

Quinta-feira, 14 de fevereiro de 2019

P8_TA(2019)0134

Aplicação das disposições jurídicas e Declaração Conjunta que garante o controlo parlamentar das agências descentralizadas

Resolução do Parlamento Europeu, de 14 de fevereiro de 2019, sobre a aplicação das disposições legais e da Declaração Conjunta destinada a assegurar o controlo parlamentar das agências descentralizadas (2018/2114(INI))

(2020/C 449/25)

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta as disposições dos Tratados relativas às agências e, em particular, os artigos 5.º e 9.º do Tratado da União Europeia (TUE) e os artigos 15.º, 16.º, 71.º, 123.º, 124.º, 127.º, 130.º, 228.º, 263.º, 265.º, 267.º, 277.º, 282.º, 287.º, 290.º, 291.º, 298.º e 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);
 - Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente os artigos e, em particular, os artigos 41.º, 42.º, 43.º, 51.º e 52.º;
 - Tendo em conta a Declaração Conjunta do Parlamento Europeu, do Conselho da UE e da Comissão Europeia sobre as agências descentralizadas, de 19 de julho de 2012, e a Abordagem Comum anexa,
 - Tendo em conta o n.º 52 do seu Regimento, bem como o artigo 1.º, n.º 1, alínea e), e o Anexo 3 da decisão da Conferência dos Presidentes de 12 de dezembro de 2002 sobre o processo de autorização para elaborar relatórios de iniciativa,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Constitucionais e os pareceres da Comissão dos Orçamentos, da Comissão do Controlo Orçamental, da Comissão dos Assuntos Económicos e Monetários, da Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar e da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (A8-0055/2019),
- A. Considerando que as agências têm um papel essencial na aplicação das políticas da UE a nível europeu e nacional, desempenhando uma grande variedade de tarefas tendo em vista contribuir para a execução das políticas da UE, como a criação de redes ou o apoio à cooperação entre a UE e as autoridades nacionais; que uma boa cooperação entre as agências da UE e os Estados-Membros contribui para uma maior eficiência e eficácia no trabalho das agências; que as agências também estabeleceram formas de cooperação entre si através da rede de agências da União Europeia;
- B. Considerando que a coordenação e a colaboração entre as diferentes agências e comissões parlamentares têm sido, de um modo geral, boas; que a Europol é a única agência controlada pelo Parlamento Europeu juntamente com os parlamentos nacionais, através do Grupo de Controlo Parlamentar Conjunto (GCPC);
- C. Considerando que as agências foram criadas e que se desenvolveram de forma diversificada ao longo do tempo; que o Tratado de Lisboa reconheceu formalmente a delegação às agências de tarefas executivas da UE através da consagração formal das agências da UE nos Tratados;
- D. Considerando que as agências são sobretudo responsáveis perante o Parlamento e o Conselho, os quais devem assegurar a existência de mecanismos de controlo adequados nos atos legislativos que regem essas agências e, subsequentemente, a aplicação adequada desses mecanismos; que a delegação às agências de tarefas executivas da União não deve conduzir a um enfraquecimento do controlo do executivo europeu pelo Parlamento, tal como previsto no artigo 14.º do TUE;
- E. Considerando que os Tratados não contêm uma definição de agências descentralizadas, nem uma descrição geral das competências que podem ser conferidos às agências;
- F. Considerando que a base jurídica de algumas agências é o artigo 352.º do TFUE e que outras agências têm uma base jurídica setorial específica;

