e nos GAT durante o período de Março de 2001 a Junho de 2002. A auditoria incidiu essencialmente sobre a execução de LIFE II. Em 31 de Dezembro de 2002, quase metade dos projectos decididos entre 1996 e 1999 a decorrer por um período de dois a cinco anos não estava ainda encerrada. Examinaram-se na Comissão dossiers de projectos relativos às três vertentes do programa. Realizaram-se controlos no local a uma amostra de 46 projectos de um total de 810 relativos às vertentes «Natureza» e «Ambiente», em oito Estados-Membros (Alemanha, Espanha, França, Irlanda, Itália, Portugal, Suécia e Reino Unido).

4. A amostra dos projectos examinados no local foi constituída com base em critérios relativos ao domínio de acção elegível, ao tipo de beneficiário, ao tipo de projecto, à importância financeira e ao estágio de adiantamento. A amostra foi recolhida de forma a dar uma visão de conjunto dos tipos de problemas que surgem num grande leque de actividades seleccionadas de entre as acções financiadas.

AJUDAS COMUNITÁRIAS À PROTECÇÃO AMBIENTAL

Contexto geral

5. As intervenções financeiras da UE em matéria de ambiente são múltiplas e geridas por várias direcções-gerais responsáveis respectivamente pelos Fundos estruturais, pelo Fundo de coesão, pela investigação, pela agricultura, pelos programas externos, pelo instrumento de pré-adesão e pelas medidas específicas da

DG ENV. Representam um montante anual médio estimado em 11,1 mil milhões de euros, dos quais 5,3 mil milhões de euros financiados através de dotações do orçamento geral e 5,8 mil milhões de euros atribuídos sob a forma de empréstimos do BEI (ver *quadro 1*). Estas despesas comunitárias são realizadas no quadro dos programas de acção em matéria de ambiente (PAMA) adoptados pelo Parlamento e pelo Conselho ⁽¹⁾.

6. Os PAMA desempenham um papel importante na elaboração da política comunitária em matéria de ambiente. Trata-se de documentos de estratégia que abrangem um período plurianual e visam isolar os principais desafios que a UE deverá defrontar neste

domínio, fixar objectivos e fornecer linhas directrizes. O primeiro PAMA da UE remonta a 1973.

7. Em 1993 entrava em vigor o quinto programa comunitário de política e acção em matéria de ambiente e desenvolvimento sustentável (5.º PAMA) ⁽²⁾. Definia as grandes orientações políticas em matéria de ambiente para o período 1993-1999 e mencionava pela primeira vez o instrumento financeiro comunitário para o ambiente (LIFE) enquanto mecanismo de apoio financeiro. Os domínios de acção do 5.º PAMA estão mencionados no regulamento LIFE II, com excepção do sector do turismo que foi integrado posteriormente nas linhas directrizes LIFE.

Quadro 1

Intervenções financeiras da União Europeia no domínio do ambiente

Programa	Período	Montante (milhões de euros)		Média por ano (milhões de euros)	%
Título B4-3 e artigo B7-8 1 0 do orçamento: Ambiente	1996-1999	639	⁽¹⁾	160	3 %
Dos quais LIFE	1996-1999	434		109	2 %
FEOGA, secção «Garantia»: Medidas agroambientais	1996-1997	2 902	⁽²⁾	1 451	27 %
Fundos Estruturais	1994-1999	9 445	⁽³⁾	1 640	31 %
Fundo de Coesão	1993-1999	8 424	⁽⁴⁾	1 203	22 %
5.º programa-quadro de investigação: programa específico «Ambiente e desenvolvimento sustentável»	1998-2002	1 083	⁽⁵⁾	217	4 %
ISPA — Instrumento estrutural de pré-adesão	2000-2006	3 640	⁽⁶⁾	520	10 %
Programas externos	1996-1998	485	⁽⁷⁾	162	3 %
Total subvenções				5 353	100 %
Empréstimos individuais do BEI: Ambiente e qualidade de vida	1997-2001	29 000	⁽⁸⁾	5 800	
Total				11 153	

⁽¹⁾ Autorizações no SINCOM.

⁽²⁾ RE 14/2000 — JO C 353 de 8.12.2000.

⁽³⁾ RE 4/98 — JO C 191 de 18.6.1998.

⁽⁴⁾ DG REGIO.

⁽⁵⁾ DG RTD.

⁽⁶⁾ Regulamento (CE) n.º 1267/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999 — JO L 161 de 26.6.1999, p. 73.

⁽⁷⁾ Os programas de cooperação externa da Comunidade Europeia. Políticas, gestão e distribuição — Overseas Development Institute (Instituto de desenvolvimento ultramarino), em nome da Comissão — 1999.

⁽⁸⁾ Relatório de actividades do Banco Europeu de Investimento de 2001.

⁽¹⁾ Ver «Historial» no capítulo 6 do Relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 1994 (JO C 303 de 14.11.1995, p. 161).

⁽²⁾ Resolução do Conselho de 1 de Fevereiro de 1993 (JO C 138 de 17.5.1993, p. 1).

8. O 6.º PAMA, adoptado em 2002, não menciona (em geral) os instrumentos destinados a executar as medidas previstas, excepto uma referência explícita ao LIFE no contexto da melhoria da divulgação dos resultados ⁽¹⁾. Tal como no caso do 5.º PAMA, os domínios de acção abrangidos foram redefinidos nas linhas directrizes LIFE.

9. Embora os PAMA constituam a afirmação de uma vontade política de ter em conta estratégias ambientais que visem garantir um desenvolvimento sustentável, a dispersão dos instrumentos entre várias direcções-gerais, sem coordenação horizontal entre elas, torna difícil a sua execução no plano operacional. No que diz respeito mais particularmente ao LIFE, a complementaridade das intervenções financiadas sob a forma de projectos com as outras formas de intervenção, nomeadamente os Fundos estruturais, não pôde ser estabelecida na prática.

10. Tal como o Tribunal recomendara já em 1992 no relatório especial sobre o ambiente ⁽²⁾, as tarefas da DG ENV deveriam ser melhor definidas, de forma a que esta esteja em condições de garantir uma melhor complementaridade e eficácia das intervenções relativas ao ambiente financiadas por várias DG. Por exemplo, as acções co-financiadas pelos Fundos Estruturais devem ser objecto de avaliações *ex ante* que permitam verificar a sua compatibilidade com a legislação ambiental. Ora, segundo o 13.º relatório anual sobre os Fundos estruturais (2001) ⁽³⁾, estas avaliações revelaram uma deficiência geral em termos de ausência de dados e de indicadores ambientais de base harmonizados. A DG ENV poderia contribuir para esta harmonização, nomeadamente através dos resultados de projectos LIFE dedicados especificamente à recolha e harmonização destes indicadores.

Contribuição para a delimitação dos locais Natura 2000

11. LIFE encoraja os Estados-Membros a delimitarem sítios naturais protegidos como previsto nas directivas sobre os *habitats* e as aves. Não obstante, os Estados-Membros demoraram muito tempo a transpor estas directivas.

12. A transposição da directiva relativa à protecção dos habitats na legislação nacional só se tornou efectiva em todos os Estados-Membros no final de 2000, ou seja seis anos e meio após a data limite de Junho de 1994. Existem igualmente atrasos que afectam a transposição da directiva relativa à protecção das aves selvagens nas várias legislações nacionais ⁽⁴⁾. Em certos casos, estes atrasos devem-se à promulgação, por determinados Estados

-Membros, de textos legislativos que contrariam as directivas (por exemplo, no que diz respeito à duração e às datas de abertura e de encerramento das épocas de caça que ameaçam espécies protegidas) ⁽⁵⁾. Nos termos desta directiva, a Comissão deve apresentar um relatório de execução de três em três anos. O último relatório elaborado abrange o período 1996-1998, mas a Comissão apenas o adoptou em 2002, não tendo os Estados-Membros comunicado todas as informações necessárias em tempo útil ⁽⁶⁾.

13. Além disso, a determinação das seis regiões biogeográficas definidas em função das características das espécies vivas (a saber, alpina, atlântica, boreal, continental, macaronésica e mediterrânica) regista atrasos. No entanto, é essencial para a protecção dos habitats naturais de interesse comunitário. A lista dos sítios de importância comunitária, que salienta os sítios que englobam um ou mais tipos de habitats naturais prioritários ou uma ou mais espécies prioritárias, deveria ter sido adoptada num prazo de seis anos após a notificação da Directiva 92/43/CEE. A primeira região biogeográfica (macaronésica) apenas foi contudo oficialmente aprovada em Dezembro de 2001 ⁽⁷⁾. Esta região engloba os arquipélagos dos Açores, da Madeira e das Canárias.

14. As acções dos projectos «Natureza» deveriam continuar em zonas que disponham de uma decisão formal da Comissão. Uma decisão deste tipo, apesar dos importantes princípios desenvolvidos na matéria pelo Tribunal de Justiça ⁽⁸⁾, reforçaria o carácter durável destas acções.

⁽¹⁾ Decisão n.º 1600/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Julho de 2002 (JO L 242 de 10.9.2002, p. 1), n.º 5, quinto travessão, do artigo 3.º

⁽²⁾ Relatório especial sobre o ambiente (JO C 245 de 23.9.1992, p. 1).

⁽³⁾ COM(2002) 591 final de 30 de Outubro de 2002.

⁽⁴⁾ A título de exemplo, nos termos da nova directiva 97/49/CE da Comissão, de 29 de Julho de 1997 (JO L 223 de 13.8.1997, p. 9), a modificação do anexo 1 deveria originar a transposição das disposições correspondentes nas legislações nacionais o mais tardar em 30 de Setembro de 1998. Actualmente, esta directiva apenas foi transposta por cinco Estados-Membros.

⁽⁵⁾ No que se refere à aplicação do direito comunitário, perto de 40 % dos casos tratados pelo Tribunal de Justiça Europeu entre 1987 e 2001 dizem respeito ao ambiente. Um número considerável de entre eles refere-se às duas directivas relativas à protecção da natureza [Décimo nono relatório anual sobre o controlo da aplicação do direito comunitário — COM(2002) 324 final de 28 de Junho de 2002]. Infracções por má aplicação das medidas nacionais de execução das directivas:

— Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e flora selvagens: 32;

— Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens: 31.

Infracções por não conformidade das medidas nacionais de execução das directivas:

— Directiva 79/409/CEE do Conselho, de 2 de Abril de 1979, relativa à conservação das aves selvagens: 6;

— Directiva 92/43/CEE do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativa à preservação dos habitats naturais e da fauna e flora selvagens: 7.

⁽⁶⁾ Relatório da Comissão sobre a aplicação da directiva 79/409/CEE relativa à conservação das aves selvagens [COM(2002) 146 final de 25 de Março de 2002].

⁽⁷⁾ Decisão 2002/11/CE da Comissão, de 28 de Dezembro de 2001 (JO L 5 de 9.1.2002).

⁽⁸⁾ Acórdão do Tribunal de 2 de Agosto de 1993 relativo ao caso C-355/90.

CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA LIFE

Estrutura e domínios de acção

15. Adoptado em 1992, o programa LIFE ⁽¹⁾ substituiu os instrumentos financeiros ACA ⁽²⁾, ACNAT ⁽³⁾, Medspa ⁽⁴⁾ e Norspa ⁽⁵⁾. Tem tendência a funcionar a longo prazo e a ser aplicado em várias fases segundo as três vertentes: «Natureza», «Ambiente»

e «Países Terceiros». Numa primeira fase, este programa abrangia o período 1991-1995 (LIFE I) e foi-lhe atribuída uma dotação global de 400 milhões de euros. LIFE II ⁽⁶⁾ era relativo ao período 1996-1999 e dispôs de um montante de 450 milhões de euros. Finalmente, LIFE III ⁽⁷⁾, que vai de 2000 a 2004, beneficia de meios financeiros que atingem os 640 milhões de euros.

16. O quadro seguinte apresenta a repartição das acções pelas três vertentes do instrumento financeiro:

Acções financiadas pelo programa LIFE II	
LIFE Ambiente	<i>Projectos de demonstração que visem:</i> — integrar as considerações relativas ao ambiente no ordenamento do território, — promover a prevenção da poluição no quadro das actividades industriais, — melhorar a gestão dos resíduos, — desenvolver um ciclo de produção integrado. <i>Projectos preparatórios que visem:</i> — preparar e actualizar as acções e instrumentos comunitários em matéria de ambiente nos seguintes domínios: — protecção e gestão duradoura das zonas costeiras, dos rios que desagüem nestas zonas e das suas zonas húmidas, — redução dos resíduos, especialmente dos resíduos tóxicos e perigosos, — protecção dos recursos hídricos e gestão das águas, incluindo o tratamento das águas residuais ou contaminadas, — poluição do ar, acidificação, ozono troposférico.
LIFE Natureza	— Preservação dos <i>habitats</i> naturais e da fauna e da flora selvagens que apresentem um interesse para a União Europeia, — Conservação das aves selvagens, — Execução da rede europeia Natura 2000.
LIFE Países Terceiros	<i>Assistência técnica que vise:</i> — criar estruturas administrativas no domínio do ambiente, — promover a conservação da natureza, — dar continuação a projectos de demonstração que favoreçam o desenvolvimento sustentável.

Fonte: Regulamento LIFE II.

