

PT

PT

PT



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 30 de Maio de 2007

Declaração de governação da Comissão Europeia

Declaração de governação da Comissão Europeia

A Comissão Europeia tem como missão promover o interesse geral da União Europeia. Para tal participa no processo de tomada de decisão, nomeadamente apresentando propostas de legislação europeia, supervisionando a correcta aplicação dos Tratados e do direito europeu, desenvolvendo políticas comuns e gerindo fundos.

A presente declaração de governação diz respeito ao funcionamento interno da Comissão: [os intervenientes](#), [o planeamento estratégico](#), os [mecanismos de responsabilidade e responsabilização](#), o [quadro de abertura e transparência](#), o mecanismo destinado a proporcionar um [quadro normativo de qualidade](#) na UE e, por último, as medidas tendentes a promover a [ética](#) dentro da Comissão.

1. OS INTERVENIENTES: FUNÇÕES DIVERSIFICADAS PARA RESPONSABILIDADES BEM DEFINIDAS

A Comissão Europeia tem uma estrutura de governação única. A sua origem deriva dos Tratados, mas a estrutura mudou para se adaptar à evolução do papel da Comissão e reflectir os progressos efectuados no âmbito da governação europeia. O Colégio dos Comissários representa o vértice desta estrutura, definindo as políticas e tomando decisões: o Colégio é politicamente responsável pelas acções desenvolvidas pela Comissão. A execução operacional é delegada nos Directores-Gerais e nos Chefes de Serviço, que dirigem a estrutura administrativa da Comissão. As várias responsabilidades são seguidamente apresentadas.

1.1. O Colégio dos Comissários

O [Tratado](#) que institui a Comunidade Europeia (artigos 211.º-219.º) indica pormenorizadamente aquilo que é exigido aos Comissários – tanto a nível colegial como enquanto indivíduos – por lei.

A Comissão trabalha sob a orientação política do seu Presidente, que decide a sua organização interna para garantir a coerência, eficácia e colegialidade da sua acção. Este princípio de colegialidade, que rege todo o trabalho da Comissão, significa que todos os membros da Comissão são conjuntamente responsáveis pelas decisões tomadas e pelas acções realizadas.

No que se refere aos Comissários, o Tratado CE determina que os membros da Comissão são escolhidos com base na **sua competência geral**. São plenamente independentes no exercício das suas funções. Isto significa que não solicitam nem recebem instruções de qualquer governo ou de qualquer organismo. Qualquer membro da Comissão que deixe de preencher os requisitos necessários para o exercício das suas funções, ou tenha cometido falta grave, pode ser destituído pelo Tribunal de Justiça. Qualquer membro da Comissão deve apresentar a sua demissão se o Presidente lho pedir, após aprovação do Colégio.

A Comissão desenvolve também um conjunto de tarefas financeiras e de gestão importantes. Em consonância com as normas financeiras vigentes, as disposições internas estabelecidas pelo Colégio criam uma estrutura de controlos rigorosos e de

instrumentos de gestão que lhe permitem fazer face às suas responsabilidades políticas.

1.2. Os Directores-Gerais e os Chefes de Serviço

O regulamento interno da Comissão e o [Código de Conduta dos Comissários](#), adoptado pela Comissão no início do seu mandato, definem as **relações entre os membros da Comissão e os seus serviços**. Estas relações assentam nos princípios da lealdade, da confiança e da transparência. Os membros da Comissão recebem informações dos seus próprios serviços, bem como dos serviços centrais, para poderem exercer a sua responsabilidade política e desempenhar o seu papel de supervisão. Devem assegurar a execução das prioridades políticas que tiverem estabelecido em conformidade com o programa de trabalho da Comissão. Para tal, o Colégio e os seus membros têm a possibilidade de dar instruções aos respectivos serviços.

Os métodos de trabalho são determinados conjuntamente pelos Comissários e Directores-Gerais sob a sua autoridade. Estas regras prevêm, nomeadamente, a obrigação de os serviços transmitirem aos membros da Comissão quaisquer informações susceptíveis de pôr em causa a sua responsabilidade ou a do Colégio.

