RESOLUÇÃO (UE) 2020/1893 DO PARLAMENTO EUROPEU

de 14 de maio de 2020

que contém as observações que constituem parte integrante da decisão sobre a quitação pela execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2018, Secção II — Conselho Europeu e Conselho

O PARLAMENTO EUROPEU,

— Tendo em conta a sua decisão sobre a quitação pela execução do orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2018, Secção II — Conselho Europeu e Conselho,

— Tendo em conta a Recomendação da Provedora de Justiça Europeia no processo 1069/2019/MIG sobre o patrocínio da presidência do Conselho da União Europeia,

— Tendo em conta o relatório especial da Provedora de Justiça Europeia no quadro do inquérito estratégico OI/2/2017/TE sobre a transparência do processo legislativo do Conselho,

— Tendo em conta a sua resolução de 17 de janeiro de 2019 sobre o inquérito estratégico OI/2/2017 da Provedora de Justiça sobre a transparência dos debates legislativos nas instâncias preparatórias do Conselho da UE [1],

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

— Tendo em conta o parecer da Comissão dos Assuntos Constitucionais,

— Tendo em conta o relatório da Comissão do Controlo Orçamental (A9-0038/2020),

A. Considerando que, no contexto do processo de quitação, a autoridade de quitação deseja salientar a particular importância de um maior reforço da legitimidade democrática das instituições da União, melhorando a transparência e a prestação de contas e pondo em prática o conceito de orçamentação baseada no desempenho, bem como a boa governação dos recursos humanos;

1. Regista com satisfação que, no seu relatório anual de 2018, o Tribunal de Contas (o «Tribunal») não identificou insuficiências significativas em relação aos temas auditados referentes aos recursos humanos e à adjudicação de contratos no caso do Conselho Europeu e do Conselho;

2. Toma nota da conclusão do Tribunal segundo a qual, na sua globalidade, os pagamentos relativos às despesas administrativas do Conselho referentes ao exercício findo em 31 de dezembro de 2018 estão isentos de erros materiais e os sistemas de supervisão e controlo foram eficazes;

3. Lamenta, como observação geral, que o capítulo 10 «Administração» do relatório anual do Tribunal de 2018 tenha um âmbito e conclusões bastante limitados, ainda que a categoria 5 «Administração» do Quadro Financeiro Plurianual seja considerada de baixo risco;

4. Verifica que o Tribunal selecionou uma amostra de 45 operações da categoria 5 «Administração» do Quadro Financeiro Plurianual relativas a todas as instituições e organismos da União; observa que a amostra foi concebida para ser representativa do conjunto de todas as operações da categoria 5, que representa 6,3% do orçamento da União; assinala que, de acordo com as conclusões do Tribunal, as despesas administrativas são de baixo risco; considera, no entanto, que o número de operações selecionadas em relação às «outras instituições» não é suficiente e solicita ao Tribunal que aumente o número de operações a examinar em, pelo menos, 10%;

[1] Textos aprovados, P8_TA(2019)0045.

5. Lamenta que não tenha sido considerado o pedido apresentado pelo Parlamento em anteriores resoluções de quitação no sentido de que o orçamento do Conselho Europeu e do Conselho seja cindido em dois, um para cada instituição; solicita ao Conselho que separe o orçamento desta forma por razões de transparência e a fim de melhorar a prestação de contas e a eficiência das despesas de ambas as instituições;

6. Constata que, em 2018, o Conselho dispôs de um orçamento global de 572 854 377 euros (em comparação com 561 576 000 euros em 2017), com uma taxa de execução global de 91,9% (face a 93,8% em 2017; regista um aumento orçamental de 11,3 milhões de euros, equivalente a 2,0%, em comparação com um aumento de 3% em 2017 e de 0,6% em 2016;

7. Congratula-se com a gestão financeira globalmente sã e prudente do Conselho; assinala que o orçamento do Conselho passou de 634 milhões de euros em 2010 para 573 milhões de euros em 2018, o que representa uma diminuição de 9,63%;

8. Observa que as dotações transitadas de 2018 para 2019 ascenderam a um total de 56 599 584 euros, o que equivale a 10,7% (contra 60 576 175 euros ou 11,5% em 2017), provindo principalmente de categorias como os sistemas informáticos (18,3 milhões de euros), edifícios (16,0 milhões de euros) e interpretação (11,9 milhões de euros); regista que as dotações anuladas em 2018 ascenderam a 46 348 862 euros (em comparação com 35 025 789 euros em 2017); recorda ao Conselho que as transições de dotações constituem exceções ao princípio da anualidade e devem refletir as necessidades reais e, por conseguinte, insta o Conselho a intensificar os seus esforços no sentido de evitar estimativas orçamentais por excesso;