⁽¹⁾ Regulamento (CEE) n.º 1973/92 do Conselho, de 21 de Maio de 1992, relativo à criação de um instrumento financeiro para o ambiente (LIFE) (JO L 206 de 22.7.1992, p. 1).

⁽²⁾ ACA: Regulamento (CEE) n.º 1872/84 do Conselho, de 28 de Junho de 1984, relativo a acções comunitárias para o ambiente (JO L 176 de 3.7.1984, p. 1).

⁽³⁾ ACNAT: Regulamento (CEE) n.º 3907/91, de 19 de Dezembro de 1991, relativo a acções comunitárias para a conservação da natureza (JO L 370 de 31.12.1991, p. 17).

⁽⁴⁾ Medspa: Regulamento (CEE) n.º 563/91 do Conselho, de 4 de Março de 1991, relativo a uma acção comunitária para a protecção do ambiente, na região mediterrânica (JO L 63 de 9.3.1991, p. 1).

⁽⁵⁾ Norspa: Regulamento (CEE) n.º 3908/91 do Conselho, de 19 de Dezembro de 1991, relativo a uma acção comunitária para a protecção do ambiente das zonas costeiras e das águas costeiras do mar da Irlanda, do mar do Norte, da Mancha, do mar Báltico e da parte nordeste do oceano Atlântico (JO L 370 de 31.12.1991).

⁽⁶⁾ Regulamento (CE) n.º 1404/96 do Conselho, de 15 de Julho de 1996, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1973/92, relativo à criação de um instrumento financeiro para o ambiente (LIFE) (JO L 181 de 20.7.1996, p. 1).

⁽⁷⁾ Regulamento (CE) n.º 1655/2000 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de Julho de 2000, relativo ao instrumento financeiro para o ambiente (LIFE) (JO L 192 de 28.7.2000, p. 1).

17. Procurando criar um instrumento financeiro unificado para o ambiente que contribua «para o desenvolvimento e a execução da política e da legislação comunitária no domínio do ambiente», o regulamento LIFE limitou-se a juntar os quatro regulamentos anteriores, cada um aplicável a um domínio de acção específico. Não oferece uma visão clara dos objectivos a atingir nem coerência entre os domínios de acção.

18. As três vertentes do LIFE, a saber, «Natureza», «Ambiente» e «Países Terceiros», eram geridas por três unidades responsáveis pela gestão e por uma unidade financeira comum da DG ENV até ao início de 2001.

19. Como o Tribunal constatou durante a auditoria, as vertentes «Natureza» e «Ambiente» do LIFE abordam domínios de intervenção bem diferenciados, cada um com particularidades de gestão específicas, o que justificaria a separação destas duas unidades. Por outro lado, o LIFE-Países Terceiros apresentava semelhanças com o LIFE-Ambiente.

20. Os serviços da DG ENV foram todavia reorganizados com o objectivo de uniformizar e clarificar os procedimentos administrativos das três vertentes LIFE, por forma a melhorar a eficácia da gestão ⁽¹⁾. As três unidades gestoras do LIFE fundiram-se numa só, a que se juntou uma célula encarregue da gestão financeira. Devido à complexidade da tarefa e a uma elevada taxa de rotação do pessoal, as modificações dos procedimentos prolongaram-se até ao final de 2002.

Gestão e financiamento

21. A Comissão gere o programa LIFE de forma centralizada. Beneficia da assistência dos Estados-Membros e das autoridades nacionais dos países terceiros e recorre aos GAT ⁽²⁾. Dois comités compostos por representantes dos Estados-Membros, um para a vertente «Natureza» e outro para as vertentes «Ambiente» e «Países Terceiros», prestam assistência à Comissão na selecção dos projectos a financiar.

22. A taxa de apoio financeiro do LIFE representa em geral 50 %, no máximo, do custo elegível dos projectos. A taxa é reduzida a 30 % para os projectos geradores de receitas importantes e elevada a 75 % para as acções que dizem respeito, no seio da UE, aos *habitats* naturais prioritários ou às espécies prioritárias no sentido da Directiva 92/43/CEE ou às espécies de aves visadas pela Directiva 79/409/CEE que se encontrem em perigo de extinção. As despesas relativas à assistência técnica e às medidas de acompanhamento são reembolsadas a 100 %.

⁽¹⁾ Baseado no relatório: «L'Évaluation de l'instrument financier pour l'environnement LIFE» (Avaliação do instrumento financeiro para o ambiente LIFE), Arthur Andersen, relatório final, Junho de 1998.

⁽²⁾ Os GAT têm actualmente a designação «ATA (Assistência técnica e administrativa)».

Execução financeira

23. O quadro 2 apresenta a evolução das dotações orçamentais dos exercícios 1995 a 2002 relativas às rubricas orçamentais específicas geridas pela DG ENV e a sua utilização ⁽³⁾. LIFE-Ambiente e LIFE-Natureza são financiados a partir da rubrica orçamental B4-3 2 0 ⁽⁴⁾, LIFE-Países Terceiros a partir da rubrica B7-8 1 0. Globalmente, LIFE representa cerca de 70 % do conjunto das dotações geridas pela DG ENV.

24. As dotações de autorização disponíveis para cada exercício foram utilizadas quase integralmente, à excepção das relativas ao ano de 2000. Destas foram utilizados 32 %, devido nomeadamente à fraca utilização das dotações disponíveis para o LIFE (4 %), cujo regulamento relativo à terceira fase foi adoptado em Julho de 2000 e não deu lugar à aprovação de projectos durante o ano em causa.

25. Da dotação global de 450 milhões de euros previstos no regulamento, acabaram por ser inscritos 435 milhões de euros nos orçamentos do período 1996-1999. A comparação das vertentes «Natureza» e «Ambiente» do LIFE II mostra uma divisão equitativa das dotações de autorização (a saber, 207,9 milhões de euros para «Natureza» contra 207,8 milhões de euros para «Ambiente») e das dotações de pagamento (160,7 milhões de euros para «Natureza» contra 157,6 milhões de euros para «Ambiente») (ver quadro 3). Entre os novos países candidatos à adesão, a Roménia foi o primeiro a tomar parte nestas vertentes do programa LIFE. O quadro 4 apresenta a dotação global atribuída aos projectos da vertente «Países Terceiros» no quadro do LIFE II ⁽⁵⁾.

26. O montante estipulado pelo regulamento dos recursos a atribuir às medidas de acompanhamento, como o seguimento e a avaliação, é de 3 % do total do orçamento. Esta taxa foi ultrapassada, atingindo 3,17 % das dotações concedidas, o que representa um total de 13,81 milhões de euros. LIFE-Natureza apresenta uma taxa mais elevada (4 %, ou seja 8,2 milhões de euros) (ver quadro 5).

27. O número e o montante das autorizações em curso continua a ser significativo. Em Dezembro de 2002, no caso do LIFE II, estas autorizações, num total de 380, elevavam-se a 47,2, 50,3 e 3,9 milhões de euros para o LIFE-Natureza, LIFE-Ambiente e LIFE-Países Terceiros respectivamente. Verificou-se que 26 destas autorizações (4,8 milhões de euros) ultrapassaram a data limite de execução.

⁽³⁾ Para os anos anteriores, ver o capítulo 6 do relatório anual do Tribunal relativo ao exercício de 1994 (JO C 303 de 14.11.1995 p. 161).

⁽⁴⁾ Em 1995, LIFE-Ambiente foi financiado a partir da rubrica orçamental B4-3 5 0.

⁽⁵⁾ A vertente Países Terceiros está aberta à Albânia, Argélia, Bósnia-Herzegovina, Croácia, Chipre, Egipto, Israel, Jordânia, Líbano, Malta, Marrocos, Síria, Tunísia, Turquia, Cisjordânia e faixa de Gaza, Kaliningrado e região de São Petersburgo.

Quadro 2

Dotações do título «Ambiente» do orçamento e sua utilização de 1995 a 2002 (dotações diferenciadas)

(Milhões de euros)

Ano	Instrumento financeiro	Artigo/Título orçamental	Dotações de autorização			Dotações de pagamento				
			Dotações definitivas disponíveis	Autorizações concedidas a partir de dotações do exercício		Dotações definitivas disponíveis	Pagamentos efectuados sobre dotações do exercício			
				Total das autorizações	Taxa de utilização (%)		Para liquidar autorizações de exercícios anteriores	Para liquidar autorizações do exercício	Total dos pagamentos	Taxa de utilização (%)
			(a)	(b)	(c)=(b)/(a)x100	(d)	(e)	(f)	(g)=(e)+(f)	(h)=(g)/(d)x100
1995	LIFE Natureza	B4-3 2 0	48,500	48,500	100,00	48,090	20,883	4,592	25,475	52,97
	LIFE Ambiente	B4-3 5 0	48,500	48,488	99,98	48,660	24,506	7,852	32,358	66,50
	LIFE Países Terceiros	B7-8 1 0	5,750	5,447	94,73	6,500	4,103	—	4,103	63,12
		Total LIFE	102,750	102,435	99,69	103,250	49,492	12,444	61,936	59,99
	Ambiente Título B4-3 ⁽¹⁾	Total título B4-3	146,618	143,715	98,02	150,039	63,952	27,201	91,153	60,75
1996	LIFE Natureza e Ambiente	B4-3 2 0	90,000	89,923	99,91	75,400	53,981	21,248	75,229	99,77
	LIFE Países Terceiros	B7-8 1 0	6,000	6,000	100,00	6,000	2,902	—	2,902	48,37
		Total LIFE	96,000	95,923	99,92	81,400	56,883	21,248	78,131	95,98
	Ambiente Título B4-3 ⁽¹⁾	Total título B4-3	136,329	135,850	99,65	123,179	85,317	35,510	120,827	98,09
1997	LIFE Natureza e Ambiente	B4-3 2 0	90,000	89,909	99,90	90,000	53,435	29,913	83,348	92,61
	LIFE Países Terceiros	B7-8 1 0	4,500	4,312	95,82	5,400	3,177	1,094	4,271	79,09
		Total LIFE	94,500	94,221	99,70	95,400	56,612	31,007	87,619	91,84
	Ambiente Título B4-3 ⁽¹⁾	Total título B4-3	132,066	131,920	99,89	138,186	83,376	45,420	128,796	93,20
1998	LIFE Natureza e Ambiente	B4-3 2 0	100,000	99,669	99,67	82,200	42,459	35,694	78,153	95,08
	LIFE Países Terceiros	B7-8 1 0	4,825	4,824	99,98	4,000	3,246	0,749	3,995	99,88
		Total LIFE	104,825	104,493	99,68	86,200	45,705	36,443	82,148	95,30
	Ambiente Título B4-3 ⁽¹⁾	Total título B4-3	141,031	140,385	99,54	126,272	69,993	51,494	121,487	96,21
1999	LIFE Natureza e Ambiente	B4-3 2 0	135,252	134,451	99,41	92,552	39,679	37,921	77,600	83,84
	LIFE Países Terceiros	B7-8 1 0	5,550	5,540	99,82	4,500	4,377	0,074	4,451	98,91
		Total LIFE	140,802	139,991	99,42	97,052	44,056	37,995	82,051	84,54
	Ambiente Título B4-3 ⁽¹⁾	Total título B4-3	184,098	182,907	99,35	140,265	61,198	59,849	121,047	86,30
2000	LIFE Natureza e Ambiente	B4-3 2 0	113,131	4,762	4,21	94,435	51,266	0,102	51,368	54,40
	LIFE Países Terceiros	B7-8 1 0	6,622	0,022	0,33	4,432	4,426	—	4,426	99,86
		Total LIFE	119,753	4,784	3,99	98,867	55,692	0,102	55,794	56,43
	Ambiente Título B4-3 ⁽¹⁾	Total título B4-3	161,797	49,212	30,42	150,933	79,145	23,851	102,996	68,24
2001	LIFE Natureza e Ambiente	B4-3 2 0	170,912	152,525	89,24	121,445	20,989	87,255	108,244	89,13
	LIFE Países Terceiros	B7-8 1 0	9,184	9,067	98,73	4,685	—	2,220	2,220	47,39
	LIFE Países Terceiros	B7-8 1 0 A	0,315	0,215	68,25	0,315	—	0,144	0,144	45,68
		Total LIFE	180,411	161,807	89,69	126,445	20,989	89,619	110,608	87,48
	Ambiente Título B4-3 ⁽¹⁾	Total título B4-3	232,776	213,355	91,66	180,406	21,220	134,620	155,840	86,38
2002	LIFE Natureza e Ambiente	B4-3 2 0	148,510	148,461	99,97	106,524	—	99,699	99,699	93,59
	LIFE Países Terceiros	B7-8 1 0	6,522	5,733	87,90	7,092	—	6,576	6,576	92,72
	LIFE Países Terceiros	B7-8 1 0 A	0,381	0,381	100,00	0,381	—	0,297	0,297	77,95
		Total LIFE	155,413	154,575	99,46	113,997	—	106,572	106,572	93,49
	Ambiente Título B4-3 ⁽¹⁾	Total título B4-3	213,431	212,040	99,35	163,138	—	151,925	151,925	93,13

⁽¹⁾ Rubricas orçamentais:

B4-3 0 4 Quinto programa (legislação)
 B4-3 0 4 A Quinto programa (legislação)
 B4-3 0 5 Desenvolvimento urbano sustentável
 B4-3 0 6 Sensibilização e subvenções
 B4-3 0 7 Protecção contra as radiações / 2002 = poluição marinha
 B4-3 0 8 2002 = Protecção civil
 B4-3 1 0 1 Agência Europeia do Ambiente
 B4-3 0 9 Acções anteriores ACE/ACNAT/Medspa/Norspa
 B4-3 2 0 LIFE
 B4-3 3 0 Protecção civil (fim 2001)
 B4-3 4 0 0 Desmantelamento de instalações nucleares e gestão dos resíduos

Fonte: Conta de gestão (volume II) relativa aos anos mencionados.

