



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 06.09.2004  
COM(2004)580 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO  
AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO**

**Responsabilidades respectivas dos Estados-Membros e da Comissão relativamente à  
gestão partilhada dos Fundos estruturais e do Fundo de Coesão**

**Situação actual e perspectivas para o novo período de programação, após 2006**

## I. RESUMO

Na presente comunicação, a Comissão, na sequência do compromisso assumido na «Síntese dos relatórios anuais de actividades das DG e dos serviços em 2002»<sup>1</sup>, procede à análise jurídica quer das suas responsabilidades quer das dos Estados-Membros, em matéria de gestão partilhada do Orçamento das Comunidades Europeias, clarificando os procedimentos que lhe permitem, em cooperação com aqueles, dar cumprimento à sua responsabilidade geral de execução do orçamento<sup>2</sup>.

Na primeira parte (Título II), a comunicação apresenta a interpretação da Comissão no que respeita à regulamentação em vigor no domínio dos Fundos estruturais e do Fundo de Coesão, com o objectivo de clarificar as responsabilidades dos intervenientes na gestão partilhada. A Comissão entende que a regulamentação em vigor permite conciliar, por um lado, as obrigações que lhe incumbem em matéria de execução do orçamento e, por outro, o facto de a política de coesão da União e respectivo sistema de gestão conferir aos Estados-Membros, por força dos regulamentos do Conselho, a responsabilidade principal em matéria de gestão, acompanhamento e controlo financeiro quotidiano dos recursos dos Fundos. A arquitectura existente prevê as modalidades que garantem o bom funcionamento dos sistemas de controlo e de gestão, as quais permitem à Comissão cumprir a sua responsabilidade geral. No caso de as auditorias da Comissão virem a identificar deficiências nos sistemas de auditoria e de controlo, detectar-se-ia o risco de despesas irregulares, aplicando-se as devidas correcções financeiras. A presente comunicação enuncia as medidas levadas a cabo pela Comissão para respeitar estas disposições.

A pertinência desta problemática é reforçada pela obrigação que pesa sobre os Estados-Membros que aderiram à União em Maio de 2004 e que prevê a aplicação dos sistemas de gestão e de controlo adequados, por forma a garantir que quando apliquem pela primeira vez os Fundos estruturais e o Fundo de Coesão, a utilização das dotações comunitárias seja eficaz<sup>3</sup>.

O segundo objectivo da presente comunicação (Título III) consiste em especificar as orientações gerais que nortearam a Comissão na preparação das suas propostas legislativas, adoptadas em 14 de Julho de 2004<sup>4</sup>, para o período de 2007-2013, cujo objectivo consiste em aumentar a coerência, a complementaridade e a eficácia da arquitectura global do sistema de aplicação, incluindo a clarificação das obrigações de cooperação que incumbem aos Estados-Membros e as consequências decorrentes do incumprimento das regras.

---

<sup>1</sup> COM(2003)391 final de 9.7.2003, acção 5.3.3.C.

<sup>2</sup> Ibid., acção 5.3.3 A.

<sup>3</sup> COM(2003)433 final, Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a implementação dos compromissos assumidos pelos países candidatos no contexto das negociações de adesão no que diz respeito ao capítulo 21 – política regional e coordenação dos instrumentos estruturais.

<sup>4</sup> «Proposta de regulamento do Conselho que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, ao Fundo Social Europeu e ao Fundo de Coesão», apresentada pela Comissão, COM(2004)492 final de 14.7.2004.

## II. ANÁLISE JURÍDICA DAS RESPONSABILIDADES DA COMISSÃO E DOS ESTADOS-MEMBROS

A gestão partilhada, definida no artigo 53º do Regulamento Financeiro<sup>5</sup>, é um dos meios utilizados pela Comissão para a execução do orçamento comunitário. Esta tarefa incumbe-lhe em virtude do disposto no artigo 274º do Tratado : *«A Comissão executa o orçamento [...] sob sua própria responsabilidade e até ao limite das dotações concedidas, de acordo com os princípios da boa gestão financeira. Os Estados-Membros cooperarão com a Comissão a fim de assegurar que as dotações sejam utilizadas de acordo com os princípios da boa gestão financeira.»*.

Independentemente do modo de gestão (uma vez que o artigo 274º do Tratado não faz depender a responsabilidade da Comissão de um modo de gestão), a responsabilidade geral pela execução do orçamento incumbe a esta instituição.