A execução operacional do orçamento é formalmente delegada nos vários Directores-Gerais ou Chefes de Serviço, sendo esta delegação é decidida anualmente. Enquanto gestores orçamentais delegados, os Directores-Gerais e os Chefes de Serviço são **responsáveis pela gestão sã e eficaz dos recursos e pela criação de sistemas de controlo adequados e eficientes** para garantir a legalidade e a regularidade das despesas no seu serviço. Os gestores orçamentais delegados podem subdelegar formalmente a responsabilidade pela autorização das despesas e das receitas em pessoal competente.

O Comissário competente por cada domínio de intervenção supervisiona a execução do orçamento por parte do Director-Geral ou do Chefe de Serviço.

A fim de garantir que a responsabilidade pela execução orçamental não se encontra nas mãos de uma única pessoa, outros funcionários colaboram na execução do orçamento: devem participar na autorização das operações orçamentais pelo menos duas pessoas (uma para iniciar a operação e uma segunda para a verificar e autorizar).

No âmbito da execução do orçamento, os gestores orçamentais delegados devem respeitar as disposições do Regulamento Financeiro e das suas normas de execução e estabelecer sistemas de controlo interno adequados, em consonância com as [normas de controlo interno](#) da Comissão. Estas normas constituem o enquadramento de controlo interno de base a aplicar em toda a Comissão para assegurar que os objectivos fixados são alcançados.

Tendo em conta os benefícios em termos de custos decorrentes da aplicação de sistemas de controlo interno, o sistema de controlo destina-se a **garantir uma segurança razoável**, mas não absoluta, de que as actividades operacionais decorrem de uma forma eficiente e eficaz, as operações são legais e regulares, as informações financeiras e em matéria de gestão são fiáveis, os activos e as informações são salvaguardados e, por último, os objectivos são alcançados. Os sistemas de controlo

interno são examinados regularmente para garantir um controlo eficaz a um custo razoável.

Cada gestor orçamental delegado é apoiado por um **director de recursos** e/ou um **coordenador de controlo interno** para supervisionar e controlar a aplicação dos sistemas de controlo interno nos serviços da Comissão.

A Comissão pode também delegar a execução de programas específicos em [agências executivas](#). A estrutura de gestão das agências executivas é definida no Regulamento de 2002, que define o estatuto dessas agências¹, e especificada de forma mais pormenorizada no próprio acto de delegação. Cada agência é gerida por um Director e por um Comité de Direcção composto por cinco membros designados pela Comissão, o qual adopta o programa de trabalho anual da agência, que deve incluir objectivos pormenorizados e indicadores de desempenho, bem como o orçamento de funcionamento da agência. As disposições da Comissão em matéria de programação, informação, sistemas de controlo interno, auditoria interna e contabilidade são plenamente aplicáveis às agências executivas.

1.3. O Contabilista

O [Contabilista](#) da Comissão executa as ordens de pagamento e de cobrança emitidas pelos gestores orçamentais e é responsável pela gestão da tesouraria, definição de normas e métodos contabilísticos, validação dos sistemas contabilísticos, realização das operações contabilísticas e elaboração das demonstrações financeiras da instituição, bem como pela consolidação destas contas com as das outras instituições.

O Contabilista também assina as contas, certificando assim que efectuou os controlos que julgou necessários e que considera que as contas foram estabelecidas sob a sua responsabilidade em conformidade com as regras, métodos e sistemas contabilísticos, que procedeu às correcções necessárias para que as contas apresentem uma imagem verdadeira e apropriada, em conformidade com as regras financeiras e que, por conseguinte, as contas são fiáveis.

1.4. O Serviço Financeiro Central

O Serviço Financeiro Central da Comissão é o principal serviço no que diz respeito ao [Regulamento Financeiro](#) e ao quadro de controlo interno. Além disso, este serviço presta assistência e aconselhamento aos outros serviços da Comissão sobre questões ligadas à gestão financeira, incluindo a interpretação da legislação, o controlo interno e a gestão dos riscos. O Serviço Financeiro Central elabora normas e orientações e facilita o intercâmbio de boas práticas, a fim de ajudar os gestores orçamentais a assumirem as suas responsabilidades em matéria de gestão financeira.