Quadro 3

LIFE II Natureza + Ambiente — B4-3 2 0 0 + B4-3 2 0 1 e uma parte de B4-3 2 0 9 a partir de 2000 — Comparação dos montantes das autorizações e dos pagamentos

País	LIFE II Natureza — B4-3 2 0 0 e uma parte de B4-3 2 0 9 a partir de 2000			LIFE II Ambiente — B4-3 2 0 1 e uma parte de B4-3 2 0 9 a partir de 2000		
	1996-2002			1996-2002		
	Número de autorizações	Montantes autorizados para os projectos	Montantes pagos para os projectos	Número de autorizações	Montantes autorizados para os projectos	Montantes pagos para os projectos
Bélgica	14	7 801 990,00	6 115 390,87	38	16 017 621,35	9 711 669,27
Dinamarca	4	2 501 418,00	1 987 651,05	16	8 651 845,98	7 336 368,14
Alemanha	29	18 950 305,37	14 798 168,13	50	21 010 803,15	18 976 992,29
Grécia	17	15 744 650,00	12 900 799,39	29	13 189 471,46	9 879 468,74
Espanha	58	29 924 908,38	21 105 393,46	63	21 203 105,20	16 266 421,78
França	31	17 559 250,04	12 890 783,68	55	21 313 000,00	18 133 973,58
Irlanda	1	1 513 475,00	945 390,00	11	4 935 832,98	3 559 854,27
Itália	72	23 816 292,40	17 050 709,96	62	23 881 311,90	18 178 319,94
Luxemburgo	2	1 351 985,00	618 686,60	2	1 188 073,74	950 459,42
Países Baixos	5	5 396 924,00	5 042 933,69	38	14 674 705,49	10 425 142,68
Áustria	13	15 318 662,40	12 438 466,58	22	9 248 543,82	6 321 804,85
Portugal	17	10 512 039,00	8 330 285,76	20	5 333 628,39	3 276 844,63
Finlândia	20	16 367 319,00	14 479 909,89	23	7 700 524,39	7 069 531,52
Suécia	14	18 326 045,00	12 358 309,73	21	11 521 149,24	9 868 071,79
Reino Unido	11	14 098 261,00	11 780 414,85	43	22 152 757,18	12 322 611,20
Roménia	4	517 057,24	392 413,83	6	734 120,47	565 182,99
Total excluindo despesas administrativas	312	199 700 581,83	153 235 707,47	499	202 756 494,74	152 842 717,09
Assistência externa e despesas administrativas	14	8 227 863,00	7 501 967,77	64	5 053 817,89	4 712 621,83
Total (projectos, assistência externa e despesas administrativas)	326	207 928 444,83	160 737 675,24	563	207 810 312,63	157 555 338,92

Fonte: Conta de gestão, volume II, SINCOM 1 (1996-1997) e SINCOM 2 (a partir de 1998).

Quadro 4

LIFE II Países Terceiros — B7-8 1 0 0 — Comparação dos montantes das autorizações e dos pagamentos

		LIFE II Países Terceiros — B7-8 1 0 0 1996-2002		
Código	País	Número de autorizações	Montantes autorizados para os projectos	Montantes pagos para os projectos
AL	Albânia	2	763 520,00	746 867,57
BA	Bósnia-Herzegovina	3	701 000,00	647 080,00
CY	Chipre	7	1 744 975,06	1 398 305,57
DZ	Argélia	1	50 000,00	30 000,00
EG	Egipto	2	827 850,00	745 065,00
IL	Israel	5	1 234 607,20	933 804,72
JO	Jordânia	1	402 580,00	336 274,00
LB	Líbano	2	719 260,00	639 063,90
MA	Marrocos	5	1 074 217,46	449 317,26
MT	Malta	4	860 921,09	779 367,53
PS	Cisjordânia e Faixa de Gaza	3	1 341 636,25	1 274 936,25
RU	Rússia	11	2 734 945,00	2 295 813,64
SY	Síria	2	638 536,67	595 201,00
TN	Tunísia	2	380 026,49	280 244,69
TR	Turquia	11	3 585 987,51	2 789 731,59
INT	Internacional (Países não especificados)	6	3 050 130,25	2 374 831,43
	Sub-total	67	20 110 192,98	16 315 904,15
	Assistência externa e despesas administrativas	9	533 367,00	436 603,62
	Total (projectos, assistência externa e despesas administrativas)	76	20 643 559,98	16 752 507,77

Fonte: Conta de gestão, volume II, SINCOM 1 (1996-1997) e SINCOM 2 (a partir de 1998).

Quadro 5

LIFE II — Execução — Comparação entre o montante máximo indicado no Regulamento (CE) n.º 1404/96, anexo I, n.º 1 do artigo 8.º, e o montante efectivamente autorizado

	Afectação às várias vertentes	LIFE II Natureza	LIFE II Ambiente	LIFE II Países Terceiros	Medidas de acompanha- mento	Total de LIFE II
(1)	Percentagem do montante de 450 milhões de euros a afectar a cada vertente em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1404/96	46 %	46 %	5 %	3 %	100 %
(2)	Parte do montante de 450 milhões de euros a afectar a cada vertente	207,00	207,00	22,50	13,50	450,00
(3)	Montantes autorizados (em milhões de euros)	199,70	202,76	20,11	13,81	436,38
(4)	Percentagem do montante efectivamente afectado a cada vertente	45,76 %	46,46 %	4,61 %	3,17 %	100 %
(5)=(3)-(2)	Diferença (em milhões de euros)	- 7,30	- 4,24	- 2,39	0,31	- 13,62
(6)=(5)/(2)	Percentagem da diferença para cada vertente	- 3,5 %	- 2,1 %	- 10,6 %	2,3 %	- 3,0 %
(7)	Assistência externa e despesas administrativas (em milhões de euros)	8,23	5,05	0,53	—	13,81
(8)=(3)+(7)	Total autorizado (em milhões de euros)	207,93	207,81	20,64	—	436,38
(9)=(7)/(8)	Percentagem do montante efectivamente autorizado para «Assistência externa e despesas administrativas»	3,96 %	2,43 %	2,58 %	—	3,17 %

Fonte: Conta de gestão, volume II, SINCOM 1 (1996-1997) e SINCOM 2 (a partir de 1998).

SELECÇÃO DOS PROJECTOS

Procedimentos de selecção

28. O procedimento de selecção visa garantir uma boa gestão dos fundos comunitários. Apoia-se em critérios de selecção que reflectem os objectivos do programa e compara as diferentes propostas para garantir que são escolhidos os projectos que melhor contribuam para os objectivos.

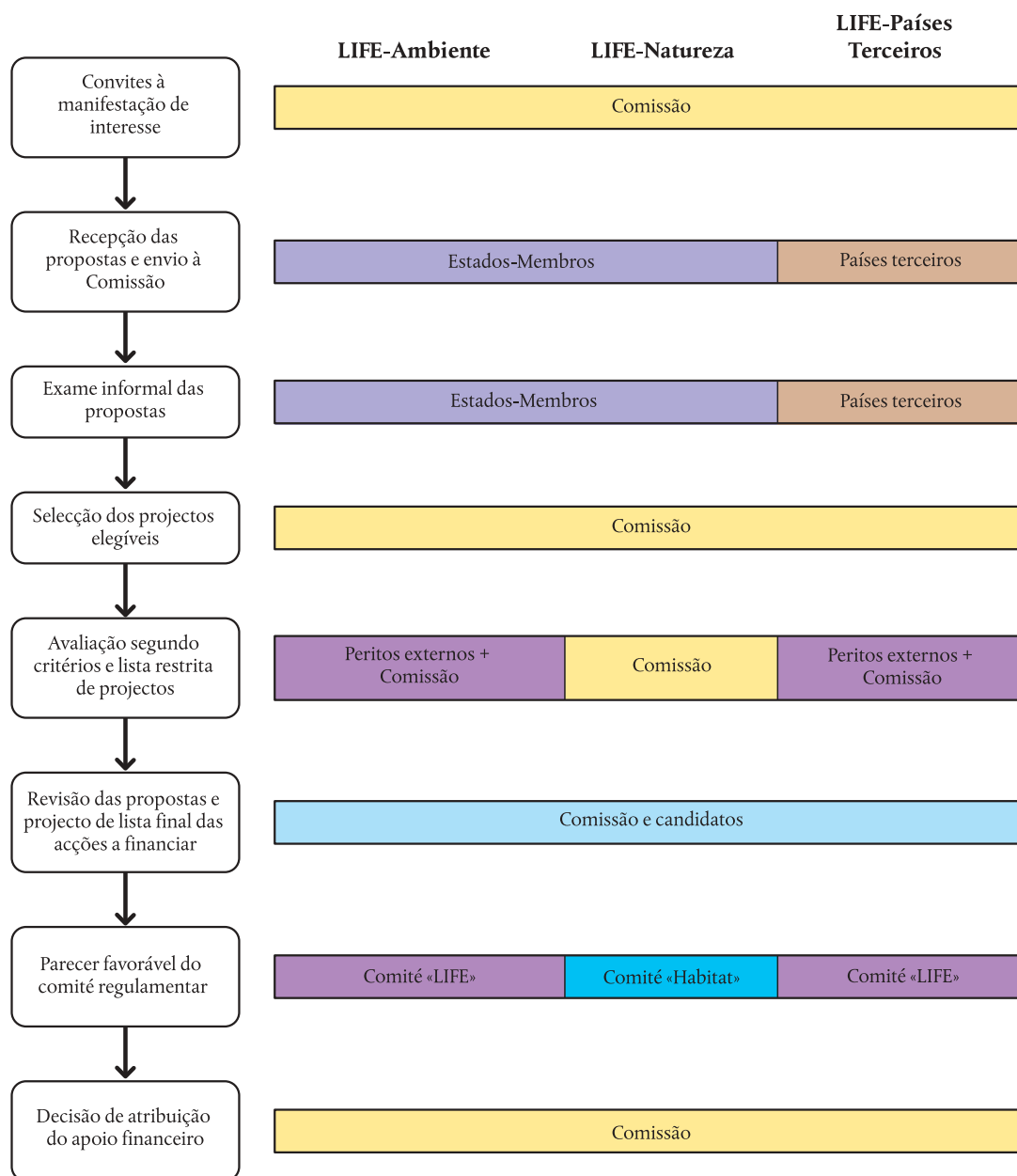
29. Em aplicação do artigo 9.º do regulamento LIFE, os Estados-Membros comunicam à Comissão, antes de 31 de Janeiro de cada ano, as propostas de acções a financiar. Os pedidos de países terceiros são apresentados à Comissão pelas autoridades nacionais competentes. São organizadas reuniões informativas, cuja frequência é variável, com vista ao esclarecimento dos potenciais beneficiários nos Estados-Membros, na presença de representantes da Comissão. As propostas recebidas são avaliadas tendo em conta uma eventual decisão de financiamento. Estes procedimentos de selecção das propostas diferem para as três vertentes do LIFE.

30. No caso do LIFE-Ambiente, a Comissão confia a avaliação das propostas de projecto a peritos externos, seleccionados sem convite à apresentação de candidaturas. No caso dos projectos verificados, os *curricula vitae* destes peritos não foram, em geral, conservados. Não era portanto possível garantir que estes não pertençam a uma entidade nacional gestora, directa ou indirectamente, de projectos LIFE ⁽¹⁾.

31. No que diz respeito ao período de LIFE II, uma vez que a Comissão não conservou nem registou de forma sistemática os relatórios de avaliação dos peritos nos seus ficheiros, os resultados da avaliação não podem ser justificados. Estes documentos que são fundamentais para apoiar e justificar as escolhas realizadas não foram conservados. Nos casos em que a cotação atribuída está disponível numa base de dados electrónica, raramente é possível verificar a sua autenticidade e a conformidade com a avaliação de base devido à ausência dos documentos originais.

⁽¹⁾ Ver igualmente o relatório anual do Tribunal de Contas relativo ao exercício de 2001, ponto 4.22 (JO C 295 de 28.11.2002).

Procedimentos de selecção das três vertentes do LIFE II



32. No caso dos projectos LIFE-Natureza, a avaliação das propostas é realizada pelos responsáveis geográficos da Comissão, que podem ter o estatuto de peritos nacionais e são em seguida encarregados de acompanhar a execução destes mesmos projectos. Numa óptica de independência, de transparência e de harmonização dos procedimentos, a Comissão deverá equacionar a possibilidade de confiar a avaliação a peritos externos.

base elaborados pelos peritos externos não foram conservados, não existindo instruções precisas nesta matéria.