As modalidades através das quais a Comissão assume esta responsabilidade no contexto da gestão partilhada dos Fundos, bem como as obrigações que incumbem aos Estados-Membros, encontram-se definidas na legislação sectorial.

No âmbito dos Fundos estruturais e do Fundo de Coesão, a gestão partilhada é o modo de execução do orçamento comunitário adoptado pelo legislador, não dispondo a Comissão de poder discricionário para escolher outra forma de execução: *«a Comissão não tem outra possibilidade de actuar senão a estabelecida na legislação sectorial»*<sup>6</sup>.

Os Estados-Membros, por seu turno, têm a obrigação de cooperar com a Comissão no sentido de garantir a utilização das dotações em conformidade com os princípios da boa gestão financeira, que se traduz pela obrigação geral de cooperação leal (artigo 274º e artigo 10º do Tratado). Acresce ainda que o artigo 280º do Tratado estipula que: *«para combater as fraudes lesivas dos interesses financeiros da Comunidade, os Estados-Membros tomarão medidas análogas às que tomarem para combater as fraudes lesivas nos próprios interesses financeiros»*.

O artigo 53º do Regulamento Financeiro, relativo às modalidades de execução do orçamento, estabelece, nos nºs 3 e 5, os princípios gerais de funcionamento aplicáveis a todos os domínios orçamentais geridos segundo o regime de gestão partilhada. Define-se, por um lado, que *«quando a Comissão executar o orçamento em gestão partilhada, as tarefas de execução do orçamento serão parcialmente delegadas em Estados-Membros, em conformidade com as disposições dos títulos I e II da parte II»* e, por outro, que *«no caso de gestão partilhada[...], a fim de garantir a utilização dos Fundos em conformidade com a regulamentação aplicável, a Comissão instaurará procedimentos de apuramento das contas ou mecanismos de*

---

<sup>5</sup> Regulamento (CE, Euratom) nº1605/2002 do Conselho, de 25 de Junho de 2002, que institui o Regulamento Financeiro aplicável ao orçamento geral das Comunidades Europeias, JO L 248 de 16.9.2002, p.1.

<sup>6</sup> Ponto 14 c) da Resolução do PE que contém as observações que constituem parte integrante da decisão que dá quitação à Comissão pela execução do orçamento geral das Comunidades Europeias para o exercício de 2002 (Comissão) (SEC(2003)1104-C5-0564/2003-2003/2210 (DEC)). A5-0200/2004 de 21. 4.2004.

*correção financeira que lhe permitam assumir a sua responsabilidade final na execução do orçamento, em conformidade com o disposto no artigo 274º do Tratado CE e no artigo 179º do Tratado Euratom».*

Por seu turno, os artigos 155º a 159º do Regulamento Financeiro prevêem que as disposições gerais do referido regulamento se apliquem às despesas efectuadas no âmbito, designadamente, dos Fundos estruturais e do Fundo de Coesão, sob reserva das derrogações expressamente previstas, as quais dizem respeito a pagamentos da Comissão, anulações automáticas, aspectos relativos à gestão e à selecção dos projectos, bem como modalidades de controlo, desde que a regulamentação sectorial do Conselho contenha disposições para o efeito.

#### **A. Regulamentação 2000/2006. Descentralização – Parceria - Cooperação**

Com base no Regulamento (CE) nº1260/1999<sup>7</sup>, que é o acto de base dos Fundos estruturais, e no Regulamento (CE) nº1164/94<sup>8</sup>, que institui o Fundo de Coesão, o Conselho criou a arquitectura para a gestão dos Fundos. Em especial, no que respeita aos Fundos estruturais, o legislador decidiu que a acção dos Fundos estruturais e do FEOGA–Garantia para as medidas de desenvolvimento rural *«é complementar da acção desenvolvida pelos Estados-Membros ou visa contribuir para esta»* (considerando 27 do Regulamento (CE) nº1260/1999), pelo que deve ser considerada como *«complemento das acções nacionais correspondentes ou como contributo para as mesmas»* (nº 1 do artigo 8º do Regulamento (CE) nº1260/1999). Para tal, os Fundos estruturais e o FEOGA–Garantia para as medidas de desenvolvimento rural intervêm com carácter de co-financiamento de acções adoptadas ao nível nacional ou regional. A tradução mais óbvia deste princípio é a adicionalidade (artigo 11º do Regulamento (CE) nº1260/1999).

