

Jornal Oficial

da União Europeia

ISSN 1725-2482

C 99

47.º ano

23 de Abril de 2004

Edição em
língua portuguesa

Comunicações e Informações

<u>Número de informação</u>	<u>Índice</u>	<u>Página</u>
	I <i>Comunicações</i>	
2004/C 99/01	Tribunal de Contas	
	Relatório especial n.º 1/2004 sobre a gestão das acções indirectas de IDT no âmbito do quinto programa-quadro («5.º PQ») em matéria de investigação e desenvolvimento tecnológico (1998-2002), acompanhado das respostas da Comissão	1

I

(Comunicações)

TRIBUNAL DE CONTAS

RELATÓRIO ESPECIAL N.º 1/2004

sobre a gestão das acções indirectas de IDT no âmbito do quinto programa-quadro («5.º PQ») em matéria de investigação e desenvolvimento tecnológico (1998-2002), acompanhado das respostas da Comissão

(Apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 248.º do Tratado CE)

(2004/C 99/01)

ÍNDICE

	Pontos	Página
SÍNTESE	I-XI	2
INTRODUÇÃO	1-5	3
OBJECTIVOS E ABORDAGEM DA AUDITORIA	6-8	4
OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA	9-110	5
Mecanismos de intervenção e regras relativas à participação financeira da Comunidade	9-45	5
Mecanismos de intervenção aplicáveis às acções indirectas de IDT do 5.º PQ	9-20	5
Regras relativas à participação financeira da Comunidade	21-35	9
Alterações introduzidas no âmbito do 6.º PQ (2002-2006)	36-45	11
Estrutura, procedimentos e métodos de gestão aplicáveis à execução do 5.º PQ	46-81	14
Coerência entre a estrutura organizacional da Comissão e a concepção básica dos programas	46-57	14
Volume de contratos, duração dos procedimentos e recursos afectados ao 5.º PQ ..	58-81	17
Apoio informático em matéria de gestão das propostas, dos contratos e dos projectos ..	82-86	25
Sistemas informáticos do 5.º PQ: integração, funções disponíveis, qualidade e custos	82-85	25
Elaboração de um sistema informático integrado para o 6.º PQ	86	26
Procedimentos de controlo interno	87-100	26
Procedimentos de controlo a nível da Comissão	87-95	26
Cumprimento das disposições contratuais pelo beneficiário	96-100	28
Informações sobre a execução do programa e os controlos internos	101-110	29
Pertinência e fiabilidade das informações relativas ao 5.º PQ	101-109	29
Conformidade dos relatórios com as normas de controlo interno	110	30
CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES	111-139	30
<i>Lista de abreviaturas</i>	36	
ANEXOS	37	
Respostas da Comissão	44	

SÍNTESE

I. O quinto programa-quadro da Comunidade Europeia (CE) para acções em matéria de investigação, de desenvolvimento tecnológico e de demonstração («5.º PQ») foi adoptado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em Dezembro de 1998, com um orçamento total de 13 700 milhões de euros. O financiamento anual previsto para os sete programas temáticos e horizontais até 2002 representava aproximadamente um quarto do financiamento público de projectos de investigação na União Europeia (ver pontos 1-5).

II. As acções de investigação financiadas a título do 5.º PQ são executadas através de contratos com terceiros e financiadas em parte pelo orçamento comunitário. Tanto o regulamento de aplicação como os contratos-modelo foram adoptados com atraso. O grande número de contratos-modelo diferentes aumentou desnecessariamente a complexidade do processo de gestão dos contratos (ver pontos 9-20).

III. As contribuições financeiras do orçamento comunitário baseiam-se no princípio do reembolso de custos efectivamente incorridos e devidamente justificados. A complexidade das regras de determinação da participação financeira da Comunidade dificulta a boa gestão dos aspectos financeiros e administrativos pela Comissão e representa uma complicação inútil para os participantes. A introdução no 5.º PQ do sistema de reembolso dos custos totais com taxa fixa, com o objectivo de simplificar o processo, na prática incentivou os participantes a adoptarem um mecanismo de financiamento mais vantajoso (ver pontos 21-35).

IV. Uma proposta da Comissão destinada a simplificar os sistemas de reembolso de custos para o 6.º PQ (2002-2006), de acordo com recomendações anteriores do Tribunal, suscitou a oposição do Conselho e do Parlamento Europeu. As regras de fixação da contribuição financeira da Comunidade, que foram adoptadas subsequentemente pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu só em parte deram resposta às preocupações do Tribunal. O Tribunal aprecia a introdução, com o 6.º PQ, de sanções visíveis e dissuasivas e a exigência de fazer certificar as demonstrações financeiras por um auditor externo (ver pontos 36-45).

V. Os sete programas específicos do 5.º PQ são geridos conjuntamente por cinco Direcções-Gerais. A fragmentação dos programas está na origem de uma diluição das responsabilidades, de uma duplicação de funções e de uma maior necessidade de coordenação e de consulta. Por outro lado, a estrutura organizacional da Comissão não reflecte adequadamente a concepção de base de programas constituídos por acções-chave (ver pontos 46-57).

VI. O 5.º PQ caracterizou-se por problemas organizacionais e atrasos consideráveis na fase de arranque, que começaram com a adopção tardia da decisão pelo Conselho e pelo Parlamento. Em consequência de obrigações jurídicas, de disposições do regulamento interno e de certas práticas administrativas da Comissão, decorriam oito a nove meses entre a recepção das propostas e a assinatura, pela Comissão, de um contrato relativo a acções indirectas de IDT. A Comissão continuou a ter dificuldade em encontrar pessoal com os perfis mais adequados, bem como em recrutar funcionários permanentes. No fim de 2001, cerca de 2 000 agentes estavam afectados a actividades relacionadas com o 5.º PQ, um terço dos quais se ocupava da gestão das propostas, dos contratos e dos projectos de acções indirectas de IDT. Só foram consagrados em média quatro a cinco dias úteis por ano para o acompanhamento dos aspectos científicos de cada uma das acções indirectas de IDT. Os procedimentos e práticas administrativas para a selecção das acções indirectas de IDT, juntamente com a periodicidade da apresentação dos elementos produzidos relativos ao projecto, definidos nos contratos-modelo, determinaram uma carga de trabalho irregular a nível da Comissão. Os estrangulamentos assim criados não conduziram a um bom funcionamento do sistema de gestão e contribuíram igualmente para que se verificassem atrasos administrativos e deficiências em matéria de controlo interno (ver pontos 58-77).

VII. As decisões do Conselho que adoptam os programas específicos fixavam os limites máximos das despesas administrativas entre 6,5 % e 9,8 % das despesas totais atribuídas a cada um dos programas. Estes limites máximos foram respeitados em todos os programas. Um método de cálculo alternativo, que consiste em comparar as despesas atribuídas às acções indirectas de IDT com o orçamento total, indica que 837,4 milhões de euros (6,4 % das despesas totais a título do 5.º PQ) foram gastos para a gestão dos programas-quadro de IDT durante todo o período de programação do 5.º PQ. A Comissão controla a afectação dos seus recursos através do sistema de elaboração do orçamento com base em actividades (OBA). Mas por razões metodológicas e devido à forma como a Comissão aplica o sistema, não é este o método mais adequado para avaliar os custos de funcionamento dos programas-quadro de IDT (ver pontos 78-81).

VIII. Se bem que o sistema de gestão utilizado por todos os serviços que gerem o 5.º PQ seja essencialmente o mesmo, a Comissão ainda não elaborou um sistema informático comum ou integrado. Os sistemas informáticos utilizados pela Comissão na gestão das propostas, dos contratos e dos projectos não eram adequados, nomeadamente devido ao facto de o investimento ser insuficiente. Observaram-se melhorias no final do período abrangido pelo 5.º PQ, mas continuaram a verificar-se problemas de ordem técnica e operacional na maioria das Direcções-Gerais (ver pontos 82-86).

IX. Ao passo que os programas-quadro de IDT devem ser executados de acordo com um conjunto de princípios e procedimentos comuns, os objectivos da reforma administrativa da Comissão são a descentralização e a atribuição de mais responsabilidades aos serviços. O carácter contraditório destas duas abordagens está na origem de muitas das dificuldades com que as Direcções-Gerais se confrontaram no âmbito da sua gestão conjunta do 5.º PQ. A complexidade dos mecanismos de intervenção e das regras em matéria de participação financeira da Comunidade acentua ainda mais a importância de uma coordenação eficaz no âmbito do programa-quadro. Os testes dos principais controlos aplicados a uma amostra de contratos relativos a ações indirectas de IDT demonstraram que nem todos tinham sido aplicados eficazmente e que outros tinham sido omitidos. Globalmente, os níveis de controlo das diferentes Direcções-Gerais que executavam o 5.º PQ apresentavam uma falta de uniformidade considerável (ver pontos 87-95).

X. Uma análise da legalidade e da regularidade dos pagamentos baseados em declarações de custos, efectuado a nível dos beneficiários de ações indirectas de IDT do 5.º PQ, revelou uma incidência significativa de erros, devidos essencialmente a uma sobreavaliação dos custos declarados pelos beneficiários finais. Não se verificou uma melhoria global em comparação com os trabalhos de auditorias efectuados no âmbito dos programas-quadro anteriores (ver pontos 96-100).

XI. Os sistemas de informação de gestão e os relatórios enviados aos directores e aos directores-gerais adjuntos deverão ser melhorados. Não existiam em nenhuma das cinco Direcções-Gerais que intervêm no domínio da investigação procedimentos e práticas que assegurassem que as informações destinadas aos responsáveis eram elaboradas em tempo útil ou que eram acessíveis em formato normalizado. Em 2002, os relatórios relativos aos programas-quadro enviados aos responsáveis não satisfaziam plenamente as condições definidas nas normas de controlo interno da Comissão (ver pontos 101-110).

INTRODUÇÃO

O 5.º PQ inclui quatro programas temáticos e três programas horizontais

1. O quinto programa-quadro de ações da Comunidade Europeia em matéria de investigação, de desenvolvimento tecnológico e de demonstração (5.º PQ) foi adoptado pela Decisão n.º 182/1999/CE (¹) para o período 1998-2002.

2. O 5.º PQ é constituído por sete programas, que foram todos adoptados pelo Conselho em 25 de Janeiro de 1999 (²). Compreende os seguintes quatro programas temáticos:

(¹) Decisão n.º 182/1999/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 22 de Dezembro de 1998, relativa ao quinto programa-quadro de ações da Comunidade Europeia em matéria de investigação, de desenvolvimento tecnológico e de demonstração (1998-2002) (JO L 26 de 1.2.1999).

(²) Decisões do Conselho de 25 de Janeiro de 1999 que adoptam programas específicos de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração nos seguintes domínios:

— qualidade de vida e gestão dos recursos vivos (1999/167/CE),
— sociedade da informação convivial (1999/168/CE),

- «qualidade de vida e gestão dos recursos vivos» (QoL),
- «sociedade da informação convivial» (IST),
- «crescimento competitivo e sustentável» (Growth),
- «energia, ambiente e desenvolvimento sustentável» (EESD); ambiente (EESD-ENV) e energia não nuclear (EESD-NNE),

— crescimento competitivo e sustentável (1999/169/CE),
— energia, ambiente e desenvolvimento sustentável (1999/170/CE),
— afirmar o papel internacional da investigação comunitária (1999/171/CE),
— promover a inovação e incentivar a participação das pequenas e médias empresas (1999/172/CE),
— aumentar o potencial humano de investigação e a base de conhecimentos socioeconómicos (1999/173/CE) (JO L 64 de 12.3.1999).

e três programas horizontais relativos a acções que abrangem todos os domínios da investigação:

- «afirmar o papel internacional da investigação comunitária» (INCO),
- «promover a inovação e incentivar a participação das pequenas e médias empresas» (PME),
- «aumentar o potencial humano de investigação e a base de conhecimentos socioeconómicos» (IHP).

3. As actividades de investigação financiadas no âmbito do 5.º PQ consistem em:

- acções indirectas no âmbito dos programas temáticos e horizontais, executadas através de contratos com terceiros e co-financiadas pelo orçamento comunitário,
- acções directas, financiadas na íntegra pelo orçamento comunitário e executadas pelo Centro Comum de Investigação da Comissão.

A parte do 5.º PQ que é co-financiada pela Comunidade Europeia (CE) é gerida conjuntamente por cinco Direcções-Gerais, nomeadamente Investigação, Sociedade da Informação, Energia e Transportes, Empresa e Pesca.

Importância crescente da política europeia de investigação em termos orçamentais

4. A política de investigação comunitária tem sido aplicada desde o início da década de 80 através de programas-quadro. A importância crescente destes programas reflecte-se nos sucessivos orçamentos que lhes foram afectados. O orçamento do 5.º PQ, que se eleva no total a 14 960 milhões de euros, é 13 % superior em termos monetários ao programa anterior, o 4.º PQ (1994-1998). Do orçamento total, 13 700 milhões de euros foram afectados à parte comunitária do programa, sendo reservados 12 961 milhões de euros (95 %) para acções indirectas de IDT (ver anexo 1) (1). No fim de 2002, 99 % das dotações de autorização

(1) Em 2001, na sequência da adaptação das Perspectivas Financeiras, as dotações para o 5.º PQ foram aumentadas, nos termos do artigo 2.º da Decisão n.º 182/1999/CE (ver Decisão 2001/692/CE, JO L 246 de 15.9.2001). No âmbito desta adaptação, as dotações no montante de 10 650 milhões de euros para os exercícios de 2000-2002 foram aumentadas para 11 510 milhões de euros, elevando assim para 14 650 milhões de euros o montante da dotação global do 5.º PQ (incluindo as acções directas).

disponíveis para o 5.º PQ tinham sido utilizadas (ver anexo 2A). O 6.º PQ, que abrange o período 2002-2006, foi também objecto de um aumento de 17 %.

5. O 5.º PQ representa apenas 6 % das despesas governamentais não militares de IDT, que ascendem a 61 809 milhões de euros por ano nos 15 Estados-Membros da União Europeia. Porém, deduzindo o financiamento institucional, o orçamento afectado às acções indirectas de IDT do 5.º PQ representa cerca de um quarto do financiamento total dos projectos de investigação da União Europeia financiados por fundos públicos (2). As despesas anuais relativas ao 5.º PQ equivalem globalmente a menos de 10 euros por cidadão da União Europeia.

OBJECTIVOS E ABORDAGEM DA AUDITORIA

6. A auditoria do Tribunal permitiu apreciar a concepção do sistema de gestão e de controlo, avaliar em que medida contribui para uma execução económica, eficiente e eficaz do 5.º PQ e verificar a regularidade, continuidade e eficácia do funcionamento dos controlos internos (3). A auditoria concedeu uma atenção particular à aplicação uniforme destes controlos internos em todos os serviços examinados. Neste contexto, foram tomadas em consideração as 24 normas de controlo interno adoptadas pela Comissão em Dezembro de 2000 e que devem ser observadas por todos os seus serviços na gestão dos respectivos recursos (4).

(2) Koordinierungsstelle EG der Wissenschaftsorganisationen (KOWI), «R & D project funding in the European Union — governmental investments in EU Member States in the year 2000», Abril de 2002.

(3) «O controlo interno abrange a globalidade das políticas e dos procedimentos concebidos e postos em prática pela administração de uma organização para assegurar a consecução em termos económicos, eficazes e eficientes dos objectivos dessa entidade, a adesão a normas externas e a políticas de gestão e regulamentos, a salvaguarda de activos e informações, a prevenção e detecção de fraudes e erros e a qualidade dos registos contabilísticos e a produção atempada de informações financeiras e de gestão fiáveis». [livro branco sobre a reforma da Comissão, COM(2000) 200, de 1 de Março de 2000, parte II, capítulo V, secção XXVII, ponto 1].

(4) Comissão Europeia, *Standards for Internal Control within the Commission's services* [SEC(2000) 2203 de 2 de Fevereiro de 2001 (segunda versão de 18 de Dezembro de 2001)].

7. Os objectivos específicos da auditoria consistiram em verificar:

- se os mecanismos de intervenção e as regras aplicáveis à participação financeira da Comunidade permitem uma execução económica e eficiente do 5.º PQ;
- se as recomendações formuladas pelo Tribunal nos seus relatórios anuais de 2000 e 2001 e nos seus relatórios especiais sobre os programas específicos do 4.º PQ (1994-1998) foram tidas em conta, e em que medida, ao definir as regras aplicáveis à participação financeira da Comunidade no 6.º PQ (2002-2006) (¹),
- se a estrutura, os procedimentos e os métodos de gestão do 5.º PQ foram concebidos de modo a garantir uma gestão económica, eficiente e eficaz das acções indirectas de IDT,
- se os sistemas informáticos instalados pela Comissão apoiam adequadamente a gestão das propostas, contratos e projectos do 5.º PQ,
- se os controlos internos da Comissão, com base nos testes de controlo aplicados a uma amostra de contratos relativos a acções indirectas de IDT do 5.º PQ, permitem obter um nível suficiente de garantia quanto à legalidade e regularidade das operações, inclusive no que se refere à realidade e à elegibilidade das despesas declaradas pelos beneficiários finais,
- se os relatórios elaborados permitem que os responsáveis efectuem um acompanhamento adequado da execução global do 5.º PQ e do funcionamento eficaz e eficiente dos controlos internos.

8. A auditoria abrangeu todos os procedimentos, desde a apresentação da proposta até à apresentação dos elementos produzidos relativos ao projecto e, quando aplicável, até ao encerramento do contrato. O Tribunal seleccionou uma amostra de 53 contratos de acções indirectas de IDT no âmbito do 5.º PQ, a fim de efectuar testes de conformidade relativos aos controlos internos aplicados pela Comissão, identificados com base numa descrição exaustiva do sistema de gestão do 5.º PQ. A amostra em causa, que abrangia as cinco Direcções-Gerais bem como todos os programas temáticos e horizontais, visava tirar conclusões de carácter geral. A auditoria incluiu também um exame da base jurídica do 5.º PQ e dos contratos-modelo adoptados pela Comissão. O Tribunal procedeu igualmente a um levantamento dos recursos humanos utilizados pelos serviços da Comissão responsáveis pela gestão do 5.º PQ e analisou estatísticas relativas aos contratos relativos a acções indirectas de IDT. Foram também analisados aspectos informáticos e outros relacionados com os relatórios de gestão do 5.º PQ.

(¹) Relatório especial n.º 17/98 «Joule – Thermie» (JO C 356 de 20.11.1998, p. 39); relatório especial n.º 9/99 relativo às acções de investigação no domínio da agricultura e da pesca (JO C 92 de 30.3.2000); relatório especial n.º 9/01 relativo ao programa de formação e mobilidade dos investigadores (JO C 349 de 10.12.2001).

OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

Mecanismos de intervenção e regras relativas à participação financeira da Comunidade

Mecanismos de intervenção aplicáveis às acções indirectas de IDT do 5.º PQ

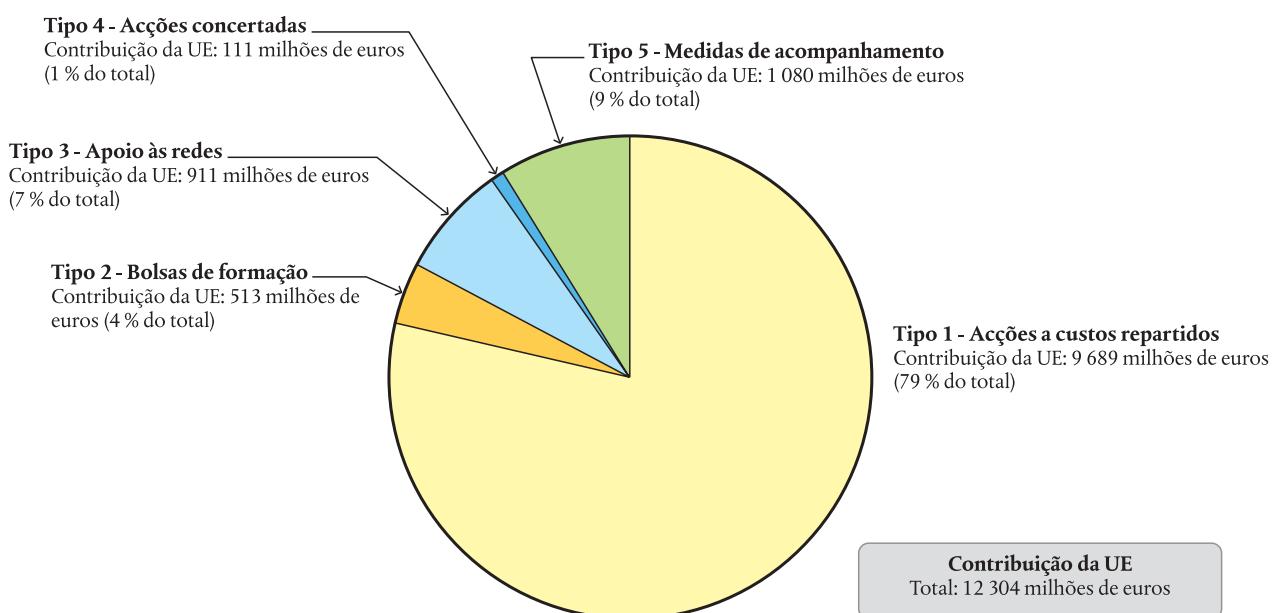
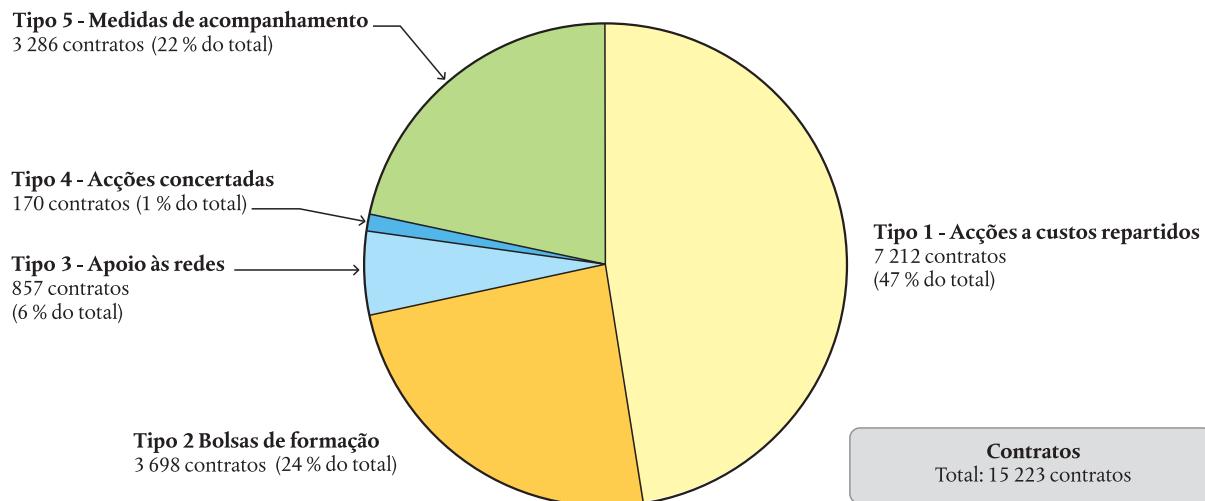
9. O 5.º PQ prevê cinco tipos diferentes de acções a executar no contexto dos programas temáticos e horizontais (²): acções a custos repartidos (tipo 1), bolsas de formação (tipo 2), apoio às redes de formação para a investigação e redes temáticas (tipo 3), acções concertadas (tipo 4) e medidas de acompanhamento (tipo 5). Todos estes tipos de acções são executados através de contratos celebrados entre a Comissão e terceiros. As propostas de acções indirectas de IDT são apresentadas por um participante ou por um consórcio de participantes, em resposta a um convite à apresentação de propostas publicado no Jornal Oficial. Estas propostas são avaliadas e classificadas por peritos externos, de acordo com os critérios definidos nos regulamentos que servem de base jurídica. As propostas melhor classificadas são seleccionadas para negociação com a Comissão, dentro dos limites dos recursos orçamentais disponíveis, tal como foram especificados no convite à apresentação de propostas. Durante as negociações, os aspectos científicos e financeiros das propostas são discutidos entre os serviços da Comissão e o consórcio de participantes, com base nos resultados das avaliações. As propostas adoptadas na sequência das negociações são depois seleccionadas através de uma decisão da Comissão, que celebra contratos com os participantes, relativos a acções indirectas de IDT.

10. Como se pode ver na figura 1 e no anexo 3A, no período 1999-2003 a Comissão celebrou 15 223 contratos relativos a acções indirectas de IDT. As acções a custos repartidos (tipo 1) representam 47 % do conjunto de 7 212 contratos celebrados, seguidas pelas bolsas de formação (tipo 2) e pelas medidas de acompanhamento (tipo 5), com 3 698 e 3 286 contratos, respectivamente. Foram ainda celebrados 857 contratos relativos às acções de apoio às redes (tipo 3) e 170 contratos relativos a acções concertadas (tipo 4). À excepção dos programas «melhorar o potencial humano de investigação e a base de conhecimentos socioeconómicos» e «promover a inovação e incentivar a participação das pequenas e médias empresas» foram celebrados contratos para todos os tipos de acções no âmbito de todos os programas.

(²) Decisão n.º 182/1999/CE, anexo IV, «Regras de participação financeira da Comunidade», ponto 1, acções indirectas de IDT.

Figura 1

Número de contratos e contribuição financeira da União Europeia por tipo de acção



Fonte: Comissão Europeia, Janeiro de 1999 — Julho de 2003 [não auditado].

Adopção tardia do regulamento de aplicação e dos contratos-modelo

11. A Decisão 1999/65/CE e o Regulamento (CE) n.º 996/1999 (regulamento de aplicação) estabelecem os princípios gerais que regem os contratos relativos às acções indirectas de IDT⁽¹⁾. Uma vez que esse regulamento só foi adoptado em

Maio de 1999, estes princípios gerais só foram editados depois da publicação do primeiro convite à apresentação de propostas para o 5.º PQ, que teve lugar em Abril de 1999.

⁽¹⁾ N.º 2 do artigo 12.º da Decisão 1999/65/CE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1998, relativa às regras de participação de empresas, centros de investigação e universidades e às regras de difusão dos resultados da investigação para execução do quinto programa-quadro da Comunidade Europeia (1998-2002) (JO L 26 de 1.2.1999); n.º 2,

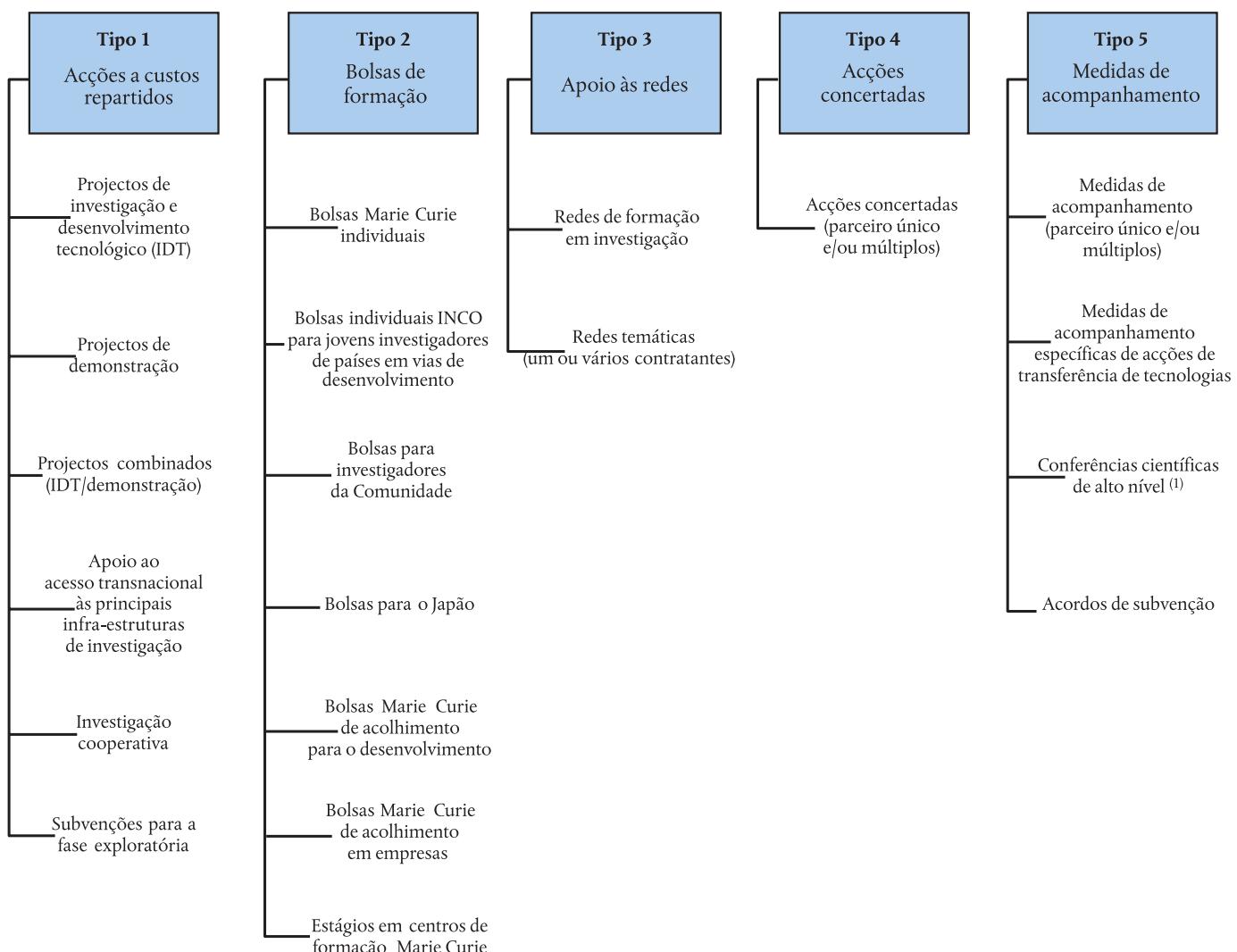
alínea c), do artigo 2.º do Regulamento (CE) n.º 996/1999 da Comissão, de 11 de Maio de 1999, que adopta as modalidades de aplicação da Decisão 1999/65/CE do Conselho relativa às regras de participação das empresas, centros de investigação e universidades e às regras de difusão dos resultados da investigação para execução do quinto programa-quadro da Comunidade Europeia (1998-2002) (JO L 122 de 12.5.1999).

12. Tal como se verificou no caso dos programas-quadro anteriores, foram definidas posteriormente regras mais específicas para as diferentes acções de IDT, em contratos-modelo normalizados. Mas ao passo que o 5.º PQ entrou oficialmente em vigor em Dezembro de 1998, os contratos-modelo só foram adoptados por uma decisão da Comissão em Setembro de 1999. Posteriormente foram ainda acordados a nível administrativo novos contratos-modelo «derivados», alguns dos quais só estiveram disponíveis em Outubro de 1999. Consequentemente, a formulação exacta das cláusulas contratuais que definem mais precisamente os princípios gerais estabelecidos nas «regras de participação» e nas normas de execução da Comissão não era ainda conhecida em Junho de 1999, prazo de expiração fixado para a apresentação no âmbito do primeiro convite à apresentação de propostas, e essa informação só pôde ser utilizada durante a fase de negociação dos primeiros contratos do 5.º PQ, o que causou dificuldades suplementares aos participantes, na fase de elaboração e de negociação do orçamento de custos estimativos para as suas propostas de acções indirectas de IDT, no primeiro ano do 5.º PQ.

13. Ao contrário do que se verificou no caso do 4.º PQ, a Comissão definiu contratos-modelo para todos os tipos de acções indirectas de IDT. A Comissão adoptou no total 20 contratos-modelo diferentes para os cinco tipos de acções indirectas de IDT do 5.º PQ, sem ter em conta os diferentes subtipos para conferências científicas ou as versões distintas para as acções executadas por um único parceiro ou por parceiros múltiplos e para um ou vários contratantes (ver figura 2). Os contratos-modelo são redigidos de forma precisa, clara e inequívoca. À excepção do contrato-modelo adoptado a nível de toda a Comissão para as acções de tipo 5, «acordos de subvenção», a estrutura e o teor de todos os contratos-modelo do 5.º PQ são semelhantes. As principais diferenças residem principalmente nas condições gerais, que definem as disposições aplicáveis às respectivas contribuições financeiras.

Figura 2

Contratos-modelo para as acções indirectas de IDT do 5.º PQ



Fonte: CORDIS.

(1) Euroconference, Euro Summer School, Euro Lab Course, EuroWorkshop, Large Conference PhD, Conference Eurotron.

14. Porém, nem todos os contratos-modelo do 5.º PQ estavam disponíveis em todas as línguas oficiais, pois alguns deles só foram publicados em francês, inglês e alemão. Além disso, a maior parte dos documentos de informação, nomeadamente os publicados no sítio internet www.cordis.lu (Cordis) da Comissão, só está disponível em inglês. Uma vez que muitos termos utilizados nas disposições contratuais são de carácter técnico e financeiro, esse facto teria podido colocar um problema suplementar às pessoas que não dominam o inglês, principalmente às que nunca estiveram familiarizadas com os programas-quadro europeus de IDT (ver ponto 29).

15. Alguns contratos-modelo e os seus derivados apenas raramente foram utilizados (ver *anexo 3A*). No que se refere aos contratos de tipo 1, «projectos integrados de IDT e de demonstração», a sua execução foi considerada difícil devido ao facto de as taxas de co-financiamento das actividades relacionadas com a investigação e com a demonstração serem diferentes, o que em alguns casos levou à celebração de contratos distintos para cada tipo de actividade. O grande número de contratos-modelo agravou necessariamente a complexidade do procedimento de gestão dos contratos e o custo da sua integração nos sistemas informáticos centrais e locais da Comissão (ver ponto 82).

Aumento do número de participantes nas acções a custos repartidos

16. Entre 1999 e 2003, a Comissão celebrou contratos com mais de 77 000 contratantes⁽¹⁾. Um contratante que participe em várias acções indirectas de IDT é neste caso inscrito separadamente para cada contrato assinado⁽²⁾. Cerca de 67 % de todos os contratantes participavam em acções a custos repartidos (tipo 1). As acções de tipo 1, «projectos de IDT», que representam a maior parte da contribuição financeira da União Europeia concedida por meio de contratos, contam em média com 7,2 contratantes por contrato (ver *anexo 3A*).

17. Ao contrário do que se verificava em programas-quadro anteriores, um contrato no âmbito do 5.º PQ não é assinado apenas pelos contratantes principais mas também pelos contratantes associados. Esta alteração impôs encargos administrativos consideravelmente maiores tanto à Comissão, como ao consórcio. Por exemplo, as actividades relacionadas com o procedimento de negociação e de celebração do contrato e com os seus aditamentos, tais como a reafectação de orçamentos (que exige a assinatura de todos os contratantes) ou a retirada de um determinado con-

⁽¹⁾ A Decisão 1999/65/CE e o Regulamento (CE) n.º 996/1999 definem os princípios que regem a participação das entidades jurídicas nos contratos relativos a acções indirectas de IDT. Os participantes em acções indirectas de IDT podem ser entidades jurídicas de diferentes tipos nos Estados-Membros e nos países associados, tais como organizações governamentais, organizações internacionais, empresas públicas, empresas privadas, agrupamentos europeus de interesse económico (AEIE), organizações privadas sem fins lucrativos, pessoas singulares ou o Centro Comum de Investigação da Comissão.

⁽²⁾ O termo «contratante» refere-se apenas às entidades jurídicas que celebraram um contrato com a Comissão, ou seja, os beneficiários de subvenções, institutos de acolhimento, contratantes principais e contratantes auxiliares, à exclusão dos membros e subcontratantes de contratos para acções indirectas de IDT do 5.º PQ.

tratante, são mais complexas e morosas devido ao direito de voto concedido *de facto* a todos os membros de qualquer consórcio que executa uma acção indirecta de IDT. Para os futuros programas-quadro, poderia prever-se uma fórmula simplificada, segundo a qual a Comissão só celebraria os contratos com os coordenadores de acções indirectas de IDT. O contrato assinado com a Comissão obrigaria então o coordenador a executar a acção indirecta de IDT com os parceiros indicados na proposta (ou com as entidades com um perfil científico ou técnico equivalente). Isto reforçaria consideravelmente o papel e a responsabilidade do coordenador igualmente na gestão científica das acções indirectas de IDT.