Crítérios de avaliação

33. No que diz respeito às propostas de projectos da vertente LIFE-Países Terceiros, o responsável geográfico pré-selecciona uma primeira lista de projectos que submete à apreciação de um grupo de avaliadores externos. Os projectos escolhidos pelos peritos externos são em seguida apresentados ao comité regulamentar do LIFE-Ambiente, que emite um parecer. No conjunto dos processos examinados, constatou-se que os documentos de avaliação de

34. O artigo 9.º A do regulamento LIFE apresenta a lista dos critérios gerais e específicos para as acções relativas à protecção da natureza, definidas no n.º 1, alínea a), do artigo 2.º, para as acções relativas à actividade industrial e a favor do poder local, para as acções preparatórias, bem como dos critérios aplicáveis às acções destinadas a ser realizadas em países terceiros.

35. Os projectos propostos para financiamento são classificados em função de uma nota numérica no caso das vertentes «Ambiente» e «Países Terceiros» e com base numa apreciação qualitativa no caso da vertente «Natureza».

36. No que se refere aos projectos da vertente LIFE-Ambiente, determinados critérios que os avaliadores deveriam aplicar foram modificados em LIFE III, relativamente a LIFE II, por forma a simplificá-los ⁽¹⁾. No entanto, continua a ser difícil para os avaliadores formar uma opinião exacta na matéria, uma vez que os critérios foram reagrupados e, por isso, tornaram-se mais vagos e difíceis de aplicar.

37. Os critérios de avaliação para o conjunto das vertentes do LIFE III figuram actualmente nos guias de candidatura disponíveis no sítio Internet do LIFE, mas com diversos graus de precisão: são acompanhados por uma definição no caso de LIFE-Natureza e LIFE-Ambiente, ao passo que aparecem, sem explicação, sob a forma de uma simples lista não pormenorizada no caso de LIFE-Países Terceiros.

Função dos Estados-Membros

38. Nos termos do regulamento LIFE, os Estados-Membros comunicam as propostas de projectos LIFE-Ambiente e LIFE-Natureza à Comissão com vista a serem seleccionadas. Determinados Estados-Membros procedem, com base nos critérios da Comissão ou nos seus próprios critérios, a uma avaliação das propostas e atribuem-lhes uma ordem de prioridade. Os resultados destas práticas, que não estão previstas no regulamento, deverão poder ser comparados de forma a permitir hierarquizar as prioridades a nível europeu.

39. Antes de serem adoptados pela Comissão, os projectos de decisão de atribuição de ajuda financeira devem obter um parecer favorável de um dos dois comités regulamentares, um competente para o LIFE-Natureza e o outro para o LIFE-Ambiente e o LIFE-Países Terceiros. A Comissão transmite aos comités uma lista ordenada segundo a avaliação efectuada, separada em duas partes: a primeira corresponde ao orçamento disponível e a segunda é uma lista de reserva. No caso do LIFE-Ambiente, junta-se a avaliação dos Estados-Membros à ficha de avaliação dos projectos apresentados ao comité, o que não se passa com o LIFE-Natureza ⁽²⁾.

40. No quadro dos trabalhos dos comités, os representantes dos Estados-Membros participam na selecção dos projectos. Em determinados casos, as discussões levaram a Comissão a substi-

tuir projectos por outros do mesmo valor mas menos prioritários, a pedido dos representantes dos Estados-Membros e com base numa justificação de neutralidade financeira. A auditoria não encontrou a justificação técnica para estas alterações. Na realidade, o facto de retirar um projecto da lista prioritária deveria originar a sua substituição pelo primeiro da lista de reserva, independentemente da «nacionalidade» do projecto retirado. Na prática, este é substituído por um projecto do Estado-Membro em causa. Esta situação é contrária ao resultado da avaliação prévia e origina uma perda de eficácia na utilização dos fundos comunitários.

Risco de financiamento em duplicado

41. As acções que beneficiem das ajudas dos Fundos estruturais ou de outros instrumentos financeiros não são elegíveis para as ajudas do LIFE ⁽³⁾. Desta forma, os candidatos beneficiários são obrigados a declarar as fontes de financiamento dos projectos propostos, mas o respeito destas condições não está suficientemente garantido. O facto de as questões ambientais estarem abrangidas por vários tipos de fundos comunitários cria um risco particular de financiamento em duplicado, especialmente no caso de LIFE-Ambiente.

42. Antes da decisão de financiamento, a DG utiliza o programa informático de contabilidade da Comissão, SINCOM 2, para confirmar a elegibilidade dos beneficiários. Ora, este programa não contém informações suficientes que permitam verificar se os mesmos beneficiários já receberam ajudas de outros fundos comunitários (Fundos estruturais, Fundo de coesão ou actividades de investigação). Estes dados, que constam essencialmente dos programas dos Fundos estruturais, não estão registados em pormenor no SINCOM, o que, na realidade, não torna o controlo eficaz.

43. As várias propostas de projectos são examinadas durante o procedimento de consulta inter-serviços a nível da Comissão, para verificar a complementaridade das ajudas com outros fundos comunitários e garantir, nomeadamente, que não existem financiamentos em duplicado. No âmbito do LIFE II, para além dos serviços horizontais, foram consultadas as DG AGRI, RTD, FISH e REGIO para o LIFE-Natureza e apenas a DG REGIO para o LIFE-Ambiente. A DG RTD não foi consultada para a vertente «Ambiente», mesmo no caso de projectos propostos por organismos que, como o Tribunal constatou, beneficiam de vários contratos de investigação. Não existindo dados de base, nomeadamente no que diz respeito aos Fundos estruturais, os resultados da consulta são frequentemente muito sumários e mantém-se o risco de financiamento em duplicado.

44. Quando os beneficiários do programa são organismos que obtêm continuamente contratos de investigação comunitária, é difícil estabelecer uma separação das actividades. A auditoria demonstrou que, frequentemente, estes organismos não respeitam as regras de atribuição dos fundos comunitários em matéria

⁽¹⁾ Diferentes critérios, tais como o «interesse comunitário» e «promover a cooperação», ou ainda o «carácter inovador» e o «carácter exemplar», para 2000-2001, e «interesse comunitário» e «problema ambiental» ou «inovação» e «progresso», para 2002, foram reagrupados.

⁽²⁾ Os comités em causa, cuja presidência e secretariado são assegurados pela Comissão, são compostos por representantes dos Estados-Membros.

⁽³⁾ Artigo 5.º do Regulamento (CEE) n.º 1973/92.

de contabilidade dos projectos (ver ponto 60), não dispondo de sistemas de contabilidade suficientemente pormenorizados ou de registo do tempo de trabalho para os vários projectos. Por conseguinte, não é possível demonstrar as contribuições específicas para os projectos nem verificar um eventual financiamento em duplicado.

45. Um exemplo desta constatação de auditoria diz respeito a um projecto da vertente «Ambiente» que beneficiou do financiamento do LIFE para três partes: o estudo do projecto, os equipamentos e as acções de divulgação dos resultados. Beneficiou igualmente de uma ajuda atribuída pela região no âmbito do programa operacional regional financiado pelos Fundos estruturais, que englobava igualmente as duas primeiras partes, bem como a construção das instalações. Nestas condições, o projecto não é elegível para o financiamento do LIFE. Como a acção beneficiava de um financiamento indirecto do Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional através do programa operacional, a sobreposição das ajudas não foi identificada e o beneficiário não notificou a Comissão da ajuda comunitária.

EXECUÇÃO DOS PROJECTOS

Imprecisão das disposições administrativas relativas aos custos elegíveis

46. O artigo 9.º B do regulamento LIFE apresenta uma lista das despesas consideradas não elegíveis. Em compensação, as disposições-tipo de carácter administrativo ⁽¹⁾, relativas às despesas elegíveis, não eram precisas nem homogêneas em relação às diferentes vertentes do programa. Quando da preparação do novo regulamento LIFE III, a Comissão harmonizou estas disposições e introduziu-lhes várias alterações, sem contudo resolver todas as insuficiências salientadas pela auditoria (ver pontos 47 a 51).

47. No que diz respeito às despesas elegíveis, as relativas ao pessoal constituem a parte mais importante dos custos dos projectos. Englobam as remunerações de funcionários nacionais, que representam uma fracção significativa destas despesas, em especial no caso do LIFE-Natureza. O Tribunal salienta que estas remunerações estão já abrangidas pelos orçamentos dos organismos públicos e, portanto, não constituem uma remuneração complementar, representando um custo adicional para o programa.

48. A participação do organismo público beneficiário não representa, nestas condições, um esforço nacional, uma vez que o programa LIFE intervém sobretudo para reembolsar despesas que, de qualquer forma, os Estados-Membros teriam de suportar. As disposições administrativas deveriam ser adaptadas de forma a excluir a possibilidade de financiamento das remunerações de funcionários, mesmo quando os organismos públicos intervêm na realização de projectos enquanto parceiros do beneficiário.

⁽¹⁾ As disposições-tipo de carácter administrativo estão anexas à decisão de atribuição de ajuda enviada aos beneficiários e contêm disposições específicas relativas à execução dos projectos.

49. No caso dos projectos verificados, as despesas de pessoal representaram 41 % do total dos custos certificados. Os controlos permitiram constatar que:

- a) Em certos casos, a participação do pessoal nas acções comunitárias é imputada a um custo horário, superior ao ordenado real, sem que essa situação seja justificada;
- b) Certos beneficiários não dispõem de um sistema de registo do tempo que permita saber as horas efectivamente prestadas e facturadas ao projecto;
- c) As declarações relativas a este aspecto incluem:
 - i) trabalhos efectuados por terceiros, que deveriam ser imputados à assistência externa,
 - ii) imputações da totalidade do ordenado de empregados que exercem funções no âmbito da actividade geral do beneficiário.

50. Os contratos de subcontratação representam 25 % das despesas dos projectos examinados. As disposições administrativas não precisam de forma clara o pormenor dos documentos comprovativos relativos às prestações fornecidas pelos subcontratantes e, portanto, não permitem garantir a realidade destas prestações. Assim, num caso extremo, o Tribunal não pôde reconstituir os elementos dos custos facturados, tendo o subcontratante recusado o acesso aos documentos comprovativos argumentando que o seu contrato não continha uma cláusula que permitisse o acesso do Tribunal a estes documentos. Com base nesta situação, a Comissão adaptou aquelas disposições de forma a que as facturas do subcontratante possam permitir a identificação de cada elemento do serviço prestado.

51. No que diz respeito às despesas de amortização dos bens duradouros, a Comissão aceitava o princípio da amortização linear ao longo da duração do projecto. Uma vez que as disposições-tipo de carácter administrativo eram imprecisas, as amortizações não foram calculadas ao *pro rata temporis* da utilização desses bens. A Comissão alterou em seguida as regras de imputação destes custos e aceita agora, como despesa elegível, 50 % do seu custo real, independentemente da duração do projecto. Estas novas disposições continuam, assim, a não ter em conta a utilização real dos bens em benefício dos projectos.

Atrasos na execução dos pagamentos

52. No caso de LIFE II, os pagamentos são efectuados sob a forma de um adiantamento correspondente a 40 % do financiamento comunitário e pago após a adopção pela Comissão da decisão de atribuição do apoio financeiro, seguidamente de um pagamento intermédio, que pode igualmente atingir os 40 % e se baseia num pedido do beneficiário após aceitação do estado das despesas e do relatório de actividades e, por fim, de um pagamento final após a aceitação do relatório final pela Comissão. Em

conformidade com as condições administrativas, financeiras e técnicas relativas ao programa LIFE, o pagamento da Comissão deve, regra geral, ocorrer nos 60 dias seguintes à recepção das declarações de despesas. Este período apenas pode ser interrompido quando o pedido dos beneficiários não estiver completo ou quando forem necessárias informações complementares.

53. Tendo em conta a importância dos pagamentos tardios, a DG «Orçamento» tomou medidas de forma a que 95 % dos pagamentos ocorram dentro do prazo previsto, devendo os restantes 5 % ser efectuados dentro de um prazo de 90 dias o mais tardar ⁽¹⁾. Segundo as informações disponíveis na Comissão, 43 % dos pagamentos realizados no âmbito do programa LIFE durante os exercícios de 1999 a 2002 não respeitaram este limite máximo de 90 dias (ver gráfico 1). A Comissão efectuou 19 % dos pagamentos dentro de um prazo de mais de seis meses após a recepção das declarações de despesas. O Tribunal verifica uma melhoria em 2002 relativamente aos anos anteriores, como se pode ver no gráfico 1.

