RESOLUÇÃO (UE) 2023/1966 DO PARLAMENTO EUROPEU

de 10 de maio de 2023

que contém as observações que constituem parte integrante da decisão sobre a quitação pela execução do orçamento da Empresa Comum de Investigação sobre a Gestão do Tráfego Aéreo no Céu Único Europeu 3 (antes de 30 de novembro de 2021: Empresa Comum SESAR) para o exercício de 2021

O PARLAMENTO EUROPEU,

— Tendo em conta a sua decisão sobre a quitação pela execução do orçamento da Empresa Comum de Investigação sobre a Gestão do Tráfego Aéreo no Céu Único Europeu 3 para o exercício de 2021,

— Tendo em conta o artigo 100.º e o anexo V do seu Regimento,

— Tendo em conta o parecer da Comissão dos Transportes e do Turismo,

— Tendo em conta o relatório da Comissão do Controlo Orçamental (A9-0118/2023),

A. Considerando que a Empresa Comum de Investigação sobre a Gestão do Tráfego Aéreo no Céu Único Europeu (SESAR) foi criada em fevereiro de 2007 ao abrigo do Sétimo Programa-Quadro de Investigação (7.º PQ) por um período de oito anos (SESAR 1); considerando que, em junho de 2014, o Conselho alterou o regulamento fundador e prorrogou a existência da Empresa Comum no âmbito do programa Horizonte 2020 até 31 de dezembro de 2024 (SESAR);

B. Considerando que, em novembro de 2021, o Conselho adotou o Ato de Base Único, que institui a SESAR 3 para substituir a SESAR, no âmbito do programa Horizonte Europa, para o período que termina em 31 de dezembro de 2031 ([1]);

C. Considerando que a Empresa Comum de Investigação sobre a Gestão do Tráfego Aéreo no Céu Único Europeu 3 é uma parceria público-privada para o desenvolvimento da gestão modernizada do tráfego aéreo na Europa; considerando que os seus membros fundadores são a UE, representada pela Comissão, a Organização Europeia para a Segurança da Navegação Aérea (Eurocontrol) e mais de 50 organizações que abrangem toda a cadeia de valor da aviação, como aeroportos, utilizadores do espaço aéreo de todas as categorias, prestadores de serviços de navegação aérea, operadores de *drones* e serviços;

D. Considerando que a contribuição financeira da União para a Empresa Comum de Investigação sobre a Gestão do Tráfego Aéreo no Céu Único Europeu 3, incluindo as dotações do EEE, para cobrir as despesas administrativas e operacionais será, no máximo, de 600 milhões de EUR, incluindo o montante máximo de 30 milhões de EUR para despesas administrativas; considerando que os membros privados da Empresa Comum de Investigação sobre a Gestão do Tráfego Aéreo no Céu Único Europeu 3 fazem ou tomam medidas para que as respetivas entidades constituintes ou afiliadas façam uma contribuição total mínima de 500 milhões de EUR, incluindo 25 milhões de EUR no máximo para despesas administrativas, ao longo do período de 10 anos;

E. Considerando que o Eurocontrol deve fazer uma contribuição total máxima de 500 milhões de EUR, incluindo 25 milhões de EUR no máximo para despesas administrativas, ao longo do período de 10 anos; considerando que a contribuição consiste igualmente em contribuições em espécie para atividades adicionais;

F. Considerando que todas as instituições da União devem respeitar o Regulamento Financeiro e as normas rigorosas em matéria de gestão;

G. Considerando que um dos objetivos mais importantes da Empresa Comum é apoiar uma transição sem problemas para uma aviação mais ecológica, em consonância com o Pacto Ecológico Europeu;

Observações gerais

1. Refere que a Empresa Comum de Investigação sobre a Gestão do Tráfego Aéreo no Céu Único Europeu 3, enquanto Empresa Comum tripartida, aplica — além do orçamento da União e das contribuições dos membros privados — contribuições do Eurocontrol de cerca de 500 milhões de EUR para as atividades do Horizonte Europa e que, uma vez que a Comissão não teve em conta as contribuições do Eurocontrol no seu modelo de produtividade, o rácio de produtividade mais baixo daí resultante para a Empresa Comum não pode ser diretamente comparado com o rácio das outras empresas comuns;

([1]) Regulamento (UE) 2021/2085 do Conselho, de 19 de novembro de 2021, que cria as empresas comuns ao abrigo do Horizonte Europa e que revoga os Regulamentos (CE) n.º 219/2007, (UE) n.º 557/2014, (UE) n.º 558/2014, (UE) n.º 559/2014, (UE) n.º 560/2014, (UE) n.º 561/2014 e (UE) n.º 642/2014 (JO L 427 de 30.11.2021, p. 17).

