

Relatório Especial

Futuro das agências da UE – potencial para maior flexibilidade e cooperação



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-VI
Introdução	01-11
Diversidade nas agências da UE	01-06
Transição do cumprimento para o desempenho	07-11
Âmbito e método da auditoria	12-15
Observações	16-43
O ciclo de vida das agências carece de flexibilidade	16-43
A Comissão nem sempre analisa claramente as alternativas quando propõe a criação de uma agência	16-21
A pertinência e a coerência das agências existentes não são suficientemente reavaliadas	22-32
As agências estão expostas a riscos de insuficiência de recursos humanos e financeiros	33-40
O processo de planeamento anual é longo e não se adequa a ambientes em rápida evolução	41-43
O potencial das agências como centros de partilha de conhecimentos especializados e trabalho em rede não é plenamente explorado	44-83
A composição dos conselhos de administração nem sempre permite uma tomada de decisão eficiente	44-49
As autoridades orçamentais responsabilizam as agências em questões financeiras e de conformidade, mas o desempenho é uma preocupação secundária	50-53
As agências prestam mais informações sobre os aspetos relativos ao desempenho, mas a sua contribuição para as políticas e cooperação da UE não é claramente medida e comunicada aos cidadãos	54-64
A cooperação entre as agências e outros organismos nacionais, da UE e internacionais funciona geralmente bem, com algumas exceções	65-83
Conclusões e recomendações	84-89

Anexos

Anexo I – Lista de agências e outros organismos da UE abrangidos pelo presente relatório

Anexo II – Lista de DG da Comissão parceiras das agências e outros organismos da UE

Anexo III – Principais dados e resultados do inquérito às partes interessadas

Anexo IV – Distribuição de notícias obtida através de uma análise com técnicas de megadados

Anexo V – Quadro regulamentar das agências federais nos Estados Unidos e na Austrália

Anexo VI – Orçamentação/determinação dos custos/gestão por atividades

Anexo VII – Lista dos relatórios especiais do TCE relacionados com as agências e outros organismos publicados de 2017 a 2019

Anexo VIII – Composição do orçamento das agências e outros organismos da UE (2018)

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas

Respostas da Comissão Europeia

Respostas da Rede das Agências da UE

Respostas da Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (EU-OSHA)

Respostas do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO)

Respostas da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex)

Respostas da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA)

Respostas do Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia (EUIPO)

Respostas do Conselho Único de Resolução (CUR)

Equipa de auditoria

Cronologia

Síntese

I As agências descentralizadas e outros organismos da UE (a seguir designados por "agências da UE") regem-se pelo direito público europeu e são dotados de personalidade jurídica própria, o que os torna distintos das instituições da União. Atualmente, existem 37 agências da UE localizadas em 23 Estados-Membros, maioritariamente constituídas entre 2000 e 2010, que intervêm num vasto leque de assuntos de interesse para os cidadãos da União. Trata-se, nomeadamente, de agências para a segurança da aviação, a segurança alimentar, a formação profissional, a igualdade de oportunidades, a estabilidade dos setores financeiro e bancário, o ambiente, a proteção dos animais, a migração e o controlo das fronteiras. Em 2018, o seu orçamento anual total ascendeu a 4,0 mil milhões de euros (equivalente a 2,8% do orçamento geral da UE) e empregavam, em conjunto, 8 957 pessoas (13,4% do total do pessoal que trabalha para a UE).

II Tendo centrado a atenção no passado sobretudo no desempenho de agências específicas, esta é a primeira avaliação global do TCE sobre as condições estabelecidas pela UE para assegurar que as agências estão de facto a executar as suas políticas em benefício de todos os cidadãos. As agências da UE caracterizam-se por terem diversas estruturas de governação, mandatos e atribuições, além de diferentes agências terem sido criadas para dar resposta a diferentes tipos de desafios. Esta realidade dificulta a avaliação do desempenho global das agências. No entanto, a sua finalidade comum é executar as políticas da UE e a cooperação europeia no interesse dos cidadãos da União.

III O Tribunal realizou a presente auditoria com base no interesse manifestado pelo Parlamento Europeu, pela Comissão Europeia e pelas próprias agências da UE. Este relatório pretende suscitar um debate sobre a futura gestão, pela UE, do desempenho das suas agências. Baseia-se nos conhecimentos reunidos pelo Tribunal nas suas auditorias financeiras anuais às agências e em anteriores auditorias de resultados a agências específicas. Estes elementos foram complementados por uma extensa análise de documentos essenciais das instituições da UE e de todas as agências; entrevistas a pessoal da Comissão e das agências em lugares-chave; um inquérito em grande escala às partes interessadas das agências; dois painéis de peritos e de partes interessadas; uma análise com técnicas de megadados sobre a presença das agências nos meios de comunicação social; e uma comparação do quadro de desempenho da UE relativo às agências com o vigente nos Estados Unidos e na Austrália.

IV A questão global de auditoria foi determinar se a Comissão e as agências criaram condições adequadas para assegurar o desempenho das agências da UE. O Tribunal estabeleceu dois critérios principais pertinentes para todas as agências. O primeiro é a *flexibilidade para executar a política da UE em causa e a cooperação europeia*, especialmente quando o âmbito da política é vasto e está sujeito a alterações num contexto global complexo. Esta foi uma das intenções da abordagem comum assinada pela Comissão, pelo Conselho e pelo Parlamento em 2012, que exige que todas as agências sejam regularmente avaliadas. Na prática, porém, só parcialmente foi concretizada, tendo o Tribunal constatado falta de flexibilidade na criação, no funcionamento e no eventual encerramento de agências.

V O segundo critério de desempenho examinado pelo Tribunal foi a medida em que as agências agiram como *centros de conhecimentos especializados e trabalho em rede para a execução das políticas da UE*, o que necessita de uma boa organização da governação e da cooperação. O Tribunal constatou casos de mecanismos de governação demasiado complexos ou fracos e observou que as informações sobre o desempenho centraram-se nas realizações e atividades e não no seu contributo para a execução das políticas. Além disso, a auditoria demonstrou que a falta de cooperação e/ou apoio dos Estados-Membros, do setor de atividade, da Comissão ou de outras agências impede algumas destas de desempenharem plenamente o seu papel.

VI O Tribunal recomenda que a Comissão e as agências devem:

- 1) assegurar a pertinência, coerência e flexibilidade da criação de agências;
- 2) atribuir recursos às agências de forma mais flexível;
- 3) melhorar a governação, a prestação de contas e a comunicação de informações sobre o desempenho;
- 4) reforçar o papel das agências enquanto centros de conhecimentos especializados e trabalho em rede.

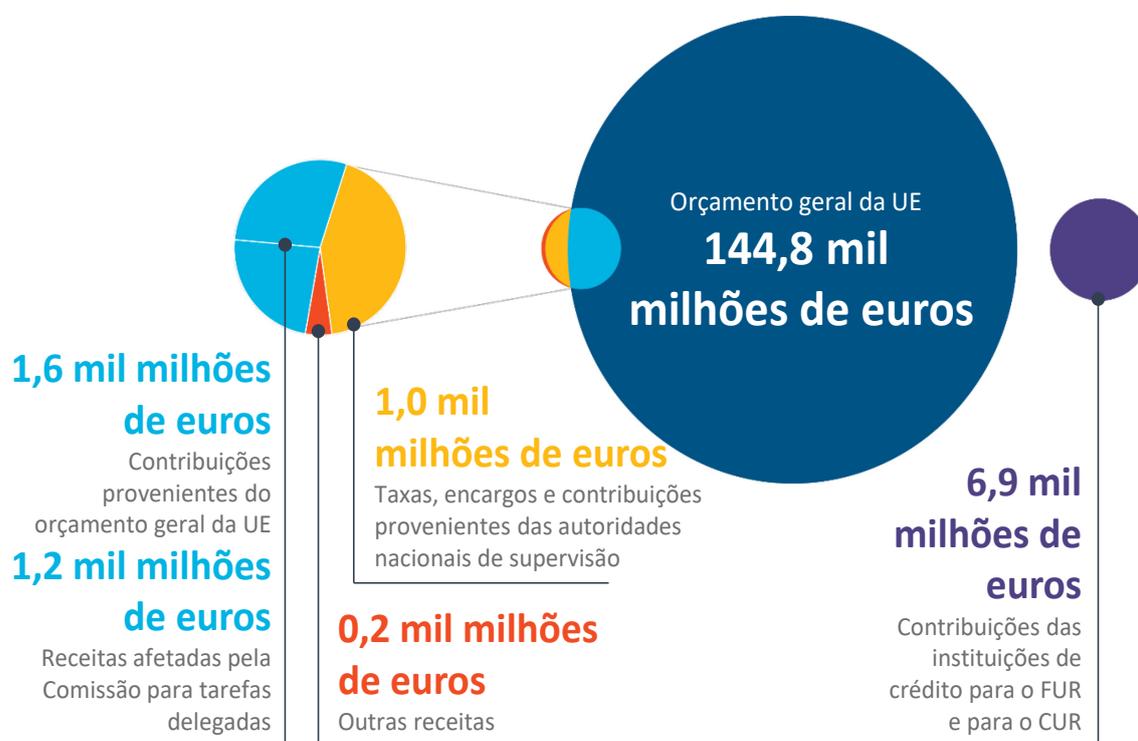
Introdução

Diversidade nas agências da UE

01 As agências descentralizadas e outros organismos da UE regem-se pelo direito público europeu e são dotados de personalidade jurídica própria, o que os torna distintos das instituições da União. São instituídos por um ato de direito derivado. Existem diferentes tipos jurídicos de agências: seis agências de execução da Comissão e 37 agências descentralizadas. As agências de execução da Comissão agem como serviços alargados desta para executar funções específicas em seu nome. No presente relatório, o termo "agências" designa as agências descentralizadas e outros organismos da UE, salvo indicação em contrário.

02 As agências são criadas pelo legislador (Conselho e Parlamento) sob proposta da Comissão, por um período indeterminado, e são dirigidas por um conselho de gestão composto, nomeadamente, por representantes dos Estados-Membros e da Comissão. Contribuem para a execução das políticas da UE e apoiam a cooperação entre a União e os governos nacionais reunindo conhecimentos técnicos especializados.

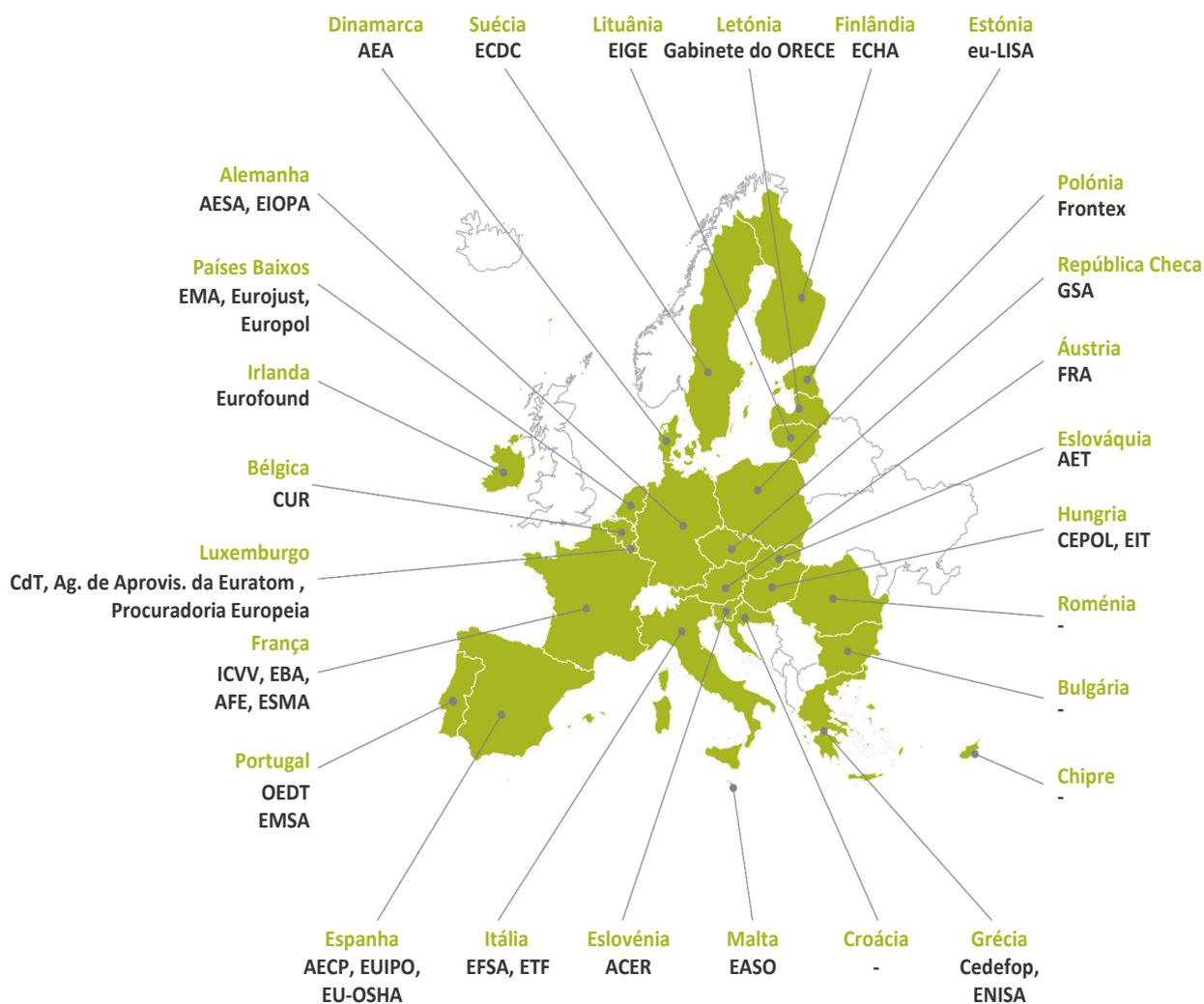
Figura 1 – Como são financiadas as agências e outros organismos da UE?



Fonte: orçamento geral da UE para 2018 e orçamentos das agências para 2018, dados compilados pelo TCE.

03 Em 2018, o orçamento total de todas as agências (excluindo o CUR) elevava-se a 4,0 mil milhões de euros, o equivalente a 2,8% do orçamento geral da UE para 2018 (ver *figura 1*). Os nomes completos de todas as agências referidas no presente relatório figuram no *anexo I*. O orçamento para 2018 do CUR, que tem o mandato específico de criar um fundo de resolução financiado pelas instituições de crédito, foi de 6,9 mil milhões de euros (0,1 mil milhões de euros para o orçamento administrativo do Conselho e 6,8 mil milhões de euros para o Fundo). Em 2018, as agências estavam localizadas em 23 Estados-Membros (ver *figura 2*) e empregavam 8 957 pessoas¹, o equivalente a 13,4% de todo o pessoal empregado pelas instituições e agências da UE (ver *figura 3*), provenientes de todos os Estados-Membros.

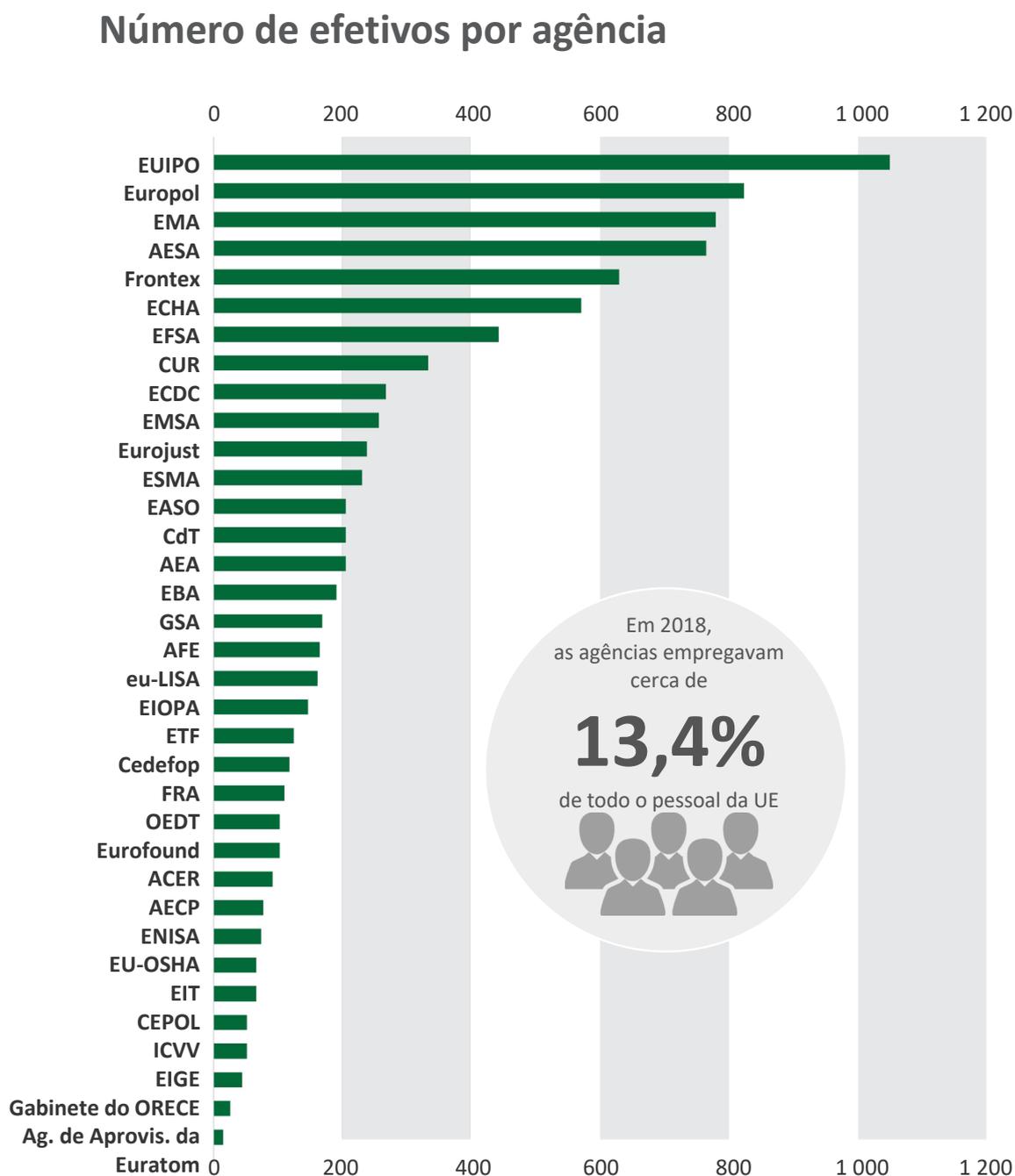
Figura 2 – Onde estão localizadas as agências e outros organismos da UE?



Fonte: TCE.

¹ Este número inclui funcionários, agentes temporários e contratuais, bem como peritos nacionais destacados.

Figura 3 – Quem trabalha para as agências e outros organismos da UE?

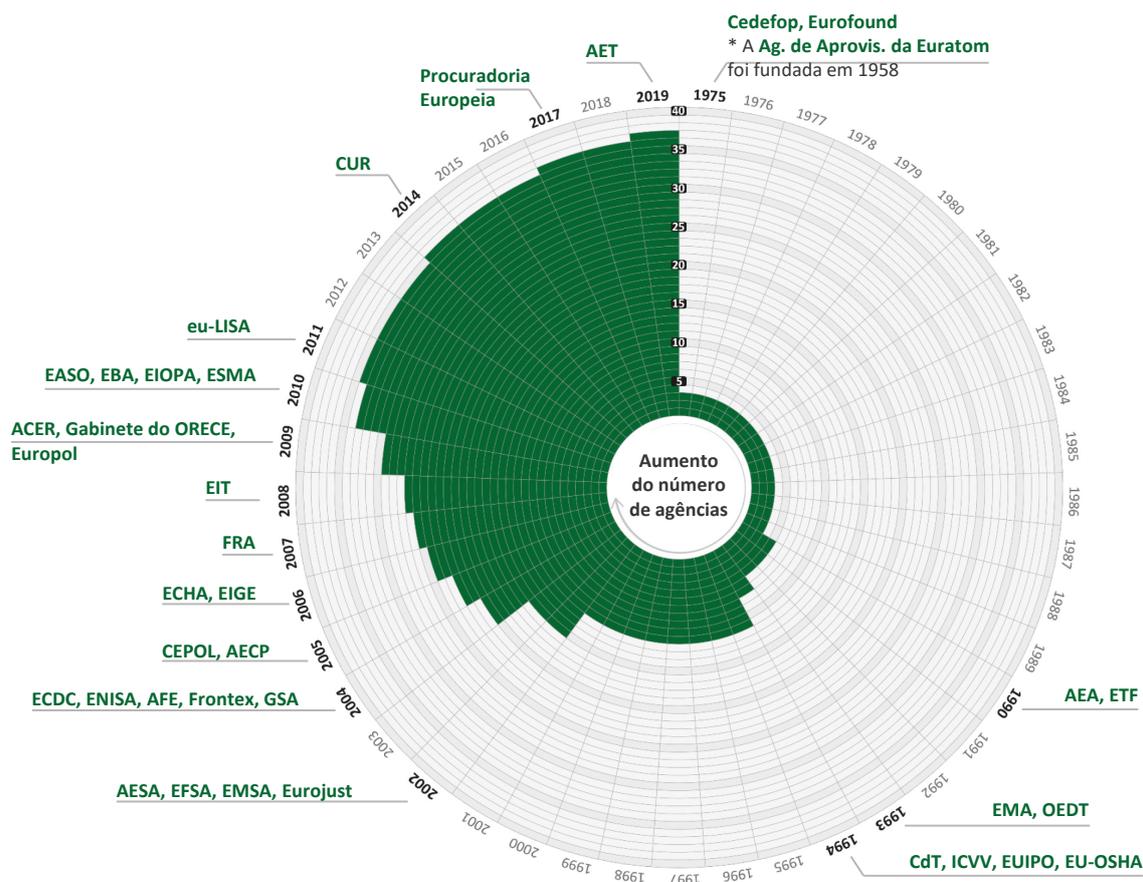


Fonte: TCE.

04 As primeiras agências (o Cedefop e a Eurofound²) foram criadas em 1975. Na sequência da entrada em vigor, em 1987, do Ato Único Europeu, que visava concluir o mercado interno até 1992, foram criadas várias agências mais na década de 1990, mas a maioria surgiu durante a primeira década do novo milénio (ver [figura 4](#)).

² Por razões de espaço, quase todas as agências são designadas por siglas/acrónimos. No [anexo I](#) encontram-se as designações por extenso.

Figura 4 – Quantas agências e outros organismos da UE existem?



Nota: Os anos indicados na figura referem-se à data de entrada em vigor do ato de base da agência.

Fonte: Relatório Anual sobre as agências da UE relativo ao exercício de 2018.

05 As agências foram instituídas à medida que iam surgindo necessidades específicas. Uma grande parte surgiu ou recebeu competências adicionais em resposta a uma crise (por exemplo, a EBA, a EIOPA, a ESMA e o CUR, no setor financeiro; o EASO e a Frontex, em matéria de migração e de controlo das fronteiras; a EMSA e a AECF, no domínio da segurança marítima e do controlo das pescas). Na sua maioria, as agências foram criadas como novos organismos para assumirem competências que até então eram exercidas pela Comissão e/ou pelos Estados-Membros. A Comissão justificou a sua criação com a natureza altamente técnica das funções em causa ou com um desejo de eficiência: um organismo especializado pode desempenhar as mesmas tarefas de forma mais eficiente ou flexível e tem também melhores condições para atrair especialistas competentes e consolidar conhecimentos especializados. Algumas agências (por exemplo, a Europol, a EBA, a EIOPA e a ESMA) sucederam a organismos multinacionais a nível europeu.

06 As agências podem ser agrupadas de diferentes formas; por exemplo, de acordo com as suas principais funções e competências:

- 1) um primeiro grupo de agências apoia objetivos em matéria de mercado interno, ambiente e saúde relacionados com registos, certificações e autorizações a nível da UE (por exemplo, o ICVV, a AESA, a ECHA, a AFE, o EUIPO, a EFSA e a EMA);
- 2) um segundo grupo, com mandatos nos domínios da segurança e da justiça, tem responsabilidades de natureza mais operacional e ajuda os Estados-Membros mediante a coordenação de atividades conjuntas (por exemplo, a CEPOL, o EASO, a Eurojust, a Europol e a Frontex);
- 3) um terceiro grupo tem sobretudo competências em matéria de regulamentação e supervisão (por exemplo, a ACER, a EBA, a EIOPA e a ESMA, que elaboram normas técnicas para os setores energético e financeiro e asseguram uma prática de supervisão comum em toda a UE);
- 4) um último grupo é sobretudo responsável pela investigação, recolha de dados e análise, visando apoiar as instituições da UE e os Estados-Membros a elaborarem políticas baseadas em dados concretos (por exemplo, o Cedefop, o EIGE e a FRA).

Transição do cumprimento para o desempenho

07 Cada agência é criada através de um ato de base separado e específico. Dadas as atividades específicas de cada uma, as agências diferem, por exemplo, em termos de modelo de governação, fontes de financiamento ou requisitos de avaliação.

08 Em 2012, o Parlamento, o Conselho e a Comissão assinaram uma declaração conjunta sobre uma abordagem comum para as agências, que constituiu um passo na transição de uma forma de gestão orientada para as questões financeiras e a conformidade para uma forma de gestão mais orientada para o desempenho. A abordagem comum salientou que os diretores das agências deveriam ser mais claramente responsabilizados pelo seu desempenho. Propôs, nomeadamente, uma estrutura de governação a dois níveis nos casos em que se afigure mais eficiente (conselhos de administração e conselhos executivos), programas de trabalho anuais e plurianuais, relatórios anuais de atividades, indicadores de desempenho para as agências e os seus diretores, a introdução de sistemas de orçamentação/gestão por atividades, avaliações externas periódicas, etc.

09 Além disso, a Comissão apresentou diferentes ferramentas para continuar a desenvolver um quadro de gestão e acompanhamento orientado para o desempenho. Estas incluem um regulamento financeiro-quadro para as agências (em 2013, revogado e substituído em 2019); orientações para a elaboração de documentos únicos de programação, que combinam o programa de trabalho anual da agência com um programa de trabalho contínuo de três anos; relatórios anuais de atividade consolidados (em 2014, revistos em 2020), que estabelecem o quadro mais recente da Comissão em matéria de orçamentação, planeamento, comunicação de informações, desempenho e governação aplicável às agências; e as orientações e as ferramentas para legislar melhor (2017).

10 A Rede de Agências da UE, criada pelas agências para aumentar a sua visibilidade e apontar possíveis sinergias, contribuiu também para uma cultura mais orientada para o desempenho e, em 2012, estabeleceu a Rede de Desenvolvimento do Desempenho. Esta facilita ativamente a partilha de práticas, a cooperação em questões de desempenho e, em certa medida, o intercâmbio de serviços, quando possível. Desenvolveu ainda ferramentas como um manual de avaliação para as agências (2018), uma ferramenta de autoavaliação para a aplicação de orientações baseadas no desempenho/em resultados (2018) e uma base de dados de indicadores-chave de desempenho (em curso).

11 As ferramentas e medidas de desempenho acima referidas suscitaram uma tendência cada vez mais forte de harmonização e alinhamento entre o número crescente de agências, apesar de o seu grau de execução continuar a ser variável. Ao mesmo tempo, também geraram abundantes informações para cada agência, centradas nas suas atividades e realizações.

Âmbito e método da auditoria

12 A questão global de auditoria foi determinar se estão criadas condições adequadas para assegurar o desempenho das agências. Em tempos de reajustamento das prioridades estratégicas da UE e de escassez de recursos na execução das suas políticas no interesse dos cidadãos, o presente relatório pretende suscitar um debate sobre a futura gestão, pela UE, do desempenho das suas agências. A auditoria incidiu nos dois critérios seguintes:

- 1) a criação, o funcionamento e o eventual encerramento de agências (ou seja, o seu ciclo de vida) devem ser *flexíveis, para poderem contribuir para a execução da política da UE e reforçar a cooperação europeia*. Significa isso que:
 - a) conferir funções a uma agência deve ser a melhor alternativa, quando comparada com a sua realização pela própria Comissão ou (segundo o princípio da subsidiariedade) pelos Estados-Membros;
 - b) a pertinência e coerência das agências existentes devem ser avaliadas regularmente, de modo a obter eventuais sinergias e economias de escala;
 - c) as agências necessitam de recursos humanos e financeiros adequados para cumprir os seus mandatos e realizar todas as funções;
 - d) o processo de planeamento que rege o trabalho de cada agência deve ser suficientemente flexível para lhes permitir reagir a ambientes em rápida evolução;
- 2) as agências devem explorar plenamente o seu potencial enquanto *centros de conhecimentos especializados e trabalho em rede*, visando promover a partilha de competências, reunir os Estados-Membros para alcançar interesses e objetivos políticos comuns, sempre que possível, e exercer uma função de rede para o reforço da cooperação com outros parceiros europeus e internacionais. Para isso, é necessário:
 - a) uma estrutura de gestão adequada à sua finalidade;
 - b) disposições adequadas em matéria de responsabilização que envolvam as partes interessadas;

- c) boa comunicação com as partes interessadas e os cidadãos da UE;
- d) cooperação eficaz com outros organismos, tanto públicos como privados, a nível nacional, da UE e internacional.

13 O Tribunal definiu este conjunto de critérios a partir dos regulamentos específicos das agências, do regulamento financeiro-quadro, das orientações e ferramentas da Comissão para "legislar melhor"³, da Declaração Conjunta sobre a abordagem comum e do roteiro para o acompanhamento da abordagem comum aplicável às agências descentralizadas da UE, bem como de outras orientações disponibilizadas pela Rede das Agências da UE.

14 A auditoria foi realizada entre março e setembro de 2019, abrangendo as agências descentralizadas da UE e as Direções-Gerais (DG) da Comissão que são suas parceiras (ver [anexo II](#)). As agências de execução da Comissão são referidas apenas para efeitos comparativos, se for caso disso.

15 As provas de auditoria foram recolhidas através de:

- o uma análise dos documentos essenciais de todas as agências (regulamentos de base, relatórios anuais, documentos de programação, relatórios de avaliação e de auditoria, avaliações de impacto, atas das reuniões dos conselhos de administração, etc.);
- o mais de 250 entrevistas com gestores e pessoal em lugares-chave de 21 agências e 10 DG da Comissão, que são as DG parceiras de 32 agências;
- o um inquérito a 2 500 partes interessadas das agências (ver [anexo III](#)), incluindo membros dos conselhos de administração, funcionários dos Estados-Membros, representantes de organizações dos setores e de consumidores, ONG e membros da comunidade académica. A lista das partes interessadas foi facultada pelas próprias agências, mas a seleção final foi realizada pelo Tribunal, garantindo a representação de todos os principais grupos de partes interessadas. Foram recebidas 1 000 respostas;

³ Documento de trabalho dos serviços da Comissão (SWD(2017) 350).