As medidas de acompanhamento podem ser simultaneamente acções indirectas de IDT e contratos públicos

18. No período 1999-2003, as medidas de acompanhamento (tipo 5) receberam uma contribuição financeira da União Europeia no montante de 1 080 milhões de euros (9 % do total)⁽³⁾. Comparadas com outros tipos de acções indirectas de IDT, as medidas de acompanhamento são sujeitas a procedimentos diferentes em matéria de apresentação, avaliação e selecção. As propostas a título de medidas de acompanhamento são apresentadas no âmbito de convites à apresentação de propostas ou de anúncios de concurso, mas em certos casos podem também ser apresentadas espontaneamente sob a forma de pedidos de subsídios, que geralmente não são avaliados por peritos externos. As medidas de acompanhamento prevêem o reembolso integral dos custos adicionais elegíveis e o reembolso dos custos indirectos a uma taxa fixa máxima de 80 % dos custos directos de pessoal⁽⁴⁾. São utilizados com frequência para medidas que se situam no limite entre as acções indirectas de IDT e os contratos públicos celebrados pela Comissão, o que pode implicar o risco de que os procedimentos normais aplicáveis aos contratos públicos sejam evitados pela utilização de acções indirectas de IDT. Por seu lado, isto podia também dificultar a verificação do cumprimento, pela Comissão, do limite máximo de despesas administrativas imposto para cada programa (ver ponto 78).

19. A base jurídica específica que a participação financeira comunitária consiste no reembolso, total ou parcial, dos custos incorridos com a acção indirecta de IDT (ver ponto 22). Porém, todos os mecanismos que prevêem o reembolso integral dos custos adicionais elegíveis e um reembolso forfetário dos custos indirectos fazem com que seja possível realizar um lucro em relação às despesas gerais, se a taxa fixa exceder os custos reais. Além das medidas de acompanhamento (tipo 5), estas disposições aplicam-se também ao caso das acções de apoio às redes (tipo 3) ou às acções concertadas (tipo 4). O facto de um participante utilizar predominantemente esses tipos de contratos pode estar na origem de situações em que os participantes em acções indirectas de IDT se tornem financeiramente dependentes da Comissão.

⁽³⁾ Decisão n.º 182/1999/CE, anexo IV, ponto 1, alínea e): «As medidas de acompanhamento contribuem para a execução dos programas específicos ou para a preparação de acções futuras, tendo em vista a realização dos respectivos objectivos estratégicos. Destinam-se ainda a preparar ou a apoiar as outras acções indirectas de IDT. Estão excluídas as medidas destinadas à comercialização de produtos, processos ou serviços, as actividades de *marketing* ou a promoção de vendas [...].»

⁽⁴⁾ A excepção do tipo 5, «acordos de subvenção», que especifica uma taxa de custos indirectos de apenas 7 % dos custos directos elegíveis.

Subvenções concedidas a associações em que a Comissão participa

20. As medidas de acompanhamento foram também utilizadas para conceder subvenções a associações em que a Comissão participa activamente, como a *International Association for the Promotion of Co-operation with Scientists from the Newly Independent States of the Former Soviet Union (INTAS)* (Associação Internacional para a promoção da cooperação com cientistas dos novos Estados independentes da antiga União Soviética), criada em Junho de 1993 sob a forma de associação internacional independente de direito belga⁽¹⁾. Apesar de o Conselho ter formulado um pedido, a Comissão não tinha de facto autoridade para criar uma entidade externa e participar no seu funcionamento na qualidade de membro. Além disso, a delegação de responsabilidades da Comissão a favor da INTAS excedia os limites estipulados nos Tratados. A Comissão tão-pouco observou alguns aspectos importantes dos seus procedimentos administrativos aplicáveis no caso das medidas de acompanhamento quando da atribuição de subvenções à INTAS e da autorização de pagamentos⁽²⁾.

Regras relativas à participação financeira da Comunidade

Os acordos internacionais relativos aos auxílios estatais impõem limites às ajudas públicas no domínio da investigação

21. O quadro comunitário dos auxílios estatais em matéria de investigação e desenvolvimento estabelece que, regra geral, a intensidade bruta do auxílio a um projecto de investigação industrial não deve exceder 50 % dos custos elegíveis de um projecto⁽³⁾. O anexo IV da Decisão n.º 182/1999/CE estipula que, regra

(¹) A Comissão, em representação da Comunidade Europeia, é membro da INTAS, preside à assembleia-geral e desempenha as funções de secretariado da associação. No período de vigência do 5.º PQ, a Comunidade contribuiu com 70 milhões de euros para a INTAS, o que representou aproximadamente 95 % do total das contribuições financeiras recebidas pela INTAS para o período de 1998-2002. As contribuições financeiras para os anos de 2001 e 2002 foram autorizadas por decisões da Comissão.

(²) A Comissão não efectuou uma avaliação formal do pedido de subsídio apresentado pela INTAS; o acompanhamento e a avaliação global das actividades da INTAS foram assegurados pela assembleia-geral da associação e não pelos serviços da Comissão; os pagamentos à INTAS foram autorizados sem proceder a uma verificação operacional (ou seja, sem aprovação científica); os acordos de subvenção celebrados com a INTAS não continham os elementos normalizados obrigatórios estipulados no vade mecum sobre a gestão das subvenções; e as informações sobre a subvenção concedida à INTAS não ficaram sujeitas a uma publicidade *ex post*.

(³) Enquadramento comunitário dos auxílios estatais à investigação e desenvolvimento (JO C 83 de 11.4.1986), revisto em 1996 (JO C 45 de 17.2.1996) e alterado em 1998 (JO C 48 de 13.12.1998), cuja aplicabilidade foi prorrogada até 30 de Junho de 2002 e 31 de Dezembro de 2005, pelas comunicações 2001/C 78/15 e 2002/C 111/03 da Comissão, respectivamente; o artigo 8.º do Acordo sobre as Subvenções e as Medidas de Compensação celebrado com a Organização Mundial do Comércio (OMC) limita o financiamento das actividades de investigação realizadas por empresas privadas ou estabelecimentos de ensino superior ou de investigação que tenham celebrado contratos com empresas privadas a 75 % dos custos de investigação industrial ou a 50 % dos custos da actividade de desenvolvimento pré-concorrencial (JO L 336 de 23.12.1994).

geral, a Comunidade reembolse um máximo de 50 % dos custos elegíveis para as acções a custos repartidos (tipo 1)⁽⁴⁾.

22. A Decisão 1999/65/CE e o Regulamento (CE) n.º 996/1999 definem as regras aplicáveis em matéria de participação financeira da Comunidade e de definição dos custos elegíveis no âmbito do 5.º PQ. As contribuições financeiras baseiam-se nos custos efectivamente incorridos, que sejam necessários e estejam previstos no contrato. Esses custos devem ser justificados pelo beneficiário final.

Três sistemas que permitem justificar os custos incorridos

23. No caso dos projectos de IDT a custos repartidos, dos projectos de demonstração e das acções concertadas de IDT e demonstração, os contratantes podem optar entre três sistemas diferentes de reembolso de custos⁽⁵⁾:

- o sistema de custos adicionais (*additional cost* — AC), que prevê um reembolso integral dos custos adicionais aos custos recorrentes;
- o sistema de custos totais (*full cost* — FC), que prevê um reembolso de 50 % dos custos totais elegíveis;
- o sistema de custos totais com taxa fixa (*full cost flat rate* — FF), que prevê um reembolso de 50 % dos custos directos elegíveis totais, imputando os custos indirectos a uma taxa fixa de 80 % dos custos de pessoal elegíveis (ver pontos 30-32).

24. O sistema torna-se mais complexo devido ao facto de estarem previstos no âmbito do 5.º PQ outros tipos de sistemas de reembolso de custos adicionais cujas modalidades detalhadas dependem dos tipos de acções e dos contratos-modelo utilizados⁽⁶⁾. Nas acções de apoio às redes (tipo 3) e nas acções concertadas (tipo 4), todos os participantes devem utilizar os sistemas de custos adicionais, independentemente dos seus métodos contabilísticos. No caso dos contratos de tipo 1 «fomento do acesso transnacional às principais infra-estruturas de investigação», são

(⁴) No caso dos projectos de IDT e de demonstração, a taxa de participação financeira da União Europeia limita-se a 50 % e 35 % dos custos elegíveis totais, respectivamente. Para os «projectos combinados de IDT e de demonstração» (tipo 1), a contribuição da UE para as diferentes vertentes de projectos é de 35 % ou de 50 %, em função do tipo de trabalho. Para o «apoio ao acesso transnacional às principais infra-estruturas de investigação», a taxa da participação financeira da Comunidade está limitada a 100 % dos custos adicionais elegíveis, ao passo que a taxa máxima da participação é de 50 % dos custos totais elegíveis para os contratos relativos às acções de tipo 1 «Investigação cooperativa» e de 75 % para os relativos às acções de tipo 1 «Subvenções da fase preparatória» (ver anexo IV, ponto 3, da Decisão n.º 182/1999/CE).

(⁵) Artigo 11.º da Decisão 1999/65/CE; artigo 11.º e artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 996/1999.

(⁶) N.º 2 do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 996/1999: «Um participante numa acção indirecta de IDT imputará à Comissão custos elegíveis adicionais quando o anexo IV [...] previr expressamente esse princípio, [...].»

propostos dois regimes diferentes, nomeadamente o de reembolso dos custos adicionais e das taxas de utilização. Em todos estes casos, a definição dos custos elegíveis não coincide com a definição utilizada no âmbito do sistema dos custos adicionais (AC) aplicável aos projectos de tipo 1 «projectos de IDT».

O sistema de custos adicionais não permite verificar a parte do co-financiamento assumida pelos beneficiários

25. No caso de todos os sistemas de custos adicionais, incluindo o sistema de custos adicionais (AC) para os «projectos de IDT» de tipo 1, só os custos que não sejam os recorrentes devem ser documentados e justificados à Comissão. No caso dos contratantes que aplicam este sistema de reembolso de custos (essencialmente universidades e organismos públicos de investigação), é impossível, por definição, qualquer verificação da existência e do nível de co-financiamento das acções indirectas de IDT⁽¹⁾.

26. A Decisão 1999/65/CE especifica que o sistema de reembolso de custos utilizado deverá estar de acordo com as capacidades contabilísticas do contratante. Nomeadamente se, na opinião da Comissão, o sistema contabilístico não permite estabelecer com suficiente precisão o montante total dos custos reais da acção indirecta de IDT ou não permite distinguir a parte dos custos directos e indirectos referentes ao projecto, só então pode ser utilizado o sistema de custos adicionais (AC)⁽²⁾. Porém, a Comissão não verifica sistematicamente a capacidade do sistema contabilístico de cada participante, embora, em alguns casos, sejam recolhidas informações relevantes na fase da negociação⁽³⁾ (ver ponto 92).

O grau de precisão das condições de elegibilidade dos custos torna mais complexa a gestão das acções indirectas de IDT

27. Com base nos artigos 12.º a 14.º do Regulamento (CE) n.º 996/1999, os contratos relativos às acções indirectas de IDT no âmbito do 5.º PQ especificam os custos elegíveis e não elegíveis. Existem oito categorias de custos directos⁽⁴⁾, uma categoria de custos indirectos («despesas gerais») e uma categoria específica de «custos de coordenação» para a declaração dos custos incorridos elegíveis. Com a introdução recente dos «custos de protecção

dos conhecimentos» e dos «custos de coordenação», o número de categorias passou de oito (4.º PQ) para 10 (5.º PQ). A categoria de «custos de coordenação», reservada aos coordenadores administrativos e financeiros, inclui todas as categorias referidas anteriormente, à excepção dos custos de subcontratação⁽⁵⁾. De um modo geral, o grande número de categorias de custos diferentes não só não contribuiu para melhorar a transparéncia dos relatórios financeiros da Comissão, como também complicou a gestão das acções indirectas de IDT do 5.º PQ.

28. Nos contratos relativos a acções indirectas de IDT são definidos, no quadro «repartição indicativa dos custos elegíveis», os limites máximos das categorias de custos para cada contratante. Não podem ser reembolsados custos que excedam o montante global atribuído aos beneficiários em questão e as transferências orçamentais entre contratantes e categorias de custos devem ser aprovadas pela Comissão quando excedem certos limites. Atendendo a que é difícil prever correctamente os custos estimativos por categoria, por ano e por contratante de uma acção indirecta de IDT que vai ser executada durante vários anos, os limites máximos rígidos fixados no quadro «repartição indicativa dos custos elegíveis» exigem em numerosos casos alterações ao contrato, destinadas a autorizar transferências orçamentais, que impõem uma sobrecarga de trabalho aos contratantes e aos serviços da Comissão.

29. Os participantes tinham frequentemente dúvidas relativamente à interpretação das obrigações administrativas e financeiras estipuladas no contrato. Por exemplo, muitos contratantes pensavam erradamente que as taxas orçamentadas (para as despesas de pessoal ou os custos indirectos), negociadas por ocasião da fixação do limite máximo da contribuição financeira da Comunidade, podiam ou deviam ser também imputadas em períodos posteriores. Os contratantes que aplicavam taxas médias, por exemplo, taxas de custos horários do pessoal, também nem sempre compreendiam que essas taxas deviam ser documentadas por elementos que justificassem que correspondiam aos custos efectivamente incorridos. Nestas condições, teria sido útil uma orientação mais precisa da parte da Comissão.

O sistema dos custos totais com taxa fixa (FF) incentiva todos os participantes a adoptarem um mecanismo de financiamento mais vantajoso

⁽¹⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 2001, ponto 4.46 (JO C 295 de 28.11.2002).

⁽²⁾ N.º 3 do artigo 11.º da Decisão 1999/65/CE e n.º 1 do artigo 11.º do Regulamento (CE) n.º 996/1999. O anexo IV da Decisão n.º 182/1999/CE prevê uma condição semelhante: «no caso particular de entidades jurídicas que não disponham de contabilidade analítica, os custos elegíveis suplementares gerados pela investigação serão financiados à taxa de 100 %».

⁽³⁾ Certos aspectos (tais como a existência de um sistema de contabilidade analítica, a utilização de um sistema de registo do tempo de trabalho, o sistema informático utilizado, as taxas de despesas gerais aplicadas internamente, etc.) teriam podido, no entanto, ser verificados na fase de negociação. Efectivamente, os formulários dos contratos-modelo (CPF) utilizados pela Comissão, em princípio, incluíam já algumas informações relevantes.

⁽⁴⁾ As categorias de custos directos são as seguintes: «pessoal», «material duradouro», «material consumível», «deslocações e estadia», «informática», «subcontratação», «protecção dos conhecimentos» e «outros custos específicos».

30. Uma das principais iniciativas de simplificação no âmbito do 5.º PQ foi a introdução de uma opção de imputação dos custos a uma taxa fixa, no âmbito do sistema de custos totais para as acções a custos repartidos (tipo 1). As taxas fixas, tais como a imputação das despesas gerais a uma taxa fixa de 20 % aplicada aos custos directos (à excepção das despesas de subcontratação) no âmbito do sistema tradicional de custos adicionais ou de 7 % (no máximo) aplicada aos custos directos, no caso das acções de tipo 5, «acordos de subvenção», tinham já sido utilizadas em programas-quadro anteriores. No 5.º PQ, a Comissão introduziu um modelo opcional de custos totais com taxa fixa (FF) que permite aplicar, para as despesas gerais, uma taxa fixa de 80 % dos

⁽⁵⁾ A excepção refere-se aos contratos relativos a acções de tipo 1 «Investigação cooperativa», em que é possível subcontratar a coordenação.

custos directos de pessoal (ver ponto 23) (1). Embora a Comissão tenha tentado estabelecer uma base objectiva de apoio à imputação de despesas gerais a uma taxa fixa, no âmbito do novo sistema de reembolso de custos, a metodologia seguida não justificava nem a taxa de 70 % proposta inicialmente por um grupo de trabalho responsável pela preparação do 5.º PQ, nem a de 80 % finalmente adoptada, como de resto foi reconhecido pela Comissão quando definiu a taxa fixa para o 6.º PQ (ver ponto 38).

31. Se bem que a intenção declarada da Comissão consistisse em propor o sistema de custos totais com taxa fixa (FF) como uma alternativa para as entidades que participavam no programa ao abrigo do sistema de custos adicionais (AC), na prática todas as entidades que participavam em acções a custos repartidos podiam utilizar esse sistema. Ao autorizar a utilização do sistema de custos totais com taxa fixa (FF) a todos os tipos de participantes, a Comissão permitiu que entidades que participavam anteriormente no programa ao abrigo do sistema de custos totais (FC) e cuja taxa de despesas gerais reais era inferior a 80 % obtivessem um aumento da participação financeira comunitária, para os mesmos custos subjacentes. Até ao fim de 2002, a Comissão não tinha ainda efectuado uma análise exaustiva para determinar o tipo de entidades que optaram pelo sistema de custos totais com taxa fixa (FF) (ver ponto 40).

32. Ao negociarem contratos relativos a acções indirectas de IDT alguns serviços da Comissão acordaram taxas inferiores a 80 % dos custos directos de pessoal elegíveis para os participantes que utilizam o sistema de custos totais com taxa fixa (FF). Nos termos do regulamento de aplicação, esta abordagem só é aceitável se as taxas inferiores tiverem sido solicitadas pelos participantes com base nas suas regras internas (2). Os fundos comunitários teriam sido utilizados mais eficazmente se a regulamentação tivesse previsto a prática geral de taxas negociadas (até um certo limite) com base nas taxas médias justificadas da entidade participante (ver ponto 36).

33. Do mesmo modo, no caso das medidas de acompanhamento (tipo 5), as taxas fixas de imputação dos custos indirectos, que podem atingir 80 % dos custos de pessoal elegíveis (à exceção das acções do tipo 5, «acordos de subvenção»), foram geralmente negociadas a níveis inferiores. Porém, estas taxas fixas eram em regra taxas médias estabelecidas para o consórcio, sem ter em conta a estrutura efectiva dos custos dos diferentes participantes. Além disso, de um modo geral, as taxas eram fixadas principalmente com base na disponibilidade de dotações orçamentais e não numa avaliação da estrutura dos custos subjacentes. De um modo geral, a Comissão não explicou as razões por que tinha fixado a taxa a um determinado nível, na sequência do processo de negociação.

(1) Artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 996/1999.

(2) Artigo 12.º da Decisão 1999/65/CE; artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 996/1999; artigo 24.º, n.º 1, alínea b) do contrato-modelo de tipo 1 «Projectos de IDT».

Encargo administrativo suplementar e problemas operacionais devidos à sobreposição de diferentes programas-quadro

34. A sobreposição entre as fases de execução de programas-quadro sucessivos é um fenómeno inerente aos programas-quadro de IDT. A maioria dos contratos relativos a acções indirectas de IDT são válidos por um período de 36 a 48 meses, mas outros têm uma duração que pode atingir ou ultrapassar 60 meses. A execução dos contratos relativos a acções indirectas de IDT assinados no último ano do 5.º PQ (1998-2002) poderá prolongar-se assim até 2007. Até ao fim de 2002, só tinham sido efectuados pagamentos relativamente a 51,5 % do total das dotações autorizadas (ver anexos 2A e 2B). Consequentemente, a gestão dos contratos relativos às acções indirectas de IDT do 5.º PQ continuará durante o período de programação do 6.º PQ (2002-2006). O mesmo se verificou no caso do 4.º PQ (1994-1998), que teve de ser gerido em simultâneo com o 5.º PQ e que ainda não foi encerrado. Uma das principais consequências desta sobreposição de programas-quadro é que tanto a Comissão como os participantes em causa têm de trabalhar com sistemas paralelos no que se refere às disposições administrativas e financeiras e às obrigações contratuais. Assim, quando as regras subjacentes evoluem de um período de programação para outro, o legislador e a Comissão deveriam analisar melhor o impacto dessas alterações na gestão, efectuada por esta última, das acções indirectas de IDT bem como o encargo administrativo que representa para os participantes (ver ponto 50).

Divergências contínuas de interpretação jurídica das disposições do regulamento de aplicação ao longo de todo o 5.º PQ

35. A Comissão já reconheceu nos seus relatórios anuais de actividade (3) que se verificaram deficiências em matéria de gestão e controlo das acções indirectas de IDT no âmbito do 5.º PQ. Os procedimentos e as disposições do regulamento de aplicação e dos contratos-modelo, por exemplo no que se refere à obrigação contratual de manter registos certificados do tempo de trabalho, o tratamento das alterações introduzidas nos contratos, a utilização de sistemas de reembolso de custos e o reembolso do imposto sobre o valor acrescentado foram aplicados de modo não uniforme pelos serviços da Comissão (ver igualmente os pontos 32 e 51). Este tipo de aplicação manteve-se durante todo o período de programação do 5.º PQ. As divergências na interpretação jurídica de obrigações contratuais e de regras de elegibilidade foi agravada pela inexistência de uma função de apoio descentralizada «conselhos processuais e apoio jurídico» (ver ponto 122).

Alterações introduzidas no âmbito do 6.º PQ (2002-2006)

Oposição do Conselho e do Parlamento Europeu às propostas de simplificação dos sistemas de reembolso dos custos

36. A fim de reduzir o risco de os beneficiários finais declararem, intencionalmente ou não, despesas não elegíveis e de permitir uma gestão financeira mais rigorosa e eficaz das acções indirectas de IDT, o Tribunal recomendou no seu relatório anual relativo ao exercício de 2001 uma simplificação global dos sistemas de custos. Seria conveniente substituir os três principais sistemas

(3) Comissão Europeia, «Síntese dos relatórios anuais de actividade das Direcções-Gerais e dos serviços em 2002», ponto 5.3.4, COM(2003) 391 final de 9 de Julho de 2003.

de reembolso dos custos (AC, FC e FF) por um sistema único e reduzir as 10 categorias de custos para três (isto é, «custos de pessoal», «custos de coordenação» e «custos específicos»), recorrendo mais às taxas forfetárias ⁽¹⁾). Até um certo limite, estas taxas deviam ser negociadas com base nas taxas médias confirmadas relativas à entidade participante (ver ponto 32).

37. A Comissão confirmou na sua resposta que uma simplificação tão radical do sistema de reembolso dos custos teria «[...] a vantagem de uma real simplificação, conferindo ao mesmo tempo uma segurança jurídica e financeira, tanto à Comunidade como aos contratantes». Este sistema foi proposto pela Comissão ao legislador no âmbito da elaboração das regras de participação e difusão dos resultados do 6.º PQ (2002-2006), mas a proposta suscitou a oposição do Conselho e do Parlamento Europeu.

38. Com base nas disposições do anexo III da Decisão n.º 1513/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao 6.º PQ, a Comissão finalmente manteve no 6.º PQ três modelos de declaração de custos, tal como no programa-quadro anterior: o dos custos totais com custos indirectos reais (FC), o dos custos totais com custos indirectos imputados com base numa taxa fixa (FCF) e o dos custos adicionais com custos indirectos imputados com base numa taxa fixa (AC) ⁽²⁾. Em comparação com o 5.º PQ, a principal alteração consiste na redução da taxa fixa de imputação dos custos indirectos do modelo de declaração de custos totais com custos indirectos imputados com base numa taxa fixa (FCF) de 80 % dos custos de pessoal elegíveis para 20 % de todos os custos directos, à excepção dos custos de subcontratação. Além disso, o contrato-modelo impõe agora condições relativas aos tipos de entidades que podem ou não utilizar os modelos específicos de declaração de custos ⁽³⁾. Contudo, não houve uma simplificação significativa no 6.º PQ, no que se refere ao número de sistemas diferentes.

⁽¹⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 2001, ponto 4.47.

⁽²⁾ Decisão n.º 1513/2002/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de Junho de 2002, relativa ao sexto programa-quadro da Comunidade Europeia de ações em matéria de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração que visam contribuir para a realização do espaço europeu da investigação e para a inovação (2002-2006), nomeadamente o ponto 2 do anexo III, quadro «Actividades de IDT e comparticipação financeira da Comunidade consoante o tipo de instrumento», notas de pé-de-página 1 e 3 (JO L 232 de 29.8.2002).

⁽³⁾ No 6.º PQ, o critério da capacidade do sistema contabilístico dos participantes foi mantido, mas associado a tipos específicos de entidades jurídicas. Os participantes que utilizavam um dado modelo de declaração de custos podem passar para outro (AC para FCF ou FC e FCF para FC), desde que esse novo modelo seja utilizado regularmente nos contratos posteriores.

A supressão das categorias de custos reduz as possibilidades de proteger eficazmente os interesses financeiros da Comunidade

39. Além da diferenciação entre custos directos e custos indirectos, o contrato-modelo do 6.º PQ elimina as diferentes categorias de custos ⁽⁴⁾. Consequentemente, os custos directos já não são justificados por tipo de despesa (ou seja, «pessoal», «subcontratação», «material duradouro», etc.) ⁽⁵⁾. Se bem que essa alteração pareça ser uma simplificação, na opinião do Tribunal a supressão total das categorias de custos tem os seguintes inconvenientes:

- leva a que a apresentação de informações financeiras pelo contratante seja menos clara e mais difícil de comparar, complicando, portanto, o trabalho de verificação do auditor externo que será necessário para a apresentação de um certificado de auditoria que acompanhe as demonstrações financeiras (ver pontos 44 e 45),
- reduz significativamente a possibilidade de controlar a realidade das operações quanto à exaustividade e exactidão dos dados, quando do tratamento das demonstrações financeiras e dos pagamentos. Uma vez que as principais informações sobre os custos de pessoal e as horas de trabalho efectuadas deixam de ser declaradas, o acompanhamento dos progressos científicos alcançados pelo projecto e a sua reconciliação com os custos incorridos tornam-se ainda mais complicados, tanto para os coordenadores científicos e os peritos externos como para a Comissão.

Em comparação com o modelo simplificado de reembolso dos custos proposto inicialmente, a eliminação total das categorias reduzirá assim a possibilidade de proteger eficazmente os interesses financeiros da Comunidade nos termos do artigo 20.º do Regulamento (CE) n.º 2321/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho.

Reembolso de custos já financiados por autoridades públicas

40. As bases jurídicas do 5.º PQ, o seu regulamento de aplicação e os seus contratos-modelo não estipulam explicitamente que os custos recorrentes já financiados pelos orçamentos nacionais não são elegíveis, ao contrário do que se verifica no caso das

⁽⁴⁾ A Decisão C(2003) 3834 da Comissão, de 23 de Outubro de 2003, que altera a Decisão C(2003) 799 da Comissão, que estabelece um contrato-modelo no âmbito da execução do sexto programa-quadro da Comunidade Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (2002-2006), e a Decisão C(2003) 2567 da Comissão, de 18 de Julho de 2003, que estabelece contratos-modelo derivados para as ações de promoção e de desenvolvimento dos recursos humanos e da mobilidade no âmbito da execução do sexto programa-quadro da Comunidade Europeia (2002-2006).

⁽⁵⁾ O 6.º PQ exige apenas que os custos directos sejam imputados directamente ao projecto e identificados pelo contratante de acordo com o seu sistema contabilístico. Do mesmo modo, não são impostas condições específicas para a elegibilidade dos custos [como, por exemplo, as que são estipuladas no artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 996/1999 para o caso do 5.º PQ].

disposições aplicáveis aos fundos estruturais⁽¹⁾. No âmbito de um número significativo de acções indirectas de IDT, a Comissão reembolsou custos já suportados por um Estado-Membro ou por um dos seus organismos públicos. Este problema foi agravado pelo facto de a Comissão ter aberto o acesso aos sistemas de custos totais (FC) e dos custos totais com taxa fixa (FF) aos organismos públicos e ter promovido activamente a aplicação desses sistemas durante o 5.º PQ (ver ponto 31). Ao abrigo destes sistemas, os organismos públicos podiam solicitar o reembolso dos custos de pessoal para funcionários públicos ou agentes públicos, mesmo quando estes não tinham sido expressamente afectados ao projecto, contrariamente às disposições da lei nacional. Estes custos não foram suportados directamente pelo participante e, portanto, não deviam ser elegíveis para apoio comunitário.

41. No 6.º PQ, os custos já financiados pelos orçamentos nacionais podem ser reembolsados como custos elegíveis se estes recursos estiverem à livre disposição da entidade jurídica participante⁽²⁾. A longo prazo, o risco do reembolso de custos já financiados por um Estado-Membro reside na possibilidade de a contribuição financeira da Comunidade substituir o financiamento nacional da investigação, em vez de o completar.

O princípio da responsabilidade conjunta e solidária tal como inicialmente proposto pela Comissão foi limitado pelo Conselho e pelo Parlamento

42. O Tribunal recomendou também que cada participante num consórcio fosse conjunta e solidariamente responsável pela utilização da contribuição financeira comunitária concedida às acções indirectas de IDT (à excepção de participantes, como as

⁽¹⁾ Regulamento (CE) n.º 1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os fundos estruturais (JO L 161 de 26.6.1999); 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); nomeadamente as regras de elegibilidade n.º 1, «Despesas efectivamente pagas», e n.º 11, «Custos incorridos no âmbito da gestão e execução dos fundos estruturais».

⁽²⁾ Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias (JO L 248 de 16.9.2002); Regulamento (CE, Euratom) n.º 2342/2002 da Comissão, de 23 de Dezembro de 2002, que estabelece as normas de execução do Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 (JO L 357 de 31.12.2002); artigo 165.º, «Regra do não-lucro» (n.º 2 do artigo 109.º do Regulamento Financeiro); Regulamento (CE) n.º 2321/2002 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2002, relativo às regras de participação de empresas, centros de investigação e universidades e às regras de difusão de resultados de investigação para execução do sexto programa-quadro da Comunidade Europeia (2002-2006), nomeadamente os artigos 8.º e 14.º (JO L 355 de 30.12.2002); Decisão C(2003) 3834 que altera a Decisão C(2003) 799, que estabelece um contrato-modelo no âmbito da execução do sexto programa-quadro da Comunidade Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (2002-2006), e a Decisão C(2003) 2567 da Comissão, de 18 de Julho de 2003, que estabelece contratos-modelo derivados para as acções de promoção e de desenvolvimento dos recursos humanos e da mobilidade no âmbito da execução do sexto programa-quadro da Comunidade Europeia (2002-2006).

universidades públicas, que não podem ser, por razões de carácter jurídico, solidária e conjuntamente responsáveis⁽³⁾). O princípio da responsabilidade conjunta e solidária dos participantes estava previsto explicitamente no artigo 13.º da proposta alterada da Comissão relativa às regras de participação e divulgação dos resultados do 6.º PQ. A responsabilidade foi depois limitada, a pedido do Conselho e do Parlamento. Tal como se verificava no 5.º PQ, a execução técnica das acções indirectas de IDT é da responsabilidade colectiva dos participantes no 6.º PQ e a responsabilidade financeira de cada participante limita-se à sua quota-parte no projecto, até um máximo equivalente ao total dos pagamentos que recebeu⁽⁴⁾.

Recomendações do Tribunal em matéria de sanções aprovadas pelo Conselho e pelo Parlamento

43. A recomendação do Tribunal no sentido de reforçar a protecção dos interesses financeiros da Comunidade através da possibilidade de aplicar as sanções previstas no Regulamento (CE) n.º 2988/95 do Conselho, foi plenamente respeitada no contexto do 6.º PQ⁽⁵⁾. O artigo 20.º do Regulamento (CE) n.º 2321/2002 autoriza a Comissão a recuperar as somas indevidamente pagas e a multar um contratante que tenha sobredeclarado os seus custos e que tenha recebido por essa razão uma contribuição financeira injustificada.

Os principais problemas relacionados com os certificados de auditoria não foram resolvidos

44. O artigo 14.º do Regulamento (CE) n.º 2321/2002 segue as recomendações anteriores do Tribunal, exigindo a certificação das demonstrações financeiras relativas às acções indirectas de IDT do 6.º PQ por um auditor externo ou, no caso de organismos públicos, por um funcionário competente⁽⁶⁾. Nos termos do contrato-modelo do 6.º PQ, o âmbito desta auditoria deve permitir certificar que «os custos incorridos durante esse período satisfazem as condições impostas pelo contrato». Os auditores são seleccionados e remunerados pelo contratante e o certificado é em seguida enviado à Comissão. O custo destes certificados de auditoria é reembolsado na totalidade pela Comunidade (dentro dos limites fixados pelo contrato). A Comissão efectuou duas acções-piloto sobre os certificados de auditoria durante o 5.º PQ. Porém, a eficácia e a fiabilidade dos certificados de auditoria não foram avaliadas em tempo útil, de modo a que a Comissão pudesse extrair ensinamentos aplicáveis na preparação do 6.º PQ.

⁽³⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 2001, ponto 4.50; relatório especial n.º 9/99 relativo às acções de investigação no domínio da agricultura e da pesca, ponto 117.

⁽⁴⁾ O n.º 2 do artigo 13.º, «Execução de acções indirectas», do Regulamento (CE) n.º 2321/2002 prevê apenas que cada participante é «[...] responsável pela utilização da contribuição financeira proporcionalmente à sua quota-parte no projecto, até um máximo equivalente ao total dos pagamentos que recebeu».

⁽⁵⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 2001, ponto 4.51; relatório anual relativo ao exercício de 2000, ponto 4.40 (JO C 359 de 15.12.2001); relatório especial n.º 9/99 relativo às acções de investigação no domínio da agricultura e da pesca, ponto 117.

⁽⁶⁾ Relatório Especial n.º 17/98 «Joule – Thermie»; relatório anual relativo ao exercício de 2001, ponto 4.48.

45. Ao contrário do que se verificava no caso do 5.º PQ, os participantes nas acções indirectas de IDT do 6.º PQ só são obrigados a declarar os custos totais incorridos por actividade, sem apresentar informações mais pormenorizadas sobre a natureza das despesas (por exemplo, custos de pessoal ou horas de trabalho gastos). Por consequência, a Comissão terá de se fiar quase exclusivamente nos certificados de auditoria para avaliar a existência, a elegibilidade e a exactidão dos custos declarados no âmbito do 6.º PQ. Contudo, actualmente a fiabilidade dos certificados de auditoria está seriamente comprometida pelo facto de não terem sido ainda satisfeitas algumas condições essenciais:

- o contrato-modelo do 6.º PQ precisa o nível mínimo de qualificação do auditor⁽¹⁾. Contudo, a Comissão não definiu ainda claramente o âmbito e a extensão do trabalho de auditoria a efectuar⁽²⁾. Sem definição pela Comissão destes aspectos essenciais, o risco de que os certificados de auditoria sejam insuficientes para garantir um controlo eficaz de pagamentos baseados em demonstrações financeiras continua a ser considerável,
- para que os certificados de auditoria constituam um mecanismo de controlo eficaz, a Comissão deverá igualmente assegurar que os auditores externos efectuam as suas verificações com independência. Em particular, a Comissão deve definir uma estratégia com o objectivo de verificar, caso a caso, que os certificados de auditoria apresentados foram elaborados em conformidade com estas exigências mínimas e as normas profissionais geralmente aplicáveis.

Estrutura, procedimentos e métodos de gestão aplicáveis à execução do 5.º PQ

Coerência entre a estrutura organizacional da Comissão e a concepção básica dos programas

Gestão conjunta dos sete programas do 5.º PQ por cinco Direcções-Gerais

46. As acções indirectas do 5.º PQ são geridas por cinco Direcções-Gerais, à exclusão do Centro Comum de Investigação da Comissão (ver ponto 3). Estas cinco Direcções-Gerais respondem perante quatro comissários da Comissão, sendo o comissário responsável pela Direcção-Geral da Sociedade da Informação igualmente responsável pela Direcção-Geral da Empresa. No

⁽¹⁾ No âmbito do 6.º PQ, o contratante é livre de escolher o seu auditor, desde que o auditor externo seja independente do contratante e que seja qualificado para realizar o controlo legal dos documentos contabilísticos em conformidade com o disposto na oitava Directiva 84/253/CEE do Conselho, de 10 de Abril de 1984 ou na regulamentação nacional da mesma natureza.

⁽²⁾ Por exemplo, condições mínimas relativas ao nível de materialidade e confidencialidade, ao tipo de trabalho de auditoria, à documentação do trabalho de auditoria, ao formato e ao conteúdo do relatório relativo ao procedimento contraditório entre o auditor e a entidade controlada, ao direito de acesso da Comissão aos documentos de trabalho do auditor.

âmbito do 4.º PQ⁽³⁾, as acções indirectas de IDT eram geridas conjuntamente por sete Direcções-Gerais. Historicamente, esta gestão conjunta reflecte a vontade de apoiar os objectivos políticos da Comissão nos diferentes domínios e a de tirar proveito das actividades de investigação na perspectiva de iniciativas comunitárias futuras.

47. À excepção do programa «Sociedade da informação convivial» e da componente ambiental do programa «Energia, ambiente e desenvolvimento sustentável», todos os programas temáticos são geridos por mais de uma Direcção-Geral⁽⁴⁾. No período de preparação do 5.º PQ, a Comissãoencionava que duas Direcções-Gerais, Investigação e Sociedade da Informação, fossem responsáveis pela execução do 5.º PQ, mas que certas componentes dos programas temáticos fossem co-geridas por outras Direcções-Gerais. Os programas temáticos foram assim divididos por diferentes serviços da Comissão. O facto de a gestão dos contratos e dos projectos de um mesmo programa ter sido dividida por diferentes Direcções-Gerais esteve na origem de uma multiplicação das funções de apoio, não tendo havido qualquer prova que permitisse estabelecer que esta estrutura organizacional proporcionava um valor acrescentado à gestão dos aspectos científicos dos programas em causa.