54. A informação disponível no sistema contabilístico da Comissão não permitia conhecer o motivo dos atrasos. O exame de uma amostra de processos permitiu determinar as principais razões dos atrasos de pagamento. A primeira está relacionada com as respostas tardias dos beneficiários aos pedidos de informações complementares por parte da Comissão, pelo que a res-

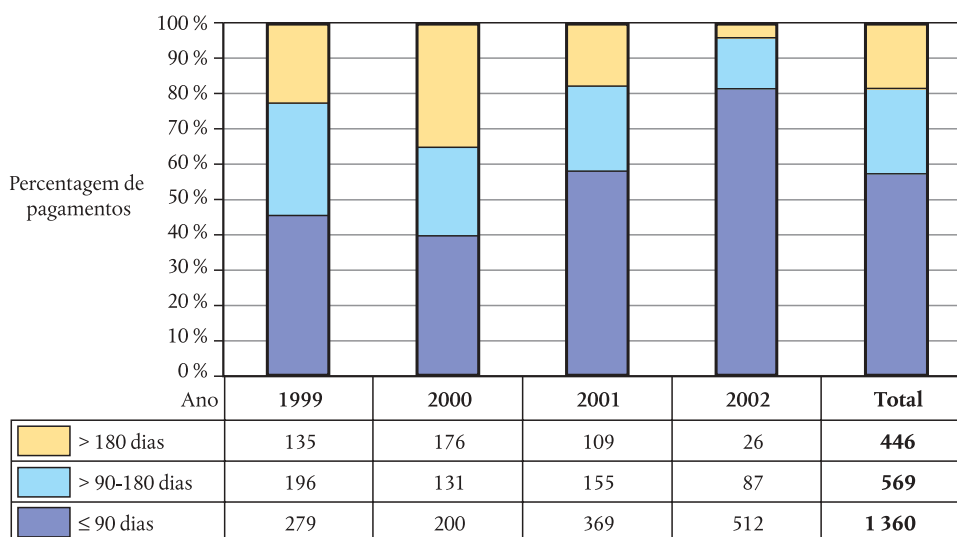
ponsabilidade é partilhada pela Comissão e pelo beneficiário (inexistência de sistema de aviso automático aos beneficiários no âmbito do LIFE II). Em três de 46 casos, estas informações eram necessárias pois o beneficiário tinha alterado a estrutura orçamental sem disso ter informado a Comissão.

55. Outras razões prendem-se com a gestão comunitária, a saber:

- ruptura de continuidade nos contratos de assistência técnica. Assim, por exemplo, o GAT responsável pelos projectos LIFE-Ambiente num Estado-Membro teve de cessar as suas actividades entre Novembro de 1999 e Janeiro de 2001 por falta de contrato (ver ponto 68). Durante este período, não existia nenhuma equipa externa para analisar os relatórios de execução antes da emissão das ordens de pagamento, o que originou atrasos;
- repartição dos recursos humanos; volume de trabalho excessivo que recaiu sobre os gestores geográficos, devido a uma acumulação de tarefas atribuídas aos gestores. Por conseguinte, um certo número de processos não pôde ser tratado a tempo nos serviços da Comissão.

Faltava um sistema eficaz de acompanhamento dos pedidos de pagamento.

Gráfico 1
Prazos de pagamento



Fonte: DG Ambiente.

⁽¹⁾ SEC(95)1122 e mais recentemente o plano de acção do Livro Branco sobre a Reforma — COM(2000) 200 — que alarga o objectivo de 1995 a 2002.

Problemas práticos ligados à execução dos projectos

Problemas de co-financiamento dos projectos

56. As propostas apresentadas contêm por vezes informações erradas ou incompletas no que diz respeito às modalidades de financiamento dos projectos. Nem sempre têm em conta todas as participações financeiras previstas nem as receitas geradas pelos projectos. Porém, estes elementos constituem um factor importante na fase de avaliação e na adopção da decisão que fixa a taxa de financiamento comunitário.

57. A auditoria revelou que uma ONG tinha recebido, após a decisão, um montante superior a 100 % do custo do projecto através de subvenções nacionais não declaradas no processo de candidatura. Estes co-financiamentos não previstos na proposta inicial mostram as insuficiências da estrutura financeira dos projectos. Os candidatos são obrigados a declarar as fontes de financiamento (ver ponto 41), mas cabe à Comissão assegurar-se da veracidade destas declarações. A ajuda comunitária deve assim ser calculada de novo e o correspondente montante em excesso deverá ser recuperado pela Comissão.

58. Da mesma forma, esta importante ONG que beneficiava de várias contribuições no âmbito do LIFE, indicou na sua proposta de projecto uma contribuição LIFE correspondente à taxa máxima de 50 %. A auditoria revelou, no entanto, que a ONG em causa tinha financiado a sua contribuição quase na íntegra recorrendo a várias fontes privadas e públicas. Contudo, estas informações conhecidas da ONG não foram mencionadas na proposta e, portanto, a Comissão não dispunha delas quando tomou a sua decisão de co-financiamento.

59. Um projecto do LIFE-Ambiente conheceu dificuldades financeiras devido principalmente ao facto de os fundos próprios do beneficiário se terem revelado insuficientes. Além disso, este obteve, com base em declarações de despesas não efectuadas, uma contribuição comunitária mais elevada, que lhe permitiu cobrir a maior parte da sua própria contribuição contratual para o projecto. No seguimento do controlo no local efectuado pelo Tribunal, está em curso um processo de recuperação dos fundos.

Contabilidade dos beneficiários pouco pormenorizada

60. As disposições administrativas de LIFE II não obrigam os beneficiários a ter uma contabilidade específica para o projecto, ao contrário de outras ajudas comunitárias como as dos Fundos Estruturais. Os controlos mostraram que tanto as entidades privadas, que dispõem de uma contabilidade geral, como as administrações públicas, não inscrevem na contabilidade elementos suficientemente pormenorizados das operações financeiras relativas aos projectos. Portanto, não é possível identificar o conjunto dos fluxos financeiros nas receitas e despesas respectivas. Assim, não pode estabelecer-se qualquer ligação entre uma despesa específica e o projecto a que se refere, uma vez que os documentos comprovativos apresentados não indicam explicitamente o destino do material ou das prestações em causa.

61. Além disso, num caso, a auditoria revelou imputações de despesas feitas de forma extra-contabilística com o objectivo de obter a totalidade da contribuição comunitária máxima prevista no contrato, mesmo não reflectindo a realidade. Não pode excluir-se o risco de a mesma despesa poder ser imputável a vários projectos, dado que o exame da contabilidade não permite determinar o projecto a cuja realização a despesa é imputável. Os controlos realizados confirmam este risco.

62. Uma das mais importantes organizações não governamentais, que gere um número elevado de projectos apoiados pela Comissão, apenas introduziu um sistema de registo contabilístico deste tipo após 15 anos de apoio comunitário. Num outro caso, no seguimento de um controlo no local, a Comissão recusara, e com razão, atribuir a contribuição comunitária a esta associação pelo facto de esta não dispor de uma contabilidade geral que permitisse justificar os custos apresentados no relatório final.

Incerteza sobre a utilização de terrenos no futuro

63. A aquisição de terrenos representa um terço do conjunto das despesas ligadas aos projectos do LIFE-Natureza, ou seja 131,7 milhões de euros. A incidência nos orçamentos varia consoante os projectos, podendo em certos casos representar a totalidade do projecto. Este importante financiamento deverá assim ser objecto de uma análise aprofundada da Comissão durante a fase de avaliação, de forma a garantir que os terrenos adquiridos se destinam realmente à protecção da natureza numa perspectiva de longo prazo.

64. A aquisição de terrenos enquanto despesa elegível é específica dos projectos LIFE-Natureza. No caso de projectos de conservação e preservação da natureza, a elegibilidade da aquisição de terrenos depende do compromisso dos beneficiários em prosseguirem com as actividades de conservação para além do período previsto na decisão de financiamento dos projectos LIFE.

65. A Comunidade não dispõe de uma garantia quanto à utilização futura deste património, com excepção de uma cláusula geral inscrita nas disposições-tipo de carácter administrativo, pelo que esta dependerá exclusivamente da vontade dos beneficiários. No âmbito do LIFE I, os contratos de aquisição incluíam uma cláusula segundo a qual a alienação ou a mudança de utilização dos terrenos não podia realizar-se sem o acordo da Comissão. Esta cláusula foi suprimida para o LIFE II e o LIFE III. O Tribunal salienta que este risco seria reduzido caso a Comissão aplicasse regras semelhantes às dos Fundos estruturais⁽¹⁾. A elegibilidade destas aquisições está submetida, entre outras, à condição de a compra «ser realizada por uma instituição pública ou por um organismo regido pelo direito público».

⁽¹⁾ Regulamento (CE) n.º 1685/2000 da Comissão, de 28 de Julho de 2000, relativo às regras de execução do Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho no que diz respeito à elegibilidade das despesas no âmbito das operações co-financiadas pelos Fundos estruturais (JO L 193 de 29.7.2000, p. 39) (Ver em especial a regra n.º 5 — Compra de terrenos, p. 43).

ACOMPANHAMENTO, CONTROLO E AVALIAÇÃO

66. O acompanhamento e o controlo dos projectos, bem como a avaliação dos resultados do programa, constituem funções importantes para garantir uma execução adequada do instrumento financeiro, para identificar atempadamente insuficiências pontuais e tomar as medidas correctoras necessárias ao sucesso do programa.

Imprecisão das tarefas dos gabinetes de assistência técnica em LIFE II

67. As despesas relativas às medidas de acompanhamento destinam-se em grande parte aos gabinetes de assistência técnica (GAT), que constituem a interface técnica entre a Comissão e os beneficiários. Estas equipas externas informam os beneficiários acerca dos documentos a apresentar à Comissão e garantem o acompanhamento dos projectos. O seu papel principal consiste em acompanhar e avaliar o progresso dos projectos, incluindo através de visitas no local e da avaliação dos relatórios de execução.

68. No caso do concurso público lançado em Abril de 1999 com vista à selecção dos GAT para o LIFE-Ambiente, os potenciais candidatos sentiram dificuldades em interpretar a descrição das tarefas⁽¹⁾, o que atrasou a selecção dos novos GAT. Os projectos LIFE-Ambiente em dois Estados-Membros não tiveram interlocutores durante cerca de 13 meses. As tarefas do GAT para o LIFE-Países Terceiros não estão especificadas de forma clara no contrato.

69. Devido aos diferentes procedimentos aplicados pelas três unidades que geriram as três vertentes do LIFE, os GAT não utilizaram métodos de trabalho uniformizados. Além disso, não foi estabelecido nenhum critério para avaliar as prestações dos GAT. Desde 2001, existem instrumentos de acompanhamento e os trabalhos são avaliados individualmente. Contudo, seria útil que a Comissão efectuasse uma avaliação de conjunto dos GAT.

70. No anexo técnico do contrato celebrado com os GAT, a Comissão define os recursos humanos necessários, tanto em termos de custo total como de tempo necessário ao acompanhamento dos projectos em cada país. Dado que o número de projectos a acompanhar é variável e, por conseguinte, não pode ser previsto de forma exacta no momento da elaboração do concurso público, os honorários não estão ligados ao volume de trabalho

real. Por exemplo, num Estado-Membro, os honorários de um GAT foram fixados num montante cerca de três vezes superior ao mencionado no concurso público anterior, embora o número de projectos a acompanhar tenha, na realidade, diminuído para metade.

71. Os GAT arquivaram uma importante documentação relativa aos beneficiários dos projectos LIFE. A Comissão não deu quaisquer instruções aos responsáveis pela assistência técnica quanto ao período de conservação destes documentos. Da mesma forma, não definiu em que condições, no fim do contrato de assistência técnica, estes deveriam ser transmitidos à Comissão ou ao novo titular do contrato.

72. Assim, dois GAT não puderam beneficiar dos dados, em formato informático ou em papel, do contratante anterior. Reconstituíram os processos com a ajuda do responsável geográfico da Comissão e dos beneficiários dos projectos, a quem foi solicitado que transmitissem na íntegra os respectivos processos. Chegados por sua vez ao fim do contrato, um destes GAT não entregou os processos ao seu sucessor. Note-se que os novos contratos com os GAT prevêem explicitamente esta transmissão de processos.

Observações sobre os controlos efectuados pela Comissão

73. A unidade financeira da DG ENV determina, por sua própria iniciativa ou a pedido das unidades LIFE II, os projectos LIFE a controlar. A unidade financeira, igualmente responsável pela auditoria no local, não determina o número de projectos a auditar no local em função de critérios e objectivos precisos. Em 2001, auditou 29 projectos LIFE e, em 2002, 32 projectos.

74. Entre os projectos controlados em 2001, que representam um montante total de autorizações de 15,9 milhões de euros, 10 foram sujeitos a uma proposta de ordem de cobrança relativa a montantes que variam entre 4 243 e 393 746 euros e que correspondem a um total de 675 592 euros, ou seja 4,2 % do total autorizado para os projectos controlados. Cinco outros processos foram objecto de propostas de anulação sem pagamento adicional e os processos de dois projectos foram enviados ao Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), devido à apresentação de despesas em duplicado⁽²⁾.

75. Apesar da existência de instruções precisas, a análise do conteúdo dos relatórios de auditoria revela uma estrutura não homogénea e uma qualidade muito variável. Metade dos relatórios examinados apresentam um conteúdo vago ou muito sucinto e deve, portanto, ser considerada como insuficiente. Cinco relatórios não passaram da fase preparatória. As observações efectuadas pela unidade financeira referem-se essencialmente aos aspectos financeiros e nada dizem sobre a execução e os resultados das

⁽¹⁾ Ver «Replies to tenderers queries at the information session held in Brussels on 29 April 1999» (Respostas às perguntas dos proponentes apresentadas na reunião de informação organizada em Bruxelas a 29 de Abril de 1999), 5 de Maio de 1999, «Open invitation to tender» (concurso público) XI/B2/ASS/990015 TO 990022; ponto 3.3, por exemplo: a Comissão espera que o contratante proponha métodos que permitam definir indicadores e que adopte uma abordagem dinâmica. Da mesma forma, mais à frente: pede-se ao contratante que apresente sugestões quanto às exigências do utilizador, ao modelo de dados conceptuais e à descrição dos principais resultados que o sistema proposto permite obter.