Sem pôr em causa a responsabilidade da Comissão no que respeita à execução do orçamento, determinada pelo Tratado CE, o Regulamento (CE) nº1260/1999 define a arquitectura das modalidades de aplicação para a execução do orçamento, no âmbito dos Fundos estruturais, como uma estrutura descentralizada apoiada na parceria e na cooperação entre a Comissão e o Estado-Membro. O Regulamento (CE) nº1164/94 é a respectiva contrapartida no que respeita ao Fundo de Coesão.

**Em matéria de controlos, a legislação sectorial baseia-se em dois pilares: um conjunto de disposições que permitem à Comissão garantir a conformidade dos sistemas de gestão e de controlo dos Estados-Membros e um segundo conjunto de regras que visa definir as modalidades das correções financeiras a aplicar quando sejam detectadas irregularidades na sequência de auditorias.**

No que respeita à garantia da existência e do bom funcionamento dos sistemas nacionais de gestão e de controlo, as disposições regulamentares aplicáveis são enunciadas no artigo 38º do Regulamento (CE) nº1260/1999, bem como nos artigos 5º e 6º do Regulamento (CE) nº

---

<sup>7</sup> Regulamento (CE) nº1260/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, que estabelece disposições gerais sobre os Fundos estruturais, JO L 161 de 26.6.1999, p.1. Regulamento alterado pelo Acto de Adesão de 2003, JO L 236 de 23.09.2003.

<sup>8</sup> Regulamento (CE) nº1164/94 do Conselho, de 16 de Maio de 1994, que institui o Fundo de Coesão, JO L 130 de 25 .5.1994, p.1. Regulamento alterado pelo Acto de Adesão de 2003, L 236 de 23.9.2003.

438/2001<sup>9</sup>, nos artigos 12º e G do Anexo II do Regulamento (CE) nº 1164/94 do Conselho e no artigo 5º do Regulamento (CE) nº 1386/2002<sup>10, 11</sup>.

Os mecanismos de correcção financeira relativos aos Fundos estruturais estão descritos no artigo 39º do Regulamento (CE) nº 1260/1999, bem como no Regulamento (CE) nº 448/2001<sup>12</sup> e explicitados na Decisão C(2001) 476 da Comissão, de 2 de Março de 2001, relativa à definição dos princípios, critérios e tabelas indicativos a aplicar pelos serviços da Comissão para determinação das correcções financeiras referidas no artigo 39º do Regulamento (CE) nº 1260/99.

O nº 2 do artigo 38º do Regulamento (CE) nº 1260/1999 prevê, especificamente, que a Comissão possa proceder a controlos *in loco*, nomeadamente por amostragem, ou solicitar aos Estados-Membros que os efectuem. Estes controlos visam garantir a existência e o bom funcionamento de sistemas de gestão e de controlo ou a verificação de operações individuais financiadas. Além disso, os artigos 5º e 6º do Regulamento (CE) nº 438/2001 prevêem que os Estados-Membros enviem à Comissão, o mais tardar três meses após a adopção da intervenção, uma descrição dos sistemas de gestão e de controlo instaurados, devendo aquela instituição garantir, em cooperação com os Estados-Membros, que os referidos sistemas satisfazem as normas do regulamento pertinente do Conselho, exigindo-se reexames periódicos do funcionamento do sistema. Com base em disposições administrativas bilaterais, a Comissão e os Estados-Membros coordenam a metodologia e a aplicação dos controlos e informam-se mutuamente sobre os resultados. A cooperação vigora durante todo o período de programação, através de exames que ocorrem, pelo menos, uma vez por ano, durante as reuniões entre os auditores nacionais e comunitários. O mesmo artigo prevê ainda correcções financeiras em caso de detecção de irregularidade grave que afecte as despesas incluídas em pagamentos intermédios, não detectadas anteriormente. O nº 2 do artigo 39º define o procedimento a adoptar sempre que a Comissão constatar falhas nos sistemas, quer através da suspensão de pagamentos, numa primeira fase, quer, sendo necessário, posteriormente, procedendo a correcções financeiras.