48. A Comissão alegou que a criação de um segundo «pólo», em grande medida independente, situado na Direcção-Geral da Sociedade da Informação, era justificada pela evolução rápida das tecnologias de informação e de comunicação e pela sua correlação com as normas e regulamentos a elas associados, que são também da responsabilidade desse serviço. Porém, o argumento da especificidade científica e da interligação com um quadro regulamentar específico aplica-se também a outras áreas de investigação, tais como a das ciências da vida. Por outro lado, as exigências em matéria de gestão de programas de investigação são em grande medida independentes da área científica em causa.

⁽³⁾ Esta redução foi devida à fusão das Direcções-Gerais da Energia e dos Transportes, a partir de 1 de Janeiro de 2000, e à transferência das actividades de investigação agrícola (que, no âmbito do «Programa de investigação para a Agricultura e Pescas, incluindo a Agro-indústria» do 4.º PQ, eram geridas pela Direcção-Geral da Agricultura) para a Direcção-Geral da Investigação.

⁽⁴⁾ Ao passo que o programa «Qualidade de vida e gestão dos recursos vivos» é gerido pelas Direcções-Gerais da Investigação e da Pesca, os programas «Crescimento competitivo e sustentável» e a vertente «energia não nuclear» do programa «Ambiente, energia e desenvolvimento sustentável» são geridos pelas Direcções-Gerais da Investigação e da Energia e dos Transportes. No que se refere aos três programas horizontais, o programa «Promover a inovação e incentivar a participação das pequenas e médias empresas» é gerido pelas Direcções-Gerais da Investigação e da Empresa. Os programas «Aumentar o potencial humano de investigação e a base de conhecimentos socioeconómicos» e «Afirmar o papel internacional da investigação comunitária» são executados apenas pela Direcção-Geral da Investigação.

A divisão dos programas é contrária à concepção inicial de programas de investigação únicos

49. Cada programa temático foi concebido como uma entidade única, com base na qual deveriam ser criadas estruturas de gestão adequadas. Porém, tal como se observou anteriormente, quase todos os programas temáticos são co-geridos por diferentes Direcções-Gerais, pelo que na prática foram criadas estruturas de gestão distintas. Além disso, nas Direcções-Gerais da Investigação⁽¹⁾, da Sociedade da Informação⁽²⁾ e da Energia e dos Transportes⁽³⁾, os programas específicos estão também divididos por diferentes direcções.

50. A divisão dos programas é contrária à concepção inicial de programas de investigação únicos. O principal inconveniente deste método de gestão é a falta de eficácia causada pela duplicação de esforços. Por exemplo, a reorganização da Direcção-Geral da Investigação em 2001, ao criar direcções em grande medida autónomas que geriam partes de programas específicos, aumentou de cinco para nove o número de unidades administrativas e financeiras, o que significa que os funcionários disponíveis da Direcção-Geral da Investigação, com a capacidade necessária em matéria administrativa e financeira, estavam dispersos por um número de unidades que praticamente duplicou. Por outro lado, a divisão dos programas impôs uma necessidade adicional de coordenar as áreas de interesse comum do programa em geral

⁽¹⁾ A organização da Direcção-Geral da Investigação, no início do 5.º PQ e até ao fim de 2000, estava estruturada em três grupos temáticos (constituídos por duas direcções operacionais e uma direcção de coordenação) para cada um dos programas temáticos. As actividades relacionadas com os comités de programa e os grupos consultivos, bem como a gestão administrativa e financeira das acções indirectas de IDT, eram delegadas na direcção de coordenação. Cada um dos dois programas horizontais era gerido por uma única direcção. Na sequência da reorganização efectuada em Janeiro de 2001, os três programas temáticos (que estavam agrupados e eram coordenados anteriormente no âmbito de três grupos temáticos que abrangiam nove direcções) foram repartidos por seis direcções autónomas. Foi, nomeadamente, o caso dos programas «Qualidade de vida e gestão dos recursos vivos», «Crescimento competitivo e sustentável» e «Energia, ambiente e desenvolvimento sustentável». A gestão do programa horizontal «Aumentar o potencial humano de investigação e a base de conhecimentos socioeconómicos» (que era efectuada anteriormente por uma única direcção) foi descentralizada e repartida por quatro direcções autónomas. Os aspectos políticos e a gestão administrativa e financeira do programa «Afirmar o papel internacional da investigação comunitária» foram atribuídos directamente ao director-geral adjunto, ao passo que o acompanhamento dos aspectos científicos foi delegado às direcções operacionais, para a maioria das acções indirectas de IDT.

⁽²⁾ A Direcção-Geral da Sociedade da Informação foi organizada por acções-chave do programa «Sociedade da informação convivial». Das cinco direcções operacionais, à excepção de uma, cada direcção gera uma das quatro acções-chave do programa temático.

⁽³⁾ Na Direcção-Geral da Energia e dos Transportes, a vertente «energia não nuclear» do programa «Energia, ambiente e desenvolvimento sustentável» é gerida simultaneamente por três direcções e o programa «Crescimento competitivo e sustentável» por quatro direcções, uma das quais exerce funções de coordenação para os dois programas.

(tais como os comités de programa, os grupos consultivos externos ou os programas de trabalho), um problema que foi agravado pela necessidade de efectuar as actividades relativas à conclusão dos programas-quadro anteriores⁽⁴⁾ (ver ponto 34).

51. A gestão conjunta do 5.º PQ por cinco Direcções-Gerais e a repartição dos programas por direcções com um elevado grau de autonomia torna a comunicação entre a Comissão e as entidades que participam nos programas-quadro de IDT mais difícil e menos coerente. Dentro do mesmo programa, os participantes têm de entrar em contacto com funcionários que pertencem a unidades ou a direcções diferentes. Foram detectados vários casos em que os serviços da Comissão transmitiram aos participantes interpretações divergentes e instruções pouco claras (ou mesmo contraditórias), o que demonstra que as orientações internas eram insuficientes e salienta a necessidade de formação suplementar sobre os aspectos administrativos e financeiros da gestão das acções indirectas de IDT (ver ponto 35). Este problema é agravado pelo facto de a área da investigação estar muito dependente de pessoal não permanente, com uma taxa de rotatividade elevada (ver pontos 72-73).

As acções-chave não são suficientemente tomadas em consideração na estrutura organizacional da Comissão

52. Uma grande inovação do 5.º PQ em comparação com o 4.º PQ foi a reestruturação dos programas temáticos (e em grau mais limitado dos programas horizontais) em acções-chave (ver figura 3)⁽⁵⁾. Estas acções-chave relacionam-se com as prioridades em matéria de IDT e os objectivos das políticas da Comunidade, ao passo que as actividades genéricas de investigação e o apoio às infra-estruturas de investigação se destinam a reforçar os conhecimentos em áreas específicas, a mais longo prazo. Esta concentração de esforços tinha por objectivo optimizar o impacto dos recursos mobilizados em todos os domínios onde as acções de IDT eram realizadas⁽⁶⁾. Contudo, à excepção da «Sociedade da informação convivial», gerida pela Direcção-Geral da Sociedade da Informação, a responsabilidade pela gestão das acções-chave não foi claramente atribuída a uma entidade organizacional, como uma direcção ou uma unidade específica numa direcção. No caso dos programas co-geridos, algumas acções-chave estavam mesmo repartidas por diferentes Direcções-Gerais.

⁽⁴⁾ A gestão dos projectos, bem como o acompanhamento administrativo e financeiro, incluindo o encerramento das acções indirectas de IDT dos programas-quadro anteriores, são assegurados pelas estruturas de gestão dos programas seguintes.

⁽⁵⁾ Anexo II da Decisão n.º 182/1999/CE.

⁽⁶⁾ Comissão Europeia, «Documento de trabalho relativo aos programas específicos: primeiros elementos para debate», ponto 11 [COM(97) 553 final de 5 de Novembro de 1997].

Figura 3
Reestruturação dos programas temáticos e horizontais em acções-chave

Fonte: Decisão n.º 182/1999/CE, anexo II.
Nota: AC = Acção-chave.

53. Outras actividades de investigação centradas em questões socioeconómicas e em grupos particulares específicos, tais como os programas «Afirmar o papel internacional da investigação comunitária» e «Promover a inovação e incentivar a participação das pequenas e médias empresas», poderiam ser integradas nos programas temáticos, permitindo assim uma simplificação da estrutura do programa-quadro. Efectivamente, as acções que dizem respeito a pequenas e médias empresas estavam inseridas no programa «Sociedade da informação convivial». Além disso, quando da reorganização da Direcção-Geral da Investigação em Janeiro de 2001, os aspectos científicos do programa «Afirmar o papel internacional da investigação comunitária» foram atribuídos às direcções operacionais responsáveis pela execução dos programas temáticos mais directamente relacionados com a área científica das acções indirectas de IDT em causa.

Direcções-Gerais, deveriam substituir as consultas interserviços⁽²⁾. Porém, estas continuaram a realizar-se, pelo que se verificou uma duplicação dos procedimentos de consulta.

56. Uma análise das actas das reuniões de gestão dos diretores da Direcção-Geral da Investigação demonstrou que estas reuniões semanais abordavam geralmente outras questões que não se relacionavam com os problemas de gestão corrente dos programas operacionais, à excepção do planeamento orçamental e do acompanhamento da execução orçamental. Nomeadamente a partir do segundo semestre de 2000, o planeamento e a preparação do 6.º PQ passaram a ocupar um lugar importante nessas reuniões. Em nenhuma das actas das reuniões em causa se referia que tivessem sido debatidas actividades relacionadas com a conclusão de programas anteriores ou com os resultados científicos das acções indirectas de IDT co-financiadas pela Comissão.

Insuficientes mecanismos de coordenação criados para o 5.º PQ

54. A Comissão tencionara inicialmente criar um fórum de consulta e uma estrutura de coordenação horizontal, sob a forma de um «Conselho de directores» que reuniria representantes das cinco Direcções-Gerais⁽¹⁾. Porém, não foi criado qualquer grupo deste tipo antes do final do período de programação do 5.º PQ (1998-2002). A consulta e a coordenação dos aspectos relacionados com a gestão, tais como a plataforma comum de avaliação, o tratamento dos aditamentos feitos aos contratos ou a estratégia de auditoria adoptada no âmbito do 5.º PQ, foram abordados de modo pragmático, principalmente ao nível de técnicos que não tinham autoridade para tomar decisões nesta matéria.

57. A Comissão reconheceu que a coordenação das actividades do 5.º PQ, inclusive nas Direcções-Gerais, era deficiente. Em 2001, a Direcção-Geral da Investigação, na sequência de uma recomendação do Tribunal, confiou ao seu director-geral adjunto a responsabilidade pela gestão dos programas (das partes dos programas) que se encontravam sob o seu controlo. No mesmo ano, o lugar correspondente na Direcção-Geral da Sociedade da Informação, até então vago, foi preenchido.

Volume de contratos, duração dos procedimentos e recursos afectados ao 5.º PQ

A grande maioria dos contratos é gerida pelas Direcções-Gerais da Investigação e da Sociedade da Informação

55. Para cada programa, incluindo os que são geridos conjuntamente por diferentes Direcções-Gerais, foram criados «grupos de directores» específicos com o objectivo de desempenhar um papel de coordenação suplementar. Alguns desses grupos, por exemplo o grupo de directores para o programa «Crescimento competitivo e sustentável», reuniram pela primeira vez no fim de 2001, no terceiro ano de execução do 5.º PQ. A Comissão previa que as reuniões destes grupos, que tinham lugar para além das reuniões de gestão periódicas dos directores de cada uma das

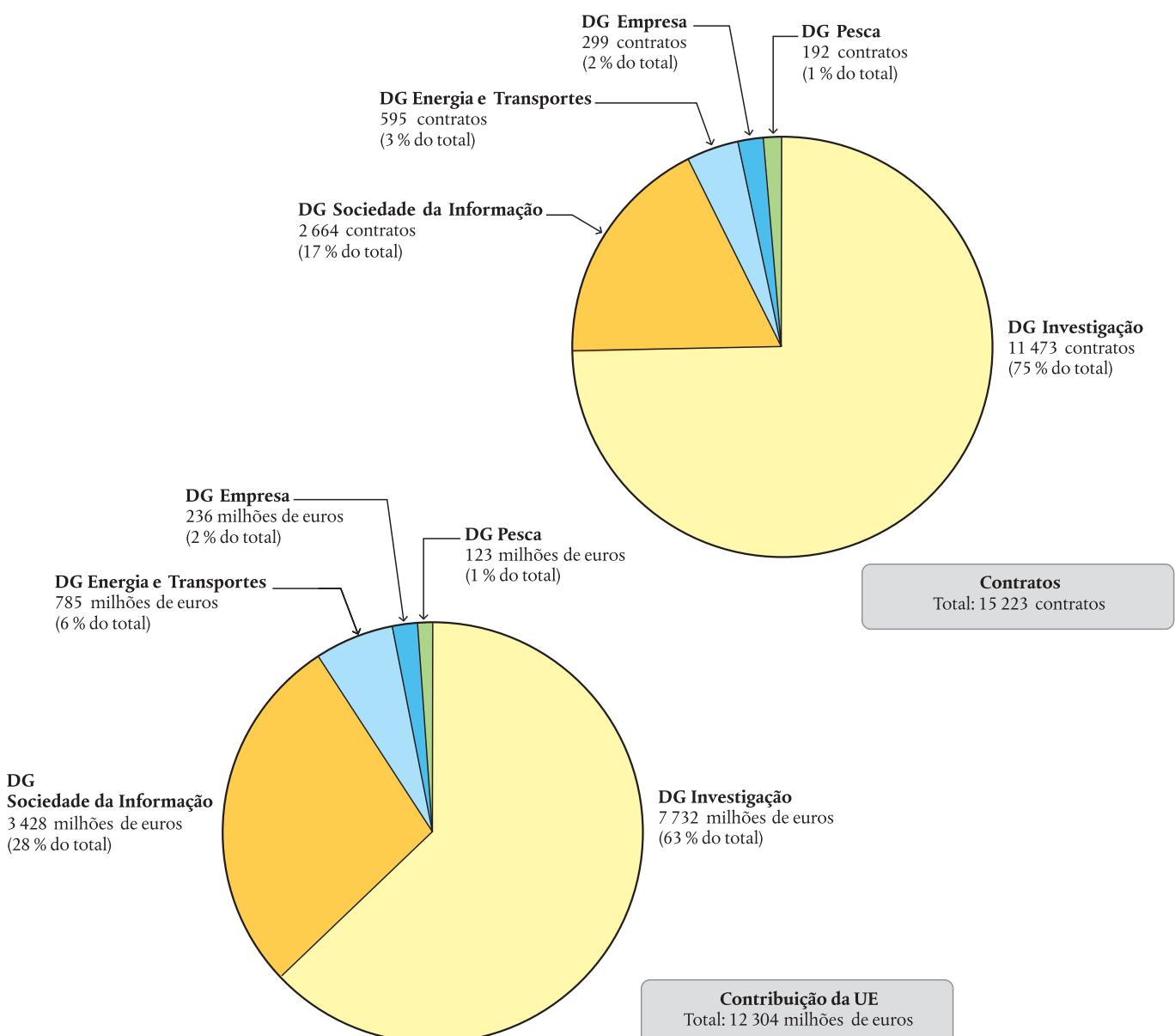
58. Dos 15 223 contratos relativos às acções indirectas de IDT no âmbito do 5.º PQ, que representam aproximadamente 91 % da participação financeira da Comunidade, 92 % são geridos pelas Direcções-Gerais da Investigação e da Sociedade da Informação, sendo os restantes da responsabilidade das Direcções-Gerais da Energia e dos Transportes, da Empresa e da Pesca (ver figura 4).

⁽²⁾ Nos termos das normas de execução do artigo 21.º do regulamento interno da Comissão, os serviços responsáveis podem criar grupos de coordenação interserviços no interesse de uma boa coordenação; os trabalhos destes grupos equivalem às consultas interserviços formais se os serviços mais implicados estiverem representados no grupo e se os seus acordos estiverem constatados na acta da reunião deste grupo [ver anexo 3 do documento SEC(2001) 1860 de 13 de Novembro de 2001, adoptado pela Comissão em 28 de Novembro de 2001].

⁽¹⁾ Resposta da Comissão ao relatório anual relativo ao exercício de 1999, ponto 4.51 (JO C 343 de 1.12.2000); Comissão Europeia, «Documento de trabalho relativo aos programas específicos: primeiros elementos para debate», ver secção III, Execução e gestão, ponto 8 [COM(97) 553 final, de 5 de Novembro de 1997].

Figura 4

Número de contratos assinados e contribuição financeira da União Europeia por Direcção-Geral



Fonte: Comissão Europeia, Janeiro de 1999 — Julho de 2003 [não auditado].

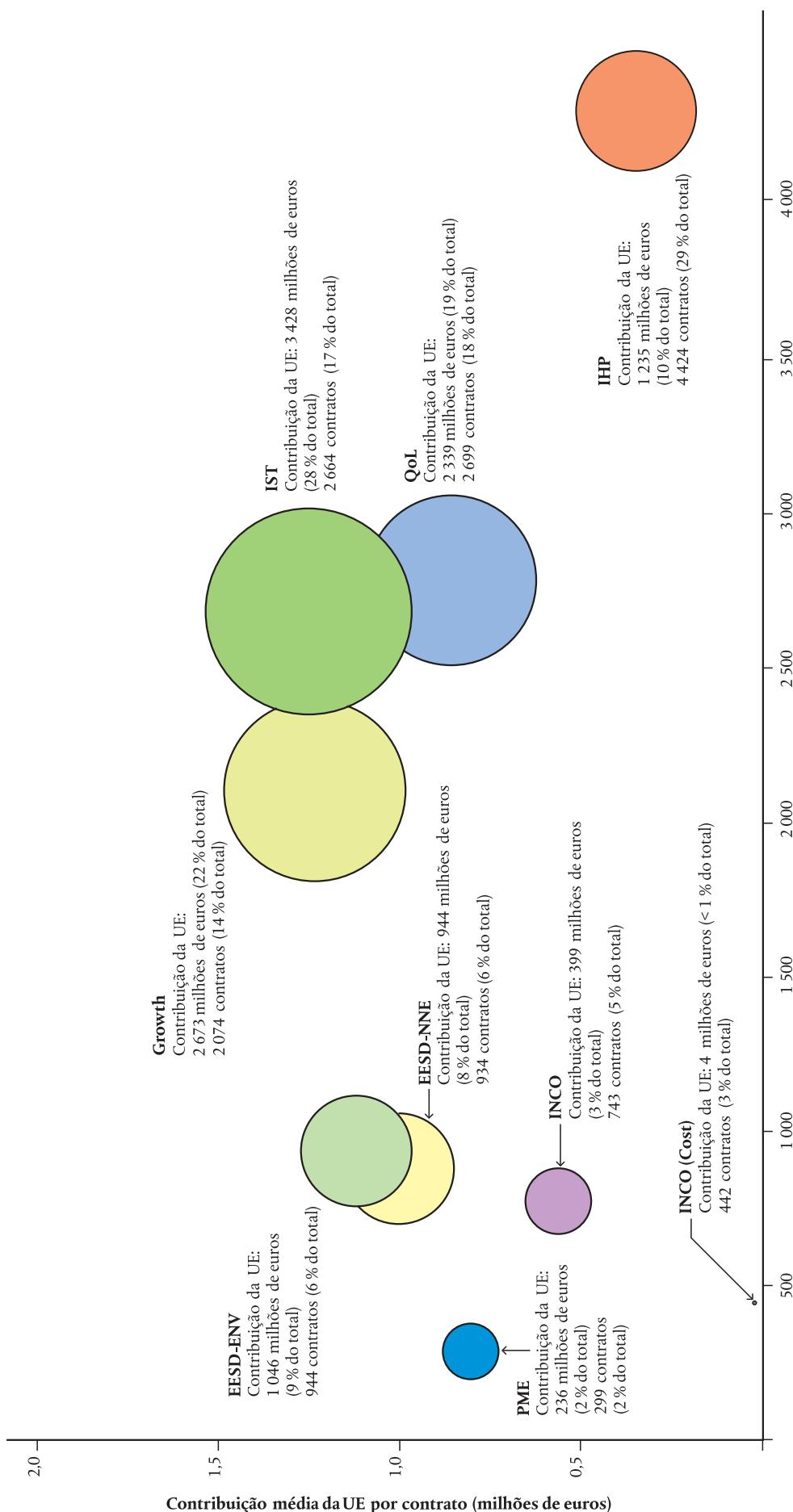
59. O programa mais importante, em termos da contribuição financeira da União Europeia fixada por contrato, é o programa «Sociedade da informação convivial», com 3 428 milhões de euros, seguido pelo programa «Crescimento competitivo e sustentável», com 2 673 milhões de euros e pelo programa «Qualidade de vida e gestão dos recursos vivos», com 2 339 milhões de euros. O programa «Energia, ambiente e desenvolvimento sustentável» representa 944 milhões de euros para a componente «energia não nuclear» e 1 046 milhões de euros para a componente «ambiente». Os programas horizontais «Aumentar o potencial humano de investigação e a base de conhecimentos socioeconómicos», «Afírmara o papel internacional da investigação comunitária» e «Promover a inovação e incentivar a participação das pequenas e médias empresas» representam, respectivamente, 1 235 milhões de euros, 403 milhões de euros e 236 milhões de euros (ver anexos 3A e 3B e figura 5).

A aplicação dos procedimentos previstos no âmbito do 5.º PQ implica um período de cerca de 12 meses até à assinatura do contrato

60. Com base na análise de uma amostra de contratos auditados de ações indirectas de IDT, verificou-se que decorriam em média 348 dias de calendário entre a publicação de um convite à apresentação de propostas e a assinatura do contrato pela Comissão. No caso das ações indirectas de IDT, a duração média entre a recepção de uma proposta e a assinatura de um contrato, pela Comissão, de ações indirectas de IDT era de 263 dias de calendário⁽¹⁾ (ver figura 6).

(1) Esta constatação está em conformidade com os resultados de um inquérito efectuado pelo painel de acompanhamento do programa-quadro de 2000, que indicavam, para todos os programas e tipos de ações, um prazo médio de 268 dias úteis entre a data de encerramento do convite à apresentação de propostas e a da assinatura do contrato.

Figura 5
Contribuição financeira da União Europeia autorizada por programa



Nota: O tamanho dos círculos corresponde à contribuição total da UE autorizada para ações indiretas de IDT no âmbito de cada programa.
Fonte: Comissão Europeia, Janeiro de 1999 — Julho de 2003 [não auditado].

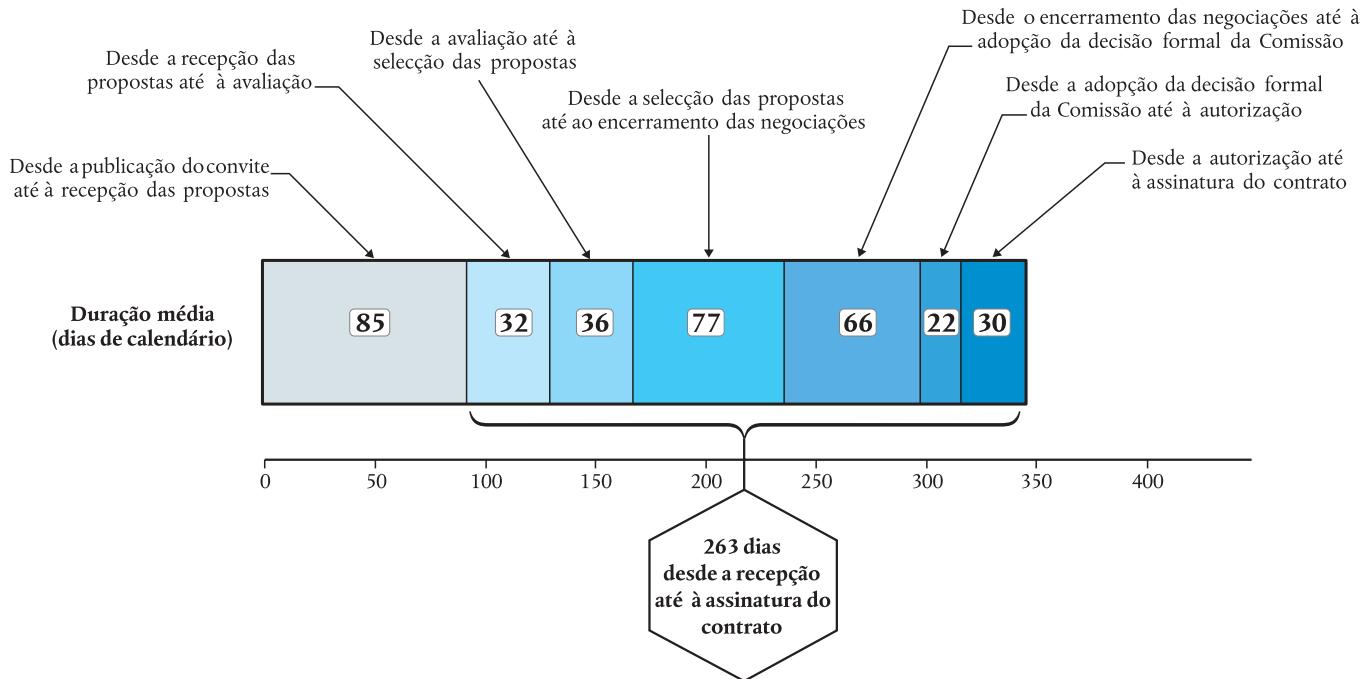
61. A morosidade dos procedimentos que precedem a assinatura do contrato deve-se em parte às condições impostas pelas bases jurídicas do 5.º PQ (por exemplo, uma data determinada para a apresentação das propostas ou a consulta obrigatória dos comités de programa), pelo Regulamento Interno da Comissão (por exemplo, o prazo de 10 dias úteis para a consulta intersectorial a efectuar antes da apresentação ao Secretariado-Geral das propostas seleccionadas e negociadas) ou pelo Regulamento Financeiro (tal como a anualidade do orçamento). Outras causas que intervêm também são as práticas administrativas deixadas à apreciação dos serviços da Comissão (tais como a selecção e a adopção das propostas por lotes⁽¹⁾ ou a frequência das consultas intersectoriais). Para o programa «Sociedade da informação convivial», a Direcção-Geral da Sociedade da Informação conseguiu reduzir (segundo os mesmos procedimentos) a duração do período anterior à assinatura do contrato de 274 dias de calendário após o encerramento do convite à apresentação de propostas (do

primeiro ao quinto convite) para 138 dias de calendário (do sexto ao oitavo convite em 2001 e 2002). Isto demonstra que continuam a ser necessárias melhorias para outros programas⁽²⁾.

62. Na fase de preparação do 5.º PQ, a Comissão propôs inicialmente que a consulta dos comités de programa se deveria limitar a questões estratégicas, como a elaboração de programas de trabalho ou de convites à apresentação de propostas ou ainda a adopção de ajustamentos introduzidos na repartição indicativa dos financiamentos no âmbito de cada programa específico⁽³⁾. Porém, o legislador atribuiu funções mais importantes aos comités de programa, uma vez que a Comissão deve obter um parecer favorável antes de cada decisão da Comissão relativa à selecção de acções indirectas de IDT propostas para financiamento (dentro

Figura 6

Duração dos procedimentos anteriores à assinatura do contrato



Nota: com base numa amostra de acções indirectas de IDT auditadas.

Fonte: Tribunal de Contas.

(¹) As propostas de acções indirectas de IDT são tratadas em um ou vários lotes (no âmbito de um convite à apresentação de propostas específico e da sua avaliação). Portanto, as propostas relativas a um convite específico só são apresentadas para selecção depois de ter terminado a negociação de todas as propostas do lote (ou, no caso de vários lotes, quando termina o prazo fixado a nível interno). Consequentemente, o tempo necessário para a decisão da Comissão é sempre função da duração da negociação mais demorada (ou de uma data-limite pré-definida) das propostas de um determinado lote. Observe-se, porém, que são geralmente os comités de programa que exigem que os lotes incluam todas as propostas seleccionadas depois da avaliação.

(²) N.º 4 do artigo 9.º da Decisão 1999/65/CE do Conselho: «Dentro dos condicionalismos jurídicos e atendendo à necessidade de satisfazer as exigências de transparência e igualdade de tratamento, a Comissão utilizará procedimentos de apresentação, selecção e adopção de propostas tão curtos quanto possível e manterá os custos administrativos dos requerentes e da Comissão ao nível do estritamente necessário».

(³) Comissão Europeia, «Documento de trabalho da Comissão relativo aos programas específicos: primeiros elementos para debate», ver secção III, Execução e gestão, p. 7 [COM(97) 553 final de 5 de Novembro de 1997].

dos limites específicos de cada programa) ⁽¹⁾. A supressão dos comités de programa poderia reduzir de um mês a duração média da fase anterior à assinatura do contrato para acções indirectas de IDT, sem comprometer a qualidade do procedimento de selecção.

Atrasos na aplicação da plataforma comum de avaliação

63. A Comissão tentou também por várias formas melhorar a eficiência e a eficácia da estrutura de gestão do 5.º PQ, nomeadamente criando funções de apoio destinadas a ser utilizadas conjuntamente, tais como uma plataforma comum de avaliação, e adjudicando ao exterior os serviços administrativos e logísticos ligados à avaliação das propostas apresentadas à consideração no âmbito dos programas temáticos e horizontais do 5.º PQ. A entidade externa que prestou os serviços e que foi responsável pela plataforma de avaliação deu a sua assistência mediante a avaliação das propostas, sob a forma de recepção, registo e tratamento dos documentos, gestão das instalações e organização logística. Algumas divergências de pontos de vista entre os diferentes serviços da Comissão estiveram na origem de atrasos significativos na aplicação dessa plataforma de avaliação, contribuindo para causar problemas de organização que se fizeram sentir durante o primeiro ano do período de programação do 5.º PQ ⁽²⁾. Apesar destas deficiências na fase inicial, a plataforma de avaliação comum permitiu melhorar significativamente a eficiência e a eficácia da gestão do 5.º PQ.

64. Além da plataforma comum de avaliação e de Cordis (www.cordis.lu), serviço de informações externalizado gerido pela Direcção-Geral da Empresa, não foram criadas pela Comissão outras funções de serviço comuns para o 5.º PQ, apesar das grandes potencialidades existentes. O Tribunal identificou quatro domínios principais em que as funções de apoio existentes poderiam ser centralizadas, contribuindo assim para uma gestão mais eficiente e eficaz do programa-quadro em geral (ver ponto 122).

Revisão e racionalização dos procedimentos do 5.º PQ

65. Ao contrário do que se verificou no caso de programas-quadro anteriores, os aspectos científicos, administrativos e financeiros das acções indirectas de IDT, foram negociados com base nos resultados de uma avaliação realizada por peritos externos,

⁽¹⁾ Por exemplo, Decisão 1999/167/CE do Conselho de 25 de Janeiro de 1999, que adopta um programa específico de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração no domínio «Qualidade de vida e gestão dos recursos vivos» (1998-2002):

- n.º 1 do artigo 7.º: «[...] A Comissão será assistida por um comité de programa (a seguir denominado “o comité”), formado por representantes dos Estados-Membros e presidido pelo representante da Comissão»;
- n.º 3, alínea a), do artigo 7.º: «[...] A Comissão adoptará as medidas projectadas desde que sejam conformes com o parecer do comité [...].»

⁽²⁾ Direcção-Geral do Controlo Financeiro, *Special financial audit of the service contract with WANG Global (Belgium) b.v.b.a. 5.º PQ – Evaluation Service Provider (ESP)/1*, relatório final de auditoria, 18 de Janeiro de 2001.

antes da sua adopção formal pela Comissão ⁽³⁾. Esta alteração dos procedimentos permitiu que se chegasse a acordo relativamente a uma estimativa final dos custos necessários e ao montante da contribuição financeira máxima da Comunidade para um dado projecto antes da decisão da Comissão, reforçando assim sensivelmente a posição de negociação dos serviços da Comissão (ver ponto 92).

66. A Comissão começou a racionalizar os seus procedimentos de acordo com as recomendações formuladas pelo Tribunal. Nos primeiros três anos de execução do 5.º PQ, as propostas de acções indirectas de IDT eram adoptadas através de um procedimento escrito. Em 2002, a Comissão começou a tomar as suas decisões delegando os poderes necessários ao comissário em causa, com subdelegação dessas competências no director-geral, em conformidade com o artigo 13.º do Regulamento Interno da Comissão ⁽⁴⁾. Esta alteração dos procedimentos oferece a possibilidade de seleccionar as propostas mais regularmente, reduzindo assim a duração dos procedimentos.

Arranque tardio do 5.º PQ e volume de trabalho muito variável, como o ilustram as estatísticas relativas aos contratos

67. As decisões que estabeleciam a base jurídica do 5.º PQ foram aprovadas com um atraso significativo. A decisão do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao 5.º PQ só foi adoptada em Dezembro de 1998 e as decisões do Conselho relativas aos programas específicos só no fim de Fevereiro de 1999. No entanto, a Comissão tomou a decisão política de executar o orçamento de 1999 tal como estava previsto. Consequentemente, os primeiros convites à apresentação de propostas foram publicados em Abril de 1999, a maior parte deles com data-limite de Junho de 1999. Atendendo à duração média da fase que precede a assinatura do contrato, o processo de assinatura do contrato só pôde ser concluído no ano seguinte (ver figura 7).

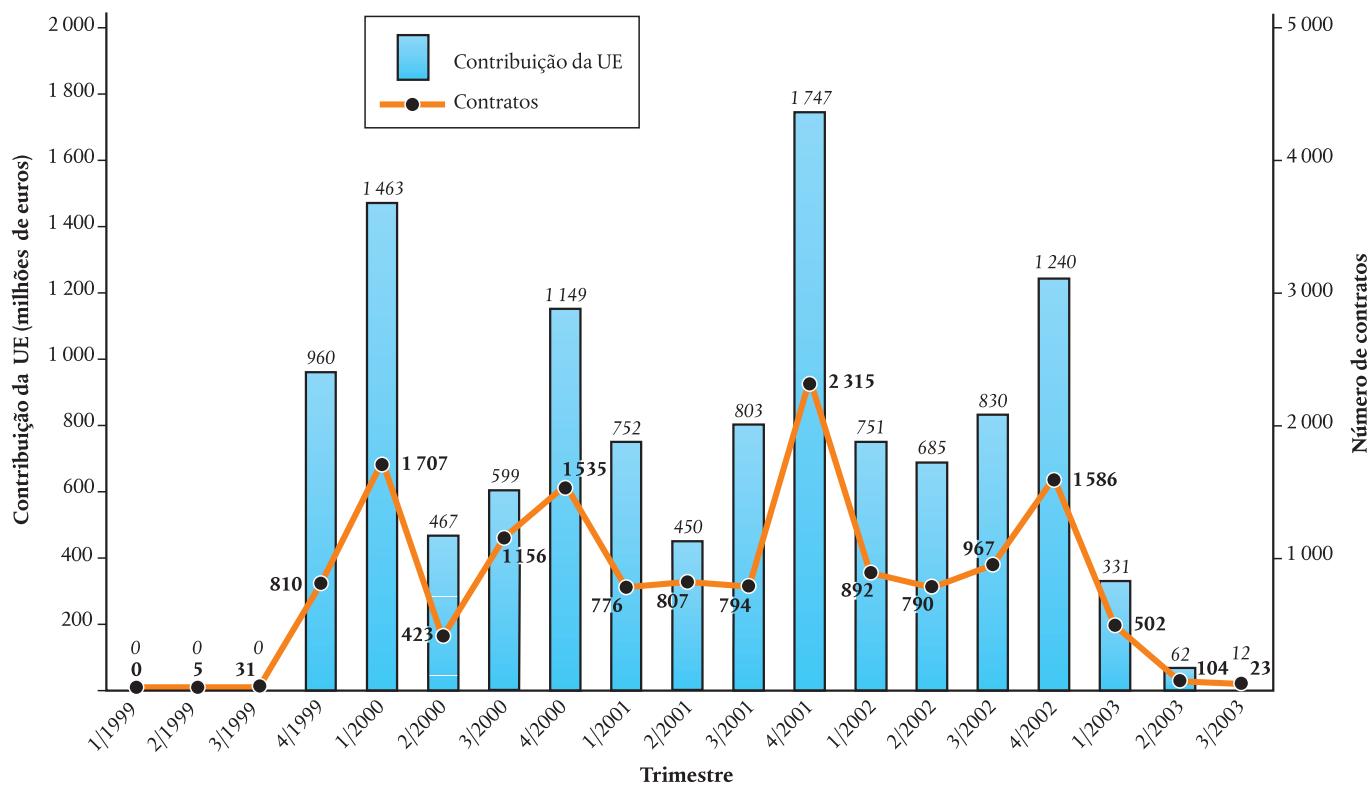
68. Além de mostrarem que o 5.º PQ arrancou tarde, as estatísticas relativas à assinatura dos contratos dão também indicações sobre a periodicidade, revelando que uma elevada percentagem de contratos foram assinados no quarto trimestre do ano. Por exemplo, em 2001, foram assinados no último trimestre 47 % dos contratos, representando 49 % da contribuição da União Europeia nesse ano (ver figura 7). Este carácter cíclico, em que há um pico de assinatura de contratos no fim do ano, é semelhante nos sete programas do 5.º PQ.

