PARECER n.º 4/2010

(apresentado nos termos do artigo 322.º do TFUE)

sobre a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 do Conselho que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, no que diz respeito ao Serviço Europeu de Acção Externa

(2010/C 145/02)

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 322.º, juntamente com o Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica, nomeadamente o artigo 106.º-A,

Tendo em conta a proposta de regulamento [1] do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o 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 [2] (a seguir designado por Regulamento Financeiro), no que diz respeito ao Serviço Europeu de Acção Externa,

Tendo em conta o pedido de parecer do Tribunal de Contas sobre essa proposta apresentado pelo Conselho em 8 de Abril de 2010,

ADOPTOU O SEGUINTE PARECER:

Estrutura do Serviço Europeu de Acção Externa

1. A proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a qual é solicitado o parecer do Tribunal de Contas visa alterar o actual regulamento financeiro, a fim de adaptar as suas regras à natureza específica do Serviço Europeu de Acção Externa (a seguir designado por SEAE), previsto pelo n.º 3 do artigo 27.º do Tratado da União Europeia, alterado pelo Tratado de Lisboa que entrou em vigor em 1 de Dezembro de 2009. O SEAE será um organismo autónomo da União que funcionará sob a autoridade do Alto Representante e que o apoiará no desempenho das suas funções. A organização e o funcionamento do SEAE serão definidos através de uma decisão do Conselho, cuja proposta foi apresentada em 25 de Março de 2010.

2. Para garantir a continuidade operacional das actuais delegações, considerar-se-á que as despesas operacionais executadas pelos chefes das delegações correspondem à execução do orçamento efectuada pela Comissão no regime de gestão directa centralizada, embora o SEAE constitua uma instituição distinta.

3. O SEAE será composto por uma administração central e pelas delegações da União em países terceiros e organizações internacionais. Cada delegação da União será dirigida por um chefe de delegação que terá autoridade sobre todo o pessoal da mesma.

4. O pessoal do SEAE incluirá funcionários do Secretariado-Geral do Conselho, funcionários da Comissão e pessoal destacado dos serviços diplomáticos dos Estados-Membros. Estes serão nomeados como agentes temporários ao abrigo do Estatuto dos Funcionários. Em todas as questões de pessoal, o SEAE será equiparado a uma instituição nos termos do Estatuto dos Funcionários.

Observações gerais

Natureza do SEAE para efeitos do Regulamento Financeiro

5. O Tribunal regista que, conforme foi solicitado no relatório da Presidência do Conselho Europeu sobre o Serviço Europeu de Acção Externa, de 23 de Outubro de 2009 [3], o SEAE será um serviço de natureza *sui generis*, equiparado a uma instituição para efeitos do Regulamento Financeiro, dispondo da sua própria secção do orçamento e, como tal, sujeito à quitação do Parlamento Europeu. Ao mesmo tempo, o SEAE, nomeadamente ao nível das delegações, continuará a ser o serviço competente da Comissão para execução de uma vasta gama de dotações operacionais que dependem da secção do orçamento relativa à Comissão.

Gestão da nova estrutura

6. O pessoal nas delegações será composto por funcionários do SEAE e por funcionários da Comissão, a instituição que executa o orçamento e gere os programas, nos termos do artigo 17.º do TUE e do artigo 317.º do TFUE. A Comissão subdelegará ao chefe da delegação poderes para implementar as dotações operacionais em seu nome. A nova estrutura do SEAE e as funções do chefe da delegação da União implicam que este dependerá de dois organismos diferentes. Uma solução para este aspecto parece ser apresentada nos n.os 2 e 3 do novo artigo 60.º-A proposto. O Tribunal salienta que será necessário ter cuidado na gestão da nova estrutura, nomeadamente para evitar conflitos de prioridades.

[1] COM(2010) 85 final de 24 de Março de 2010.
[2] JO L 248 de 16.9.2002, p. 1.
[3] Relatório da Presidência do Conselho Europeu sobre o Serviço Europeu de Acção Externa, documento do Conselho 14930/09.