- o uma análise que recorreu a técnicas de megadados sobre a presença das agências nos meios de comunicação social. O conjunto de dados foi recolhido pelo Europe Media Monitor (EMM) entre janeiro de 2018 e julho de 2019 (ver [anexo IV](#)) e era composto por mais de 200 000 artigos noticiosos que mencionavam as agências em mais de 5 000 fontes de notícias diferentes de mais de 160 países;
- o duas mesas-redondas com membros da comunidade académica e profissionais da Comissão, do Conselho e do Parlamento. Os debates foram organizados em junho e setembro de 2019, mediante um convite público enviado a mais de 40 membros da comunidade académica e profissionais com experiência de gestão ou publicações sobre agências da UE, quinze dos quais participaram nos debates. A DG BUDG participou igualmente no primeiro debate na qualidade de observadora.

Observações

O ciclo de vida das agências carece de flexibilidade

A Comissão nem sempre analisa claramente as alternativas quando propõe a criação de uma agência

16 Antes de criar uma nova agência, a Comissão tem de avaliar se esta é a melhor opção, comparando-a com alternativas como desempenhar ela mesma as funções, recorrer à cooperação intergovernamental, externalizá-las a entidades privadas ou adaptar a missão de uma agência existente. A melhor opção deve refletir as necessidades.

17 No âmbito da política da Comissão para legislar melhor⁴, é exigida uma avaliação de impacto para as iniciativas que possam ter um impacto económico, ambiental ou social significativo (ver [caixa 1](#)). Antes de propor a criação de uma nova agência, a Comissão deve demonstrar o valor acrescentado desta escolha através de uma avaliação de impacto. O Comité de Controlo da Regulamentação da Comissão examina a qualidade dos projetos de avaliações de impacto, sendo necessário, em princípio, o seu parecer positivo antes de uma iniciativa ser apresentada para adoção pelo Colégio de Comissários.

⁴ Comissão Europeia, "Governança Europeia – Um livro branco", COM(2001) 428 final e *Better Regulation guidelines* (2015).

Caixa 1

Perguntas a que uma avaliação de impacto deve responder:

- 1) Qual é o problema e por que motivo é um problema?
- 2) Por que motivo deve a UE agir?
- 3) O que deve ser alcançado?
- 4) Que opções existem para alcançar os objetivos?
- 5) Quais são os seus impactos económicos, sociais e ambientais e quem será afetado?
- 6) Que comparação se estabelece entre as diferentes opções (eficácia, eficiência e coerência)?
- 7) Como serão organizados o acompanhamento e a posterior avaliação retrospectiva?

Fonte: Comissão Europeia, Better Regulation Guidelines.

18 Desde 2004, todas as propostas da Comissão para novas agências e organismos, incluindo os mais recentes, a Procuradoria Europeia (2017) e a AET (2018), foram acompanhadas de uma avaliação de impacto. O Comité de Controlo da Regulamentação emitiu um parecer positivo sobre a Procuradoria Europeia, considerando que esta era necessária e que os seus objetivos e funções tinham sido claramente estabelecidos. No entanto, acrescentou uma reserva ao seu parecer favorável sobre a avaliação de impacto da AET, pois considerou que neste documento não se tinha analisado claramente a coerência entre a nova Autoridade e as restantes agências sob a égide da DG EMPL (Cedefop, Eurofound, EU-OSHA e ETF). Uma recente avaliação externa⁵ já tinha apontado para a existência de uma sobreposição.

19 A criação do CUR foi precedida, em 2012, de uma avaliação de impacto da Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias. Apesar de a avaliação ter sugerido a instituição de colégios de resolução com a assistência da EBA, acabou por ser criada uma nova agência para assegurar o funcionamento eficaz e coerente do Mecanismo Único de Resolução e gerir o Fundo Único de Resolução.

⁵ Comissão Europeia, *Evaluation of the EU agencies under the remit of DG Employment: Eurofound, Cedefop, ETF and EU-OSHA*, março de 2018.

20 Nem sempre é óbvia a necessidade da autonomia e dos mecanismos de governação complexos associados a uma agência. A GSA, em especial, tem uma autonomia muito limitada na prática, uma vez que a sua principal missão consiste em explorar o sistema global de navegação por satélite Galileo, no âmbito de um acordo de delegação com a Comissão (90% do orçamento da Agência). Vários dos inquiridos que responderam ao inquérito salientaram que os poderes de decisão do conselho de administração da GSA são, por conseguinte, limitados. A Agência executa o acordo de delegação através de vários contratos complexos com parceiros da indústria e entidades do setor público.

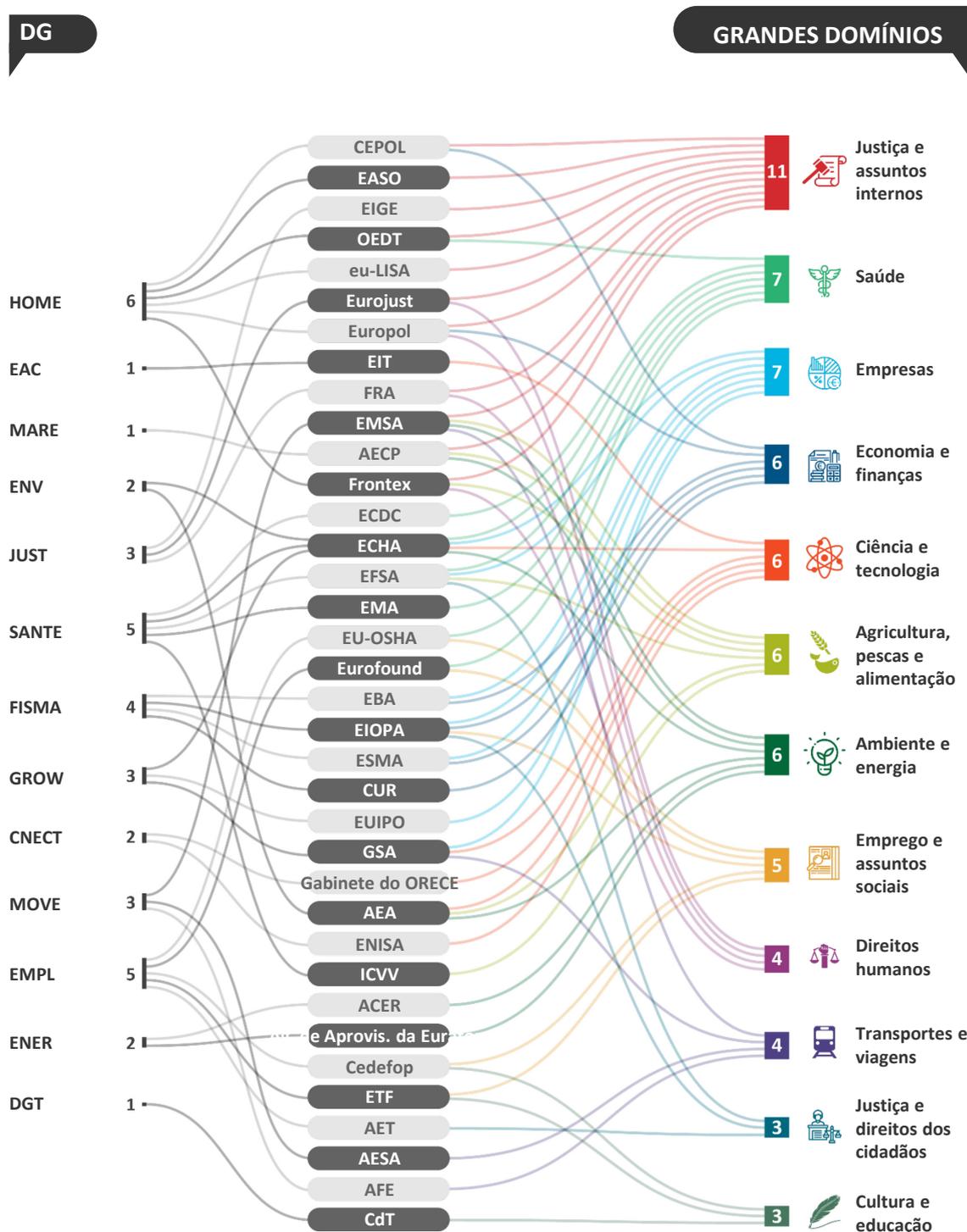
21 Por último, o Tribunal constatou exemplos em que a decisão política de criar uma nova agência foi tomada antes mesmo da proposta da Comissão e da avaliação de impacto, como foi o caso da FRA, do EASO e da AET.

A pertinência e a coerência das agências existentes não são suficientemente reavaliadas

22 O fundamento de uma agência tem de ser reavaliado em diferentes fases da sua existência para verificar se continua a ser necessária (pertinente) e se a sua intervenção é coerente com as das restantes agências e DG parceiras. A *figura 5* ilustra as relações múltiplas entre agências e DG. A reavaliação pode ser feita de diferentes formas:

- 1) através de uma avaliação independente do seu desempenho;
- 2) no âmbito de um "balanço de qualidade" mais vasto que abranja todo o domínio de intervenção (ver ponto [27](#));
- 3) mediante uma nova avaliação de impacto quando da reformulação do regulamento de base da agência ou da atribuição de novas funções através de um regulamento separado.

Figura 5 – Agências e outros organismos da UE, DG parceiras e domínios de intervenção



Nota: A DG DEFIS é a DG parceira da GSA desde 1 de janeiro de 2020.

Fonte: dados compilados pelo TCE, com base na classificação constante do sítio Internet da Comissão.

23 De acordo com a abordagem comum, o regulamento de base de uma agência deve incluir uma "cláusula de caducidade" ou uma "cláusula de revisão" que preveja que a Comissão proponha a alteração ou revogação do regulamento quando considerar que a existência da agência deixou de se justificar em relação aos objetivos que lhe foram atribuídos (ver [caixa 2](#)). Sete anos após a Declaração Conjunta sobre a abordagem comum, das 37 agências, apenas sete têm uma "cláusula de caducidade" nos seus regulamentos de base e 13 uma "cláusula de revisão".

Caixa 2

Abordagem comum para a criação e a dissolução de uma agência

Os pontos 2-5 da Declaração Conjunta estipulam que:

- 1) "[a] decisão de criar uma nova agência deverá assentar em avaliações objetivas do impacto de todas as opções pertinentes";
- 2) "[o]s atos fundadores das agências devem incluir uma cláusula de caducidade ou uma cláusula de revisão";
- 3) "[d]evem ser aplicados critérios comuns e objetivos para avaliar quer a oportunidade de desmantelar agências quer a possibilidade de as fundir:
 - o a fusão de agências deverá ser contemplada sempre que as respetivas tarefas se sobreponham, quando são possíveis sinergias ou quando as agências seriam mais eficientes se estivessem integradas numa estrutura maior;
 - o encerrar uma agência poderá ser uma solução para agências cujo desempenho não é satisfatório a menos que a agência continue a ser a opção política mais relevante, devendo nesse caso proceder-se a uma reforma da agência".

24 Os regulamentos de base de 13 agências foram reformulados entre 2015 e 2019, mas apenas cinco propostas foram acompanhadas por uma avaliação de impacto (Gabinete do ORECE, CEPOL, AESA, ENISA e AFE). Nas cinco situações, o Comité de Controlo da Regulamentação acabou por dar um parecer positivo, mas com uma ou mais reservas. Três outras propostas tiveram por base outra avaliação de impacto ou balanço de qualidade recente (ACER, AECF e EFSA). As cinco propostas restantes não se basearam em avaliações de impacto: quatro foram consideradas análises técnicas (Cedefop, Eurofound, EU-OSHA e Eurojust) e uma foi considerada urgente (Frontex), o que implicou que não houve tempo suficiente para realizar uma avaliação de impacto.

25 Os regulamentos de base de três agências sob a égide da DG EMPL (Cedefop, Eurofound e EU-OSHA) foram recentemente reformulados. Nos três casos, a Comissão apresentou as propostas de reformulação antes de receber o relatório final de uma avaliação conjunta das agências. Apesar das críticas do Parlamento sobre a ausência de propostas específicas para fundir ou sediar no mesmo local agências que tenham domínios de intervenção conexos, o legislador adotou as reformulações. Além disso, em 2019 foi legalmente constituída uma nova agência no domínio do emprego (AET).

26 Ao longo dos anos, nenhuma das agências foi encerrada, fundida ou teve o seu âmbito significativamente alterado, com exceção da Agência Europeia de Reconstrução, criada em 1999 e liquidada em 2008. Nos últimos dez anos, a Comissão propôs, em duas ocasiões, a fusão de agências por razões de coerência, mas não obteve o acordo do Parlamento (ver [caixa 3](#)). A situação das agências da UE contrasta fortemente com a das agências de execução da Comissão. Quando esta considera que, em termos de boa gestão financeira, uma agência de execução deixou de se justificar, pode decidir encerrá-la. A Comissão tem alterado periodicamente as competências das agências de execução, o que fez pela última vez em 2013.

Caixa 3

O Parlamento rejeitou as propostas da Comissão para integrar o Gabinete do ORECE na ENISA e fundir a CEPOL com a Europol

Em 2007, a avaliação de impacto da Comissão que acompanhou a proposta relativa a uma autoridade para o mercado das comunicações eletrónicas (que se tornou o Gabinete do ORECE em 2009) sugeriu a fusão da ENISA com a nova autoridade, mas o legislador optou, em vez disso, por criar um novo organismo separado em coexistência com a ENISA.

A CEPOL organiza sessões de formação *online* e presenciais para agentes da polícia e está estreitamente associada à Europol, a Agência da UE para a Cooperação Policial. Em 2013, a Comissão apresentou um pacote legislativo, com base numa avaliação de impacto, em que propôs a fusão da Europol e da CEPOL por razões de eficiência. O Parlamento rejeitou a proposta.

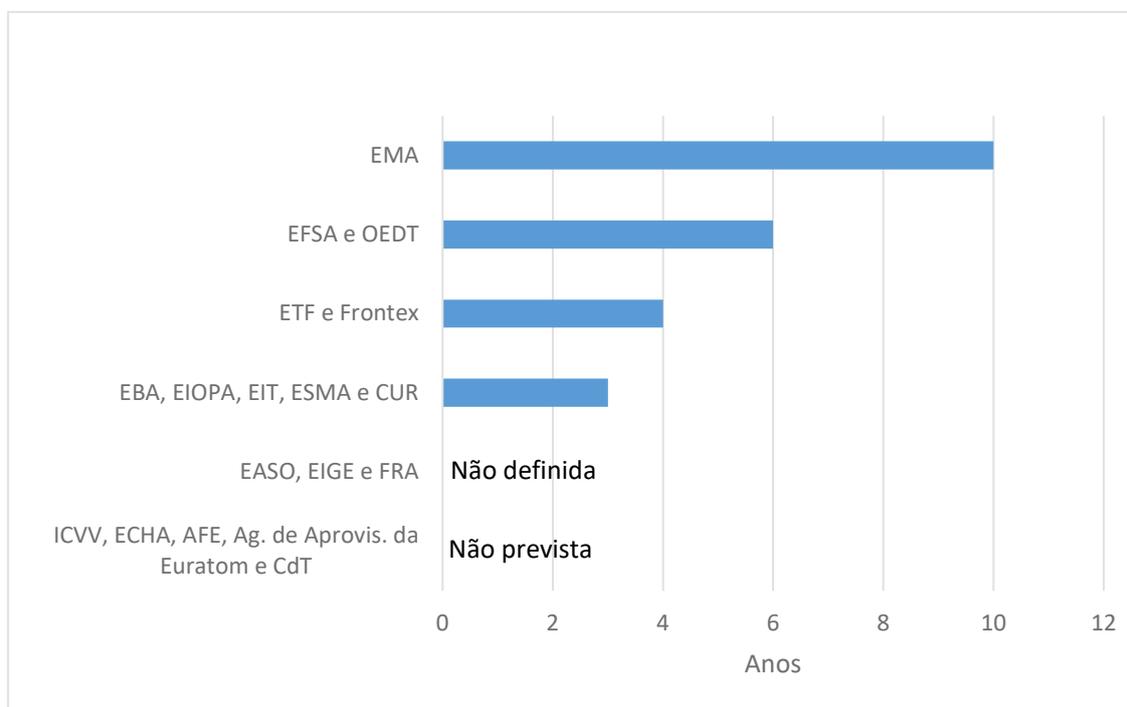
27 Por vezes, as atividades de uma agência da UE são também avaliadas como parte integrante de um balanço de qualidade mais amplo abrangendo todo o domínio de intervenção. Entre 2014 e 2019, a Comissão realizou vários balanços de qualidade em domínios como os produtos químicos, o controlo das pescas e a legislação alimentar geral, que conduziram à codificação do regulamento de base da AECF e à alteração do regulamento de base da EFSA.

28 A abordagem comum estabelece que cada agência da UE deve ser avaliada de cinco em cinco anos. A Comissão é responsável pela organização da avaliação e, de duas em duas avaliações, deve ser aplicada a cláusula de caducidade/revisão.

29 Os regulamentos de base de várias agências ainda não foram harmonizados com a abordagem comum (ver *figura 6*):

- o no caso do ICVV e do CdT, esses regulamentos não contêm o requisito de avaliação, ao passo que as mais recentes reformulações dos regulamentos relativos à ACER, à AFE, ao EUIPO e à Europol exigem que estas agências sejam avaliadas pela primeira vez em 2020 (AFE), 2021 (EUIPO), 2022 (Europol) e 2024 (ACER).
- o embora a abordagem comum exija uma avaliação de cinco em cinco anos, a frequência desta varia entre três anos (CUR) e 10 anos (EMA). Em alguns casos (EIGE, EASO e FRA), a frequência da avaliação é da competência do conselho de administração. Em relação à FRA, o conselho de administração fixou a frequência de avaliação em cinco anos. No EIGE, o conselho de administração decidiu, em 2019, adiar por dois anos a avaliação prevista e utilizar o orçamento correspondente para outros fins;
- o algumas agências (EIGE e FRA) ou os seus conselhos de administração (EASO, ECDC e AECP) ainda organizam avaliações próprias, ao invés de estas serem orientadas pela Comissão como estipulado pela abordagem comum.

Figura 6 – Agências e outros organismos da UE em que a frequência das avaliações externas não é de cinco anos



Fonte: TCE.

30 Os planos de alteração do mandato de uma agência são, por vezes, utilizados para justificar o adiamento de uma avaliação, a redução do seu âmbito ou, simplesmente, a sua substituição por uma avaliação de impacto da Comissão. A AESA, por exemplo, limitou o âmbito da sua avaliação de 2018 ao processo de planeamento, alegando que a revisão do seu regulamento de base pela Comissão incluía uma avaliação de impacto, embora esse regulamento previsse claramente uma avaliação completa.

31 Com exceção das agências sob a égide da DG EMPL e das autoridades europeias de supervisão, o desempenho de cada agência é avaliado individualmente. Quando várias agências trabalham no mesmo domínio de intervenção, um método alternativo consistiria em utilizar avaliações de desempenho transversais (ou balanços de qualidade) para avaliar a coerência e pertinência das suas atividades e do seu contributo para a execução das políticas. Esta prática é seguida pelos EUA e pela Austrália (ver [anexo V](#)).

32 No domínio da investigação, a Comissão nunca avaliou de forma exaustiva a coerência do EIT com as agências de execução que operam no âmbito do Horizonte 2020 e que concedem subvenções à investigação. As agências de execução são avaliadas separadamente e com maior frequência (de três em três anos).

As agências estão expostas a riscos de insuficiência de recursos humanos e financeiros

33 Para que qualquer entidade possa atingir os seus objetivos, é indispensável dispor de recursos humanos e financeiros suficientes. A maior parte das agências é financiada sobretudo a partir do orçamento da UE e oito delas (EUIPO, ICVV, CdT, EMA, AESA, ECHA, ESMA e, desde 2019, AFE) são total ou parcialmente financiadas por taxas ou preços cobrados pelos serviços que prestam. O CUR é totalmente financiado por contribuições do setor, enquanto a EBA, a EIOPA e a ESMA são parcialmente financiadas por contribuições das autoridades nacionais competentes. A **caixa 4** explica o processo decisório relativo ao orçamento anual e ao quadro de pessoal das agências.

Caixa 4

Orçamentos anuais e quadros de pessoal das agências

- o Em relação a todas as agências, com exceção das três integralmente autofinanciadas (EUIPO, ICVV e CUR), a subvenção da Comissão à agência faz parte do orçamento geral da UE e, por conseguinte, é proposta pela Comissão e adotada pela autoridade orçamental (o Parlamento Europeu e o Conselho). A Comissão propõe igualmente, e a autoridade orçamental (ou seja, o Parlamento Europeu e o Conselho) adota, o quadro de pessoal de cada agência para o ano seguinte.

Além disso, o conselho de administração (ou equivalente) de cada agência adota o orçamento (mapa de despesas e receitas) e o quadro de pessoal da mesma.

- o Os orçamentos e os quadros de pessoal das três agências integralmente autofinanciadas são aprovados pelo conselho de administração (ou equivalente) ou pelo comité orçamental de cada uma, sob proposta do diretor executivo ou do presidente/presidente do conselho de administração.

34 Durante a última década, muitas agências receberam funções adicionais do legislador ou da Comissão mediante diversos instrumentos:

- o revisão dos seus regulamentos de base;
- o adoção de nova legislação (por exemplo, ACER, ECHA, EMA, eu-LISA e Frontex);
- o assinatura pela agência de acordos de nível de serviço ou de acordos de delegação com a Comissão (AEA, Frontex, Europol, EASO, etc.).

35 O Tribunal constatou que, quando a Comissão atribui novas funções a agências, em geral os recursos humanos adicionais que propõe são limitados. As exceções são a Frontex e, em menor medida, o EASO, que operam em domínios prioritários. Acresce que um acordo interinstitucional de 2013 introduziu uma redução geral de 5% do pessoal aplicável a todas as instituições e agências da UE ao longo de cinco anos. Uma vez que as agências recentemente criadas não foram afetadas e se permitiu que as agências existentes recebessem novos lugares para novas funções, o número total de lugares nas agências aumentou, não obstante, 13,7% entre 2013 e 2017⁶.

36 Normalmente, as receitas da maioria das agências parcialmente autofinanciadas (EMA, AESA, etc.) aumentam proporcionalmente ao seu volume de trabalho, mas o número de efetivos é controlado pela Comissão e não acompanha necessariamente esse aumento. Por exemplo, o volume de trabalho da EMA relacionado com as taxas aumentou 31% entre 2014 e 2018, mas o seu pessoal diminuiu⁷. A ECHA enfrenta desafios particulares, pois não tem receitas regulares e o rendimento que retira das taxas é difícil de prever.

37 Mesmo quando existem lugares disponíveis, várias agências têm tido problemas em recrutar e reter o pessoal. A Frontex recebeu recentemente um grande número de novos lugares, mas tem tido dificuldades em recrutar todo o pessoal necessário e registou elevadas taxas de lugares vagos em 2018 e 2019. O EASO sempre teve dificuldades em atrair pessoal e a sua taxa de lugares vagos é constantemente elevada. A GSA está a deparar-se com dificuldades em recrutar pessoal com as competências técnicas necessárias. Os pacotes de remuneração mais baixos em certos Estados-Membros constituem um obstáculo particular ao recrutamento.

38 O inquérito realizado às partes interessadas revelou uma ligação clara entre a disponibilidade de recursos adequados e o desempenho das agências. Quase metade dos inquiridos que responderam discordou da afirmação "a Agência dispõe de recursos humanos suficientes", mas o Tribunal observou grandes diferenças entre as agências. Mais de 75% das partes interessadas da ACER e da ENISA discordaram ou discordaram totalmente, um número que foi de menos de 25% entre as partes interessadas do CUR, do EUIPO, da Frontex e da AIECP. Embora na maior parte das respostas os inquiridos considerem que a maioria das agências tem sido bem-sucedida no cumprimento do seu mandato, as opiniões dividiam-se claramente quanto a quatro agências em que o Tribunal observou escassez de recursos (ACER e ENISA) ou dificuldades no

⁶ TCE, *Rapid Case Review on the implementation of the 5% reduction of staff costs*, 2017.

⁷ EMA, relatório anual de atividades consolidado relativo a 2018, parágrafo de ênfase.

recrutamento (EASO e Frontex). Os resultados pormenorizados do inquérito são apresentados no *anexo III*.

39 A fim de compensar a escassez de lugares ou de peritos nacionais, as agências estão cada vez mais a externalizar tarefas essenciais a contratantes privados, dos quais se podem vir a tornar dependentes. Em conjunto, em 2018, as agências empregavam cerca de 1 500 consultores informáticos e trabalhadores temporários, o que acarreta riscos se o pessoal qualificado for demasiado reduzido para supervisionar o trabalho dos contratantes. São exemplos desta situação o EASO, a eu-LISA, a EMA e a GSA. Dado o complexo quadro jurídico aplicável ao recurso a pessoal externo, que varia em certa medida consoante os Estados-Membros, existem também riscos em termos de litígios e danos à reputação. O Tribunal constatou estes riscos no Gabinete do ORECE, no ICVV, no EASO, na ESMA, no EUIPO, na EBA, na EIOPA, no EIGE, no OEDT e no CUR⁸.

Caixa 5

Exemplos de agências dependentes de contratantes externos para funções essenciais

O **EASO** depende da cooperação dos Estados-Membros e do destacamento de peritos nacionais. Como são disponibilizados poucos peritos nacionais, o pessoal temporário representou 43% do total de peritos destacados na Grécia em 2018 e 59% em Itália.

A **eu-LISA** externaliza a um número reduzido de contratantes a maioria do trabalho em projetos informáticos sensíveis que fazem parte da sua atividade principal.

A **EMA** foi incumbida pelo Parlamento e pelo Conselho de aplicar dois novos regulamentos que exigem o desenvolvimento e a implantação de dois sistemas informáticos pan-europeus. Devido à escassez de peritos internos, a agência recorreu a consultores, renunciando assim ao controlo total sobre o desenvolvimento e a execução do projeto.

Em 2016, no seguimento de um convite relativo a um diálogo concorrencial, a **GSA** atribuiu o contrato para a exploração e prestação de serviços do Galileo ao mesmo consórcio privado que assegurava estas operações desde 2010 no âmbito de um acordo com a Agência Espacial Europeia. O contrato em vigor poderá vir a terminar apenas em 2026.

⁸ Ver igualmente o Relatório Anual sobre as agências da UE relativo a 2018 do TCE.

40 Nos últimos anos, os conselhos de administração de algumas agências salientaram os riscos da escassez de recursos. A título de exemplo, em 2019 o conselho de administração da Europol informou que o orçamento anual estimado de 123,7 milhões de euros por ano até 2027 é insuficiente para que a Europol desempenhe plenamente a sua missão, em especial no que diz respeito aos necessários desenvolvimentos da gestão da informação e à prestação de um apoio operacional contínuo de elevada qualidade aos Estados-Membros⁹. Outras agências no mesmo caso são, por exemplo, a ACER, a AEA e a EMA (ver [caixa 6](#)).

Caixa 6

A escassez de recursos na ACER leva a uma interpretação restritiva do seu mandato

No seu relatório anual de atividades consolidado relativo a 2018, a ACER publicou uma longa lista de tarefas a que retirou prioridade devido à falta de pessoal. A Agência salientou que não dispunha de pessoal suficiente para a fiscalização do mercado que lhe permitisse desempenhar adequadamente o seu mandato (nomeadamente o acompanhamento dos mercados grossistas ao abrigo do Regulamento REMIT).

O inquérito realizado pelo Tribunal às partes interessadas confirmou que a ACER tinha reduzido a fasquia na sua vigilância dos mercados da energia.

O processo de planeamento anual é longo e não se adequa a ambientes em rápida evolução

41 Em conformidade com as instruções da Comissão, as agências elaboram documentos únicos de programação anuais, que combinam um programa de trabalho anual com um plano evolutivo de três anos. Cada um deles é elaborado sob a responsabilidade do diretor executivo da agência e adotado pelo conselho de administração, tendo em conta as observações recebidas da Comissão. Além disso, em muitas agências o planeamento estratégico ainda se refere a um período mais longo (frequentemente de cinco anos), como exigido pelos seus regulamentos de base.

⁹ Análise e avaliação do relatório anual de atividades consolidado da Europol relativo a 2018.

Caixa 7

O orçamento da Frontex relativo às operações de regresso tem uma execução recorrentemente baixa

Mais de 10% do orçamento da Frontex são reservados para operações de regresso de migrantes (53,8 milhões de euros em 2018). Entre 2016 e 2018, o orçamento previsto foi sempre superior ao necessário, com um número de regressos efetivos (200 000) constantemente inferior ao número de decisões de regresso (500 000). Os Estados-Membros também têm a opção de dar execução aos regressos a nível nacional, com o apoio financeiro do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI), que é gerido pela parceira da Frontex, a DG HOME.

A diferença entre o orçamento inicial total da Frontex e as despesas reais foi de 10,3% em 2016, 8,9% em 2017 e 11,3% em 2018.

42 O ciclo anual de planeamento até à adoção do documento único de programação é muito longo, sendo a primeira versão elaborada cerca de 18 meses antes do início do período de programação. O planeamento do orçamento e das operações com uma antecedência tão grande é particularmente difícil para as agências que operam num ambiente muito volátil, como o EASO, a Frontex e o CUR (*caixa 7*). Algumas outras agências (como a eu-LISA) enfrentam problemas semelhantes devido a incertezas jurídicas quando lhes são conferidas funções adicionais por nova legislação (*caixa 8*). Apesar destes casos específicos, todas as agências beneficiariam com um ciclo de planeamento mais curto.

Caixa 8

eu-LISA: um estudo de caso sobre os desafios de uma nova agência

A eu-LISA foi criada em 2011, tendo-lhe sido atribuída a competência de assegurar a gestão operacional dos sistemas informáticos de grande escala no domínio da liberdade, da segurança e da justiça. Nos anos seguintes, a eu-LISA foi incumbida de um número cada vez maior de sistemas informáticos de grande escala, com a finalidade de explorar sinergias entre os vários sistemas.

Uma vez que os regulamentos estabelecem prazos curtos para a entrada em funcionamento dos sistemas, a eu-LISA tem de começar a preparar-se muito antes da sua adoção. Esta, no entanto, sofre frequentemente atrasos, pelo que alguns orçamentos foram disponibilizados antes mesmo de a base jurídica correspondente estar concluída. Esta situação complica o planeamento da eu-LISA, nomeadamente porque a Comissão exige que todas as agências apresentem os seus projetos de documentos únicos de programação em janeiro do ano anterior ao início do período de programação. Por isso, a Agência necessita de recorrer a soluções orçamentais criativas.