9. Regista mais uma vez a baixa taxa de execução das despesas de viagem das delegações, com uma autorização de 11,1 milhões de euros para um orçamento final, incluindo reafetações internas, de 22,3 milhões de euros; observa que, uma vez que os Estados-Membros tiveram de reembolsar os montantes não utilizados de anos anteriores, o Conselho autorizou apenas 11,1 milhões de euros para os pagamentos subsequentes; solicita ao Conselho que informe o Parlamento dos resultados alcançados no âmbito de uma política negociada com os Estados-Membros para superar esta questão de longa data;

10. Assinala que o número de lugares no quadro de pessoal para 2018 foi fixado em 3 031 (em comparação com 3 027 em 2017); observa que foram recrutadas 137 pessoas (74 funcionários permanentes e 63 agentes temporários) em 2018 e que, durante o mesmo ano, 184 pessoas (154 funcionários permanentes e 30 agentes temporários) deixaram a instituição, o que resultou numa diminuição líquida de 47 lugares ocupados, que foi a principal causa da subexecução de 18,8 milhões de euros da rubrica orçamental «quadro de pessoal»;

11. Toma nota do aumento do volume de trabalho expresso no número total de reuniões, que ascendeu a 7 733 em 2018, em comparação com 6 338 em 2010; toma igualmente nota de outro indicador quantitativo de atividade, como o número de atos jurídicos publicados no Jornal Oficial (1 210 em 2018, em comparação com 825 em 2010);

12. Congratula-se com os esforços envidados pelo Conselho na implementação do «Plano de Ação para um Secretariado-Geral do Conselho (SGC) mais dinâmico, flexível e colaborativo»; toma nota das medidas destinadas a melhorar a gestão financeira e o desempenho do Conselho, nomeadamente a criação de um conselho de direção consultivo, a adoção de diretrizes para um quadro comum de gestão de projetos e de grupos de missão, a criação de um grupo de trabalho sobre reorganização e a revisão das normas internas na sequência da publicação do novo Regulamento Financeiro;

13. Toma nota da situação imobiliária do Conselho, que conduziu à realização de intensas negociações em 2018 com as autoridades belgas que não procederam à venda das quatro parcelas de terreno adjacentes, não obstante o acordo sobre o preço final do projeto do edifício Europa; observa que as partes chegaram a acordo sobre uma solução alternativa que levou a que não fosse pago o preço inicial das parcelas, que se elevava a 4 672 944 euros;

14. Manifesta a sua preocupação com as informações alarmantes veiculadas pelos meios de comunicação social sobre a construção do novo edifício Europa; solicita ao Conselho que investigue exaustivamente o contratante principal e toda a cadeia de subcontratantes (cerca de 12, de acordo com os meios de comunicação social), bem como as condições de trabalho dos trabalhadores, e transmita à Comissão do Controlo Orçamental todas as suas conclusões;

15. Verifica que o quadro de controlo interno revisto entrou em vigor em 1 de novembro de 2018 e foi criado com cinco componentes, a saber, ambiente de controlo, avaliação de risco, atividades de controlo, informação e comunicação e atividades de monitorização, e outros 17 princípios e 33 características para dar uma garantia razoável da realização dos objetivos fixados;

16. Congratula-se com o facto de, em 2018, 92% das recomendações de auditoria interna emitidas durante o período 2015-2017 terem sido executadas ou estarem a sê-lo; observa que o programa de trabalho anual de auditoria interna de 2018 se baseava numa avaliação de risco atualizada, tendo em conta a revisão dos registos de riscos, e foi efetivamente levado a cabo; toma nota dos domínios em que foram realizadas auditorias em 2018, designadamente, a gestão técnica, a contratação pública eletrónica, os serviços jurídicos e a estratégia de comunicação;

17. Observa que, em relação à proposta de novo Acordo Interinstitucional sobre um registo de transparência obrigatório, acessível num formato legível por máquina, para os representantes de interesses, que abrange o Parlamento, o Conselho e a Comissão, foram realizadas duas rondas de negociações em 2018, durante a presidência búlgara, e uma em 2019, durante a presidência romena; recorda a decisão de 18 de junho de 2019 da Provedora de Justiça Europeia (a «Provedora de Justiça»), segundo a qual o Secretariado-Geral do Conselho deve manter um registo completo das reuniões realizadas entre representantes de interesses e o presidente do Conselho Europeu e que esse registo deve ser tornado público; lamenta que o Conselho ainda não tenha aderido ao registo de transparência, apesar de todas essas negociações, e solicita ao Conselho que dê seguimento às negociações para alcançar um resultado positivo que inclua finalmente o Conselho no registo; solicita ao Conselho que demonstre um verdadeiro empenho nos princípios da transparência e da prestação de contas, adotando medidas concretas e tomando por base o exemplo estabelecido pela presidência finlandesa; apela a todos os trios da Presidência para que deem o exemplo através da recusa de reuniões com representantes de grupos de interesses não registados;