⁽³⁾ Relatório Especial n.º 9/99 relativo às acções de investigação no domínio da agricultura e da pesca, ponto 39.

⁽⁴⁾ Artigo 13.º do regulamento interno da Comissão [C(2000) 3614, JO L 308 de 18.12.2000]: «A Comissão pode, na condição de o princípio da sua responsabilidade colegial ser plenamente respeitado, habilitar um ou mais dos seus membros a tomar medidas de gestão ou de administração, em seu nome e nos limites e condições que fixar [...]. Os poderes assim conferidos podem ser objecto de subdelegação nos directores-gerais... salvo se a decisão de habilitação o proibir expressamente....»; SEC(2000) 2071 (final), «La simplification du processus décisionnel à la Commission, communication de M. le Président», 28 de Novembro de 2000, p. 12 e 13.

Figura 7

Assinatura dos contratos e contribuição financeira da União Europeia (autorizações por trimestre) de 1999 a 2003



Fonte: Comissão Europeia, Janeiro de 1999 — Julho de 2003 [não auditado].

69. Os procedimentos de selecção das acções indirectas de IDT, juntamente com o carácter cíclico do planeamento dos trabalhos, traduzem-se em picos de actividade de avaliação e negociação de propostas⁽¹⁾. Por outro lado, o padrão de periodicidade anual dos contratos, no que se refere à apresentação para aprovação dos elementos fornecidos pelo projecto (nomeadamente as declarações de custos e os relatórios periódicos que contêm infor-

mações relativas à evolução dos trabalhos científicos), prolonga estes picos de actividade depois da celebração do contrato⁽²⁾. Assim, a menos que os projectos se atrasem, um pico ligado à assinatura de contratos está sempre na origem de um pico ligado à recepção e verificação dos elementos produzidos relativos ao projecto, bem como aos pagamentos, nos anos que se seguem. Estes picos, que correspondem a tarefas específicas, criam estrangulamentos e aumentam o risco de erros e irregularidades, uma vez que o tempo dedicado a cada uma das operações é menor. Na opinião do Tribunal, este volume de trabalho excessivo registado em períodos de ponta contribuiu para atrasos administrativos e para as deficiências detectadas nos testes que efectuou sobre o modo como a Comissão executou os seus controlos internos (ver pontos 90-95).

(1) O calendário orçamental nos programas de trabalho anuais foi o ponto de partida para a fixação das datas de publicação dos convites à apresentação de propostas e para a determinação do financiamento indicativo dos convites à apresentação de propostas periódicos, permanentes ou em regime de prazo fixo (ou seja, com uma data-limite fixa). A maioria dos convites periódicos e permanentes foi publicada com data de encerramento no primeiro ou no quarto trimestre de um dado ano, o que deveria ter deixado tempo suficiente para completar os procedimentos administrativos (que precedem a autorização ou a celebração do contrato) no exercício orçamental em curso ou no que se segue. Porém, este planeamento baseou-se na hipótese de uma duração média de seis meses desde o encerramento do convite à apresentação de propostas até à assinatura do contrato, tal como previsto inicialmente pela Comissão (e como se refere por vezes nos programas de trabalho). Porém, a duração efectiva da fase que precede a assinatura do contrato foi de oito a nove meses a contar da data de encerramento do convite à apresentação de propostas e de 11 a 12 meses a partir da publicação de um convite à apresentação de propostas (ver ponto 60), pelo que é difícil celebrar um contrato no prazo previsto. Este problema foi agravado pela anualidade do orçamento.

Lugares vagos cuja taxa é superior à média e elevado recurso a pessoal não permanente

70. Os recursos humanos afectados à gestão das actividades de investigação têm sido financiados, desde o princípio da década de 70, simultaneamente a partir da parte administrativa (parte A)

(2) Os contratos-modelo do 5.º PQ prevêem a entrega periódica dos elementos produzidos relativos ao projecto. Na maioria dos casos, o prazo previsto é de 12 meses ou, excepcionalmente, de seis meses, a contar da data de assinatura do contrato.

e da parte dedicada à investigação (parte B) do orçamento geral (¹). Devido à duração limitada dos programas-quadro de investigação, os agentes remunerados através de dotações de investigação são geralmente recrutados com base em contratos de duração determinada (²). As comunicações da Comissão de 1994 e 1996 visavam «reequilibrar a estrutura do pessoal de investigação» no período de 1996-2005, de modo a atingir uma proporção de 40 % de funcionários, 35 % de agentes temporários e 25 % de outros agentes (³). Seis anos depois de ter sido tomada esta decisão, as taxas correspondentes são respectivamente de 28 %, 50 % e 22 %, o que indica que serão necessários novos esforços para atingir este objectivo (⁴).

71. Em Novembro de 2001, um número equivalente a 1 935 agentes a tempo inteiro executava actividades relacionadas com o 5.º PQ nas Direcções-Gerais responsáveis pela execução dos programas-quadro de IDT (⁵). Este número não inclui os agentes afectados à gestão dos programas-quadro anteriores, à preparação do 6.º PQ (2002-2006) ou, nomeadamente nas Direcções-Gerais da Energia e dos Transportes, da Empresa e da Pesca, a outras actividades não relacionadas com a investigação.

72. Durante o 5.º PQ, as cinco Direcções-Gerais responsáveis pela execução dos programas-quadro de IDT continuaram a ter dificuldade em encontrar pessoal com perfis específicos (por exemplo, especializados em informática ou em gestão) e a recrutar funcionários permanentes (ou seja, aprovados em concursos gerais) para lugares temporários de investigação. Em 2001, a taxa de vagas representava 8 %-12 % do número total de lugares, o que equivale praticamente ao dobro da taxa média de vagas a nível da Comissão, que é de 5 %-6 %, excedendo quatro a seis vezes o objectivo de 2 % estipulado pela Comissão. A auditoria apurou

também que a taxa de vagas aumentou ligeiramente em comparação com 1999 (⁶). A fim de melhorar a situação, a Comissão adoptou em Dezembro de 2001 uma nova política de pessoal para os agentes afectados à investigação, em conformidade com as recomendações efectuadas no livro branco sobre a reforma da Comissão (⁷).

73. Mais de um em cada quatro membros do pessoal era recrutado com base num contrato de agente temporário ou auxiliar, de perito destacado pelas administrações nacionais ou de agente contratado para funções de assistência no domínio informático. Uma forte dependência em relação a pessoal não permanente, especialmente nas unidades administrativa e financeira e nos serviços de informática, prejudica a qualidade e a continuidade das operações, devido à rotatividade do pessoal e às perdas de conhecimentos que daí resultam. Em contrapartida, no que se refere ao pessoal responsável pela gestão dos aspectos científicos dos programas de investigação, o Tribunal considera que os contratos de duração determinada são os mais apropriados, pois com este tipo de contrato, a Comissão dispõe da necessária flexibilidade para a utilização dos seus recursos de pessoal, numa área em evolução constante.

Um terço do pessoal está afectado à gestão das propostas, dos contratos e dos projectos

(¹) O Conselho tomou nota da seguinte declaração da Comissão, na sua 245ª reunião de 4 de Junho de 1973: «No que respeita ao preenchimento de lugares vagos no âmbito das dotações para investigação e para investimento e, nomeadamente, ao recrutamento de nacionais de novos Estados-Membros ... a Comissão compromete-se ... a proceder a recrutamentos na qualidade de agentes temporários».

(²) Relatório anual relativo ao exercício de 1999, ponto 4.41 (JO C 342 de 1.12.2000).

(³) Comunicações COM(94) 671 de 22 de Dezembro de 1994 e SEC(96) 48, de 19 de Janeiro de 1996.

(⁴) Relatório anual relativo ao exercício de 1999, pontos 4.46 e 4.47.

(⁵) Incluindo os funcionários, os agentes temporários (com contratos de duração indeterminada, contratos renováveis de duração determinada ou contratos de três anos), os agentes auxiliares, provisórios ou titulares de um contrato, bem como os peritos nacionais destacados, financiados a título da parte A e as despesas de funcionamento financiadas a título da parte B do orçamento geral.

74. Do número equivalente a 1 935 agentes a tempo inteiro, 35 % eram responsáveis pela gestão das propostas, dos contratos e dos projectos (ver figura 8) (⁸). Registam-se algumas diferenças, no que se refere à repartição do pessoal, entre os diferentes serviços da Comissão e os diferentes programas, principalmente no caso da Direcção-Geral da Investigação, que afectava um número nitidamente menor de agentes à gestão das propostas, dos contratos e dos projectos.

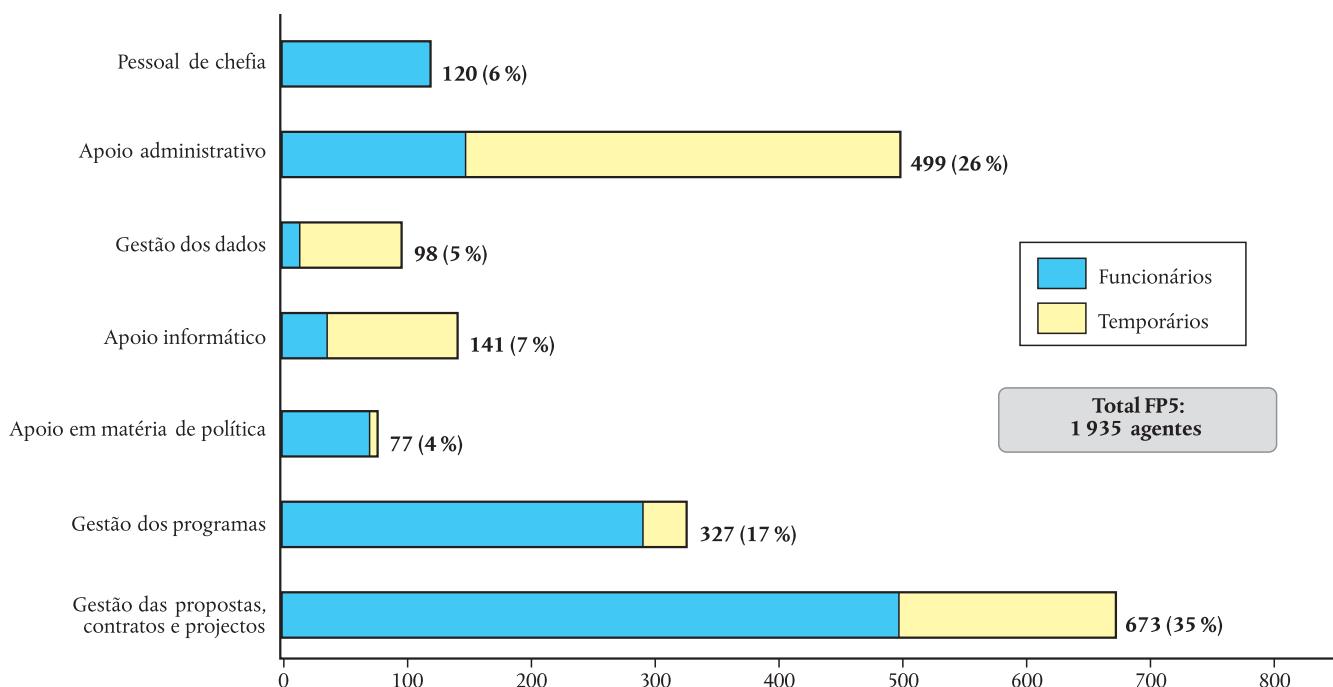
(⁶) Relatório anual relativo ao exercício de 1999, ponto 4.43 e quadro 7.

(⁷) Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, «Evolução da política do pessoal de investigação no âmbito da reforma dos recursos humanos da Comissão» [COM(2001) 792 final de 27 de Dezembro de 2001].

(⁸) Além destes, 17 % dos recursos humanos do 5.º PQ foram afectados à gestão dos programas. O apoio político, ou seja as relações com o Conselho, o Parlamento e os Estados-Membros, absorve 4 % do total do pessoal e os quadros directivos correspondem a 6 % dos efectivos. Uma percentagem equivalente a 26 % dos recursos humanos desempenhava funções de apoio administrativo, além dos 7 % que prestavam apoio informático e dos 5 % que eram responsáveis pela gestão dos dados.

Figura 8

5.º PQ — repartição dos efectivos por actividades administrativas



Fonte: Comissão Europeia, estatísticas sobre os recursos humanos, Novembro de 2001 [não auditado].

Grande volume de trabalho, em termos do número de contratos geridos por agente

Os limites máximos das despesas de funcionamento foram respeitados

75. No âmbito do 5.º PQ, tinham sido celebrados no total, até Julho de 2003 (ver anexos 3A e 3B), 15 223 contratos. Dado que tinha sido afectado ao 5.º PQ um número equivalente a 1 935 agentes a tempo inteiro, o rácio global foi de 7,9 contratos por agente. Considerando o valor indicado para o número de agentes afectados directamente à gestão das propostas/contratos/projectos, o rácio médio aumenta, contudo, para 20-25 contratos por agente.

76. Pressupondo que o acompanhamento científico e a gestão dos projectos ocupam metade dos recursos humanos relacionados com essas actividades, os responsáveis pelos aspectos científicos de projecto deverão gerir simultaneamente cerca de 40-50 projectos, em média. Em 200 dias úteis por ano, só poderão ser dedicados a cada projecto, no máximo, quatro a cinco dias úteis por ano, em média. Na opinião do Tribunal, não há assim tempo suficiente para efectuar um acompanhamento científico adequado de projectos de investigação e demonstração multinacionais muito complexos.

77. A repartição do pessoal entre os programas era também desigual, em comparação com o número de contratos assinados. Por exemplo o número total de agentes afectados ao programa «Sociedade da informação convivial» era significativamente mais elevado do que em outros programas do 5.º PQ, apesar de os projectos não serem mais complexos. O Tribunal constatou que os controlos internos eram efectuados mais eficazmente nos serviços da Comissão que afectavam comparativamente mais agentes à gestão das propostas, dos contratos e dos projectos (ver pontos 90-95).

78. A gestão dos programas-quadro de IDT pela Comissão é financiada tanto pela parte administrativa (parte A) como pela parte operacional (parte B) do orçamento geral⁽¹⁾. No que se refere aos recursos provenientes da parte B do orçamento, o artigo 2.º de cada uma das decisões do Conselho que adopta programas específicos fixou um limite máximo para as despesas administrativas da Comissão, em percentagem do orçamento geral⁽²⁾. Estes limites são fixados com vista a cobrir as despesas administrativas relativas aos programas-quadro em vigor e anteriores, que representam 9,8 % das despesas totais para os programas horizontais «Afirmar o papel internacional da investigação comunitária» e «Aumentar o potencial humano de investigação e a base de conhecimentos socioeconómicos», 7,5 % para o programa temático «Sociedade da informação convivial», 7,4 % para o programa horizontal «Promover a inovação e incentivar a participação das pequenas e médias empresas» e 6,5 % para os programas temáticos «Qualidade de vida e gestão dos recursos vivos», «Crescimento competitivo e durável» e «Ambiente, energia e desenvolvimento sustentável». Estes limites máximos foram respeitados em todos os programas. O Tribunal observa, porém, que estes

⁽¹⁾ N.º 4 do artigo 2.º da Decisão n.º 182/1999/CE.

⁽²⁾ As despesas administrativas imputadas à parte operacional do orçamento abrangem o pessoal de investigação e o pessoal externo, as missões e a gestão (incluindo a assistência técnica à avaliação), as infra-estruturas, os bens móveis, o tratamento dos dados e as actividades de comunicação [ver, por exemplo, Parlamento Europeu, «Aprovação definitiva do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2001» (2001/110/CE, CECA, Euratom; JO L 56 de 26.2.2001); subsecção B6-IDT, título B6-6].

limites máximos foram fixados sem que tivesse sido efectuada uma análise externa independente dos recursos de que a Comissão necessitava efectivamente para gerir os programas-quadro de IDT.

79. Um método alternativo de cálculo das dotações consagradas à gestão dos programas-quadro de IDT entre 1999 e 2002 consiste em verificar qual foi a percentagem do orçamento total afectada às acções indirectas de IDT. Atendendo a que os contratos relativos a acções indirectas de IDT assinados entre 1999 e 2002 correspondiam a uma contribuição financeira máxima de 12 303,6 milhões de euros e que foi autorizado um montante total de 13 141,0 milhões de euros (ver anexos 2A e 3A), os custos de gestão dos programas-quadro de IDT ascenderam a 837,4 milhões de euros (6,4 % do orçamento total). Porém, este valor não tem em conta as despesas administrativas com a gestão dos programas-quadro de IDT financiadas pela parte A do orçamento geral.

Instrumentos inadequados para controlar a afectação real dos recursos

80. A Comissão controla a afectação dos recursos, incluindo os recursos humanos, através do seu sistema de elaboração do orçamento com base em actividades (OBA). O orçamento geral do exercício 2004 será o primeiro orçamento oficialmente baseado neste sistema. No que se refere ao controlo do custo real de funcionamento de programas específicos ou de um programa-quadro de IDT na sua globalidade, o sistema de elaboração do orçamento com base em actividades apresenta, no entanto, as seguintes deficiências:

- avalia as despesas orçamentais e não os custos operacionais de um programa efectivamente incorridos pela Comissão,
- os recursos em pessoal afectados ao programa, que são financiados pela parte administrativa do orçamento (parte A) não são incluídos nestes dados, sendo registados separadamente,
- o sistema de elaboração do orçamento com base em actividades regista as despesas orçamentais com actividades que, no caso dos programas-quadro de IDT, não se relacionam directamente com programas específicos. Além disso, as despesas incorridas para a conclusão de um programa após o encerramento do período de programação oficial são registadas a título do programa-quadro seguinte (ver ponto 34). Com as especificações actuais, estas actividades não permitem determinar se as despesas estão relacionadas com o ciclo de vida completo de um programa específico ou de um programa-quadro na sua globalidade.

81. A Comissão não utiliza ainda por enquanto um sistema de contabilidade analítica que permita determinar os custos reais de gestão de um programa específico ou de um programa-quadro de IDT. Um tal sistema exigiria, entre outras coisas, um dispositivo de registo das horas de trabalho que permitisse identificar os recursos humanos necessários para actividades administrativas específicas. Assim, esse registo seria útil para a Comissão, permitindo-lhe determinar como utilizar os efectivos mais eficientemente. Tal como é aplicado actualmente, o sistema de elaboração do orçamento com base em actividades pode avaliar as despesas a cargo da parte B do orçamento geral para os programas-quadro de IDT em geral, mas não os custos operacionais de um programa temático ou horizontal ou de um programa-quadro específico de IDT.

Apoio informático em matéria de gestão das propostas, dos contratos e dos projectos

Sistemas informáticos do 5.º PQ: integração, funções disponíveis, qualidade e custos

Não integração dos sistemas de gestão informatizados no 5.º PQ

82. As lacunas do apoio informático aos programas-quadro de IDT têm sido criticadas em várias ocasiões pelo Tribunal e por peritos externos ⁽¹⁾. A principal deficiência estrutural da arquitetura informática do 5.º PQ reside na falta de integração dos sistemas de gestão informatizados, entre si e com o sistema contabilístico Sincom. Esta falta de integração entre os sistemas informáticos utilizados pelas cinco Direcções-Gerais impede a consolidação automática e eficaz das informações, por exemplo no que se refere à situação financeira e jurídica dos participantes, aos sistemas de reembolso dos custos utilizados por um contratante para diferentes contratos, às taxas horárias indicadas nos formulários de elaboração dos contratos ou ao histórico dos controlos efectuados aos contratantes. Por consequência, verificou-se uma redução da eficiência e da eficácia dos controlos internos relativos à negociação dos contratos para acções indirectas de IDT, à verificação das declarações de custos ou à autorização dos pagamentos (ver pontos 92, 93 e 95).

Insuficiência do apoio informático, devido igualmente a um investimento insuficiente

83. O nível e a qualidade do apoio informático à gestão das propostas, dos contratos e dos projectos do 5.º PQ foram insuficientes no período abrangido pela presente auditoria. Se bem que os pormenores variassem em função dos sistemas e das componentes, a grande maioria dos problemas informáticos que se

⁽¹⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 2000 (JO C 359 de 15.12.2001), ponto 4.36; Relatório Especial n.º 9/99 relativo às acções de investigação no domínio da agricultura e da pesca, ponto 114; painel de avaliação externa do programa-quadro, «2001 Monitoring Report on the EU Framework Programme for RDT», 2002: ponto 4.1, «Central Management Issues», p. 24.

colocaram no âmbito do 5.º PQ devem-se ao facto de certas funções não estarem disponíveis ou não serem fiáveis. Os sistemas centrais de informações de gestão da maior parte das Direcções-Gerais ficaram disponíveis tarde ou, quando estavam disponíveis no início do 5.º PQ eram incompletos ou considerados insuficientes pelos utilizadores. Em 1999, as direcções operacionais da Direcção-Geral da Investigação iniciaram projectos de desenvolvimento informático local destinados a compensar a falta de um sistema informático central eficiente e fiável em matéria de gestão das propostas e dos contratos. Estas actividades de desenvolvimento informático, que se propunham corrigir deficiências específicas dos sistemas centrais e elaborar aplicações locais suplementares, prosseguiram durante todo o 5.º PQ. Até ao fim do período de programação do 5.º PQ, os sistemas informáticos centrais de algumas Direcções-Gerais só eram ainda utilizados parcialmente (por exemplo, na gestão dos contratos e dos projectos pela Direcção-Geral da Empresa), eram incompletos (por exemplo, no que se refere ao apoio a todos os contratos-modelo), estavam em duplicação com aplicações locais sem *interface* com os sistemas informáticos centrais ou não dispunham de algumas funções importantes (por exemplo, de registo dos elementos a fornecer no âmbito do projecto).

84. A Comissão referiu que a adopção tardia da base jurídica (Decisão n.º 182/1999/CE, decisões do Conselho que adoptam programas específicos e regras de participação) não deu tempo a que fossem desenvolvidos sistemas informáticos adequados, uma vez que as diversas exigências específicas dos programas só puderam ser determinadas depois da adopção formal dessas bases jurídicas pelo Conselho e pelo Parlamento⁽¹⁾. Porém, as insuficiências identificadas deviam-se também à falta de uma estratégia global em matéria de tecnologias da informação aplicável ao 5.º PQ e a uma coordenação insuficiente entre as Direcções-Gerais em matéria de planeamento, das necessidades informáticas, aquisição, desenvolvimento de sistemas e gestão de dados. Estes problemas foram agravados pela necessidade de manter sistemas informáticos diferentes para a gestão das acções indiretas de IDT no âmbito de programas-quadro anteriores (ver ponto 34).

85. A Comissão estimou o custo total relativo ao apoio informático no período de 1999-2002 em menos de 0,2 % do orçamento total do 5.º PQ, à excepção dos custos relacionados com o sítio internet da Comissão, Cordis. Este nível de investimento é insuficiente, atendendo ao âmbito e à complexidade do 5.º PQ. O novo Regulamento Financeiro preconiza o recurso acrescido ao intercâmbio e ao armazenamento electrónico dos dados⁽²⁾. Um sistema informático baseado no intercâmbio electrónico de dados em todas as fases do procedimento ofereceria a possibilidade de melhorar significativamente a relação custo-eficácia da gestão do programa-quadro.

⁽¹⁾ Resposta da Comissão ao relatório anual relativo ao exercício de 2000, ponto 4.36 (JO C 359 de 15.12.2001).

⁽²⁾ O artigo 84.º do novo Regulamento Financeiro estipula que «em caso de gestão das receitas e das despesas por sistemas informáticos, podem ser apostas assinaturas por procedimento informático ou electrónico».

Elaboração de um sistema informático integrado para o 6.º PQ

86. Em conformidade com as recomendações formuladas pelo Tribunal, a Comissão comprometeu-se a introduzir, desde o início do 6.º PQ (2002-2006)⁽³⁾ um sistema informático comum de apresentação de propostas por via electrónica, de identificação e seleção dos peritos, de avaliação e seleção das propostas com vista ao seu financiamento. Segundo a Comissão, este novo sistema permitirá efectuar o tratamento informático das operações em todas as fases do procedimento, abrangendo a negociação e transmissão dos contratos, a recepção dos elementos produzidos relativos aos projectos (relatórios e demonstrações financeiras) e a comunicação com os participantes. O Tribunal é de opinião que deveria igualmente existir uma função de apoio informático centralizada, «tecnologia da informação», a fim de gerir este sistema informático comum (ver ponto 122).

Procedimentos de controlo interno

Procedimentos de controlo a nível da Comissão

Falta de documentação relativa aos procedimentos operacionais

87. A reforma administrativa da Comissão iniciada em 1999 destina-se a promover a descentralização e a atribuição de responsabilidades acrescidas aos serviços de gestão. Mas, por outro lado, um programa-quadro deve ser executado com base num conjunto de princípios e de procedimentos comuns. Estas orientações contraditórias estão na origem das dificuldades com que se confrontaram as Direcções-Gerais no âmbito da sua gestão conjunta do 5.º PQ.

88. A necessidade de todas as Direcções-Gerais responsáveis pela execução do 5.º PQ aplicarem procedimentos normalizados foi reconhecida pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu na sua Decisão n.º 182/1999/CE, em que se estipulava que a Comissão elaborasse e publicasse um manual pormenorizado dos procedimentos operacionais, desde a apresentação de uma proposta à seleção das acções indiretas de IDT. Em resposta, a Comissão adoptou no início do 5.º PQ um «manual de avaliação» que, no entanto, não era suficientemente pormenorizado para ser utilizado como manual de procedimentos operacionais. Era também incompleto, pois alguns dos procedimentos de seleção das acções de IDT, por exemplo o que se refere à negociação das propostas, só parcialmente foram tratados⁽⁴⁾. A importância indevida concedida à fase de negociação devia-se em parte à revisão dos procedimentos do 5.º PQ que se tornou necessária devido ao facto de alguns aspectos do programa terem sido negociados antes da adopção formal da decisão da Comissão (ver ponto 65).

⁽³⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 2000, ponto 4.27 (JO C 359 de 15.12.2001).

⁽⁴⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 2000, pontos 4.23 e 4.24.

89. Em alguns casos foram elaborados manuais operacionais pormenorizados ou orientações exaustivas, ao nível das unidades e programas operacionais ou numa Direcção-Geral. Por exemplo, as Direcções-Gerais da Sociedade da Informação e da Energia e dos Transportes começaram a elaborar em 2000 a sua própria documentação em matéria de procedimentos e circuitos financeiros. Em conformidade com uma exigência das normas de controlo interno da Comissão, a elaboração de manuais operacionais prosseguiu em 2001 ou foi iniciada nesse ano (caso da Direcção-Geral da Investigação) ⁽¹⁾. No que se refere a esta última Direcção-Geral, à excepção da parte relativa aos circuitos financeiros, o manual operacional estava ainda muito incompleto em Dezembro de 2002. Por outro lado, a Comissão não tomou qualquer iniciativa com vista a uniformizar estes manuais, tanto na forma como no conteúdo, tal como o recomendara o Tribunal ⁽²⁾. Como resultado, para o conjunto do 5.º PQ, a documentação relativa aos procedimentos operacionais continuava a ser insuficiente de modo a estar em conformidade com as exigências mínimas impostas pelas normas de controlo interno da Comissão ⁽³⁾. Esta insuficiência contribuiu para que os diferentes serviços da Comissão continuassem a aplicar procedimentos e métodos de trabalho diferentes (ver ponto 51).

Diferenças quanto ao nível de controlo interno no âmbito do 5.º PQ

90. A amostra de acções indirectas de IDT auditada pelo Tribunal permitiu detectar diferenças quanto à natureza e âmbito dos controlos efectuados pelos diferentes serviços da Comissão responsáveis pela execução do 5.º PQ. Algumas das deficiências do controlo interno podem ser atribuídas aos diferentes procedimentos utilizados, à omissão de certos controlos ou a interpretações divergentes dos procedimentos em vigor e dos controlos previstos (ver ponto 35).

91. Os testes dos principais controlos aplicados a uma amostra de 53 contratos de acções indirectas de IDT revelaram que alguns controlos não estavam a ser efectuados eficaz e regularmente. Por exemplo, nem todos os controlos previstos explicitamente no «manual de avaliação», tais como a verificação da elegibilidade administrativa das propostas recebidas, a aprovação prévia dos peritos que efectuavam a avaliação, a regra de participação aplicável aos avaliadores ou a verificação da inexistência de conflito de interesses no caso de todos os avaliadores, estavam a ser plenamente efectuados a nível do 5.º PQ. Em vários casos, os controlos efectuados não estavam documentados, através de um documento ou de um registo que indicasse a natureza do controlo efectuado e o nome da pessoa responsável.

⁽¹⁾ Em 1 de Janeiro de 2003, a Direcção-Geral da Energia e dos Transportes publicou uma versão completamente revista do seu manual de procedimentos operacionais internos, que abrange as actividades de investigação e outras. Porém, este manual não se refere especificamente à gestão do 5.º PQ, cujo período de programação terminaria em Dezembro de 2002. Os procedimentos do 6.º PQ são previstos no manual, mas ainda não foram documentados.

⁽²⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 2000, ponto 4.38.

⁽³⁾ Comunicação SEC(2003) 1287 de 26 de Novembro de 2003.

92. Foram também constatadas deficiências específicas em matéria de controlo interno na negociação dos aspectos científicos, administrativos e financeiros das acções indirectas de IDT (ver ponto 65):

— na maioria das propostas auditadas, os aspectos científicos, administrativos e financeiros a alterar na sequência da avaliação por peritos externos não eram suficientemente documentados no momento da adopção das propostas seleccionadas na sequência da avaliação. Após o fim da fase de negociação, a maioria dos serviços da Comissão forneciam informações apenas quanto ao contrato, mas não quanto aos resultados da negociação, e não precisavam em que medida o mandato de negociação tinha sido respeitado nem submetiam este resultado à aprovação formal do funcionário responsável pelo programa antes da sua adopção por uma decisão da Comissão. Num caso, uma acção indireta de IDT foi incluída numa proposta de decisão da Comissão apesar de a negociação do contrato não ter sido devidamente concluída,

— durante a negociação, os serviços da Comissão não verificavam a adequação dos sistemas contabilísticos do contratante, embora esse controlo tivesse podido proporcionar uma garantia suplementar de que o participante utilizava um sistema que permitiria registar as horas de trabalho efectivamente gastos, em conformidade com as disposições contratuais. Os serviços da Comissão também não verificavam se os participantes utilizavam um sistema uniforme de reembolso de custos (ver ponto 26). Do mesmo modo, a viabilidade jurídica e a situação de tesouraria dos contratantes não era verificada no caso de todos os participantes em acções indirectas de IDT no âmbito do 5.º PQ. No caso da Direcção-Geral da Investigação, só a partir do fim de 2001 se começou a aplicar um controlo preliminar sobre a situação jurídica e a solvabilidade do contratante. Quando era efectuado, este controlo não se baseava em regras e critérios normalizados e não eram tomadas medidas harmonizadas para protecção dos interesses financeiros da Comunidade a nível de todo o 5.º PQ. Estes controlos teriam podido ser facilitados caso existisse uma função de apoio centralizada («registo e verificação») para o registo das propostas e verificação da viabilidade jurídica e financeira dos contratantes (ver ponto 122).

93. Foram constatadas outras insuficiências no que se refere ao procedimento de autorização e à assinatura dos contratos, bem como à autorização dos adiantamentos. Nomeadamente, algumas dificuldades frequentes afectaram a gestão dos adiantamentos aos contratos, desde a identificação em tempo útil dos contratos em que eram necessários adiantamentos até à duração excessiva do procedimento de alteração. Em vários casos, acumularam-se várias alterações relativas à composição do consórcio e do projecto antes da alteração definitiva do contrato.

94. A Comissão não rescindiu alguns contratos, apesar de ser evidente que o consórcio não ia atingir os objectivos científicos previstos inicialmente ou que esses objectivos não podiam ser atingidos dentro do prazo estipulado no contrato. Teria sido mais fácil evitar estes casos e melhorar significativamente o controlo científico das acções indirectas de IDT pela Comissão se fossem efectuadas, no âmbito de todos os programas, avaliações periódicas ou intercalares dos projectos em curso, se necessário com o apoio de peritos externos. No que se refere ao 5.º PQ, essas

avaliações periódicas ao longo dos projectos só eram exigidas sistematicamente no âmbito do programa «Sociedade da informação convivial».

95. No que se refere à verificação da elegibilidade e da exactidão dos custos declarados pelos beneficiários finais e ao processamento dos pagamentos baseados nas declarações de custos, em vários casos os controlos efectuados pela Comissão tinham um âmbito muito limitado e não eram suficientemente rigorosos, o que esteve na origem de pagamentos excessivos pela Comissão, embora de um montante não significativo. Constituem exemplos a aceitação de declarações de custos em que eram utilizados sis temas de reembolso de custos diferentes dos previstos no contrato, o tratamento de declarações de custos em que não eram descritos de forma suficientemente pormenorizada os custos incorridos ou cuja forma é inaceitável (por exemplo, em que não eram apresentadas todas as informações previstas no modelo), bem como declarações que incluíam custos claramente não elegíveis. Num caso, a Comissão continuou a aceitar as taxas horárias orçamentadas para as despesas de pessoal declaradas por um participante, embora tivesse sido informado de que essas taxas eram consideradas excessivas na sequência de uma auditoria financeira efectuada pelo Tribunal (ver ponto 98). Isto indica que os procedimentos de acompanhamento das constatações de auditoria ainda não estão suficientemente desenvolvidos (ver ponto 100).

Cumprimento das disposições contratuais pelo beneficiário

Irregularidades frequentes ao nível do beneficiário final

96. Até Setembro de 2001, os serviços da Comissão tinham autorizado pagamentos relacionados com os elementos produzidos relativos ao projecto, recebidos e aceites num total de 28 das 53 acções indirectas de IDT de uma amostra seleccionada pelo Tribunal. Todos estes contratos foram auditados pelo Tribunal a nível do beneficiário final. O objectivo destas auditorias financeiras consistia em verificar se os custos declarados pelo beneficiário e aceites pela Comissão tinham sido efectivamente incorridos, eram elegíveis e tinham sido declarados em cumprimento das obrigações contratuais.

97. Num número significativo de casos, os beneficiários não tinham cumprido as disposições contratuais, nomeadamente no que se refere à metodologia de cálculo utilizada para determinar os custos declarados ou à justificação dos custos incorridos. Aconteceu igualmente terem sido apresentadas e reembolsadas pela Comissão declarações de custos incorridos fora do prazo de elegibilidade ou relativas a despesas não elegíveis. Em alguns casos, os acordos celebrados com as administrações nacionais respon-

sáveis pelo financiamento de programas públicos de investigação (por exemplo, em matéria de custos salariais médios ou de taxas horárias aplicadas a despesas gerais) não tinham sido postos à disposição da Comissão. Foram também detectados casos em que os procedimentos aplicados pelas organizações participantes (e que teriam estado na origem de uma menor contribuição financeira da parte da Comunidade) não foram aplicados a projectos financiados pela Comissão.

Impacto dos erros constatados pelo Tribunal

98. O Tribunal avaliou a incidência das suas constatações de auditoria, baseando-se numa interpretação estrita da regulamentação e das disposições contratuais que determinam a contribuição financeira da Comunidade. Na amostra de contratos controlados a nível do beneficiário final, havia dois casos em que o contratante não era elegível para co-financiamento. Em todos os restantes 26 contratos relativos a acções indirectas de IDT do 5.º PQ, à excepção de um, que se referiam a 33 declarações de custos, os beneficiários tinham sobredeclarado os custos elegíveis. A taxa de sobredeclaração dos custos desta amostra de 26 contratos era significativa. Em 25 das 26 auditorias que as Direcções-Gerais consideravam já encerradas em Janeiro de 2004, os serviços da Comissão procederam a correcções financeiras que equivaliam em média a 21,6 % dos custos declarados pelo beneficiário. Esta taxa de correcção média foi calculada para a amostra de acções indirectas de IDT auditada pelo Tribunal. Segundo o Tribunal, estas taxas não podem ser extrapoladas para o orçamento total do 5.º PQ. Se bem que a maioria das irregularidades só pudesse ser detectada em auditorias no local, um determinado número de erros poderia e deveria ter sido detectado pelos serviços da Comissão no momento da verificação das declarações de custos, antes da autorização de pagamento. Se o não foram, isso significa que esses controlos foram omitidos ou insuficientes (ver ponto 95).