Quinta-feira, 14 de fevereiro de 2019

- G. Considerando que a Declaração Conjunta e a Abordagem Comum de 2012 são o resultado dos esforços do grupo de trabalho interinstitucional para as agências de regulação, criado pela Comissão, pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, para avaliar a coerência, a eficácia, a responsabilização e a transparência das agências, uma vez que uma proposta da Comissão de 2005 relativa a um acordo interinstitucional sobre as agências de regulação não granjeara o apoio necessário do Conselho e do Parlamento;
- H. Considerando que a Abordagem Comum contém disposições sobre a estrutura e a governação das agências, bem como sobre o seu funcionamento, a programação das atividades, o financiamento, a gestão dos recursos orçamentais, os procedimentos orçamentais, a responsabilização, os controlos e a transparência, que ajudam a assegurar o controlo parlamentar das agências descentralizadas;
- I. Considerando que, apesar de uma apreciação globalmente positiva, as agências têm sido objeto, em alguns casos, de falta de confiança pontual nos seus pareceres científicos e técnicos;

Principais observações

1. Observa que os mecanismos para garantir a responsabilização das agências estão incorporados nos Tratados, nos regulamentos de base das agências, na jurisprudência do Tribunal de Justiça Europeu, bem como na Declaração Conjunta e na Abordagem Comum; salienta que, através do princípio da atribuição de competências, o Parlamento tem poderes de controlo em relação às agências descentralizadas, que não são, no entanto, definidos de forma pormenorizada nos Tratados; regista, neste contexto, o carácter não vinculativo da Declaração Comum e da Abordagem Comum; lamenta, no entanto, que as instituições ainda não tenham chegado a acordo quanto a um quadro regulamentar vinculativo;
2. Salienta que o Parlamento controla as agências de diferentes formas:
 - enquanto ramo da autoridade orçamental, no seu processo de tomada de decisões sobre as contribuições do orçamento da UE a afetar às agências;
 - enquanto autoridade de quitação;
 - através da designação dos membros dos conselhos de administração das agências;
 - através do procedimento de nomeação (ou demissão) do diretor executivo;
 - através da sua consulta sobre os programas de trabalho;
 - através da apresentação dos relatórios anuais;
 - através de outros métodos (visitas de delegações, grupos de contacto ou pessoas, troca de pontos de vista, audições, sessões informativas, disponibilização de conhecimentos especializados);
3. Observa que as disposições dos regulamentos de base diferem, em graus diversos, dos mecanismos de responsabilização e de controlo parlamentar estabelecidos na Abordagem Comum, o que pode ficar a dever-se às diferentes tarefas e funções desempenhadas pelas agências;
4. Assinala que as comissões parlamentares têm exercido ativamente as suas funções de controlo, apesar da variedade de disposições previstas nos regulamentos de base;
5. Reconhece a aplicação da declaração conjunta, da abordagem comum e do seu roteiro pelas agências da União; salienta, em particular, as recomendações do grupo de trabalho interinstitucional sobre as agências descentralizadas (GTIAD), aprovadas pela Conferência dos Presidentes em 18 de janeiro de 2018; observa que, após a reunião de acompanhamento de 12 de julho de 2018, o trabalho do GTIAD foi considerado realizado;

Quinta-feira, 14 de fevereiro de 2019

Recomendações

6. Considera que poderiam ser envidados mais esforços para racionalizar determinadas disposições dos regulamentos de base das agências relativas aos seus mecanismos de governação e responsabilização, tendo em conta os diferentes tipos de agências existentes e definindo os princípios gerais que regem a relação entre as instituições da UE e as agências; salienta que estas questões também devem ser abordadas nas avaliações de impacto sempre que se propõe a criação de uma agência; sublinha que as agências devem dispor de um certo grau de flexibilidade na sua organização, a fim de se poderem melhor adaptar às tarefas previstas e às necessidades decorrentes do exercício das suas funções; congratula-se com a organização interna das agências a nível transectorial ou baseada em sectores em domínios semelhantes;

7. Solicita, por conseguinte, uma avaliação exaustiva da aplicação da Abordagem Comum em todos os seus aspetos, com documentos analíticos pormenorizados análogos aos produzidos em 2010, com especial destaque para os aspetos relacionados com a governação, examinando em especial a compatibilidade das disposições incluídas com os poderes de codecisão e de controlo do Parlamento, tendo simultaneamente em conta a necessidade de flexibilidade, tendo em conta o cenário diversificado das agências descentralizadas;