18. Regista a recomendação da Provedora de Justiça de que o presidente do Conselho Europeu e o seu Gabinete publiquem uma lista completa das reuniões realizadas com grupos de pressão; manifesta a sua deceção pelo facto de o novo presidente do Conselho Europeu ainda não ter aplicado essa recomendação; observa que, embora o Presidente do Conselho Europeu não pareça reunir-se com muitos grupos de pressão, o princípio da transparência dos grupos de interesses é, não obstante, importante; solicita ao Presidente do Conselho Europeu que garanta que ele e o seu gabinete recusem todas as reuniões com representantes de grupos de interesses não registados e publiquem proativamente uma lista exaustiva das reuniões realizadas com grupos de pressão; solicita ao Secretariado-Geral do Conselho que assegure que as regras deontológicas aplicáveis ao Presidente do Conselho Europeu sejam alinhadas com as do Presidente da Comissão, a fim de que as regras relativas às «portas giratórias» sejam aplicáveis por um período de três anos e seja necessária uma aprovação formal para quaisquer novas funções com uma ligação às atividades da União;

19. Congratula-se com a criação de um departamento dos serviços digitais no âmbito de uma reorganização do Secretariado-Geral do Conselho, em 1 de julho de 2018; observa que o programa de informação e gestão visa racionalizar e digitalizar os principais processos operacionais, criando um sistema de aplicações e serviços plenamente integrado, que será acessível aos utilizadores através de um local de trabalho digital seguro para o pessoal, as Presidências e os delegados;

20. Toma nota da intensa cobertura mediática e do nível particularmente elevado de interesse dos meios de comunicação nas negociações respeitantes à saída do Reino Unido da União Europeia; congratula-se com o contínuo desenvolvimento do sítio Web do Conselho e com o intenso trabalho para aumentar a sua audiência em todos os canais (aumentos de 9% das visitas ao sítio, 13% de fãs no Facebook, 26% de seguidores no Twitter e 92% no Instagram face ao ano anterior); toma nota da elevada quantidade de sessões de informação e conferências de imprensa; toma nota da plataforma de imprensa que permite à imprensa e aos meios de comunicação social visualizar, descarregar e integrar a produção de vídeo e fotografia do Conselho com a qualidade da alta resolução; incentiva a utilização de plataformas de redes sociais não sujeitas a direitos de propriedade, tendo especialmente em conta a proteção de dados dos utilizadores;

21. Reitera o seu apoio às recomendações da Provedora de Justiça relativas à transparência dos debates legislativos nas instâncias preparatórias do Conselho ([2]); solicita ao Conselho que intensifique os seus esforços no sentido de tornar o processo legislativo mais fácil de seguir e mais convivial, centrar a transparência em torno de marcos do processo legislativo e normalizar a identificação e publicação em tempo oportuno dos contributos dos Estados-Membros (declarações, propostas de alterações) em formato legível por máquina para os debates legislativos nas reuniões do Conselho, em debates preparatórios no Comité de Representantes Permanentes do Conselho ou em qualquer das suas instâncias preparatórias; solicita ao Conselho que intensifique os seus esforços em matéria de transparência, nomeadamente publicando os documentos legislativos do Conselho, procedendo à elaboração formal de atas das reuniões dos órgãos preparatórios do Conselho a fim de registar as posições dos Estados-Membros e publicando essas atas, bem como disponibilizando mais documentos do trílogo, em conformidade com as recomendações da Provedora de Justiça; reconhece os esforços do Conselho no sentido de melhorar a transparência com as mudanças em curso no seu sítio Web e as atividades da sua equipa de transparência interna; solicita ao Conselho que introduza novas medidas a fim de alcançar uma política de transparência bem-sucedida que permita ao público acompanhar o processo legislativo da União com maior facilidade;