Atrasos nos pagamentos causados pelos coordenadores e pela Comissão

99. O contrato relativo às acções indirectas de IDT do 5.º PQ especifica prazos máximos de pagamento, tanto para a Comissão (60 dias a contar da data de assinatura do contrato, para o pagamento dos adiantamentos e, para os pagamentos periódicos, após a aprovação dos elementos produzidos relativos ao projecto) como para o coordenador, que distribui a contribuição comunitária por todos os participantes (30 dias a contar da data de recepção dos fundos pagos pela Comissão). Em vários casos, o coordenador tinha efectuado com atraso a transferência da contribuição da União Europeia para os outros participantes no consórcio. Foram detectados também alguns casos de atrasos nos pagamentos da Comissão.

Insuficiências no seguimento das constatações de auditoria por parte da Comissão

100. Num número significativo de contratos auditados pelo Tribunal, a Comissão aceitou os dados apurados, mas não tomou as medidas correctivas adequadas em devido tempo⁽¹⁾. Além disso, em muitos casos em que foram tomadas medidas correctivas, a recuperação de fundos pagos indevidamente foi efectuada com atraso. Por outro lado, no caso das constatações de auditoria relativas aos sistemas (por exemplo, utilização de um método de cálculo incorrecto por um beneficiário), os procedimentos de acompanhamento da Comissão devem permitir verificar até que ponto outros contratos celebrados com o mesmo participante estão sujeitos a problemas semelhantes.

Informações sobre a execução do programa e os controlos internos

Pertinência e fiabilidade das informações relativas ao 5.º PQ

A elaboração dos relatórios de gestão, como instrumento de controlo da execução dos programas e dos controlos internos, está ainda em curso

101. As informações comunicadas sob a forma de relatórios de gestão devem prestar apoio aos directores e aos directores-gerais, na sua qualidade de gestores orçamentais subdelegados, no desempenho das suas tarefas de acompanhamento da execução dos programas e de garantia de que os controlos internos estão a funcionar eficaz e eficientemente. Para que possam ser úteis para a gestão corrente dos programas, esses relatórios devem incluir todas as informações relevantes de natureza operacional, financeira e em matéria de conformidade. Essas informações devem também ser apresentadas em tempo útil e os gestores devem poder considerá-las fiáveis.

102. Se bem que tenha sido elaborado um grande número de relatórios diferentes, continuam a verificar-se lacunas no que se refere aos relatórios de gestão relativos à execução do programa e do sistema de controlo interno. Em 2002, no âmbito de muitos programas, muitas direcções estavam ainda na fase de concepção de instrumentos de informação sobre o 5.º PQ e outros serviços da Comissão deviam ainda apresentar relatórios que incluíssem outras informações para além das estatísticas relativas à execução orçamental.

⁽¹⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 2002, pontos 6.61 a 6.64 (JO C 286 de 28.11.2003).

103. Na maioria dos casos, estes relatórios consistiam em quadros estatísticos sem qualquer explicação, comentário ou análise. Só num pequeno número de casos havia provas de que os relatórios eram apresentados regularmente aos gestores do programa e por eles utilizados. Nenhum relatório coligiu informações sobre a gestão do 5.º PQ em geral. Os relatórios apresentados aos responsáveis variavam também quanto à forma e ao conteúdo, consoante as componentes de programas geridos conjuntamente por diferentes serviços da Comissão.

104. As responsabilidades organizacionais em matéria de elaboração de relatórios não estão definidas de forma suficientemente clara na Comissão e a inexistência de uma função de apoio centralizada « controlo e elaboração de relatórios » no âmbito do 5.º PQ está na origem da duplicação de relatórios de gestão sobre os mesmos aspectos (ver ponto 122). Nenhuma das cinco Direcções-Gerais responsáveis pela investigação utilizava procedimentos e práticas que assegurassem a elaboração de informações destinadas aos responsáveis e a sua comunicação em tempo útil, e que fossem acessíveis em formato normalizado. À excepção da norma de controlo interno n.º 12, « Informação ad hoc em matéria de gestão », não existem orientações que definam os requisitos mínimos em matéria de relatórios de gestão em termos de forma, frequência, conteúdo ou grau de pormenor. Muitas das constatações do Tribunal sobre este domínio são corroboradas por peritos externos⁽²⁾.

As informações relativas ao 5.º PQ incidem predominantemente nos aspectos operacionais e financeiros

105. Os principais elementos do acompanhamento orçamental e financeiro eram retomados de forma adequada nos relatórios apresentados aos responsáveis no âmbito do 5.º PQ. Nomeadamente, quase todos os objectivos e indicadores de resultados definidos até ao fim de 2002 se relacionam com a execução orçamental ou a gestão financeira.

106. No que se refere ao tratamento dos aspectos operacionais da execução do 5.º PQ nos relatórios de gestão, mais de metade tratavam dos procedimentos aplicados até à assinatura do contrato relativo a uma acção indirecta de IDT. Porém, não é elaborado qualquer relatório sobre a execução efectiva dos projectos depois da assinatura do contrato, em termos de recepção dos elementos a entregar, de evolução do projecto por referência a objectivos ou metas previamente definidos ou de resultados das avaliações científicas dos projectos em curso.

107. Os aspectos da execução do programa relacionados com a conformidade das disposições são abordados apenas num pequeno número de relatórios. À excepção dos indicadores propostos nas normas de controlo interno ou das acções específicas referidas no livro branco, tais como a redução dos prazos de pagamento, as cinco Direcções-Gerais não adoptaram qualquer indicador de desempenho para o acompanhamento dos aspectos

⁽²⁾ External Framework Programme Monitoring Panel (FPMP), « 2001 Monitoring Report on the European Union Framework Programme for RDT », 2002.

não financeiros do 5.º PQ. Os objectivos ou indicadores inovadores em matéria operacional, financeira ou de conformidade das disposições, tais como o indicador «tempo necessário para a assinatura do contrato» utilizado pela Direcção-Geral da Sociedade da Informação, aplicam-se exclusivamente a algumas partes do 5.º PQ. Na ausência de tais informações, não é possível um controlo de gestão global da execução dos programas.

108. Não foram identificados relatórios que colgissem informações relativas aos meios aplicados nos programas do 5.º PQ e aos seus elementos a entregar. Essas informações seriam muito úteis para avaliar a eficiência e a eficácia do financiamento comunitário. Verificou-se que a avaliação dos resultados científicos e do impacto das acções indirectas de IDT não fazia ainda parte das informações formalmente comunicadas aos responsáveis.

A elaboração dos relatórios é prejudicada pelas insuficiências dos sistemas informáticos

109. Os sistemas informáticos centrais não forneciam informações estatísticas suficientemente fiáveis, principalmente devido a diferenças de estrutura dos dados e de nível de pormenor das aplicações locais, a erros de codificação e à inexistência de procedimentos de reconciliação que permitissem verificar a coerência e a autenticidade dos dados provenientes de aplicações locais ou de sistemas informáticos utilizados no âmbito de programas-quadro anteriores. A maior parte dos relatórios era elaborada com base em dados extraídos das diferentes aplicações informáticas, frequentemente ao nível local. Dado que os relatórios contêm informações provenientes de fontes muito variadas, há um risco significativo de contradição nos dados (ver ponto 82).

Conformidade dos relatórios de gestão com as normas de controlo interno

110. Os princípios fundamentais da reforma administrativa da Comissão são a descentralização e a responsabilização dos serviços responsáveis pela gestão, que implica uma maior transparência e obrigatoriedade de prestação de contas por parte dos serviços da Comissão⁽¹⁾. Os relatórios destinados aos responsáveis sobre a execução do programa e o funcionamento eficiente e eficaz dos controlos internos são essenciais para promover esta transparência e responsabilização. Quatro das normas de controlo interno da Comissão, adoptadas em 2001 são especialmente relevantes para a elaboração dos relatórios em causa⁽²⁾:

— Norma 7: «Definição de objectivos» — cada uma das Direcções-Gerais deve definir e, desde 2001, publicar os objectivos políticos gerais nas suas declarações de missão e nos seus relatórios anuais de actividade. Além disso, as Direcções-Gerais responsáveis pela execução dos programas-quadro de IDT definiram também objectivos específicos, no âmbito da gestão baseada em actividades. No que se refere ao 5.º PQ, os objectivos para 2002, documentados nos seus planos anuais de gestão, também designados planos de trabalho, não eram idênticos nem comparáveis⁽³⁾. Nem todas as Direcções-Gerais se referiam expressamente aos programas-quadro de IDT para definir os seus objectivos. A menos que as Direcções-Gerais cheguem a acordo sobre objectivos harmonizados, é pouco provável que possam ser definidos para os programas-quadro de IDT indicadores de desempenho comuns.

- Norma 10: «Controlo do desempenho com base em objectivos e indicadores» — à excepção dos indicadores previstos nas bases jurídicas ou dos que são obrigatórios segundo as normas de controlo interno, nenhum indicador foi adoptado pelas cinco Direcções-Gerais responsáveis pela execução dos programas-quadro de IDT nem por cada uma delas, a título individual. Na ausência de definição de tais indicadores, difficilmente é possível uma supervisão eficiente e eficaz dos programas-quadro de IDT (ver ponto 107).
- Norma 12: «Informação *ad hoc* em matéria de gestão» — nenhuma das cinco Direcções-Gerais responsáveis pelos programas-quadro de IDT tinha elaborado até Dezembro de 2001, prazo estipulado pela Comissão, os relatórios de desempenho exigidos nos termos desta norma. Os relatórios apresentados em 2002 não satisfaziam ainda completamente as condições estipuladas na norma.
- Norma 18: «Registo das excepções» — nenhum dos relatórios analisados pelo Tribunal dava informações sobre a conformidade das disposições no que se refere às intervenções pela hierarquia que implicavam o risco de desvios das políticas, procedimentos e controlos estabelecidos. O facto de não existir um registo centralizado e um modelo de relatórios normalizado dificulta o acompanhamento do funcionamento dos controlos internos pelo director-geral e pelos seus serviços de auditoria interna.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Mecanismos de intervenção e regras em matéria de participação financeira da Comunidade

111. Na opinião do Tribunal, o grande número de contratos-modelo diferentes utilizados pela Comissão para os cinco tipos de acções indirectas de IDT aumentou desnecessariamente a complexidade dos procedimentos administrativos e impõe custos

⁽¹⁾ Comissão Europeia, *A new Framework for Resource Management and Internal Auditing in the Commission* (Um novo quadro para a gestão de recursos e para a auditoria interna na Comissão), de 22 de Fevereiro de 2000: capítulo 4.

⁽²⁾ Documento da Comissão Europeia intitulado «Normas de controlo interno nos serviços da Comissão» [SEC(2000) 2203 de 2 de Fevereiro de 2001, segunda versão de 18 de Dezembro de 2001].

⁽³⁾ Além disso, a maioria dos objectivos definidos não se relacionava especificamente com o 5.º PQ ou não se estabelecia prazos para os atingir, remetiam para outros documentos, dificilmente permitiam uma avaliação ou consistiam numa descrição de actividades mais do que numa definição de verdadeiros objectivos.

adicionais para a execução do 5.º PQ. Tanto o regulamento de aplicação como os contratos-modelo foram adoptados com atraso. Constatou-se que as medidas de acompanhamento constituíam uma área de alto risco, por serem utilizadas para medidas que se situam entre a atribuição de subvenções e a celebração de contratos públicos (ver pontos 9-20).

112. O elevado grau de pormenor e a complexidade das operações que resultam das regras de participação financeira da Comunidade impõem, aos contratantes e à Comissão, encargos administrativos excessivos ao nível da gestão das propostas, dos contratos e dos projectos. A adopção do novo sistema de custos totais com taxa fixa (FF), que se propunha ser uma simplificação, na prática incentivou os participantes a passar a utilizar um mecanismo de financiamento mais vantajoso. Verificaram-se divergências contínuas de interpretação jurídica das disposições do regulamento de aplicação por parte dos serviços da Comissão ao longo de todo o período de programação do 5.º PQ (ver pontos 21-35).

113. O Tribunal considera que os sistemas de reembolso de custos previstos para o 6.º PQ representam uma melhoria em comparação com os do 5.º PQ, corrigindo, em particular, a taxa fixa excessiva de reembolso dos custos indirectos no âmbito do sistema de reembolso de custos totais com custos indirectos imputados com base numa taxa fixa (FCF). Porém, uma vez que continuam a ser aplicados três sistemas diferentes de reembolso de custos, a simplificação não foi grande. Por outro lado, a eliminação total das categorias de custos aplicada no âmbito do 6.º PQ reduz a transparência das demonstrações financeiras exigidas para a declaração de custos elegíveis incorridos e reduz a possibilidade de efectuar controlos analíticos (ver pontos 36-41).

114. O Tribunal congratula-se com a introdução no 6.º PQ de sanções concretas e dissuasivas que deverão funcionar como um instrumento adicional que impeça os participantes de sobre-declararem custos. O novo requisito em matéria de certificação das demonstrações financeiras para as acções indirectas de IDT por um auditor externo constitui um novo elemento positivo. Porém, serão necessárias novas precisões sobre o âmbito da auditoria, as obrigações em termos de elaboração de relatórios e o papel da Comissão na verificação do carácter adequado dos certificados de auditoria (ver pontos 42-45).

115. Os programas-quadro europeus de IDT são cada vez mais complexos, tanto para os participantes, como para os serviços da Comissão responsáveis pela sua gestão. Para os futuros programas-quadro, poderia prever-se um sistema simplificado nos termos do qual a Comissão só celebraria contratos com os coordenadores de acções indirectas de IDT. A Comissão deverá igualmente rever fundamentalmente as regras de fixação da participação financeira da Comunidade, com vista a uma simplificação significativa do sistema, que permita um controlo adequado das despesas no âmbito de um eventual 7.º PQ. A recomendação anterior do Tribunal no sentido de substituir o sistema actual por um único sistema de reembolso de custos que preveja três grandes categorias de custos, deverá ser um dos principais aspectos a ter em conta.

Estrutura, procedimentos e métodos de gestão do 5.º PQ

116. A gestão conjunta dos programas no âmbito do 5.º PQ por cinco Direcções-Gerais criou na prática estruturas de gestão distintas e em grande medida autónomas, o que esteve na origem de uma diluição das responsabilidades, de uma duplicação de funções e de uma maior necessidade de coordenação e de consulta. A divisão dos programas é contrária ao objectivo inicial de programas de investigação unificados no 5.º PQ. Por outro lado, a concepção fundamental de programas constituídos por acções-chave não se reflecte adequadamente na estrutura organizacional da Comissão. O Tribunal considera também que as cinco Direcções-Gerais responsáveis pela execução dos programas-quadro de IDT não conseguiram coordenar e harmonizar correctamente as suas abordagens e procedimentos. Segundo o Tribunal, a noção de execução conjunta dos programas-quadro de IDT por cinco Direcções-Gerais não permite garantir a utilização dos fundos comunitários do modo mais eficaz (ver pontos 46-57).

117. Os procedimentos e práticas administrativas do 5.º PQ estiveram na origem de um prazo de oito a nove meses desde a recepção das propostas de acções indirectas de IDT até à assinatura do contrato. Esse prazo é demasiado longo, especialmente se a Comissão quiser atrair actividades de investigação de ponta para os programas-quadro de IDT europeus. A gestão do 5.º PQ pela Comissão foi também prejudicada pela escassez de pessoal suficientemente qualificado especialmente para o desempenho das tarefas de gestão e apoio informático, assim como pelo recurso excessivo a pessoal não permanente. Atendendo a que estavam em causa projectos de investigação muito complexos, que contavam em média com cerca de sete participantes diferentes, não existiam recursos humanos suficientes para efectuar o controlo científico das acções indirectas de IDT. A distribuição irregular do volume de trabalho ao longo do ano determinou atrasos administrativos e deficiências ao nível dos controlos internos e reduziu a eficiência global do sistema (ver pontos 58-77).

118. Os limites máximos das despesas de funcionamento financiadas pela parte operacional do orçamento foram respeitados em todos os programas do 5.º PQ. Porém, esses limites foram fixados sem uma análise prévia independente dos recursos necessários para gerir os programas-quadro de IDT. Um outro modo de cálculo da parte do orçamento atribuída à gestão dos programas-quadro de IDT, baseado na comparação dos recursos afectados às acções indirectas de IDT com o orçamento total, indica que os custos globais de gestão dos programas-quadro de IDT durante o período 1999-2002 ascenderam a 837,4 milhões de euros (6,4 % do orçamento total). A Comissão não dispõe ainda de instrumentos adequados para controlar a afectação dos seus recursos. Os limites máximos de despesas administrativas adoptados pelo Conselho, se bem que controlados pela Comissão, não são o modo mais eficaz ou relevante de apreciar os custos de funcionamento de cada um dos programas ou de um programa-quadro de IDT em geral (ver pontos 78-81).

119. O Tribunal recomenda que a organização dos serviços da Comissão responsáveis pela gestão do programa-quadro seja adaptada à estrutura do programa. A concepção de base dos programas de investigação como programas únicos deverá reflectir-se na estrutura organizacional da Comissão. Alguns aspectos horizontais, tais como o apoio às pequenas e médias empresas ou à cooperação internacional deveriam ser integrados na medida do possível nos programas temáticos. A conclusão dos programas-quadro anteriores, entre eles o 5.º PQ, será igualmente facilitada se esses programas forem confiados a unidades criadas especificamente para o efeito.

120. A Comissão deverá reforçar ainda a flexibilidade do programa-quadro de IDT e reorganizar os seus procedimentos e práticas internas. O Tribunal recomenda que os procedimentos administrativos sejam simplificados, com o objectivo de reduzir para metade (cinco a seis meses) o prazo necessário para a assinatura do contrato. Os convites à apresentação de propostas deverão ser planeados tendo em vista uma distribuição regular do volume de trabalho ao longo do ano, o que permitiria uma afectação mais eficiente dos recursos de pessoal. No que se refere à gestão dos contratos relativos a acções indirectas de IDT, a simplificação dos procedimentos deverá ser acompanhada por um reforço das funções dos coordenadores administrativo e científico. Nomeadamente, o consórcio deveria poder pôr termo à participação de um contratante que não esteja a obter bons resultados. A Comissão é convidada a recorrer mais a avaliações científicas e técnicas periódicas dos projectos em curso, se necessário recorrendo a peritos externos. Na opinião do Tribunal, a excelência científica das acções de IDT financiadas pela Comunidade poderá

melhorar se os procedimentos da Comissão permitirem que uma determinada percentagem de acções de IDT seja eliminada, na sequência de uma avaliação intercalar obrigatória, para permitir a concentração dos financiamentos nos projectos de IDT mais suscetíveis de ser bem sucedidos.

121. A Comissão, de futuro, deverá recrutar o pessoal da área da investigação nas mesmas condições e com as mesmas perspectivas de carreira do que o pessoal que trabalha em outras áreas. No que se refere aos agentes que gerem os aspectos científicos dos programas de investigação, o Tribunal considera que os contratos com duração determinada são adequados. Será conveniente reduzir o número de vagas e afectar equitativamente os recursos de pessoal entre as Direcções-Gerais e entre os diferentes programas, com base no volume de trabalho efectivo e previsto. Para tal será necessário criar instrumentos de acompanhamento adequados, no âmbito do processo de elaboração do orçamento com base em actividades (OBA). Nomeadamente, o Tribunal recomenda que seja adoptado um sistema de registo das horas de trabalho na Comissão que permita controlar os recursos afectados a actividades específicas de gestão.

122. Muitas das constatações efectuadas no âmbito da auditoria do Tribunal sublinham a necessidade de um reforço da coordenação e da cooperação, para garantir a homogeneidade do programa-quadro. No que a este ponto se refere, foram identificados na auditoria vários domínios em que as funções de apoio poderão ser centralizadas e os serviços prestados a todo o programa-quadro (ver ponto 64). O Tribunal recomenda, nomeadamente, que a Comissão tenha em conta a possibilidade de criar serviços de apoio centralizados nos seguintes domínios:

- «consultoria processual e apoio jurídico» (ver ponto 35),
- «informática» (ver ponto 86),
- «registo e apuramento das contas» (ver ponto 92), e
- «acompanhamento e elaboração de relatórios» (ver ponto 104).

123. O reforço da coordenação e da cooperação entre os serviços da Comissão é limitado pela autonomia organizacional das suas Direcções-Gerais. A centralização e a atribuição claramente definida das competências em matéria de gestão exigirá que todas as actividades operacionais do programa-quadro sejam agrupadas numa única organização. O Tribunal recomenda que a Comissão analise a possibilidade de reagrupar os programas-quadro de IDT numa única entidade. Isso contribuiria também para a adopção de normas e procedimentos comuns e facilitaria o controlo orçamental. Por outro lado, a eliminação de funções supérfluas (entre as Direcções-Gerais e também no âmbito dos programas) deverá permitir ganhos de eficiência suplementares. Com vista à concepção de um futuro 7.º PQ, a partir de 2007, à reorganização dos serviços da Comissão depois do alargamento, e também à organização futura de outros programas de investigação europeus, tais

como Cost (1), Eureka (2) e o Fundo Europeu de Investigação (sucessor da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço), poderão ser tidas em conta várias opções para reagrupar as actividades relativas ao programa-quadro numa única entidade, tais como:

- opção 1: todas as actividades poderiam ser reunidas numa Direcção-Geral «Investigação», que seria responsável pelos aspectos operacionais relacionados com o programa-quadro, bem como pelos aspectos em matéria de política,
- opção 2a: seria criada uma Direcção-Geral operacional «Programas-Quadro de IDT», responsável exclusivamente pelos aspectos políticos, paralelamente a uma Direcção-Geral da «Investigação». As actividades operacionais relacionadas com os programas-quadro poderiam também ser executadas pelo Centro Comum de Investigação da Comissão,
- opção 2b: para além da Direcção-Geral «Política de Investigação», poderia ser criada uma agência executiva nos termos do Regulamento (CE) n.º 58/2003 do Conselho (3), ou um organismo nos termos do artigo 185.º do Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral (4). Todos os aspectos operacionais da execução dos programas-quadro de IDT poderiam então ser delegados a esta agência executiva ou a este organismo.

Apoio informático à gestão das propostas, dos contratos e dos projectos

124. A Comissão não fez progressos significativos em matéria de apoio informático no âmbito do 5.º PQ em comparação com o 4.º PQ (1994-1998). Embora o sistema de gestão seja

(1) A cooperação científica e tecnológica (Cost) é um quadro europeu de investigação que resulta de dois intercâmbios de notas entre o Conselho da Comunidade Europeia e os Estados participantes em 1969 e 1970. Alargou-se progressivamente a vários Estados que não são membros da Comunidade Europeia. A Comissão assume, na sequência da decisão do Conselho de 18 de Julho de 1978 (JO C 100 de 21.4.1979), uma parte significativa das tarefas de secretariado, por delegação do Conselho. No âmbito do 5.º PQ, o seu financiamento foi assegurado pelo programa «Afirmar o papel internacional da investigação comunitária» (incluindo a cooperação dos Estados associados ao 5.º PQ) e pelos países terceiros que participam em Cost (por meio de contribuições para o orçamento comunitário na sequência de uma decisão do comité dos altos funcionários do programa Cost, de Junho de 1992).

(2) Eureka é uma rede pan-europeia de organismos de investigação e desenvolvimento industrial, orientados para o mercado, que favorece uma abordagem do desenvolvimento tecnológico que parte da base e que visa reforçar a posição concorrencial das empresas europeias no mercado mundial. Eureka foi criada em 1985 por 17 países e pela União Europeia. No final de 2003, era apoiada por 29 países e pela Comissão Europeia. A sua estrutura organizacional é constituída por quatro organismos principais: a Conferência Ministerial, um grupo de alto nível, coordenadores de projectos nacionais e o Secretariado Eureka em Bruxelas, como unidade de apoio central (www.eureka.be).

(3) JO L 11 de 16.1.2003.

(4) Regulamento (CE) n.º 1605/2002, artigos 54.º a 56.º (JO L 248 de 16.9.2002).

essencialmente o mesmo em todos os serviços responsáveis pela execução do 5.º PQ, a Comissão não criou um sistema informático comum ou integrado para o tratamento das propostas, dos contratos e dos projectos. Na opinião do Tribunal, o nível e a qualidade do apoio informático à gestão das propostas, dos contratos e dos projectos do 5.º PQ caracterizaram-se por insuficiências graves, que prejudicaram a execução do programa-quadro e reduziram a fiabilidade das estatísticas internas da Comissão. Foram atribuídos recursos financeiros e humanos insuficientes ao desenvolvimento e ao apoio informáticos (ver pontos 82-85).

125. Tendo em conta o recurso cada vez maior à informática para dar resposta às necessidades do sector público, como o preconizam a iniciativa «e-Europa» e a vertente «e-Comissão» da reforma interna, a Comissão deverá prosseguir o seu trabalho de aplicação de um sistema informático comum e integrado, baseado nas necessidades claramente definidas do utilizador e prever testes exaustivos do software antes do funcionamento efectivo dos programas.

126. As operações em suporte de papel deverão ser tanto quanto possível eliminadas ao longo do período de programação do 6.º PQ, com o objectivo de chegar a uma interacção electrónica total no 7.º PQ. O intercâmbio electrónico de dados contribuirá ainda para reduzir os tempos de processamento e os erros administrativos no âmbito do tratamento das propostas, dos contratos e dos elementos produzidos relativos aos projectos. Isso implica, contudo, não só uma harmonização tecnológica, mas também uma uniformização das regras e dos processos operacionais, que são seguidos por todos os serviços da Comissão relativamente ao programa-quadro no seu conjunto.

Procedimentos de controlo interno

127. No caso dos controlos internos, as cinco Direcções-Gerais responsáveis pela execução dos programas-quadro de IDT evidaram esforços significativos para respeitar as normas de controlo interno da Comissão (5). Tendo em conta os requisitos definidos nas bases jurídicas do 5.º PQ e a norma de controlo interno n.º 15, os procedimentos operacionais do 5.º PQ não foram adequadamente documentados. Uma vez que não existem manuais pormenorizados de procedimentos administrativos, a Comissão não pode garantir em que medida os processos e os métodos de trabalho internos foram aplicados de forma homogénea e coerente por todas as Direcções-Gerais e no âmbito de todos os programas, no período de 1999-2002 (ver pontos 87-89).

(5) Relatório anual relativo ao exercício de 2000, ponto 4.57; relatório anual relativo ao exercício de 2002, pontos 6.44 a 6.46.

128. Os testes de controlo efectuados pelo Tribunal revelaram que vários controlos não foram aplicados eficaz ou regularmente por todas as Direcções-Gerais e no âmbito de todos os programas. Alguns elementos importantes do sistema de controlo não foram aplicados sistematicamente ou, principalmente no que se refere à negociação das propostas de acções indirectas de IDT, eram omissos na maior parte dos serviços da Comissão. Foram constatadas deficiências específicas na verificação das declarações de custos e na autorização subsequente dos pagamentos baseados nas declarações de despesas, embora não relevantes (ver pontos 90-95).

129. Estas constatações foram confirmadas pelos resultados das auditorias financeiras de acções indirectas de IDT efectuadas pelo Tribunal, que revelaram um número significativo de erros. À excepção de um caso, dos 26 contratos controlados no local, todos os beneficiários tinham sobredeclarado os custos elegíveis. Tendo em conta a frequência e o nível dos erros constatados, o Tribunal tem sérias dúvidas no que se refere à legalidade e à regularidade dos pagamentos baseados nas declarações de custos que foram autorizados pela Comissão no âmbito do 5.º PQ em geral. De acordo com o trabalho de auditoria efectuado, conclui-se que não houve uma melhoria global em comparação com os programas-quadro anteriores (ver pontos 96-100).

130. As actividades de controlo interno deverão ser harmonizadas e a sua aplicação deverá ser reforçada em todo o programa-quadro. Nomeadamente, os serviços da Comissão deverão definir conjuntamente os controlos necessários e relevantes destinados a fazer face aos riscos conhecidos neste domínio orçamental. Por outro lado, estes controlos deverão ser obrigatórios para todos os programas e todas as Direcções-Gerais, para garantir um nível mínimo de controlo adequado em todo o programa-quadro.

131. Deverá intensificar-se o recurso a controlos preventivos, que incluirão o fornecimento de manuais e descrições de funções. Contudo, será ainda mais importante que a Comissão intensifique as acções de formação jurídica e financeira para o pessoal que participa em actividades de controlo.

132. O Tribunal aconselha vivamente a Comissão a prosseguir os seus esforços no sentido de auditar uma percentagem significativa de contratantes que participam nos programas-quadro de IDT. Congratula-se, nomeadamente, com o facto de a Comissão ter definido um objectivo claro e mensurável de 10 % dos contratantes, no período de programação do 5.º PQ⁽¹⁾. O Tribunal recomenda também que a estratégia de auditoria continue a ser adaptada de modo a ter em conta as alterações do ambiente de controlo no âmbito do 6.º PQ.

133. Finalmente, o desempenho dos sistemas de controlo interno deverá ser controlado. Uma das principais tarefas dos novos serviços de auditoria interna consistirá em programar e efectuar avaliações periódicas destinadas a determinar se foram instituídos todos os controlos relevantes e necessários e se esses controlos estão a funcionar eficazmente.

⁽¹⁾ Relatório anual relativo ao exercício de 2000, ponto 4.57.

Comunicação de informações aos responsáveis

134. Os sistemas de informação e elaboração de relatórios da Comissão não permitiram recolher todas as informações pertinentes em matéria operacional, financeira e de conformidade das disposições e comunicá-las em formato normalizado aos directores e aos directores-gerais (adjuntos). A Comissão não definiu ainda até à data indicadores de desempenho aplicáveis aos aspectos não financeiros do programa-quadro. Do mesmo modo, não harmonizou ainda as informações sobre os resultados científicos do 5.º PQ e não existem relatórios em que sejam coligidas informações que permitam estabelecer uma comparação entre os meios utilizados e os resultados dos programas do 5.º PQ. À excepção dos aspectos orçamentais e financeiros, o Tribunal considera que os relatórios destinados aos responsáveis não permitem controlar adequadamente os programas específicos ou o 5.º PQ na sua globalidade. Embora se tenham verificado melhorias significativas desde o início do 5.º PQ, serão necessários novos esforços para cumprir os requisitos das normas de controlo interno da Comissão (ver pontos 101-116).

135. Os relatórios de gestão destinados aos responsáveis devem conter informações operacionais e financeiras bem como em matéria de respeito das regras, que permitam controlar a execução do programa-quadro e a eficiência e eficácia dos controlos internos. O Tribunal recomenda que a Comissão crie um sistema completo de elaboração de relatórios e de controlo de gestão para os programas-quadro de IDT. Um sistema deste tipo deveria prever a utilização de indicadores que permitiriam não só aferir os desempenhos dos serviços e dos programas da Comissão mas também estabelecer uma comparação entre os diferentes programas-quadro de IDT.

136. A fim de assegurar o pleno cumprimento das normas de controlo interno, a Comissão deverá definir objectivos comuns (ou pelo menos harmonizados) para o domínio da investigação e a execução dos programas-quadro de IDT, em conformidade com as orientações em matéria de definição de objectivos e indicadores estabelecidas pelo seu Secretariado-Geral. A partir destes objectivos, deverão definir-se indicadores de desempenho mais operacionais, tal como se estipula nas normas de controlo interno e, se possível, fazer com que sejam adoptados por todas as Direcções-Gerais.

Conclusão geral

137. O 5.º PQ caracterizou-se pela complexidade das regras aplicáveis aos seus mecanismos de intervenção, que nem sempre eram perfeitamente compreendidas pelos participantes em acções indirectas de IDT. A incompatibilidade entre a descentralização da Comissão, na sequência da sua reforma administrativa, e a gestão conjunta de um programa-quadro de IDT estiveram na origem de muitas das deficiências identificadas no âmbito da presente auditoria e foram agravadas pela estrutura organizacional inadequada das cinco Direcções-Gerais responsáveis pela gestão dos programas-quadro de IDT. Além disso, a Comissão não pôde afectar recursos humanos suficientes à execução do 5.º PQ, o que contribuiu para o nível significativo de irregularidades observado

pelo Tribunal. Os instrumentos de gestão de apoio à execução do 5.º PQ, que foram regularmente melhorados durante este período, continuavam a ser ainda insuficientes em várias áreas em 2002.

138. O 6.º PQ deverá permitir melhorar a eficácia e a eficiência da gestão dos programas-quadro de IDT pela Comissão, nomeadamente através da adopção de uma estrutura organizacional que dê resposta às necessidades operacionais efectivas. Deverão ser criados sistemas informáticos comuns e funções de apoio

centralizadas e, sobretudo, deverá ser atribuído um nível adequado de recursos à gestão científica e financeira das propostas, dos contratos e dos projectos.

139. As regras de participação financeira da Comunidade nos programas-quadro de IDT deverão, no entanto, ser revistas fundamentalmente, com vista a eliminar as complexidades inúteis no futuro 7.º PQ, de modo a não comprometer um controlo eficaz e adequado das despesas.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 12 de Fevereiro de 2004.