43 Os ciclos orçamental e de planeamento anual e plurianual tomam geralmente como ponto de partida as tarefas, o orçamento e os recursos de cada agência no ano anterior. Regra geral, tem havido apenas uma reavaliação limitada das necessidades e potenciais poupanças anuais, e as agências não têm tido de voltar a justificar exaustivamente os recursos necessários para cada uma das atividades planeadas. A Comissão prevê que a utilização dos documentos únicos de programação, como previsto no novo regulamento financeiro-quadro, e uma comunicação conexa da Comissão de abril de 2020 permitirão analisar a evolução das necessidades de forma mais aprofundada. Esta análise deverá então servir também de base para a avaliação das necessidades (aumento/diminuição e/ou reatribuição de recursos) quando da preparação de um futuro quadro financeiro plurianual (QFP). Uma vez que estes desenvolvimentos ocorreram, em parte, após a conclusão dos trabalhos de auditoria e que o provável impacto apenas será visível a partir de 2021, o Tribunal não avaliou se o novo quadro já levou à melhoria e reforço da avaliação das necessidades orçamentais anuais das agências.

O potencial das agências como centros de partilha de conhecimentos especializados e trabalho em rede não é plenamente explorado

A composição dos conselhos de administração nem sempre permite uma tomada de decisão eficiente

44 Enquanto as agências de execução são dirigidas por comités de direção mais simples, geralmente compostos por cinco membros que representam as DG da Comissão, as agências têm um conselho de administração com muitos membros, em representação de variados interesses (incluindo muitas vezes os Estados-Membros, a Comissão, a sociedade civil e os setores). A sua estrutura de governação mais complexa destina-se a reunir diferentes interesses e encontrar um terreno comum para uma solução "da UE". Neste sentido, as agências podem atuar como centros de conhecimentos especializados e trabalho em rede.

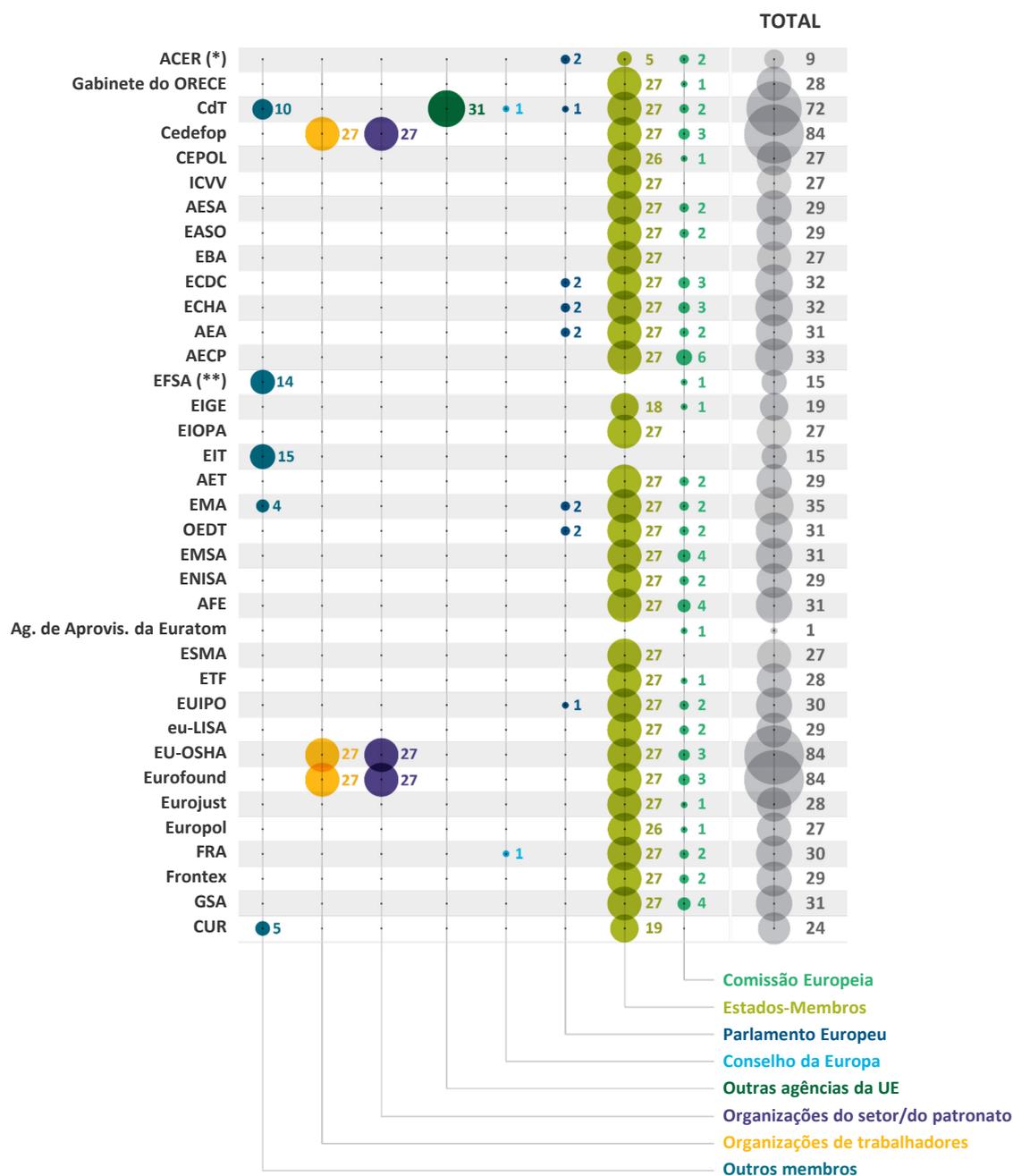
45 O conselho de administração de uma agência é o seu órgão de governação interno de nível mais elevado (embora o termo exato – "conselho de supervisão", "comité administrativo", etc. – possa variar de uma agência para outra). Tem um papel de supervisão com competência geral em matéria orçamental, de estratégia e de planeamento, na nomeação do diretor executivo e no acompanhamento do desempenho da agência.

46 Através da maioria que detêm no conselho de administração, os Estados-Membros podem influenciar consideravelmente a estratégia e as operações de uma agência. Em especial, se as necessidades políticas e operacionais exigirem que os Estados-Membros cooperem estreitamente em domínios politicamente sensíveis, existe um incentivo para que o Conselho transfira competências para uma agência da UE e não para a Comissão. Os membros do conselho de administração que representam os Estados-Membros no conselho de administração não têm mandato para vincular os seus governos e, por conseguinte, não podem garantir a cooperação dos seus Estados-Membros na execução das decisões tomadas pelas agências (ver também pontos [71](#) a [74](#)).

47 Os conselhos de administração da maioria das agências são compostos por um representante por Estado-Membro e por um ou mais membros da Comissão. Sete conselhos de administração incluem também membros com direito de voto nomeados pelo Parlamento: ACER, ECDC, ECHA, AEA, EMA, OEDT e EUIPO.

48 Por conseguinte, a maioria dos conselhos de administração tem entre 30 e 35 membros, como ilustrado na *figura 7*. As agências sob a égide da DG EMPL (Cedefop, Eurofound e EU-OSHA) são "tripartidas": cada Estado-Membro envia um representante de uma organização do patronato, um de uma organização de trabalhadores e um do governo. Nestas agências e no CdT, o número de membros pode chegar a 90, o que dificulta a tomada de decisões e gera custos administrativos consideráveis. O EIGE, o EIT e (até 2021) a EFSA têm conselhos de administração com menos membros. Na maioria das agências, o grau de envolvimento de cada membro do conselho de administração é também muito variável.

Figura 7 – Membros dos conselhos de administração com direito de voto



(*) Conselho de administração da ACER.

(**) EFSA. O novo conselho de administração (2021) será composto por 35 membros com direito de voto, em representação de: Estados-Membros (27), Comissão Europeia (2), Parlamento Europeu (2), organizações de consumidores (1), organizações ambientais não governamentais (1), organizações de agricultores (1) e organizações da indústria (1).

Fonte: TCE.

49 Como referido em relatórios especiais anteriores¹⁰, embora a composição dos conselhos de administração assegure que os pontos de vista nacionais são tidos em conta, pode igualmente prejudicar a dimensão europeia na tomada de decisões das agências (*caixa 9*). No entanto, na prática, a influência da Comissão vai muito além dos seus direitos de voto, uma vez que é responsável por propor os orçamentos e planos de contratação de pessoal de todas as agências que não são inteiramente financiadas através de taxas.

Caixa 9

Os conselhos de supervisores da EBA, da EIOPA e da ESMA

O órgão de decisão de nível mais elevado das três autoridades europeias de supervisão é o conselho de supervisores. É composto pelos dirigentes das autoridades nacionais responsáveis pela supervisão das instituições financeiras em cada Estado-Membro, além de um representante cada, sem direito de voto, do BCE (na EBA), das duas outras autoridades europeias de supervisão e do Comité Europeu do Risco Sistémico (CERS).

Esta composição estimula a cooperação entre as autoridades de supervisão europeias e nacionais e, por conseguinte, afigura-se adequada para lidar com as competências de regulamentação das autoridades europeias de supervisão, sendo-o embora em menor grau no referente às suas funções de supervisão. As autoridades europeias de supervisão também têm de assegurar a aplicação coerente de atos da UE juridicamente vinculativos e, se necessário, desencadear um procedimento por violação da legislação da União (artigo 17º do Regulamento EBA). Na prática, este mecanismo é utilizado muito raramente, devido à relutância das autoridades nacionais de supervisão em sancionar os seus pares. Vários inquiridos que responderam ao inquérito do Tribunal salientaram que o insucesso do procedimento por violação da legislação foi claramente ilustrado pelo facto de a EBA não ter adotado uma recomendação no processo relativo ao branqueamento de capitais entre a Dinamarca e a Estónia.

As autoridades orçamentais responsabilizam as agências em questões financeiras e de conformidade, mas o desempenho é uma preocupação secundária

50 A autoridade orçamental da UE (o Parlamento e o Conselho) é responsável por conceder a quitação anual à maioria das agências pelas suas contas, centrando-se

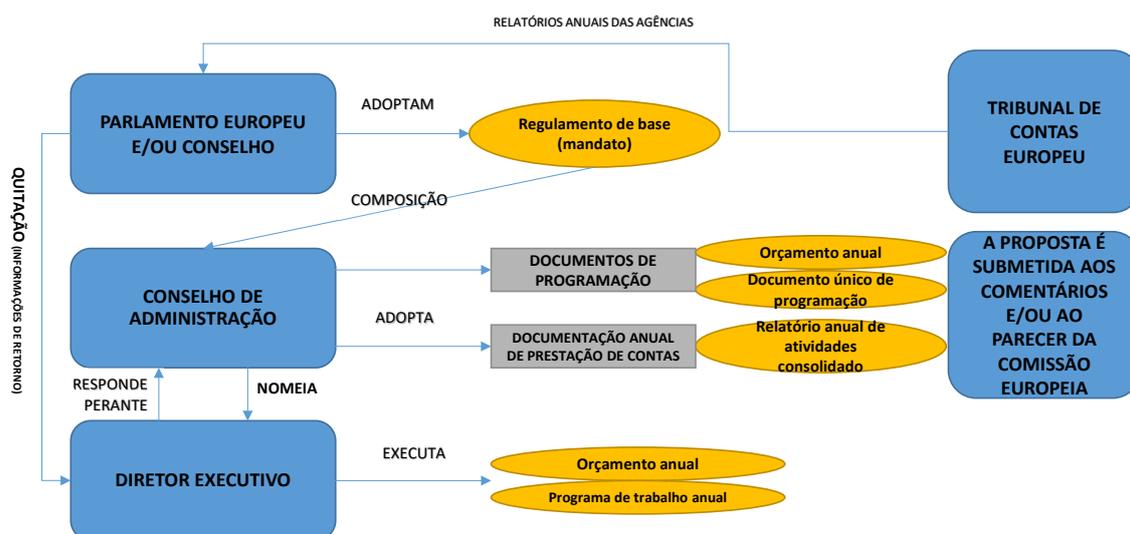
¹⁰ Por exemplo, no Relatório Especial 10/2019, "Testes de esforço dos bancos a nível da UE: está disponível uma quantidade sem precedentes de informações sobre os bancos, mas são necessárias mais coordenação e incidência nos riscos".

habitualmente nas questões financeiras e de conformidade e prestando pouca atenção ao seu desempenho.

51 As comissões setoriais do Parlamento supervisionam as operações das agências a alto nível, através sobretudo da audição dos seus diretores executivos e do debate dos seus relatórios anuais. Além disso, enviam breves pareceres à Comissão do Controlo Orçamental como contributo para o processo de quitação, mas, na prática, as informações recolhidas e analisadas sobre o desempenho são muito limitadas e dizem apenas respeito a agências individuais.

52 É principalmente perante o Conselho e os seus grupos de trabalho que as DG parceiras respondem pelo desempenho das agências.

Figura 8 – Principais intervenientes e documentos do ciclo anual de desempenho



Fonte: TCE.

53 O controlo público das agências integralmente autofinanciadas (EUIPO, ICVV e CUR; este último gere também o Fundo Único de Resolução, que recebeu 7,8 mil milhões de euros em contribuições, fazendo os seus ativos totais ascender a 33 mil milhões de euros no final de 2019) é ainda mais limitado. Embora cumpram um mandato público que lhes é conferido pela legislação da UE, estas agências são principalmente responsáveis perante os seus próprios membros¹¹, que lhes concedem a quitação anual, e apenas informalmente perante o Parlamento Europeu. Acresce que o EUIPO, nomeadamente, acumulou grandes excedentes, uma vez que as receitas que

¹¹ O comité orçamental, no EUIPO; a sessão plenária, no CUR; o conselho administrativo, no ICVV.

angaria a partir de taxas e encargos foram frequentemente superiores às suas despesas. O Tribunal apresentou observações sobre estes aspetos nos pareceres que publicou em 2019 sobre as propostas de regulamentos financeiros do ICVV e do EUIPO¹². Outras jurisdições funcionam de forma diferente da UE (ver *figura 8*). A título de exemplo, o Congresso dos EUA é a autoridade de quitação de todas as agências autofinanciadas do país.

As agências prestam mais informações sobre os aspetos relativos ao desempenho, mas a sua contribuição para as políticas e cooperação da UE não é claramente medida e comunicada aos cidadãos

As agências apresentam regularmente informações sobre o desempenho, mas estas nem sempre são pertinentes

54 As partes interessadas das agências necessitam de informações sobre o desempenho, tanto qualitativas como quantitativas, recebendo-as através dos relatórios anuais de atividades consolidados e de outros documentos. Além dos relatórios anuais, muitas agências (por exemplo, o EUIPO, a ETF e a EFSA) produzem informações mais regulares sob a forma de painéis, relatórios trimestrais, etc. Alguns destes documentos destinam-se apenas a uso interno, mas outros são publicados.

55 A maioria das agências introduziu a orçamentação por atividades, ou seja, atribui recursos e/ou custos por atividade. Algumas (AESAs, ESMA, ETF, EUIPO e eu-LISA) realizaram progressos significativos no sentido da gestão por atividades, que implica atualizar regularmente painéis de avaliação que combinam informações orçamentais e de desempenho (ver *anexo VI*). Embora a AESA e a ESMA tenham calculado integralmente o custo dos serviços subjacentes às taxas que cobram, no caso de outras agências essas taxas são estipuladas nos regulamentos correspondentes.

56 As agências medem igualmente o desempenho através de indicadores-chave de desempenho. Em 2015, a Comissão emitiu orientações nesta matéria dirigidas aos diretores das agências¹³. Os indicadores utilizados na prática dizem principalmente respeito à execução do programa de trabalho anual e do orçamento da agência e à sua gestão dos recursos humanos, mas normalmente não permitem avaliar os resultados ou a eficiência e eficácia da agência no exercício do seu mandato.

¹² Pareceres nºs 1/2019 e 3/2019 do Tribunal.

¹³ Documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2015) 62 final, de 13.3.2015.

57 A maioria das agências também elaborou objetivos operacionais e os indicadores e metas de desempenho associados. A maior parte destes indicadores mede as realizações e não os resultados ou o impacto. Várias agências (EASO, EMSA, EFSA, Frontex, etc.) comunicam informações acerca de mais de 100 indicadores, muitos dos quais são altamente pormenorizados e específicos e não informam sobre o desempenho global. Frequentemente, a relação com os objetivos das políticas não é claramente estabelecida no documento único de programação nem no relatório anual de atividades consolidado.

58 Várias agências de natureza mais operacional e/ou orientadas para as empresas dispõem de indicadores mais úteis, medindo o seu contributo para a execução das políticas da UE. A eu-LISA, por exemplo, tem indicadores de resultados sobre a disponibilidade e o tempo de resposta dos seus sistemas informáticos de grande escala. A AESA é uma das poucas agências que tem um indicador de impacto claro: o número de mortes em desastres de avião na UE. O EUIPO dispõe de indicadores que avaliam a oportunidade, qualidade e acessibilidade dos serviços prestados.

59 A comparação entre anos é muitas vezes difícil, pois os indicadores podem mudar de ano para ano e poucos relatórios anuais de atividades consolidados mencionam os resultados dos anos anteriores. Na melhor das hipóteses, o documento único de programação compara as realizações com a meta da própria agência.

60 Sendo as atividades das agências tão diversas, não é possível comparar o seu desempenho e indicadores-chave de desempenho. É igualmente muito difícil comparar agências distintas em termos de eficiência. Nenhuma das agências inclui nos relatórios uma comparação com organismos nacionais ou internacionais semelhantes.

61 Num documento de análise de 2019¹⁴, o Tribunal observou que algumas agências também recolhem informações sobre a sustentabilidade que, porém, são muitas vezes fragmentadas e incompletas. A comunicação de informações sobre sustentabilidade consiste na prática de medir e divulgar o desempenho organizacional no cumprimento do objetivo de um desenvolvimento sustentável, bem como assumir a responsabilidade por esse desempenho perante as partes interessadas internas e externas. O Tribunal verificou que apenas uma agência, o EUIPO, publica um relatório deste tipo.

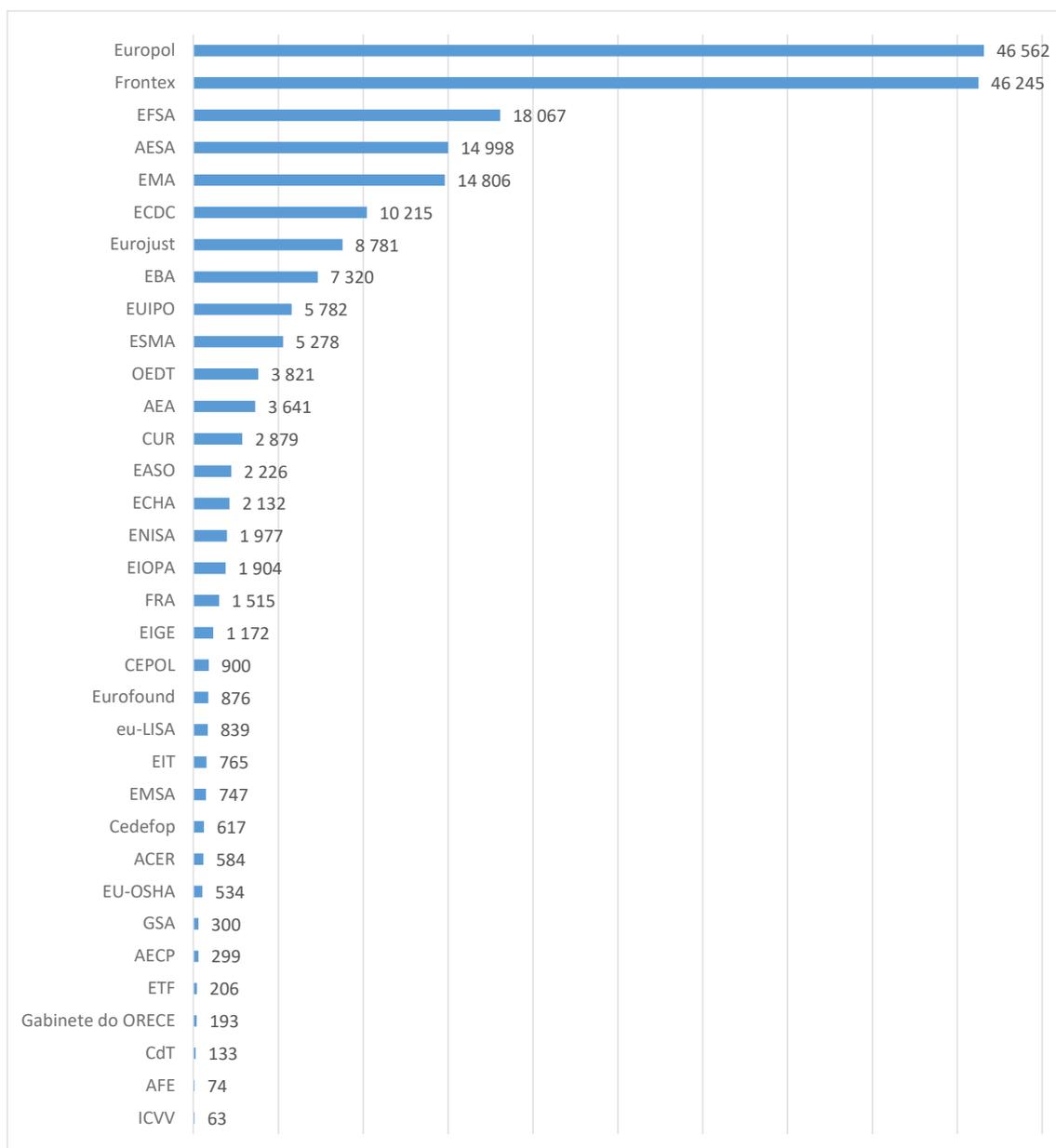
¹⁴ Documento de análise nº 07/2019, "Comunicação de informações sobre sustentabilidade – balanço da situação nas instituições e agências da UE" (exame rápido de casos).

Pouca sensibilização e acompanhamento dos meios de comunicação social quanto ao contributo das agências para as políticas e a cooperação

62 As agências da UE têm uma influência significativa na elaboração de políticas e na tomada de decisões em domínios de importância vital para a vida quotidiana dos cidadãos da União. Podem também intervir na linha da frente para resolver situações de crise ou desafios sociais a longo prazo. Além das limitadas informações sobre o desempenho comunicadas pelas próprias agências, a visibilidade do seu contributo – positivo ou negativo – nos meios de comunicação social é também reduzida. Dos artigos noticiosos constantes da análise de dados realizada pelo Tribunal, muito poucos continham informações qualitativas sobre o contributo das agências para a cooperação e as políticas da UE ou sobre a sua influência na tomada de decisões em nome dos Estados-Membros, dos setores em que operam e dos cidadãos.

63 Entre janeiro de 2018 e julho de 2019, as principais agências noticiadas foram a Europol e a Frontex, presentes em mais de 40% de todos os artigos analisados (*figura 9*), seguindo-se a EFSA, a AESA, a EMA e o ECDC. Em conjunto, estas seis agências representaram dois terços dos artigos. Todas tratam de questões de segurança, que atraem mais a atenção do público. Algumas agências (como a EMA) foram cobertas de forma mais ou menos constante ao longo do período, ao passo que a cobertura de outras estava mais concentrada e associada a incidentes e acontecimentos específicos (ver *figura 3* e *figura 4* no *anexo IV*). Por exemplo, os acidentes com os aviões Boeing 737 MAX aumentaram exponencialmente a exposição da AESA nos meios de comunicação social, a crise com o glifosato aumentou a cobertura da EFSA, e o EUIPO foi alvo de atenções na sequência do acórdão no processo da marca Adidas.

Figura 9 – Artigos noticiosos agregados por agência ou outro organismo da UE



Fonte: dados compilados pelo TCE com base em dados agregados no Europe Media Monitor (EMM), janeiro de 2018 a julho de 2019.

64 O ECDC publicou o maior número de artigos noticiosos sobre as suas próprias atividades, seguido da EMA e da EMSA. As funções destas três agências incluem a divulgação de informações sobre saúde pública e segurança. A maioria das restantes agências raramente surgiu em notícias, mesmo no caso daquelas cujo mandato inclui a sensibilização. Ao contrário das agências responsáveis pela segurança e proteção das fronteiras (Frontex e Europol), o EASO, que apoia os Estados-Membros em matéria de asilo, teve uma presença mais reduzida nos artigos noticiosos incluídos no Europe Media Monitor (EMM).

A cooperação entre as agências e outros organismos nacionais, da UE e internacionais funciona geralmente bem, com algumas exceções

Os resultados do inquérito mostram que algumas agências necessitam de melhorar a cooperação

65 A maioria (80%) das partes interessadas inquiridas considera que a cooperação entre as agências e os seus parceiros a nível nacional, da UE ou internacional funciona geralmente bem. No entanto, existem diferenças claras entre as diferentes agências. Um terço dos inquiridos que responderam ao inquérito considera que são necessárias melhorias significativas, por exemplo nas relações das seguintes agências com alguns dos seus parceiros:

- da ENISA e da GSA com os Estados-Membros, outras agências e a nível internacional;
- da AFE com a Comissão e os Estados-Membros;
- da EMA com a Comissão;
- da AESA com os Estados-Membros.

As agências trabalham em estreita colaboração com as DG parceiras da Comissão, mas são pouco implicadas nas negociações orçamentais e na revisão da legislação

66 A maioria das agências não tem poderes de decisão (ver [caixa 10](#)), mas algumas (como o ECDC, a ECHA, a EFSA, a EMA e a AFE) elaboram pareceres científicos que servem de base para decisões da Comissão. Um pequeno número delas (por exemplo, a ACER, o ICVV, a AESA, o EUIPO e, em algumas matérias, a ECHA) tem poderes para tomar decisões.

Caixa 10

A doutrina Meroni e a delegação de poderes nas agências

A jurisprudência Meroni¹⁵ limita a delegação de poderes da UE numa agência da União a poderes executivos claramente definidos, que devem ser integralmente supervisionados pela autoridade delegante. Além disso, a delegação deve ser objeto de uma decisão explícita e ser necessária para a execução das funções definidas nos Tratados. Não pode conferir poderes discricionários tão alargados que permitam a execução de uma verdadeira política económica implicando uma ampla margem de apreciação, o que acarreta uma real transferência de competências.

A maioria das agências não dispõe de poderes de decisão discricionários. No domínio da saúde, por exemplo, as agências (como a EMA e a EFSA) avaliam riscos, mas a gestão destes compete à Comissão, que geralmente toma decisões formais de autorização.

A doutrina Meroni tem sido clarificada nos últimos anos, permitindo a delegação de alguns poderes de regulamentação ou de intervenção bem delimitados que são suscetíveis de fiscalização jurisdicional. Algumas agências que intervêm na regulação do mercado único, como a AESA, o EUIPO e a ESMA, estão habilitadas a tomar determinadas decisões com base em apreciações e critérios técnicos (especificados em atos legislativos, delegados e regulamentares) sem a aprovação formal da Comissão¹⁶.

67 A Comissão supervisiona as atividades das agências marcando presença nos conselhos de administração, participando no ciclo de programação e planeamento (emite pareceres formais sobre os projetos de documentos únicos de programação) e mediante numerosos contactos mais regulares entre as DG parceiras e as "suas" agências. O Serviço de Auditoria Interna (SAI) da Comissão é o auditor interno oficial de todas as agências que não são autofinanciadas¹⁷. O SAI audita temas selecionados e pertinentes para estas agências, com base em planos estratégicos de auditoria individuais, plurianuais e baseados no risco, e elabora relatórios dirigidos aos respetivos diretores executivos e conselhos de gestão.

68 Em geral, há pouco envolvimento das agências na revisão dos seus regulamentos de base e de outros diplomas legislativos importantes para o seu domínio de

¹⁵ Acórdãos 9/56 e 10/56, *Meroni & Co., Industrie Metallurgiche contra Alta Autoridade*, 1957-58, Coletânea 133.

¹⁶ Processo C-270/12, Reino Unido contra Parlamento e Conselho, 2014.

¹⁷ As agências autofinanciadas são o ICVV, o EUIPO e o CUR.

intervenção. Consequentemente, a Comissão nem sempre faz o melhor uso dos seus conhecimentos ao elaborar novas propostas legislativas.

69 Antes da inclusão na proposta de projeto de orçamento enviada pela Comissão ao Parlamento e ao Conselho, as DG parceiras negociam os planos de contratação de pessoal das suas agências e as contribuições da UE com a DG BUDG. Tendencialmente, as agências não têm contacto direto com a DG BUDG e recebem poucas informações sobre a evolução das negociações orçamentais, o que pode dificultar o seu planeamento operacional.

70 Algumas agências sofrem de escassez crónica de recursos, enquanto outras não conseguem absorver o seu orçamento no decurso do ciclo de programação anual. A título de exemplo, a partir de 2017, com base num acordo político, a Frontex recebeu recursos adicionais consideráveis. O Tribunal não encontrou elementos de prova que demonstrem como foram definidas as necessidades adicionais de pessoal e dotações orçamentais da Frontex. No caso da EU-OSHA, o Tribunal sublinhou anteriormente a tendência de transição recorrente de uma percentagem significativa do orçamento de um exercício para o seguinte¹⁸. É de salientar que, nesta agência, até ao momento as taxas de cancelamento das dotações transitadas têm sido baixas. Porém, transições elevadas acarretam em geral riscos para a boa gestão financeira dos recursos.

A cooperação com os Estados-Membros é crucial, mas nem sempre está livre de obstáculos

71 Os Estados-Membros desempenham um papel ativo na execução dos programas de trabalho da maioria das agências. A título de exemplo:

- o a Frontex, o EASO e a eu-LISA prestam apoio ativo aos Estados-Membros que são os principais pontos de entrada na UE de migrantes e requerentes de asilo;
- o a eu-LISA opera a componente central de vários sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça, que estão ligados aos sistemas nacionais¹⁹;
- o muitas agências, como a AEA, a EFSA, o OEDT, o EUIPO e a EU-OSHA, trabalham em estreita colaboração com redes de peritos da UE e/ou pontos focais nacionais, que as ajudam a executar os programas de trabalho;

¹⁸ TCE, Relatório Anual sobre as agências da UE relativo ao exercício de 2018, ponto 3.14.8.

¹⁹ Ver também o Relatório Especial 20/2019 do Tribunal, "Sistemas de informação da UE que apoiam o controlo das fronteiras – um instrumento sólido, mas os dados precisam de ser mais completos e atempados".