22. Recorda as conclusões do Relatório Especial da Provedora de Justiça no inquérito estratégico OI/2/2017/TE sobre a transparência do processo legislativo do Conselho, de maio de 2018, segundo as quais «as práticas atuais do Conselho constituem má administração»; recorda o documento oficioso conjunto da Bélgica, da Dinamarca, da Estónia, da Irlanda, da Letónia, do Luxemburgo, da Eslovénia, da Suécia e dos Países Baixos, de outubro de 2019, sobre o aumento da transparência e da prestação de contas da União, que solicita especificamente ao Conselho que «aumente a abertura das negociações do trílogo através da publicação sistemática dos documentos das etapas legislativas»; solicita ao Conselho que pondere seriamente essas recomendações no interesse da transparência e que informe o Parlamento a este respeito;

23. Manifesta a sua profunda preocupação perante as informações veiculadas pela comunicação social europeia sobre o patrocínio por parte de empresas dos Estados-Membros que assumem a presidência da União e partilha das preocupações expressas pelos cidadãos da União e pelos deputados ao Parlamento sobre a matéria; reconhece que os Estados-Membros devem financiar a respetiva presidência e lamenta que o recurso ao patrocínio de empresas para cobrir algumas das suas despesas se tenha tornado prática comum nos últimos anos; exprime a sua profunda preocupação com os possíveis danos reputacionais e o risco de perda de confiança que esta prática poderá causar à União, às suas instituições e, em especial, ao Conselho, aos olhos dos cidadãos da União; observa que o Conselho alega que a questão do patrocínio é da exclusiva responsabilidade do Estado-Membro que exerce a presidência; partilha da opinião da Provedora de Justiça segundo a qual o público não estabelece uma distinção entre a presidência do Conselho e o Estado-Membro que exerce a presidência; apoia plenamente a avaliação da Provedora de Justiça e a recomendação ([3]) de que o Conselho emita orientações para os Estados-Membros sobre a questão; além disso, recomenda vivamente ao Conselho que preveja a orçamentação das presidências; solicita ao Conselho que transmita esta preocupação aos Estados-Membros, em particular ao atual trio de presidências, que tenha seriamente em conta essas recomendações e que informe o Parlamento a este respeito;

24. Solicita que o código de conduta do presidente do Conselho Europeu seja alinhado com o dos presidentes da Comissão e do Parlamento, a fim de exigir um a aprovação formal para o exercício de funções relacionadas com a legislação da União por um período de três anos após a saída do Conselho;

25. Manifesta a sua profunda preocupação com as acusações de conflito de interesses contra alguns representantes dos Estados-Membros envolvidos em processos de decisão de alto nível em matéria de políticas e de orçamento; solicita ao Conselho que garanta que os representantes dos Estados-Membros que são passíveis de beneficiar diretamente das subvenções da União através das empresas de que são proprietários não participem nos debates e nas votações sobre os orçamentos e as políticas na matéria; solicita ainda ao Conselho que se junte ao Parlamento no seu apelo à Comissão para que proponha novos procedimentos de auditoria a fim de acelerar a investigação de casos urgentes e graves de conflito de interesses e assegure que o Parlamento seja devidamente informado das conclusões da auditoria;

26. Lamenta que, uma vez mais, o Conselho não tenha respondido às perguntas escritas do Parlamento e que o secretário-geral do Conselho não tenha participado na audição organizada em 12 de novembro de 2019 no contexto da quitação anual, o que revela uma permanente e total falta de cooperação por parte do Conselho; insiste em as despesas do Conselho devem ser examinadas do mesmo modo que as de outras instituições e salienta que os elementos fundamentais desse exame foram definidos nas suas resoluções de quitação dos últimos anos; chama a atenção para o facto de o Parlamento ser a única instituição diretamente eleita pelos cidadãos da União e de o seu papel no processo de quitação estar diretamente relacionado com o direito dos cidadãos a ser informados sobre a forma como é gasto o dinheiro público;

([2]) Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de janeiro de 2019, sobre o inquérito estratégico OI/2/2017 da Provedora de Justiça sobre a transparência dos debates legislativos nas instâncias preparatórias do Conselho da UE [Textos aprovados, P8_TA(2019)0045].

