

I

(Comunicações)

TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER N.º 8/2001

sobre uma proposta de regulamento do Conselho que define o estatuto das agências de execução encarregadas de determinadas tarefas relativas à gestão dos programas comunitários

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

(2001/C 345/01)

O TRIBUNAL DE CONTAS DAS COMUNIDADES EUROPEIAS,

ADOPTOU O SEGUINTE PARECER:

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia e, designadamente, o n.º 4, segundo parágrafo, do seu artigo 248.º,

Tendo em conta o pedido de parecer apresentado pelo Conselho da União Europeia em 15 de Março de 2001, recebido pelo Tribunal em 21 de Março de 2001,

Tendo em conta o projecto de reformulação do Regulamento Financeiro geral apresentado pela Comissão ⁽¹⁾, bem como o parecer do Tribunal sobre esse projecto ⁽²⁾,

Considerando que a proposta de regulamento do Conselho se insere no âmbito da externalização da gestão dos programas comunitários,

Considerando que esta proposta se refere ao estatuto das agências de execução encarregadas de determinadas tarefas relativas à gestão dos programas comunitários,

Introdução

1. Em Dezembro de 1999 ⁽³⁾, a Comissão comprometeu-se a desenvolver uma política de externalização coerente e controlada, a fim de corrigir os erros resultantes da falta de controlo da actuação de certos gabinetes de assistência técnica (GAT). Este compromisso vem ao encontro de uma necessidade salientada pelo Tribunal desde há vários anos nos seus relatórios anuais e especiais ⁽⁴⁾. Na óptica das observações que fez no passado, o Tribunal congratula-se, de um modo geral, com a presente proposta de regulamento. Constituindo um elemento central da política de externalização da Comissão, esta proposta define um quadro legal para confiar a responsabilidade pela execução e gestão de programas comunitários a agências de execução.

2. Contudo, o Tribunal considera que é necessário clarificar ou alterar mais substancialmente uma série de disposições da proposta de regulamento. Essas disposições são indicadas nos pontos seguintes, que seguem a estrutura da proposta.

Artigo 3.º: Criação e supressão das agências de execução

3. O Tribunal observa que, nos n.ºs 1 e 2 do artigo 3.º, a proposta de regulamento reflecte o carácter temporário de uma

⁽¹⁾ COM(2000) 461 final, de 17 de Outubro de 2000.

⁽²⁾ Parecer n.º 2/2001 do Tribunal de Contas das Comunidades Europeias, de 8 de Março de 2001 (JO C 162 de 5.6.2001, p. 1).

⁽³⁾ «Orientações para a política de externalização», SEC(1999) 2051/7, de 14.12.1999.

⁽⁴⁾ Ver, por exemplo, o relatório especial n.º 1/96 sobre os programas MED.

agência de execução, ao prever que a Comissão possa fixar o período de existência da agência e decidir suprimi-la se deixar de ser necessário recorrer aos seus serviços. O Tribunal gostaria de salientar que a Comissão terá de exercer efectivamente este poder de apreciação em relação a agências que deixarem de ser necessárias.

4. Quanto ao n.º 2 do artigo 3.º, na medida em que uma agência de execução desempenha tarefas que lhe foram confiadas pela Comissão, esta última deverá, quando da supressão da agência, lançar imediatamente nas suas contas todo o activo e passivo por liquidar da agência sem esperar pelo encerramento do processo de liquidação.

Artigo 5.º: Sede

5. Embora seja evidente que uma agência de execução deva manter uma relação muito estreita com os serviços da Comissão, não é adequado especificar que a sua sede só poderá situar-se num dos locais onde estejam estabelecidos os serviços da Comissão. Será preferível prever que essa sede se situe num local onde a agência possa executar as suas tarefas da forma mais eficaz.

Artigo 6.º: Tarefas

6. Já que incumbe à Comissão — enquanto instituição delegante — a responsabilidade pela execução dos seus poderes pelas agências, é conveniente que o regulamento estabeleça regras gerais relativas aos controlos exercidos pela Comissão relativamente às actividades das agências, por forma a permitir uma intervenção caso uma agência tome uma medida contrária ao objecto do programa comunitário em questão ou, de um modo mais geral, agir de forma ilegal. As modalidades de controlo poderão ser especificadas no acto de delegação (tendo em conta os aspectos específicos de cada agência), mas o quadro geral aplicável aos controlos deverá ser fixado pelo regulamento que define o estatuto das agências de execução.

Artigo 9.º: Tarefas do Comité de Direcção

7. No que respeita ao n.º 2 do artigo 9.º, que estipula que o Comité de Direcção adopte, o mais tardar no início de cada ano, o programa de trabalho da agência de execução, será conveniente prever explicitamente que o Comité de Direcção adopte, quando da criação da agência, objectivos claros para esta, bem como indicadores de resultados que permitam avaliar em que medida a agência desempenha bem as suas tarefas. Assim, salienta-se, logo à partida, a importância a atribuir à obtenção de resultados pela agência, em conformidade com as orientações da Comissão no âmbito do actual processo de reforma.

