

PT

PT

PT



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 24.3.2010
COM(2010) 85 final

2010/0054 (COD)

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

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A presente proposta da Comissão visa a alteração do Regulamento Financeiro na sequência da criação do Serviço Europeu de Acção Externa (designado seguidamente «SEAE»), tal como previsto no Tratado de Lisboa. O Regulamento Financeiro (RF) estabelece todas as regras e procedimentos aplicáveis à utilização dos fundos da UE e deve ser respeitado por todas as instituições. É completado pelas normas de execução (NE), que devem ser igualmente alteradas no quadro de uma proposta distinta, a fim de ter em conta a criação do SEAE. As especificidades da gestão do pessoal do SEAE são apresentadas numa proposta distinta da Comissão destinada a alterar o Estatuto dos Funcionários.

As alterações propostas baseiam-se nas orientações adoptadas pelo Conselho Europeu de 29 e 30 de Outubro de 2009 relativamente à criação do futuro SEAE a título de serviço *sui generis*.

A Comissão irá apresentar, tal como previsto no artigo 184.º do Regulamento Financeiro, a sua proposta de reapreciação trienal deste regulamento no final do primeiro semestre de 2010. No entanto, a Comissão considera que é inevitável proceder a uma reapreciação pontual do RF distinta, realizada antes da reapreciação trienal para que o SEAE possa ser lançado rapidamente. Outros aspectos referentes à aplicação do Tratado de Lisboa foram abrangidos por uma proposta distinta adoptada pela Comissão em 3 de Março de 2010 (COM(2010)71).

(1) Principais alterações ligadas à criação do SEAE

O artigo 27.º, n.º 3, do Tratado da União Europeia (TUE) estabelece que o SEAE apoiará o Alto Representante (AR) no desempenho das suas funções, sendo a organização e o funcionamento do serviço estabelecidos por decisão do Conselho, deliberando sob proposta do Alto Representante, após consulta do Parlamento Europeu e aprovação da Comissão.

Nas suas conclusões, o Conselho Europeu de 29 e 30 de Outubro de 2009 adoptou algumas orientações relativas à criação do futuro SEAE a título de serviço *sui generis* e convidou o AR a instituir o SEAE «*até ao final de Abril de 2010*».

Em termos orçamentais, o SEAE será equiparado a uma instituição na acepção do artigo 1.º do Regulamento Financeiro, pelo que gozará de autonomia orçamental, ou seja, possuirá a sua própria secção no orçamento da UE. O Serviço executará as suas próprias despesas administrativas (tal como todas as outras instituições), sendo assim objecto de quitação por parte do Parlamento Europeu, o qual exercerá assim plenamente as suas competências orçamentais e de controlo relativamente ao SEAE.

Além disso, as actuais delegações da Comissão em todo o mundo passam a constituir delegações da União e farão parte do SEAE. Devido ao facto de estas delegações continuarem a executar ajuda externa, que constitui a principal tarefa para a maioria delas, convém determinar o modo como devem executar as despesas operacionais, dado já não fazerem parte da Comissão, tendo em conta que a parte do pessoal envolvida, ou seja, o pessoal operacional e financeiro, continua a ser pessoal afecto à Comissão. A Comissão prestou especial atenção ao facto de a presente proposta permitir ao SEAE assegurar uma função unificada no domínio da acção externa, sem que tal afecte a boa gestão financeira, a obrigação de prestação de contas e a protecção dos interesses financeiros da União. Naturalmente, o Parlamento Europeu continuará a dar quitação à Comissão pela execução da sua secção do orçamento,

incluindo as dotações operacionais executadas pelos chefes das delegações da União, que actuarão como gestores orçamentais subdelegados da Comissão.

Para este fim, as alterações introduzidas no Regulamento Financeiro visam assegurar a integração do SEAE no quadro da governação financeira da Comissão, sempre que participar na execução do seu orçamento operacional. Neste contexto, é essencial que o SEAE se baseie na experiência, orientações, apoio e formação em matéria de gestão financeira e controlo interno no domínio das relações externas, desenvolvidos pela Comissão ao longo de muitos anos.