⁽²⁾ O Tribunal enviou igualmente ao OLAF os resultados da auditoria relativos a dois outros projectos.

acções executadas. Apesar de uma melhoria dos procedimentos, os serviços da Comissão não puderam, nos anos anteriores a 2000, não obstante a existência de programas de controlo no local, fornecer informações precisas quanto ao número de auditorias efectivamente realizadas.

Certificação externa dos registos de despesas

76. As disposições-tipo de carácter administrativo do LIFE II continham, para a vertente «Natureza», uma cláusula que encorajava os beneficiários a incluir uma certificação dos registos das despesas por um revisor de contas. Para o LIFE-Ambiente, uma cláusula indicava que a certificação anterior ao pagamento final deveria garantir ao beneficiário uma aceleração do pagamento e limitar os riscos de divergência. Porém, não existindo instruções precisas da Comissão sobre os trabalhos de controlo a efectuar, a extensão e qualidade destes variam consideravelmente. O Tribunal constatou casos em que as certificações eram insuficientes, no sentido em que não era incluída em anexo uma análise pormenorizada das despesas. As certificações referem-se principalmente à conformidade das despesas com a regulamentação nacional.

77. Desde 2001 as disposições uniformizaram a exigência de controlo financeiro independente a todas as vertentes do programa e impõem que o beneficiário designe um auditor para verificar o registo das despesas. Este auditor «deverá não só verificar o respeito da legislação e das regras contabilísticas nacionais mas também certificar a conformidade de todos os custos incorridos com as disposições-tipo de carácter administrativo do programa LIFE». Contudo, a forma e o conteúdo dos relatórios de auditoria permanecem imprecisos.

Relatório de execução do programa

78. A finalidade de uma avaliação é apreciar, com base em critérios claros, pertinentes e mensuráveis, a realidade do projecto relativamente aos objectivos previstos. O relatório de actividades relativo ao LIFE II ⁽¹⁾ foi elaborado nos termos do artigo 14.º do regulamento e no seguimento da avaliação efectuada pelo consultor externo. Traça um quadro geral da execução do programa, mas não refere a realização dos objectivos específicos. Nomeadamente, não indica em que medida os projectos financiados por LIFE-Natureza contribuíram, por exemplo, para inverter a tendência no que diz respeito ao declínio de espécies em risco de extinção, nem de que forma os projectos financiados por LIFE-Ambiente contribuíram para o desenvolvimento e a aplicação de políticas ambientais. Neste último caso, a Comissão não realizou nenhuma avaliação aprofundada dos resultados obtidos relativos ao carácter inovador dos projectos, contrariamente ao que prevêem as disposições do regulamento aplicável na matéria.

79. Da mesma forma, a contribuição do LIFE II para a realização dos objectivos do 5.º PAMA ainda não foi objecto de análise. Devido à falta de definição de objectivos, o instrumento apenas é mencionado nestes termos: «O programa LIFE, o único totalmente dedicado ao ambiente, produziu muitos exemplos de tecnologias inovadoras, boas práticas e integração aos níveis locais» ⁽²⁾.

80. Na sua comunicação relativa ao 6.º PAMA, a Comissão declara que a execução do programa LIFE «contribuiu substancialmente para as melhorias» da qualidade do ambiente e que continuará a ser «um instrumento valioso na demonstração das possibilidades e vantagens de melhores desempenhos ambientais por parte das empresas e das autoridades locais» ⁽³⁾. Esta afirmação não é desenvolvida.

Iniciativas recentes para melhorar a divulgação dos resultados dos projectos

81. Dado que o LIFE financia, entre outros, projectos inovadores e de demonstração, a divulgação dos resultados destes projectos é um elemento crucial. Não existindo uma estratégia clara em matéria de divulgação que precise os objectivos, os grupos-alvo, os métodos e os meios, a divulgação corre o risco de não ser eficaz, o que limita a incidência destes projectos. Nas suas respostas ao relatório especial n.º 3/98 ⁽⁴⁾, a Comissão reconheceu, em geral, a necessidade de criação de uma estratégia de divulgação dos resultados dos projectos LIFE.

82. No âmbito do LIFE II, cada projecto da vertente «Ambiente» devia prever um plano de divulgação e publicar um relatório em papel e em versão electrónica. Um dos objectivos declarados do LIFE é, de facto, contribuir para o desenvolvimento e a criação de políticas e legislação no domínio do ambiente, mas a Comissão não tinha fixado normas precisas relativas a estas actividades e não explorou, ela própria, os resultados. No entanto, a gestão eficaz do programa só é possível se a Comissão utilizar os resultados para procurar melhorar a estratégia e a aplicação da política ambiental comunitária.

83. Os resultados do LIFE são principalmente publicados em relatórios da Comissão e em cartas de informação elaboradas pelos GAT que apresentam pormenorizadamente os resultados de uma selecção de projectos. Por exemplo, para o LIFE-Natureza, existe um relatório sobre os efeitos a longo prazo de nove projectos LIFE I e uma carta de informação editada três vezes por ano; para o LIFE-Ambiente foram publicados dois relatórios que

⁽²⁾ Ver «Avaliação global — Ambiente da Europa: Que orientações para o futuro?», ponto 6.2, parágrafo 2, p. 20 [COM(1999) 543 final de 24 de Novembro de 1999].

⁽³⁾ COM(2001) 31 final de 24 de Janeiro de 2001.

⁽⁴⁾ Relatório especial sobre a poluição das águas, ponto 127 (JO C 191 de 18.6.1998).

⁽¹⁾ COM(1998) 721 final de 4 de Dezembro de 1998.

descrevem os melhores projectos (*success stories*) ⁽¹⁾. Os resultados dos projectos não originaram nenhum acompanhamento sistemático e apenas figurava no sítio internet de LIFE um resumo das propostas relativas aos projectos financiados.

84. Em Março de 2002, a unidade LIFE apresentou uma estratégia de comunicação para a divulgação dos resultados dos projectos, onde reconhecia que até ao momento não existia uma estratégia deste tipo. Este documento acentua particularmente o carácter comunitário dos projectos, a proximidade dos cidadãos e a ligação em rede dos agentes do ambiente. Apresenta a forma como é possível remediar as lacunas evidenciadas pela avaliação externa. Um dos eixos mais importantes consiste em reforçar a ligação entre a unidade LIFE e as unidades temáticas da DG ENV.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Conclusão geral

85. A partir de 2001, no âmbito da reorganização dos serviços da DG, envidaram-se esforços importantes com vista a reduzir as insuficiências da gestão do programa LIFE, a nível da organização dos serviços e dos procedimentos criados pela Comissão e pelos beneficiários. Para que as medidas tomadas desde então possam ser eficazes, este esforço deveria ser mantido.

Objectivos do programa e ligação com a estratégia ambiental comunitária

86. LIFE constitui uma ferramenta importante para contribuir para o desenvolvimento e aplicação da política e legislação comunitárias no domínio do ambiente. Contudo, LIFE-Ambiente não indica claramente de que forma deve contribuir para a realização dos objectivos gerais e específicos definidos nas orientações estratégicas do programa de acção ambiental (ver pontos 5 a 10).

87. A definição de objectivos claros e quantificáveis constitui um elemento essencial para garantir uma avaliação eficaz da execução deste programa comunitário. No caso do LIFE, os objectivos não foram definidos devido, por um lado, às dificuldades encontradas para fixar metas a atingir no que diz respeito ao carácter inovador dos projectos e, por outro lado, à ausência de parâmetros ecológicos harmonizados. A complementaridade com as outras medidas comunitárias de ajuda ao ambiente não está suficientemente garantida e continua a existir o risco de financiamento em duplicado (ver pontos 16 e 17 e 41 a 45).

Recomendações

- O Tribunal recomenda que se torne mais claro o papel do programa LIFE, em especial nos programas de acção ambiental a adoptar de futuro. Deverão definir-se objectivos precisos, se possível quantificados, a fim de poder avaliar a eficácia do instrumento LIFE. A Comissão deverá melhorar o procedimento de consulta inter-serviços, a fim de garantir a complementaridade das ajudas.

Dispositivo de gestão

88. A organização do instrumento financeiro LIFE em três vertentes específicas corresponde, na verdade, ao reagrupamento e não à integração dos instrumentos anteriores. Para melhorar esta situação, a Comissão reagrupou as três unidades numa só, responsável pela gestão do conjunto do instrumento financeiro (ver pontos 15 a 20).

89. A auditoria do Tribunal evidenciou as diferenças estruturais entre as três vertentes do programa, que se reflectem no procedimento de selecção, incluindo o papel dos Estados-Membros e dos peritos externos. As disposições-tipo de carácter administrativo referentes à elegibilidade das despesas foram sujeitas a uma harmonização especialmente dos aspectos financeiros no caso de LIFE III (ver pontos 28 a 40).

Recomendações

- O Tribunal recomenda à Comissão que examine a oportunidade da separação futura da gestão das vertentes «Natureza» e «Ambiente», tendo em conta as diferenças intrínsecas a cada uma. Esta medida deverá garantir uma gestão coerente do instrumento a longo prazo. Tendo em conta as semelhanças de gestão e a sua importância relativa, a vertente «Países Terceiros» deverá ser aproximada da vertente «Ambiente».
- Contudo, durante a fase de avaliação das propostas, será conveniente recorrer a peritos externos para as três vertentes do LIFE, tal como para determinados outros programas comunitários, a fim de garantir a transparência dos procedimentos quando o avaliador é simultaneamente o responsável pelo acompanhamento da execução do projecto. É igualmente desejável que se organizem regularmente concursos públicos para recrutamento de peritos externos, devendo a Comissão conservar nos seus processos os *curricula vitae*, bem como os formulários de avaliação.
- As disposições-tipo de carácter administrativo deverão definir de forma mais precisa os custos elegíveis, a fim de evitar diferentes interpretações. O Tribunal recomenda que a Comissão adopte as propostas resultantes da auditoria no que diz respeito a uma contabilidade específica do projecto, às despesas de pessoal, às amortizações e à aquisição de terrenos.

⁽¹⁾ Os relatórios estão disponíveis no sítio internet da DG ENV: http://www.europa.eu.int/comm/environment/index_fr.htm.

- No que diz respeito, em particular, aos projectos de conservação da natureza em que o beneficiário é uma entidade pública, os salários dos funcionários deverão, como acontece com outros fundos, ser suportados pelos Estados-Membros e apenas as despesas adicionais deverão constituir despesas específicas e elegíveis para estes projectos.
- O Tribunal considera que a Comissão deverá limitar o benefício do financiamento da aquisição de terrenos apenas aos organismos públicos ou regidos pelo direito público. Os financiamentos atribuídos aos outros beneficiários deverão, se for esse o caso, limitar-se a cobrir as despesas de manutenção dos terrenos adquiridos. No caso de se manter o financiamento destes terrenos em proveito de entidades não públicas, a Comissão deverá criar um sistema que permita controlar se os terrenos são de facto utilizados para os fins previstos.

Acompanhamento, controlo e avaliação

90. As medidas de acompanhamento limitam-se essencialmente aos trabalhos dos GAT. No âmbito do procedimento de renovação dos concursos, a definição insuficiente das tarefas confiadas aos GAT tornava difícil a avaliação das propostas apresentadas (ver pontos 67 a 72).

91. O controlo no local dos projectos por parte da Comissão foi deficitário durante vários anos. Envidaram-se esforços e, actualmente, os controlos no local relativos principalmente aos aspectos financeiros são mais regulares e coerentes, revelando os seus resultados problemas importantes (ver pontos 73 a 75).

92. A qualidade dos relatórios de certificações externas, essencial ao acompanhamento eficaz da execução dos projectos, é muito variável e nem sempre fiável. Frequentemente os relatórios são muito resumidos e, antes das novas disposições do LIFE III, incidiam sobretudo na elegibilidade das despesas em relação à legislação nacional (ver pontos 76 e 77).

93. O programa foi sujeito a uma avaliação da execução das acções sem que fosse realizada uma análise global do seu impacto.

Especialmente no caso dos projectos Ambiente, a divulgação óptima dos resultados dos projectos é um elemento crucial para o sucesso deste instrumento (ver pontos 78 a 84).

Recomendações

- O Tribunal convida a Comissão a manter e, se possível, aumentar o número de visitas no local e a melhorar a qualidade das mesmas. Estes controlos deverão ser mais orientados para a execução material dos projectos e analisar a sua taxa de sucesso em ligação com as despesas efectuadas. Ao confiar a auditores externos a realização de auditorias de boa gestão financeira, a Comissão terá à sua disposição um meio suplementar adequado, que lhe permitirá intensificar os seus controlos.

- O Tribunal atribui muita importância à auditoria externa dos projectos, pois é o único meio de controlar o conjunto das despesas do orçamento e recomenda à Comissão que reforce e melhore este instrumento, assegurando-se da qualidade destas auditorias.

- O Tribunal aprova as medidas tomadas pela Comissão, que definiu em 2002 uma estratégia de comunicação dos resultados dos projectos. Convida-a a criar instrumentos de análise de eficácia e de medição do impacto dos projectos, com vista a instaurar o sistema de divulgação dos resultados de acordo com as propostas enunciadas.