Mecanismo de aplicação

7. No Relatório Especial n.º 10/2004 do Tribunal, este assinalou os progressos significativos realizados ao nível da gestão da ajuda externa no âmbito do processo de «desconcentração», que incluíram o reforço das unidades operacionais e financeiras das delegações, bem como procedimentos financeiros mais sólidos e fiáveis que deram origem a melhorias ao nível da regularidade, oportunidade e qualidade dos serviços prestados. O Tribunal considera que é da maior importância preservar e reforçar a prestação de contas, a responsabilidade e a qualidade da gestão financeira ao nível das delegações. As futuras estruturas organizativas das delegações da União não devem pôr em risco a eficácia das suas funções operacionais e financeiras nem a separação de funções.

8. Neste contexto, a proposta pode ser vista como uma tentativa para salvaguardar, tanto quanto possível, os procedimentos e as normas internas da Comissão relativas à execução das suas dotações, num novo quadro institucional mais complexo.

9. Porém, o Tribunal está preocupado com o facto de se procurar alcançar este objectivo através de a) derrogações significativas ao Regulamento Financeiro, uma vez que serão concedidas subdelegações dos poderes da Comissão em matéria de execução do orçamento aos gestores orçamentais (chefes das delegações), que já não pertencerão aos serviços da Comissão; b) uma maior complexidade da gestão financeira e da comunicação das missões e operações das delegações; c) uma considerável incerteza relativamente à dotação orçamental, bem como à gestão das despesas administrativas e de apoio das delegações da União, um aspecto que não é clarificado na proposta.

Observações específicas

10. O Tribunal tem preocupações específicas relativamente a quatro das disposições alteradas e propõe modificações ao texto, que são indicadas no quadro anexo ao presente parecer.

A alteração proposta terá implicações para toda a execução orçamental «centralizada indirecta» e não apenas para o SEAE

11. *Artigo 30.º*. A Comissão propõe substituir o primeiro parágrafo do n.º 3 do artigo 30.º por um novo texto para que a Comissão disponibilize, de maneira apropriada, a informação de que dispõe sobre os beneficiários de fundos provenientes do orçamento quando o orçamento é executado de forma centralizada, de acordo com o artigo 53.º-A. O novo artigo 53.º-A dispõe que a Comissão executa o orçamento de forma centralizada que pode ser directa — quer através dos seus serviços ou das delegações da União — ou indirecta, em conformidade com os artigos 54.º a 57.º.

12. Uma leitura combinada dos novos artigo 30.º, primeiro parágrafo do n.º 3, e artigo 53.º-A revela que a obrigação da Comissão de dispor de informações sobre os beneficiários de fundos provenientes do orçamento passa a ser aplicável a situações em que o orçamento seja executado de forma centralizada directa e indirecta. Contudo, na actual versão do artigo 30.º, primeiro parágrafo do n.º 3, a obrigação de a Comissão dispor de informações sobre os beneficiários de fundos provenientes do orçamento está limitada apenas aos casos em que o orçamento seja executado numa base centralizada e directa.

13. O alargamento da obrigação de dispor de informações sobre os beneficiários de fundos provenientes do orçamento a situações de gestão centralizada indirecta não está relacionado com a situação específica do SEAE. Por conseguinte, esse alargamento vai além do objecto da proposta e aplicar-se-ia a toda a gestão centralizada indirecta. Por uma questão de coerência com a prática actual, o novo artigo 30.º, primeiro parágrafo do n.º 3, deverá ser alterado da seguinte forma:

> «A Comissão disponibilizará de maneira apropriada, a informação de que dispõe sobre os beneficiários de fundos provenientes do orçamento quando o orçamento é executado numa base centralizada, directamente pelos seus serviços ou pelas delegações da União nos termos do segundo parágrafo do artigo 51º, e a informação sobre os beneficiários dos fundos fornecida pelas entidades nas quais foram delegadas tarefas de execução orçamental ao abrigo de outros modos de gestão.».