1.5. Estrutura da Auditoria Interna

- O [Serviço de Auditoria Interna \(SAI\)](#) é um serviço da Comissão presidido pelo Auditor Interno da Comissão. A sua missão consiste em emitir pareceres de

¹ Regulamento (CE) n.º 58/2003 do Conselho, de 19 de Dezembro de 2002, que define o estatuto das agências de execução encarregadas de determinadas funções de gestão de programas comunitários (JO L 11 de 16.1.2003).

auditoria independentes sobre a qualidade dos sistemas de gestão e de controlo interno da Comissão e formular recomendações destinadas a garantir a consecução eficiente e eficaz dos objectivos da Comissão.

- Existem **estruturas de auditoria interna** em todos os serviços da Comissão. O seu papel consiste em prestar assistência ao Director-Geral e à administração, nas respectivas Direcções-Gerais, no âmbito do controlo dos riscos e da verificação do cumprimento das normas de controlo interno. Estas estruturas formulam pareceres independentes e objectivos sobre a qualidade dos sistemas de gestão e de controlo interno, contribuindo assim para a garantia razoável expressa na declaração de fiabilidade, e formulam recomendações no sentido de melhorar a eficiência e a eficácia das operações e assegurar uma utilização racional dos recursos das Direcções-Gerais.
- O **Comité de Acompanhamento da Auditoria (CAA)** é composto por sete Comissários, no máximo, e por dois peritos externos em matéria de auditoria e garante a independência do SAI. O Comité de Acompanhamento da Auditoria, em conformidade com a sua própria Carta, apresenta um relatório anual ao Colégio sobre a qualidade do trabalho de auditoria interna e sobre o seguimento dado pelos serviços da Comissão às recomendações provenientes de várias fontes: Auditor Interno, estruturas de auditoria interna, Tribunal de Contas Europeu e questões relacionadas com a auditoria constante das resoluções de quitação adoptadas pelo Parlamento Europeu. Para além desta obrigação formal de apresentação do referido relatório, o CAA tem um papel de prevenção, chamando a atenção para situações que, caso não sejam tratadas pelos serviços da Comissão, podem afectar gravemente a reputação desta última. Neste contexto, o Comité esforça-se por aumentar a eficácia do seguimento dado pelos serviços da Comissão a recomendações pertinentes em matéria de auditoria, independentemente da sua fonte.

1.6. O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF)

A missão do [Organismo Europeu de Luta Antifraude](#) consiste na protecção dos interesses financeiros da União Europeia, na luta contra fraude, corrupção e qualquer outra actividade ilegal, incluindo faltas profissionais graves no seio das instituições europeias. Desempenha a sua missão procedendo, com total independência, a inquéritos internos e externos, em colaboração com as autoridades competentes dos Estados-Membros. O OLAF colabora também com os serviços da Comissão Europeia a fim de garantir que qualquer nova legislação com implicações financeiras significativas seja “imune à fraude”. O OLAF opera em conformidade com o quadro geral destinado a garantir a [protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias](#), estabelecido pelo Regulamento n.º 2988/95 de 18 de Dezembro de 1995.

1.7. O Serviço de Averiguação e Disciplina da Comissão (IDOC)

O Serviço de Averiguação e Disciplina da Comissão procede a investigações administrativas imparciais e prepara processos disciplinares. O IDOC trata todas as questões que ainda não estão a ser objecto de investigação pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude.

2. PLANEAMENTO E PROGRAMAÇÃO ESTRATÉGICOS: UMA ESTRATÉGIA COM OBJECTIVOS CLAROS

2.1. A nível da instituição

No início do seu mandato, a Comissão estabelece os seus objectivos estratégicos para os cinco anos seguintes. Estes objectivos integram prioridades anuais mais pormenorizadas expressas na Estratégia Política Anual.

As prioridades políticas estabelecidas na Estratégia Política Anual são traduzidas em objectivos operacionais através do Programa legislativo e de trabalho da Comissão. Os serviços centrais da Comissão acompanham de perto a execução do programa de trabalho, de modo a garantir o tratamento atempado e coerente das questões prioritárias em toda a Comissão.