O Regulamento (CE) nº 1164/94 e respectivas modalidades de aplicação prevê uma arquitectura semelhante para a gestão do Fundo de Coesão<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Regulamento (CE) nº 438/2001 da Comissão, de 2 de Março de 2001, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) nº 1260/1999 do Conselho no que respeita aos sistemas de gestão e de controlo das intervenções no quadro dos Fundos estruturais, JO L 63 de 03.3.2001, p. 21

<sup>10</sup> Regulamento (CE) nº 1386/2002 da Comissão, de 29 de Julho de 2002, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) nº 1164/94 do Conselho no que respeita aos sistemas de gestão e de controlo e ao procedimento para a realização das correcções financeiras aplicáveis às intervenções no quadro do Fundo de Coesão (JO L 201 de 31.07.2002, p.5).

<sup>11</sup> Considera-se atingido o objectivo que consistia em garantir a existência e o bom funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo, reiterado no artigo 35º do Regulamento da Comissão que estabelece as regras de execução do Regulamento Financeiro, nomeadamente no que respeita ao Fundo de Coesão e aos Fundos estruturais, através das disposições mencionadas na legislação sectorial (Regulamento (CE, Euratom) nº 2342/2002 da Comissão, de 23 de Dezembro 2002 (JO L 357 de 31.12.2002).

<sup>12</sup> Regulamento (CE) nº 448/2001 da Comissão, de 2 de Março de 2001, que estabelece as regras de execução do Regulamento (CE) nº 1260/1999 do Conselho no que respeita ao procedimento para a realização de correcções financeiras aplicáveis às intervenções no quadro dos Fundos estruturais (JO nº L 64 de 06.03.2001, p. 13).

<sup>13</sup> Artigo 12º do Regulamento (CE) nº 1164/94 e artigo 5º do Regulamento (CE) nº 1386/2002.

## **B. Divisão de responsabilidades**

1. Nesta estrutura descentralizada, o **Estado-Membro** assume **três níveis de responsabilidade**.

a) O Estado-Membro garante a boa gestão dos recursos comunitários, que exerce no âmbito da cooperação com a Comissão, assumindo a responsabilidade pela boa execução financeira através do seguinte :

- A autoridade de gestão, responsável pela «regularidade das operações (...), designadamente pela aplicação de medidas de controlo interno compatíveis com os princípios de boa gestão financeira», bem como pela reacção às observações ou pedidos de correcção por parte do sistema de gestão, de acompanhamento e de controlo exigidos pela Comissão, pela compatibilidade das operações com as políticas comunitárias e pela elaboração de dados ou relatórios necessários ao acompanhamento do programa pela Comissão (nº 1 do artigo 34º);
- A autoridade de pagamento, que certifica as despesas (nº 3 do artigo 32º do Regulamento (CE) nº1260/1999 e nº 2 do artigo D do Anexo II do Regulamento (CE) nº1164/94) e garante que a autoridade de gestão e os organismos intermédios respeitaram as disposições do Regulamento (CE) nº1260/1999 (artigo 9º do Regulamento (CE) nº438/2001) ou do Regulamento nº1164/94 (artigo 8º do Regulamento (CE) nº 1386/2002);
- A sua participação na melhoria das previsões de utilização dos recursos financeiros e da execução das despesas, transmitindo previsões;
- A aplicação das regras nacionais pertinentes em matéria de elegibilidade na ausência de regras comunitárias (41º considerando do artigo 30º do Regulamento (CE) nº1260/1999);
- A responsabilidade pela avaliação *ex-ante* para a preparação dos planos, das intervenções e do complemento de programação (nº 1 do artigo 41º do Regulamento (CE) nº1260/1999) bem como pela avaliação intercalar e respectiva actualização (nº 4 do artigo 42º do Regulamento (CE) nº1260/1999).

b) Os Estados-Membros «são os primeiros responsáveis pelo controlo financeiro das intervenções», em conformidade com ao artigo 38º do Regulamento (CE) nº1260/1999 e do artigo 12º do Regulamento (CE) nº 1164/94, designadamente tomando as seguintes medidas:

- Verificação da criação de sistemas de gestão e de controlo e da respectiva aplicação de modo a assegurar uma utilização eficaz e correcta dos fundos comunitários; comunicação da descrição desses sistemas à Comissão;
- Certificação das despesas, assegurando-se de que as intervenções são geridas de acordo com o conjunto da regulamentação comunitária aplicável e que os fundos postos à sua disposição são utilizados segundo os princípios de boa gestão financeira (nº 1, alínea g) do artigo 38º do Regulamento (CE) nº1260/1999 e nº 1, alínea c), do artigo 12º do Regulamento (CE) nº 1164/94);
- Adopção das medidas correctivas exigidas pela Comissão (nº 4 do artigo 38º do Regulamento (CE) nº1260/1999 e nº 1 do artigo G do Anexo II do Regulamento (CE) nº 1164/94);

- Apresentação de uma declaração final emitida por um organismo independente, findas as intervenções relativas aos Fundos estruturais ou ao projecto para o Fundo de Coesão.

c) Tal como indicado no artigo 39º do Regulamento (CE) nº1260/1999 e no nº1, alínea h), do artigo 12º do Regulamento (CE) nº 1164/94, os Estados-Membros são os primeiros responsáveis pela investigação e correcção de irregularidades e infracções.

2. **As responsabilidades da Comissão** são definidas à imagem das responsabilidades dos Estados-Membros, de modo a permitir-lhes assumir a sua responsabilidade pela execução do orçamento comunitário através do controlo do bom exercício das acções confiadas aos Estados-Membros. Assim sendo, e de modo a garantir o respeito pelo Tratado e pelos actos adoptados pelas instituições da Comunidade, a Comissão intervém, designadamente, a quatro níveis, de modo a:

- Adoptar as decisões necessárias à aplicação dos Fundos estruturais, sempre que estejam reunidas as condições regulamentares (artigos 28º e 30º do Regulamento (CE) nº1260/1999 e artigo 10º do Regulamento (CE) nº1164/94).
- Garantir, juntamente com os Estados-Membros, a existência e o bom funcionamento dos sistemas de gestão e de controlo, situação que pode incluir a realização de controlos *in loco*, nomeadamente por amostragem, das operações e dos sistemas de gestão, ou o pedido ao Estado-Membro de que proceda ele próprio aos controlos *in loco* (nº 2 do artigo 38º do Regulamento (CE) nº1260/1999 e artigos 5º e 6º do Regulamento (CE) nº438/2001 no que respeita aos Fundos estruturais, artigo G do Anexo II do Regulamento (CE) nº1164/94 e artigo 5º do Regulamento (CE) nº 1386/2002).
- Garantir a eficácia das intervenções:
  - através da análise da evolução da implementação das intervenções, relativamente aos objectivos fixados, através de relatórios anuais e de um relatório final de execução (artigo 37º do Regulamento (CE) nº1260/1999 e artigo F do Anexo II do Regulamento (CE) nº1164/94) e respectivo exame anual (nº 2 do artigo 34º do Regulamento (CE) nº1260/1999);
  - do ponto de vista financeiro, através da aplicação, designadamente, da anulação automática, através da suspensão dos pagamentos, em caso de incumprimento das condições regulamentares, através da formulação e, consoante os casos, a adopção das medidas correctivas necessárias para reforçar a boa execução financeira da intervenção (artigos 31º, 32º e 38º do Regulamento (CE) nº1260/1999, relativo aos Fundos estruturais, nº 5 do artigo C e artigo G do Anexo II do Regulamento (CE) nº1164/94, relativo ao Fundo de Coesão);
  - através da avaliação dos resultados (artigos 42º, 43º e 44º do Regulamento (CE) nº1260/1999).
- Proceder a controlos e auditorias *in loco*, designadamente por amostragem, das operações e dos sistemas, sem prejuízo pelas efectuadas pelos Estados-Membros, e aplicar correcções financeiras sempre que sejam detectadas irregularidades e deficiências e o Estado-Membro não as tenha efectuado (artigos 38º e 39º do Regulamento (CE) nº1260/1999 e artigos G e H do Anexo II do Regulamento (CE) nº1164/94).

### C. Clarificação necessária sobre o campo de responsabilidade da Comissão

Não é possível deixar de constatar, como o fez o Parlamento Europeu na sua resolução relativa à quitação 2002<sup>14</sup>, que há já vários anos que o Tribunal de Contas assinala, nas suas declarações sobre a fiabilidade das contas, que as operações subjacentes contêm frequentemente erros, designadamente nos domínios da gestão partilhada. Embora as duas instituições referidas não considerem realista nem compatível com as modalidades de gestão partilhada descritas na legislação sectorial que a Comissão seja obrigada a detectar todos os erros e todas as irregularidades dos pagamentos, não deixa de ser um facto que as referidas instituições identificaram debilidades nos sistemas, instando a Comissão a adoptar medidas no sentido de melhorar a sua acção de supervisão dos sistemas de controlo.