Pelo Tribunal de Contas

Juan Manuel FABRA VALLÉS

Presidente

LISTA DE ABREVIATURAS

AC	Sistema de custos adicionais/modelo de declaração de custos adicionais com custos indirectos imputados com base numa taxa fixa
AC	Acções-chave
CE	Comunidade Europeia
Cordis	<i>Community Research & Development Information Service</i> — Serviço de Informação Comunitário para a Investigação e o Desenvolvimento — sítio internet da Comissão
Cost	<i>Cooperation in the field of scientific and technical research</i> — Cooperação no domínio da investigação científica e técnica
CPF	<i>Contract Preparation Form</i> (contrato-modelo)
EESD	Quarto programa temático do 5.º PQ — Energia, ambiente e desenvolvimento sustentável (<i>Energy, environment and sustainable development</i>)
EESD-ENV	Quarto programa temático do 5.º PQ — Energia, ambiente e desenvolvimento sustentável — Ambiente (<i>Environment</i>)
EESD-NNE	Quarto programa temático do 5.º PQ — Energia, ambiente e desenvolvimento sustentável — Energia não nuclear (<i>Non-nuclear energy</i>)
FC	Sistema de custos totais/modelo de declaração de custos totais com custos indirectos reais
FCF	Modelo de declaração de custos totais com custos indirectos imputados com base numa taxa fixa
FF	Sistema de custos totais com taxa fixa
Growth	Terceiro programa temático do 5.º PQ — Crescimento competitivo e sustentável
IDT	Actividades de investigação, de desenvolvimento tecnológico e de demonstração
IHP	Quarta actividade do 5.º PQ — Programa horizontal «Aumentar o potencial humano de investigação e a base de conhecimentos socioeconómicos»
INCO	Segunda actividade do 5.º PQ — Programa horizontal «Afirmar o papel internacional da investigação comunitária»
INTAS	Associação Internacional para a promoção da cooperação com cientistas dos novos Estados independentes da antiga União Soviética
IST	Segundo programa temático do 5.º PQ — Sociedade de informação convivial
JO	Jornal Oficial
OBA	Orçamento com base em actividades
OMC	Organização Mundial do Comércio
PE	Parlamento Europeu
PME	Terceira actividade do 5.º PQ — Programa horizontal «Promover a inovação e incentivar a participação das PME»
PQ	Programa-quadro
4.º PQ	Quarto programa-quadro de acções da Comunidade Europeia em matéria de investigação, de desenvolvimento tecnológico e de demonstração (1994-1998)
5.º PQ	Quinto programa-quadro de acções da Comunidade Europeia em matéria de investigação, de desenvolvimento tecnológico e de demonstração (1998-2002)
6.º PQ	Sexto programa-quadro de acções da Comunidade Europeia em matéria de investigação, de desenvolvimento tecnológico e de demonstração (2002-2006)
QoL	Primeiro programa temático do 5.º PQ — Melhorar a qualidade de vida e a gestão dos recursos vivos
RAA	Relatório de actividade anual

ANEXO 1

ORÇAMENTO DO 5.º PQ (1998-2002)

(milhões de euros)

	5.º PQ-CE	5.º PQ-Euratom	5.º PQ
Acções indirectas: Programas temáticos e horizontais	12 961 100 %	979 100 %	13 940 100 %
PROGRAMAS TEMÁTICOS	10 843 84 %	979 100 %	11 822 85 %
Qualidade de vida e gestão dos recursos vivos	2 413 19 %		2 413 17 %
6 acções-chave	1 860		1 860
Investigação genérica e apoio às infra-estruturas	553		553
Sociedade da informação convivial	3 600 28 %		3 600 26 %
4 acções-chave	3 120		3 120
Investigação genérica e apoio às infra-estruturas	480		480
Crescimento competitivo e sustentável	2 705 21 %		2 705 19 %
4 acções-chave	2 122		2 122
Investigação genérica e apoio às infra-estruturas	583		583
Energia, ambiente e desenvolvimento sustentável	2 125 16 %	979 100 %	3 104 22 %
6 acções-chave (CE)	1 921		1 921
2 acções-chave (Euratom)		930	930
Investigação genérica e apoio às infra-estruturas (CE)	204		204
Investigação genérica e apoio às infra-estruturas (Euratom)		49	49
PROGRAMAS HORIZONTAIS	2 118 16 %		2 118 15 %
Afirmar o papel internacional da investigação comunitária	475 4 %		475 3 %
Promover a inovação e incentivar a participação das PME	363 3 %		363 3 %
Aumentar o potencial humano de investigação e a base de conhecimentos socioeconómicos	1 280 10 %		1 280 9 %
1 acção-chave (13 % do programa horizontal)	166		166
Acções directas: Centro Comum de Investigação (acções CE e Euratom)	739	281	1 020
Total geral para o 5.º PQ	13 700	1 260	14 960

Fonte: Decisão n.º 182/1999/CE, artigo 2.º e anexo III; Decisão 1999/64/Euratom do Conselho, artigo 2.º

ANEXO 2A

MONTANTES E UTILIZAÇÃO DAS DOTAÇÕES DE AUTORIZAÇÃO

PARA O 5.º PQ (1999-2002)

(milhões de euros)

Rubrica orçamental	Descrição	1999 Orçamento (¹)	1999 Utilização (²)	%	2000 Orçamento (¹)	2000 Utilização (²)	%	2001 Orçamento (¹)	2001 Utilização (²)	%	2002 Orçamento (¹)	2002 Utilização (²)	%	1999-2002 Orçamento (³)	1999-2002 Utilização (⁴)	%		
QoL — B6-6 1 1	Qualidade de vida e gestão dos recursos vivos	539,9	537,2	99,5	581,6	579,0	99,6	647,4	642,9	99,3	694,1	692,2	99,7	2 460,9	2 451,4	99,6		
B6-6 1 1 0	Despesas administrativas		n/a		28,3	27,0	95,3		31,6	29,5	93,3		35,3	33,56	95,1	95,2	90,0	94,5
B6-6 1 1 1	Despesas operacionais	539,9	537,2	99,5	553,3	552,1	99,8	615,8	613,4	99,6	658,8	658,7	100,0	2 365,7	2 361,4	99,8		
IST — B6-6 1 2	Sociedade da informação convivial	858,5	857,6	99,9	894,1	892,4	99,8	954,2	952,5	99,8	964,2	963,5	99,9	3 670,9	3 666,0	99,9		
B6-6 1 2 0	Despesas administrativas		n/a		67,9	66,2	97,5		69,6	68,5	98,3		71,3	71,22	99,9	208,9	205,9	98,6
B6-6 1 2 1	Despesas operacionais	858,5	857,6	99,9	826,2	826,1	100,0	884,6	884,0	99,9	892,9	892,3	99,9	3 462,1	3 460,0	99,9		
Growth — B6-6 1 3	Crescimento competitivo e sustentável	630,6	629,5	99,8	667,0	658,0	98,6	722,5	717,5	99,3	748,0	747,4	99,9	2 768,1	2 752,4	99,4		
B6-6 1 3 0	Despesas administrativas		n/a		28,3	27,0	95,5		34,3	32,1	93,6		38,3	37,80	98,6	101,0	97,0	96,0
B6-6 1 3 1	Despesas operacionais	630,6	629,5	99,8	638,7	630,9	98,8	688,2	685,4	99,6	709,7	709,6	100,0	2 667,2	2 655,4	99,6		
EESD — B6-6 1 4	Energia, ambiente e desenvolvimento sustentável — Ambiente	217,7	217,5	99,9	256,6	253,7	98,9	298,6	292,2	97,8	338,1	335,6	99,2	1 111,0	1 099,0	98,9		
B6-6 1 4 0	Despesas administrativas		n/a		17,2	15,9	92,5		15,5	14,8	95,6		19,2	16,9	87,7	52,0	47,7	91,7
B6-6 1 4 1	Despesas operacionais	217,7	217,5	99,9	239,4	237,8	99,3	283,1	277,4	98,0	318,9	318,7	99,9	1 052,3	1 051,4	99,9		
EESD — B6-6 1 5	Energia, ambiente e desenvolvimento sustentável — Energia	217,7	215,8	99,1	242,1	236,1	97,5	283,8	280,5	98,8	319,6	318,5	99,7	1 063,2	1 050,8	98,8		
B6-6 1 5 0	Despesas administrativas		n/a		14,1	13,2	93,8		15,9	15,4	97,0		17,7	16,6	94,1	47,7	45,3	95,0
B6-6 1 5 1	Despesas operacionais (em 1999: B6-6 1 4 2)	217,7	215,8	99,1	228,0	222,8	97,7	268,0	265,1	98,9	301,9	301,9	100,0	1 014,7	1 005,5	99,1		
INCO — B6-6 2 1	Afirmar o papel internacional da investigação comunitária	74,4	74,3	99,8	118,1	117,8	99,8	138,5	138,0	99,7	153,3	153,0	99,8	484,4	483,2	99,8		
B6-6 2 1 0	Despesas administrativas		n/a		11,4	11,2	98,3		12,2	11,8	96,9		12,7	12,4	97,9	36,3	35,5	97,7
B6-6 2 1 1	Despesas operacionais	74,4	74,3	99,8	106,7	106,6	99,9	126,3	126,2	99,9	140,7	140,6	100,0	448,1	447,7	99,9		
PME — B6-6 3 1	Promover a inovação e incentivar a participação das PME	54,0	37,1	68,7	121,8	105,7	86,8	125,7	99,6	79,3	96,1	94,7	98,6	397,6	337,2	84,8		
B6-6 3 1 0	Despesas administrativas		n/a		7,9	5,5	69,7		6,3	6,0	95,6		7,7	7,0	91,6	21,8	18,5	84,9
B6-6 3 1 1	Despesas operacionais	54,0	37,1	68,7	114,0	100,3	88,0	119,3	93,6	78,4	88,4	87,7	99,2	347,3	318,7	91,8		
IHP — B6-6 4 1	Aumentar o potencial humano de investigação e a base de conhecimentos socioeconómicos	298,7	298,5	99,9	315,7	314,9	99,8	331,4	330,3	99,7	359,2	357,5	99,5	1 305,1	1 301,2	99,7		
B6-6 4 1 0	Despesas administrativas		n/a		16,5	15,8	95,6		20,2	19,3	95,3		24,0	23,0	95,7	60,7	58,0	95,6
B6-6 4 1 1	Despesas operacionais	298,7	298,5	99,9	299,2	299,1	100,0	311,2	311,1	99,9	335,2	334,5	99,8	1 244,3	1 243,2	99,9		
Total 5.º PQ		2 891,6	2 867,5	99,2	3 196,9	3 157,6	98,8	3 502,1	3 453,5	98,6	3 672,6	3 662,3	99,7	13 261,1	13 141,0	99,1		

^(¹) Dotações de autorização, tendo em conta os orçamentos suplementares e as transferências, bem como as dotações transitadas, a reafectação das receitas e as receitas provenientes da participação de terceiros (ver Decisão n.º 182/1999/CE, artigo 2.º e anexo III, JO L 26 de 1.2.1999, p. 4 e 28, tal como foi alterada pela Decisão 2001/692/CE relativa à adaptação das perspetivas financeiras às condições de execução, JO L 246 de 15.9.2001, p. 29, 30, nota de pé-de-página 1).

^(²) Dotações utilizadas, incluindo as dotações transitadas do exercício anterior, a reafectação das receitas e as receitas provenientes da participação de terceiros, outras receitas reservadas a um determinado destino e as dotações reconstituídas.

^(³) Total das dotações de autorização, tendo em conta os orçamentos suplementares e as transferências, bem como a reafectação das receitas e as receitas provenientes da participação de terceiros (ver Decisão n.º 182/1999/CE, artigo 2.º e anexo III). As dotações transitadas não foram tidas em conta.

^(⁴) Dotações utilizadas, incluindo a reafectação das receitas e as receitas provenientes da participação de terceiros, outras receitas reservadas a um determinado destino e as dotações reconstituídas. As dotações transitadas não foram tidas em conta.

Fonte: Comissão Europeia, Contas de gestão de 1999 e 2000, Contas anuais de 2001 e 2002.

ANEXO 2B

MONTANTES E UTILIZAÇÃO DAS DOTAÇÕES DE PAGAMENTO

PARA O 5.º PQ (1999-2002)

(milhões de euros)

Rubrica orçamental	Descrição	1999 Orçamento (¹)	1999 Utilização (²)	%	2000 Orçamento (¹)	2000 Utilização (²)	%	2001 Orçamento (¹)	2001 Utilização (²)	%	2002 Orçamento (¹)	2002 Utilização (²)	%	1999-2002 Orçamento (³)	1999-2002 Utilização (⁴)	%
QoL — B6-6 1 1	Qualidade de vida e gestão dos recursos vivos	70,1	30,1	42,9	355,6	351,7	98,9	392,8	383,5	97,6	487,8	443,9	91,0	1 306,3	1 209,1	92,6
B6-6 1 1 0	Despesas administrativas	n/a	27,6	25,2	91,2	30,2	25,3	84,0	35,3	29,2	82,9	93,1	79,8	85,7		
B6-6 1 1 1	Despesas operacionais	70,1	30,1	42,9	327,9	326,5	99,6	362,6	358,1	98,8	452,5	414,6	91,6	1 213,2	1 129,4	93,1
IST — B6-6 1 2	Sociedade da informação convivial	175,4	163,0	93,0	554,0	507,6	91,6	613,2	590,8	96,4	840,4	815,2	97,0	2 182,9	2 076,7	95,1
B6-6 1 2 0	Despesas administrativas	n/a	69,2	64,5	93,2	69,6	64,3	92,4	71,3	69,7	97,8	210,2	198,6	94,5		
B6-6 1 2 1	Despesas operacionais	175,4	163,0	93,0	484,7	443,1	91,4	543,5	526,5	96,9	769,1	745,5	96,9	1 972,7	1 878,1	95,2
Growth — B6-6 1 3	Crescimento competitivo e sustentável	118,4	40,5	34,2	451,1	324,0	71,8	491,2	471,7	96,0	616,8	587,7	95,3	1 677,5	1 423,9	84,9
B6-6 1 3 0	Despesas administrativas	n/a	28,5	25,3	88,7	34,1	27,8	81,4	38,3	32,6	85,2	101,0	85,7	84,9		
B6-6 1 3 1	Despesas operacionais	118,4	40,5	34,2	422,6	298,7	70,7	457,1	443,9	97,1	578,5	555,1	95,9	1 576,5	1 338,2	84,9
EESD — B6-6 1 4	Energia, ambiente e desenvolvimento sustentável — Ambiente	33,6	10,6	31,6	166,9	135,2	81,0	148,8	146,6	98,5	264,7	259,8	98,2	614,0	552,1	89,9
B6-6 1 4 0	Despesas administrativas	n/a	16,8	14,0	83,5	14,4	13,1	90,8	19,2	15,2	78,9	50,4	42,2	83,8		
B6-6 1 4 1	Despesas operacionais	33,6	10,6	31,6	150,2	121,2	80,7	134,4	133,5	99,4	245,4	244,6	99,7	563,6	509,9	90,5
EESD — B6-6 1 5	Energia, ambiente e desenvolvimento sustentável — Energia	21,7	10,5	48,4	141,9	92,3	65,0	177,6	145,5	81,9	215,3	151,6	70,4	556,5	399,8	71,8
B6-6 1 5 0	Despesas administrativas	n/a	14,6	11,5	78,5	17,0	13,0	76,6	17,7	14,9	84,0	49,3	39,4	79,8		
B6-6 1 5 1	Despesas operacionais (em 1999: B6-6 1 4 2)	21,7	10,5	48,4	127,2	80,8	63,5	160,6	132,4	82,5	197,6	136,7	69,2	507,2	360,4	71,1
INCO — B6-6 2 1	Afirmar o papel internacional da investigação comunitária	20,4	15,5	75,9	70,6	69,5	98,5	91,7	90,2	98,3	121,4	108,5	89,4	304,1	283,7	93,3
B6-6 2 1 0	Despesas administrativas	n/a	11,9	10,9	92,3	12,4	11,2	89,9	12,7	11,6	91,9	36,9	33,7	91,3		
B6-6 2 1 1	Despesas operacionais	20,4	15,5	75,9	58,7	58,6	99,8	79,3	79,0	99,7	108,8	96,9	89,1	267,2	250,0	93,6
PME — B6-6 3 1	Promover a inovação e incentivar a participação das PME	14,3	4,7	33,0	66,9	39,3	58,7	77,7	41,2	53,1	79,9	71,2	89,1	238,8	156,5	65,5
B6-6 3 1 0	Despesas administrativas	n/a	7,9	4,9	62,3	6,3	5,6	88,1	8,7	6,1	70,7	22,9	16,6	72,6		
B6-6 3 1 1	Despesas operacionais	14,3	4,7	33,0	59,1	34,4	58,2	71,3	35,7	50,0	71,3	65,1	91,4	216,0	139,9	64,8
IHP — B6-6 4 1	Aumentar o potencial humano de investigação e a base de conhecimentos socioeconómicos	72,4	13,0	18,0	213,3	203,7	95,5	186,2	164,6	88,4	292,1	285,8	97,8	764,1	667,1	87,3
B6-6 4 1 0	Despesas administrativas	n/a	16,7	15,0	89,6	20,2	16,6	82,1	24,0	19,4	80,8	61,0	51,0	83,7		
B6-6 4 1 1	Despesas operacionais	72,4	13,0	18,0	196,6	188,6	96,0	166,0	148,0	89,1	268,1	266,4	99,4	703,1	616,1	87,6
Total 5.º PQ		526,3	287,9	54,7	2 020,3	1 723,3	85,3	2 179,2	2 034,1	93,3	2 918,4	2 723,7	93,3	7 644,1	6 769,0	88,6

^(¹) Dotações de autorização, tendo em conta os orçamentos suplementares e as transferências, bem como as dotações transitadas, a reafectação das receitas e as receitas provenientes da participação de terceiros (ver Decisão n.º 182/1999/CE, artigo 2.º e anexo III, JO L 26 de 1.2.1999, p. 4 e 28, tal como foi alterada pela Decisão 2001/692/CE relativa à adaptação das perspectivas financeiras às condições de execução, JO L 246 de 15.9.2001, p. 29, 30, nota de pé-de-página 1).

^(²) Dotações utilizadas, incluindo as dotações transitadas do exercício anterior, a reafectação das receitas e as receitas provenientes da participação de terceiros, outras receitas reservadas a um determinado destino e as dotações reconstituídas.

^(³) Total das dotações de pagamento, tendo em conta os orçamentos suplementares e as transferências, bem como a reafectação das receitas e as receitas provenientes da participação de terceiros (ver Decisão n.º 182/1999/CE, artigo 2.º e anexo III). As dotações transitadas não foram tidas em conta.

^(⁴) Dotações utilizadas, incluindo a reafectação das receitas e as receitas provenientes da participação de terceiros, outras receitas reservadas a um determinado destino e as dotações reconstituídas. As dotações transitadas não foram tidas em conta.

Fonte: Comissão Europeia, Contas de gestão de 1999 e 2000, Contas anuais de 2001 e 2002.

ANEXO 3A

CONTRATOS PARA ACÇÕES INDIRECTAS DE IDT DO 5.º PQ (1999-2003) — POR TIPO DE ACÇÃO

Tipo de acção	Número de contratos assinados no período	%	Número de contratantes	%	Custo elegível total estipulado no contrato (milhões de euros)	%	Contribuição da UE fixada por contrato (milhões de euros)	%
Total 5.º PQ	15 223	100	77 065	100	19 979,0	100	12 303,6	100
Tipo 1 ACÇÕES A CUSTOS REPARTIDOS	7 212	47	51 799	67	16 839,0	84	9 689,4	79
Projectos de IDT	5 045	70	40 908	79	14 200,2	84	8 554,8	88
Projectos de demonstração	162	2	1 213	2	1 058,6	6	313,8	3
Projectos integrados de IDT/demonstração	221	3	2 174	4	709,7	4	322,5	3
Apoio ao acesso transnacional a grandes infra-estruturas de investigação	187	3	188	0	125,1	1	120,8	1
Investigação em cooperação (PME/CRAFT)	646	9	5 416	10	717,6	4	356,4	4
Verbas para a fase exploratória (PME/CRAFT)	951	13	1 900	4	27,9	0	21,0	0
Tipo 2 BOLSAS DE FORMAÇÃO	3 698	24	3 617	5	512,8	3	512,8	4
Bolsas Marie Curie individuais	2 569	69	2 520	70	284,4	55	284,4	55
Bolsas individuais INCO para jovens investigadores de países em vias de desenvolvimento	45	1	61	2	1,1	0	1,1	0
Bolsas para investigadores da Comunidade	—	0	—	0	—	0	—	0
Bolsas para o Japão	22	1	19	1	2,7	1	2,7	1
Bolsas Marie Curie de acolhimento para o desenvolvimento	120	3	108	3	29,4	6	29,4	6
Bolsas Marie Curie de acolhimento em empresas	429	12	420	12	89,7	18	89,7	18
Estadias em centros de formação Marie Curie	513	14	489	14	105,5	21	105,5	21
Tipo 3 APOIO ÀS REDES	857	6	10 832	14	942,6	5	910,6	7
Redes de formação em investigação	332	39	2 641	24	456,7	48	444,0	49
Redes temáticas (um ou vários contratantes)	525	61	8 191	76	485,9	52	466,5	51
Tipo 4 ACÇÕES CONCERTADAS	170	1	1 887	2	115,7	1	110,6	1
Acções concertadas (um e vários parceiros)	170	100	1 887	100	115,7	100	110,6	100
Tipo 5 MEDIDAS DE ACOMPANHAMENTO	3 286	22	8 930	12	1 568,9	8	1 080,3	9
Medidas de acompanhamento (parceiro único e vários parceiros)	1 311	40	5 437	61	900,4	57	688,3	64
Medidas de acompanhamento específicas de acções de transferência de tecnologias (parceiro único e vários parceiros)	325	10	1 883	21	418,1	27	256,6	24
Conferência científica de alto nível	727	22	727	8	95,4	6	35,6	3
Acordos de subvenção	923	28	883	10	155,1	10	99,9	9

Fonte: Comissão Europeia, Janeiro de 1999 — Julho de 2003 [não auditado].

ANEXO 3B

CONTRATOS PARA ACÇÕES INDIRECTAS DE IDT DO 5.º PQ (1999-2003) — POR DIRECÇÃO-GERAL

Direcção-Geral	Número de contratos assinados no período	%	Número de contratantes	%	Custo elegível total estipulado no contrato (milhões de euros)	%	Contribuição da UE fixada por contrato (milhões de euros)	%
Total 5.º PQ	15 223	100	77 065	100	19 979,0	100	12 303,7	100
DG Investigação	11 473	75	52 859	69	11 531,1	58	7 731,6	63
Tipo 1: Acções a custos repartidos	4 962	43	35 586	67	9 763,0	85	6 114,3	79
Tipo 2: Bolsas de formação	3 610	31	3 529	7	495,0	4	495,0	6
Tipo 3: Apoio às redes	644	6	8 563	16	756,5	7	732,0	9
Tipo 4: Acções concertadas	152	1	1 661	3	101,6	1	97,2	1
Tipo 5: Medidas de acompanhamento	2 105	18	3 520	7	415,0	4	293,0	4
DG Sociedade da Informação	2 664	17	17 399	23	5 934,7	30	3 427,8	28
Tipo 1: Acções a custos repartidos	1 694	64	11 867	68	5 104,6	86	2 817,8	82
Tipo 2: Bolsas de formação	56	2	56	0	14,0	0	14,0	0
Tipo 3: Apoio às redes	148	6	1 810	10	111,1	2	106,7	3
Tipo 4: Acções concertadas	2	0	8	0	0,8	0	0,8	0
Tipo 5: Medidas de acompanhamento	764	29	3 658	21	704,3	12	488,5	14
DG Energia e Transportes	595	4	4 387	6	1 907,5	10	784,7	6
Tipo 1: Acções a custos repartidos	334	56	2 888	66	1 659,3	87	575,0	73
Tipo 2: Bolsas de formação	—	0	—	0	—	0	—	0
Tipo 3: Apoio às redes	36	6	359	8	46,4	2	43,3	6
Tipo 4: Acções concertadas	6	1	56	1	5,8	0	5,1	1
Tipo 5: Medidas de acompanhamento	219	37	1 084	25	196,0	10	161,3	21
DG Empresa	299	2	1 475	2	417,1	2	236,2	2
Tipo 1: Acções a custos repartidos	104	35	752	51	140,3	34	73,9	31
Tipo 2: Bolsas de formação	—	0	—	0	—	0	—	0
Tipo 3: Apoio às redes	27	9	89	6	27,4	7	27,3	12
Tipo 4: Acções concertadas	—	0	—	0	—	0	—	0
Tipo 5: Medidas de acompanhamento	168	56	634	43	249,4	60	134,9	57
DG Pesca	192	1	945	1	188,5	1	123,4	1
Tipo 1: Acções a custos repartidos	118	61	706	75	171,7	91	108,4	88
Tipo 2: Bolsas de formação	32	17	32	3	3,8	2	3,8	3
Tipo 3: Apoio às redes	2	1	11	1	1,2	1	1,2	1
Tipo 4: Acções concertadas	10	5	162	17	7,5	4	7,5	6
Tipo 5: Medidas de acompanhamento	30	16	34	4	4,3	2	2,5	2

Fonte: Comissão Europeia, Janeiro de 1999 — Julho de 2003 [não auditado].

RESPOSTAS DA COMISSÃO

SÍNTESE

I. A política de investigação comunitária e o apoio às capacidades europeias de investigação têm sido consideravelmente reforçados ao longo de programas-quadro sucessivos. Em 2003, a União Europeia fixou-se como objectivo específico a realização do Espaço Europeu da Investigação e o aumento do nível dos investimentos em investigação para 3 % do produto interno bruto (PIB) da União Europeia.

II. Os atrasos dizem principalmente respeito à adopção da base jurídica do 5.º programa-quadro (5.º PQ). No entanto, a documentação essencial foi disponibilizada, pelo que foi possível iniciar as negociações com os participantes. O número de contratos-modelo diferentes foi significativamente reduzido no 6.º PQ, havendo apenas um contrato-modelo para todas as acções indirectas de IDT (com excepção das acções Marie Curie). Anexos específicos tomam em consideração as características próprias dos principais instrumentos.

III. Os sistemas de reembolso dos custos do 5.º PQ baseiam-se nas disposições estabelecidas na base jurídica. A Comissão tomou a iniciativa de proceder a uma reforma profunda do regime contratual e financeiro dos programas de investigação comunitários quando da elaboração do 6.º PQ.

IV. O 6.º PQ introduziu simplificações importantes na execução das acções de investigação. As propostas da Comissão foram largamente inspiradas nas recomendações do Tribunal, tendo todavia sido alteradas pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu.

O sistema de reembolso de custos criado para o 6.º PQ é de execução mais simples, tanto para os participantes como para os serviços da Comissão. Por conseguinte, deverá permitir uma melhor protecção dos interesses financeiros da Comunidade. As possibilidades de sanções previstas no contrato-modelo e nas regras de participação do 6.º PQ juntam-se as indicadas no artigo 114.º do novo Regulamento Financeiro da Comunidade.

V. A organização definida pela Comissão permitiu nomeadamente o desenvolvimento de sinergias entre a investigação e outras políticas comunitárias. As responsabilidades foram definidas em consequência, sendo progressivamente disponibilizados instrumentos comuns. Além disso, a gestão conjunta dos programas por diferentes Direcções-Gerais é facilitada por uma série de mecanismos de coordenação.

No que diz respeito ao 6.º PQ, a criação de instrumentos de gestão, incluindo funções de apoio centralizadas, ilustra a preocupação da Comissão de assegurar uma coordenação reforçada entre os seus serviços.

VI. O calendário de adopção do 6.º PQ e dos seus programas específicos foi considerado uma prioridade, tendo sido respeitado.

Os procedimentos de gestão foram todos executados no respeito da regulamentação e dos objectivos do programa-quadro. O período de tempo até à assinatura dos contratos é utilizado para garantir a qualidade das fases essenciais de selecção e negociação. Apesar de os programas-quadro europeus serem os maiores programas de investigação em cooperação do mundo, o período de tempo até à assinatura dos contratos é mais curto do que o verificado em programas nacionais e internacionais similares.

No 6.º PQ continuarão a ser desenvolvidas medidas para reduzir ainda mais a duração dos procedimentos, as quais completarão, de forma útil, as novas modalidades de entrada em vigor dos contratos estabelecidas nas regras de participação do 6.º PQ.

Em consonância com as recomendações do livro branco sobre a reforma da Comissão, a atenção da Comissão incidiu nas dificuldades específicas relacionadas com a política de pessoal no domínio da investigação.

Procedimentos simplificados e uma melhor planificação deverão permitir um equilíbrio da carga de trabalho no 6.º PQ, melhorando assim o controlo interno e acelerando os processos.

VII. A Comissão executou o 5.º PQ respeitando o orçamento adoptado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. A medida alternativa proposta pelo Tribunal não é a exigida na regulamentação.

A afectação de pessoal é apresentada no plano de gestão anual, de acordo com o sistema recentemente introduzido de elaboração do orçamento com base em actividades (OBA) a partir de 2002, mas 2004 será o primeiro ano em que o orçamento geral será oficialmente baseado nesse novo sistema. A metodologia de elaboração do orçamento com base em actividades permite uma maior transparéncia da gestão orçamental da Comissão.

VIII. Verificou-se uma melhoria significativa na integração progressiva de sistemas informáticos em todo o período de programação do 5.º PQ. Além disso, o apoio informático no 5.º PQ foi melhor em comparação com o do 4.º PQ.

As deficiências específicas referidas pelo Tribunal são tidas em consideração pela Comissão no desenvolvimento de um sistema informático comum para o 6.º PQ. Este sistema será implantado em 2004.

IX. A Comissão é de opinião que não existe uma contradição entre os objectivos da reforma administrativa e a necessidade de aplicação de princípios e procedimentos comuns nas diferentes Direcções-Gerais de investigação. As responsabilidades reforçadas aos níveis descentralizados não impedem que estas sejam bem definidas, nem que seja desenvolvida uma colaboração eficaz.

Na sequência da auditoria do Tribunal de Contas, tanto na perspectiva do 6.º PQ como no âmbito da reforma financeira em curso, a Comissão já melhorou vários aspectos dos seus mecanismos de controlo interno. Em 2003, a Comissão implementou um plano de ação comum nas Direcções-Gerais relevantes.

X. A Comissão reconhece o problema, que se deve ao facto de o pagamento da contribuição financeira da Comunidade ser efectuado com base nos custos elegíveis incorridos, conforme declarados pelos beneficiários finais. A exactidão destes custos e a sua conformidade com as disposições contratuais não podem ser verificadas pela Comissão de forma exaustiva e precisa antes da autorização dos pagamentos. Apenas uma auditoria financeira a nível do beneficiário poderá determinar, com toda a certeza e precisão, a correcção dos custos declarados e a sua conformidade com as disposições contratuais.

A fim de reduzir a frequência de erros, a Comissão aumentou os controlos *ex post* e estabeleceu um plano de ação, na sequência do relatório de síntese dos relatórios anuais de actividades de 2001, que foi implementado e objecto de um acompanhamento regular. Além disso, no 6.º PQ os beneficiários deverão apresentar certificados de auditoria.

XI. O sistema de relatórios internos da Comissão apresentados a directores e directores-gerais (adjuntos) reflecte a diversidade dos papéis e responsabilidades das funções de gestão descentralizadas e centralizadas no âmbito das Direcções-Gerais e dos programas do 5.º PQ. Em cada Direcção-Geral, as reuniões das chefias superiores são o motor do sistema de informação da gestão e de supervisão.

Para além do sistema formal de relatórios internos, a Comissão elabora, conforme estabelecido na base jurídica, um grande número de relatórios destinados a utilizadores externos, como comités de programas, grupos consultivos externos ou painéis de acompanhamento.

As normas de controlo interno da Comissão estiveram em vigor apenas durante uma parte do período abrangido pela auditoria do Tribunal. Este facto foi tido em conta na avaliação das constatações apresentadas pelo Tribunal. A implantação do sistema informático comum para o 6.º PQ contribuirá para uma melhor transmissão de informações sobre a gestão.

INTRODUÇÃO

4. Desde o seu lançamento na década de 60 que se verificaram alterações significativas na política de investigação da Comunidade. Especialmente devido a programas-quadro sucessivos, a capacidade de investigação europeia tem sido consideravelmente reforçada. O Acto Único, seguido dos Tratados de Maastricht, Amesterdão e Nice, confirmou a importância da política de investigação na União Europeia. Na Cimeira de Lisboa, a União Europeia lançou as iniciativas «Rumo a um Espaço Europeu da Investigação (EEI)» e «eEurope», salientando assim o papel fundamental que a investigação deve continuar a desempenhar na passagem para uma União Europeia baseada no conhecimento.

5. A União Europeia fixou-se como objectivo específico no domínio da investigação e do desenvolvimento tecnológico a realização de um Espaço Europeu da Investigação que seja simultaneamente um «mercado interno» da investigação e um espaço de coordenação das actividades e políticas de investigação dos Estados-Membros.

Os orçamentos atribuídos aos programas-quadro de IDT europeus continuam a ser significativamente inferiores, tanto em termos absolutos como *per capita*, aos atribuídos a programas de investigação não europeus, como o da National Science Foundation (NSF), a agência federal dos Estados Unidos da América para a promoção da investigação fundamental e da educação.

Em apoio aos esforços nacionais, os programas-quadro de IDT visam aumentar os investimentos em investigação. A estes deve juntar-se um aumento significativo dos investimentos privados que abranja dois terços das despesas necessárias a fim de se atingir um nível de investimentos correspondente a 3 % do produto interno bruto (PIB) da União Europeia.

OBSERVAÇÕES DA AUDITORIA

12. A Comissão confirma que se verificaram alguns atrasos na negociação e assinatura de contratos no primeiro ano do período de programação do 5.º PQ.

O atraso na disponibilização dos contratos-modelo não deverá ter colocado problemas importantes aos contratantes potenciais. As informações relevantes sobre a determinação das suas estimativas orçamentais constavam do regulamento de execução e os contratos-modelo apenas as transcreveram para termos contratuais, juntamente com outras condições contratuais.

14. Os principais contratos-modelo estavam disponíveis em todas as línguas oficiais, sendo sempre possível solicitar traduções em qualquer momento. Tendo em conta a variedade de nacionalidades e línguas envolvidas, a maior parte dos consórcios de investigação escolheu o inglês como língua de comunicação. Em consequência, a esmagadora maioria dos contratos do 5.º PQ foram assinados em língua inglesa. Daí decorre que, com exceção dos contratos assinados numa outra língua que não o inglês, apenas a versão inglesa é juridicamente vinculativa.

No que diz respeito à disponibilidade de documentos-chave em diferentes línguas, é importante salientar que o sítio internet de investigação «CORDIS» tem sido desenvolvido de acordo com uma abordagem explicitamente multilingue, fornecendo, tanto quanto possível, versões da informação relevante em diferentes línguas.

15. A complexidade dos processos de gestão dos contratos foi tida em conta no 6.º PQ. A abordagem escolhida para o 6.º PQ assenta em dois princípios:

- as diferenças entre instrumentos são sobretudo diferenças de objectivos e não diferenças a nível jurídico, pelo que devem ser tratadas como tal,
- uma abordagem modular em que as eventuais especificidades jurídicas de um instrumento — por exemplo, obrigações suplementares — devem ser distinguidas das disposições de aplicação geral e comum.

Com base nestes princípios, em relação a 7 dos 8 instrumentos, o contrato comporta:

- um contrato principal (*core contract*) comum a esses instrumentos,
- um anexo II (condições gerais) comum a esses instrumentos.

Três instrumentos (STREP, CA e SSA) utilizam apenas estes dois documentos. Em relação a quatro instrumentos, quatro anexos III, cada um com menos de cinco páginas, completam os dois documentos supramencionados.

No que diz respeito ao oitavo instrumento designado «Acções de promoção e desenvolvimento dos recursos humanos e da mobilidade», que abrange 14 actividades ou «sub-instrumentos», baseados em mecanismos de financiamento diferentes de acordo com os mesmos princípios, o contrato articula-se do seguinte modo:

- um contrato principal,
- um anexo II comum sobre «condições gerais»,
- uma dezena de anexos III.

Por último, acrescentam-se os casos específicos das cartas-contrato relativas aos peritos e a utilização dos contratos-modelo da Comissão para os concursos públicos.

17. A carga administrativa induzida pela aplicação desta disposição decorre da segurança financeira e jurídica ligada à gestão deste tipo de contratos. As disposições jurídicas do 5.º PQ previam que, com a assinatura individual dos contratos, o conjunto das partes contratantes assumia um compromisso jurídico. Esta modalidade foi prevista a fim de clarificar a existência de uma relação directa entre a Comunidade e cada um dos participantes, não obstante os diferentes direitos e obrigações decorrentes do seu investimento na acção indirecta.

A política em matéria de alterações inicialmente proposta para o 5.º PQ era bastante morosa e teve como resultado alguns casos de direito de voto *de facto*, quando era exigido que todos os signatários assinassem todas as alterações. Todavia, esta questão foi resolvida ainda no 5.º PQ, sendo estabelecidos processos mais simples para a alteração dos contratos (incluindo mandatos ao coordenador para assinatura). A reafectação de orçamentos não exige necessariamente a assinatura de todos os contratantes.

No 6.º PQ, o princípio da responsabilidade jurídica das diferentes partes é assegurado por modalidades simplificadas (assinatura e entrada em vigor, alterações) que deveriam permitir uma redução ao mínimo estritamente indispensável dos procedimentos de gestão da Comissão, sem contudo pôr em causa a protecção dos interesses financeiros da Comunidade (ver ponto 42).

18. As acções indirectas, conforme definidas na base jurídica relevante, poderão ser implementadas através de subvenções e concursos, de acordo com as disposições jurídicas específicas. A Comissão implementou os diferentes tipos de acções em função das disposições da base jurídica e utilizou os contratos-modelo conforme previsto.

O contrato de convenção de subvenção foi utilizado para aplicações pontuais de subvenções destinadas a acções como workshops, seminários e conferências. Relativamente a este tipo de subvenções, a norma da Comissão prevê a limitação das despesas gerais a 7 % dos custos directos. O tipo de contrato a utilizar depende da natureza da acção.

No 6.º PQ, a distinção entre acções a implementar através de subvenções ou de concursos públicos foi clarificada nas regras de participação.

19. Tendo em conta a natureza destes tipos de acções indirectas de IDT, a Comissão considera que as taxas fixas de reembolso dos custos indirectos são adequadas. A utilização de taxas fixas é um elemento importante de simplificação, em especial para a tomada em consideração dos custos indirectos ou das despesas gerais. Este facto é também reconhecido pelo Tribunal (ver ponto 36).

Para as redes temáticas (tipo 3) e as acções concertadas (tipo 4), a taxa fixa para custos indirectos, fixada em 20 % dos custos diretos com exclusão da subcontratação, é considerada suficientemente baixa para tornar improvável a obtenção de lucros por via das despesas gerais.

20. A INTAS não foi criada pela Comissão, mas sim pela Comunidade, representada pela Comissão a pedido do Conselho, seus Estados-Membros e países terceiros, todos eles membros dessa associação. As competências da INTAS não são as da Comissão nem as da Comunidade, mas sim missões estabelecidas de comum acordo pelos organismos públicos membros da INTAS referidos *supra*. A Comunidade mantém as suas competências plenas em matéria de cooperação internacional com os Novos Estados Independentes no domínio da ciência e tecnologia.

No 6.º PQ, tomando em consideração as novas regras de participação [n.º 2, alínea a), do artigo 9.º] e a nova regulamentação financeira (em especial o n.º 3 do artigo 160.º das modalidades de aplicação do Regulamento Financeiro), a contribuição financeira da Comunidade assumirá a forma de uma cotização como membro da INTAS. A restante contribuição será considerada uma subvenção sujeita a regras e procedimentos definidos nas regras de participação e no Regulamento Financeiro.