2. Assinala que a Empresa Comum (à semelhança de outras) informou que, após o processo interno de planeamento do orçamento e dos recursos, a sua direção não tinha sido incluída no processo de negociação entre a DG de tutela e a DG BUDG; lamenta ainda que, de acordo com a Empresa comum, não tenha sido comunicada informação suficiente sobre o modelo de produtividade da Comissão, utilizado para determinar os recursos humanos para a execução dos seus programas no âmbito do novo QFP, nem sobre os motivos para a limitação do número de membros do pessoal, apesar do orçamento reforçado que deverá ser executado;

3. Saúda a transição sem problemas para a nova entidade jurídica Empresa Comum SESAR 3 e observa que a Empresa Comum desenvolveu vários mecanismos de coordenação transversal, que permitiram uma cooperação transparente e estruturada e se basearam nos conhecimentos especializados de cada um dos membros da organização, em particular um Grupo de Coordenação da Transição que foi criado em fevereiro de 2021;

4. Reconhece que o Horizonte Europa prevê objetivos ambiciosos para a Empresa Comum, que só podem ser alcançados se forem concebidas e adotadas soluções eficazes que resolvam as insuficiências dos sistemas de controlo interno e preparem a Empresa Comum para os desafios futuros decorrentes do aumento das responsabilidades, por exemplo, no domínio da gestão e planeamento dos recursos humanos; refere, nesse contexto, que os cálculos e os requisitos de comunicação particularmente complexos e onerosos representam um risco significativo de erro e solicita, por conseguinte, que se explore a possibilidade de simplificação, sempre que possível e compatível com o quadro jurídico existente;

5. Salienta a importância da Empresa Comum para a conclusão do Céu Europeu Digital; sublinha que as propostas relativas às parcerias europeias de SESAR e do MIE para 2021-2027 são fundamentais para o futuro da aviação digitalizada e ecológica, e necessitam de um financiamento adequado;

6. Frisa a importância do Céu Único Europeu 2+ e solicita a sua adoção e execução em tempo útil; salienta que a utilização de sistemas de satélites para a navegação, comunicações e rastreio, assim como a implantação completa da Investigação sobre a Gestão do Tráfego Aéreo no Céu Único Europeu (SESAR) contribuirão para a concretização do Céu Único Digital Europeu;

7. Recorda o papel estratégico da Empresa Comum no que se refere à descarbonização do setor da aviação, dado que muitos dos seus projetos se centram no recurso à tecnologia digital para apoiar a transição para um setor da aviação mais ecológico;

8. Congratula-se com o facto de todas as atividades de I&I que a Empresa Comum SESAR 3 levará a cabo entre 2021 e 2031, referidas como programa Céu Europeu Digital, serem organizadas no âmbito dos canais de inovação SESAR; saúda igualmente outras prioridades definidas para a Empresa Comum SESAR 3, como favorecer sinergias com outras parcerias europeias e com programas nacionais ou regionais de modernização da gestão do tráfego aéreo, garantir a participação das partes interessadas institucionais e da indústria, assegurar a cooperação com países terceiros e organizações internacionais e promover as atividades e os resultados da Empresa Comum SESAR 3 através de iniciativas de comunicação;

9. Observa que não existe uma definição de «custos administrativos» harmonizada entre as empresas comuns, embora estes constituam a base para o cálculo das contribuições financeiras dos seus membros e uma condição prévia para que os valores sejam comparáveis; solicita, nesse contexto, a criação de orientações comuns, de molde que todas as empresas comuns possam adotar uma abordagem harmonizada no que diz respeito à classificação de determinadas categorias de despesas administrativas, tais como despesas com consultas, estudos, análises, avaliações e assistência técnica;