A abordagem proposta é que sejam concedidos aos chefes das delegações da União poderes de execução a título de subdelegação pelos directores-gerais (DG) responsáveis da Comissão. Tornar-se-ão gestores orçamentais subdelegados (GOS) da Comissão e serão responsáveis perante a DG que lhes subdelegou tarefas de execução orçamental. Por conseguinte, propõem-se regras específicas por forma a que os chefes das delegações da União, quando executam parte da secção da Comissão do orçamento, apliquem as regras desta instituição relativamente à execução do orçamento e estejam sujeitos aos mesmos deveres e obrigações que qualquer outro gestor orçamental subdelegado da Comissão. Para o efeito, a Comissão pode dar-lhes instruções, sempre que necessário e adequado.

As actuais regras relativas ao OLAF aplicar-se-ão igualmente aos chefes das delegações da União em caso de irregularidades financeiras associadas à gestão das dotações da secção do SEAE do orçamento e das dotações da secção da Comissão do orçamento cuja execução lhes foi subdelegada. Não é necessária qualquer disposição específica relativa ao OLAF no âmbito do Regulamento Financeiro. Todavia, a presente proposta da Comissão inclui uma nova disposição que estabelece que a instância especializada em matéria de irregularidades da Comissão constitui igualmente a instância especializada em matéria de irregularidades do SEAE nos casos em que a Comissão subdelegou os poderes de execução nos chefes das delegações da União.

Propõem-se igualmente novas disposições para que o AR desempenhe um papel central com vista a garantir uma coordenação e troca de informações adequadas entre o SEAE e a Comissão.

Por último, a fim de assegurar uma gestão eficiente das delegações da União, propõe-se que as despesas administrativas e de apoio, que financiam custos comuns das delegações, sejam executadas por um único serviço de apoio, independentemente da secção do orçamento em que as respectivas dotações sejam inscritas. Para o efeito, a eventualidade de adopção de normas pormenorizadas deve ser prevista no âmbito do artigo 50.º do RF, a acordar com a Comissão.

(2) Documento de trabalho dos serviços da Comissão relativo às normas de execução

Com o objectivo de complementar a presente proposta da Comissão de alteração do Regulamento Financeiro, apresentam-se num documento de trabalho dos serviços da Comissão as alterações necessárias a nível das normas de execução. Estas alterações serão adoptadas pela Comissão aquando da adopção do RF alterado e referir-se-ão às disposições específicas aplicáveis aos chefes de delegação quando actuam como gestores orçamentais subdelegados da Comissão, em especial:

- o facto de terem de assinar a Carta dos gestores orçamentais subdelegados, que estipula pormenorizadamente os seus deveres e obrigações, antes do início da execução do orçamento da UE;
- o Regulamento Interno da Comissão em matéria de execução do orçamento;
- o código de normas profissionais adoptado pela Comissão;
- a instância especializada em matéria de irregularidades da Comissão (as disposições complementares às já estabelecidas no RF estão consagradas nas normas de execução).

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

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

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

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Tendo em conta o parecer do Tribunal de Contas¹,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

- (1) 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 Europeias² (designado seguidamente «Regulamento Financeiro»), estabelece os princípios orçamentais e as regras financeiras que devem ser respeitados em todos os actos legislativos. É necessário alterar determinadas disposições do Regulamento Financeiro, a fim de ter em conta as alterações introduzidas pelo Tratado de Lisboa.
- (2) O Tratado de Lisboa institui o Serviço Europeu de Acção Externa (designado seguidamente «SEAE»). De acordo com as conclusões do Conselho Europeu de 29 e 30 de Outubro de 2009, o SEAE consiste num serviço de natureza *sui generis* e deve ser equiparado a uma instituição para efeitos do Regulamento Financeiro.
- (3) Dado que o SEAE deve ser equiparado a uma instituição para efeitos do Regulamento Financeiro, o Parlamento Europeu deve dar quitação ao SEAE relativamente à execução das dotações aprovadas da sua secção do orçamento. O Parlamento Europeu deve igualmente continuar a dar quitação à Comissão relativamente à execução da sua secção do orçamento, incluindo as dotações operacionais executadas pelos chefes de delegação que são gestores orçamentais subdelegados da Comissão.
- (4) O Tratado de Lisboa prevê que as delegações da Comissão passem a fazer parte do SEAE a título de delegações da União. A fim de assegurar a eficiência da sua gestão,