A prestação de contas dos chefes das delegações da União é reforçada mas a alteração relativa ao conflito de interesses pode não ser coerente com o Regulamento Financeiro

14. *Artigo 60.º-A*. Este artigo parece destinar-se a reforçar o princípio de que os chefes das delegações da União, que actuam mediante subdelegação, estão sujeitos às mesmas regras de prestação de contas que qualquer outro gestor orçamental subdelegado (nos termos do artigo 60.º do Regulamento Financeiro). O Tribunal considera importante insistir nos deveres dos chefes das delegações da União nesta matéria.

15. Porém, o segundo parágrafo torna os chefes das delegações da União responsáveis nomeadamente pela resolução de potenciais conflitos de interesses. A referência ao conceito de «conflito de interesses» neste contexto deverá ser evitada, uma vez que parece cobrir um outro tipo de «conflito de interesses» que é definido no artigo 52.º do Regulamento Financeiro. Por uma questão de coerência, o conceito deverá ter a mesma definição em todas as disposições do Regulamento Financeiro. O Tribunal propõe alterar o n.º 1 do artigo 60.º-A nesse sentido.

É necessária uma clarificação dos poderes do auditor interno

16. *Artigo 85.º*. Por uma questão de coerência, eficiência e eficácia, o Tribunal aprova a escolha do auditor interno da Comissão como auditor interno do SEAE. No entanto, a redacção do aditamento proposto para o artigo 85.º do Regulamento

Financeiro dá a impressão de que o auditor interno da Comissão não exerce em relação ao SEAE competências idênticas às que exerce em relação aos serviços da Comissão e que estas competências podem variar consoante as secções do orçamento que são executadas — SEAE ou Comissão. Para evitar qualquer ambiguidade sobre as competências do auditor interno, o Tribunal sugere que o aditamento proposto seja substituído pelo seguinte texto:

«O auditor interno da Comissão terá em relação ao Serviço Europeu de Acção Externa, referido no artigo 1.º, responsabilidades idênticas às que exerce em relação aos serviços da Comissão.».

O objectivo de algumas alterações propostas parece ser reduzido ou inexistente

17. *Artigo 165.º*. O sentido da alteração proposta para o artigo 165.º não é claro. O Tribunal não vê necessidade de modificar o artigo 165.º na sequência da alteração do artigo 53.º-A.

18. *Artigo 185.º*. A alteração proposta ao artigo 185.º não faz sentido. A analogia relativa ao âmbito das competências do auditor interno da Comissão deve ser efectuada apenas em referência aos serviços da Comissão. Por conseguinte, o Tribunal propõe que não se altere o artigo 185.º.

O presente parecer foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 29 de Abril de 2010.