8. De igual modo, este regulamento-quadro deverá especificar que os relatórios anuais sobre as actividades de uma agência (n.º 7 do artigo 9.º) deverão conter informações sobre todos os recursos financeiros recebidos, da Comunidade ou de outras fontes, bem como sobre a sua utilização. Os relatórios devem ainda apresentar informações e uma análise suficientes que permitam proceder a uma apreciação da concretização dos objectivos e da eficiência da gestão dessa agência.

9. O regulamento deverá ainda prever a avaliação, a intervalos regulares, da eficiência e eficácia de uma agência. Actualmente, não figura na proposta de regulamento uma disposição deste tipo. Essas avaliações deverão ser efectuadas sob a responsabilidade da Comissão, mas em estreita cooperação com a agência e o seu Comité de Direcção, devendo os relatórios de avaliação ser enviados ao Conselho, ao Parlamento Europeu e ao Tribunal de Contas.

10. O Comité de Direcção deverá aprovar as contas pormenorizadas da agência de execução, que lhe são enviadas pelo Director, antes de as apresentar ao Parlamento Europeu, ao Tribunal de Contas e à Comissão, nos termos do n.º 2 do artigo 14.º.

Artigo 11.º: Tarefas do Director

11. Será conveniente prever explicitamente que o Director de uma agência de execução deverá garantir a criação de um sistema efectivo de controlo interno na agência.

Artigos 12.º a 16.º: Orçamento de funcionamento da agência e dotações operacionais relativas ao(s) programa(s) em cuja gestão a agência participa ⁽¹⁾

12. A proposta de regulamento prevê que o orçamento de funcionamento de uma agência de execução cubra as suas despesas de funcionamento apenas para o exercício em questão. Este orçamento será financiado, em primeiro lugar, por uma subvenção da Comissão, que representa uma percentagem determinada da dotação financeira anual dos programas comunitários em cuja gestão a agência participa e, em segundo lugar, por receitas provenientes de outras fontes. As dotações operacionais relativas aos programas comunitários serão inscritas no orçamento geral da União Europeia e não no orçamento de funcionamento da agência. As despesas relativas a esses programas serão imputadas directamente às rubricas correspondentes do orçamento geral.

⁽¹⁾ Na versão inglesa da proposta de regulamento, são utilizados os termos *operating budget* para as despesas de funcionamento e *operating appropriations of the Community programmes* para o custo das operações, o que se presta a confusão. Será preferível que a Comissão empregue uma terminologia que permita distinguir mais claramente entre os dois tipos de despesa. Por exemplo, a segunda categoria poderá ser designada por *operational appropriations*.

13. Por conseguinte, nos termos desta proposta, as contas de uma agência de execução apenas irão incluir as suas despesas administrativas e outras despesas de funcionamento, bem como as receitas destinadas a cobrir essas despesas. Não irão conter as despesas relativas aos programas comunitários geridos pela agência.

14. O Tribunal congratula-se com a imputação das despesas correspondentes às operações geridas pela agência directamente ao orçamento geral, evitando assim o risco de os pagamentos imputados ao orçamento geral não passarem de uma mera transferência de dotações da Comissão para organizações intermediárias⁽¹⁾. Contudo, isso significa que as demonstrações financeiras de uma agência podem não incluir as despesas correspondentes às operações por cuja gestão é responsável. A elaboração de demonstrações financeiras que apresentam apenas despesas de funcionamento não está em consonância com as medidas tomadas pela Comissão para introduzir a gestão/orçamentação baseadas em actividades (*Activity Based Management/Activity Based Budgeting*) nos seus programas. A gestão/orçamentação baseadas em actividades consistem em reunir os recursos financeiros destinados aos programas com os recursos necessários para cobrir os custos de gestão desses programas. É importante que a agência de execução tenha a obrigação de prestar contas, em termos globais, pelas dotações operacionais que gere.

15. A Comissão poderá igualmente considerar a inclusão dos orçamentos de funcionamento das agências de execução no próprio orçamento geral, juntamente com as dotações operacionais dos programas que gerem. Neste caso, as despesas de funcionamento seriam também imputadas directamente ao orçamento geral.

16. Esta solução poderá facilitar a elaboração de demonstrações financeiras completas relativas a uma agência, que contenham tanto as despesas de funcionamento como as despesas operacionais relativas aos programas que gere. Contudo, é importante preservar as vantagens potenciais, em termos de flexibilidade, oferecidas pela possibilidade de o orçamento de funcionamento de uma agência de execução poder sair fora do âmbito do Regulamento Financeiro. O regulamento deverá, no mínimo, prever que as contas anuais de uma agência incluam um relatório financeiro que apresente em pormenor a utilização das dotações operacionais relativas a programas comunitários em termos de autorizações e pagamentos (ver ponto 8).