94. LIFE é, há vários anos, um instrumento importante da política ambiental da Comissão. O relatório do Tribunal salientou a necessidade de melhorar os procedimentos de gestão existentes, a fim de aumentar a eficácia do instrumento e o Tribunal encoraja a Comissão a dar continuidade aos esforços de melhoria envidados. A Comissão deverá igualmente prestar mais atenção à exploração dos resultados dos projectos financiados pelo instrumento LIFE, de forma a garantir a boa adequação dos financiamentos aos objectivos da política ambiental. Na perspectiva de 2004, o regulamento LIFE deverá ser adaptado às especificidades das diferentes vertentes que comporta e, de preferência, dividido, a fim de melhor enquadrar os objectivos destas vertentes.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 11 de Setembro de 2003.

Pelo Tribunal de Contas

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Presidente

RESPOSTAS DA COMISSÃO**RESUMO**

I. A Comissão regista as observações do Tribunal, relativas, nomeadamente, ao programa LIFE II.

II. A Comissão aceita que ainda há margem para melhorias em termos de objectivos e âmbito do regulamento e prosseguirá, por conseguinte, os seus esforços para especificar os objectivos do programa LIFE-Ambiente no quadro da política e da legislação comunitárias no domínio do ambiente.

IV. Relativamente aos documentos de avaliação, a Comissão tomou medidas com vista à sua conservação integral.

V. A Comissão mobiliza todos os seus meios para reduzir o risco de duplo financiamento evocado pelo Tribunal. No entanto, consciente desse problema e, face à observação do Tribunal, a Comissão irá examinar se é possível tomar outras disposições para eliminar completamente esse risco.

A complementaridade entre o programa LIFE e outras fontes de financiamento comunitárias está provada em inúmeros casos. A possibilidade de melhorar essa complementaridade será objecto de uma reflexão aprofundada.

VI. A Comissão considera que os melhoramentos sugeridos pelo Tribunal depois da análise dos projectos LIFE -II foram já integrados no LIFE-III.

Eis os melhoramentos introduzidos pelo programa LIFE-III:

- a) A partir do LIFE-III, são obrigatórios os registos do tempo consagrado pelo pessoal aos projectos LIFE (registo das horas de trabalho). A Comissão examinará a questão da tomada em conta dos vencimentos dos funcionários;
- b) Desde a reestruturação da gestão do programa LIFE, o número de pagamentos em atraso tem vindo a diminuir gradualmente;
- c) Fez-se um esforço no âmbito do LIFE-III para assegurar uma melhor engenharia financeira dos projectos;
- d) Relativamente aos terrenos adquiridos por beneficiários não públicos (9 %), a Comissão está pronta a rever as condições dessas aquisições.

VII. As tarefas e responsabilidades dos GAT (Gabinetes de assistência técnica e administrativa) foram definidas e enquadradas pela Comissão para o LIFE-III.

VIII. A Comissão considera que a gestão do programa LIFE melhorou substancialmente desde a sua reestruturação.

- a) A Comissão tenciona clarificar a papel do LIFE-Ambiente em relação ao Sexto Programa de Acção em matéria de Ambiente (6.º PAMA).
- b) A gestão integrada do instrumento revelou-se eficaz.
- c) Sempre que a Comissão considerou necessário recorrer a peritos externos, aplicou um procedimento de concurso.
- d) A Comissão considera que as disposições-tipo de carácter administrativo recentemente adoptadas são inteiramente conformes com o novo Regulamento Financeiro e adequadas. A Comissão está, no entanto, disposta a estudar as recomendações do Tribunal numa futura revisão dessas disposições.
- e) Para além das inspecções técnicas e financeiras regulares (pelos serviços técnicos e financeiros responsáveis e por equipas externas) e das auditorias financeiras efectuadas pela Unidade Financeira da DG Ambiente, é obrigatória uma auditoria externa à declaração de despesas final para todos os projectos financiados pelo LIFE-III.
- f) A estratégia de comunicação está a ser posta em prática e já conduziu a resultados palpáveis.

INTRODUÇÃO

1. O LIFE é um instrumento que consome uma fatia menor do orçamento comunitário (cerca de 0,15 %) e que se desenvolveu de um modo consequente durante um período de dez anos. Permite acumular um conjunto muito importante de experiências positivas.

AJUDAS COMUNITÁRIAS À PROTECÇÃO AMBIENTAL

9. Na medida do possível, procurou-se sempre evitar a sobreposição com outros instrumentos de financiamento comunitários e garantir a complementaridade entre o LIFE e outros instrumentos.

Vários projectos funcionaram em sinergia com outros fundos no caso do LIFE Natureza.

10. O programa LIFE centra-se, neste momento, principalmente em projectos de demonstração. A Comissão regista as observações feitas pelo Tribunal.

CARACTERÍSTICAS DO PROGRAMA LIFE

17. A coerência entre os domínios de acção respectivos do programa LIFE é garantida pelo respeito do objectivo geral do regulamento. Em cada domínio de acção, os projectos LIFE devem contribuir para melhorar a protecção do ambiente com base nas directivas comunitárias. Para garantir o respeito desse objectivo, a Comissão procura, aquando da selecção dos projectos, seleccioná-los em função da sua contribuição para a aplicação do direito comunitário nos seus domínios de actividade respectivos. Trata-se de um critério primordial (eliminatório) para a escolha dos projectos LIFE.

20. A Comissão considera que as melhorias conseguidas desde 2001 justificam a reorganização da gestão de todo o programa LIFE, incluindo a gestão financeira dos projectos, numa única unidade. Os diferentes temas e conteúdos dos projectos não exigem necessariamente diferentes métodos de gestão ou diferentes procedimentos de acompanhamento.

A Comissão adoptou disposições específicas para garantir uma estreita cooperação entre a Unidade LIFE e as unidades temáticas da Direcção-Geral do Ambiente que abrangem os domínios de acção do LIFE.

Em 2003, após a reorganização efectuada em 2001 e 2002, os procedimentos e os modos de gestão estabilizaram.

24. Devido à adopção tardia do Regulamento LIFE III, foi impossível organizar um convite à apresentação de propostas e um procedimento de selecção que pudessem estar concluídos antes do final de 2000.

As dotações de autorização de 2000 não utilizadas transitaram, por conseguinte, para 2001, tendo sido consumidas a 90 %.

26. O rácio é inferior ao limiar de 3 % no caso do LIFE-Ambiente (2,4 %) e do LIFE-Países Terceiros (2,6 %).

Em consequência da experiência adquirida com a gestão do programa LIFE-II, a Comissão chegou à conclusão de que o rácio de 3 % para as medidas de acompanhamento era insuficiente e, por isso, o rácio foi aumentado para 5 % no regulamento LIFE-III.

27. Até Maio de 2003, o número de dossiers abertos com autorizações já não válidas tinha baixado para 21. Para 15 dessas autorizações, haverá uma anulação automática (no prazo de seis meses após o pagamento final) ou está em curso um procedimento de cobrança. As restantes seis autorizações dizem respeito a projectos problemáticos sobre os quais a Comissão solicitou mais informações ao beneficiário ou uma auditoria financeira, ou que estão neste momento a ser objecto de exame final.

SELECÇÃO DOS PROJECTOS

30. A partir do exercício 2003, a Comissão selecciona os peritos com base em concursos. A unidade LIFE está neste momento a preparar um anúncio de concurso. Durante todo o período de duração do LIFE-III, os CV foram, com certeza, sistematicamente guardados.

Nesse período, a unidade LIFE examina minuciosamente os CV dos peritos externos; os contratos celebrados com esses peritos incluem uma «declaração de independência», que deve ser assinada pelo próprio.

31. A Comissão fez o necessário para corrigir essas deficiências no LIFE III. Em 2001, a Comissão introduziu um sistema de avaliação informatizado, transparente («ESAP») para gerir a fase de pré-decisão das propostas LIFE-Ambiente. O ESAP cobre todo o procedimento de avaliação, selecção e adjudicação, desde o registo em linha da proposta inicial até à geração das decisões.

32. A Comissão registou as observações do Tribunal. No LIFE III, as avaliações realizam-se independentemente por, pelo menos, duas pessoas. As decisões são depois tomadas colectivamente numa reunião entre as unidades LIFE e a unidade Natureza, onde cada uma das propostas é «passada a pente fino» e comentada.

36. A observação do Tribunal revela a dificuldade em combinar simplicidade e precisão. Tem havido um esforço progressivo, contínuo e pragmático para melhorar o procedimento de avaliação. O Comité LIFE aceitou que se estabelecesse um bom equilíbrio entre a necessidade de transparência/ objectividade e a qualidade dos projectos no que respeita aos objectivos do regulamento LIFE.

37. Para o próximo exercício de avaliação (projectos a financiar em 2004), a Comissão publicará, em pormenor, os critérios de avaliação também em relação ao LIFE-Países Terceiros.

38. No âmbito do programa LIFE III, os Estados-Membros foram informados dos critérios detalhados utilizados pela Comissão na sua selecção.

39. A avaliação dos Estados-Membros para as três vertentes do LIFE pode, a partir de agora, ser consultada no sistema informatizado de avaliação (ESAP).

40. A Comissão considera que, se por qualquer motivo, um projecto tem de ser retirado da lista prioritária, esse projecto deve ser substituído pelo primeiro projecto disponível da lista de reserva.

Por conseguinte, em relação aos projectos Natureza no âmbito do LIFE II e a todo o LIFE III, a Comissão já não responde à intervenção dos Estados-Membros substituindo os projectos numa base de neutralidade, mas indo aos primeiros projectos da lista de reserva.

41. Para evitar o duplo financiamento do mesmo projecto, com fundos LIFE e outros fundos comunitários, a Comissão verifica as declarações acerca de financiamentos de outras fontes comunitárias nas candidaturas LIFE e nos pedidos de financiamento de outras rubricas orçamentais de gestão directa. Relativamente aos Fundos estruturais, com excepção dos grandes projectos com um financiamento comunitário superior a 50 milhões de euros, a Comissão não se envolve na selecção dos projectos. A verificação das candidaturas dos projectos aos Fundos estruturais, incluindo a questão do duplo financiamento, é uma parte essencial dos sistemas de gestão e controlo que os Estados-Membros devem ter instaurado para esses fundos. A verificação da eficácia desses sistemas é um dos principais objectivos dos Estados-Membros e da Comissão nos seus trabalhos de auditoria.

A Comissão mobiliza, portanto, todos os meios ao seu alcance para reduzir o risco de duplo financiamento mencionado pelo Tribunal. No entanto, consciente desse problema e perante a observação do Tribunal, a Comissão examinará a possibilidade de prever outras disposições para eliminar definitivamente esse risco.

42. Para controlar a solvência dos beneficiários, é fornecida às DG uma ligação a bases de dados externas. EWX é uma ferramenta SINCOM 2 que permite uma certa verificação da solidez financeira de um potencial beneficiário, fornecendo indicações sobre os beneficiários em risco. Em cada DG existe um ponto de contacto do «Early Warning System» (sistema de alerta rápido), que tem acesso a toda a base de dados de pagamentos e ao ficheiro completo de terceiros («Third Party File») da Comissão, e que pode, por conseguinte, verificar se anteriormente foram feitos pagamentos a um dado beneficiário.

No âmbito da modernização da contabilidade, o ficheiro «fornecedores» será modificado e permitirá verificar directamente se os mesmos contratantes da Comissão já receberam outros fundos comunitários.

43. Os procedimentos foram alterados para o LIFE-III Ambiente e as direcções-gerais RTD, REGIO, TREN, AGRI, ENTR e ELARG estão envolvidas numa consulta inter-serviços sobre as propostas. Esse facto contribui para uma verificação mais completa da fiabilidade financeira e técnica dos participantes e reduz o risco de duplo financiamento.

Caso a unidade LIFE detecte elementos que deixem supor a existência de duplo financiamento, o caso é examinado mais aprofundadamente e, se necessário, o *dossier* é transmitido ao OLAF.

44. Depois da entrada em vigor do programa LIFE-III, as obrigações dos beneficiários em matéria de contabilidade específica dos projectos (ver resposta ao ponto 61) e de registo do tempo de trabalho (ver resposta ao ponto 49.b) foram reforçadas.

45. Uma vez que o beneficiário não informou a Comissão, foi praticamente impossível para a DG Ambiente identificar esse duplo financiamento. Estão a ser examinadas as eventuais medidas a tomar.

EXECUÇÃO DOS PROJECTOS

46. Para os projectos LIFE-II Natureza, existem disposições-tipo de carácter administrativo (DA) detalhadas desde 1996, que serviram de base às DA harmonizadas para o LIFE-III. A Comissão está confiante em que este conjunto único de regras para a administração e a gestão dos projectos LIFE constitui uma melhoria e uma contribuição significativas para o modo como os serviços da Comissão gerem o programa LIFE. Simplificou e clarificou as regras para os beneficiários dos projectos. Com base nas observações do Tribunal durante a fase de auditoria, a Comissão reviu mais uma vez as DA em 2002.