**Neste contexto, o Tribunal de Contas, no seu Parecer 2/2004<sup>15</sup>, apresenta pistas de reflexão interessantes e indica o papel que a Comissão deveria adoptar no que respeita à sua responsabilidade pela execução orçamental. Esta visão aproxima-se da da própria Comissão. O Tribunal identifica os principais pontos que deveriam orientar a acção de controlo do orçamento comunitário a todos os níveis previstos no direito constante, bem como as directrizes susceptíveis de orientar o legislador na elaboração de alterações ao quadro legislativo.**

**Como ponto de partida, o Tribunal afirma que «não é razoável esperar que algum sistema possa garantir a correcção absoluta de todas as operações», ou ainda «[é irrealista pensar] que a finalidade dos sistemas de controlo interno é garantir ou assegurar a completa legalidade e regularidade de todas as operações». À partida, entende que os controlos devem responder a uma relação custo/eficácia justa: «os custos globais dos controlos deverão ser proporcionais aos benefícios globais que conferem tanto em termos financeiros como políticos». Entende igualmente que a Comissão deveria adoptar funções de supervisão do funcionamento dos sistemas de controlo, através, por um lado, da definição das condições mínimas aplicáveis aos sistemas de controlo e, por outro, através da coerência quer dos objectivos a atingir quer da respectiva concretização em todas as fases, tanto nacionais como comunitárias.**

A Comissão, atenta às recomendações das duas instituições encarregadas de controlar a execução do orçamento, **procedeu já à criação dos instrumentos necessários à coordenação da sua acção com a dos Estados-Membros.** Efectivamente, ao constatar as dificuldades registadas no que respeita ao desenvolvimento e concretização destes instrumentos pelos Estados-Membros no decorrer do período de programação 1994-1999, a Comissão incluiu nos regulamentos de implementação dos Fundos estruturais e do Fundo de Coesão as condições que entende serem necessárias à existência de processos de controlo que lhe permitam, a prazo, obter uma garantia razoável quanto à regularidade das transacções efectuadas pelos Estados-Membros.

Acresce ainda que, em conformidade com o artigo 38º do Regulamento (CE) nº 1260/1999 e o artigo G do Anexo II do Regulamento (CE) nº 1164/94, a Comissão foi favorável à celebração de acordos administrativos sobre as auditorias com os Estados-Membros, de modo a conclusão a coordenação dos controlos e respectivos resultados entre a Comissão e os

---

<sup>14</sup> Supra, nota de pé-de-página 6.

<sup>15</sup> Parecer nº2/2004 do Tribunal de Contas das Comunidades Europeias sobre o modelo de “auditoria única” (“single audit”) (e proposta para um quadro de controlo interno comunitário).



Estados-Membros pertinentes, e a aplicar métodos comuns de auditoria. Além disso, no âmbito do processo de simplificação<sup>16</sup>, a Comissão solicitou que os Estados-Membros envidassem esforços comuns para realizar oportunamente um intercâmbio de programas de controlo anuais pormenorizados, de modo a evitar duplicações e sobreposições. No que respeita aos Estados-Membros que aderiram à União em Maio de 2004, no âmbito da acção de cooperação visada pela aplicação dos instrumentos de pré-adesão<sup>17</sup>, aplicam-se as disposições citadas na legislação em matéria de Fundos estruturais e do Fundo de Coesão.

**Além disso, a Comissão desenvolveu a noção de contrato de confiança entre si própria e os Estados-Membros.** O contrato de confiança é um compromisso voluntário dos Estados-Membros que se pretende que garanta à Comissão a implementação dos meios necessários ao controlo da regularidade das transacções subjacentes, constituindo assim um quadro global de abordagem do controlo de um programa, um fundo ou uma região determinados, em conformidade com uma estratégia de auditoria concertada pela Comissão e de uma apresentação anual de relatórios com incidência sobre os resultados desta estratégia de auditoria. Este tipo de contrato está condicionado igualmente à existência da garantia prévia, por parte da Comissão, de que os sistemas criados obedecem ao quadro regulamentar. O contrato permite à Comissão ter a garantia de que dispõe da confiança dos Estados-Membros sem a adição de novas exigências regulamentares, mas no seio de uma abordagem coordenada entre a Comissão e o Estado-Membro. O efeito desta garantia cessa, no entanto, se se constatar que o Estado-Membro não respeita estas obrigações.