- o muitas agências (como o ICVV, a ECHA (ver [caixa 11](#)), a EMA, a EFSA e, em menor grau, a AESA) realizam as suas tarefas de natureza científica em cooperação com os Estados-Membros.

Caixa 11

Após mais de uma década, a ECHA ainda continua a operar num contexto de poderes limitados

A ECHA enfrentou vários desafios para cumprir o seu mandato de promover a utilização de produtos químicos seguros.

- o O sistema de registo baseia-se em informações apresentadas pelos requerentes do setor (ver [caixa 14](#)).
- o Durante a sua primeira década de existência (2008-2017), esta agência deu prioridade ao registo em detrimento da análise dos dados facultados sobre as substâncias químicas declaradas. Dado que muitas substâncias ainda não foram avaliadas em pormenor, não é claro até ao momento se são ou não prejudiciais. O plano estratégico da ECHA para o período de 2019-2023 prevê uma abordagem nova e mais ambiciosa para identificar as substâncias que necessitam de regulamentação.
- o Um acórdão recente do Tribunal Geral do TJUE²⁰ anulou uma decisão da Comissão que autorizava a utilização de uma determinada substância com base num parecer dos comités científicos da ECHA, sustentando que não tinha havido uma análise suficiente sobre alternativas menos prejudiciais.
- o Cabe aos Estados-Membros a competência exclusiva de fazer cumprir a obrigação de as empresas registarem produtos químicos junto da ECHA ao abrigo do Regulamento REACH, sendo o papel da ECHA apenas de coordenação.
- o As metas anuais da ECHA relativas a pareceres sobre a aprovação de substâncias ativas de biocidas não são cumpridas, ano após ano, porque os Estados-Membros atrasam a entrega dos relatórios de avaliação.
- o O quadro financeiro e administrativo em que a ECHA opera é mais complexo do que o de outras agências, uma vez que a Agência tem três orçamentos (e planos de contratação de pessoal) separados ao abrigo de três regulamentos diferentes, cada um com uma DG parceira diferente. Esta situação restringe ainda mais a flexibilidade da ECHA para gerir as flutuações do volume de trabalho.

²⁰ Acórdão de 7 de março de 2019 no processo T-837/16.

72 Ao atribuir competências a uma agência da UE, os Estados-Membros mantêm maioritariamente o controlo sobre a tomada de decisões, ao mesmo tempo que reforçam a cooperação europeia (ver [caixa 12](#)). Por conseguinte, em muitos domínios, as agências desempenham mais um papel "discreto", de coordenação, deixando um grande poder discricionário aos Estados-Membros.

Caixa 12

Controlo fronteiriço e asilo: uma história, duas realidades²¹

A Frontex e o EASO dependem em grande medida da disponibilização de recursos humanos (e, no caso da Frontex, técnicos) pelos Estados-Membros. Ambas as agências debatem-se com a obtenção destes recursos, mas a Frontex parece ser relativamente mais bem-sucedida.

No seu Relatório Especial 6/2017, intitulado "Resposta da UE à crise dos refugiados: a abordagem dos "centros de registo"", o Tribunal demonstrou que o EASO necessita de pessoal dos Estados-Membros²² (principalmente peritos em asilo e intérpretes), bem como de agentes contratuais, para cumprir a sua função central e sensível de prestação de apoio aos Estados-Membros. O período de destacamento muito curto (seis a oito semanas) dos peritos dos Estados-Membros é um grande obstáculo à eficiência das operações. Em 2018, o EASO geriu duas grandes operações de apoio (na Grécia e em Itália), envolvendo 478 peritos dos Estados-Membros e países associados e 464 agentes contratuais.

Em reação ao aumento inesperado dos fluxos migratórios, em 2015, a Comissão apresentou uma proposta de alteração dos regulamentos EASO e Frontex, a fim de aumentar e coordenar melhor o apoio disponível para os Estados-Membros na linha da frente. O pacote legislativo relativo à Frontex foi adotado em menos de um ano (e, em 2019, foi adotado um segundo pacote que alargou, uma vez mais, as competências da Frontex), mas ainda não existe acordo sobre a proposta da Comissão relativa à criação de uma autoridade responsável pelos asilos na UE.

²¹ Ver igualmente o Relatório Especial 24/2019, "Asilo, recolocação e regresso de migrantes: é hora de reforçar a luta contra as disparidades entre objetivos e resultados".

²² Artigo 15º do Regulamento (UE) nº 439/2010 (Regulamento EASO).

73 Em alguns domínios, os organismos dos Estados-Membros continuam a funcionar em paralelo. Por exemplo, as empresas podem optar entre requerer a proteção de uma marca comercial ou um desenho ou modelo junto dos serviços nacionais (apenas para proteção nacional) ou do EUIPO (para proteção a nível da UE). No domínio da saúde, as autoridades dos Estados-Membros podem realizar as suas próprias avaliações de risco em domínios em que as agências operam (o ECDC, na prevenção e controlo de doenças; a EFSA, na segurança alimentar), sem obrigação de coordenar o seu trabalho com elas. Foi adotada legislação para atenuar este risco através de mecanismos de intercâmbio de informações.

74 Quando os Estados-Membros realizam debates no Conselho que envolvem os conhecimentos especializados das agências, estas geralmente não participam, sendo antes representadas pela Comissão.

Potencial para uma cooperação mais estreita entre as agências no mesmo domínio de intervenção

75 Várias agências operam no mesmo domínio de intervenção. O Tribunal constatou existir alguma sobreposição entre os mandatos e/ou as atividades das seguintes agências:

- o EIGE e a FRA (que operam ambos no domínio dos direitos das mulheres);
- o EASO e a Frontex (que disponibilizam ambos mediadores culturais para apoiar os Estados-Membros confrontados com grandes fluxos de migrantes);
- as agências sob a égide da DG EMPL (Cedefop, Eurofound, EU-OSHA e AET).

76 A cooperação entre agências é particularmente estreita no domínio da migração. O EASO, a Frontex, a Europol e a FRA trabalham em conjunto nos centros de registo em Itália e na Grécia. No domínio da Justiça e dos Assuntos Internos, realizam-se reuniões regulares entre nove agências (CEPOL, EASO, Frontex, EIGE, OEDT, eu-LISA, Eurojust, Europol e FRA) e as suas duas DG parceiras (DG HOME e DG JUST), no quadro da rede de agências da Justiça e dos Assuntos Internos. Duas outras agências, a AACP e a EMSA, cooperam com a Frontex em questões relacionadas com a guarda costeira, e a DG SANTE organiza regularmente reuniões entre agências desde 2019. Nos termos dos seus regulamentos de base, a EBA, a EIOPA e a ESMA trabalham em colaboração com o Comité Conjunto das Autoridades Europeias de Supervisão. Noutros domínios, a cooperação é de natureza mais pontual.

77 A cooperação entre agências é frequentemente formalizada num protocolo de colaboração bilateral ou num memorando de entendimento (ver [caixa 13](#)). Pode também ser facilitada pela presença de representantes de outras agências (frequentemente como observadores) no conselho de administração. Por exemplo, as três autoridades europeias de supervisão têm assento nos conselhos de administração de cada uma, embora nem sempre estejam presentes. O EUIPO e o ICVV estão também representados nos conselhos de administração um do outro enquanto observadores. O CdT celebrou um acordo com todas as agências, empresas comuns e instituições da UE, que têm o direito de serem representadas no seu conselho de administração.

Caixa 13

A ECHA e a EFSA – trabalho similar, mas cooperação insuficiente

A ECHA e a EFSA lidam frequentemente com as mesmas substâncias, mas há pouco intercâmbio de informações entre as duas agências. Os sistemas utilizados pelas empresas para registar produtos químicos junto da ECHA e apresentar informações por via eletrónica não estão associados ou ligados aos sistemas da EFSA.

Nesta última, os procedimentos de apresentação dos pedidos e as informações exigidas são muito variáveis, existindo regras específicas para o efeito em cada domínio. A EFSA elaborou documentos de orientação para apoiar os pedidos, mas a cooperação com a ECHA a este respeito é escassa.

Em 2017, as duas agências assinaram um novo memorando de entendimento (que substituiu o anterior, de 2009) sobre uma cooperação mais estreita entre elas.

78 As agências também cooperam estreitamente através da Rede de Agências da UE, criada para reforçar a sua visibilidade e encontrar e promover possíveis ganhos de eficiência. As suas prioridades são acordadas pelas agências sob a forma de uma estratégia quinquenal e de programas de trabalho anuais. A Rede tem a função importante de assegurar uma comunicação eficiente entre as agências e as partes interessadas, sobretudo as instituições da UE. A ação e interação dos seus membros são consubstanciadas em nove subredes, que permitem alcançar resultados concretos que beneficiam a UE e os seus cidadãos. Não obstante, a Rede não possui qualquer poder executivo e nem todas as agências participam em todas as subredes. Além disso, a cooperação centra-se principalmente nas questões administrativas em detrimento das operacionais.

79 Uma agência, o Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia (CdT), tem a cooperação entre agências como razão de ser. No entanto, nem todas as agências são obrigadas pelos regulamentos de base a recorrer aos seus serviços. Existe também alguma confusão quanto ao tipo de serviços para os quais devem ou podem utilizar o CdT. Uma agência desenvolveu mesmo o seu próprio sistema para tratar internamente as questões linguísticas (memórias de tradução), ao passo que outras podem recorrer a prestadores de serviços de tradução externos privados. No seu relatório anual de 2017 sobre as agências, o Tribunal apontou que, em seu entender, a capacidade do CdT não está a ser plenamente utilizada, que existe duplicação no respeitante ao desenvolvimento de sistemas e aos custos de funcionamento e que o modelo de negócio e a continuidade do CdT podem estar em risco.

Algumas agências dependem da cooperação com o setor

80 Algumas agências dependem também da cooperação do setor que devem regular. A função de registo de produtos químicos pela ECHA, por exemplo, baseia-se em informações apresentadas pelos requerentes do setor (ver [caixa 14](#)). O quadro regulamentar prevê poucos incentivos para assegurar que as informações prestadas são fiáveis e atualizadas regularmente.

Caixa 14

A experiência da ECHA mostra as insuficiências de um sistema baseado em informações apresentadas pelos requerentes do setor

- A ECHA é responsável pelo registo ou autorização obrigatórios dos produtos químicos na UE, com base em informações apresentadas pelos requerentes do setor²³. Depois de o pessoal da ECHA ter realizado controlos formais da integralidade das informações prestadas numa declaração, a empresa recebe um número de registo REACH que lhe permite comercializar os seus produtos químicos. Este número de registo pode ser mantido mesmo que se demonstre posteriormente que a empresa apresentou informações incorretas ou incompletas. Esta disposição diminui o incentivo da empresa para facultar atualizações ou informações adicionais. Um estudo recente²⁴ demonstrou que pelo menos 30% de todos os registos poderão apresentar inconformidades.
- Um documento de trabalho dos serviços da Comissão sobre a avaliação REACH referia que a falta de cumprimento das obrigações de registo por parte das empresas está a dificultar a determinação de substâncias que suscitam preocupação e a consequente capacidade das autoridades para proteger o público e o ambiente. A ECHA e a Comissão adotaram um plano de ação conjunto para resolver o problema da falta de conformidade dos registos. Os controlos dos conteúdos serão intensificados e a tónica passará a ser a análise das substâncias.

Os esforços de visibilidade das agências a nível internacional continuam a ser limitados

81 Nos termos do Tratado, as agências não podem celebrar acordos internacionais que vinculem a UE (artigo 218º do TFUE). No entanto, podem celebrar acordos de cooperação com homólogos internacionais sempre que: 1) previsto explicitamente no seu ato de criação; 2) o acordo de cooperação não crie obrigações juridicamente vinculativas; 3) tenham (*de facto* ou *de jure*) a aprovação das DG parceiras²⁵.

²³ Regulamento (CE) nº 1907/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao registo, avaliação, autorização e restrição dos produtos químicos (REACH) (JO L 396 de 30.12.2006, p. 1).

²⁴ Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V., *Hintergrund und Erläuterungen zur REACH-Registrierung: Großunternehmen verstoßen gegen das EU-Chemikalienrecht und gefährden damit Mensch und Umwelt*, 20 de maio de 2019.

²⁵ Ver igualmente Merijn Chamon e Valerie Demedts, *Constitutional limits to the EU agencies' external relations*, em *The External Dimension of EU Agencies and Bodies* (2019).

82 Devido à natureza das suas atividades, muitas agências têm de interagir com parceiros internacionais e as suas atividades têm repercussões internacionais. Muitas agências têm também homólogos em países terceiros, com funções semelhantes. A Comissão, em colaboração com o Serviço Europeu para a Ação Externa, estabelece "acordos de trabalho" com as agências para organizar as suas relações com organismos externos à UE ou países terceiros.

83 As agências que operam no domínio da Justiça e dos Assuntos Internos (nomeadamente a Europol, a Eurojust e a Frontex) estão plenamente integradas na dimensão externa do espaço de liberdade, segurança e justiça e figuram entre as agências mais ativas a nível internacional, tendo também celebrado vários acordos de cooperação com países terceiros. Como exemplos para outros domínios de intervenção, a EFSA e a EMA consolidaram um importante papel a nível internacional, sendo os seus pareceres cruciais para a segurança sanitária, dentro e fora da UE. No setor da aviação, a AESA intervém também regularmente neste domínio. Porém, não existem provas de que, globalmente, se aproveite completamente o potencial das agências para apoiar a Comissão a nível internacional, sobretudo em questões técnicas e no intercâmbio de informações.

Conclusões e recomendações

84 O Tribunal conclui que as agências desempenham um papel cada vez mais importante na execução das políticas da UE e que as condições existentes têm apoiado o seu desempenho. No entanto, embora reconhecendo a responsabilidade do legislador, o Tribunal considera que a criação e o funcionamento das agências não são suficientemente flexíveis e que há margem para explorar mais o seu potencial para cooperar em prol de objetivos de política comuns no interesse dos cidadãos.

85 A flexibilidade das agências para dar resposta à mudança das necessidades das políticas reflete-se no seu ciclo de vida: criação, evolução e eventual encerramento. O Tribunal observa que, quando a Comissão propõe a criação de uma nova agência, nem sempre pondera claramente as alternativas, designadamente desempenhar ela mesma as funções previstas, recorrer à cooperação intergovernamental ou adaptar a missão de uma agência da UE já existente. Quando uma agência se encontra em funcionamento, a sua coerência em relação às restantes e às DG parceiras, sobretudo no mesmo domínio de intervenção, não é suficientemente avaliada ao longo do tempo para permitir ajustamentos (pontos **16** a **32**).

Recomendação 1 – Assegurar a pertinência, coerência e flexibilidade da criação de agências

A Comissão deve:

- a) no contexto dos seus balanços de qualidade aos diferentes domínios de intervenção, intensificar a utilização de avaliações transversais das agências. Os resultados dessas avaliações devem ser utilizados para encontrar sinergias e possíveis alterações, designadamente fusões e, quando adequado, elaborar propostas legislativas em resposta à evolução das necessidades;
- b) elaborar eventuais propostas de criação de novas agências em consonância com o programa "Legislar Melhor", realizando também as consultas aí previstas. A Comissão deve demonstrar a relevância e coerência dos novos organismos propostos face aos já existentes, tendo em conta eventuais reservas expressas pelo Comité de Controlo da Regulamentação.

Prazo de aplicação da recomendação 1 a): até 2024, de modo a integrar o seu contributo nas propostas legislativas para o QFP pós-2027.

Prazo de aplicação da recomendação 1 b): para todas as novas propostas a partir de setembro de 2020.

86 A flexibilidade implica também que as agências recebam recursos adequados em função da evolução das suas necessidades. O Tribunal nota que as agências sofrem, em especial, de pouca flexibilidade em termos de recursos, em parte porque o seu ciclo de planeamento está estritamente ligado aos procedimentos orçamentais da UE. Habitualmente, as agências têm planeado os seus recursos numa base incremental em relação aos anos anteriores, mesmo quando o ambiente e a política exigem uma análise mais aprofundada de determinadas atividades (pontos **33** a **43**).

Recomendação 2 – Atribuir recursos às agências de forma mais flexível

As agências devem:

- a) justificar de forma mais completa a necessidade de recursos antes de cada novo período do QFP, utilizando eficazmente os documentos únicos de programação e tendo em conta as prioridades, possíveis sinergias e economias de escala.

A Comissão deve:

- b) antes de cada QFP, avaliar e comparar os pedidos de recursos de todas as agências e propor que estes sejam atribuídos (aumento, diminuição e/ou reatribuição) centrando-se nas prioridades e nas necessidades mais urgentes;
- c) analisar atempadamente os pedidos das agências para adaptar os recursos à evolução das necessidades, permitindo maior flexibilidade no planeamento orçamental.

Prazo: até 2024.

87 As agências da UE desempenham um papel importante na conciliação dos diferentes interesses dos Estados-Membros para alcançar soluções comuns para as políticas da União. Contudo, a dimensão dos conselhos de administração e as discrepâncias de entendimento sobre o papel dos membros desses órgãos podem dificultar a eficiência da tomada de decisões (pontos **45** a **49**).

88 As informações sobre o desempenho das agências não estão, na prática, suficientemente associadas ao seu contributo para a política, o que dificulta a responsabilização dos decisores. O novo regulamento financeiro-quadro introduz esta ligação, mas o seu impacto ainda não é visível (pontos **50** a **53**). De um modo geral, os cidadãos recebem poucas informações sobre os benefícios das agências (pontos **54** a **64**).

Recomendação 3 – Melhorar a governação e a comunicação de informações sobre o desempenho

As agências devem:

- a) melhorar a forma como, na prática, comunicam informações sobre o desempenho, associando de forma mais clara o seu desempenho e o contributo que dão para as políticas da UE.

A Comissão deve:

- b) acompanhar a aplicação das orientações revistas da Comissão (C (2020)2297) para a comunicação de informações sobre o desempenho a facultar pelas agências para efeitos de controlo externo pelo Parlamento Europeu, o Conselho e os cidadãos da UE, colocando assim a tónica nos contributos dados para as políticas da União e não nas informações acerca das realizações e atividades;
- c) propor que, sempre que necessário, o legislador reveja a dimensão dos conselhos de administração, de modo a melhorar a eficiência do processo decisório.

Prazo de aplicação das recomendações 3 a) e b): a partir de 2021.

Prazo de aplicação da recomendação 3 c): a partir de setembro de 2020 para novas propostas.

89 As agências da UE têm uma função de rede para partilhar conhecimentos especializados e consolidar a cooperação com parceiros nacionais, europeus e internacionais. Porém, ainda não exploraram todas as possibilidades para obter sinergias e economias de escala nas situações em que têm atividades similares (pontos 76 a 80). Acresce que dependem do apoio necessário dos Estados-Membros (pontos 72 a 75). Por último, algumas agências operam em domínios de intervenção com uma forte dimensão internacional, mas carecem por vezes de apoio da Comissão para partilhar conhecimentos especializados com parceiros de países terceiros de forma mais flexível (pontos 81 a 83).

Recomendação 4 – Reforçar o papel das agências enquanto centros de partilha de conhecimentos especializados e trabalho em rede

As agências devem:

- a) cooperar mais estreitamente entre si para determinar boas práticas em matéria de desempenho, sinergias e economias de escala, em especial em domínios de intervenção partilhados.

A Comissão deve:

- b) controlar se os Estados-Membros cumprem os compromissos jurídicos e políticos que assumiram de disponibilizarem às agências da UE as informações, os peritos e o apoio necessários para assegurar a aplicação das decisões das agências e a execução das políticas; caso esses compromissos não estejam suficientemente abrangidos pelo quadro jurídico, propor ao legislador que defina claramente as obrigações dos Estados-Membros;
- c) assegurar que os conhecimentos técnicos e o restante potencial das agências são sistematicamente utilizados para apoiar a elaboração e execução das políticas, também a nível internacional e junto dos parceiros de países terceiros.

Prazo: a partir de 2021.

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Alex BRENNINKMEIJER, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, em 28 de julho de 2020.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Anexos

Anexo I – Lista de agências e outros organismos da UE abrangidos pelo presente relatório

Sigla/acrónimo/designação abreviada	Designação completa	Localização
ACER	Agência da União Europeia de Cooperação dos Reguladores da Energia	Liubliana, Eslovénia
AEA	Agência Europeia do Ambiente	Copenhaga, Dinamarca
AECP	Agência Europeia de Controlo das Pescas	Vigo, Espanha
AESA	Agência da União Europeia para a Segurança da Aviação	Colónia, Alemanha
AET	Autoridade Europeia do Trabalho	Bratislava, Eslováquia
AFE	Agência Ferroviária da União Europeia	Valenciennes, França
Ag. de Aprovis. da Euratom	Agência de Aprovisionamento da Euratom	Luxemburgo, Luxemburgo
CdT	Centro de Tradução dos Organismos da União Europeia	Luxemburgo, Luxemburgo
Cedefop	Centro Europeu para o Desenvolvimento da Formação Profissional	Salónica, Grécia
CEPOL	Agência da União Europeia para a Formação Policial	Budapeste, Hungria
CUR	Conselho Único de Resolução	Bruxelas, Bélgica
EASO	Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo	Valetta, Malta
EBA	Autoridade Bancária Europeia	Paris, França
ECDC	Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças	Estocolmo, Suécia

ECHA	Agência Europeia dos Produtos Químicos	Helsínquia, Finlândia
EFSA	Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos	Parma, Itália
EIGE	Instituto Europeu para a Igualdade de Género	Vilnius, Lituânia
EIOPA	Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma	Frankfurt, Alemanha
EIT	Instituto Europeu de Inovação e Tecnologia	Budapeste, Hungria
EMA	Agência Europeia de Medicamentos	Amesterdão, Países Baixos
EMSA	Agência Europeia da Segurança Marítima	Lisboa, Portugal
ENISA	Agência da União Europeia para a Cibersegurança	Atenas e Heraklion, Grécia
ESMA	Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados	Paris, França
ETF	Fundação Europeia para a Formação	Turim, Itália
EUIPO	Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia	Alicante, Espanha
eu-LISA	Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça	Taline, Estónia; Estrasburgo, França; Sankt Johann im Pongau, Áustria
EU-OSHA	Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho	Bilbau, Espanha
Eurofound	Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho	Dublín, Irlanda
Eurojust	Agência da União Europeia para a Cooperação Judiciária Penal	Haia, Países Baixos

Europol	Agência da União Europeia para a Cooperação Policial	Haia, Países Baixos
FRA	Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia	Viena, Áustria
Frontex	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira	Varsóvia, Polónia
Gabinete do ORECE	Agência de Apoio ao Organismo de Reguladores Europeus das Comunicações Eletrónicas	Riga, Letónia
GSA	Agência do GNSS Europeu	Praga, República Checa
ICVV	Instituto Comunitário das Variedades Vegetais	Angers, França
OEDT	Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência	Lisboa, Portugal
Procuradoria Europeia	Procuradoria Europeia	Luxemburgo

Anexo II – Lista de DG da Comissão parceiras das agências e outros organismos da UE

DG	Designação completa	Agências
CNECT	Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias	Gabinete do ORECE, ENISA
DEFIS	Indústria da Defesa e Espaço	GSA (a partir de 1 de janeiro de 2020)
DGT	Tradução	CdT
EAC	Educação, Juventude, Desporto e Cultura	EIT
EMPL	Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão	Cedefop, AET, ETF, EU-OSHA, Eurofound
ENER	Energia	ACER
ENV	Ambiente	AEA, ECHA
FISMA	Estabilidade Financeira, Serviços Financeiros e União dos Mercados de Capitais	EBA, EIOPA, ESMA, CUR
GROW	Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME	ECHA, EUIPO, GSA (até 31 de dezembro de 2019)
HOME	Migração e Assuntos Internos	CEPOL, EASO, Frontex, OEDT, eu-LISA, Europol
JUST	Justiça e Consumidores	EIGE, Eurojust, FRA
MARE	Assuntos Marítimos e Pescas	AECP
MOVE	Mobilidade e Transportes	AESA, EMSA, AFE
SANTE	Saúde e Segurança dos Alimentos	ICVV, ECDC, EFSA, EMA e ECHA (apenas para os biocidas)

Anexo III – Principais dados e resultados do inquérito às partes interessadas

O Tribunal solicitou a 34 agências que indicassem uma lista de partes interessadas, tendo feito uma seleção representativa que incluiu as principais categorias de partes interessadas (organismos públicos nacionais, setor económico, instituições da UE, ONG, membros da comunidade académica, etc.). Convidou 2 500 partes interessadas a participar no inquérito, tendo recebido cerca de 1 000 respostas (taxa de resposta de 40%). Quase metade dos inquiridos eram membros de conselhos de administração.

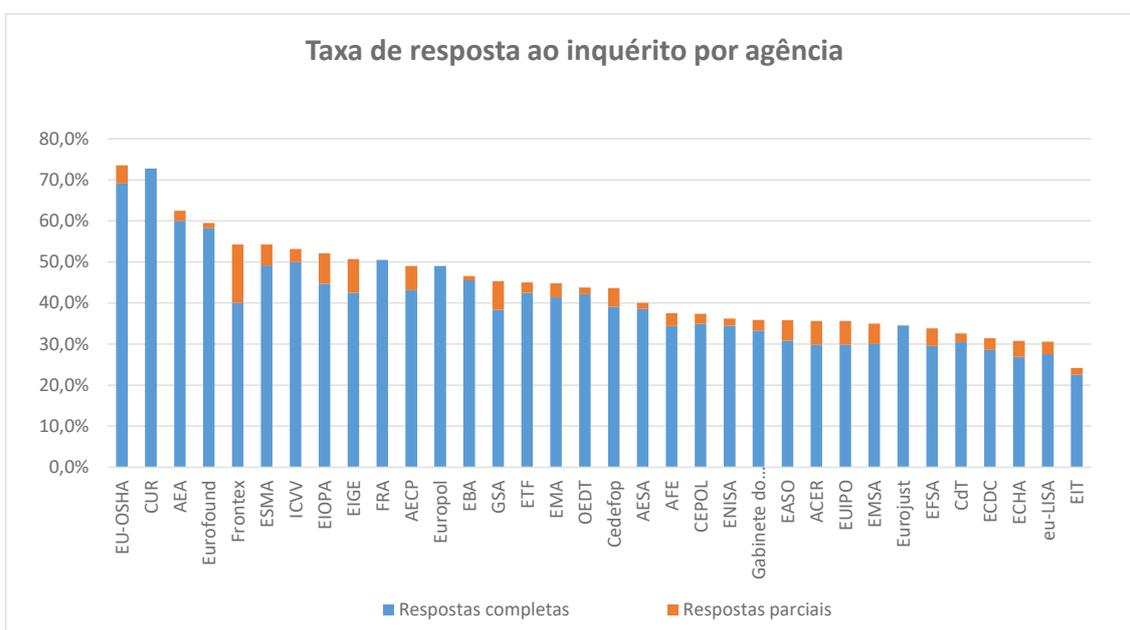
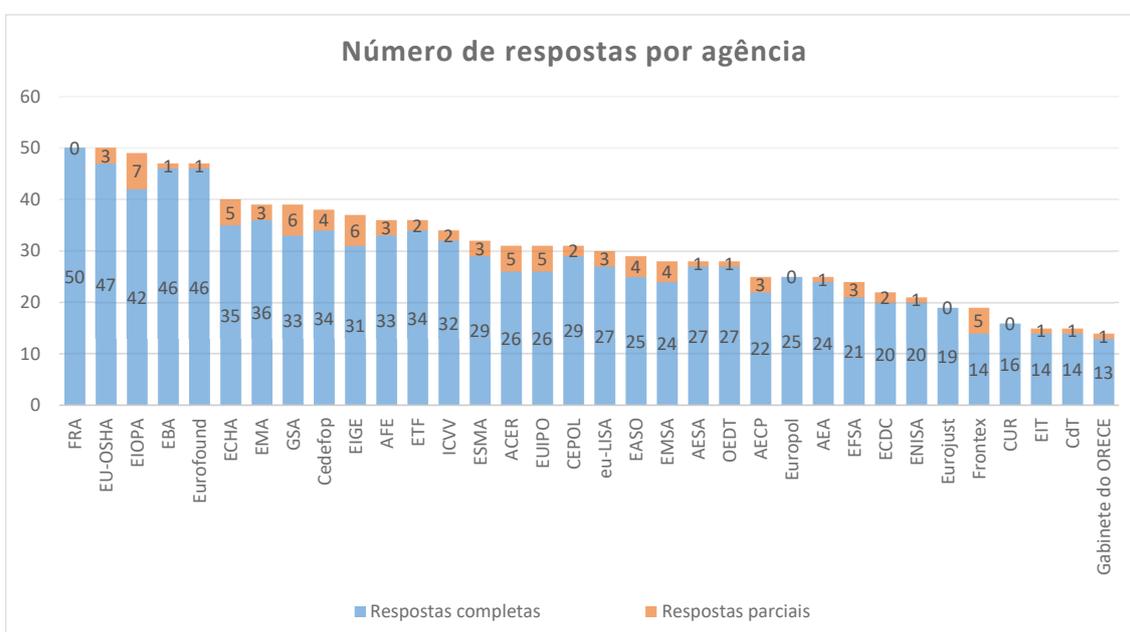
Quadro 1 – Resultados globais do inquérito às partes interessadas

	Opinião muito positiva	Opinião positiva	Opinião negativa	Opinião muito negativa	Sem opinião
1. A composição do conselho de administração é adequada	25%	51%	8%	1%	14%
2. O organismo proporciona verdadeiramente o envolvimento das partes interessadas e dos peritos	30%	59%	6%	1%	4%
3. As disposições de prestação de contas são adequadas à sua finalidade	20%	56%	4%	0%	19%
4. O organismo dispõe de recursos humanos suficientes	10%	37%	32%	8%	13%
5. O organismo dispõe de recursos financeiros (orçamento) suficientes	11%	33%	32%	8%	16%
6. O organismo tem objetivos SMART	38%	42%	7%	0%	12%
7. O organismo apresenta adequadamente informações sobre o seu desempenho	53%	36%	5%	1%	5%
8. Os requisitos de avaliação são adequados	36%	40%	6%	1%	17%
9. Cooperação com a Comissão	29%	41%	11%	0%	19%
10. Cooperação com outras agências	28%	36%	11%	1%	24%
11. Cooperação com os Estados-Membros/ organismos nacionais	34%	40%	14%	0%	12%