10. Concorda com a observação do Tribunal de que, uma vez que as empresas comuns são autónomas e responsáveis pela execução dos seus programas de trabalho, poderiam ter sido mais bem integradas no processo de planeamento dos recursos humanos para o QFP 2021-2027;

Gestão orçamental e financeira

11. Saúda o facto de o Tribunal de Contas, no seu relatório sobre as contas anuais da Empresa Comum (o «relatório do Tribunal»), ter declarado que as contas anuais relativas a 2021 refletem fielmente, em todos os aspetos materialmente relevantes, a situação financeira da Empresa Comum em 31 de dezembro de 2021, os resultados das suas operações, os fluxos de caixa e as variações da situação líquida do exercício então encerrado, em conformidade com as disposições do seu Regulamento Financeiro e as regras contabilísticas adotadas pelo contabilista da Comissão e que as operações subjacentes às contas são, em todos os aspetos materialmente relevantes, legais e regulares;

12. Verifica que, em 2021, o orçamento total disponível (incluindo dotações de exercícios anteriores não utilizadas e reinscritas, receitas afetadas e reafetações para o exercício seguinte) foi de 34,8 milhões de EUR (163,2 milhões de EUR em 2020) em dotações de autorização e de 69,9 milhões de EUR (179,2 milhões em 2020) em dotações de pagamento;

13. Observa que, no que diz respeito ao nível atual das obrigações operacionais dos seus membros, no final de 2021, a Empresa Comum tinha autorizado na íntegra 555,8 milhões de EUR da contribuição máxima da UE para as convenções de subvenção e os contratos assinados no âmbito do programa Horizonte 2020, dos quais cerca de 92,5 milhões de EUR (ou 16,6 %) devem ainda ser pagos nos próximos anos para projetos e contratos ainda por concluir; regista, além disso, que os membros privados se comprometeram legalmente a fornecer a integralidade das contribuições em espécie no valor de 280 milhões de EUR, previstas no acordo de adesão dos membros da indústria, e que o Eurocontrol se comprometeu a fornecer contribuições no valor de 433,4 milhões de EUR, ou seja, 91 % do objetivo de 475 milhões de EUR de contribuições operacionais definido no acordo bilateral;

14. Salienta que a taxa de execução do orçamento de pagamentos da Empresa Comum para 2021 disponível para projetos do programa Horizonte 2020 foi de 93 % e que a Empresa Comum não dispunha praticamente de dotações de autorização operacionais para 2021, uma vez que tinha concluído o seu último convite à apresentação de propostas no final de 2020;

15. Reconhece os efeitos persistentes da COVID-19 no setor; regista que a Empresa Comum aplicou uma série de medidas, incluindo o prolongamento da duração das subvenções, sempre que necessário, para permitir aos projetos concluir as suas atividades de validação e produzir os resultados técnicos de acordo com os prazos do Plano Diretor Europeu de Gestão do Tráfego Aéreo; assinala que os membros e parceiros da Empresa Comum promoveram com êxito novas tecnologias e procedimentos através do processo de lançamento dos canais de inovação SESAR, em conformidade com o calendário estabelecido pelo Plano Diretor Europeu de Gestão do Tráfego Aéreo — o roteiro da Europa para a transformação digital da gestão do tráfego aéreo;

16. Observa que o resultado da execução orçamental em 2021 se traduziu num défice de 17,55 milhões de EUR (dos quais um défice de 292 513 milhões de EUR para SESAR 1, na sequência do reembolso final do excedente das contribuições financeiras de SESAR 1, e um défice de 17,26 milhões de EUR para SESAR 2020) e que o excedente acumulado restante ascende a 592 241 EUR;

Desempenho

17. Congratula-se com o facto de a Empresa Comum ter cumprido os seus principais objetivos políticos e operacionais em 2021, tal como indicado no Documento Único de Programação para o período 2021-2023 (DOCUP 2021-2023);