Para além de uma auditoria realizada com os recursos internos da própria Comissão, foram definidos novos procedimentos de acompanhamento e de pagamento e os estatutos da INTAS foram alterados a pedido da Comissão, em representação da Comunidade, a fim de evitar potenciais conflitos de interesses no futuro.

21. O enquadramento comunitário dos auxílios estatais estabelece que, em caso de combinação de um auxílio estatal à investigação com financiamento comunitário, a Comissão deve tomar em consideração o respectivo efeito na concorrência e comércio. Deste modo, em caso de combinação de financiamento comunitário com auxílio estatal, o apoio público total não poderá ultrapassar os limites de 75 % para a investigação industrial e de 50 % para actividades de desenvolvimento pré-concorrenciais.

24. Na elaboração do 6.º PQ, a Comissão teve em conta uma certa complexidade dos sistemas de reembolso dos custos do 5.º PQ. Em princípio, o modelo de declaração de custos a utilizar por um contratante deve ser sempre o mesmo em todas as acções realizadas no âmbito do 6.º PQ, excepto em alguns casos justificados (ver ponto 38).

25. Conforme referido pelo Tribunal, não é necessária a determinação dos custos exactos desses recursos, dado que o programa-quadro permite o financiamento de 100 % dos custos adicionais dos contratantes autorizados a utilizar este sistema para documentação e justificação dos custos incorridos. O princípio do financiamento de todos os custos adicionais funciona como um meio indireto de financiamento de metade dos custos totais.

Na realidade, os contratantes que utilizam o sistema de custos adicionais (AC) não podem geralmente determinar com exactidão suficiente os custos efectivos dos seus recursos recorrentes que contribuíram para a acção indirecta de IDT. Todavia, deve ser indicada no formulário de preparação do contrato (*contract preparation form* – CPF) uma estimativa das horas que o pessoal permanente dedicou ao projecto, sendo os resultados do trabalho efectuado indicados nos relatórios de progressos a apresentar periodicamente. Em alguns casos, o número de horas-homem dedicado ao projecto por esse pessoal é especificamente mencionado nos relatórios de progressos apresentados à Comissão.

No âmbito dos projectos do 6.º PQ e tendo em conta o novo Regulamento Financeiro, os contratantes que utilizam o sistema de custos adicionais (AC) deverão identificar os outros recursos utilizados no projecto financiado pela Comunidade e apresentar uma estimativa dos custos desses outros recursos.

26. A Comissão não verifica sistematicamente a capacidade do sistema de contabilidade de cada participante antes da assinatura de um contrato. Espera-se que os contratantes compreendam e apliquem correctamente as regras e requisitos subjacentes ao contrato.

A avaliação da qualidade do sistema contabilístico assenta inicialmente nas declarações do próprio participante, nomeadamente no formulário de preparação do contrato. A veracidade dessas informações só pode ser verificada numa auditoria *ex post* junto do beneficiário final.

No 6.º PQ, esta avaliação faz parte dos elementos que deverão ser regularmente certificados pelo auditor externo do beneficiário (ver pontos 44 e 45).

27. A utilização das duas categorias de custos criadas para o 5.º PQ era opcional.

No 6.º PQ, os custos serão calculados de acordo com as regras e práticas contabilísticas normais e legais e já não se basearão em categorias de custos impostas no contrato que podem ser consideradas artificiais em comparação com os princípios contabilísticos dos beneficiários finais (ver ponto 39).

28. Os contratos-modelo do 5.º PQ permitiam aos contratantes transferir até 20 % do seu orçamento entre categorias sem qualquer alteração ao contrato e proceder a transferências entre si até 20 % dos seus orçamentos sem aprovação prévia da Comissão.

Tal permite um certo nível de flexibilidade na execução dos projectos de investigação financiados pela Comunidade. Transferências mais importantes são possíveis mediante aditamentos ao contrato.

A simplificação do 6.º PQ permite um aumento substancial de flexibilidade para os consórcios, dado já não existirem categorias de custos pré-definidas (ver ponto 39).

29. Os beneficiários têm a obrigação de respeitar os compromissos contratuais. O contrato-modelo do 5.º PQ permite a utilização de taxas médias para custos de pessoal, desde que estas não sejam significativamente diferentes do princípio geral de reembolso dos custos efectivamente incorridos.

A Comissão partilha das preocupações do Tribunal no que diz respeito à simplificação e tomou a iniciativa de reformar profundamente o regime contratual e financeiro da investigação comunitária quando da elaboração do 6.º PQ. No 6.º PQ, a Comissão — para além das disposições claras do contrato-modelo quanto a este aspecto — disponibilizou no seu sítio internet sobre contratos-modelo um guia das questões financeiras (*Guide to Financial Issues*) relacionado com as acções indirectas de IDT do 6.º PQ, a fim de dar orientações mais pormenorizadas.

30. A utilização de taxas fixas pode ser considerada um elemento importante de simplificação, em especial para a tomada em consideração dos custos indirectos ou das despesas gerais. Este facto é também reconhecido pelo Tribunal (ver ponto 36).

No que diz respeito à adequação do nível dessas taxas fixas, é importante ter em conta o tipo de acção e, por conseguinte, a relevância desses custos, bem como a base de aplicação dessa taxa fixa.

A proposta inicial da Comissão quanto à opção de taxa fixa foi aumentada para 80 % na sequência de debates com os representantes dos Estados-Membros.

O facto de a taxa fixa ter passado de 80 % dos custos de pessoal no 5.º PQ para 20 % de todos os custos directos no 6.º PQ não implica o reconhecimento pela Comissão de que a taxa fosse, em si mesma, inadequada no 5.º PQ (ver ponto 38).

31. Também neste caso, a abertura do sistema de custo total com base numa taxa fixa (FF) a todos os tipos de participantes foi solicitada pelos representantes dos Estados-Membros.

No 6.º PQ, o novo modelo de declaração do custo total com base numa taxa fixa (FCF), que substitui o sistema de custo total com base numa taxa fixa (FF), inclui uma taxa fixa para custos indirectos estabelecida ao nível de 20 % dos custos directos com exclusão dos custos de subcontratação. Esta taxa é idêntica à utilizada para o modelo de custos adicionais (AC) (ver ponto 38).

Além disso, a possibilidade de optar pelo modelo de declaração do custo total com base numa taxa fixa (FCF) é limitada a pequenas e médias empresas e a entidades jurídicas elegíveis para o modelo de custos adicionais (AC) (excepto para pessoas singulares).

32. O regulamento de execução atribuiu aos serviços da Comissão autoridade para negociar, por sua própria iniciativa, a taxa fixa das despesas gerais com os contratantes que se propõem utilizar o sistema FF. Tal indica claramente que a taxa fixa a aplicar aos custos indirectos é de 80 % dos custos de pessoal.

O contrato-modelo para acções a custos repartidos do 5.º PQ estabelece também que a taxa será de 80 % dos custos de pessoal, mas que «um contratante pode solicitar uma percentagem inferior quando tal se justifique, tendo nomeadamente em conta as suas regras internas».

A Comissão não partilha da opinião do Tribunal de que teria sido possível uma utilização mais eficiente dos fundos comunitários caso fossem negociadas taxas caso a caso.

33. Quanto às medidas de acompanhamento, foram dadas orientações de negociação específicas para determinados programas no que diz respeito à determinação das taxas de despesas gerais propostas, em função da natureza da acção realizada pela medida de acompanhamento.

Embora a negociação das taxas de despesas gerais se desse, em alguns casos, a restrições orçamentais, a alternativa teria sido baixar a percentagem da contribuição financeira da Comunidade nesses contratos (a contribuição comunitária pode atingir 100 %) e utilizar uma taxa de despesas gerais mais elevada. O resultado final seria o mesmo.

34. Os programas-quadro de IDT devem ser actualizados, tanto em termos de conteúdos como de mecanismos de execução. Ao propor alterações ao Parlamento Europeu e ao Conselho, a Comissão toma em consideração a experiência adquirida em programas anteriores.

No 6.º PQ foram envidados esforços significativos para simplificar a administração das acções indirectas de IDT, tanto para os participantes como para os serviços da Comissão que executam os programas-quadro de IDT (ver pontos 36 a 45).

35. A Comissão tem desenvolvido esforços concertados para garantir a consistência e uniformidade da aplicação e interpretação jurídica através do plano de acção estabelecido na sequência da síntese da Comissão dos relatórios anuais de actividades de 2001 [comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Síntese dos relatórios anuais de actividades e declarações dos directores-gerais e dos chefes de serviço, COM(2002) 426 final, Bruxelas, 24 de Julho de 2002].

O grupo inter-serviços criado em Janeiro de 2003 no âmbito desse plano de acção [C(2002) 5558] prosseguirá o seu trabalho sobre a coordenação e aplicação pelas diferentes Direcções-Gerais de abordagens similares na sua gestão dos contratos.

Entre outras acções, a Comissão preparou orientações financeiras para os participantes em acções indirectas de IDT do 6.º PQ, a fim de clarificar as obrigações contratuais dos beneficiários (ver ponto 45).

38. Obteve-se uma simplificação importante nas regras relativas às diferentes categorias de custos e questões conexas, como transferências orçamentais entre categorias e entre contratantes.

A manutenção de três modelos diferentes de declaração de custos tem a vantagem adicional para os contratantes de os princípios básicos para determinação dos custos incorridos numa acção indirecta de IDT, inicialmente estabelecidos no 5.º PQ, se mantêm no 6.º PQ (ver ponto 34).

39. Nas suas propostas iniciais para o 6.º PQ, a Comissão integrou as recomendações do relatório anual de 2001 do Tribunal. O Conselho e o Parlamento Europeu introduziram alterações à proposta da Comissão relativa às regras de participação que não permitiram um alinhamento pleno com as recomendações do Tribunal.

A opção escolhida para o 6.º PQ assenta no conjunto dos seguinte cinco princípios:

- definição de um quadro rigoroso de elegibilidade dos custos,
- aplicação pelos participantes das suas próprias regras e princípios contabilísticos,
- dado que a Comissão não poderá estar ao corrente destes últimos, sistematização do recurso a certificados de auditoria (ver pontos 44 e 45),
- obrigação de apresentação, por parte dos consórcios, de um relatório de gestão que estabeleça a relação entre recursos, por um lado, e trabalhos e resultados científicos, por outro,
- reafectação dos recursos no acompanhamento da qualidade científica dos projectos, com a assistência de peritos externos e de acordo com procedimentos simplificados (ver pontos 94 e 121), e no controlo *ex post* (ver ponto 133).

Neste contexto, a Comissão considera que o sistema criado para o 6.º PQ é mais racional e mais simples de pôr em prática, tanto pelos participantes como pelos serviços da Comissão. Por conseguinte, esse sistema deverá permitir uma melhor protecção dos interesses financeiros da Comunidade.

40. Em consonância com os requisitos mais rigorosos do novo Regulamento Financeiro a partir de 2003, a Comissão contemplou esta questão elaborando um novo conjunto de regras explícitas no contrato-modelo do 6.º PQ.

A política comunitária de investigação não está definida com o mesmo nível de integração e financiamento que, por exemplo, as políticas seguidas para os fundos estruturais, pelo facto de, até à data, ter a ver com a coordenação e não com a integração das políticas nacionais.

Os modelos de reembolso dos custos autorizados pelo quadro jurídico não estão ligados à natureza jurídica das entidades participantes nos projectos de investigação, mas sim à capacidade dessas entidades de identificar os seus custos reais ligados ao projecto, sendo todavia observados os princípios de complementaridade e adicionalidade na fase de negociação do contrato.

41. No 6.º PQ, os recursos disponibilizados por terceiros podem ser declarados como custos elegíveis, mas estão sujeitos a um acordo prévio e a uma justificação adequada.

Por outro lado, o contrato-modelo do 6.º PQ responde às preocupações expressas pelo Tribunal, visto obrigar o beneficiário de fundos comunitários a informar a autoridade pública doadora sobre a utilização dos recursos por esta postos à disposição no projecto financiado pela Comunidade. Por conseguinte, esta autoridade pública estará em condições, quer de anular as suas dotações correspondentes, quer de proceder à sua reafectação em proveito de outros objectivos.

42. O princípio adoptado para o 6.º PQ responsabiliza, mais do que anteriormente, os membros de um consórcio e reforça a protecção dos interesses financeiros da Comunidade.

O mecanismo criado oferece melhores garantias que no passado:

- obriga os contratantes a prosseguir a acção indirecta de investigação apesar de uma eventual falha de um deles,
- nomeadamente no caso em que os contratantes se recusem a continuar o projecto, o mecanismo permite aplicar-lhes sanções, recuperando junto deles a totalidade ou parte das somas devidas por um contratante faltoso, sem prejuízo dos procedimentos que serão, além disso, intentados contra este último.

43. As possibilidades de sanções previstas nas regras de participação e no artigo 114.º do novo Regulamento Financeiro da Comunidade juntam-se às disposições relativas a indemnizações (*liquidated damages*) previstas no contrato-modelo do 6.º PQ. Deste modo, qualquer contratante que cometa uma irregularidade já não poderá participar nas actividades do 6.º PQ. Tal implica não só a inelegibilidade de qualquer proposta de acção indirecta de IDT apresentada por este, mas também a sua exclusão de outros contratos em curso em que este participe, quer tenha ou não cometido uma irregularidade no âmbito destes últimos contratos.

44. A realização de acções-piloto no âmbito do 5.º PQ ajudou a Comissão a desenvolver o sistema de certificado de auditoria do 6.º PQ.

A certificação dos mapas de custos por auditores qualificados independentes deveria proporcionar uma garantia razoável quanto à necessária fiabilidade das declarações de custos dos contratantes em termos de legalidade e regularidade.

A Comissão iniciou em 2003 uma avaliação da acção-piloto do 5.º PQ sobre certificados de auditoria.

45. Tendo em conta as novas condições de co-financiamento, que se baseiam nomeadamente em certificados de auditoria, a natureza dos controlos a realizar pela Comissão quanto às acções indiretas do 6.º PQ é diferente em relação ao que se verificou no 5.º PQ.

A informação sobre as horas de trabalho dedicadas ao projecto pelo pessoal deve ser comunicada nos relatórios técnicos, pelo que a reconciliação do trabalho científico com os aspectos financeiros deverá ser mais fácil, dado que as justificações destes últimos são confirmadas por um certificado de auditoria.

O auditor externo deverá certificar a elegibilidade e veracidade das despesas. Em contrapartida, os serviços da Comissão deverão ajuizar da sua necessidade para a execução da acção indireta de IDT. Esta distinção torna mais claro o papel do auditor externo.

Com vista a garantir a utilização efectiva deste novo instrumento, a Comissão preparou orientações financeiras para os participantes em acções indiretas de IDT do 6.º PQ, incluindo um modelo para os certificados de auditoria. Estas orientações abrangem uma série de disposições relevantes destinadas a assegurar a consistência e a qualidade dos certificados de auditoria (ver ponto 35).

A Comissão tomará as medidas necessárias para garantir a qualidade e consistência global na utilização dos certificados de auditoria.

46. O principal princípio geral da organização pela Comissão da gestão dos programas de investigação europeus é a optimização do apoio a objectivos políticos de elevada prioridade e das sinergias com os mesmos, respeitando simultaneamente as questões relativas ao custo-eficácia. Por conseguinte, o contexto organizacional evolui necessariamente com as alterações nas prioridades políticas. A dimensão e diversidade científica do programa-quadro como tal e a necessidade de dispor de órgãos geríveis implicam uma estrutura organizacional com entidades especializadas. Tal implica simultaneamente a disponibilização de funções de apoio adequadas e de uma coordenação apropriada.

A escolha da Comissão quanto à estrutura de gestão do 5.º PQ foi motivada simultaneamente pelo objectivo de uma certa concentração das responsabilidades de gestão (sete Direcções-Gerais envolvidas no 4.º PQ em comparação com cinco Direcções-Gerais no 5.º PQ) e pelo desejo de manter e reforçar ainda mais as sinergias com domínios políticos de elevada prioridade, bem como o apoio aos mesmos.

48. No caso da Direcção-Geral da Sociedade da Informação, são largamente reconhecidos pelos principais interessados em toda a Europa as sinergias e os benefícios mútuos entre a investigação no domínio das tecnologias da sociedade da informação (IST), a política destinada a promover a concorrência no mercado das comunicações e as iniciativas de promoção de uma implementação efectiva das aplicações e conteúdos

49. Independentemente do contexto organizacional de domínios temáticos de investigação específicos, a Comissão presta grande atenção à coordenação horizontal entre políticas em diferentes domínios conexos, tanto dentro das Direcções-Gerais como entre estas. No que diz respeito à coordenação da gestão dos contratos do 5.º PQ, o Colégio criou um grupo inter-serviços na sequência do relatório de síntese dos relatórios anuais de actividades de 2001, a fim de abranger questões relacionadas com a gestão dos contratos de investigação dos 5.º e 6.º PQ.

50. A concepção de um programa específico como uma entidade não implica necessariamente que este deva ser gerido por um único serviço da Comissão.

A reorganização da Direcção-Geral da Investigação em 2001 deve também ser considerada no contexto da reforma em curso a nível da Comissão, em especial no que diz respeito ao objectivo de reforço da gestão financeira dos serviços operacionais. Subsequentemente, o número de unidades administrativas e financeiras foi aumentado em resultado da reorganização das responsabilidades correspondentes.

51. Ferramentas como o sítio internet CORDIS permitem o acesso a informações gerais cuja coerência é assegurada. As reuniões regulares entre as direcções de investigação destinam-se a harmonizar as posições dos serviços da Comissão. Todas as questões de interpretação significativas são acordadas nessas reuniões.

No 6.º PQ foi criado um serviço de informações (*helpdesk*) para cada programa, bem como para o conjunto do programa-quadro. Além disso, está também ao dispor dos intervenientes na investigação uma rede de pontos de contacto nacionais.

Nomeadamente com o objectivo de prestar uma ajuda mais eficaz aos participantes, a Comissão criou, no âmbito da acção 1 do plano de acção relativo ao acompanhamento dos relatórios anuais de actividades, um grupo inter-serviços e uma rede de

correspondentes cujo objectivo é melhorar a coordenação e a coerência na interpretação dos contratos e a aplicação e o intercâmbio de boas práticas. Este plano de acção foi adoptado em Janeiro de 2003 (ver ponto 35).

52. As acções-chave revelaram-se um meio muito eficaz de estruturação dos programas específicos.

53. Uma participação significativa de pequenas e médias empresas (PME) nos programas-quadro de IDT foi definida como um objectivo transversal do programa, explicitado pelo legislador na base jurídica com a fixação de uma percentagem-alvo de 15 % a nível de todos os programas, bem como no programa específico horizontal «Promover a inovação e incentivar a participação das pequenas e médias empresas». Para atingir este objectivo são claramente necessárias medidas específicas aplicáveis aos diferentes programas temáticos.

No 6.º PQ, os objectivos relativos à participação das entidades jurídicas em função dos interesses da cooperação internacional têm também sido integrados nas prioridades temáticas. Além disso, existe uma acção especial destinada a promover a participação das PME. O objectivo de 15 % de participação de PME foi também integrado em todo o programa-quadro, existindo uma acção especial especificamente destinada às PME.

54. A coordenação geral é assegurada, designadamente, a nível dos directores-gerais e pelas estruturas inter-serviços específicas, por estes criadas a fim de assegurar a coordenação necessária. Exemplos disso são os grupos inter-serviços para as questões de avaliação e as questões jurídicas e contratuais e a rede de responsáveis pelas auditorias externas.

55. Foram criados «grupos de directores» para assegurar a coordenação entre programas temáticos e políticas em domínios conexos. Em Novembro de 2001, estes grupos foram também encarregados de realizar a consulta interserviços, de acordo com a decisão de habilitação da Comissão para o 5.º PQ, o que constituiu uma simplificação importante do processo decisório do 5.º PQ.

No que diz respeito à Direcção-Geral da Sociedade da Informação, a coordenação interna entre as diferentes direcções é garantida por reuniões semanais dos directores, enquanto a coordenação entre Direcções-Gerais, a nível dos programas de trabalho, com vites à apresentação de propostas e selecção de projectos, foi assegurada por uma consulta inter-serviços escrita.

56. Embora os directores-gerais e os directores assumam a responsabilidade geral, muitas destas questões são tratadas sobre-tudo a nível das unidades de administração e finanças, mais do que a nível dos directores.

A conclusão de programas anteriores foi objecto de um acompanhamento atento e regular da execução orçamental a nível dos directores.

57. A abordagem de gestão descentralizada utilizada no 5.º PQ tem, em geral, sido eficiente e eficaz, com um equilíbrio entre a adaptação de abordagens a necessidades locais e requisitos específicos. Sempre que necessário, a coordenação em todo o 5.º PQ foi assegurada por meios adequados.

No 6.º PQ será mantida esta abordagem, com uma maior coordenação das funções de apoio, mas mantendo os benefícios da gestão do programa a nível das Direcções-Gerais individuais.

60. A Comissão concorda que foi demasiado longo o período que decorreu entre a publicação dos convites à apresentação de propostas e a assinatura dos contratos, conforme observado na primeira fase do 5.º PQ em todos os diferentes programas geridos pelas diferentes Direcções-Gerais.

A Comissão tem desenvolvido esforços para reduzir o período de tempo até à assinatura dos contratos, em especial no que diz respeito à Direcção-Geral da Sociedade da Informação, o que permitiu diminuir significativamente a média deste período no programa «Sociedade da informação convivial» (ver ponto 61).

Todavia, o indicador de «período de tempo até à assinatura do contrato» deve ser contextualizado e utilizado com cuidado. A média de 263 dias de calendário tem subjacente uma variedade considerável de tipos de acções e não toma em consideração condicionantes importantes para os contratantes, bem como para a Comissão. Além disso, a comparação do desempenho da Comissão com outros programas de investigação, em termos de «período de tempo até à assinatura do contrato», pende a favor da Comissão.

61. Desde 2001 que a Comissão se tem esforçado por atenuar estas consequências, simplificando os seus próprios procedimentos internos, por exemplo descentralizando a tomada de decisão de acordo com o seu novo regulamento interno (ver ponto 66), mas também solicitando as informações necessárias numa fase precoce e recolhendo as assinaturas dos contratantes sem esperar pela conclusão dos seus procedimentos internos.

Estas medidas serão mantidas no 6.º PQ e completarão, de forma útil, as novas modalidades de entrada em vigor dos contratos estabelecidas nas regras de participação do referido programa-quadro.

62. A Comissão concorda que a fase de consulta ao comité do programa, tal conforme referido pelo Tribunal, aumenta o período de tempo até à assinatura do contrato. Todavia, conforme salienta o Tribunal, o legislador insistiu neste aspecto quando adoptou a base jurídica do 5.º PQ.

63. A Comissão concorda que os atrasos no estabelecimento da plataforma de avaliação provocaram problemas, em especial nas avaliações relacionadas com os primeiros convites à apresentação de propostas em 1999. Estes problemas foram ultrapassados nas avaliações seguintes e a Comissão considera que o serviço funcionou de forma satisfatória.

No 6.º PQ também é utilizada uma plataforma de avaliação comum.

64. A centralização das funções de apoio não implicará necessariamente um aumento da eficiência. Com a reforma da Comissão pretende-se que a responsabilidade por uma ação seja atribuída àqueles que têm efectivamente controlo sobre essa mesma ação. Tal implica uma coordenação e supervisão adequadas, que não são todavia contraditórias. Além do mais, é importante garantir a proximidade entre as funções de apoio e os serviços operacionais.

67. Os primeiros convites à apresentação de proposta só puderam ser publicados depois da adopção de todos os diplomas que constituem a sua base jurídica. Em 1999, tratava-se de uma situação especial, dado que os programas específicos só foram adoptados em Fevereiro, ou seja já durante o período de execução. Por conseguinte, os convites à apresentação de propostas foram todos publicados simultaneamente e a sequência dos procedimentos desenrolou-se obrigatoriamente nos mesmos prazos reduzidos.

Nos anos seguintes, os serviços repartiram melhor os prazos dos convites à apresentação de propostas, cientes já de que, em certos domínios, não é conclusivo publicar convites com prazos demasiado próximos.

Com base na experiência adquirida, o calendário de adopção do 6.º PQ e dos seus programas específicos foi considerado uma prioridade, tendo sido respeitado.

70. Desde 1973 que, nos lugares permanentes remunerados pelo orçamento de investigação, eram recrutados exclusivamente agentes temporários, na maioria dos casos com contratos de cinco anos renováveis ou de duração indeterminada. A duração dos seus contratos não estava, por conseguinte, ligada à duração dos programas-quadro, que ainda não existiam nessa época.

O objectivo fixado em 1996 de 40 % de funcionários devia ser atingido após uma fase de transição estimada em cerca de 10 anos. Por conseguinte, não tem nada de anormal que a taxa em 2001 seja apenas de 28 %.

Este objectivo foi aumentado para 60 % a 90 % na decisão relativa à nova política do pessoal de investigação, adoptada em 27 de Dezembro de 2001 [COM(2001) 792 final].

Desde então têm sido desenvolvidas acções decisivas para atingir este novo objectivo, nomeadamente:

- continuação e intensificação da titularização dos agentes temporários «investigação»,
- recrutamento, desde Abril de 2002, de candidatos aprovados em concursos para lugares de «investigação»,
- lançamento do primeiro concurso no domínio da investigação, destinado à contratação de pessoal com formação científica em lugares de funcionários a partir de 2004,
- fim do recrutamento de agentes temporários a partir de Novembro de 2003.

71. O mesmo pessoal gera normalmente o remanescente do programa-quadro precedente, os projectos do programa-quadro em curso e a preparação do programa-quadro seguinte. Em consequência, os dados relativos às quotas-partes respectivas têm um valor meramente estimativo.

72. A Comissão partilha das preocupações do Tribunal quanto à afectação de pessoal externo a tarefas essenciais no domínio financeiro ou informático.

É verdade que, em 2001, a taxa de lugares vagos era muito elevada. Tal deveu-se nomeadamente à indisponibilidade de candidatos aprovados. As listas de candidatos aprovados no concurso de investigação só estiveram disponíveis em meados de 2000, pelo que os efeitos se fizeram sentir progressivamente, sendo a taxa de lugares vagos em 2003 de quase 7 %.

A Comissão está actualmente a desenvolver uma política baseada nas orientações sobre mobilidade aprovadas pela Comissão em 2002. Esta incluirá uma política sobre lugares que permaneçam vagos após a publicação e sistemática verificação das listas de candidatos aprovados. As decisões sobre a (re)afectação dessas vagas serão tratadas a nível das chefias superiores. Os esforços desenvolvidos em matéria de titularização, bem como as possibilidades de recrutamento de novos funcionários para vagas de investigação, deveriam permitir uma melhoria da situação.

73. Os esforços em matéria de gestão dos recursos humanos e de gestão das vagas devem permitir uma limitação dos riscos indicados pelo Tribunal e de que a Comissão tem consciência, bem como uma redução a longo prazo da percentagem de pessoal externo. A Comissão tem por objectivo reduzir a longo prazo

a percentagem de pessoal externo, em proveito de pessoal permanente. Esta abordagem toma assim em consideração as preocupações do Tribunal quanto à afectação de pessoal externo a tarefas essenciais no domínio financeiro ou informático (ver ponto 70).

O perfil de «funcionário responsável pelo projecto» comporta uma dimensão política e horizontal crescente e uma maior responsabilização. É por essa razão que a Comissão considera mais adequado proceder à sua contratação em lugares permanentes. Em consequência preconiza-se, nomeadamente a fim de permitir a mobilidade, o recrutamento como «responsáveis de projecto» de candidatos aprovados em concursos que tenham uma formação científica (que poderão ser assistidos, se for caso disso, por peritos pontuais ao longo de toda a duração do projecto). O primeiro concurso de investigação foi publicado com este fim em vista.

Estes esforços de gestão dos recursos humanos e de gestão das vagas desenvolvidos pela Comissão deverão permitir uma limitação dos riscos indicados pelo Tribunal (ver ponto 72).

74. Os recursos das outras categorias apoiam o trabalho do pessoal afecto à gestão de propostas, contratos e projectos. A sua importância ilustra, designadamente, os esforços desenvolvidos para a coordenação e gestão do programa.

Quanto às diferenças observadas pelo Tribunal, estas poderão também dever-se a diferenças no perfil organizativo dos serviços ou nos tipos de acções indiretas de IDT geridas (ver ponto 77). Na Direcção-Geral da Investigação, por exemplo, a ênfase colocada na criação do Espaço Europeu da Investigação (EEI), na concepção e planeamento do 6.º PQ e na reorganização dos serviços, que levou à criação das unidades responsáveis pela coordenação política e pelas questões estratégicas, poderá explicar uma taxa mais baixa. Todavia, em relação a 2002, num exercício similar realizado na Direcção-Geral da Investigação, estimou-se que 56 % de todo o pessoal da Direcção-Geral participava na gestão de projectos (32 % na selecção e acompanhamento científico das acções indiretas de IDT e 24 % nas tarefas financeiras e administrativas).

76. O número de projectos geridos por um «funcionário responsável pelo projecto» é efectivamente elevado. Todavia, é necessário ter em conta o facto de o acompanhamento científico dos projectos ser frequentemente assegurado com o auxílio de peritos externos.

77. Verifica-se, com efeito, uma relação variável entre os diferentes programas e as suas despesas em pessoal. A taxa fixada para o programa «Sociedade da informação convivial» (IST) corresponde às necessidades identificadas no processo legislativo, tendo especialmente em conta a participação de um grande número de pequenas e médias empresas.

78. Os limites máximos das despesas administrativas definidos pelo legislador para a gestão dos programas-quadro de IDT foram respeitados pela Comissão.

As propostas da Comissão a nível da previsão das necessidades do programa-quadro basearam-se numa análise pormenorizada dos recursos necessários.

79. A medida alternativa apresentada pelo Tribunal quanto à proporção do orçamento utilizado na administração dos programas-quadro de IDT não é estabelecida nas bases jurídicas relevantes, nem é consistente com a estrutura orçamental.

80. Desde 2002 que a afectação de pessoal é apresentada no plano de gestão anual, de acordo com o sistema de elaboração do orçamento com base em actividades (OBA), mas 2004 será o primeiro ano em que o orçamento geral será oficialmente baseado nesse novo sistema.

81. Na opinião da Comissão, um sistema de registo das horas de trabalho teria principalmente como consequência um aumento da carga administrativa para os seus serviços. A informação fornecida por um tal sistema não é considerada suficientemente relevante para tornar a sua implementação eficaz em termos de custos.

82. A Comissão aceita que a integração de sistemas teria melhorado a eficiência do sistema de gestão do 5.º PQ e concorda que teria sido desejável um sistema informatizado de gestão central. Tendo em conta as condicionantes verificadas no início do 5.º PQ, não teria sido todavia viável iniciar imediatamente o desenvolvimento de um sistema informático único, geral e integrado.

Todavia, em comparação com o 4.º PQ, verificou-se uma maior partilha de sistemas informáticos. Desde o início do 5.º PQ que as Direcções-Gerais responsáveis pelos programas-quadro de IDT têm utilizado uma base de dados comum relativa a peritos e um sistema único para a apresentação de propostas por via electrónica (Protocol). Partilharam também o operador do serviço de avaliação (Evaluation Service Provider — ESP), que foi nomeadamente encarregue de introduzir todo o conteúdo de todas as propostas numa base de dados comum e de proceder ao seu seguimento durante as avaliações. Reconhecendo a importância da partilha de informações sobre contratos e contratantes, em 2002 foi criado um armazém de dados (data warehouse — DWH) dos contratos do 5.º PQ.

Adoptando uma abordagem evolutiva, a Comissão decidiu integrar gradualmente os seus sistemas informáticos e lançar um sistema plenamente integrado no 6.º PQ (ver ponto 86).

83. Embora a situação seja diferente consoante a Direcção-Geral, todos os serviços da Comissão já dispunham de sistemas informáticos centralizados no final do 5.º PQ. A Direcção-Geral da Sociedade da Informação e a Direcção Geral da Investigação desenvolveram ferramentas informáticas para verificação da

viabilidade jurídica e financeira de contratantes potenciais, sendo estas integradas no sistema de alerta precoce do Sincom, bem como nas suas bases de dados sobre contratos. Ambas as Direcções-Gerais integraram também os seus sistemas de contratos e pagamentos directamente no Sincom. A Direcção-Geral da Empresa utilizou também uma versão deste sistema informático para o controlo sistemático da viabilidade financeira de potenciais contratantes. A Direcção-Geral da Energia e dos Transportes aplicou os mesmos princípios no seu fluxo de trabalho, utilizando também apoio informático centralizado.

Além disso, verificou-se uma melhoria da situação, a diferentes graus, em diferentes componentes do programa-quadro, não só ao longo de todo o período de programação do 5.º PQ, mas também em comparação com o 4.º PQ (ver ponto 82). Na globalidade, a Comissão considera que o nível e a qualidade do apoio informático foram suficientes para garantir a legalidade e regularidade das operações.

84. O desempenho do apoio informático deve ser inserido no contexto da complexidade dos programas-quadro de IDT. Os atrasos na adopção do 5.º PQ e na definição das condições dos programas contribuíram para alguns dos problemas verificados (ver ponto 67).

Relativamente ao 6.º PQ e em consonância com as recomendações do Tribunal, a Comissão definiu uma estratégia de fornecimento de apoio informático centralizado para todos os aspectos dos programas-quadro de IDT (ver ponto 86). Este sistema comum do 6.º PQ, que é altamente modular e poderá ser utilizado em futuros programas-quadro com as necessárias modificações, entrou em funcionamento progressivamente durante o ano de 2003.

85. A Comissão reconheceu que, em relação ao 6.º PQ, seria necessário um nível de investimento maior e mais precoce, pelo que disponibilizou os recursos necessários para o desenvolvimento e manutenção de um sistema plenamente integrado no 6.º PQ. Um maior investimento não pode, todavia, compensar a disponibilização tardia das especificações necessárias para a construção do sistema, nem as alterações frequentes dessas especificações.

A Comissão partilha da opinião do Tribunal no que diz respeito aos potenciais ganhos de eficiência resultantes da transferência electrónica de dados e do armazenamento de dados. De facto, o novo sistema informático do 6.º PQ tem capacidade para funcionar de uma forma plenamente computorizada, desde a fase de preparação das propostas até à de encerramento dos projectos. Proporciona também meios para os participantes apresentarem as prestações dos projectos e comunicarem com a Comissão por via electrónica, bem como para arquivo electrónico.

86. Na concepção do sistema informático comum do 6.º PQ, foram tidas plenamente em consideração as recomendações do Tribunal (por exemplo, o ponto 85 sobre tratamento electrónico e transferência de dados).

Tendo em conta a complexidade da introdução de um sistema capaz de satisfazer as necessidades de um programa tão diverso como o 6.º PQ, foi decidido proceder à sua implantação de uma forma gradual. Tal foi efectuado de forma progressiva a partir de Novembro de 2002, tendo a implantação plena do sistema sido concluída em 2004. A Comissão reconhece que o grau de utilização do sistema informático comum no primeiro ano do período de programação do 6.º PQ foi diferente consoante as Direcções-Gerais.

A Comissão concorda com o Tribunal que um tal sistema informático comum exige a criação de uma função de apoio centralizada (ver ponto 123). Com esse fim em vista, está a ser criada uma unidade separada na Direcção-Geral da Investigação encarregue do apoio a todos os serviços da Comissão que gerem os programas-quadro de IDT. A fim de garantir que continuem a ser tidas em consideração as necessidades de todos os serviços da Comissão, o Serviço de Gestão de Tecnologias da Informação (IT Management Office) estará directamente dependente de um Conselho de Gestão de Tecnologias da Informação (IT Management Board), com membros a nível de director provenientes de todas as Direcções-Gerais. Cabe agora a cada Direcção-Geral definir e programar a sua migração para o sistema informático comum do 6.º PQ.

87. O princípio organizacional da reforma da Comissão é garantir que a responsabilidade por uma ação seja assumida por aqueles que têm efectivamente controlo sobre a mesma, o que implica uma descentralização e responsabilização. A necessidade de uma coordenação adequada é uma consequência lógica de qualquer descentralização, não constituindo todavia uma contradição. A Comissão tem consciência dos desafios, pelo que está a desenvolver grandes esforços para os enfrentar de forma adequada.

A implantação dos instrumentos de gestão comuns do 6.º PQ ilustra ainda a preocupação da Comissão em assegurar uma coordenação reforçada entre os seus serviços, na sequência da descentralização decorrente da reforma.

88. A Comissão concorda que os programas-quadro de IDT devem ser executados de acordo com um conjunto comum de princípios e procedimentos. Todavia, em consonância com a orientação básica da reforma administrativa da Comissão, cada Direcção-Geral e programa deverá continuar a ser responsável pela respectiva concepção pormenorizada e pela execução do controlo interno.