No entanto, como referido pelo Tribunal de Contas no seu Parecer 2/2004, embora as normas ou princípios indispensáveis à garantia de controlo interno eficaz e eficiente dos Fundos estejam já *«completa ou parcialmente presentes nos sistemas actuais»*, poderão ser elaboradas e aplicadas novas normas, que garantam que *«a extensão e a intensidade dos controlos deverão formar um equilíbrio adequado entre o custo total da realização desses controlos e os benefícios totais que conferem»*.

À partida, com base na experiência da regulamentação actual, a Comissão pretende aumentar a eficácia e a eficiência dos sistemas de gestão e de controlo relativamente ao próximo período de programação, pelo que adoptou as propostas apresentadas no capítulo seguinte.

### III. PERSPECTIVAS DE REGULAMENTAÇÃO 2007-2013

Um dos principais objectivos da futura regulamentação relativa ao período de programação 2007-2013, no que respeita à gestão partilhada, consiste em delimitar com clareza, com base nas obrigações decorrentes do direito comunitário e na experiência adquirida com a actual regulamentação, o quadro, natureza e divisão de responsabilidades entre os diferentes intervenientes implicados na execução do orçamento comunitário, ou seja, por um lado, os Estados-Membros e os organismos de implementação e, por outro, a Comissão.

---

<sup>16</sup> Ponto 2.5.5 da Comunicação da Comissão C(2003)1255 sobre a simplificação, clarificação, coordenação e flexibilidade da gestão das políticas estruturais 2000-2006 (não publicada).

<sup>17</sup> Artigos 11º e 12º e Anexo do Regulamento (CE) nº 1266/1999 do Conselho, de 21 de Junho de 1999, relativo à coordenação da assistência aos países candidatos no âmbito da estratégia de pré-adesão e que altera o Regulamento (CEE) nº 3906/89 (JO L 161 de 26.06.1999, p. 68); artigo 9º e Anexo III do Regulamento (CE) nº 1267/1999 do Conselho, de 21 Junho de 1999, que cria um instrumento estrutural de pré-adesão (JO L 161 de 26.06.1999, p. 73).

A Comissão tentou aumentar a coerência, a transparência e a segurança da arquitectura global dos sistemas de implementação e de controlo dos fundos. A coerência, por ser necessário definir com clareza as condições mínimas aplicáveis ao sistema de controlo e de auditoria a todos os níveis do processo, bem como as tarefas e obrigações respectivas dos diferentes intervenientes. A transparência, por ser necessário que os diferentes intervenientes nos controlos conheçam os resultados dos controlos de cada uma das partes, por forma a aumentar a eficácia, a eficiência e a economia do processo. A segurança, porque a Comissão deve dispor de uma garantir suplementar em como os sistemas de gestão e de controlo do programa existem e observam as condições mínimas definidas no regulamento, antes de poder proceder aos primeiros reembolsos intercalares, através de uma avaliação inicial destes sistemas, elaborada por um auditor independente do Estado-Membro, previamente acordada e entregue simultaneamente com a descrição dos sistemas.

Além disso, a Comissão propôs que o seu grau de intervenção nos controlos seja proporcional ao nível de risco de irregularidades previstas. À partida, a sua proposta prevê que, nos casos em que disponha da garantia do bom funcionamento dos sistemas de gestão e controlo nacionais, possa legitimamente basear a sua garantia sobre os resultados dos controlos nacionais na legalidade e regularidade das despesas declaradas, reduzindo assim os seus próprios controlos a circunstâncias excepcionais.