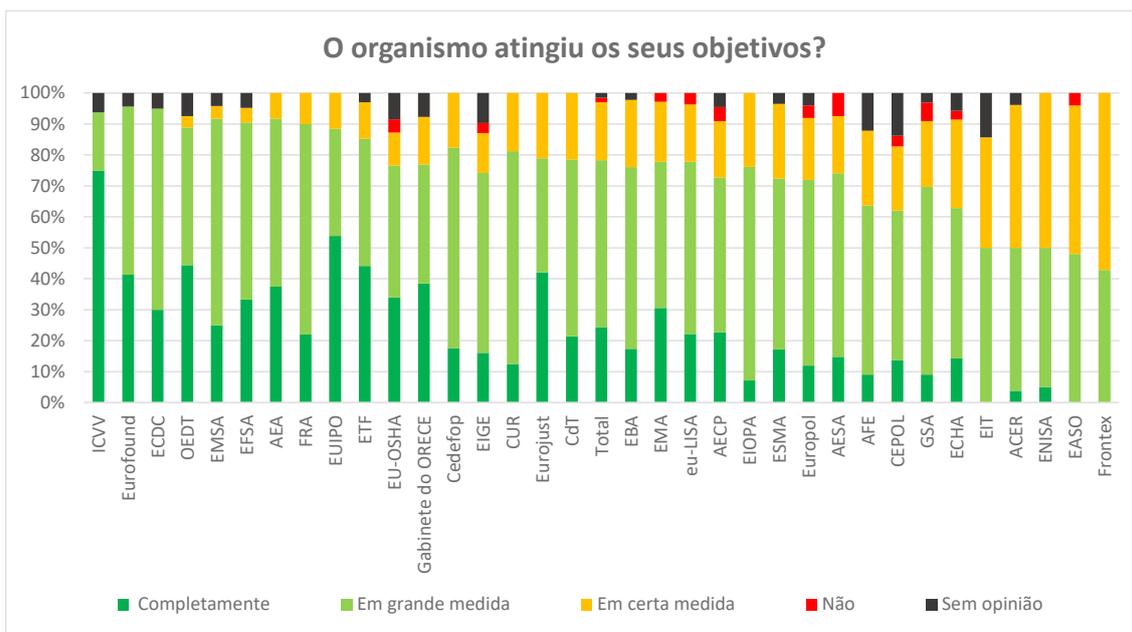
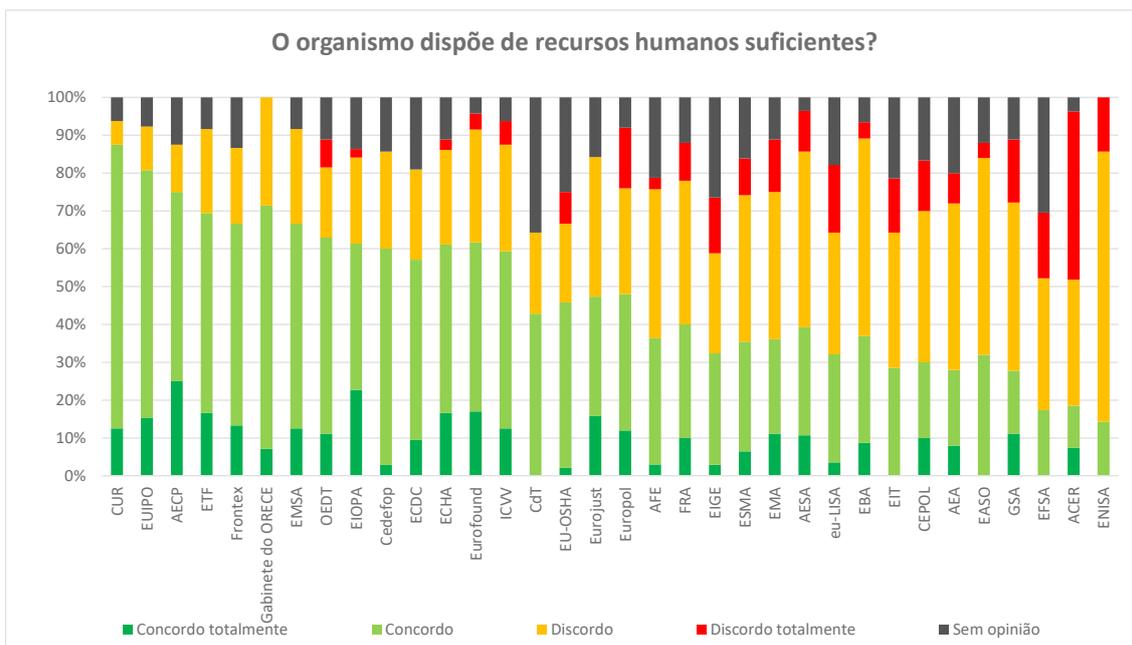
12. Cooperação com organismos não pertencentes à UE	28%	29%	8%	2%	33%
13. O regulamento de base do organismo é adequado à sua finalidade	23%	48%	17%	2%	12%
14. O organismo atingiu os seus objetivos operacionais/ cumpre a sua missão	24%	52%	18%	1%	4%

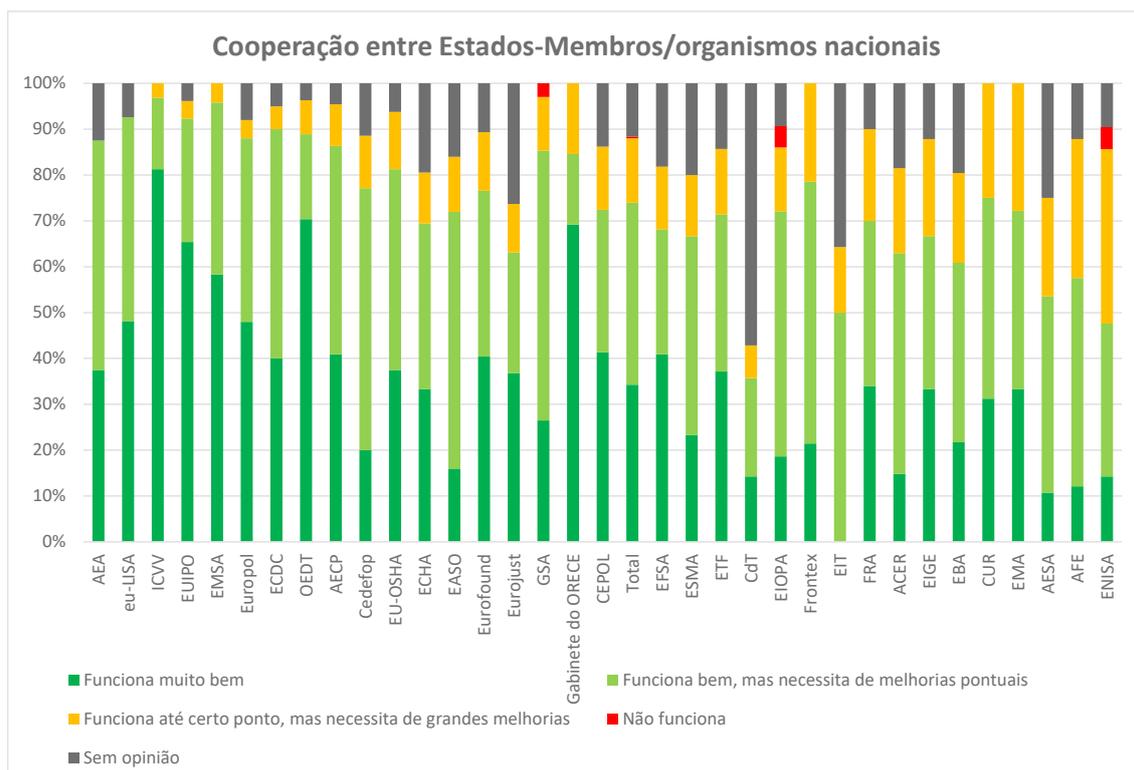
Fonte: TCE; dimensão da amostra: 1 000 respostas de partes interessadas de 34 agências e outros organismos.

Participação no inquérito

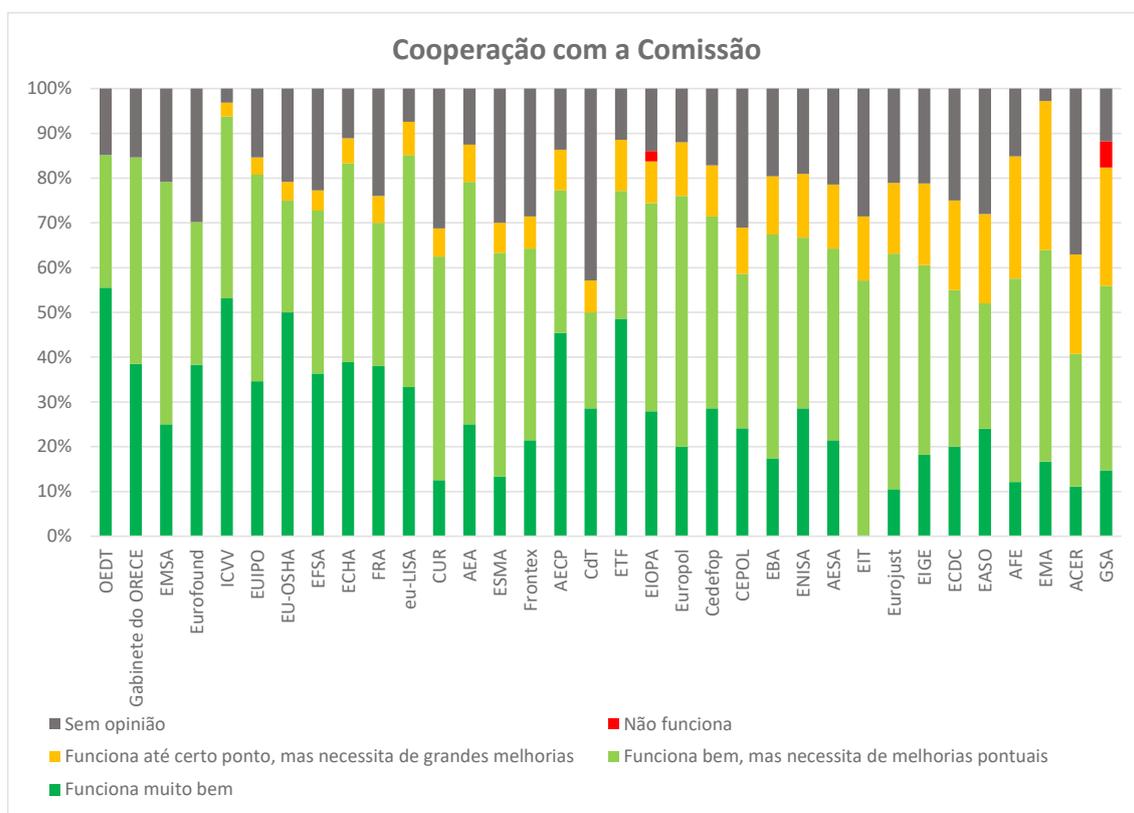


Resultados mais relevantes do inquérito





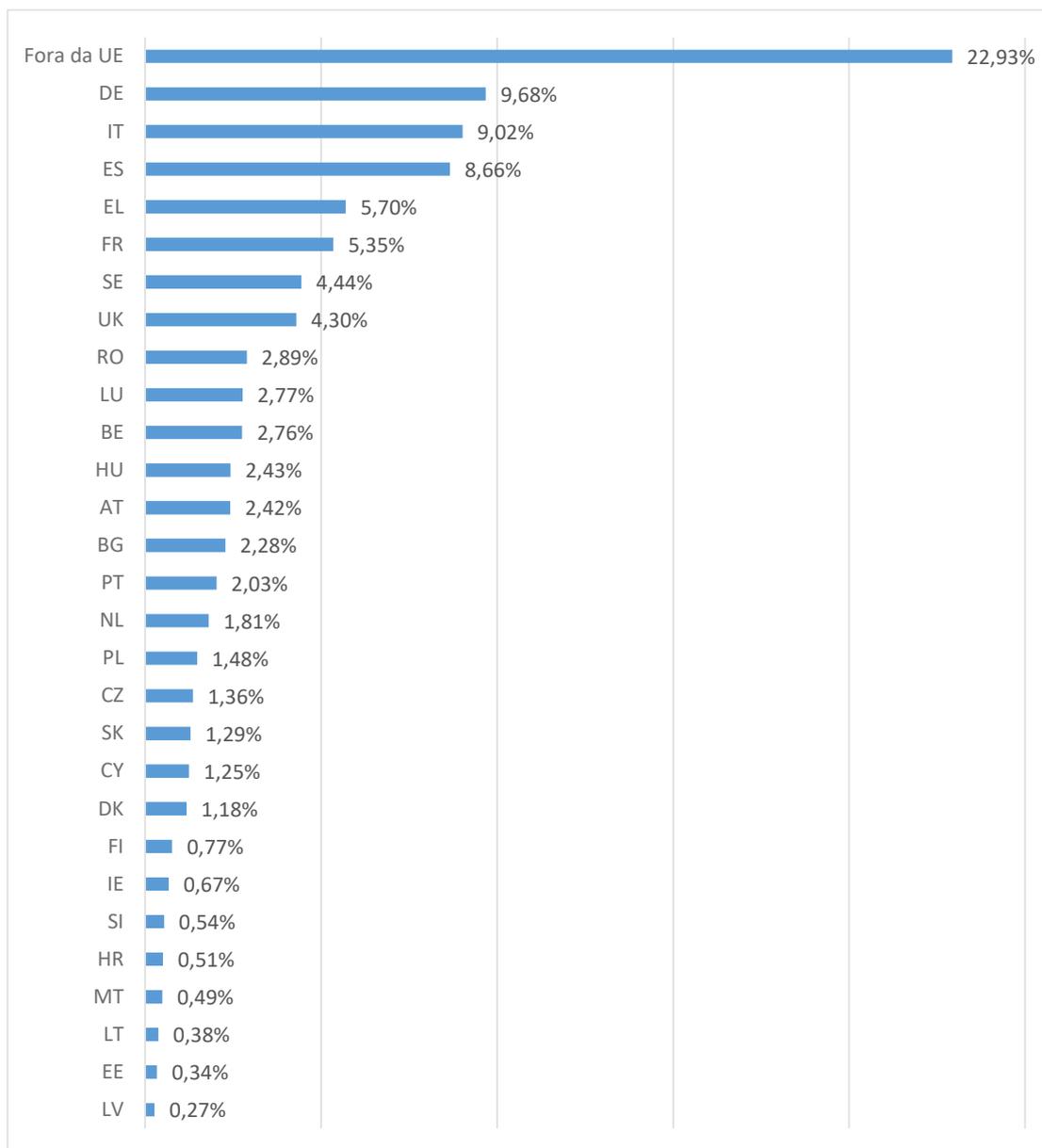
Fonte: TCE; dimensão da amostra do inquérito às partes interessadas: 1 000 respostas de partes interessadas de 35 agências e outros organismos.



Anexo IV – Distribuição de notícias obtida através de uma análise com técnicas de megadados

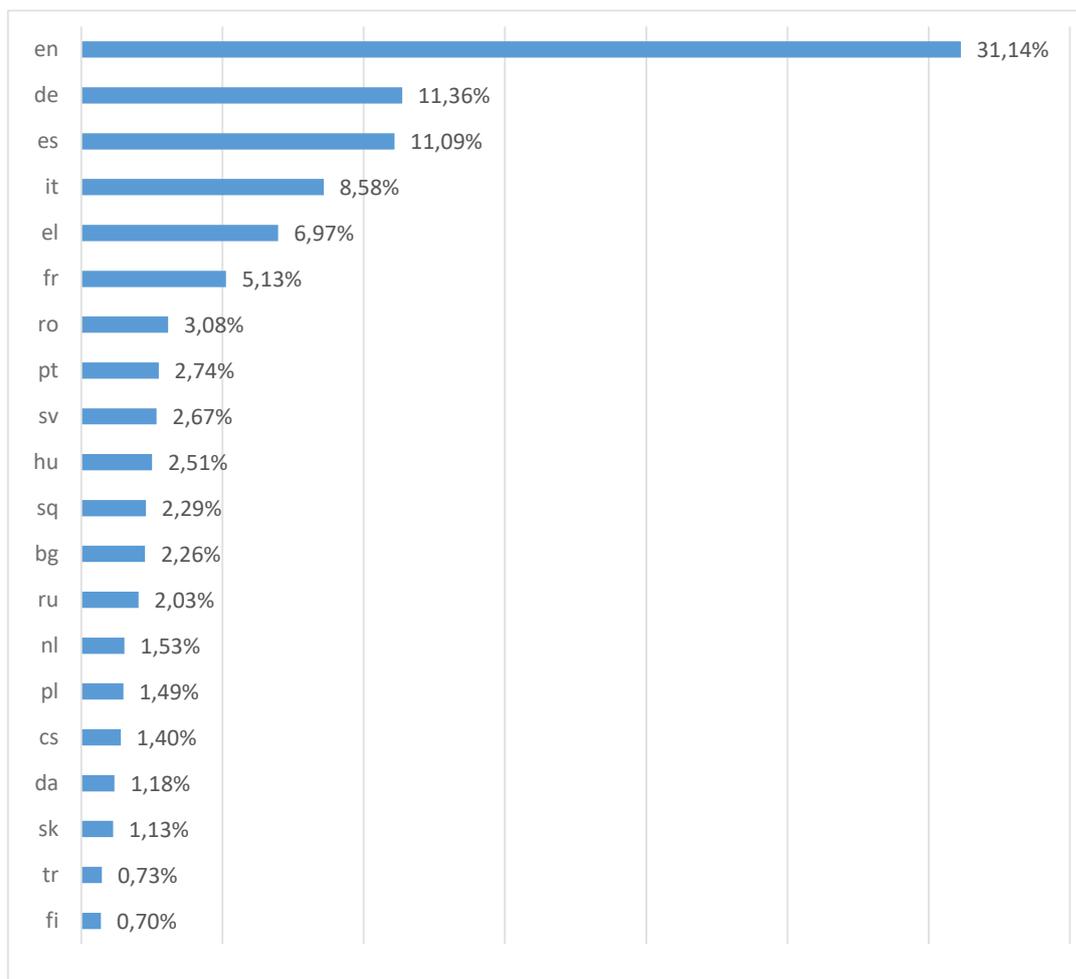
O Europe Media Monitor (EMM) é um sistema totalmente automático, operado pelo Centro Comum de Investigação (JRC) da Comissão Europeia, que analisa os meios de comunicação social *online* acessíveis ao público. Reúne e agrega cerca de 300 000 artigos noticiosos por dia a partir de determinados portais noticiosos de todo o mundo, num máximo de 70 línguas. Em cooperação com o JRC, o Tribunal analisou os dados agregados por este serviço no EMM²⁶ em termos das informações sobre a frequência, a distribuição geográfica e o padrão temporal dos artigos noticiosos relacionados com todas as agências, bem como sobre a rede de relações entre as agências e outras entidades nacionais e da UE. Tratou-se do primeiro exercício realizado pelo Tribunal na aplicação de técnicas de megadados para analisar dados exógenos não estruturados fora de documentos oficiais e bases de dados da UE, enquanto elementos de prova suplementares no âmbito de auditorias de resultados.

²⁶ Para uma descrição mais pormenorizada do serviço Europe Media Monitor (EMM), ver <https://ec.europa.eu/jrc/en/scientific-tool/europe-media-monitor-newsbrief>.

Figura 1 – Distribuição geográfica dos artigos noticiosos

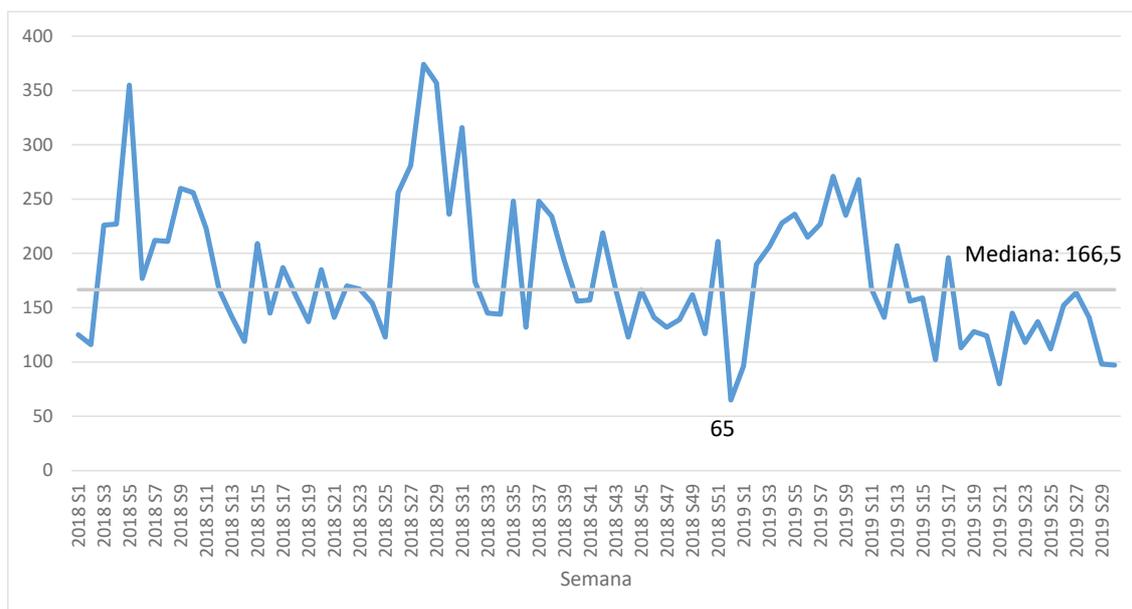
Fonte: dados compilados pelo TCE com base em dados agregados no EMM, janeiro de 2018 a julho de 2019.

Figura 2 – As 20 línguas com mais notícias



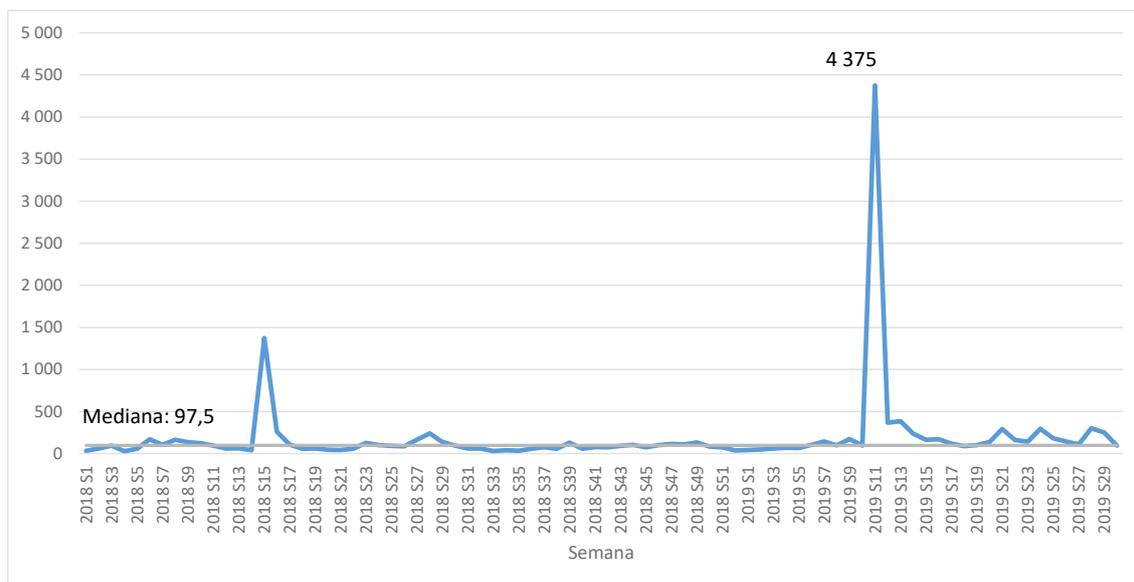
Fonte: dados compilados pelo TCE com base em dados agregados no EMM, janeiro de 2018 a julho de 2019.

Figura 3 – Distribuição semanal de notícias sobre a EMA



Fonte: dados compilados pelo TCE com base em dados agregados no EMM, janeiro de 2018 a julho de 2019.

Figura 4 – Distribuição semanal de notícias sobre a AESA



Fonte: dados compilados pelo TCE com base em dados agregados no EMM, janeiro de 2018 a julho de 2019.

Anexo V – Quadro regulamentar das agências federais nos Estados Unidos e na Austrália

Estados Unidos

- **Regulamento comum para todas as agências.** Existe: **1)** um regulamento-quadro: lei sobre o desempenho e os resultados do Governo (*Government Performance and Results Act*, GPRA), de 1993, e última lei de modernização da GPRA (*GPRA Modernization Act*), de 2010; **2)** atualizada anualmente em junho: circular nº A-11 sobre a elaboração, apresentação e execução do orçamento, parte 6 relativa ao quadro federal de desempenho: planejamento estratégico, planos anuais de desempenho e relatórios.
- **As agências têm de comunicar informações sobre três metas/objetivos diferentes:** **1)** objetivos prioritários comuns às agências, de longo prazo e que exigem uma coordenação interagências; **2)** objetivos prioritários da agência, ou seja, 4 ou 5 objetivos a atingir nos dois anos seguintes; **3)** objetivos estratégicos, ou seja, objetivos, resultados e impactos a longo prazo.
- **Três elementos de comunicação de informações no quadro da GPRA:** **1)** planos estratégicos quinquenais que devem incluir uma declaração de missão para a agência, bem como metas a longo prazo e orientadas para os resultados; **2)** planos anuais de desempenho que definem as metas de desempenho para o exercício orçamental e descrevem a forma de concretização e de verificação destas metas; **3)** relatórios anuais de desempenho que analisam se a agência cumpriu ou não as metas de desempenho definidas (os resultados são apresentados por programa).
- No que diz respeito às informações sobre o desempenho, o **processo de quitação** pelo Congresso baseia-se: **1)** no relatório anual do Government Accountability Office (GAO); **2)** no relatório anual apresentado pelo Office of Management and Budget (OMB)²⁷ ao Senado, à Câmara dos Representantes e ao GAO. Este relatório determina se os programas ou as atividades da agência cumprem as metas e os objetivos de desempenho e aponta as metas não atingidas (é posteriormente elaborado um plano de ação para corrigir os desvios); **3)** na consolidação pela agência do plano anual de desempenho e do relatório anual de desempenho, como parte da justificação orçamental ao Congresso.

²⁷ O Gabinete de Gestão e do Orçamento (OMB) é a divisão administrativa do Gabinete Executivo do Presidente dos Estados Unidos que gere o orçamento federal do país e supervisiona o desempenho das agências federais.

Austrália

- **Regulamento comum para todas as agências:** lei sobre a governação, o desempenho e a prestação de contas públicos (*Public Governance, Performance and Accountability Act, PGPA*), de 2013, capítulo 2 relativo às entidades da Commonwealth e à Commonwealth, parte 2-3 relativa ao planeamento, desempenho e prestação de contas, divisão 3 relativa ao desempenho das entidades da Commonwealth.
- **Explicação e comunicação de informações sobre as diferenças no cumprimento dos objetivos.** A autoridade responsável deve: **1)** manter um registo que mostre e explique apropriadamente o desempenho da entidade na concretização das suas finalidades; **2)** medir e avaliar o desempenho da entidade; **3)** elaborar declarações anuais de desempenho relativas à entidade o mais rapidamente possível após o final de cada período de relato desta; **4)** incluir as declarações anuais de desempenho no relatório anual que é apresentado no Parlamento.
- **Auditoria às declarações de desempenho.** O Auditor-Geral tem a possibilidade de examinar e elaborar relatórios sobre as declarações anuais de desempenho da entidade, que devem ser apresentados ao Parlamento para debate.

Anexo VI – Orçamentação/determinação dos custos/gestão por atividades

A orçamentação por atividades é a organização das dotações e recursos orçamentais por objetivo, de modo a permitir às pessoas verificar que políticas são executadas e, no seu âmbito, quais as atividades que constituem as políticas, qual o montante gasto em cada uma e quantas pessoas trabalham para as mesmas (Comissão Europeia, glossário do orçamento da UE).

A determinação dos custos por atividades implica a definição de custos, o método da sua imputação e a sua atribuição a diferentes atividades. É uma metodologia que determina as atividades de uma organização e imputa os custos de cada uma aos recursos e a todos os produtos e serviços em função do consumo real.

O sistema de determinação dos custos por atividades implica o cálculo dos custos totais não só por atividade, mas também por "serviço específico". As agências autofinanciadas total ou parcialmente cobram taxas aos seus clientes para recuperar os custos dos diferentes serviços prestados.

A orçamentação por atividades é o elemento orçamental e a determinação dos custos por atividades é o elemento económico do conceito mais amplo de gestão por atividades, que diz principalmente respeito às atividades operacionais. A gestão por atividades deve proporcionar às agências os instrumentos necessários para planear e acompanhar as suas atividades, comunicar informações sobre as mesmas e avaliá-las. A este respeito, os objetivos, os indicadores, os recursos (humanos e financeiros) e as principais ações têm de ser definidos previamente, de modo a determinar como alcançar os resultados pretendidos, como pode ser medido o seu grau de concretização e quais os recursos necessários para chegar aos mesmos (Comissão Europeia, ficha analítica nº 21).

Além dos objetivos, das atividades e dos indicadores orçamentais e de realizações, a aplicação do sistema de gestão por atividades depende: a) de uma correspondência clara entre objetivos, atividades e indicadores; b) da definição de indicadores de resultados e de impactos; c) do acompanhamento contínuo dos valores reais com vista ao processo decisório.

A aplicação sistemática de sistemas de orçamentação e de gestão por atividades pelas agências para planear, acompanhar e avaliar as atividades é exigida pela "abordagem comum" (ver ponto 40).