47 e 48. As DA não fazem a distinção entre uma companhia/organização privada e uma instituição pública para determinar a elegibilidade das despesas. Neste momento, não há motivo para não aceitar os custos suportados se as despesas estão previstas no orçamento do projecto, se a pessoa em causa trabalhou no projecto e se esse trabalho foi suficientemente documentado pelos registos das horas de trabalho. A parte dos salários suportada pela instituição pública pode ser considerada co-financiamento.

A Comissão examinará, no entanto, as condições associadas à contribuição comunitária para a participação de funcionários públicos nos projectos LIFE-Natureza.

49. De facto, apenas as auditorias às instalações dos beneficiários agora intensificadas pela Comissão podem conduzir a constatações do género das descritas pelo Tribunal.

Sempre que necessário, as observações específicas do Tribunal foram ou estão a ser tidas em conta na gestão dos *dossiers* individuais dos projectos.

a) A correcta aplicação dessa regra está a ser acompanhada. A Comissão recusa-se agora a reembolsar as despesas não directamente relacionadas com os salários reais.

b) Para o LIFE III, as horas de trabalho dedicadas ao projecto por cada empregado têm de ser registadas.

c) i) Como esse problema já fora identificado anteriormente, foram introduzidas nas DA para o LIFE III (artigos 6.º, 21.º, n.º 2 e 21.º, n.º 4) novas definições de custos elegíveis relativos ao pessoal e à assistência externa.

ii) A Comissão considera que apenas é elegível a parte do salário correspondente às horas de trabalho efectivamente gastas com o projecto. Pelo menos para os projectos LIFE II Natureza, a DA aplicável na altura (artigo 9.º) estipulava claramente que «As despesas de pessoal serão imputadas em função do *tempo real dedicado ao projecto*».

50. Baseando-se nas observações do Tribunal durante a fase de auditoria, a Comissão já solucionou esse problema alterando as DA em 2002. Foi introduzida no artigo 6.º a seguinte disposição (n.º 5): «Todas as facturas dos subcontratantes devem incluir uma referência clara ao projecto LIFE (isto é, número e título ou título abreviado) e à encomenda/subcontrato emitida pelo beneficiário/parceiro. Todas as facturas devem ser suficientemente pormenorizadas para permitir a identificação de cada uma das tarefas abrangidas pelo serviço prestado (isto é, uma descrição clara e o custo de cada uma delas)».

51. A Comissão considera que as regras relativas à amortização aplicáveis no âmbito do LIFE III (os custos elegíveis representam 25 % dos custos de aquisição de infra-estruturas e 50 % para os custos de equipamentos) são adequadas tendo em conta as peculiaridades do programa. Têm em conta o facto de vários beneficiários de projectos LIFE serem entidades públicas, que muitas vezes não aplicam a amortização dos bens duradouros, mas registam o preço total de aquisição como despesa no momento da aquisição. A Comissão considera que a actual regra responde à necessidade de simplificar o método de contabilizar os bens duradouros, tanto na altura da avaliação e selecção das propostas de projectos como no momento dos pagamentos intermédios e/ou finais.

A Comissão examinará, contudo, a viabilidade de introduzir um método mais preciso, embora também simples, para calcular os custos elegíveis relativamente aos bens duradouros, se o programa LIFE continuar.

53. A análise dos números mostra que a evolução positiva já visível em 2001 na sequência da criação da unidade LIFE prosseguiu em 2002.

54. Foram introduzidas medidas adequadas para ultrapassar esse problema. Agora, sempre que esteja ultrapassado o prazo para uma resposta pendente, o responsável geográfico é alertado por uma ferramenta informatizada de monitorização e controlo (ver «Butler», no ponto 55), devendo, automaticamente, tomar as necessárias medidas de acompanhamento.

55. — O problema levantado pelo Tribunal deveu-se ao facto de o procedimento de concurso não ter conduzido ao resultado desejado.

— Devido à carga de trabalho e à imprevisibilidade dos relatórios que chegam com pedidos de pagamento, são quase inevitáveis em certas alturas alguns atrasos a curto prazo no tratamento dos *dossiers*. A frequência dessas situações tem, no entanto, vindo a diminuir progressivamente desde a criação da unidade LIFE.

— A Comissão introduziu desde então um sistema informatizado de monitorização e controlo («Butler») para monitorizar e acompanhar todas as três componentes do programa LIFE, incluindo os pedidos de pagamento.

56. Desde 2002, a unidade LIFE examina as propostas a nível financeiro. Um dos aspectos importantes da análise financeira que antecede a decisão de financiamento consiste em apreciar o carácter realista das condições impostas pelos parceiros/co-financiadores antes de se envolverem num projecto. Essa análise de risco deve permitir à Comissão tomar as suas decisões com conhecimento de causa.

57 e 58. A Comissão tomou nota das observações do Tribunal e tomará as medidas necessárias. Por outro lado, as disposições-tipo de carácter administrativo para 2003 foram modificadas (n.º 2 do artigo 13.º) para integrar a obrigação para o beneficiário de obter o acordo escrito da Comissão antes de qualquer alteração substancial do plano de financiamento durante a execução do projecto.

59. Com base nas informações recebidas do Tribunal na fase de auditoria, a Comissão também tomou medidas para investigar melhor o caso.

60. As disposições-tipo de carácter administrativo aplicáveis ao programa LIFE III impõem aos beneficiários a manutenção de uma contabilidade específica.

61. Foram tomadas as medidas adequadas na sequência das observações do Tribunal relativas a esse projecto.

62. No segundo caso a que se refere o Tribunal, a contribuição da Comunidade foi parcialmente recuperada e o beneficiário foi incluído na lista de organizações excluídas do financiamento LIFE até se receber uma prova clara de que foram eliminadas as deficiências administrativas e de que foi instalado um sistema de contabilidade fiável. Por ocasião de uma inspecção financeira suplementar, a Comissão pôde verificar que o beneficiário introduzira entretanto um sistema de contabilidade novo e eficaz dotado das ferramentas necessárias para uma contabilidade analítica e, por conseguinte, específica do projecto.

63. O exame exaustivo dos custos propostos para a aquisição de terrenos segundo regras claramente definidas, escritas e publicadas constitui uma parte essencial do procedimento de avaliação das propostas de projectos LIFE-Natureza. Existe sempre uma cláusula notarial de alienação dos terrenos à natureza e 91 % dos terrenos são comprados por organismos públicos.

65. Relativamente à baixa percentagem de terrenos (9 %) que não são adquiridos por organismos públicos, mas essencialmente por ONG cuja vocação é a protecção da natureza, a Comissão está disposta a estudar medidas que dêem mais garantias do que as actualmente impostas (Cláusula de alienação notarial).

ACOMPANHAMENTO, CONTROLO E AVALIAÇÃO

66. A Comissão prossegue os seus esforços para melhorar constantemente os procedimentos exigidos já instaurados.

68. As tarefas das equipas externas para o LIFE-Países Terceiros são descritas em termos mais genéricos, mas dedicaram-se duas longas reuniões à descrição detalhada dessas tarefas no início do contrato; e o Vade-mécum também se lhes aplica.

69. No LIFE III, os métodos de trabalho dos GAT foram uniformizados. Quanto à avaliação de conjunto dos GAT, a Comissão regista a observação do Tribunal.

70. A observação do Tribunal refere-se ao período 2000-2001, que foi excepcional, na medida em que, contrariamente às previsões da Comissão, a adopção tardia do regulamento LIFE III adiou um exercício de selecção.

A Comissão negociou, a partir daí, um novo contrato global com uma única equipa externa em 2001. A repartição do pessoal foi calculada em função do número de projectos previsíveis (a Comissão é obrigada a fazer estimativas, na medida em que nunca sabe, de antemão, quantos projectos vão ser seleccionados pelo Estado-Membro) e das prestações reforçadas exigidas à equipa externa em termos de comunicação (implementação da nova estratégia de comunicação LIFE). A negociação de um único contrato para todas as equipas externas permite maior flexibilidade na utilização do pessoal externo em função do número de projectos realmente adoptados nos diferentes países.

71 e 72. Os contratos anteriores das equipas de monitorização não previam qualquer obrigação de transmissão dos dossiers do projecto a uma nova equipa. No entanto, a transmissão desses *dossiers* conseguia-se, na maioria dos casos, através de acordos voluntários. Os novos contratos celebrados a partir de 2001 corrigiram essa falha ao incluírem essa obrigação.

73 a 75. A actual abordagem que opta pelas auditorias no local foi desenvolvida durante o período até 2001, depois de a Comissão ter identificado a necessidade de complementar as disposições existentes previstas por outros serviços.

A exigência fundamental da Comissão era, e continua a ser, centrar a Unidade Financeira nos aspectos financeiros dos projectos e, especificamente, na elegibilidade dos custos. Por outro lado, considerou-se que o desempenho e os resultados dos projectos eram da responsabilidade das unidades operacionais envolvidas.

A partir de 2002, desenvolveram-se e documentaram-se critérios mais claros para a selecção de projectos de auditoria e normalizaram-se os relatórios de auditoria. Além disso, a experiência adquirida está agora a ser aplicada à preparação de um programa de auditoria modelo e ao aperfeiçoamento da análise de riscos, para a selecção dos projectos de auditoria.

76. Relativamente aos projectos LIFE II Ambiente, as «informações administrativas e financeiras» distribuídas aos beneficiários incluíam um «programa de trabalho-tipo para a auditoria das despesas» detalhado, em versões para o sector público e o sector privado.

A qualidade dos certificados de auditoria é variável, podendo consistir, num extremo, em relatórios muito pormenorizados e completos ou, noutro extremo, em simples declarações que alegam a correcção das declarações financeiras. Dado que uma certificação externa insuficiente das despesas não pode, por si só, ser motivo de rejeição de uma declaração financeira final, o departamento financeiro da Comissão responsável efectua um exame aprofundado.

77. A Comissão regista a observação do Tribunal relativa à inexistência de regras precisas relativas à forma e ao conteúdo dos relatórios de auditoria e está a prever um novo conjunto actualizado de orientações para as auditorias externas.

78 a 80. A Comissão tomou medidas para poder efectuar um balanço mais exacto e global das suas actividades no âmbito do LIFE III (elaboração de bases de dados, de fichas finais por projecto com palavras-chave, um estudo LIFE Natureza, estudos transversais sobre a água, medidas agro-ambientais). A Comissão ordenou igualmente uma avaliação externa.

81 a 84. No que respeita às observações do Tribunal sobre a necessidade de melhorar a divulgação dos resultados dos projectos, os serviços da Comissão elaboraram um estratégia de comunicação em 2002.

As medidas previstas nessa estratégia, incluindo o sítio *web* do programa LIFE, complementam as diversas actividades de comunicação locais, nacionais e internacionais relativas aos projectos LIFE.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

85. Os esforços empreendidos foram eficazes, como atestam os resultados obtidos desde 2001. A Comissão remete igualmente para as suas respostas aos n.ºs 30, 31, 46, 53, 54, 55 e 84.

86. Relativamente ao programa LIFE-Ambiente, a Comissão reconhece que é possível introduzir melhorias.

87. A Comissão reflectirá na possibilidade de introduzir melhorias.

Recomendações

A Comissão tomará as medidas necessárias para definir objectivos mais precisos nos futuros programas de acção.

A Comissão está disposta a estudar os meios para melhorar a eficácia dos procedimentos de consulta inter-serviços.

Recomendações

- A Comissão considera que, desde que existe uma gestão centralizada, o programa está mais bem gerido e os resultados sectoriais começam a ser mais visíveis.

A Comissão pretende aumentar o envolvimento e a associação das unidades responsáveis pelo acompanhamento das actividades temáticas no acompanhamento do LIFE, para que este instrumento contribua de um modo mais claro para a realização dos seus objectivos.

- A Comissão lançou um convite à apresentação de candidaturas para o recrutamento de peritos externos. Os elementos relativos à avaliação são a partir de agora conservados no sistema ESAP.

- As actuais definições de custos elegíveis são compatíveis com as previstas nas regras de execução do novo Regulamento Financeiro. A Comissão examinará as recomendações do Tribunal na revisão das disposições-tipo de carácter administrativo.

- A Comissão examinará a questão da tomada em conta dos vencimentos dos funcionários.

- A Comissão examinará a questão dos terrenos adquiridos por entidades privadas que representam 9 % dos terrenos adquiridos através do programa LIFE.

90. A Comissão já proveu à situação depois disso.

92. A Comissão redigirá um novo conjunto actualizado de orientações para as auditorias externas, se o programa LIFE continuar.

93. A Comissão procederá a uma avaliação do instrumento LIFE em função do estado de adiantamento do programa.

Recomendações

- A Comissão aumentou o número de visitas de controlo e instaurou procedimentos que visam responder às observações do Tribunal.

- As auditorias externas, que já são obrigatórias, precisam de ser melhoradas. Por conseguinte, a Comissão está a considerar actualizar as orientações.

- Um dos elementos da estratégia de comunicação em vigor é a análise do impacto dos projectos e a melhoria da sua difusão.

94. A Comissão melhorou os procedimentos de gestão.

A Comissão concentra actualmente grande parte dos seus esforços na exploração dos resultados.

A Comissão considera que, desde que existe uma gestão centralizada, o programa é mais bem gerido e os resultados sectoriais começam a ser mais visíveis. Por conseguinte, a Comissão considera que não há necessidade de cindir o regulamento LIFE.