2.2. A nível dos serviços da Comissão

A gestão baseada em actividades (GBA) é uma metodologia de gestão integrada que permite definir as prioridades, planificar, orçamentar, gerir e informar no âmbito de uma série de domínios de intervenção coerentes denominados actividades. A GBA visa garantir a correspondência entre os recursos humanos e financeiros e as ambições políticas.

A nível orçamental, a nomenclatura da gestão baseada em actividades determina a estrutura do orçamento comunitário e destina-se a tornar transparente o custo global de cada política prosseguida.

A Comissão definiu uma série de cerca de 230 actividades distintas, que foram agrupadas em aproximadamente 30 domínios de intervenção coerentes. Para cada actividade, são estabelecidos **objectivos específicos**, indicados nos planos anuais de gestão elaborados pelo serviço da Comissão que executa a actividade em causa. O serviço responsável controla a execução do seu próprio plano de gestão, graças a indicadores que acompanham cada objectivo, e apresenta os progressos realizados na execução dos objectivos políticos fundamentais num relatório anual de actividades.

2.3. Grupo Director da GBA

O Grupo Director da GBA é presidido pelo Secretário-Geral e agrupa os Directores-Gerais e os Gabinetes responsáveis pelos serviços centrais. Este grupo coordena as questões estratégicas relacionadas com instrumentos horizontais tais como o planeamento e a programação estratégicos e o controlo interno e examina regularmente a adequação das actividades da Comissão.

3. RESPONSABILIDADE E RESPONSABILIZAÇÃO: EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO NUM CONTEXTO COMPLEXO

A responsabilidade global pela execução do orçamento incumbe à Comissão Europeia. Todavia, os Estados-Membros têm a obrigação de colaborar com a Comissão para assegurar uma utilização das dotações em conformidade com os princípios da boa gestão financeira.

3.1. Forma como é expressa a responsabilidade da Comissão

Anualmente, os Directores-Gerais e os Chefes de Serviço apresentam um relatório de gestão (intitulado [Relatório Anual de Actividades](#)) que inclui a assinatura de uma declaração de fiabilidade sobre o exercício da sua responsabilidade operacional enquanto gestores orçamentais delegados.

Posteriormente, a Comissão adopta anualmente uma [Síntese dos resultados da gestão](#), através da qual assume as suas responsabilidades políticas relativamente à gestão dos Directores-Gerais e Chefes de Serviço, com base nos relatórios anuais de actividades apresentados por estes. Nos casos em que os Directores-Gerais e os Chefes de Serviço exprimiram reservas nas suas declarações de fiabilidade, a síntese anual apresenta uma primeira análise sobre a forma de tratar esses problemas. Examina também os pareceres fora do âmbito dos relatórios anuais de actividades e aborda uma série de questões transversais importantes suscitadas pelo Auditor Interno, Tribunal de Contas Europeu, Parlamento Europeu e Conselho de Ministros.

3.2. Responsabilidade no caso de a execução do orçamento envolver outros intervenientes

Em muitos casos, os pagamentos aos beneficiários finais não são efectuados directamente pelos serviços da Comissão. Uma grande parte do orçamento é gerida em colaboração com os Estados-Membros, nomeadamente nos domínios dos Fundos Estruturais e da agricultura. Algumas tarefas podem também ser delegadas em agências nacionais e em países terceiros ou executadas conjuntamente com organizações internacionais. Em todos estes casos, a União Europeia define os mecanismos de controlo necessários e os Directores Gerais envolvidos incluem nos seus relatórios anuais de actividades uma descrição do enquadramento em matéria de controlo e das várias tarefas e responsabilidades de todos os intervenientes. Deste modo, a Comissão pode assumir a sua plena responsabilidade política ao adoptar a Síntese dos resultados da gestão.

3.3. Papel das outras instituições

O [Parlamento Europeu](#) exerce um controlo político sobre a Comissão, nomeadamente através da aprovação da nomeação do Presidente da Comissão, bem como do Colégio, do poder de adoptar uma moção de censura contra a Comissão, devendo nesse caso a Comissão demitir-se enquanto órgão, e da faculdade de colocar perguntas escritas e orais às quais a Comissão é obrigada a responder. Além disso, o Parlamento Europeu aprova, uma vez por ano, sob recomendação do [Conselho](#), a execução do orçamento comunitário pela Comissão, bem como as suas contas, encerrando assim o ciclo contabilístico do exercício em questão ("[procedimento de quitação](#)"). A Comissão dá seguimento às recomendações contidas na resolução de quitação.