¹ JO C [...] de [...], p. [...].

² JO L 248 de 16.9.2002, p.1.

todas as despesas administrativas e de apoio das delegações da União que financiam custos comuns devem ser executadas por um único serviço de apoio. Para o efeito, o Regulamento Financeiro deve prever a eventual adopção de regras pormenorizadas, a acordar com a Comissão, com vista a facilitar a execução das dotações operacionais das delegações da União inscritas nas secções do SEAE e do Conselho do orçamento.

- (5) É necessário garantir a continuidade do funcionamento das delegações da União e, em especial, a continuidade e a eficiência da gestão da ajuda externa assegurada pelas delegações. Por conseguinte, a Comissão deve ser autorizada a subdelegar os seus poderes de execução orçamental das despesas operacionais nos chefes das delegações da União que pertencem ao SEAE enquanto instituição distinta. Além disso, sempre que a Comissão executar o orçamento no quadro da gestão centralizada directa, deve estar também autorizada a fazê-lo com base na subdelegação para os chefes das delegações da União. Os gestores orçamentais delegados da Comissão devem continuar a ser responsáveis pela definição dos sistemas internos de gestão e controlo, enquanto os chefes das delegações da União devem ser responsáveis pela organização e funcionamento adequados desses sistemas e pela gestão dos fundos e execução das operações nas suas delegações, devendo para o efeito apresentar um relatório duas vezes por ano.
- (6) A fim de cumprir o princípio da boa gestão financeira, os chefes das delegações da União, ao actuarem como gestores orçamentais subdelegados da Comissão, devem aplicar as regras desta Instituição e estar sujeitos aos mesmos deveres e obrigações, nomeadamente de prestação de contas, que qualquer outro gestor orçamental subdelegado da Comissão. Para estes efeitos, devem igualmente fazer referência à Comissão enquanto sua instituição, sempre que necessário.
- (7) A Comissão mantém a plena responsabilidade pelo processo de quitação no que diz respeito à secção da Comissão do orçamento executada pelo SEAE. A fim de permitir à Comissão cumprir as suas responsabilidades, os chefes das delegações da União devem facultar as informações necessárias. O Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança deve facilitar a cooperação entre as delegações da União e os serviços da Comissão.
- (8) O Contabilista da Comissão continua a ser responsável pela totalidade da secção da Comissão do orçamento, incluindo as operações contabilísticas relacionadas com as dotações cuja gestão é confiada, a título de subdelegação, aos chefes das delegações da União. Por conseguinte, é necessário esclarecer que as responsabilidades do Contabilista do SEAE devem apenas referir-se à respectiva secção do orçamento, para evitar a sobreposição de responsabilidades.
- (9) A fim de garantir a coerência e a igualdade de tratamento entre os gestores orçamentais subdelegados que fazem parte do pessoal do SEAE e os que fazem parte do pessoal da Comissão, assim como uma prestação de informações adequada à Comissão, a sua instância especializada em matéria de irregularidades financeiras deve ser igualmente responsável pelo tratamento das irregularidades verificadas no SEAE, sempre que a Comissão subdelegar poderes de execução nos chefes das delegações da União. Todavia, a fim de manter a ligação entre a responsabilidade pela gestão financeira e as medidas disciplinares, a Comissão deve estar habilitada a solicitar ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança que instaure um processo, se forem detectadas pela instância irregularidades relativas às competências que a Comissão subdelegou nos chefes das delegações da União.