Seguindo uma abordagem idêntica à da apreciação do risco, a Comissão propôs que o grau de intervenção comunitária nos processos de gestão e de controlo dependa também da importância da contribuição comunitária para a intervenção. Segue-se o princípio de que a regulamentação comunitária define uma base comum de condições mínimas a que todos os sistemas de gestão e de controlo interno aplicados na gestão dos fundos comunitários devem obedecer, permitindo simultaneamente que os Estados-Membros apliquem as suas próprias regras e estruturas de gestão e controlo, sempre que as taxas de co-financiamento nacionais sejam nitidamente preponderantes e que o volume da contribuição comunitária seja inferior a determinado limiar. Este regime não pode aplicar-se, em caso algum, excepto quando a Comissão tenha a garantia da fiabilidade dos sistemas de gestão e de controlo nacionais.

No contexto do quadro geral apresentado, convém descrever as orientações mais específicas relativas à partilha de responsabilidades que orientaram a Comissão na formulação das suas propostas.

#### **A. Responsabilidades da Comissão**

A Comissão tem o dever de propor legislação que defina claramente as responsabilidades e obrigações dos dois intervenientes na gestão partilhada, bem como as respectivas modalidades de cooperação.

Estas incluem, à partida, a definição de normas mínimas indispensáveis aos sistemas de gestão e de controlo nacionais, bem como correcções financeiras a adoptar em caso de irregularidades que indiquem a não conformidade destes sistemas.

Para que a legislação seja clara, deve igualmente definir que o papel da Comissão, do ponto de vista da gestão orçamental, consiste em supervisionar a existência e o bom funcionamento de sistemas de gestão e de controlo nacionais, com a indicação dos trâmites a observar, de modo a prevenir irregularidades.

Consequentemente, no que respeita à auditoria, a Comissão continuará a concentrar-se na avaliação dos sistemas de gestão e de controlo, bem como nas debilidades processuais e de gestão identificadas, com base numa análise de risco, sem no entanto renunciar ao direito de proceder a controlos sobre operações individuais, consoante as necessidades (por exemplo, sempre que o Estado-Membro não actue em caso de irregularidade).

## **B. Responsabilidade dos Estados-Membros**

O papel dos Estados-Membros deve centrar-se nas respectivas obrigações:

- Fornecer a devida garantia à Comissão, no início, antes da implementação do programa e antes de se poder proceder a pagamentos intermédios, emitida por um organismo independente reconhecido por esta instituição, o qual atestará a qualidade e conformidade dos sistemas de gestão e controlo relativamente às normas em vigor e certificará a correcção do sistema de contabilidade. Verificando-se reservas quanto a esta garantia, o Estado-Membro deverá apresentar um plano de acções rectificativas a introduzir. A Comissão só poderá efectuar os pagamentos intermédios após comprovação da introdução das devidas correcções no sistema de gestão e controlo.
- Fornecer uma garantia anual, emitida por uma autoridade de auditoria, relativamente às despesas declaradas e ao bom funcionamento do sistema de gestão e de controlo e/ou à detecção e correcção de debilidades identificadas na sequência de controlos *in loco*, relativamente à utilização dos Fundos estruturais.
- Fornecer uma declaração de validade dos montantes certificados após o encerramento dos programas operacionais, com base em auditorias e controlos das operações efectuadas durante a programação.

Os Estados-Membros são os primeiros responsáveis pelas correcções financeiras aos beneficiários de fundos em caso de incumprimento das condições de atribuição da subvenção dos Fundos estruturais, bem como pela dedução das despesas pertinentes quanto às declarações dos Fundos estruturais.

## **C. Consequências do incumprimento**

Tal como indicado no Terceiro relatório sobre coesão económica e social, a aplicação do princípio de eficácia e a simplificação da gestão e dos controlos financeiros devem ser acompanhados de sanções mais severas e de medidas que visem o rápido reembolso em caso de irregularidades ou de fraude. A regulamentação deve prever consequências inequívocas, designadamente em termos de fluxos financeiros, sempre que os princípios e normas mínimas não sejam respeitados no início do programa ou em caso de detecção de insuficiências nos sistemas nacionais de controlo, não corrigidas pelo Estado-Membro e susceptíveis de conduzir a irregularidades ou fraudes durante a implementação do programa.

Além disso, a regulamentação deve prever modalidades que permitam à Comissão proceder a correcções financeiras, na eventualidade de o Estado-Membro não ter adoptado as medidas adequadas para respeitar as suas obrigações.

Por último, a Comissão não deve hesitar em formular o parecer fundamentado previsto nos artigos 226º e 228º do Tratado CE, se os Estados-Membros não cumprirem as suas obrigações.