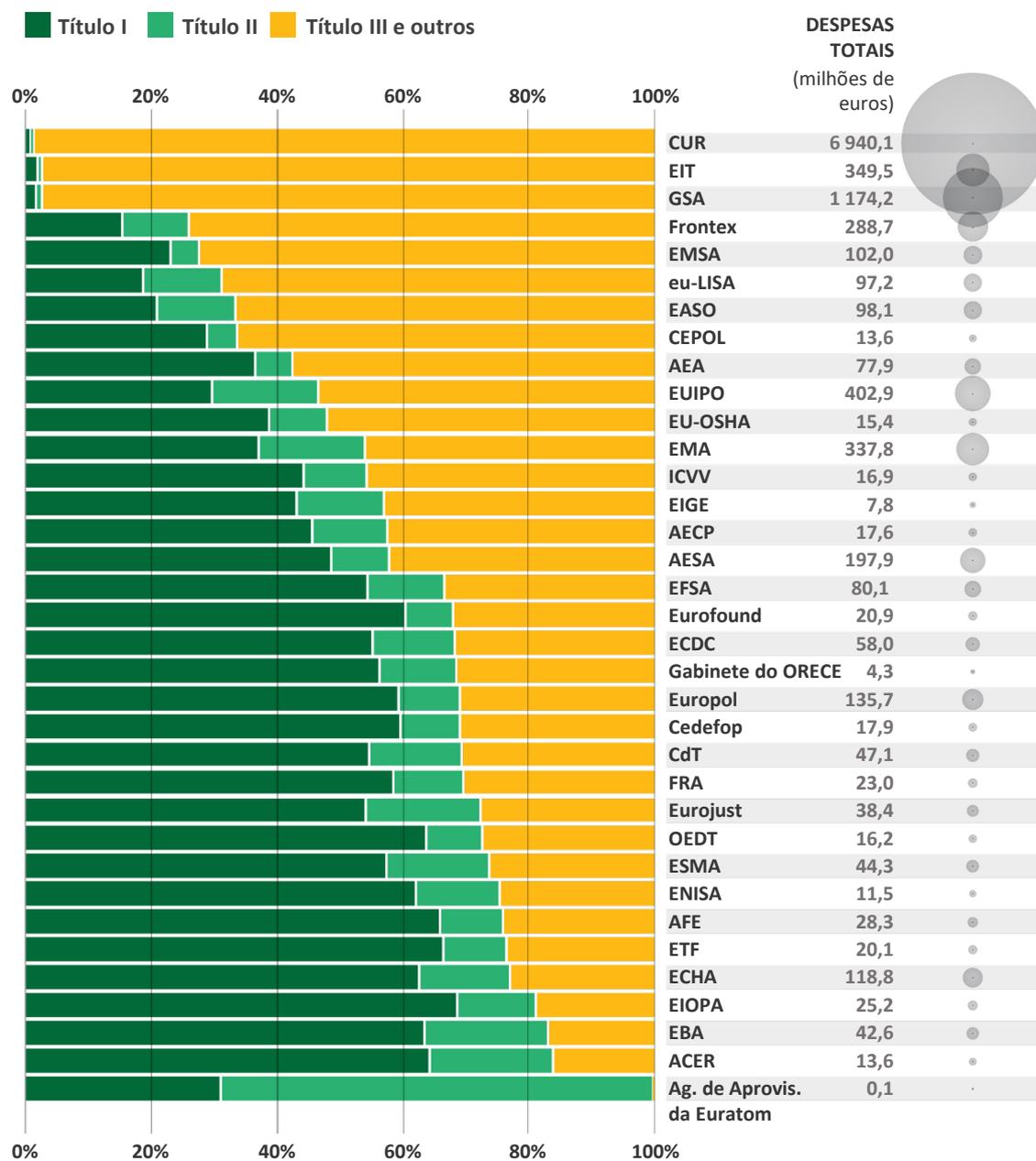
Anexo VII – Lista dos relatórios especiais do TCE relacionados com as agências e outros organismos publicados de 2017 a 2019

Número do Relatório Especial	Título	Agências e outros organismos
01/2017	São necessários mais esforços para implementar a rede Natura 2000 de forma a explorar plenamente o seu potencial	AEA
05/2017	Desemprego dos jovens: as políticas da UE alteraram a situação?	Eurofound
06/2017	Resposta da UE à crise dos refugiados: a abordagem dos "centros de registo"	EASO, Europol, Frontex, FRA
08/2017	Controlo das pescas da UE: são necessários mais esforços	AIEP
09/2017	Apoio da UE na luta contra o tráfico de seres humanos no Sul e Sudeste Asiático	Europol, Frontex
12/2017	Execução da Diretiva Água Potável: registou-se uma melhoria da qualidade da água e do acesso à mesma na Bulgária, na Hungria e na Roménia, mas as necessidades de investimento continuam a ser substanciais	AEA
13/2017	Um sistema europeu único de gestão do tráfego ferroviário: poderá esta opção política um dia tornar-se realidade?	AFE, INEA
18/2017	Céu Único Europeu: uma mudança de cultura, mas não um céu único	AESA
23/2017	Conselho Único de Resolução: começou a complexa construção da União Bancária, mas há ainda muito a fazer	CUR
34/2017	Luta contra o desperdício alimentar: uma oportunidade para a UE melhorar a eficiência dos recursos na cadeia de abastecimento alimentar	AEA
01/2018	Assistência Conjunta de Apoio a Projetos nas Regiões Europeias (JASPERS) – está na altura de orientar melhor o apoio	EMSA, Eurofound, AESA
02/2018	A eficácia operacional da gestão de crises bancárias pelo BCE	CUR, EBA, ESMA
05/2018	Energias renováveis para um desenvolvimento rural sustentável: muitas sinergias possíveis, mas na sua maioria por explorar	AEA
13/2018	Combate à radicalização que leva ao terrorismo: a Comissão deu resposta às necessidades dos Estados-Membros, mas com algumas falhas de coordenação e avaliação	Eurojust, Europol
16/2018	Revisão <i>ex post</i> da legislação da UE: um sistema bem estabelecido, mas incompleto	AEA, EMA
19/2018	Rede ferroviária de alta velocidade na Europa: longe de ser realidade, não passa de uma manta de retalhos ineficaz	AEA, AFE, INEA
23/2018	Poluição atmosférica: a nossa saúde ainda não está suficientemente protegida	AEA
24/2018	Demonstração da captura e armazenamento de dióxido de carbono e de energias renováveis inovadoras a uma escala comercial na UE: os progressos pretendidos não foram alcançados na última década	AEA

25/2018	Diretiva Inundações: houve progressos na avaliação dos riscos, mas é necessário melhorar o planeamento e a aplicação	AEA
28/2018	A maioria das medidas de simplificação introduzidas no Horizonte 2020 facilitou a vida dos beneficiários, mas ainda é possível melhorar	REA, EASME, EIT
29/2018	A EIOPA deu um importante contributo para a supervisão e a estabilidade do setor dos seguros, mas subsistem ainda desafios significativos	EIOPA, EBA, ESMA
33/2018	Combater a desertificação na UE: uma ameaça crescente que exige mais ação	AEA
35/2018	Transparência dos fundos da UE executados por ONG: são necessários mais esforços	EACEA, EASME, ERCEA, REA
01/2019	São necessárias ações para combater a fraude nas despesas da UE	Procuradoria Europeia
02/2019	Perigos químicos nos alimentos: a política de segurança alimentar da UE protege os cidadãos, mas enfrenta desafios	EFSA, EMA
10/2019	Testes de esforço dos bancos a nível da UE: está disponível uma quantidade sem precedentes de informações sobre os bancos, mas são necessárias mais coordenação e incidência nos riscos	EBA
11/2019	A legislação da UE para a modernização da gestão do tráfego aéreo tem valor acrescentado, mas o financiamento foi em grande medida desnecessário	Eurocontrol, INEA
19/2019	INEA: foram alcançados benefícios, mas é necessário melhorar o MIE	INEA
20/2019	Sistemas de informação da UE que apoiam o controlo das fronteiras – um instrumento sólido, mas os dados precisam de ser mais completos e atempados	Frontex, CEPOL, eu-LISA
24/2019	Asilo, recolocação e regresso de migrantes: é hora de reforçar a luta contra as disparidades entre objetivos e resultados	EASO, Europol, Frontex

Fonte: TCE.

Anexo VIII – Composição do orçamento das agências e outros organismos da UE (2018)



Fonte: TCE.

Siglas e acrónimos

DG CNET: Direção-Geral das Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias

DG DEFIS: Direção-Geral da Indústria da Defesa e do Espaço

DG EAC: Direção-Geral da Educação, da Juventude, do Desporto e da Cultura

DG EMPL: Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão

DG ENER: Direção-Geral da Energia

DG ENV: Direção-Geral do Ambiente

DG FISMA: Direção-Geral da Estabilidade Financeira, dos Serviços Financeiros e da União dos Mercados de Capitais

DG GROW: Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME

DG HOME: Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos

DG JUST: Direção-Geral da Saúde e dos Consumidores

DG MARE: Direção-Geral dos Assuntos Marítimos e das Pescas

DG MOVE: Direção-Geral da Mobilidade e dos Transportes

DG SANTE: Direção-Geral da Saúde e da Segurança dos Alimentos

DGT: Direção-Geral da Tradução

EMM: Europe Media Monitor

ETIAS: Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem

FAMI: Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração

JRC: Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia

PME: pequenas e médias empresas

QFP: quadro financeiro plurianual

REFIT: programa para a adequação e a eficácia da regulamentação

REMIT: Regulamento (UE) nº 1227/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à integridade e à transparência nos mercados grossistas da energia

SIS: Sistema de Informação de Schengen

TFUE: Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

Glossário

Abordagem comum: conjunto de princípios orientadores modificados pela UE em 2012 com a finalidade de tornar as agências descentralizadas mais coerentes, eficazes e passíveis de responsabilização.

Acordo de delegação: acordo que define as atividades confiadas pela Comissão a uma agência para a execução de uma política, as relações entre a Comissão e a agência e as regras a respeitar.

Acordo de nível de serviço: acordo entre o utilizador final e o prestador de serviços.

Avaliação de impacto: avaliação que examina se há necessidade de uma ação da UE e analisa os eventuais impactos das soluções disponíveis.

Avaliação transversal: avaliação do desempenho de várias agências e das DG de tutela que operam no mesmo domínio de intervenção, mediante ações que se apoiam mutuamente, para apontar potenciais sinergias e economias de escala e superar riscos, como, por exemplo, sobreposições, fragmentação de políticas, desproporcionalidade e desvirtuamento da missão.

Avaliação: apreciação baseada em dados objetivos da medida em que uma intervenção existente é: 1) eficaz; 2) eficiente; 3) pertinente à luz das necessidades presentes; 4) coerente, tanto internamente como com outras intervenções da UE; 5) proporcionou valor acrescentado da UE.

Centro de conhecimentos especializados e trabalho em rede: termo utilizado no presente relatório para descrever o papel desempenhado por uma agência descentralizada num determinado domínio de intervenção, em que a agência pode agir como um centro para promover a partilha de conhecimentos especializados, bem como reunir os interesses dos Estados-Membros para chegar a soluções políticas comuns e reforçar a cooperação com outros parceiros europeus e internacionais.

Cláusula de caducidade: disposição legal que estabelece as circunstâncias em que pode ser posto termo às funções da agência.

Cláusula de revisão: disposição legal que estabelece as circunstâncias em que as funções da agência devem ser revistas e ajustadas.

Coerência: as funções de uma agência são logicamente coerentes com as de outras agências e serviços da UE e, por isso, faz sentido que esteja integrada numa administração da UE unificada e funcional que sirva objetivos estratégicos claramente identificáveis.

Comissão executiva: grupo diretor de uma agência descentralizada que supervisiona a elaboração e aplicação das decisões do conselho de administração.

Conselho de administração: órgão de governação máximo de uma agência descentralizada. Tem um papel de supervisão com responsabilidade geral em matéria orçamental e de planeamento, na nomeação do diretor executivo e no acompanhamento do desempenho da agência.

Documento único de programação: documento uniforme a elaborar por todas as agências descentralizadas e que é analisado pela Comissão. Contém o planeamento orçamental e operacional de uma agência, constituindo assim uma orientação para o trabalho da agência e a distribuição dos seus recursos.

Legislador: o Parlamento Europeu e o Conselho.

Pertinência: adequação das funções da agência ao cumprimento dos objetivos estratégicos.

Processo de quitação: decisão do Parlamento Europeu que liberta a Comissão da sua responsabilidade pela gestão de um determinado orçamento e o encerra com base numa recomendação do Conselho e no relatório anual do Tribunal de Contas Europeu.

Quadro financeiro plurianual (QFP): orçamento de longo prazo da UE, abrangendo sete anos. O QFP atual abrange o período de 2014-2020. Estabelece os limites da despesa da UE em diferentes domínios de atividade, sendo utilizado pela União para apoiar as prioridades das suas políticas e para garantir que cumpre os compromissos que assumiu perante os cidadãos.

Rede das Agências da UE: rede de agências descentralizadas criadas pelas instituições da UE e pelos Estados-Membros para a realização de tarefas jurídicas, técnicas ou científicas específicas.

Respostas

Respostas da Comissão Europeia

**RESPOSTAS FINAIS DA COMISSÃO EUROPEIA AO RELATÓRIO ESPECIAL DO
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU**

**«FUTURO DAS AGÊNCIAS DA UE — POTENCIAL PARA MAIOR FLEXIBILIDADE E
COOPERAÇÃO»**

SÍNTESE

Resposta comum da Comissão aos pontos I a V.

A Comissão acolhe favoravelmente a ênfase colocada pelo TCE no desempenho das agências descentralizadas da UE. A importância das agências e a sua quota-parte no orçamento da UE cresceram significativamente nas últimas décadas. A Comissão tem especial interesse em garantir que as agências descentralizadas cumpram o seu mandato e que os seus conhecimentos especializados sejam utilizados para executar a política da UE.

As agências descentralizadas são organismos autónomos que assumem a derradeira responsabilidade pelo seu funcionamento e desempenho. Os conselhos de administração, com uma maioria de representantes dos Estados-Membros, asseguram a supervisão da gestão das agências descentralizadas.

O mandato, as responsabilidades, a governação e a forma de financiamento de cada agência descentralizada são definidos no respetivo ato constitutivo, decidido pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, enquanto legislador. As agências funcionam ao abrigo do quadro orçamental definido pelo Tratado sobre o Funcionamento da UE (TFUE), pelo quadro financeiro plurianual (QFP) e pelo Regulamento (UE) 2018/1046 (o Regulamento Financeiro), bem como pelas decisões da autoridade orçamental tomadas no âmbito desse quadro. O orçamento das agências descentralizadas é decidido pela autoridade orçamental, dentro dos limites máximos definidos pelo QFP e pelo orçamento anual.

Em 2012, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão assinaram uma declaração conjunta sobre uma abordagem comum para as agências descentralizadas (a seguir designada «Abordagem Comum»). Este quadro politicamente vinculativo foi e continua a ser um grande passo para garantir um quadro coerente para uma melhor governação e gestão do desempenho das agências descentralizadas.

A Comissão está empenhada em garantir uma maior coerência na forma como os organismos da União governam, planeiam e comunicam as suas atividades. Com as medidas aplicadas em 2019 e 2020, a Comissão reforçou as condições que visam garantir o desempenho e a comunicação de informações das agências descentralizadas.

O novo Regulamento Financeiro-Quadro (UE) 2019/715¹ (a seguir designado «RFQ») prevê regras coerentes e vinculativas em matéria de orçamento, de planeamento, de comunicação de informações, de desempenho e de governação para as agências descentralizadas. Todas as agências descentralizadas adaptaram as suas regras financeiras ao RFQ durante 2019 e 2020, sem quaisquer desvios do quadro de governação e de desempenho nele previstos.

A comunicação conexa da Comissão sobre o reforço da governação dos organismos da União e sobre as orientações relativas ao documento único de programação e ao relatório anual de atividades consolidado, adotado pelo Colégio em 20 de abril de 2020 (C(2020)2297, a seguir designada

¹ Regulamento Delegado (UE) 2019/715 da Comissão, de 18 de dezembro de 2018, que institui o regulamento financeiro-quadro dos organismos criados ao abrigo do TFUE e do Tratado Euratom e referidos no artigo 70.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 122 de 10.5.2019, p. 1).

«orientações da Comissão para o DOCUP e o RAAC), reforça ainda mais a harmonização do planeamento e da comunicação de informações de todas as agências descentralizadas.

Cabe agora às agências descentralizadas pôr em prática este quadro e aos conselhos de administração a sua supervisão. Os efeitos das melhorias devem começar a ser visíveis a partir de 2021. A Comissão está empenhada em incentivar a execução efetiva pelas agências descentralizadas.

No que diz respeito à criação de agências, a Comissão tem em consideração os dados das avaliações de impacto, de outras avaliações e o contributo das partes interessadas, em conformidade com a agenda «Legislar melhor». A governação está a ser alvo de apreciação em todas as avaliações realizadas pela Comissão.

As funções das agências descentralizadas são, muitas vezes, permanentes e não resultam do ciclo de elaboração de políticas de cada QFP, nomeadamente a sua governação. As agências são reavaliadas em consonância com as obrigações definidas pelo legislador.

A agenda «Legislar melhor» da Comissão prevê um quadro para a tomada de decisões baseada em dados concretos. As avaliações são utilizadas para aferir o desempenho das agências e identificar potenciais sinergias nas funções das agências em matéria de eficiência, eficácia, coerência, pertinência e valor acrescentado da UE das suas ações. Quando procede a avaliações dos domínios de intervenção (balanços de qualidade), a Comissão concorda que é importante considerar a coerência do papel e das funções das agências num domínio de intervenção para identificar sinergias e eliminar burocracia, considerando simultaneamente potenciais fusões ou encerramentos de agências que trabalhem nesse domínio. As avaliações também servem de base à tomada de decisões informadas sobre novas propostas, ao passo que as avaliações de impacto olham para as diferentes opções e para os respetivos impactos potenciais. O processo é apoiado por consultas alargadas das partes interessadas.

A atribuição de recursos às agências descentralizadas reflete as prioridades do orçamento da UE. Cabe à autoridade orçamental decidir sobre o financiamento. O processo de financiamento está sujeito a um quadro regulamentar bem definido previsto no artigo 314.º do TFUE e no Regulamento Financeiro. Tanto a Comissão como cada uma das agências descentralizadas têm de respeitar essas regras, que asseguram a previsibilidade do financiamento. Ao mesmo tempo, as regras proporcionam a flexibilidade necessária para haver uma adaptação a novas circunstâncias ou a circunstâncias em mudança.

A dotação orçamental decidida pela autoridade orçamental deve refletir o desempenho de uma agência descentralizada, cujo orçamento pode ser aumentado ou reduzido tendo em conta possíveis ganhos de eficiência e sinergias, nomeadamente entre as agências que pertençam ao mesmo nicho. A cooperação entre as agências descentralizadas é incentivada e o novo RFQ facilita a utilização dos acordos de nível de serviço para formalizar essa cooperação. A cooperação a nível internacional dentro dos limites do mandato das agências descentralizadas é igualmente importante, sendo que o RFQ solicita a cada agência descentralizada a inclusão de uma estratégia de cooperação com países terceiros e/ou organizações internacionais nos seus documentos únicos de programação.

VI. A Comissão aceita todas as recomendações que lhe são dirigidas.

INTRODUÇÃO

05. As responsabilidades e as capacidades das agências encontram-se rigorosamente delineadas pelos regulamentos de base adotados pelos colegisladores.

As orientações da Comissão para o DOCUP e o RAAC asseguram um quadro coerente e vinculativo em matéria de orçamento, planeamento, comunicação de informações, desempenho e governação.

OBSERVAÇÕES

Resposta comum da Comissão aos pontos 16 e 17.

De acordo com as orientações sobre legislar melhor, a avaliação de impacto deve identificar e descrever o problema a solucionar, estabelecer objetivos, formular opções estratégicas, avaliar os impactos dessas opções e descrever de que forma serão monitorizados os resultados esperados.

O sistema de avaliação de impacto da Comissão segue uma abordagem integrada que avalia os impactos ambientais, sociais e económicos de um leque de opções estratégicas, conseguindo assim integrar a sustentabilidade na elaboração de políticas da União. A avaliação de impacto compara as opções, explica qual é a preferida, caso exista uma opção preferida, ou explica por que razão não foi identificada qualquer opção preferida. A avaliação de impacto não substitui a decisão política, mas fornece dados concretos para que essa decisão seja informada. A decisão final de criar uma agência é o resultado das negociações entre os legisladores, que pode divergir da proposta da Comissão.

Quando o Comité de Controlo da Regulamentação da Comissão emite dois pareceres negativos, apenas o vice-presidente das Relações Interinstitucionais e Prospetiva pode apresentar a iniciativa ao Colégio para que este decida se a iniciativa avança ou não.

18. As agências Cedefop, Eurofound, EU-OSHA e FEF asseguram uma coordenação e colaboração regulares entre si. Esta colaboração permite criar sinergias, evita sobreposições e é uma mais-valia, uma vez que pode interligar o trabalho das agências e proporciona um espaço comum onde as agências podem consultar-se mutuamente sobre a forma como podem cumprir o seu mandato.

No que toca à AET, a Comissão reitera que, após uma primeira avaliação e discussão documentada, os serviços da Comissão responsáveis apresentaram uma nova versão da avaliação de impacto, com base na qual o Comité de Controlo da Regulamentação da Comissão emitiu um parecer positivo (SEC(2018)144) com reservas.

19. A criação de uma nova autoridade de resolução europeia que fosse responsável pela gestão de um mecanismo de resolução transfronteiriço em toda a UE foi contemplada enquanto opção estratégica na avaliação de impacto de 2012 realizada para a Diretiva Recuperação e Resolução Bancárias (DRRB)². Aquando da avaliação de impacto para a DRRB, a União Bancária, com a sua supervisão centralizada de bancos pelo BCE/MSE, ainda não tinha sido criada. Por conseguinte, a criação e o funcionamento dos colégios de resolução com a assistência da EBA foram considerados a opção preferida na avaliação de impacto.

21. O então presidente da Comissão, Jean-Claude Juncker, anunciou no estado da União de 2017 a intenção de criar uma Autoridade Europeia do Trabalho. Esta declaração foi proferida no seguimento do muito trabalho desenvolvido e das negociações intensivas sobre a mobilidade laboral que tiveram lugar desde 2014 (adoção da Diretiva 2014/54, da Diretiva 2014/67, reforma do Regulamento EURES, propostas de revisão da Diretiva Destacamento de Trabalhadores e do Regulamento Coordenação da Segurança Social), que revelaram um **apoio claro dos diferentes decisores políticos europeus** e a necessidade de criar este novo organismo a nível europeu. Fica também explicado por que razão a proposta da Comissão foi adotada a nível político em menos de um ano.

22. As avaliações regulares das agências encontram-se previstas na Abordagem Comum e no RFQ (2019/715).

O RFQ estabelece requisitos de avaliação (*ex ante* e retrospectivos), designadamente o plano de ação para se proceder ao seguimento das conclusões das avaliações periódicas gerais com vista a garantir a sua execução eficaz.

² Ver pp. 54-56 da avaliação de impacto: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012SC0166&from=EN>.

A iniciativa de criar a Autoridade Europeia do Trabalho foi tomada independentemente do processo de avaliação das outras agências, com base na prioridade política atribuída pela Comissão e pelos legisladores à questão da mobilidade laboral na UE e na ênfase transfronteiriça muito específica da autoridade no que toca ao mandato das agências existentes.

(3) A adoção dos atos constitutivos das agências é o resultado de um processo legislativo, habitualmente com o Parlamento Europeu e o Conselho como legisladores. A Comissão só pode contribuir para a pertinência e para a coerência das agências através das suas propostas legislativas e com base numa avaliação de impacto.

É necessário realizar uma avaliação de impacto quando os impactos económicos, ambientais ou sociais esperados da ação da UE de criar ou de rever o regulamento de base de uma agência existente podem vir a ser significativos. Quando a Comissão não dispõe de opções de escolha ou quando a sua opção de escolha é muito reduzida, quando os impactos são reduzidos ou quando não podem ser claramente identificados, a conclusão mais provável é não ser necessária uma avaliação de impacto. A necessidade de uma avaliação de impacto deve ser avaliada caso a caso e esta só deve ser realizada quando tiver utilidade.

23. Ainda que a Comissão esteja empenhada em fazer com que todos os atos constitutivos das agências estejam em consonância com a Abordagem Comum, nomeadamente acrescentando uma cláusula de «caducidade» ou de «revisão», o direito que a Comissão tem de propor a alteração ou a revogação de um regulamento de base de uma agência, enquadra-se no direito geral de iniciativa que assiste à Comissão.

24. Ao abrigo das orientações sobre legislar melhor, a avaliação de impacto só é necessária quando os impactos económicos, ambientais ou sociais esperados da ação da UE possam vir a ser significativos. Legislar melhor (ferramenta n.º 9) especifica que, quando a Comissão não dispõe de opções de escolha ou quando a sua opção de escolha é muito reduzida, quando os impactos são reduzidos ou quando não podem ser claramente identificados, a conclusão mais provável é não ser necessária uma avaliação de impacto. A necessidade de uma avaliação de impacto deve ser avaliada caso a caso e esta só deve ser realizada quando tiver utilidade.

Pode haver circunstâncias em que uma proposta precisa de ser apresentada com urgência, o que não permite realizar a avaliação de impacto. Além disso, pode ser possível avançar diretamente de uma avaliação da legislação existente para uma proposta jurídica sem uma avaliação de impacto. É o que acontece habitualmente quando a avaliação identifica questões específicas que necessitam de ser solucionadas e as opções disponíveis para a sua resolução são poucas.

A proposta relativa ao novo regulamento de base da Frontex não foi, na verdade, precedida por uma avaliação de impacto exaustiva. Contudo, a execução do Regulamento GEFC 1.0 foi acompanhada regularmente através de uma série de relatórios específicos sobre a sua operacionalização, que identificaram lacunas e deficiências que podem ser tomadas em consideração pela legislação futura.

Devido à natureza técnica da revisão dos regulamentos de base das agências Eurofound, Cedefop e EU-OSHA e à inexistência de um impacto socioeconómico direto, não foi realizada a avaliação de impacto.

25. A Comissão faz notar que a avaliação transversal das agências da esfera de competências da DG EMPL sugeriu várias recomendações para cada agência (ver resposta da Comissão ao ponto 75), mas nenhuma delas exigia alterações das propostas legislativas da Comissão. Ademais, fundir ou sediar as agências no mesmo local não era algo que constasse das recomendações da avaliação.

Além disso, a Comissão gostaria de salientar que, no contexto das negociações sobre a revisão dos regulamentos de base das agências Cedefop, Eurofound e EU-OSHA, o Parlamento Europeu instou à realização de uma avaliação da viabilidade e do custo-eficácia das várias medidas, incluindo as

possíveis fusões, mas os legisladores acabaram por não prosseguir esta linha de pensamento e adotaram reformulações para as agências tal como se encontravam.

26. Contrastando com os poderes que dispõe em relação às agências de execução, a Comissão não pode decidir encerrar, fundir ou adaptar as funções de uma agência descentralizada, algo que requer o acordo dos legisladores.

Por último, as avaliações e a identificação de sinergias são tomadas em consideração quando a Comissão prepara propostas legislativas que visam alterar o ato constitutivo de uma agência descentralizada, incluindo uma possível fusão de agências descentralizadas do mesmo domínio de intervenção, embora o legislador tenha sempre a última palavra em relação a qualquer proposta avançada pela Comissão.

27. O balanço de qualidade confirmou a adequação à finalidade do Regulamento Legislação Alimentar Geral e identificou algumas deficiências, que foram solucionadas pelo novo regulamento³.

28. Embora caiba à Comissão fazer propostas legislativas, os legisladores são responsáveis pela adoção das regras sobre a avaliação e das cláusulas de caducidade/revisão.

A Comissão criou outras ferramentas e indicadores para avaliar o desempenho de uma agência descentralizada no que respeita à consecução dos seus objetivos estratégicos.

29. Segundo travessão — A Comissão considera que proceder à revisão da aplicação do Regulamento (UE) n.º 806/2014 de três em três anos, tal como estipulado no próprio regulamento, assegura a transparência em relação à sua aplicação e ajuda a melhorar a eficiência e a eficácia do MUR.

Ainda assim, no caso da FRA, a frequência da avaliação foi *de facto* de cinco em cinco anos (a primeira realizou-se em 2012, a segunda em 2017). Além disso, a Comissão adotou, em 5 de junho de 2020, uma proposta de regulamento que altera o regulamento de base da FRA, que prevê explicitamente, em consonância com a Abordagem Comum, a realização de uma avaliação de cinco em cinco anos por parte da Comissão.

Considerando a reduzida dimensão da EIGE e o facto de as recomendações da sua primeira avaliação ainda estarem em fase de execução, e tendo em conta o princípio da proporcionalidade, o conselho de administração decidiu adiar a segunda avaliação externa da EIGE de 2020 para 2022. A Comissão considerou que esta decisão foi devidamente justificada.

Terceiro travessão — No caso da FRA, a Comissão adotou, em 5 de junho de 2020, uma proposta de regulamento que altera o regulamento de base da FRA, que prevê explicitamente, em consonância com a Abordagem Comum, a realização por parte da Comissão de uma avaliação à FRA (de cinco em cinco anos).

No caso da AECP, a Comissão, na sua proposta de regulamento que altera o Regulamento Controlo e o regulamento de base da AECP (COM(2018) 368), prevê explicitamente, em consonância com a Abordagem Comum, que a Comissão deve encomendar a realização de uma avaliação externa independente da agência de cinco em cinco anos.

30. Em relação à AESA, a razão pela qual o conselho de administração decidiu reduzir o âmbito da avaliação foi para limitar o risco de duplicação e inconsistência dos resultados de uma avaliação completa a um conjunto de atividades que provavelmente seria substancialmente afetado pela revisão de 2018 do regulamento de base.

³ Regulamento (UE) 2019/1381 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativo à transparência e sustentabilidade do sistema da UE de avaliação de risco na cadeia alimentar, e que altera os Regulamentos (CE) n.º 178/2002 e outros oito atos legislativos setoriais.

31. Os balanços de qualidade no domínio de intervenção pertinente também consideram o papel das agências envolvidas. Dependendo do âmbito da avaliação, se for, por exemplo, para refletir as especificidades do mandato da agência ou os obstáculos de execução específicos, as avaliações individuais identificariam melhor esses aspetos.

32. O EIT não foi criado como uma agência de execução, mas sim como um operador no domínio do conhecimento. As suas atividades são diferentes das atividades das agências de execução ao abrigo de programas de educação, de investigação e de inovação. São de âmbito mais vasto e complementares, contribuindo para o desenvolvimento da capacidade de inovação da Comunidade e dos Estados-Membros através da integração do triângulo do conhecimento (ensino superior, investigação e inovação) e reduzindo as diferenças existentes entre a UE e os principais concorrentes no domínio da inovação. Tal foi confirmado na última avaliação independente realizada em 2017, que confirmou que os custos administrativos do EIT estão significativamente abaixo dos limites máximos definidos na base legal do Horizonte 2020 e são comparativamente mais baixos do que os custos similares das agências de execução.

36. A Comissão salienta que a evolução das receitas provenientes de taxas é apenas um dos indicadores do volume de trabalho de uma agência, mas não o único. Algumas funções não implicam a cobrança de uma taxa. E algumas funções que geram receitas provenientes de taxas podem não gerar um volume de trabalho correspondente.

Além disso, esperava-se que as agências aumentassem a sua eficiência. Por conseguinte, existe uma razão para o facto de o aumento de pessoal não ter acompanhado mecanicamente o aumento das receitas provenientes de taxas, uma vez que as agências financiadas por taxas também estiveram abrangidas pelo corte de 5 % no pessoal imposto à Comissão e aos organismos da UE.