Nesse caso, o Alto Representante deve tomar as medidas adequadas em conformidade com o Estatuto dos Funcionários.

- (10) A fim de assegurar a coerência, a eficiência e a eficácia do controlo financeiro, o Auditor Interno da Comissão deve actuar na qualidade de auditor interno do SEAE no que diz respeito à execução orçamental das secções da Comissão e do SEAE do orçamento.
- (11) O Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 deve ser alterado em conformidade,

ADOPTARAM O PRESENTE REGULAMENTO:

Artigo 1.º

O Regulamento (CE, Euratom) n.º 1605/2002 é alterado do seguinte modo:

- (1) No artigo 1.º, segundo parágrafo, é inserida a expressão «o Serviço Europeu de Acção Externa» imediatamente antes de «o Comité Económico e Social».
- (2) No artigo 28.º, n.º 1, o primeiro parágrafo passa a ter a seguinte redacção:
«Qualquer proposta ou iniciativa submetida à autoridade legislativa pela Comissão, pelo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança ou por um Estado-Membro, que seja susceptível de ter incidência orçamental, inclusivamente sobre o número de postos de trabalho, deve ser acompanhada de uma ficha financeira e da avaliação prevista no n.º 4 do artigo 27.º do presente regulamento.»
- (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.»
- (4) No artigo 31.º, primeiro parágrafo, é inserida a expressão «o Serviço Europeu de Acção Externa» imediatamente antes de «o Comité Económico e Social».
- (5) Ao artigo 50.º, primeiro parágrafo, é aditado o seguinte período:
«No entanto, podem ser acordadas com a Comissão regras pormenorizadas a fim de facilitar a execução das dotações operacionais das delegações da União inscritas nas secções do SEAE e do Conselho do orçamento.»
- (6) Ao artigo 51.º são aditados os seguintes parágrafos:
«No entanto, a Comissão pode delegar os seus poderes de execução orçamental relativos às dotações da sua própria secção nos chefes das delegações da União. Quando os chefes das delegações da União actuarem como gestores orçamentais subdelegados da Comissão, aplicarão as regras da Comissão em matéria de execução

do orçamento e estarão sujeitos aos mesmos deveres e obrigações, nomeadamente de prestação de contas, que qualquer outro gestor orçamental subdelegado da Comissão.

Para efeitos do segundo parágrafo, o Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança tomará as medidas necessárias para facilitar a cooperação entre as delegações da União e os serviços da Comissão.»

- (7) O artigo 53.º-A passa ter a seguinte redacção:

«Artigo 53.º-A

Quando a Comissão executar o orçamento de forma centralizada, as tarefas de execução serão efectuadas, quer directamente pelos seus serviços ou pelas delegações da União, em conformidade com o segundo parágrafo do artigo 51.º, quer indirectamente, em conformidade com os artigos 54.º a 57.º.»

- (8) No artigo 59.º, é aditado o seguinte n.º 5:

«5. Sempre que os chefes das delegações da União actuarem na qualidade de gestores orçamentais subdelegados em conformidade com o segundo parágrafo do artigo 51.º farão referência à Comissão enquanto sua instituição, sempre que as suas funções de gestores orçamentais o exigirem.»

- (9) Na Secção 2, é inserido o seguinte 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 lhes foi subdelegada, bem como qualquer conflito de interesses ou de prioridades com impacto na execução das tarefas de gestão financeira que lhes 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.

2. Sempre que o chefe de uma delegação da União se encontra numa das situações referidas no n.º 6 do artigo 60.º, submeterá essa situação à instância especializada em matéria de irregularidades financeiras instituída nos termos do n.º 4 do artigo 66.º. No caso de uma actividade ilegal, de fraude ou de corrupção, susceptível de prejudicar os interesses da União, informará as autoridades e instâncias designadas pela legislação em vigor.