O [Tribunal de Contas Europeu](#) é o auditor externo da Comissão. A sua missão consiste em proceder a uma auditoria independente das cobranças e despesas dos fundos da União Europeia e, desta forma, avaliar a forma como as instituições europeias desempenham estas funções. O Tribunal de Contas examina se as operações financeiras foram devidamente registadas, executadas de forma legal e regular e geridas em conformidade com os princípios da economia, da eficiência e da

eficácia. O Tribunal de Contas disponibiliza os resultados do seu trabalho através da publicação de [relatórios](#) pertinentes, objectivos e atempados.

4. **ABERTURA E TRANSPARÊNCIA: PRINCÍPIOS ORIENTADORES**

A Comissão está empenhada em trabalhar de forma aberta. Esforça-se por **comunicar** activamente sobre aquilo que faz e as decisões que toma. Antes de tomar iniciativas legislativas e políticas, a Comissão deve proceder a uma vasta [consulta](#): a qualidade das políticas da UE depende de uma ampla participação dos cidadãos, das [organizações da sociedade civil](#) e de todas as partes interessadas ao longo de toda a cadeia política. A Comissão está empenhada numa abordagem abrangente na concepção e aplicação das suas políticas, tendo aprovado um conjunto de [regras mínimas internas de consulta pelas partes interessadas](#).

A Comissão está convicta de que, para reforçar a confiança dos cidadãos nas instituições europeias e assegurar a legitimidade e a responsabilidade da administração pública, é necessária transparência. Assim, tomou várias medidas neste contexto, nomeadamente para facilitar o [acesso aos documentos](#) das instituições, proporcionar um quadro mais transparente para as suas relações com os representantes de interesses (um registo e um Código de Conduta), bem como para prestar informações sobre os beneficiários de fundos comunitários, consciente, no entanto, da necessidade de proteger as informações sensíveis e confidenciais.

A Comissão criou também um [registo dos grupos de peritos](#), a fim de proporcionar uma visão global e transparente dos organismos consultivos que lhe prestam assistência, bem como aos seus serviços, no âmbito da preparação de propostas legislativas e de iniciativas políticas.

Com a adopção da [Iniciativa europeia em matéria de transparência](#), que abrange um amplo leque de medidas, tais como a garantia de um acesso fácil às informações existentes sobre os beneficiários de projectos e programas, a necessidade de um enquadramento mais estruturado para as actividades dos representantes de interesses (grupos de pressão) e regras e normas deontológicas aplicáveis aos funcionários públicos das instituições europeias, a Comissão prossegue os trabalhos no sentido de aplicar normas com o maior grau de transparência possível na vida pública.

Em todas as suas relações, a Comissão está sujeita a obrigações jurídicas específicas relativas à [protecção dos dados pessoais](#) e ao respectivo tratamento.

5. **[LEGISLAR MELHOR](#): ELABORAR LEGISLAÇÃO QUE BENEFICIE OS CIDADÃOS E OS OPERADORES ENVOLVIDOS**

A Comissão desenvolveu políticas e mecanismos globais para proporcionar um quadro regulamentar simples e de elevada qualidade na UE. Este inclui as seguintes acções e mecanismos chave, que são particularmente importantes para a gestão do trabalho da Comissão:

5.1. **Avaliação de impacto**

Para elaborar leis de elevada qualidade é importante dispor de um quadro completo do seu impacto. Assim, a Comissão examina sistematicamente o impacto económico,

social e ambiental das suas propostas. Desde 2003, é obrigatório proceder a uma avaliação de impacto relativamente às principais iniciativas políticas e propostas legislativas incluídas no [Programa legislativo e de trabalho da Comissão](#). Além disso, algumas propostas que não constam deste programa mas que são susceptíveis de ter um impacto significativo podem também ser objecto de uma avaliação de impacto.