8. Lamenta que o Parlamento, enquanto garante principal do respeito pelo princípio da democracia na UE, não tenha sido plenamente associado ao processo de seleção da nova sede da EMA e da EBA; recorda, neste contexto, o seu pedido de revisão da Declaração Conjunta e da Abordagem Comum de 2012 o mais rapidamente possível e recorda igualmente o compromisso assumido pelo Conselho no sentido de proceder à sua revisão, convidando a Comissão a apresentar, até abril de 2019, uma análise aprofundada da Declaração Conjunta e da Abordagem Comum no que respeita à localização das agências descentralizadas;

9. Frisa que a localização da sede de uma agência não deve afetar o exercício das suas competências e funções, a sua estrutura de governação, o funcionamento da sua organização principal ou o financiamento essencial das suas atividades;

10. Espera que as prerrogativas do Parlamento e do Conselho, enquanto colegisladores, sejam plenamente respeitadas em decisões futuras sobre a localização ou realocação das agências; considera que o Parlamento deve participar ao longo do processo legislativo — por sistema e em pé de igualdade com o Conselho e a Comissão — na definição e ponderação dos critérios para a localização de todos os organismos e agências da União de uma forma transparente; salienta que o Parlamento, o Conselho e a Comissão assumiram, no Acordo Interinstitucional, de 13 de abril de 2016, legislar melhor, um compromisso a favor de uma cooperação sincera e transparente e que o acordo salienta o princípio da igualdade entre os colegisladores, tal como consagrado nos Tratados; sublinha o valor do reforço do intercâmbio de informações desde as fases iniciais dos futuros processos de localização das agências, na medida em que esse intercâmbio precoce facilitaria o exercício dos direitos e prerrogativas que assistem às três instituições;

11. Considera que a decisão relativa à localização de uma agência é de grande importância e que as instituições da União devem ter em conta critérios objetivos, como a acessibilidade, as sinergias administrativas e a proximidade das partes interessadas, para poderem chegar à melhor decisão possível;

12. Solicita à Comissão, em conformidade com as recomendações do grupo de trabalho interinstitucional sobre os recursos das agências descentralizadas, que apresente rapidamente uma avaliação das agências com instalações em vários locais, recorrendo a uma abordagem coerente para avaliar o seu valor acrescentado tendo em conta os custos suportados; apela à adoção de medidas significativas com base nos resultados dessa avaliação, a fim de reduzir o número de instalações em vários locais, se e quando adequado;

13. Propõe que, com base numa revisão da Abordagem Comum, seja efetuada uma nova reflexão sobre a possibilidade de elaboração de um acordo interinstitucional (AII) sobre as agências e que esse acordo inclua disposições sobre uma revisão quinquenal dos princípios que regem o estabelecimento e o funcionamento das agências, com base nas competências de um grupo de personalidades destacadas;

14. Considera que este AII deve respeitar os poderes do Parlamento Europeu em processos de codecisão e deve também abranger a relação entre uma agência e as instituições do Estado-Membro em que está localizada, bem como medidas de transparência, procedimentos para evitar conflitos de interesses e garantir o equilíbrio de género entre os membros dos órgãos de direção e de consulta e a aplicação da integração da perspectiva de género em todas as atividades das agências;

Quinta-feira, 14 de fevereiro de 2019

15. Considera que, na elaboração de um tal AII, devem ser igualmente tidas em conta várias sugestões específicas para reforçar a supervisão democrática, melhorar a responsabilização das agências da União e reforçar o sistema de apresentação de relatórios ao Parlamento, tais como:

- fixar um prazo para as agências responderem às perguntas que lhes sejam dirigidas pelo Parlamento Europeu ou pelo Conselho;
- prever modalidades para a partilha de informações sensíveis e confidenciais e a consulta das comissões parlamentares, se necessário;
- considerar se deve ou não existir um número específico de membros dos respetivos conselhos de administração designados pelo Parlamento;
- considerar o valor acrescentado da participação de representantes/observadores do Parlamento nas reuniões dos conselhos de supervisores e grupos de partes interessadas;
- racionalizar a participação do Parlamento nos programas de trabalho anuais e plurianuais das agências;
- racionalizar e harmonizar as obrigações de comunicação de informações, especialmente no que diz respeito ao relatório anual de atividades, ao relatório de gestão orçamental e financeira e às contas definitivas;
- informar detalhadamente o Parlamento sobre as medidas tomadas para dar cumprimento às recomendações da autoridade de quitação («relatórios de acompanhamento») e do Tribunal de Contas;

16. Considera, além disso, que o papel do Parlamento na supervisão da dimensão de governação das agências descentralizadas poderia ser significativamente melhorado; sugere, além disso, o reforço da cooperação com o Grupo de Controlo Parlamentar Conjunto e uma revisão das regras aplicáveis às deslocações em serviço às agências, a fim de permitir um melhor contacto regular entre as comissões e agências parlamentares que se inserem no seu âmbito de competências;

17. Propõe que, no contexto da revisão quinquenal e com base nas atividades de controlo das agências efetuadas pelas comissões do Parlamento no âmbito das suas competências, a Comissão dos Assuntos Constitucionais realize um debate anual sobre o funcionamento e a governação das agências, seguido, se necessário e/ou pertinente, de um debate em sessão plenária, a fim de facilitar um sistema mais sólido e mais estruturado de controlo das atividades das agências no Parlamento; propõe, além disso, tendo em conta o papel das agências enquanto intermediário entre a UE e os Estados-Membros, um período de consulta com os parlamentos nacionais, caso pretendam intervir nesta matéria;

18. Considera que as agências da União devem aplicar as regras e os princípios da boa governação e de legislar melhor, incluindo a realização de consultas públicas abertas sobre os seus projetos de propostas de atos secundários e terciários, sempre que o domínio da Agência o permita; propõe que as agências fiquem sujeitas às mesmas regras de transparência que a Comissão, incluindo regras e obrigações em relação aos representantes de interesses;

19. Salaria que, embora devam assegurar o cumprimento pleno e atempado de todas as atribuições previstas no quadro regulamentar, as agências da União devem limitar-se prudentemente às suas tarefas e agir em conformidade com o mandato que lhes é conferido pelo Parlamento e pelo Conselho; considera imperativo que as agências da União sejam transparentes no exercício dos seus mandatos;

20. Propõe que todas as agências devem poder apresentar pareceres não vinculativos sobre os dossiês em curso no âmbito das suas competências;

21. Considera, além disso, que, em caso de futuras alterações aos Tratados, importa refletir sobre a forma como as agências podem ser consagradas mais firmemente nos Tratados, em especial no que se refere aos artigos 13.º e 14.º do TUE e aos artigos 290.º e 291.º do TFUE, inserindo uma definição clara dos diferentes tipos de agências, os poderes que lhes podem ser conferidos e os princípios gerais que garantem o seu controlo parlamentar;

Quinta-feira, 14 de fevereiro de 2019

Questões orçamentais

22. Observa que o financiamento das agências por meio de taxas ascende atualmente a um total aproximado de mil milhões de euros por ano, o que pode aliviar a pressão sobre o orçamento da UE e pode ser uma forma eficaz de financiar as atividades das agências nos casos em que o modelo empresarial o permita; manifesta, todavia, a sua preocupação com os potenciais conflitos de interesses que podem surgir se as agências tiverem de confiar nas quotas dos membros como principal fonte de rendimento; insiste na necessidade de criar medidas de salvaguarda para evitar qualquer tipo de conflitos de interesses;

23. Salienta a necessidade de ter em conta as novas prioridades em matéria de clima, sustentabilidade e proteção ambiental no próximo QFP e as tarefas atribuídas a determinadas agências para a execução deste QFP;