17. Há vários pontos que necessitam ser clarificados nos artigos 12.º a 16.º da proposta:

⁽¹⁾ É de referir que a Agência Europeia de Reconstrução (Kosovo) não funciona deste modo. A agência recebe grandes transferências de fundos da Comissão para financiar as operações que gere, bem como as suas despesas de funcionamento. Cada transferência é registada como um pagamento único a partir das contas da Comissão, ao passo que a agência inscreve essa transferência como receita e, nas suas contas, regista o que autorizou e pagou tanto em relação às operações como às despesas de funcionamento.

- a) Nos artigos 12.º e 13.º, será preferível designar por «contribuição» em vez de «subvenção» os fundos que a Comissão irá disponibilizar às agências de execução para cobrir as suas despesas de funcionamento, já que a natureza das «subvenções», tal como actualmente definidas no Vade-mécum sobre a gestão das subvenções, é bastante diferente do pretendido nesta proposta;
- b) Também não é claro se a «contribuição», calculada como uma percentagem da dotação financeira anual do programa comunitário em cuja gestão a agência de execução participa, constitui uma receita adquirida da agência mesmo que os montantes programados não sejam autorizados ou pagos. O objectivo deverá consistir em financiar as despesas de funcionamento essenciais da agência, sujeitas talvez a um limite máximo. Por conseguinte, é necessário clarificar as disposições previstas no artigo 13.º;
- c) Uma agência de execução poderá receber outras receitas para além da contribuição da Comissão inscrita no orçamento geral (n.º 3 do artigo 12.º e artigo 17.º). A proposta de regulamento implica que as contas anuais pormenorizadas previstas no n.º 2 do artigo 14.º contenham apenas as despesas de funcionamento associadas a essas outras receitas, mas não é claro como serão prestadas contas relativamente às despesas dos programas financiadas por essas outras receitas. Na óptica dos argumentos apresentados no ponto 14, uma agência de execução deverá ter de prestar contas pela utilização que faz de todos os fundos que gere.

Artigo 19.º: Controlos

18. O artigo 14.º prevê que o Director de uma agência de execução apresente as contas anuais pormenorizadas das receitas e das despesas de funcionamento ao Parlamento Europeu, ao Tribunal de Contas, à Comissão e ao Comité de Direcção (ver ponto 10 com as propostas do Tribunal para alterar esta disposição, por forma a que o Comité de Direcção aprove as contas antes de as enviar às instituições). O Parlamento Europeu dá quitação à agência de execução.

19. O artigo 19.º estipula que o Tribunal de Contas examine as contas das agências de execução, em conformidade com o artigo 248.º do Tratado.

20. Se a política de externalização da Comissão levar à criação de um número significativo de agências de execução, o controlo anual das suas contas representará uma tarefa considerável e exigirá um aumento dos recursos do Tribunal. Nos termos da proposta de regulamento, as contas cobrirão apenas as despesas de funcionamento das agências. A realização de auditorias anuais relativas a todas estas contas não contribuirá para a melhor relação custo-eficácia da utilização dos limitados recursos do Tribunal. Por forma a minimizar este problema e facilitar uma utilização óptima dos recursos do Tribunal, o regulamento-quadro

deverá prever um exame prévio por auditores independentes das despesas das agências, tanto operacionais como de funcionamento, antes da sua incorporação nas contas consolidadas da Comissão. Esta disposição seria aplicada sem prejuízo das prerrogativas do Tribunal ao abrigo do artigo 248.º do Tratado. O Tribunal efectuará uma auditoria da utilização das dotações operacionais relativas aos programas comunitários geridos por uma agência, auditoria essa que incluiria a eficiência e a eficácia da gestão da agência. Para efeitos do seu certificado de auditoria relativo às despesas de funcionamento, o Tribunal deveria poder obter uma garantia em matéria de legalidade e regularidade a partir deste exame prévio.

21. Neste contexto, poderá perguntar-se se é adequado que o Parlamento Europeu dê quitação a cada agência de execução apenas quanto às suas despesas de funcionamento. Nestas circunstâncias, a auditoria externa de uma agência de execução poderá ser considerada como fazendo parte do controlo interno da Comissão relativo ao trabalho de organismos a quem confiou ou em quem delegou determinadas tarefas. No âmbito da quitação geral

da Comissão, o Parlamento Europeu poderá examinar os resultados da Comissão e das suas agências de execução, em vez de dar uma quitação separada a cada agência. Desta forma, será evidenciada a obrigação final de prestar contas que incumbe à Comissão no âmbito do processo de quitação quanto às despesas operacionais delegadas a agências de execução.

Artigo 21.º: Legalidade dos actos

22. O artigo 230.º do Tratado CE não prevê a possibilidade de impugnar os actos das agências enquanto tais. Dado que a competência de controlo do Tribunal de Justiça é fixada pelo Tratado CE, não pode ser alterada ou alargada por um regulamento do Conselho. Para não dar a impressão de que a presente proposta de regulamento propõe uma tal alteração ou extensão, será pois preferível prever neste artigo que a Comissão — enquanto instituição delegante — é juridicamente responsável pelos actos das agências de execução.

O presente parecer foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 25 de Outubro de 2001.

Pelo Tribunal de Contas

Jan O. KARLSSON

Presidente