18. Acolhe com agrado o facto de, no contexto da crise da COVID-19 e do seu impacto financeiro nos membros da Empresa Comum, esta ter adotado uma série de medidas orçamentais destinadas a prestar apoio imediato aos membros e ao setor da aviação no que toca à tesouraria;

19. Saúda a organização da primeira edição das Jornadas da Inovação SESAR e todos os projetos dedicados a jovens cientistas;

20. Congratula-se com o facto de a Empresa Comum ter continuado a gerir e a acompanhar 71 projetos nas suas três vertentes de investigação em 2021 (investigação exploratória, investigação industrial e validação e demonstrações em grande escala), com 300 beneficiários diferentes, dos quais quase 20 % são PME, 17 % são instituições de ensino superior ou universidades e 9 % são organismos de investigação, e recomenda medidas para aumentar a quota de PME no número total de projetos geridos pela Empresa Comum;

Contratos públicos e pessoal

21. Regista que, devido ao destaque dado ao processo de transição, a Empresa Comum limitou o seu número máximo de procedimentos de adjudicação de contratos e deu seguimento a 10 procedimentos de adjudicação de contratos, incluindo seis contratos de valor muito reduzido; constata, além disso, que a Empresa Comum assinou seis contratos--quadro de prestação de serviços interinstitucionais, dois contratos diretos de prestação de serviços, oito contratos específicos de execução de contratos-quadro/acordos interinstitucionais da Empresa Comum e um prémio;

22. Observa que a Empresa Comum assinou 90 alterações aos seus contratos, contratos específicos, memorandos de entendimento e acordos de nível de serviço, principalmente como consequência da transição para SESAR 3;

23. Congratula-se com o facto de todos os procedimentos terem sido realizados em conformidade com a regulamentação financeira da Empresa Comum SESAR, no intuito de garantir o respeito pela transparência, a concorrência leal entre fornecedores e a utilização mais eficiente dos fundos da Empresa Comum;

24. Salienta que, em 2021, a Empresa Comum introduziu os concursos eletrónicos e a apresentação de propostas por via eletrónica e que, a fim de gerir e assegurar a execução atempada das atividades de adjudicação de contratos para servir os seus objetivos, a Empresa Comum SESAR continuou a utilizar um instrumento de planeamento da ação contratual para registar todas as atividades de adjudicação/contratação; toma nota, além disso, de que este dossiê é atualizado semanalmente, em coordenação com os agentes iniciadores operacionais e a equipa de gestão corporativa;

25. Constata que a Empresa Comum aprovou um quadro de pessoal para 2021 que prevê 38 agentes temporários ou contratuais e dois peritos nacionais destacados, tal como estipulado no orçamento geral anual da União Europeia para a Comissão Europeia;

26. Observa, com base no Relatório Anual de Atividades de 2021, que, em termos de equilíbrio de género, não foi registado qualquer aumento significativo da participação de mulheres, de mulheres coordenadoras de projetos do Horizonte 2020 e de mulheres como membros de grupos consultivos, grupos de peritos, painéis de avaliação, peritos individuais, etc., em comparação com o ano anterior; lamenta que a percentagem de mulheres que participam em projetos do Horizonte 2020 tenha efetivamente diminuído em comparação com o ano anterior, passando de 30 % para 29 % em 2021; lamenta que, de acordo com o relatório anual de 2021 da Empresa Comum, o equilíbrio de género no Conselho de Administração (uma mulher e 27 homens) tenha de melhorar consideravelmente; manifesta deceção com esses números e solicita o reforço dos esforços em prol do equilíbrio de género;

27. Observa com preocupação que, durante o período de 2018 a 2021, a taxa média anual de pessoal temporário para todas as empresas comuns tenha permanecido elevada, situando-se em cerca de 11 % do pessoal estatutário; recorda que um número elevado de trabalhadores contratuais tende a aumentar significativamente a taxa de rotação do pessoal da Empresa Comum e desestabiliza ainda mais a situação dos efetivos; realça, além disso, que o recurso a pessoal temporário deve continuar a ser uma solução temporária, pois pode afetar negativamente o desempenho global da Empresa Comum, nomeadamente a retenção de competências essenciais, a ausência de canais claros de responsabilização, eventuais disputas judiciais e uma menor eficiência do pessoal;