24. Observa que, embora as agências descentralizadas apresentem várias semelhanças em termos de gestão orçamental, as abordagens indiferenciadas revelaram-se prejudiciais à gestão eficiente e eficaz de determinadas agências; considera o objetivo de redução de 5 % dos efetivos e a reserva de reafetação entre agências um exercício isolado; reitera a sua intenção de se opor a quaisquer abordagens dessa natureza no futuro;

25. Observa com preocupação que algumas agências têm dificuldade em atrair pessoal qualificado devido às condições de emprego; considera que os organismos da União devem estar em condições de atrair pessoal qualificado para poderem desempenhar as suas funções de forma eficaz e eficiente; apela, por conseguinte, à adoção de medidas concretas destinadas a atingir estes objetivos;

26. Assinala que o reforço da cooperação entre agências no que se refere à partilha de serviços resultou em poupanças, tais como as obtidas através da criação de um portal de contratação conjunta; incentiva a análise ulterior do potencial da partilha de serviços, quer entre as próprias agências, quer entre a Comissão e as agências, a fim de criar novas sinergias e otimizar as existentes; considera que, se for caso disso, pode ser alcançada uma maior eficiência orçamental através da cooperação estreita no domínio dos serviços de apoio administrativo e de gestão entre os organismos e as agências da União na proximidade imediata;

27. Observa que os orçamentos das agências devem ser elaborados em conformidade com o princípio duma orçamentação baseada no desempenho, tendo em conta os objetivos da agência e os resultados esperados das suas funções; solicita uma abordagem temática da orçamentação das agências descentralizadas, a fim de melhorar o estabelecimento de prioridades no quadro das tarefas das agências, reforçar a cooperação e evitar sobreposições, em particular no caso de agências que operam no mesmo domínio de intervenção;

28. Observa com preocupação que alguns requisitos administrativos são desproporcionados para as agências que não atingiram uma determinada dimensão; espera que a Comissão e o Conselho assegurem que os requisitos administrativos aplicáveis sejam adequados aos recursos financeiros e humanos de todas as agências;

29. Recorda que o processo legislativo resulta em modificações à proposta original da Comissão; observa com preocupação que as demonstrações financeiras atualizadas geralmente apenas são disponibilizadas, se é que o são, no final do processo legislativo; recorda o duplo papel do Parlamento e do Conselho enquanto autoridade legislativa e autoridade orçamental;

30. Regozija-se com o projeto de revisão do texto do regulamento financeiro quadro das agências descentralizadas apresentado pela Comissão e, em particular, com os planos nele descritos com vista ao reforço da governação destas agências;

31. Considera, no entanto, que ainda há uma série de questões por resolver e insta a Comissão a apresentar, sem demora, uma avaliação das agências com várias localizações, tal como recomendado pelo GTIAD, e propostas de possíveis fusões, encerramentos e/ou transferência de tarefas para a Comissão — com base numa análise aprofundada e em critérios claros e transparentes — como previsto no mandato do GTIAD mas que nunca foram realmente examinadas por falta de propostas da Comissão para o efeito;

32. Observa que a auditoria das agências descentralizadas continua «a ser da plena responsabilidade do Tribunal de Contas, que gere e financia com o seu próprio orçamento todos os procedimentos administrativos e de adjudicação de contratos»; reitera que a abordagem efetuada por auditores do setor privado provocou um aumento significativo dos encargos administrativos para as agências e — devido ao tempo gasto com a adjudicação e a gestão dos contratos de auditoria — gerou despesas suplementares, sobrecarregando ainda mais os escassos recursos das agências; salienta que é imperativo resolver esta questão em conformidade com a abordagem comum, no contexto da revisão do regulamento financeiro quadro; solicita a todas as partes envolvidas nesta revisão que esclareçam esta questão com urgência, a fim de reduzir significativamente a carga administrativa excessiva;

o

o o

Quinta-feira, 14 de fevereiro de 2019

33. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão ao Tribunal de Contas Europeu e às agências descentralizadas da UE.