Em Novembro de 2006, a Comissão criou um [Comité de Avaliação do Impacto](#). Este Comité é composto por funcionários de alto nível de vários serviços da Comissão e funciona sob a autoridade directa do Presidente. Efectua controlos de qualidade independentes dos projectos de avaliação de impacto elaborados por cada serviço da Comissão.

Sempre que uma iniciativa ou uma proposta seja susceptível de ter impacto no orçamento comunitário, a avaliação de impacto é combinada com uma [avaliação financeira ex-ante](#), em conformidade com o Regulamento Financeiro.

5.2. Obtenção e utilização de competências especializadas

A Comissão estabeleceu boas práticas relacionadas com a [obtenção e utilização de competências especializadas](#) em todas as fases da definição de políticas na Comissão ([COM \(2002\) 713](#)). Estas práticas estabelecem que os serviços da Comissão devem procurar aconselhamento técnico com a alta qualidade recomendável, dar provas de um espírito de abertura na procura e na reacção aos pareceres de peritos e assegurar-se de que os seus métodos de obtenção e utilização de aconselhamento especializado sejam eficazes e proporcionados.

6. [ÉTICA](#): REGRAS CLARAS E SALVAGUARDAS EFICAZES

A Comissão exige padrões profissionais e éticos elevados ao seu pessoal.

6.1. Conduta do pessoal da Comissão

O pessoal deve actuar de forma objectiva e imparcial em todas as circunstâncias, em prol do interesse da Comunidade e do bem comum. Na prática, o pessoal age no âmbito de um enquadramento regulamentar que rege a sua vida profissional e que está contido principalmente no [Estatuto dos Funcionários](#) e nas respectivas normas de execução.

6.2. Relações com o público

A abertura e a transparência são os princípios orientadores que pautam as relações com o público. Os princípios e as regras pormenorizadas são descritos no [Código de boa conduta administrativa](#).

6.3. Conflitos de interesses

Estão em vigor regras destinadas a evitar conflitos de interesses. Estas regras regulam a [aceitação de presentes e favores](#)², a [declaração de actividades profissionais](#)

² Artigo 11.º do [Estatuto](#).

exercidas pelos cônjuges dos funcionários ou pelas pessoas com quem vivem em união de facto³, a exigência de notificação nos casos em que os funcionários desempenham cargos relacionados com questões em que tenham um interesse pessoal que possa afectar a sua imparcialidade⁴ e a obrigação de solicitar uma autorização prévia para qualquer actividade externa⁵.

Os Comissários estão sujeitos a normas similares: devem fazer uma [declaração de interesses](#) e respeitar o [Código de Conduta](#) dos Comissários, que define o seu quadro deontológico e estabelece os princípios orientadores para as relações entre os Comissários e os serviços da Comissão.

6.4. Responsabilidade financeira do pessoal

O [Estatuto dos Funcionários](#) estabelece que os funcionários da Comissão podem ser obrigados a reparar, no todo ou em parte, o prejuízo sofrido pelas Comunidades como consequência de faltas pessoais graves cometidas no exercício das suas funções. O Regulamento Financeiro estabelece disposições mais específicas para os intervenientes financeiros.

6.5. Salvaguardas: garantir normas de profissionalismo elevadas

Sempre que um funcionário não respeite as normas supramencionadas, são lançados inquéritos administrativos e processos disciplinares. Qualquer incumprimento, intencional ou por negligência, das obrigações decorrentes do [Estatuto dos Funcionários](#), é passível de sanção disciplinar.

Além disso, o mecanismo de denúncia está consignado no [Estatuto dos Funcionários](#); os funcionários da Comissão têm o dever de comunicar qualquer eventual fraude ou corrupção lesiva dos interesses das Comunidades, ou qualquer incumprimento grave das obrigações profissionais, quer à própria Comissão quer directamente ao [Organismo Europeu de Luta Antifraude \(OLAF\)](#). Os funcionários não são penalizados pelo facto de terem fornecido essas informações.

³ Artigo 13.º do [Estatuto](#).

⁴ Artigo 11a.º do [Estatuto](#).

⁵ Artigo 12b.º do [Estatuto](#).