3. Os chefes das delegações da União, que actuam como gestores orçamentais subdelegados de acordo com o segundo parágrafo do artigo 51.º, apresentarão um relatório duas vezes por ano ao respectivo gestor orçamental delegado, por forma a que este último possa integrar esses relatórios no seu relatório anual de actividades a que se refere o n.º 7 do artigo 60.º. Esse relatório dos chefes das delegações da União incluirá informações sobre a eficiência e a eficácia dos sistemas internos de gestão e de controlo aplicados na sua delegação, bem como a gestão das operações que lhes foram confiadas por subdelegação.
4. Os chefes das delegações da União, que actuam na qualidade de gestores orçamentais subdelegados de acordo com o segundo parágrafo do artigo 51.º, responderão a qualquer pedido apresentado pelo gestor orçamental delegado da Comissão.»

(10) Ao artigo 61.º, n.º 1, é aditado o seguinte parágrafo:

«As responsabilidades do Contabilista do SEAE dizem exclusivamente respeito à respectiva secção do orçamento, tal como executada por este serviço.»

(11) O artigo 66.º é alterado do seguinte modo:

a) É inserido o seguinte n.º 3-A:

«3-A. Em caso de subdelegação nos chefes das delegações da União, o gestor orçamental delegado será responsável pela definição dos sistemas internos de gestão e de controlo aplicados, bem como pela respectiva eficiência e eficácia. Os chefes das delegações da União serão responsáveis pela organização e funcionamento adequados desses sistemas, de acordo com as instruções do gestor orçamental delegado, e pela gestão dos fundos e das operações que executam na delegação da União sob a sua responsabilidade.

Os chefes das delegações da União prestarão contas relativamente às responsabilidades que lhes incumbem por força do primeiro parágrafo, em conformidade com o n.º 3 do artigo 60.º.

Os chefes das delegações da União apresentam anualmente ao gestor orçamental delegado da Comissão uma declaração de fiabilidade relativa aos sistemas internos de gestão e de controlo aplicados na respectiva delegação, a fim de permitir ao gestor orçamental elaborar a sua própria declaração de fiabilidade.»

b) É aditado o seguinte n.º 5:

«5. Sempre que os chefes das delegações da União actuam na qualidade de gestores orçamentais subdelegados em conformidade com o segundo parágrafo do artigo 51.º, a instância especializada em matéria de irregularidades financeiras, instituída pela Comissão nos termos do n.º 4, será competente nos casos nele referidos.

Se a instância detectar problemas sistémicos, enviará um relatório acompanhado de recomendações ao gestor orçamental, ao Alto

Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança e ao gestor orçamental delegado da Comissão, desde que este último não seja a pessoa envolvida, assim como ao Auditor Interno.

Com base no parecer da instância, a Comissão pode solicitar ao Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança que instaure, na sua qualidade de autoridade investida do poder de nomeação, um processo com vista a apurar a responsabilidade disciplinar ou pecuniária dos gestores orçamentais subdelegados, se as irregularidades disserem respeito às competências da Comissão que lhes foram subdelegadas. Nesse caso, o Alto Representante tomará as medidas adequadas em conformidade com o Estatuto dos Funcionários.»

(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 lhes 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.»

(13) No artigo 163.º, o primeiro período passa a ter a seguinte redacção:

«As acções referidas no presente título podem ser executadas de forma centralizada pela Comissão de acordo com o artigo 53.º-A, em regime de gestão partilhada, de forma descentralizada pelo país ou países terceiros beneficiários, ou ainda conjuntamente com organizações internacionais, em conformidade com as disposições pertinentes dos artigos 53.º a 57.º.»

(14) No artigo 165.º, o primeiro período 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 n.º 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.»

Artigo 2.º

O presente regulamento entra em vigor no terceiro dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em [...]

Pelo Parlamento Europeu
O Presidente
[...]

Pelo Conselho
O Presidente
[...]