([3]) Recomendação da Provedora de Justiça Europeia no processo 1069/2019/MIG sobre o patrocínio da Presidência do Conselho da União Europeia,

Cooperação futura entre o Conselho e o Parlamento

27. Faz notar que o papel do Parlamento no que diz respeito à quitação orçamental é estabelecido no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), no Regulamento Financeiro e no Regimento do Parlamento Europeu;

28. Observa que, nos termos do artigo 319.º do TFUE, o Parlamento Europeu, sob recomendação do Conselho, dá quitação à Comissão quanto à execução do orçamento geral da União; regista que o papel do Conselho é plenamente reconhecido como uma instituição que formula recomendações no âmbito do processo de quitação;

29. Salienta a prerrogativa do Parlamento de conceder quitação nos termos dos artigos 316.º, 317.º e 319.º do TFUE, em consonância com a prática e a interpretação atuais, ou seja, de conceder quitação pela execução de cada rubrica do orçamento, a fim de manter a transparência e assegurar a responsabilidade democrática perante os contribuintes da União;

30. Entende que há que estabelecer uma distinção entre os diferentes papéis das duas instituições no processo de quitação e que, por conseguinte, deve ser excluído um papel equivalente e recíproco das duas instituições no processo de quitação anual;

31. Recorda que, nos termos dos artigos 316.º e 335.º do TFUE, as instituições gozam de autonomia administrativa e as suas despesas são apresentadas em partes separadas do orçamento; observa que, de acordo com o artigo 59.º do Regulamento Financeiro, as instituições são individualmente responsáveis pela execução dos seus orçamentos; sublinha a importância de uma atuação responsável e profissional das instituições na execução dos respetivos orçamentos;

32. Regista que, ao longo de quase vinte anos, o Parlamento desenvolveu a prática de dar quitação a todas as instituições e organismos da União; recorda que o Parlamento dá quitação às outras instituições e organismos da União depois de analisar os documentos apresentados e as respostas dadas aos questionários escritos e após ouvir os respetivos secretários-gerais; observa que todas as instituições e organismos da União aceitam participar no processo de quitação do Parlamento, sendo a única exceção o Conselho; lamenta que o Conselho se tenha recusado a responder às perguntas apresentadas pela Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu em 12 de novembro de 2019;

33. Congratula-se com o facto de o Conselho ter mostrado a sua abertura para chegar a acordo com o Parlamento sobre a forma de cooperar no processo de quitação;

34. Lamenta a falta de cooperação por parte do Conselho no processo de quitação, que resultou na recusa de concessão de quitação pelo Parlamento ao secretário-geral do Conselho desde o exercício de 2009;

35. Aponta para a necessidade de um memorando de entendimento entre o Conselho e o Parlamento a fim de encontrar soluções para as diferenças de longa data entre o Conselho e o Parlamento sobre a atual prática de concessão de quitação;

36. Congratula-se por a composição da equipa de negociação do Parlamento recentemente nomeada ter sido aprovada; insta a equipa de negociação a assegurar a plena coerência entre o acordo e a posição aprovada pela Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento em fevereiro de 2020; insta o Conselho a retomar as negociações sem mais delongas;

37. Considera que as respostas a uma série de perguntas recorrentes nos questionários enviados às diferentes instituições, organismos e agências, tais como as relativas ao equilíbrio entre os géneros e ao equilíbrio geográfico, ao conflito de interesses, à representação de grupos de interesse e à proteção dos denunciantes, poderiam eventualmente ser incluídas no relatório de avaliação das finanças da União, elaborado nos termos do artigo 318.º do TFUE, desde que estas questões estejam relacionadas com a execução do orçamento; recorda que o relatório a que se refere o artigo 318.º do TFUE é explicitamente mencionado no artigo 319.º, n.º 1, do TFUE como um dos documentos a analisar no contexto do processo de quitação;

38. Recorda que, nos termos do Regulamento Financeiro, cada instituição e organismo tem de tomar as medidas necessárias para dar seguimento às observações que acompanham a decisão de quitação do Parlamento e informar sobre as medidas tomadas à luz dessas observações; assinala que a recusa de uma instituição de cumprir este requisito, após ter sido convidada a agir, pode dar origem a um recurso por omissão nos termos do artigo 265.º do TFUE;

39. Congratula-se com as declarações de Věra Jourová, vice-presidente indigitada, e de Johannes Hahn, comissário indigitado, por ocasião das suas audições perante o Parlamento, em que manifestaram disponibilidade para intervir nesta questão, a fim de contribuir para uma maior transparência na execução do orçamento do Conselho; chama a atenção para a jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre o direito dos contribuintes e da opinião pública de ser informados sobre a utilização das receitas públicas;

40. Considera que os compromissos assumidos por esses comissários constituem uma mudança de atitude positiva em comparação com a posição adotada até à data pela Comissão, expressa na sua carta de 23 de janeiro de 2014, na qual afirmava que não se deve esperar que a Comissão fiscalize a execução dos orçamentos das outras instituições;

41. Solicita ao Conselho que cumpra o seu papel específico, formulando recomendações sobre a quitação no que respeita às demais instituições da União.