28. Assinala que, em 2021, prosseguiram os trabalhos sobre uma série de iniciativas nas instalações da Empresa Comum SESAR em Bruxelas para preservar a produtividade, a segurança e a eficiência do ambiente de trabalho e das instalações oferecidos ao seu pessoal;

29. Refere que a afetação eficaz de recursos humanos também continuou a ser uma prioridade para a Empresa Comum SESAR em 2021 e que os esforços incidiram na evolução profissional e na carreira do seu pessoal e visaram também garantir que os recursos humanos afetados fossem utilizados da forma mais económica, eficiente e eficaz possível;

30. Regista que, em 2021, a Empresa Comum realizou o seu exercício de avaliação em conformidade com as suas regras de execução e pôde realizar o exercício de reclassificação, na sequência do qual foram reclassificados oito agentes temporários;

31. Observa que a parte das contribuições patronais para o pessoal das empresas comuns correspondente à relação entre as suas receitas não subvencionadas pela UE e as suas receitas totais não foi paga pelas empresas comuns ao regime de pensões da União desde 2016, uma vez que a Comissão não previu essa despesa no orçamento das empresas comuns nem solicitou formalmente os pagamentos; insta a Comissão a tomar medidas para evitar problemas semelhantes no futuro;

Controlos internos

32. Observa que, no respeitante aos pagamentos no âmbito do programa Horizonte 2020, o Serviço Comum de Auditoria da DG RTD da Comissão é responsável pelas auditorias *ex post*, e que, com base nos resultados das auditorias *ex post* disponíveis no final de 2021, a Empresa Comum comunicou uma taxa de erro representativa de 0,7 % (3,46 % em 2020) e uma taxa de erro residual de 0,6 % (1 % em 2020) para os projetos do programa Horizonte 2020 (apuramentos e pagamentos finais); toma nota, com base na ficha financeira legislativa que acompanha a proposta da Comissão para o programa Horizonte 2020, de que o objetivo último para o nível de erro residual no encerramento dos programas, após ter sido tomado em consideração o impacto financeiro de todas as medidas de auditoria, correção e recuperação, é atingir um nível tão próximo quanto possível dos 2 %;

33. Reconhece que a diminuição das taxas de erro em 2021 pode dever-se, entre outros motivos, ao maior conhecimento por parte dos beneficiários das regras de elegibilidade e da curva de aprendizagem inerente, bem como aos resultados das campanhas de comunicação e de seminários e formação em linha específicos, dirigidos, em particular, aos membros recém-chegados e às PME; salienta que as taxas de erro devem ser tratadas com prudência, uma vez que podem mudar em função da disponibilidade de dados adicionais provenientes dos resultados das auditorias;

34. Constata que, para avaliar os controlos aos pagamentos operacionais da Empresa Comum, o Tribunal auditou uma amostra aleatória de pagamentos do programa Horizonte 2020 realizados em 2021 ao nível dos beneficiários finais, de modo a confirmar as taxas de erro das auditorias *ex post*; regista que o Tribunal detetou e quantificou um erro num caso em que o beneficiário declarou custos diretos com o pessoal que deveriam ter sido declarados como custos de subcontratação; assinala, no entanto, que, uma vez que a convenção de subvenção não previa essas despesas para o beneficiário, estes custos incorridos não eram elegíveis;

35. Realça que a conclusão do Tribunal confirmou a existência de persistentes erros sistémicos nos custos de pessoal declarados e que, em especial, as PME e os novos beneficiários são mais propensos a erros do que os outros beneficiários; salienta que esses erros também foram comunicados regularmente nos relatórios anuais anteriores do Tribunal desde 2017; destaca, por conseguinte, que a racionalização das regras do programa Horizonte 2020 relativas à declaração dos custos de pessoal e à utilização mais ampla de opções simplificadas em matéria de custos é uma condição prévia para estabilizar as taxas de erro abaixo do nível de materialidade; sublinha que a Empresa Comum deve reforçar os seus sistemas de controlo interno para fazer face ao risco acrescido no que diz respeito às PME e aos novos beneficiários e incentivar fortemente a utilização do «Personnel Costs Wizard» para algumas categorias de beneficiários mais propensas a erros, como as PME e os novos beneficiários; congratula-se com o facto de, em 2022, todas as empresas comuns terem começado a aplicar medidas para reduzir as taxas de erro em conformidade com a medida proposta pelo Tribunal, nomeadamente estudando as possibilidades de recorrer a formas simplificadas de custos, tais como custos unitários, montantes fixos e taxas fixas;