Pelo Tribunal de Contas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente

ANEXO

Proposta da Comissão	Recomendação do Tribunal
Artigo 1.º	*Artigo 1.º*
3. No artigo 30.º, n.º 3, o primeiro parágrafo passa a ter a seguinte redacção: «A Comissão disponibilizará, de maneira apropriada, a informação de que dispõe sobre os beneficiários de fundos provenientes do orçamento quando o orçamento é executado numa base centralizada, de acordo com o artigo 53.º-A, e a informação sobre os beneficiários dos fundos fornecida pelas entidades às quais foram delegadas tarefas de execução orçamental ao abrigo de outros modos de gestão.».	3. No artigo 30.º, n.º 3, o primeiro parágrafo passa a ter a seguinte redacção: «A Comissão disponibilizará, de maneira apropriada, a informação de que dispõe sobre beneficiários de fundos provenientes do orçamento quando o orçamento é executado numa base centralizada, ~~de acordo com o artigo 53.º-A~~ directamente pelos seus serviços ou pelas delegações da União nos termos do segundo parágrafo do artigo 51.º, e a informação sobre os beneficiários dos fundos fornecida pelas entidades às quais foram delegadas tarefas de execução orçamental ao abrigo de outros modos de gestão.».
9. Na secção 2, é inserido o seguinte artigo 60.º-A *«Artigo 60.º-A* 1. Sempre que os Chefes das delegações da União actuarem como gestores orçamentais subdelegados em conformidade com o segundo parágrafo do artigo 51.º, cooperarão estreitamente com a Comissão com vista a assegurar uma correcta execução dos fundos, a fim de garantir, em especial, a legalidade e a regularidade das operações financeiras, o respeito do princípio da boa gestão financeira na gestão dos fundos e a protecção eficaz dos interesses financeiros da União. Para o efeito, tomarão as medidas necessárias para evitar qualquer situação susceptível de comprometer a responsabilidade da Comissão relativamente à execução do orçamento cuja gestão lhe foi subdelegada, bem como qualquer conflito de interesses ou de prioridades com impacto na execução das tarefas de gestão financeira que lhe foram subdelegadas. Sempre que surgir uma situação ou conflito a que se refere o segundo parágrafo, os Chefes das delegações da União informarão de imediato o serviço responsável da Comissão e o Alto Representante da União para os negócios estrangeiros e a política de segurança.».	9. Na secção 2, é inserido o seguinte artigo 60.º-A *«Artigo 60.º-A* 1. Sempre que os Chefes das delegações da União actuarem como gestores orçamentais subdelegados em conformidade com o segundo parágrafo do artigo 51.º, cooperarão estreitamente com a Comissão com vista a assegurar uma correcta execução dos fundos, a fim de garantir, em especial, a legalidade e a regularidade das operações financeiras, o respeito do princípio da boa gestão financeira na gestão dos fundos e a protecção eficaz dos interesses financeiros da União. Para o efeito, tomarão as medidas necessárias para evitar qualquer situação susceptível de comprometer a responsabilidade da Comissão relativamente à execução do orçamento cuja gestão lhe foi subdelegada, bem como qualquer conflito de ~~interesses ou de~~ prioridades com impacto na execução das tarefas de gestão financeira que lhe foram subdelegadas. Sempre que surgir uma situação ou conflito a que se refere o segundo parágrafo, os Chefes das delegações da União informarão de imediato o serviço responsável da Comissão e o Alto Representante da União para os negócios estrangeiros e a política de segurança.».
12. Ao artigo 85.º, são aditados os seguintes parágrafos: «Para efeitos da auditoria interna do SEAE, os Chefes das delegações da União, que actuam como gestores orçamentais subdelegados em conformidade com o segundo parágrafo do artigo 51.º, estarão sujeitos aos poderes de controlo do auditor interno da Comissão relativamente à gestão financeira que lhe foi subdelegada. A fim de garantir a coerência, a eficiência e a eficácia, o auditor interno da Comissão actuará igualmente na qualidade de auditor interno do SEAE no que diz respeito à execução da sua secção do orçamento.».	12. Ao artigo 85.º, é aditado o seguinte parágrafo: «O auditor interno da Comissão terá em relação ao Serviço Europeu de Acção Externa, referido no artigo 1.º, responsabilidades idênticas às que exerce em relação aos serviços da Comissão.».
14. No artigo 165.º, a primeira frase passa a ter a seguinte redacção: «A execução das acções pelos países terceiros beneficiários ou pelas organizações internacionais será sujeita ao controlo da Comissão, em conformidade com o artigo 53.º A.».	14. No artigo 165.º, a primeira frase passa a ter a seguinte redacção: «A execução das acções pelos países terceiros beneficiários ou pelas organizações internacionais será sujeita ao controlo da Comissão~~, em conformidade com o artigo 53.º-A~~.».
15. No artigo 185.º, o número 3 passa a ter a seguinte redacção: «3. O auditor interno da Comissão exercerá, no que diz respeito aos organismos a que se refere o n.º 1, as mesmas competências que lhe são atribuídas em relação aos serviços da Comissão ou às delegações da União.»	~~15. No artigo 185.º, o número 3 passa a ter a seguinte redacção:~~ «~~3. O auditor interno da Comissão exercerá, no que diz respeito aos organismos a que se refere o n.º 1, as mesmas competências que lhe são atribuídas em relação aos serviços da Comissão ou às delegações da União.~~».