O «Manual de avaliação» tem sido adoptado pela Comissão a fim de tornar o processo mais transparente e harmonizado, desde a fase de verificação de pré-propostas até à fase de preparação e finalização dos contratos. Com base neste manual, foram elaborados para os programas específicos documentos mais pormenorizados relevantes para a preparação e finalização dos contratos, com vista à sua utilização tanto pela Comissão como pelos contratantes (ver ponto 89).

89. Em aplicação da norma de controlo interno n.º 15 sobre «Documentação de procedimentos», foram desenvolvidos esforços significativos a partir de 2001 para corrigir as deficiências detectadas. A descrição do sistema elaborada pelo Tribunal no âmbito desta auditoria constituiu um contributo importante para este trabalho.

Serão envidados maiores esforços para garantir que os procedimentos da Comissão sejam suficientemente normalizados no âmbito do programa-quadro, bem como adequadamente documentados em cada Direcção-Geral e programa.

A fim de permitir uma normalização da forma e conteúdo dos manuais operacionais, conforme recomendado pelo Tribunal, a Comissão estudará, no âmbito do grupo inter-serviços existente criado na sequência do relatório anual de actividades (RAA) de 2001, as possibilidades de identificação de melhores práticas nos manuais operacionais existentes, em especial para o 6.º PQ, com vista a sua adaptação em conformidade.

90 e 91. Na sequência da auditoria do sistema de gestão do 5.º PQ pelo Tribunal de Contas, tanto na perspectiva do 6.º PQ como no âmbito da reforma financeira em curso, a Comissão já melhorou vários aspectos dos seus mecanismos de controlo interno.

Em Janeiro de 2003 foi adoptado um plano de acção comum às Direcções-Gerais (ver ponto 35).

92. Cada Direcção-Geral tem ao seu dispor um número importante de manuais e listas de verificação para servirem de apoio aos procedimentos operacionais e financeiros.

- O resultado da negociação está sujeito a uma autorização, por vezes implícita, dado ser necessário o acordo dos diferentes serviços científicos e financeiros em cada Direcção-Geral para a elaboração da decisão da Comissão relativa a cada acção indirecta de IDT. No período de programação do 5.º PQ, verificaram-se progressos no que diz respeito à documentação formal desta fase de controlo.
- Relativamente à adequação do sistema de contabilidade de um contratante, as auditorias financeiras no local são a única forma de verificar a adequação da escolha do beneficiário quanto ao sistema de reembolso dos custos.

Neste contexto, a Comissão forneceu orientações específicas para ajudar os participantes na preparação das propostas e durante as negociações. A sua utilização consistente foi verificada no âmbito da verificação jurídica e financeira de cada programa. Este controlo não ficará limitado a um programa específico, sendo alargado através da implantação de um sistema informático comum para o 6.º PQ (ver ponto 86).

A verificação preliminar da viabilidade jurídica e financeira é um procedimento normalizado que garante um processo decisório claro e coerente quanto à viabilidade financeira dos contratantes potenciais. Em resultado deste procedimento, foram propostas várias medidas de protecção, como garantias financeiras, recusa de coordenação e apresentações adicionais de planos empresariais para PME. Este procedimento de controlo foi facilitado por uma função de apoio partilhada no que diz respeito à viabilidade financeira, tendo sido baseado num manual do utilizador.

93. A Comissão tem como objectivo efectuar os seus procedimentos de alteração de contratos, tão atempadamente quanto possível, tendo em conta os recursos limitados ao seu dispor. Estas alterações devem ser baseadas em pedidos bem fundamentados pelos coordenadores da acção indirecta de IDT, incluindo acordos escritos assinados por todos os contratantes envolvidos.

A Comissão reconhece terem-se verificado algumas dificuldades na gestão das alterações aos contratos. Entre as acções tomadas para corrigir esta situação contam-se o desenvolvimento de novas orientações e o melhoramento das ferramentas informáticas de apoio (ver ponto 86).

94. A Comissão recorre a peritos externos para a assistir na avaliação de projectos em curso. Considera-se que o recurso generalizado a peritos externos para o acompanhamento dos projectos é uma experiência positiva. Quando considerado necessário nesse acompanhamento, os contratos são adaptados através de aditamentos.

O mecanismo de financiamento do 6.º PQ garantirá uma melhor sincronização entre a aprovação científica e os pagamentos. A Comissão considerará também a possibilidade de alargamento da política de revisões periódicas das acções indirectas de IDT a todos os programas (ver ponto 3). Essas avaliações de acções em curso, efectuadas anualmente, serão obrigatórias para projectos integrados e redes de excelência. Relativamente a outros projectos, espera-se que se verifique um maior recurso a peritos externos para a execução dessas revisões.

95. A Comissão criou procedimentos destinados a garantir que a verificação das prestações financeiras e o processamento dos pagamentos baseados em custos declarados sejam sujeitos a controlos relevantes. O acompanhamento da plausibilidade das taxas de custos apresentadas é uma prática diária comum na verificação dos mapas de custos. Esta prática foi intensificada com a utilização mais frequente de listas de verificação.

No caso referido pelo Tribunal, a Comissão procedeu aos ajustamentos necessários.

O plano de acção adoptado pela Comissão em Janeiro 2003, na sequência da acção 1 da síntese dos relatórios anuais de actividades de 2001, propõe designadamente a criação de um grupo inter-serviços permanente que assegure uma melhor coordenação e coerência entre os serviços da Comissão (ver ponto 35).

96. A Comissão participou, na qualidade de observador, numa série de auditorias efectuadas pelo Tribunal, o que permitiu um troca frutuosa de experiências e métodos de trabalhos entre as duas instituições.

97. A Comissão reconhece o problema, que se deve ao facto de o pagamento da contribuição financeira da Comunidade se processar com base nos custos elegíveis incorridos, conforme declarados pelos beneficiários finais. A exactidão desses custos e a sua conformidade com as disposições contratuais não podem ser verificadas, de forma completa e exaustiva, pela Comissão antes da autorização dos pagamentos. Apenas uma auditoria financeira junto do beneficiário poderá determinar, com toda a certeza e exactidão, a correcção dos custos declarados e a sua conformidade com as disposições contratuais.

A Comissão estabeleceu uma série de medidas para reduzir os riscos associados, incluindo sensibilização dos beneficiários e aumento significativo das auditorias financeiras durante o 5.º PQ (ver ponto 98).

98. As cinco Direcções-Gerais estabeleceram procedimentos destinados a garantir que a verificação das prestações financeiras dos projectos e o processamento dos pagamentos baseados em custos declarados sejam sujeitos a controlos relevantes.

Na verificação da conformidade dos mapas de custos com as disposições contratuais, a obrigação de justificação dos custos de pessoal é avaliada não só com base nos registos de tempo de trabalho, como também em função de comprovações alternativas apresentadas pelos beneficiários finais. Outros erros referidos pelo Tribunal são de carácter formal, como a declaração de custos fora do período de elegibilidade relativamente a um determinado mapa de custos.

No entanto, a Comissão concorda que a frequência dos erros continua a ser uma questão importante. A fim de reduzir o risco de erros decorrente da complexidade das regras contratuais do 5.º PQ, a Comissão desenvolveu acções de formação e sensibilização dos beneficiários. Na alteração e simplificação substancial das regras do 6.º PQ, a Comissão teve também em conta a experiência adquirida durante a execução 5.º PQ, inspirando-se nas propostas do Tribunal (ver pontos 36 a 45).

Além disso, ao longo do período de programação do 5.º PQ, a Comissão intensificou significativamente as suas actividades de auditoria *ex post*, tendo definido um objectivo global de auditoria de 10 % dos contratantes durante um programa-quadro de IDT (ver resposta ao questionário do Comité de Controlo Orçamental do Parlamento Europeu, ponto 4.3, de 21 de Dezembro de 2001).

Estas auditorias financeiras *ex post* têm como resultado uma menor frequência de erros e menores taxas de sobredeclaração do que as decorrentes da amostragem efectuada pelo Tribunal [ver, em especial, Tribunal de Contas — Relatório anual relativo ao exercício de 2002 (JO C 286 de 28.11.2003), pontos 6.44 a 6.46 e Tribunal de Contas — Relatório anual relativo ao exercício de 2001 (JO C 295 de 28.11.2001), pontos 4.57 a 4.61]. Por exemplo, no que diz respeito à Direcção-Geral da Investigação, a sobredeclaração média nas acções indirectas de IDT dos 4.º PQ e 5.º PQ foi de 4,9 % relativamente a auditorias efectuadas em 2002. Tendo em conta o número significativamente superior de auditó-

rias realizado sob a responsabilidade da Comissão, as conclusões gerais devem basear-se nos resultados dessas auditorias efectuadas pela Comissão (ou em seu nome).

As constatações das auditorias *ex post* da Comissão são também incluídas nos relatórios anuais de actividades das Direcções-Gerais.

99. A Comissão dá grande atenção ao respeito das regras e prazos para a execução dos pagamentos. Numa série de casos, os atrasos na execução dos pagamentos deveram-se a verificações adicionais e a pedidos de documentos comprovativos, embora estas ocorrências nem sempre tenham sido registadas de forma adequada como interrupções ao período relevante para a execução do pagamento em questão.

Nos casos em que o coordenador incorreu em atrasos excessivos, tal está, por definição, fora do controlo da Comissão. Todavia, foram tomadas medidas correctivas e foi chamada a atenção dos contratantes em causa para a necessidade do cumprimento das suas obrigações contratuais.

100. A Comissão está empenhada em responder às constatações da auditoria do Tribunal o mais rapidamente possível. A Comissão salienta os numerosos passos necessários para a preparação do acompanhamento, incluindo a análise exaustiva das constatações da auditoria, a execução do processo contraditório com o beneficiário final e a coordenação adequada entre os diferentes serviços em causa da Comissão.

Com base nas constatações aceites, são aplicados ajustamentos financeiros aos contratos específicos de acções indirectas de IDT sujeitos a auditoria. A Comissão salienta que foram implementadas várias medidas para melhorar e acelerar estes procedimentos.

101. Quanto aos seus relatórios internos, a Comissão introduziu, através da sua reforma administrativa, um sistema de normas de controlo interno que estabelece uma série de requisitos pormenorizados para a concepção dos regimes de apresentação de relatórios de gestão. Em consequência, as práticas de apresentação de relatórios têm sido significativamente melhoradas e harmonizadas em todos os serviços da Comissão.

Para além da apresentação de relatórios internos à direcção, a Comissão fornece, conforme exigido pela base jurídica (ver, por exemplo, os artigos 23.º e 24.º da Decisão 1999/65/CE do Conselho, de 22 de Dezembro de 1998), relatórios pormenorizados a utilizadores externos, como comités de programas, grupos consultivos externos e painéis de acompanhamento. Exemplos disso são os relatórios anuais sobre actividades de IDT da União Europeia (relatório do artigo 173.º).

102. O sistema de apresentação de relatórios deve responder a necessidades em evolução permanente. Este facto reflecte-se numa melhoria constante da função de apresentação de relatórios.

Além disso, a criação e a manutenção independentes de ferramentas e procedimentos locais para a apresentação de relatórios servem um objectivo legítimo, visto que seria difícil criar uma solução normalizada que satisfaça todas as expectativas.

No 6.º PQ estão previstos maiores meios para melhores sistemas de informação da gestão (ver também ponto 110).

103. Relatórios sobre os principais processos de gestão, como a avaliação das propostas de projectos, a execução das negociações de contratos, o estabelecimento de compromissos orçamentais e jurídicos e a execução de pagamentos, são apresentados aos níveis de gestão relevantes e acompanhados em reuniões de gestão semanais regulares.

A implantação de um sistema informático comum para o 6.º PQ contribuirá para a preparação de relatórios mais normalizados (ver ponto 86).

104. O sistema de apresentação de relatórios da Comissão reflecte a diversidade dos papéis e responsabilidades das funções de gestão descentralizadas e centralizadas no âmbito das Direcções-Gerais e dos programas do 5.º PQ. Devido à descentralização e a uma maior responsabilidade de gestão dos directores de programas operacionais, a reforma da Comissão implicou também uma maior necessidade de apresentação de relatórios a nível de cada direcção. Além disso, os relatórios formais são apenas uma das várias ferramentas de comunicação utilizadas na gestão do programa-quadro.

Quanto aos relatórios formais, os principais requisitos estão definidos na base jurídica e no Regulamento Financeiro no que diz respeito aos aspectos orçamentais. Estes requisitos foram completados pelos definidos nas normas de controlo interno. Além disso, os gestores responsáveis podem identificar a necessidade de relatórios adicionais para o seu domínio de responsabilidade.

O futuro desenvolvimento e intensificação dos procedimentos de apresentação de relatórios, na sequência da reforma administrativa da Comissão, permitirão tratar as questões indicadas pelo Tribunal.

105. A importância e grande qualidade dos relatórios financeiros são um resultado da elevada prioridade atribuída às questões de gestão financeira no contexto da reforma da Comissão.

Foi introduzida, em todas as cinco Direcções-Gerais, a prática de elaboração de relatórios de «painéis de avaliação» consentâneos com os requisitos definidos na norma de controlo interno n.º 12 sobre «Informação de gestão adequada». Estes relatórios incluem aspectos como a execução orçamental, atrasos nos pagamentos e estatísticas relativas aos contratos.

106. Existem sistemas de revisão e acompanhamento dos projectos para a maior parte dos programas do 5.º PQ que podem fornecer informações pormenorizadas sobre acções indirectas de IDT específicas. Além do mais, as avaliações do impacto dos projectos são publicadas no sítio internet CORDIS.

Em geral, esta informação é utilizada internamente caso a caso, mais do que sob a forma de relatório consolidado e normalizado. Além disso, esta informação é disponibilizada para a avaliação global do programa. Foram desenvolvidos trabalhos consideráveis em 2003 no sentido de desenvolver indicadores que sejam «orientados para os resultados» e que, em última análise, possam ser ligados ao sistema de avaliação do 6.º PQ, que se encontra ainda em fase de concepção.

107 e 108. No que diz respeito ao acompanhamento global da execução do programa, a Comissão cumpre os requisitos jurídicos definidos na Decisão n.º 182/1999/CE e nas decisões que adoptam os programas específicos.

Estas questões estão sujeitas à avaliação do impacto e à avaliação relativa ao nível global do programa. Estão a efectuar-se cada vez mais estudos de impacto entre programas. Relativamente a determinados programas específicos do 4.º PQ, esses estudos foram efectuados e tidos em conta na última avaliação quinquenal publicada em 1999. A próxima avaliação quinquenal terá lugar em 2004, pelo que estão actualmente em curso várias avaliações do impacto.

Na Direcção-Geral da Sociedade da Informação, o objectivo de gestão referente ao encurtamento do período de tempo até à assinatura do contrato foi pela primeira objecto de comunicação no âmbito de uma fase-piloto. Na sequência do sucesso dessa fase-piloto, este indicador de desempenho foi então adoptado para todos os convites à apresentação de propostas subsequentes do programa IST até ao termo do período de programação do 5.º PQ.

109. No 6.º PQ, o sistema informático e a base de dados comuns do programa-quadro de IDT geridos conjuntamente por todas as Direcções-Gerais permitirão eliminar as deficiências referidas pelo Tribunal, relativamente às quais já foram iniciadas acções correctivas quando necessário (ver ponto 86).

110. As normas de controlo interno da Comissão estiveram em vigor apenas durante uma parte do período abrangido pela auditoria do Tribunal. Este facto deve ser tido em conta na avaliação das constatações apresentadas pelo Tribunal (ver pontos 110 e 111).

— os objectivos gerais dos programas-quadro de IDT, bem como de outros programas comunitários, estão definidos nas decisões dos programas relevantes, conforme adoptadas pela autoridade legislativa, ou seja, o Parlamento Europeu e o Conselho. Estes objectivos são traduzidos no plano de gestão anual, implementado no contexto da gestão baseada em actividades (GBA) e do ciclo de planificação e de programa-

ção estratégica (PPE). Este sistema permitirá avaliar, ao longo do ano e nomeadamente quando da elaboração do relatório anual de actividades, a execução das acções previstas e, por conseguinte, a realização dos objectivos para os quais estas acções contribuem. A Comissão coloca a tónica na necessidade de uma gestão mais eficiente que fixe prioridades e objectivos claros, apoiada por uma gestão eficaz dos seus recursos humanos e financeiros,

- de acordo com a norma n.º 10, a definição de indicadores não era exigida para o ano de 2002. Foram todavia utilizados alguns indicadores, que não foram necessariamente incluídos nos relatórios apresentados às chefias superiores,
- a Comissão aceita que se verificaram ligeiros atrasos na elaboração dos relatórios pormenorizados dos «painéis de avaliação» exigidos pela norma n.º 12. Todavia, os diferentes sub-relatórios que compunham esses relatórios dos «painéis de avaliação» foram elaborados e apresentados atempadamente às chefias superiores,
- os casos em que os controlos foram ultrapassados ou em que se verificaram desvios em relação às políticas e procedimentos estabelecidos estão documentados e justificados nos relatórios anuais de actividades de cada Direcção-Geral.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

111. Os serviços da Comissão têm a obrigação de executar as acções indirectas do 5.º PQ por meio de procedimentos que respeitem integralmente a regulamentação definida.

A crítica do Tribunal no que diz respeito ao grande número de contratos-modelo foi tida em consideração no 6.º PQ, em que há apenas um contrato-modelo para todas as acções indirectas de IDT (com excepção das acções Marie Curie). São fornecidos anexos específicos para os principais instrumentos em que são necessários desvios ou aditamentos ao modelo normalizado.

Os atrasos na adopção citados pelo Tribunal referem-se unicamente ao aspecto legislativo. Todavia, no 6.º PQ o calendário foi cumprido.

No que diz respeito às medidas de acompanhamento, a distinção, no âmbito das acções indirectas de IDT, entre subvenções e concursos públicos foi estabelecida de forma mais clara no 6.º PQ, tanto em termos de procedimento como de direitos de propriedade dos resultados.

112. Os sistemas de reembolso de custos do 5.º PQ baseiam-se nas disposições estabelecidas na base jurídica. No entanto, a Comissão reconhece a existência de determinadas dificuldades no regime contratual e financeiro do 5.º PQ.

Na elaboração do 6.º PQ, a Comissão tomou a iniciativa de proceder a uma reforma profunda deste sistema, com vista a uma simplificação real em benefício dos participantes nos programas-quadro. A utilização de uma taxa fixa para o reembolso dos custos indirectos corresponde a uma abordagem recomendada pelo Tribunal, ultimamente no contexto da preparação do 6.º PQ.

A Comissão tem desenvolvido esforços concertados para garantir a consistência e uniformidade da aplicação e interpretação jurídica por meio do plano de acção estabelecido na sequência da síntese da Comissão dos relatórios anuais de actividades de 2001. Foi criado um grupo interserviços a fim de reforçar a coordenação da Comissão em matéria de questões jurídicas e contratuais e de garantir a consistência da interpretação e aplicação nas diferentes Direcções-Gerais.

113. A nova abordagem adoptada para os sistemas de reembolso de custos no 6.º PQ permite uma maior coerência e clareza, protegendo simultaneamente os interesses financeiros da Comunidade.

Estas novas disposições, em ligação com o recurso generalizado a certificados de auditoria, deveriam permitir uma protecção efectiva dos interesses financeiros da Comunidade, assegurando ao mesmo tempo o carácter inovador e dinâmico das acções de investigação.

114. As possibilidades de sanções previstas no contrato-modelo do 6.º PQ juntam-se as definidas nas regras de participação, bem como as sanções previstas no artigo 114.º do novo Regulamento Financeiro da Comunidade.

O auditor externo deverá certificar a elegibilidade e veracidade das despesas e os serviços da Comissão deverão certificar a sua necessidade.

A Comissão tomará as medidas necessárias para garantir a qualidade e consistência global na utilização dos certificados de auditoria.

115. Na elaboração do 6.º PQ, a Comissão desenvolveu grandes esforços de simplificação. A Comissão vai continuar a desenvolver o modelo de gestão dos programas-quadro, incluindo quando da elaboração da proposta de um futuro 7.º PQ, dando especial atenção à simplificação dos procedimentos.

116. O principal objectivo geral da organização pela Comissão da gestão dos programas europeus de investigação é a optimização do apoio a objectivos políticos de elevada prioridade e das sinergias com os mesmos. Por conseguinte, o contexto organizacional evolui necessariamente com as mudanças nas prioridades políticas. A dimensão e diversidade científica própria do programa-quadro e a necessidade de órgãos geríveis implicam uma estrutura organizacional com entidades especializadas. Tal implica simultaneamente a disponibilização de funções de apoio adequadas e uma coordenação apropriada.

A organização no interior das Direcções-Gerais é decidida em função da natureza das operações a empreender, em especial das operações financeiras. As acções-chave revelaram-se um meio muito eficaz de estruturação dos programas específicos. O facto de as actividades do 5.º PQ estarem distribuídas por várias Direcções-Gerais não implica necessariamente que as responsabilidades não estejam claramente atribuídas ou que não exista uma coordenação eficiente.

A fim de reforçar a coordenação do programa-quadro, a Comissão criou, no âmbito da acção 1 do plano de acção relativo ao acompanhamento dos relatórios anuais de actividades de 2001, um grupo inter-serviços cujo objectivo é melhorar a coordenação e a coerência na interpretação dos contratos, bem como a aplicação e o intercâmbio de boas práticas.

117. O período que precede a assinatura dos contratos abrange as fases essenciais de selecção e de negociação. A Comissão desenvolveu esforços significativos para encurtar e simplificar os seus procedimentos internos durante o 5.º PQ. O período de tempo até à assinatura do contrato nos programas-quadro de IDT europeus é inferior ao de programas de investigação similares não europeus.

A possibilidade oferecida a partir de 2002 de recrutamento de funcionários para os lugares de investigação deverá permitir dar uma melhor resposta ao problema referido pelo Tribunal.

O número de projectos geridos por um funcionário responsável por projectos é efectivamente elevado. Todavia, os agentes podem ser assistidos por peritos externos.

Procedimentos simplificados e uma melhor planificação deverão permitir um equilíbrio da carga de trabalho no 6.º PQ, melhorando o controlo interno e acelerando os processos. No entanto, os progressos dependerão também de ser colocado ao dispor da Comissão um nível mais adequado de recursos humanos.

118. A Comissão executou o programa-quadro respeitando o orçamento adoptado pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho. A medida alternativa proposta pelo Tribunal não é exigida pela regulamentação.

Desde 2002 que a afectação de pessoal é apresentada no plano de gestão anual da Comissão, de acordo com a metodologia de elaboração do orçamento com base em actividades (OBA). Todavia, o ano de 2004 será o primeiro em que o orçamento é apresentado de acordo com a metodologia de orçamento baseado em actividades. Esta nova metodologia permitirá uma maior transparência da gestão orçamental da Comissão.

119. A Comissão atribui uma grande importância à execução das actividades do programa-quadro, bem como aos aspectos da política de investigação.

A organização criada para o 6.º PQ assegura uma grande proximidade em relação aos intervenientes na investigação. As recomendações do Tribunal referentes aos aspectos horizontais são seguidas em grande parte.

Em componentes significativas dos programas específicos, verifica-se uma forte continuidade de um programa-quadro para outro, tanto em termos de domínios científicos como de comunidades de investigação. A gestão pela Comissão no âmbito das mesmas entidades permite assegurar a continuidade das operações e a utilização mais eficaz dos recursos.

120. Com base na sólida experiência adquirida no 5.º PQ, a Comissão continuará a simplificar os seus procedimentos administrativos em conformidade com as novas disposições estabelecidas nas regras de participação do 6.º PQ. O calendário de adopção do 6.º PQ e dos seus programas específicos foi considerado uma prioridade, tendo sido respeitado.

A repartição dos convites à apresentação de propostas resulta, em primeiro lugar, dos calendários estabelecidos para a realização das actividades de investigação, pelo que estes são necessariamente o resultado de um compromisso entre diferentes condicionantes.

Os poderes e a responsabilidade dos coordenadores de projectos foram igualmente reforçados.

A Comissão estudará a possibilidade de alargar a política de avaliação periódica dos projectos em curso a todos os programas, quando adequado. O recurso a peritos independentes é utilizado para questões de carácter mais científico e técnico.

A Comissão tem em conta os resultados do acompanhamento e da avaliação dos projectos e programas com vista a uma reorientação dos respectivos objectivos. No entanto, uma política de abandono sistemático das acções indiretas de IDT seria contrária ao espírito dos programas-quadro de IDT europeus.

121. Na década de 70, e a fim de satisfazer necessidades científicas muito vastas e em mudança, a Comissão decidiu adoptar uma política de pessoal de investigação baseada no recrutamento de pessoal temporário. Todavia, a política de investigação da Comunidade tem, desde então, sido consideravelmente reforçada, em especial em resultado de programas-quadro sucessivos.

De acordo com as recomendações do Tribunal, a Comissão adoptou um pacote de medidas destinado a integrar o seu pessoal de investigação na política geral de pessoal da Comissão e a reduzir a taxa de lugares vagos.

O perfil do «funcionário responsável pelo projecto» comporta uma dimensão política e horizontal crescente e uma maior responsabilização. É por essa razão que a Comissão considera mais adequado proceder à sua contratação como pessoal permanente.

A partir de 2002, a Comissão aplicou em todos os serviços o seu sistema de elaboração do orçamento com base em actividades. Este sistema será aplicável ao orçamento geral a partir de 2004. A aplicação da nomenclatura de actividades (OBA) permitirá o acompanhamento sistemático das afectações de recursos, em substituição das ferramentas específicas utilizadas anteriormente.

Quanto à recomendação de criação de um sistema de registo do tempo de trabalho para estes programas e tendo em conta o peso administrativo da sua implantação e manutenção em comparação com os benefícios previstos, a Comissão não considera que tal seja útil na presente fase.

122. No 6.º PQ, foram intensificados os esforços para aumentar a coordenação em todos os programas específicos, havendo princípios comuns que são aplicados a todo o 6.º PQ.

A criação das ferramentas centralizadas necessárias é um elemento-chave de qualquer organização. Contrariamente ao que acontecia no 5.º PQ, um «Comité de gestão do programa» supervisiona todas as prioridades temáticas em cada programa específico do 6.º PQ. A coordenação no 6.º PQ é assegurada por uma fórmula adequada, de acordo com as operações a realizar.

- No que diz respeito à interpretação dos termos jurídicos, bem como à informação dos intervenientes na investigação, para além da disponibilização do sítio internet CORDIS, a Comissão intensificou os seus esforços de cooperação e coerência no seu plano de acção elaborado na sequência do relatório de síntese dos relatórios anuais de actividades de 2001.
- No que diz respeito ao apoio informático, no início de 2001 foi decidido utilizar no 6.º PQ um sistema único que abrangesse o conjunto das fases dos projectos. Altamente modular, este sistema poderia também ser utilizado nos próximos programas-quadro, mediante as adaptações necessárias. O sistema entrará progressivamente em funcionamento em 2004.

Para esse efeito está a ser criada uma entidade comum — o Serviço de Gestão de Tecnologias da Informação (IT Management Office). Este serviço será supervisionado pelo grupo director presidido pelo director-geral da Direcção-Geral da Investigação,

- No que diz respeito à recomendação de uma função de registo e de verificação comum, a diversidade das entidades que propõem acções indirectas de IDT nos vários programas e a taxa relativamente elevada de recusa de propostas não são de molde a levar a Comissão a escolher essa opção,
- No que diz respeito aos « controlos e relatórios », a regulamentação prevê uma série de relatórios normalizados. No âmbito da reforma, foram também definidos novos relatórios. Ficou assim completada a grande diversidade de relatórios nos serviços, necessária para a tomada em consideração dos seus objectivos específicos, das circunstâncias e de acontecimentos mais pontuais.

O desenvolvimento e implantação de um sistema informático integrado, utilizado conjuntamente por todas as Direcções-Gerais

que gerem o 6.º PQ, e o arquivo da informação num armazém comum de dados permitirão melhorias significativas nos relatórios, no âmbito de cada Direcção-Geral e de cada programa.

123. A Comissão segue os princípios de eficácia e eficiência com vista à realização da sua missão global e dos seus objectivos políticos. A sinergia entre as actividades de investigação e os objectivos das políticas sectoriais é o princípio subjacente à estrutura organizativa da Comissão para os programas-quadro de IDT.

A Comissão partilha da opinião do Tribunal de que, para uma gestão eficaz, é indispensável uma boa coordenação entre os diferentes intervenientes num programa-quadro no interior da Comissão (quer entre entidades que pertencem a uma só Direcção-Geral quer entre entidades que pertencem a várias Direcções-Gerais). É de sublinhar que as diferentes Direcções-Gerais não trabalham de forma independente: estas colaboram na realização dos objectivos fixados pela Comissão, que funciona segundo um sistema colegial, e desenvolveram instrumentos que permitem assegurar uma coordenação dos trabalhos, de modo a que os riscos evocados pelo Tribunal não se concretizem.

Em consequência, a Comissão considera que não é adequado um modelo de gestão centralizada. Na sua organização interna, a Comissão tem como objectivo a atribuição de responsabilidades ao nível adequado e a delegação de poderes e deveres, acompanhada de mecanismos de coordenação adequados.

O plano de acção adoptado em Janeiro 2003 pela Comissão na sequência da acção 1 da síntese dos relatórios anuais de actividades de 2001 propõe, designadamente, a criação de um grupo inter-serviços permanente que assegure uma melhor coordenação e coerência entre os serviços da Comissão.

Todavia, a Comissão continuará a avaliar todos os modelos possíveis de organização dos programas-quadro e de investigação, a fim de assegurar a realização dos objectivos da Comunidade, bem como uma gestão eficaz e coordenada.

124. Verificaram-se dificuldades, identificadas nos relatórios anuais de actividades, na qualidade dos sistemas informáticos. Todavia, na globalidade, a Comissão considera que o nível e a qualidade do apoio informático foram suficientes para garantir a legalidade e regularidade das operações. A Comissão considera, em especial, que se conseguiu uma melhoria significativa na prestação do apoio informático em muitos domínios, não só ao longo do 5.º PQ, mas também em comparação com o 4.º PQ.

No entanto, a Comissão aceita que uma maior integração dos seus sistemas informáticos teria permitido uma maior eficiência na gestão das acções indirectas de IDT do 5.º PQ. A Comissão reconheceu que, para o 6.º PQ, seria necessário um nível de investimento maior e mais precoce, pelo que disponibilizou os recursos necessários para o desenvolvimento e manutenção de um sistema plenamente integrado no 6.º PQ.

125. Este sistema informático comum é um sistema altamente modular que pode ser utilizado em futuros programas-quadro, com as necessárias alterações. O sistema entrou em funcionamento progressivamente durante o ano de 2003 e estará plenamente operacional em 2004. Cabe agora a cada Direcção-Geral definir e programar a sua migração para o sistema informático comum do 6.º PQ.

126. A Comissão começou a aplicar a recomendação do Tribunal. Com efeito, o novo sistema informático criado para o 6.º PQ permite comunicações electrónicas entre os diferentes parceiros (participantes externos ou serviços da Comissão). O desaparecimento completo de documentos em papel é actualmente possível de um ponto de vista técnico, mas é ainda necessário definir um quadro jurídico adaptado.

127. A Comissão concorda que os programas-quadro de IDT devem ser executados de acordo com um conjunto comum de princípios e procedimentos. Contudo, em consonância com a orientação básica da reforma administrativa da Comissão, cada Direcção-Geral e programa deverá continuar a ser responsável pela sua concepção pormenorizada e pela implementação do controlo interno.

Em aplicação da norma de controlo interno n.º 15 sobre «Documentação de procedimentos», foram desenvolvidos esforços significativos desde 2001 para corrigir as deficiências detectadas. Os atrasos verificados na finalização de determinados manuais de procedimentos estão actualmente resolvidos.

128. A Comissão salienta que as deficiências nos controlos internos referidas pelo Tribunal não tiveram implicações materiais na legalidade e regularidade da execução do programa-quadro. No entanto, o trabalho de auditoria realizado pelo Tribunal é válido, visto apontar problemas específicos que a Comissão já resolveu ou irá resolver no futuro.

129. A Comissão concorda que a frequência dos erros continua a ser uma questão importante. A fim de reduzir a frequência de erros, foi elaborado um plano de acção na sequência do relatório de síntese dos relatórios anuais de actividades de 2001, que é objecto de um acompanhamento regular.

Todavia, as auditorias *ex post* efectuadas pela Comissão (ou em seu nome) resultam numa menor frequência de erros e determinam menores taxas de sobredeclaração por parte dos beneficiários finais. Tendo em conta o número significativamente maior de auditorias realizadas sob a responsabilidade da Comissão, as conclusões gerais devem basear-se nos resultados das auditorias efectuadas pela Comissão, conforme documentadas nos relatórios anuais de actividades.

130. Serão envidados maiores esforços para garantir que os procedimentos da Comissão sejam suficientemente normalizados no âmbito dos programas-quadro de IDT e adequadamente documentados em cada Direcção-Geral e programa.

131. A Comissão continuará a envidar esforços nos domínios indicados pelo Tribunal.

132. A Comissão prosseguirá as suas acções de auditoria *ex post*, adaptando a sua metodologia aos requisitos do 6.º PQ.

Durante o período de programação do 5.º PQ, a Comissão intensificou significativamente as suas actividades de auditoria, tendo definido um objectivo geral de auditoria de 10 % dos contratantes ao longo de um programa-quadro de IDT.

133. A Comissão toma nota da recomendação do Tribunal referente ao acompanhamento dos sistemas de controlo interno.

134. Para além dos relatórios internos formais apresentados às chefias superiores, a Comissão disponibiliza, conforme exigido na sua base jurídica, relatórios pormenorizados a utilizadores externos, como os comités de programa, grupos consultivos externos e painéis de acompanhamento.

Os relatórios internos da Comissão aos directores e directores-gerais (adjuntos) reflectem a diversidade dos papéis e responsabilidades das funções de gestão descentralizadas e centralizadas no âmbito das Direcções-Gerais e dos programas do 5.º PQ. Devido à descentralização e a uma maior responsabilidade de gestão dos directores de programas operacionais, a reforma da Comissão implicou também uma maior necessidade de apresentação de relatórios a nível de cada direcção. Todavia, os relatórios formais são apenas uma das várias ferramentas de comunicação utilizadas na gestão do programa-quadro.

As normas de controlo interno da Comissão estiveram em vigor apenas durante uma parte do período abrangido pela auditoria do Tribunal. Este facto foi tido em consideração na avaliação das constatações apresentadas pelo Tribunal. A implementação do sistema informático comum no 6.º PQ contribuirá para corrigir as deficiências de normalização identificadas pelo Tribunal.

135. No que diz respeito ao acompanhamento global da execução do programa, a Comissão cumpre os requisitos jurídicos definidos na Decisão n.º 182/1999/CE e nas decisões que adop tam os programas específicos.

A criação de normas de controlo interno harmonizadas contribuiu para a elaboração regular de relatórios de gestão, em complemento dos exigidos pela regulamentação.

136. A Comissão continuará a colocar a tónica na necessidade de melhoria contínua da sua gestão, fixando prioridades e objectivos claros, apoiados por uma gestão eficaz dos seus recursos humanos e financeiros. Em especial, o plano de gestão anual (PGA) é um instrumento de gestão que a Comissão criou no contexto da gestão baseada em actividades (GBA) e do ciclo de planificação e programação estratégica (PPE).

Este sistema permitirá avaliar, ao longo do ano e nomeadamente quando da elaboração do relatório anual de actividades, a execução das acções previstas e, por conseguinte, a realização dos objectivos para os quais estas acções contribuem.

137-138. A organização dos serviços responsáveis pela investigação inscreve-se plenamente nos princípios da reforma administrativa da Comissão. Deste modo, o envolvimento directo de diferentes Direcções-Gerais favorece o enriquecimento mútuo entre políticas comunitárias, enquanto a aplicação das normas de controlo interno promove uma melhor harmonização a nível de toda a Comissão.

A fim de reduzir a carga administrativa resultante da regulamentação do 5.º PQ, em benefício de si própria e sobretudo dos beneficiários, a Comissão elaborou um plano de acção na sequência do seu relatório de síntese dos relatórios anuais de actividades de 2001. Os princípios seguidos na definição do 6.º PQ trazem igualmente as simplificações esperadas.

O acompanhamento regular pela Comissão da realização dos seus objectivos, através dos instrumentos criados pela reforma, confirma o sucesso dos seus esforços.

139. A Comissão desenvolveu grandes esforços de simplificação quando da elaboração do 6.º PQ. A Comissão vai continuar a desenvolver o modelo de gestão dos programas-quadro, nomeadamente quando da elaboração da proposta de um futuro 7.º PQ, dando especial atenção à simplificação dos procedimentos.