A Comissão relembra que a AESA faz parte de um projeto-piloto, que associa as receitas provenientes de taxas com a quantidade de pessoal. Seguindo a própria comunicação de dados da agência sobre a atividade relacionada com as taxas, a quantidade de pessoal manteve-se relativamente estável.

Um dos principais pontos fracos da abordagem de financiamento da AESA é o facto de o orçamento da UE ter de compensar os défices de receitas provenientes de taxas sem beneficiar dos excedentes.

No caso da ECHA, a Comissão considera que o desafio identificado pelo tribunal advém sobretudo da forma atípica como a ECHA cobra as suas taxas e não se traduz num desafio de equiparar o volume de trabalho com a quantidade de pessoal (não advindo de um alegado desajustamento estrutural entre o pessoal e o volume de trabalho). Ao contrário das agências que cobram uma taxa recorrente à indústria (por exemplo, o CUR, a EMA), a taxa da ECHA é paga totalmente à cabeça, no momento do registo de uma substância ou de um pedido de autorização. Isto criou um grande pico nos últimos anos, e desde o último prazo de registo regulamentar ao abrigo do REACH em 2018, as receitas provenientes das taxas diminuíram consideravelmente como previsto e têm sido compensadas por um aumento do contributo da UE para o equilíbrio financeiro previsto na programação do QFP.

37. Não obstante os esforços da Frontex, a percentagem de lugares vagos foi relativamente elevada também devido ao coeficiente de correção salarial relativamente baixo de Varsóvia. Reconhecendo os desafios e as necessidades excecionais relacionadas com o novo mandato para recrutar pessoal qualificado a partir de uma base geográfica o mais alargada possível, a Comissão incluiu no Regulamento GEFC 2.0 algumas disposições que visam melhorar a atratividade da Frontex, enquanto empregador.

O EASO envidou esforços para melhorar o recrutamento através de um plano para acrescentar 90 trabalhadores em 2019. O recrutamento melhorou e foi possível concretizar 80 % dos recrutamentos em 2019. Em 2019, a rotatividade do pessoal foi de 5 % em relação à meta de 7 %.

Por último, no caso da GSA, a agência concorre para atrair especialistas no mercado de emprego com a indústria espacial e com as agências espaciais (nacionais e europeias), que oferecem níveis salariais mais elevados. Não obstante as dificuldades, a GSA tem conseguido preencher lugares vagos todos os anos.

39. A decisão de externalizar diz habitualmente respeito a atividades para as quais não estão disponíveis os conhecimentos especializados necessários dentro da agência.

A eu-LISA enfrenta dificuldades no que toca a atrair especialistas no domínio das TI. A concorrência é grande para recrutar os melhores candidatos. A agência tomou medidas.

Desde que foi deslocalizada para Paris, a EBA deixou de utilizar trabalhadores interinos e comprometeu-se a dar resposta às implicações, em termos da continuidade das atividades, decorrentes da utilização de trabalhadores interinos.

O número elevado de trabalhadores interinos no EASO deve-se à falta de peritos nacionais destacados pelos Estados-Membros, bem como aos requisitos linguísticos específicos para trabalhar na área.

A Comissão reconhece os riscos de dependência excessiva de pessoal externo e o incumprimento das regras aplicáveis em matéria de contratação.

Caixa 5 - Exemplos de agências dependentes de contratantes externos para funções essenciais

A Comissão reconhece que o EASO depende dos recursos humanos e técnicos disponibilizados pelos Estados-Membros. A agência solicita a nomeação de peritos nacionais, mas a decisão relativa ao seu destacamento continua a caber aos Estados-Membros.

Em relação à eu-LISA, a agência enfrenta dificuldades no que toca a atrair pessoal competente, em particular especialistas no domínio das TI. Este recurso é raro em toda a Europa e existe grande concorrência na UE para recrutar os melhores candidatos.

Caixa 7 - O orçamento da Frontex relativo às operações de regresso tem uma execução recorrentemente baixa

O apoio operacional da Frontex destinado aos Estados-Membros e ao FAMI serve para apoiar as atividades de regresso de forma complementar. A derradeira responsabilidade por assegurar a coordenação e a sinergia entre os fundos do FAMI e as atividades apoiadas pela agência recai sobre os Estados-Membros. A possibilidade de organizar operações de regresso financiadas através do FAMI confere aos Estados-Membros a flexibilidade necessária para organizarem regressos quando e onde a agência não pode prestar apoio ou quando os Estados-Membros consideram que o envolvimento da agência não é necessário.

No que diz respeito à execução do orçamento conexo, nos últimos anos, a agência tem, na verdade, enfrentado algumas dificuldades em absorver totalmente o orçamento destinado aos regressos. Contudo, importa referir que, devido ao desenvolvimento contínuo da assistência da Frontex no domínio do regresso, registou-se um aumento significativo em 2019 quando o orçamento reservado aos regressos foi autorizado na totalidade (100 %). Embora se esperasse que esta tendência continuasse em 2020 graças ao controlo de redes de regresso, ao crescimento natural esperado dos serviços e à crescente adesão dos Estados-Membros, as medidas restritivas introduzidas a nível mundial para conter a propagação da COVID-19 reduziram significativamente a possibilidade de regresso dos migrantes em situação irregular e, conseqüentemente, os pedidos dos Estados-Membros dirigidos à agência para organizar operações de regresso por intermédio de voos fretados e de voos regulares.

42. O ciclo de planeamento das agências descentralizadas resulta das disposições do TFUE e do Regulamento Financeiro no que diz respeito ao ciclo orçamental anual. O calendário do DOCUP está em consonância com o artigo 40.º do Regulamento Financeiro. O DOCUP pode ser alterado, conferindo às agências flexibilidade para se adaptarem às mudanças.

Caixa 8 - eu-LISA: um estudo de caso sobre os desafios de uma nova agência

O Regulamento (UE) n.º 1077/2011, anterior regulamento que criou a eu-LISA, foi revogado e substituído pelo Regulamento (UE) 2018/1726 que produziu efeitos a partir de 11 de dezembro de 2018.

O calendário de adoção dos atos jurídicos da União que regem os sistemas informáticos de grande escala geridos pela eu-LISA e a sua interoperabilidade depende dos legisladores da UE.

A Comissão utiliza a sua melhor estimativa em relação à data provável de adoção desta base jurídica para disponibilizar recursos às agências suficientemente cedo no ciclo orçamental, garantindo que a consecução dos objetivos estratégicos pertinentes não é prejudicada ou atrasada devido a financiamento insuficiente. A Comissão faz então o seguimento do processo legislativo em estreita cooperação com as agências e presta apoio, quando necessário. Contudo, a adoção desta base jurídica depende dos legisladores.

44. A Comissão considera que não é pertinente a comparação com as agências de execução. A principal função das agências de execução é a execução dos programas financeiros da UE em nome da Comissão. A Comissão tem total controlo sobre as agências de execução. Este aspeto está refletido na governação das agências de execução — habitualmente, o comité diretor destas agências é composto por membros dos quadros superiores da Comissão, que representam os vários departamentos da Comissão responsáveis pelos programas delegados à agência de execução em causa.

45. O RFQ harmoniza as principais responsabilidades independentemente do nome atribuído no ato constitutivo, desde que o legislador não tenha definido regras diferentes no regulamento de base da agência.

46. Através do RFQ, a Comissão também introduziu regras que visam evitar os conflitos de interesses dos membros do conselho de administração.

48. No caso da Eurofound, o conselho de administração reúne, em média, uma única vez por ano para adotar as decisões mais importantes da Eurofound. Os conselhos de administração de dimensões muito menores, que têm oito membros e que representam os trabalhadores, os empregadores, os governos e a Comissão, reúnem, em média, quatro a cinco vezes por ano.

O conselho executivo prepara as decisões a apresentar no conselho de administração nas suas reuniões plenárias ou por procedimento escrito. A tomada de decisões acontece sem grandes problemas na Eurofound, provavelmente devido também ao papel importante do conselho executivo.

É possível fazer observações idênticas em relação ao Cedefop e à EU-OSHA.

Em todo o caso, é evidente que a dimensão do conselho de administração nas agências tripartidas é decidida pelos legisladores e determinada pela natureza tripartida específica destas agências da UE.

Por último, o conselho de administração do CdT está definido no seu ato constitutivo da seguinte forma: um representante de cada uma das agências e dos gabinetes da UE enunciados no ato constitutivo do CdT e com os quais o CdT tem um acordo de trabalho, um representante de cada Estado-Membro da UE, dois representantes da Comissão e um representante de cada uma das instituições e dos organismos que têm os seus próprios serviços de tradução, mas que celebraram acordos com o centro para uma colaboração a título voluntário.

Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea a), do ato constitutivo do CdT, qualquer acordo com as agências e os gabinetes estabelecido pelo Conselho «pode prever uma representação no conselho de administração da agência ou do gabinete que faça parte desse acordo». Atualmente, cerca de metade das agências e dos organismos que celebraram um acordo com o centro está a fazer uso da possibilidade de estarem representados no conselho de administração.

49. A dimensão europeia na tomada de decisões das agências é assegurada pela participação de todos os Estados-Membros e da Comissão nos conselhos de administração, bem como pela necessidade de estabelecer acordos e compromissos.

Resposta comum da Comissão aos pontos 50 e 51.

O RFQ visa reforçar o controlo democrático quando é necessária uma responsabilização face ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

A autoridade de quitação, nomeadamente a Comissão CONT, presta atenção ao desempenho das agências.

Dispõe de uma secção especialmente dedicada ao desempenho para a resolução relativa à quitação horizontal das agências da UE e para a resolução relativa à quitação de cada uma das agências da UE.

53. O controlo público em relação ao CUR é assegurado através da sessão plenária do seu conselho de administração, que é composto por representantes de cada Estado-Membro da União Bancária.

A quitação relativa ao EUIPO é dada pelo comité orçamental do EUIPO (que tem dois representantes da Comissão, um do Parlamento Europeu e um representante de cada Estado-Membro).

A quitação relativa ao ICVV é dada pelo conselho administrativo composto por um representante da Comissão e um representante de cada Estado-Membro.

Além disso, as demonstrações financeiras anuais das agências totalmente autofinanciadas (o EU-IPO, o ICVV e o CUR) são auditadas pelo Tribunal de Contas Europeu.

54. A Comissão salienta que o RFQ estabelece uma ligação clara entre a avaliação de desempenho e o contributo para a política da UE.

A Comissão criou ferramentas diferentes ou outras ferramentas para monitorizar a evolução dos principais indicadores de avaliação do desempenho das agências em relação aos respetivos objetivos estratégicos. Tal permite que essa avaliação seja organizada numa base anual ou plurianual.

56. Os indicadores-chave de desempenho (ICD) podem ser de natureza diferente — uma primeira categoria mede o desempenho das atividades (o que é feito) e outros indicadores medem de que forma os resultados são conseguidos (a dimensão financeira e a dimensão de recursos humanos). As orientações sobre os indicadores-chave de desempenho (ICD) destinadas aos diretores das agências referidas pelo TCE fornecem exemplos da segunda categoria. Transversalmente, as orientações para a primeira categoria são mais difíceis de fornecer, uma vez que as agências têm funções em domínios de competência muito diferentes e de natureza diferente, como reconheceu o TCE no ponto 60. As agências desenvolveram os seus próprios indicadores-chave de desempenho (ICD), como refere o TCE no ponto 57, e têm a obrigação de os incluir nos respetivos DOCUP e de os comunicar anualmente nos RAAC.

57. O RFQ, juntamente com as orientações da Comissão para os DOCUP e os RAAC, inclui a obrigação de as agências comunicarem os dados sobre as principais atividades ou as realizações que tenham contribuído para as prioridades da UE, bem como sobre os indicadores de desempenho com vista a medir a consecução dos objetivos e dos resultados definidos no DOCUP.

No DOCUP e no RAAC é necessário estabelecer uma ligação entre os indicadores e os objetivos estratégicos.

Além disso, muitos dos indicadores criados e atualmente utilizados pela EASO resultam das auditorias realizadas pelo TCE ou pelo serviço de auditoria interna da Comissão. A EASO também comunica informações em relatórios trimestrais, que proporcionam um resumo mais pormenorizado dos indicadores apresentados noutros documentos.

Por último, no que diz respeito à EFSA, os indicadores pormenorizados são essenciais para acompanhar as atividades solicitadas, uma vez que a EFSA só tem de realizar avaliações de risco, ou seja, presta apoio científico/técnico (de base científica) aos responsáveis pela gestão do risco.

58. As avaliações continuam a ser a ferramenta com que a Comissão avalia a execução da política pelas agências. As avaliações utilizam uma combinação de indicadores, como os indicadores de realizações, de resultados ou de impacto. Por outro lado, a monitorização anual baseia-se sobretudo em indicadores de realizações.

Resposta comum da Comissão aos pontos 59 e 60.

As orientações revistas da Comissão para o DOCUP e o RAAC ajudarão a melhorar gradualmente a apresentação dos dados.

61. As orientações da Comissão para o DOCUP e o RAAC introduziram a obrigação de cada agência planear e comunicar informações sobre a gestão ambiental. As agências começarão a comunicar essas informações a partir de 2019 (que serão publicadas em 2020) sobre o impacto das respetivas operações administrativas sobre o ambiente. A partir de 2022, passarão a planear ações e a definir metas para reduzir o respetivo impacto.

65. Segundo travessão — Além da participação da Comissão nos conselhos executivos e de administração, a coordenação também é conseguida através das redes de autoridades e de organismos de representação que prestam assistência à AFE na execução das suas funções.

Quarto travessão — A Comissão refere igualmente que a AESA implementou um vasto mecanismo de aconselhamento e de coordenação com os Estados-Membros e com a indústria, abrangendo assim os diferentes domínios da aviação.

66. O limite dos poderes de uma agência é definido pelos atos constitutivos adotados pelo legislador, sendo aplicado em conformidade com os princípios da jurisprudência Meroni.

68. Como parte dos processos de avaliação de impacto e das outras avaliações, as agências são convidadas a fornecer dados ou a serem observadoras nos grupos diretores interserviços.

A Comissão está empenhada em consultar as agências no âmbito de consultas específicas nas avaliações e nas avaliações de impacto, para tirar partido dos seus conhecimentos, nomeadamente para efeitos de revisão dos seus regulamentos de base.

Resposta comum da Comissão aos pontos 69 e 70.

A elaboração do projeto de orçamento segue os mesmos procedimentos internos de qualquer outro documento sujeito à adoção do Colégio. O procedimento orçamental interno da Comissão permite às agências apresentarem claramente as suas necessidades e comunicarem com as direções-gerais suas parceiras. Uma vez adotado, o projeto de orçamento é tornado público.

Com base num acordo político, a Frontex recebeu recursos adicionais em resposta a uma crise migratória sem precedentes.

A necessidade de dotações orçamentais e de postos de trabalho relacionados com o reforço da Frontex foi apresentada na proposta da Comissão de 15 de dezembro de 2015. Nos primeiros anos de execução, a Frontex enfrentou algumas dificuldades na absorção efetiva dos recursos orçamentais crescentes no período 2016-2018. Contudo, devido aos esforços redobrados da agência, o orçamento de 2019 foi absorvido quase na totalidade, inclusive no domínio das operações de regresso. Tal facto prova que a afetação inicial dos recursos orçamentais estava correta. Ver também a resposta da Comissão à caixa 7. No que diz respeito às atividades operacionais e à programação de projetos de investigação e de tecnologias da informação de grandes dimensões, a EU-OSHA adotou uma abordagem que passa por executar estes projetos durante dois anos, para conseguir um maior impacto com os recursos disponibilizados. As transições contabilísticas das dotações constituem um elemento planeado dessa abordagem e estão previstas no programa de trabalho da agência, na orçamentação por atividades (ABB) e no plano de contratação aprovados pelo conselho de administração.

71. Quarto travessão — A Comissão salienta que o ICVV, a ECHA e a EMA realizam parte do seu volume de trabalho (em especial científico) com a assistência de peritos disponibilizados pelos Estados-Membros. Como se trata de algo previsto nos regulamentos de base, foi decidido pelos legisladores e não pelas próprias agências.

No que diz respeito à ECHA, as funções desempenhadas pelos Estados-Membros (como a avaliação da substância) encontram-se consagradas nos artigos 44.º e 45.º do Regulamento (CE) n.º 1907/2006 (REACH).

Caixa 11 - Após mais de uma década, a ECHA ainda está a tentar afirmar-se num contexto de poderes limitados

Dentro dos limites estipulados, alguns membros do pessoal da agência podem ser mobilizados para diferentes funções confiadas à ECHA ao abrigo dos regulamentos REACH, CRE, RBP, PIC e POP, por forma a conseguirem-se sinergias e economias de escala.

Caixa 12 — Controlo fronteiriço e asilo: duas realidades⁴

A Comissão concorda que a Frontex depende em grande medida dos recursos humanos e técnicos disponibilizados pelos Estados-Membros. Para apoiar os Estados-Membros sob pressão durante a crise migratória de 2015, as necessidades da agência quadruplicaram. Até à data, tem dependido totalmente da conjugação voluntária de recursos dos Estados-Membros. O Regulamento GEFC 2.0 de 2019 reconfigurou significativamente as capacidades e as ferramentas disponíveis, dotando a agência da sua própria secção operacional (ou seja, pessoal permanente e equipamento) e reforçando as suas interações com as autoridades dos Estados-Membros como parte da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. Tal fará com que a agência fique operacional para cumprir de forma eficaz o seu mandato, respondendo às necessidades presentes e assegurando a prontidão estratégica da UE para dar resposta aos desafios do futuro.

O EASO está constantemente a explorar formas para melhorar as suas operações. Por exemplo, na Grécia, o EASO e os serviços de asilo gregos chegaram a acordo sobre um novo modelo, segundo o

⁴ Ver também o relatório especial n.º 24/2019 da ECHA, «Asilo, recolocação e regresso de migrantes: é hora de reforçar a luta contra as disparidades entre objetivos e resultados».

qual o pessoal enviado pelo EASO é gerido diretamente pelos serviços de asilo gregos (em vez de serem geridos pelo EASO paralelamente às autoridades gregas).

73. A Comissão salienta que cada Estado-Membro só pode registar marcas comerciais a nível nacional, ao passo que o EUIPO regista apenas marcas comerciais para todo o território da UE. Por conseguinte, os serviços não são exatamente os mesmos.

O regulamento de base da EFSA (Regulamento (CE) n.º 178/2002) prevê a cooperação com os Estados-Membros (através do seu fórum consultivo e da criação de redes prevista no artigo 36.º), com vista a promover a coerência entre as respetivas atividades/programas e possivelmente evitar a duplicação; o artigo 30.º apela a uma colaboração específica relativamente às divergências. Também está incluída no regulamento de base do ECDC, uma disposição sobre a cooperação.

75. Primeiro travessão — Embora as duas agências estejam ativas no domínio dos direitos das mulheres, os mandatos do EIGE e da FRA são claramente distintos:

- O mandato da FRA tem como objetivo fornecer às instituições da UE e aos Estados-Membros informações independentes e dados sobre a situação dos direitos fundamentais nos Estados-Membros, com vista a apoiá-los no desenvolvimento de iniciativas baseadas em dados concretos no domínio dos direitos fundamentais. A FRA recolhe dados nos domínios definidos no quadro plurianual⁵. Neste contexto, a FRA também recolhe dados sobre a situação das mulheres, uma vez que os seus inquéritos e estudos podem ser desagregados por género (por exemplo, o inquérito sobre o antissemitismo). Contudo, este aspeto não constitui a parte central do seu trabalho, sendo apenas uma parte das informações que a agência pode fornecer.
- O mandato do EIGE passa por contribuir e reforçar a promoção da igualdade de género, incluindo a integração da perspectiva de género, apoiando uma tomada de decisões mais bem informada e promovendo uma maior sensibilização dos decisores políticos e dos cidadãos, a nível da UE e a nível nacional. O EIGE centra-se na igualdade de género como um todo, abrangendo as dimensões social, económica e política — ou seja, não apenas na perspectiva dos direitos das mulheres, mas também do ângulo da participação, representação, capacitação e visibilidade das mulheres e dos homens em todas as esferas da vida. O EIGE também produz estatísticas de género (um conceito que vai além da desagregação de dados por sexo).

Em 2010, a FRA e o EIGE assinaram um acordo de cooperação destinado a melhorar a sua cooperação, promover sinergias e evitar sobreposições. A FRA e o EIGE também reúnem regularmente para melhorar a sua cooperação. A Comissão desempenha um papel ativo no que toca a assegurar a melhor utilização dos recursos.

Terceiro travessão — Ver a resposta da Comissão ao ponto 25. Além disso, a AET dá ênfase à dimensão transfronteiriça em termos operacionais, algo que não acontece com outras agências.

76. Em setembro de 2016, os mandatos da EMSA, da AECF e da Frontex foram, na verdade, alterados e alargados com a introdução de um artigo comum relacionado com a cooperação europeia nas funções da guarda costeira⁶ nos respetivos regulamentos de base. As ferramentas de cooperação

⁵ O atual — 2018-2022 — inclui as vítimas da criminalidade e o acesso à justiça; a igualdade e a discriminação com base em quaisquer motivos (ACC); a sociedade da informação e, em especial, o respeito pela vida privada e a proteção dos dados pessoais; a cooperação judiciária, exceto em questões penais; a migração, as fronteiras, o asilo e a integração dos refugiados e dos migrantes; o racismo, a xenofobia e a intolerância conexa; os direitos da criança; a integração e a inclusão social dos ciganos.

⁶ (Frontex) Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016; (EMSA) Regulamento (UE) 2016/1625 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016; (AECF) Regulamento (UE) 2016/1626 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016.

utilizadas pelas três agências são os acordos de nível de serviço (ANS), quer seja na disponibilização de meios de vigilância, na partilha de dados ou na prestação de assistência mútua e de apoio no que toca aos serviços contabilísticos.

77. O RFQ facilita a celebração de acordos de nível de serviço (ANS) entre as agências e/ou a Comissão (ver artigo 59.º, n.º 3).

Ademais, as orientações revistas da Comissão para o DOCUP preveem «uma estratégia para alcançar ganhos de eficiência», mediante a qual as agências fornecem informações sobre a *partilha de serviços e de projetos de desenvolvimento de TI entre as agências que operam no mesmo Estado-Membro ou nos mesmos domínios de intervenção e entre as agências e a Comissão*.

Caixa 13 - A ECHA e a EFSA – trabalho similar, mas cooperação insuficiente

O Pacto Ecológico Europeu anunciou o desenvolvimento, em 2020, de uma estratégia para os produtos químicos no contexto da sustentabilidade. Nesse contexto, está prevista uma maior coordenação e cooperação entre a ECHA e a EFSA e outros organismos científicos da UE. Além disso, a Comissão referiu que tentaria encontrar uma forma de simplificar e reforçar o enquadramento jurídico e rever a melhor forma de utilizar as agências e os organismos científicos da UE para transitar para um processo de «uma substância, uma avaliação».

A ECHA e a EFSA cooperam na avaliação do perigo ou do risco dos produtos químicos no caso de substâncias químicas regulamentadas por diferentes atos legislativos. Exemplos disso são a avaliação do bisfenol A ou dos ftalatos.

A Comissão adjudicou um contrato relativo a um projeto-piloto proposto pelo Parlamento Europeu que considera os benefícios, bem como os desafios técnicos, jurídicos e orçamentais da harmonização dos formatos de dados e do desenvolvimento de uma plataforma comum para os dados relativos à segurança dos produtos químicos. O projeto também estudará as possibilidades de melhorar a partilha de dados entre as agências (a EFSA, a ECHA), aplicando simultaneamente os diferentes atos legislativos. A duração prevista do projeto é de 16 meses.

79. Antes da criação de uma agência, a Comissão solicita formalmente o recurso aos serviços linguísticos do CdT. A Comissão assegura a inclusão da cláusula de tradução normalizada no ato constitutivo das agências e dos organismos recém-criados.

82. O novo RFQ exige que o DOCUP de cada agência inclua uma estratégia de cooperação com os países terceiros e/ou as organizações internacionais (ver artigo 32.º).

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

84. A Comissão relembra que a criação de uma agência descentralizada e o quadro em que esta opera é o resultado de negociações políticas entre os legisladores. A Comissão prepara as suas propostas legislativas com base nos dados concretos das avaliações de impacto, das outras avaliações e do contributo das partes interessadas, seguindo as orientações sobre legislar melhor. O conceito de flexibilidade tem as suas limitações sempre que são requeridas alterações dos atos constitutivos com as quais o legislador deve concordar.

85. Nos termos da Abordagem Comum, a decisão de criar uma nova agência deve basear-se numa avaliação de impacto objetiva de todas as opções pertinentes. Nesta perspetiva, a primeira opção da Comissão antes de propor a criação de uma nova agência passa sempre pela realização das funções planeadas pela própria Comissão ou por uma agência existente. Só quando esta opção ou outras alternativas possíveis não são consideradas a melhor opção é que pode ser considerada a criação de uma agência descentralizada.

Os balanços de qualidade dos domínios de intervenção proporcionam informações sobre o funcionamento e a coerência das agências nos mesmos domínios de intervenção. Estas avaliações, possivelmente em combinação com as avaliações das próprias agências, permitem à Comissão elaborar propostas de adaptação dos atos constitutivos das agências, sempre que tal seja pertinente.

Recomendação 1 – Assegurar a pertinência, coerência e flexibilidade da criação de agências

A Comissão aceita a recomendação 1, alínea a).

A Comissão concorda que é importante considerar a coerência do papel e das funções das agências aquando da realização de avaliações transversais periódicas num domínio de intervenção (balanços de qualidade), para identificar sinergias e eliminar burocracia, considerando simultaneamente potenciais fusões ou encerramentos de agências que operam nesse domínio.

A Comissão aceita a recomendação 1, alínea b).

86. A Comissão compreende que a referência aos procedimentos orçamentais da UE abrange a dimensão anual e a dimensão plurianual em resultado da revisão do documento único de programação.

Recomendação 2 – Atribuir recursos às agências de forma mais flexível

A Comissão aceita a recomendação 2, alínea b).

A Comissão aceita a recomendação 2, alínea c).

87. A Comissão considera que a responsabilidade dos membros do conselho de administração está claramente definida na Abordagem Comum e nos atos constitutivos das agências.

Recomendação 3 – Melhorar a governação e a comunicação de informações sobre o desempenho

A Comissão observa que a recomendação 3, alínea a), é dirigida às agências. A Comissão reforçou recentemente o quadro aplicável através do novo RFQ e das orientações conexas da Comissão para o DOCUP e o RAAC e monitorizará a sua aplicação por parte das agências.

A Comissão aceita a recomendação 3, alínea b).

A Comissão aceita a recomendação 3, alínea c).

A Comissão avalia a governação das agências e, se for caso disso, elabora propostas legislativas em consonância com a Abordagem Comum.

89. A Comissão sublinha que, nos termos do artigo 32.º, n.º 1, do RFQ, as agências devem estabelecer, no seu DOCUP, uma estratégia de cooperação com os países terceiros e/ou as organizações internacionais que assente no apoio da Comissão.

Além disso, a troca de conhecimentos especializados entre as agências e os organismos não pertencentes à UE é habitualmente estabelecida através de «acordos de trabalho» em colaboração com o SEAE e a Comissão.

Recomendação 4 – Reforçar o papel das agências enquanto centros de partilha de conhecimentos especializados e trabalho em rede

A Comissão observa que a recomendação 4, alínea a), é dirigida às agências. O RFQ e as orientações conexas da Comissão tornam obrigatória a adoção de uma *estratégia para alcançar ganhos de eficiência*.

A Comissão aceita a recomendação 4, alínea b), na medida do que lhe diz respeito.

A Comissão salienta que a principal responsabilidade de fornecer informações, peritos e apoio cabe aos Estados-Membros.

A Comissão aceita a recomendação 4, alínea c).

Respostas da Rede das Agências da UE

Resposta da Rede de Agências da União Europeia a «Futuro das agências da UE – potencial para maior flexibilidade e cooperação»

A Rede de Agências da União Europeia («a Rede») congratula-se com as observações preliminares da auditoria do Tribunal de Contas Europeu (TCE), que analisou se estão criadas as condições para que as agências da UE possam ser bem-sucedidas no cumprimento dos seus mandatos e objetivos.

A Rede toma nota da conclusão do Tribunal de que as agências desempenham um papel cada vez mais importante na execução das políticas da UE e de que as agências são essenciais na conciliação dos diferentes interesses dos Estados-Membros para alcançar soluções comuns para as políticas da União. O Tribunal observou igualmente que as agências sofrem de uma flexibilidade limitada em termos de recursos, em parte porque o seu ciclo de planeamento está estritamente ligado ao processo orçamental da Comissão, que as agências devem receber recursos adequados em função da evolução das suas necessidades e que deve ser reforçado o papel das agências enquanto centros de conhecimentos especializados e trabalho em rede.

O relatório é particularmente importante no contexto de mandatos alargados e do aumento da procura das partes interessadas que as agências enfrentam. Paralelamente, contudo, os recursos das agências foram reduzidos, o que põe em risco a capacidade de cumprimento das suas obrigações. A Rede congratula-se igualmente com o apelo do Tribunal no sentido de afetar recursos às agências de uma forma mais flexível. Com efeito, o impacto das sucessivas reduções de pessoal nos últimos anos e o requisito de flexibilidade tornou-se particularmente evidente durante a atual crise da COVID-19, em que várias agências foram obrigadas a responder com urgência e, conseqüentemente, tiveram de desviar recursos substanciais para assegurar a coordenação essencial e a especialização crítica da UE, a fim de facilitar a tomada de decisões a nível europeu e nacional durante a pandemia.

A Rede apoia as medidas do TCE para racionalizar o processo de revisão associado a esta auditoria, ao mesmo tempo que reconhece que cada agência tem personalidade jurídica própria. A Rede deseja salientar a necessidade de uma cooperação estreita entre as agências e a Comissão na avaliação da viabilidade das recomendações, tais como os trabalhos preparatórios das avaliações anteriores à sua aplicação, tendo em conta o âmbito único de cada Agência, incluindo as diferenças na composição dos seus órgãos diretivos. Devem evitar-se abordagens genéricas.

Por último, a Rede gostaria de agradecer ao TCE a sua abordagem construtiva no desenvolvimento das observações preliminares e aguarda com expectativa a continuação da colaboração com as agências.