36. Observa, com base no seu Relatório Anual de Atividades, que a Empresa Comum cumpriu todos os seus objetivos relacionados com uma gestão financeira, administrativa e institucional eficaz neste domínio, tal como estabelecido no documento único de programação (DOCUP) 2021-2023; faz notar que isto inclui o acompanhamento da eficiência e eficácia das atividades de auditoria de projetos da Empresa Comum, o acompanhamento da eficiência e eficácia das atividades empresariais e de gestão da Empresa Comum, e o acompanhamento do registo de casos de exceção e de incumprimento (objetivo dentro de 1 %);

37. Constata que a Empresa Comum registou um caso de incumprimento resultante da não ativação do Fundo de Garantia do Horizonte 2020 ou da emissão de uma ordem de recuperação devido à insolvência de um beneficiário (projeto H2020 763702 (PercEvite)) e uma exceção relacionada com a prorrogação da duração do contrato que rege o acompanhamento e a manutenção do sistema de alarme das instalações da Empresa Comum (CTR SJU/LC/327-CTR);

Conflitos de interesses e prevenção e deteção de fraudes

38. Sublinha que, no primeiro trimestre de 2022, foi apresentado ao diretor-executivo um relatório de execução antifraude relativo a 2021, que apresenta uma síntese das atividades antifraude realizadas pela Empresa Comum em 2021, e que este descreve, designadamente, sessões de formação específicas que foram realizadas no domínio da ética e da luta contra a fraude no último trimestre de 2021, abrangendo definições de fraude, sinais de alerta, comunicação de irregularidades graves, conflitos de interesses, atividades externas, presentes e favores, base de dados do Sistema de Deteção Precoce e de Exclusão, duplo financiamento e plágio;

39. Assinala, além disso, que, no que toca aos conflitos de interesses, em dezembro de 2021, o conselho diretivo da Empresa Comum SESAR 3 adotou novas regras em matéria de confidencialidade e para prevenir, evitar e gerir conflitos de interesses da Empresa Comum, que substituíram o anterior conjunto de regras aplicáveis desde 2008, e que, além disso, em dezembro de 2021, foi igualmente adotado um código de conduta para o conselho diretivo;

Auditoria interna

40. Constata que, ao longo de 2021, o Serviço de Auditoria Interna (SAI) realizou uma auditoria sobre a gestão e a ética dos recursos humanos na Empresa Comum; observa que o trabalho no terreno foi feito à distância e que o relatório final foi publicado em 9 de novembro de 2021;

41. Assinala que os auditores concluíram que os sistemas de gestão e controlo da Empresa Comum criados para a gestão dos recursos humanos e a promoção do ambiente ético são, de modo geral, concebidos de forma adequada, eficientes e eficazmente aplicados e apoiam a Empresa Comum a atingir os seus objetivos empresariais;

42. Observa, no entanto, que, embora a auditoria não tenha resultado na identificação de quaisquer questões críticas ou muito importantes, o SAI considera que existem algumas fragilidades e alguma margem para melhorias em determinados domínios, como a gestão da carga de trabalho, o processo de recrutamento e as declarações anuais de interesses, a definição de objetivos individuais e a comunicação sobre questões relacionadas com os recursos humanos;

43. Acolhe com agrado o facto de, para dar resposta às recomendações do Tribunal e aos riscos subjacentes, a Empresa Comum SESAR ter criado um plano de ação pormenorizado; congratula-se ainda com a confirmação pelo SAI da adequação desse plano de ação pormenorizado e com a previsão da Empresa Comum de que todas as ações serão executadas até ao final de 2022.