Respostas da Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (EU-OSHA)

O facto de haver montantes recorrentes de dotações transitadas é causado pela natureza plurianual das operações e dos contratos da agência. As taxas de anulação de dotações transitadas dos anos anteriores são muito baixas. A EU-OSHA está a introduzir novas medidas para aumentar a transparência do seu planeamento financeiro, o que confirmará a boa gestão dos seus recursos financeiros.

**Respostas do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo
(EASO)**



Valletta Harbour, 20 de julho de 2020

Resposta do EASO às observações preliminares do Tribunal de Contas Europeu: “Futuro das agências da UE – Potencial para maior flexibilidade e cooperação”

Como comentário introdutório geral, o EASO elogia a análise exaustiva do Tribunal de Contas Europeu em áreas de interesse direto para as agências da UE. Embora esta análise apresente observações preliminares e recomendações de interesse comum para as Agências, o EASO refere as dificuldades do próprio Tribunal de Contas Europeu em estabelecer comparações entre a diversidade de estruturas organizacionais, missões e desafios das atuais 37 agências da UE. Para tal, o EASO recomenda prudência e que se evite a tentação de aplicar uma abordagem única na avaliação do desempenho das agências.

O EASO gostaria também de chamar a atenção para os seguintes comentários relativos às secções/parágrafos relevantes do relatório preliminar:

Observações

Resposta do EASO (parágrafo 29):

O artigo 46.º do Regulamento (UE) n.º 439/2010¹ prevê uma avaliação externa independente que abrange o impacto do EASO na cooperação prática em matéria de asilo e no SECA. A avaliação externa independente da Agência realizada pela EY em 2014 foi encomendada pelo EASO com base no mandato conferido pelo Conselho de Administração de acordo com a Comissão. Esta avaliação está conforme com o mesmo artigo 46º do regulamento de base do EASO. Além disso, o nº 2 do artigo 46º também prevê que a decisão sobre o calendário das avaliações futuras seja tomada pelo Conselho de Administração do EASO de acordo com a Comissão.

A 4 de maio de 2016, a Comissão Europeia publicou uma Proposta de Regulamento da Agência da União Europeia para o Asilo – EUAA (revogando o Regulamento (UE) n.º 439/2010). Nos termos da nova proposta, que ainda está em negociação a nível da UE, é solicitado à Comissão Europeia que encomende uma avaliação da EUAA, no prazo de três anos após a entrada em vigor do novo regulamento, e depois a cada cinco anos, para avaliar em particular o impacto, a eficácia e a eficiência da Agência e as suas práticas de trabalho. Essa avaliação deve abranger o impacto da Agência na cooperação prática em matéria de asilo e no SECA. A Comissão envia o relatório de avaliação, juntamente com as suas conclusões sobre o mesmo, ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao Conselho de Administração. Os resultados da avaliação são tornados públicos.

¹ Regulamento (UE) n.º 439/2010 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de maio de 2010, que cria o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo.

Resposta do EASO (parágrafo 37):

Foram introduzidas medidas no Plano de Ação em matéria de Governança do EASO e no plano de Contratação do Pessoal para fazer face à forte taxa de rotação que o EASO tem vindo a registar, especialmente no primeiro semestre de 2018 (taxa em 2018 – 10 %, taxa em 2019 - 5,76% ^[1]). A taxa de rotação no final de abril de 2020 situava-se em 1,97 %, o que parece estar no bom caminho para se manter abaixo dos 7 % numa base anual.

A introdução de várias medidas visa atrair e reter pessoal na Agência. Segue-se uma lista não exaustiva de medidas, que incluem o reforço da comunicação interna na Agência, regimes de trabalho mais flexíveis – conciliação da vida profissional e familiar – e o reforço das perspetivas de aprendizagem e formação do pessoal:

- *Reforço da governação da Agência através da reestruturação da estrutura organizacional. A reestruturação implementada em 1 de janeiro de 2020 visa estabelecer uma estrutura sólida para fluxos de trabalho flexíveis e um melhor funcionamento na Agência, juntamente com uma maior visibilidade e utilização dos conhecimentos e competências do EASO;*
- *Maior transparência ao nível da gestão. Por exemplo, pela publicação de relatórios de reuniões da Equipa de Gestão na intranet;*
- *Esforços contínuos para garantir uma comunicação adequada com os colegas que prestam apoio operacional no terreno, por exemplo, através de vídeconferências semanais;*
- *Maior atenção às funções do comité de pessoal;*
- *Realização de reuniões regulares do pessoal entre unidades e departamentos;*
- *Introdução de horários de trabalho flexíveis e teletrabalho;*
- *Regimes de escolaridade mais favoráveis;*
- *Aumento do número de «ias fora do local de trabalho» do pessoal e das atividades de criação de espírito de equipa*
- *Formalização de um procedimento de saída, que permite à Agência recolher feedback e aprendizagens do pessoal que sai da Agência.*

Devido ao recente surto do novo coronavírus (COVID-19), foi identificado pela equipa de gestão do EASO um risco crítico de grandes perturbações e atrasos na implementação do quadro de pessoal do EASO. O Diretor Executivo adotou e implementou imediatamente respostas de redução do risco.

Resposta do EASO (parágrafo 39):

De acordo com o regulamento de base do EASO, as Equipas de Apoio no domínio do Asilo (AST) podem ser destacadas a pedido de um Estado-Membro sujeito a uma pressão particular (artigo 13.º) com base num plano operacional (artigo 18.º). Nos termos do artigo 13.º, n.º 2, do regulamento de base do EASO, em resposta a tal pedido, o EASO pode coordenar a assistência técnica e operacional necessária para o Estado-membro ou Estados-membros requerentes e a afetação, por um período limitado, de uma equipa de apoio em matéria de asilo.

De acordo com o regulamento de base do EASO (artigos 13.º, 15.º e 16.º do mesmo), os Estados-Membros da UE devem disponibilizar peritos nacionais para esses Estados-Membros da UE sob pressão, a seu pedido (por exemplo, Malta; Chipre; Grécia; Itália). No entanto, devido ao facto de a taxa de destacamento de peritos dos Estados-Membros ser atualmente de apenas 8 %, o EASO foi/é forçado a encontrar formas alternativas de

^[1] Valor em 31 de dezembro de 2019.

fornezer o apoio necessário. Isto foi salientado na conclusão do Conselho Europeu de outubro de 2016. Esta foi a razão pela qual o modelo de trabalhadores temporários foi estabelecido.

Para este efeito, o EASO estabeleceu contratos públicos com agências de trabalho temporário para a disponibilização de trabalhadores temporários, atribuindo tarefas em cada um dos respetivos países de operação (Malta, Itália, Grécia e Chipre). Duas categorias de trabalhadores temporários estão a realizar tarefas para o EASO: Os trabalhadores temporários que prestam apoio temporário em tarefas administrativas, substituindo temporariamente o pessoal estatutário; e os trabalhadores temporários que são destacados para as zonas críticas para prestar apoio aos Estados-Membros da UE com maiores necessidades (Malta, Itália, Grécia e Chipre), substituindo temporariamente os peritos dos Estados-Membros. Os contratos públicos regem-se pelo direito da União, complementado, quando necessário, pela lei aplicável ao país de funcionamento. Cada uma das jurisdições legais tem em vigor regras nacionais de transposição da Diretiva 2008/104/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de novembro de 2008, relativa ao trabalho temporário.

A reserva de recrutamento em matéria de asilo prevista no projeto de regulamento da EUAA pode ajudar a resolver melhor a questão da falta de destacamento, nomeadamente nos casos em que é necessária uma ação imediata para resolver situações que causem pressões desproporcionadas e uma sobrecarga extrema nos sistemas de asilo e de acolhimento dos Estados-Membros.

Resposta do EASO (parágrafo 42):

O EASO reconhece e acolhe favoravelmente a observação do TCE relativamente à duração do ciclo de planeamento e aos desafios que isso poderia colocar às agências, como o EASO, que operam num ambiente algo imprevisível e variável.

Resposta do EASO (parágrafo 64):

Apenas nos meios de comunicação em linha (leitores dos meios de comunicação em questão), a presença do EASO registou um aumento acentuado de 2,1 mil milhões em 2017 para 8,2 mil milhões em 2019. Todos os valores (incluindo os aqui mencionados) são obtidos da Meltwater Media Intelligence.

O EASO centra-se mais na audiência do que no número de artigos. Pequenos artigos locais chegam a um número limitado de pessoas, enquanto os meios de divulgação de notícias (Reuters, AFP, AP, ANSA, etc.) e as principais publicações internacionais e nacionais atingem milhões num só artigo. O EASO, para continuar a construir o reconhecimento da marca, concentra-se neste último ponto. A sua ferramenta Meltwater identificou que, entre 1 de janeiro de 2018 e o final de julho de 2019, **10 773 artigos mencionaram o EASO** (em oposição aos 2 226 referidos). Entre apenas janeiro e julho de 2019, 2,48 mil artigos mencionaram o EASO (mais do que para todo o período de referência citado).

Por último, o EASO observa que dá uma grande atenção à presença nas redes sociais, para além dos meios tradicionais/em linha. O EASO está ciente de que o cidadão moderno tem uma capacidade de de atenção de curta duração e que, geralmente, recebe as notícias a partir da sua conta no Facebook ou no Twitter, e não nos meios de comunicação tradicionais. Tendo isto em conta, o EASO publica nas suas contas continuamente e mantém um forte registo audiovisual, produzindo conteúdos regulares para transmitir as suas atividades e mandato aos cidadãos nas redes sociais. Dois exemplos são:

- <https://twitter.com/i/status/1205095369870368770> (733 mil visualizações no Twitter; 1,5 milhões de visualizações no Facebook)
- <https://twitter.com/i/status/1182213348508753920> (777 mil visualizações no Twitter)

Resposta do EASO (parágrafo 65):

O EASO concorda com a observação do TCE sobre o espaço para melhoria relativamente à informação às agências sobre o resultado das principais discussões realizadas no decorrer das negociações orçamentais. Um exemplo disso é o orçamento do EASO para 2020, que sofreu um corte de 24,7 milhões de euros por parte da autoridade orçamental no decurso da conciliação. Como resultado, o EASO está a realizar um processo complexo de ter de rever várias das suas atividades planeadas, incluindo o planeamento operacional definido nos seus documentos de programação.

Resposta do EASO (parágrafo 77):

O EASO concorda com o benefício de estabelecer uma cooperação significativa com outras agências da UE ativas no mesmo domínio de intervenção. O EASO estabeleceu acordos de trabalho com várias agências JAI, incluindo a Frontex, a FRA, a Europol e a EU-LISA. O EASO também continua a manter relações com base nos planos de cooperação com a Frontex e a UE-LISA.

**Respostas da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e
Costeira (Frontex)**

Resposta da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira

Caixa 7. O orçamento da Frontex na área dos regressos não se destina exclusivamente a apoiar operações de regresso. Desde 2016, o mandato em matéria de regressos também inclui atividades prévias ao regresso. Todas as operações de regresso e atividades relacionadas com o regresso apoiadas pela Frontex dependem em grande medida de pedidos *ad hoc* dos Estados-Membros com base nas necessidades a curto prazo (sobretudo em função da disponibilidade efetiva de repatriados).

Em 2019, a tendência inverteu-se: o orçamento atribuído aos regressos ascendia inicialmente a 63 milhões de EUR e o orçamento executado foi de 67,4 milhões de EUR.

76. O quadro do ciclo político da UE/EMPACT reforçou a cooperação entre as agências JAI. Esta plataforma contribuiu para reforçar os contactos mútuos, especialmente entre a Europol, a Frontex, a Eurojust e a CEPOL.

A AIEP e a EMSA cooperam com a Frontex em questões relativas à guarda costeira, com base no acordo de trabalho tripartido assinado em 2017. O plano estratégico anual é adotado pelo comité diretor, representado pelos diretores executivos das três agências da UE.

**Respostas da Autoridade Europeia para a Segurança dos
Alimentos (EFSA)**

RESPOSTAS DA EFSA AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU:

«FUTURO DAS AGÊNCIAS DA UE – POTENCIAL PARA UMA MAIOR FLEXIBILIDADE E COOPERAÇÃO»

OBSERVAÇÕES

As agências prestam mais informações sobre os aspetos relativos ao desempenho, mas a sua contribuição para as políticas e cooperação da UE não é claramente medida e comunicada aos cidadãos

57. A EFSA possui indicadores de insumos/concretizações (resultados ao nível operacional), bem como indicadores de resultado e impacto intermédio (resultados ao nível estratégico/político), que medem o desempenho geral de forma abrangente; estes encontram-se, no Documento Único de Programação (DOCUP) e no Relatório Anual de Atividades Consolidado (RAAC), claramente vinculados aos objetivos inscritos no seu Regulamento de base e na sua estratégia, os quais são, para as Agências, um reflexo dos objetivos políticos abrangentes. Sendo (a maioria) das agências órgãos que contribuem parcialmente para a implementação das políticas, não estão em posição de medir, diretamente, o impacto do seu trabalho nos objetivos políticos e na própria sociedade; essa é a tarefa da Comissão e dos decisores políticos dos Estados-Membros. A EFSA e as outras agências estão disponíveis para contribuir para essa tarefa, caso venha a ser concebido um quadro para o efeito pelos decisores políticos relevantes. Contudo, a EFSA coopera já com a DG SANTE, sua parceira, na medição de indicadores políticos relevantes, tais como os ligados à reputação das partes interessadas, à satisfação e à utilização dos pareceres e evidências científicos que produz.

Os indicadores devem medir o desempenho de uma organização, o qual, como supramencionado, é relevante a nível operacional (por exemplo, insumos, concretizações), bem como a nível estratégico (por exemplo, resultados, impactos). O desempenho operacional diz respeito ao que a organização deve controlar, enquanto o desempenho estratégico se prende com o contributo dado pela organização, em especial quanto mais avançarmos na lógica de intervenção dos resultados (ou seja, impactos na sociedade/política). Desse modo, é de esperar que, como reflexo das boas práticas no caso de uma agência como a EFSA, seja mais significativo o peso dos indicadores de desempenho operacional do que o dos indicadores de impacto a nível político.

Pouca sensibilização e acompanhamento dos meios de comunicação social quanto ao contributo das agências para as políticas e a cooperação

63. A comunicação de riscos e a colaboração com todos os públicos-alvo da EFSA, como a indústria, ONG, consumidores, academia, agricultores, profissionais e distribuidores, tem sido um elemento fundamental do trabalho da EFSA. A comunicação de riscos faz parte do mandato da EFSA, estabelecido no seu Regulamento de base; porém, a EFSA investiu também grandes esforços na criação de processos de avaliação de risco abertos e transparentes, assentes numa abordagem sólida de participação das partes interessadas. O recente Regulamento relativo à transparência reforça ainda mais os esforços de interação e de comunicação de riscos. Todas as concretizações da EFSA estão disponíveis ao público. Os temas prioritários, à medida que são

identificados pela EFSA em discussões com seus parceiros, são frequentemente objeto de campanhas específicas, que visam a sensibilização do público em geral para as questões da segurança alimentar analisadas.

Figura 9 – Artigos noticiosos por agência

64. A EFSA publica os seus resultados científicos no *EFSA Journal*. Os resultados de todas as atividades que a EFSA contrata ou cofinancia através de subvenções são publicados nas *EFSA Supporting Publications* (Publicações de Apoio da EFSA). Trata-se de publicações científicas em linha de acesso aberto. O *EFSA Journal* foi aceite no *Science Citation Index Expanded*. São constantemente publicados artigos, ou seja, sempre que é concluído um trabalho científico.

A cooperação com os Estados-Membros é crucial, mas nem sempre está livre de obstáculos

71. A EFSA mantém uma estreita colaboração com as autoridades competentes dos Estados-Membros, realizada por meio de diversos mecanismos, incluindo:

O Fórum Consultivo, um órgão composto por representantes dos Estados-Membros, da Noruega e da Islândia que aconselha a EFSA no que respeita ao seu programa e prioridades de trabalho, com o objetivo de reforçar a cooperação científica e evitar a duplicação de trabalho. O Fórum Consultivo desempenha igualmente um importante papel na identificação, resolução ou explicação de divergências, no que se refere aos pareceres científicos, entre a EFSA e as autoridades dos Estados-Membros.

A rede de pontos focais, que atua como embaixadora da EFSA junto dos Estados-Membros e presta assistência na colaboração da EFSA com o Fórum Consultivo.

As redes científicas, que são temáticas e compostas por representantes dos Estados-Membros, da Noruega e da Islândia e prestam apoio em questões científicas, na recolha de dados, etc., de acordo com as prioridades da EFSA. A Rede de Especialistas em Comunicação opera como uma rede científica, centrando as suas atividades em iniciativas de coordenação e de comunicação de riscos.

A EFSA, sob proposta dos membros do Fórum Consultivo, mantém uma lista de organismos competentes dos Estados-Membros, tal como previsto no artigo 36.º do Regulamento (CE) n.º 178/2002. Os organismos constantes dessa lista podem realizar as tarefas que a EFSA lhes confia, nos termos do no Regulamento (CE) n.º 2230/2004 da Comissão. A EFSA dispõe, para o efeito, de um mecanismo de subvenções destinado a apoiar a cooperação com esses organismos.

73. No caso da EFSA, o Fórum Consultivo conta entre os seus objetivos de missão identificar sinergias e evitar a duplicação de trabalho. A EFSA disponibiliza, com vista à consecução desses objetivos, ferramentas para facilitar o intercâmbio de informações entre os membros do Fórum Consultivo e a EFSA sobre as atividades de avaliação de risco, quer em curso, quer previstas. Não são vinculativas para os Estados-Membros. O artigo 30.º do Regulamento (CE) n.º 178/2002 prevê um mecanismo para a identificação e tratamento das divergências científicas.

Outra importante via de cooperação com os Estados-Membros são as Redes Científicas. São criadas em domínios identificados pela EFSA, ao abrigo de um mandato proposto pela EFSA e endossado pelo Fórum Consultivo (por exemplo, OGM, Avaliação de Risco Microbiano, Recolha de dados de monitorização química,

Consumo de alimentos etc.). Os representantes dos Estados-Membros são membros destas redes. O trabalho nas redes facilita a recolha de dados e o intercâmbio de informações.

CAIXA 13 A ECHA e a EFSA – trabalho similar, mas cooperação insuficiente.

A Comissão Europeia, no que respeita aos temas em que a EFSA e a ECHA possuem conhecimentos especializados consideráveis, conferiu mandatos conjuntos a ambas as agências. Essa medida vem na sequência das disposições do Regulamento REACH.

A DG SANTE, juntamente com outras DG relevantes, iniciou esforços para aumentar a cooperação entre DG e entre agências, abrangendo as agências que operam sob o seu patrocínio (EFSA, ECDC, EMA, ICVV), bem como as agências cujas atividades estão intimamente ligadas à saúde e ao ambiente (ECHA, AEA). O objetivo é conseguir um alinhamento estratégico e desenvolver projetos conjuntos em áreas de interesse comum.

Acresce que, para além do memorando de entendimento existente, a EFSA e a ECHA têm realizado discussões, a nível da administração de topo, com o objetivo de identificar domínios de interesse mútuo no âmbito dos quais faça sentido desenvolver sinergias ou cooperação. Até à data, são já vários os resultados concretos desse debate em curso. Por exemplo, a ECHA fornece à EFSA, por meio de um ANS, apoio na preparação da IUCLID como solução para a gestão de dados, na sequência da recolha e processamento de dados constantes dos dossiês. Foi já realizado um projeto piloto no domínio dos pesticidas com resultados positivos. Espera-se que a cooperação com a ECHA neste domínio conduza a uma simplificação, para a indústria, do processo de apresentação de dossiês.

Além disso, ao trabalhar com as mesmas substâncias, ainda que ao abrigo de diferentes quadros regulamentares, a ECHA e a EFSA mantêm-se mutuamente informadas e estudam possibilidades de cooperação, por exemplo, partilhando conhecimentos especializados sempre que se deparam com temas de interesse mútuo, como a avaliação de determinadas substâncias químicas.

Existem também sinergias noutras áreas, como o recrutamento conjunto de pessoal, a aquisição conjunta de serviços comuns, a contribuição conjunta para iniciativas políticas, etc.

Os esforços de visibilidade das agências a nível internacional continuam a ser limitados

83. As interações da EFSA com organizações internacionais e organizações de países terceiros são enquadradas pelas disposições do Regulamento de base, o Regulamento (CE) n.º 178/2002. Em termos concretos, o programa de trabalho da EFSA inclui atividades de cooperação científica internacional. Estas são planeadas em consulta e comunicação com a Comissão Europeia e contribuem para melhorar a cooperação entre a UE e os países terceiros membros das organizações internacionais em questão.

A EFSA tem em curso colaboração científica sobre temas da sua competência com diversos parceiros internacionais importantes. Essa colaboração é realizada no âmbito de memorandos de cooperação ou acordos semelhantes. A EFSA possui um grupo de funcionários específico, que facilita o intercâmbio com os parceiros e as organizações internacionais.

RECOMENDAÇÕES

Recomendação 2-A – Atribuir recursos às agências de forma mais flexível

Na opinião da EFSA, seria possível proceder a uma atribuição mais flexível de recursos às agências, acabando com a dupla limitação do orçamento e do quadro de pessoal e pondo fim aos limites máximos de funcionários no que respeita aos agentes contratuais empregados ao abrigo do ROA.

A possibilidade de um número mais significativo de agências cobrarem taxas também permitiria que dependessem menos da contribuição da UE (o Parlamento Europeu já convidou a Comissão e as agências a estudar a cobrança de taxas).

Recomendação 3-A – Melhorar a governação e a comunicação de informações sobre o desempenho

A EFSA procede já à divulgação dos resultados políticos (relacionados com os objetivos do Regulamento de base e a estratégia plurianual) no relatório anual de atividades, com base no seu desempenho. Todos os relatórios anuais de atividades estão disponíveis ao público. Esses relatórios poderiam estar mais bem alinhados com os relatórios de outras agências e instituições da UE cuja atividade se insere no mesmo domínio político.

Na opinião da EFSA, para melhorar as disposições em matéria de governação, poderiam ser definidas estruturas de governação comuns a várias agências em áreas políticas definidas (por exemplo, saúde e meio ambiente). Esses órgãos de governação estruturariam as contribuições esperadas das várias partes interessadas em função dos objetivos políticos visados, avaliariam o planeamento e o desempenho conjuntos e permitiriam gerar sinergias e serviços conjuntos.

Recomendação 4-A – Reforçar o papel das agências enquanto centros de partilha de conhecimentos especializados e trabalho em rede

Com vista à eficiência e consistência de uma colaboração acrescida entre agências, a EFSA poderia tirar partido do crescente papel desempenhado pela Comissão como facilitadora, desenvolvendo uma abordagem coordenada, a definir num quadro vinculativo que ligue as políticas, os resultados esperados, as principais concretizações, os recursos e as responsabilidades nos diferentes domínios políticos de trabalho das agências. Seria assim possível não só avaliar melhor as contribuições das várias agências para um objetivo pretendido, como também forçar a cooperação e as sinergias, aumentando a eficiência geral.

**Respostas do Instituto da Propriedade Intelectual da União
Europeia (EUIPO)**

Respostas do Instituto

53. O controlo público das agências integralmente autofinanciadas, onde se inclui o Instituto, é exercido de forma diferente em função da estrutura de governação estabelecida pelo legislador. No caso do EUIPO, a quitação é concedida pelo Comité Orçamental do Instituto, que inclui um representante do Parlamento Europeu, dois representantes da Comissão e um representante de cada Estado-Membro. O Comité Orçamental do Instituto baseia-se não só em questões financeiras e de conformidade, mas também em grande medida em considerações de desempenho. O Instituto dispõe de um sistema de gestão do desempenho já há muito utilizado e bem estabelecido. Além disso, nas reuniões do Conselho de Administração e do Comité Orçamental, participam como observadores, associações de utilizadores, o que permite um escrutínio público alargado.

O regulamento financeiro do Instituto, que rege a execução orçamental, baseia-se no Regulamento Financeiro Quadro e é aprovado pelo Comité Orçamental, após consulta do Tribunal de Contas Europeu e da Comissão Europeia. Além disso, as contas anuais do Instituto são auditadas pelo Tribunal de Contas Europeu.

A diferença na forma como o controlo público é exercido situa-se na lógica subjacente a dois modelos de quitação distintos. Com efeito, o objetivo do procedimento de quitação geral consiste em responsabilizar o organismo competente pela execução do orçamento da UE perante o Parlamento Europeu e o Conselho, ou seja, as duas autoridades responsáveis pelo orçamento da UE. Nos casos em que não estão envolvidos fundos do orçamento da UE, o legislador decidiu que o Parlamento Europeu e o Conselho não são responsáveis pela quitação. Esta diferença é igualmente reconhecida pelo projeto de orçamento da UE,¹ segundo o qual a estrutura de financiamento das agências (isto é, se recebem ou não contribuições do orçamento da UE) também tem impacto no procedimento de quitação aplicável, tal como previsto no artigo 70.º, n.º 4, do Regulamento Financeiro². O EUIPO não está sujeito ao disposto no artigo 70.º, n.º 4, do Regulamento Financeiro e, por conseguinte, a quitação é concedida pelo seu Comité Orçamental (artigo 176.º, n.º 2, do ato constitutivo do Instituto).

79. A colaboração entre o EUIPO e o CdT constitui um exemplo positivo de uma parceria construtiva. O EUIPO está, de facto, a trabalhar em estreita colaboração com o CDT no contexto do programa de cooperação EUIPO-CdT 2019-2020, que inclui 5 projetos de modernização do Centro, executados conjuntamente por ambas as agências.

¹Projeto de orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2020 (Documento de Trabalho Parte III — Organismos criados pela UE com personalidade jurídica e parcerias público-privadas).

²Com exceção das duas agências integralmente autofinanciadas, todas as agências descentralizadas estão sujeitas, para a execução dos seus orçamentos, a quitação pelo Parlamento Europeu, sob recomendação do Conselho.

Respostas do Conselho Único de Resolução (CUR)

Resposta do CUR

22 (Figura 5). No que diz respeito ao CUR, a DG FISMA atua como DG parceira e ponto de entrada na Comissão (com estatuto de observador permanente nas reuniões plenárias e executivas do CUR). A DG FISMA, como tal, não é responsável pelas operações do CUR; este, contrariamente, é responsável perante o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão pela execução do RMUR.

29 (Figura 6). Nos termos do artigo 94.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 806/2014, a Comissão publica um relatório de três em três anos que não avalia o CUR como tal, mas, antes, a aplicação do RMUR, com especial destaque ao acompanhamento do seu eventual impacto sobre o bom funcionamento do mercado interno.

53. O CUR entende que a referência do TCE ao controlo público limitado sobre as agências inteiramente financiadas é feita no que diz respeito à sua execução orçamental, ao passo que o controlo público sobre o desempenho global do CUR é regido por várias disposições do RMUR, em particular os artigos 45.º e 46.º, e pelo Acordo sobre responsabilização e supervisão entre o Parlamento Europeu e o CUR.

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias relativas às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse público e político.

A presente auditoria de resultados foi elaborada pela Câmara de Auditoria IV, competente nos domínios da regulamentação dos mercados e economia competitiva e presidida pelo Membro do TCE Alex Brenninkmeijer. A auditoria foi realizada sob a responsabilidade de Alex Brenninkmeijer, Membro do TCE, com a colaboração de Di Hai, assessora de gabinete; Friedemann Zippel, responsável principal; Eddy Struyvelt, responsável de tarefa; Joaquín Hernández Fernández, Arūnas Juozulynas, Sevdalina Todorova, Julio Cesar Santín Santos, Benedicte Hemelaer, Christine Becker e Jānis Gaišonoks, auditores. O projeto de utilização de megadados foi realizado pelos investigadores no domínio dos dados Claudia Albanese, Zsolt Varga e Emmanuele Fossati. Thomas Everett prestou assistência linguística.



**Alex
Brenninkmeijer**



**Di
Hai**



**Friedemann
Zippel**



**Eddy
Struyvelt**



**Joaquín Hernández
Fernández**



**Arunas
Juozulynas**



**Sevdalina
Todorova**



**Julio Cesar Santin
Santos**



**Christine
Becker**



**Janis
Gaisonoks**

Cronologia

Acontecimento	Data
Adoção do Plano Global de Auditoria (PGA) / Início da auditoria	26.2.2019
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão Europeia (ou outra entidade auditada)	30.4.2020
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	28.7.2020
Respostas oficiais da Comissão Europeia recebidas em todas as línguas	25.8.2020
Respostas oficiais da Rede das Agências da UE recebidas em todas as línguas	3.8.2020
Respostas oficiais da Agência Europeia para a Segurança e a Saúde no Trabalho (EU-OSHA) recebidas em todas as línguas	29.7.2020
Respostas oficiais do Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO) recebidas em todas as línguas	28.8.2020
Respostas oficiais da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) recebidas em todas as línguas	24.7.2020
Respostas oficiais da Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA) recebidas em todas as línguas	5.7.2020
Respostas oficiais do Instituto da Propriedade Intelectual da União Europeia (EUIPO) recebidas em todas as línguas	3.8.2020
Respostas oficiais do Conselho Único de Resolução (CUR) recebidas em todas as línguas	27.7.2020

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2020.

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) é aplicada pela [Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu](#) relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Nos termos da mesma, é permitida a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as alterações. Esta reutilização não pode distorcer o significado original ou a mensagem dos documentos. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário salvaguardar o respeito por direitos adicionais se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros. Se for obtida uma autorização, esta anula a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor:

Figuras 3 e 5: ícones elaborados por [Pixel perfect](https://flaticon.com) de <https://flaticon.com>.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE, não sendo permitido reutilizá-los.

O conjunto de sítios Internet institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do Tribunal de Contas Europeu

O logótipo do Tribunal de Contas Europeu não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

PT	PDF	ISBN 978-92-847-5157-0	doi:10.2865/614135	QJ-AB-20-019-PT-N
PT	HTML	ISBN 978-92-847-5189-1	doi:10.2865/371728	QJ-AB-20-019-PT-Q

Tendo no passado centrado a atenção no desempenho de agências específicas, esta é a primeira avaliação global do TCE sobre as condições estabelecidas pela UE para apoiar todas as agências da União na execução das suas políticas em benefício dos cidadãos. A auditoria detetou uma necessidade de mais flexibilidade na conceção, no funcionamento e no eventual encerramento das agências. Constatou-se ainda que o apoio insuficiente dos Estados-Membros, do setor de atividade, da Comissão ou de outras agências impede que algumas desempenhem plenamente o seu papel. O Tribunal recomenda que a Comissão e as agências devem avaliar de forma mais aprofundada a coerência das agências ao longo do seu ciclo de vida e adaptar os recursos em conformidade; aferir as ineficiências em termos de governação e melhorar a comunicação de informações sobre o desempenho para que incidam não apenas nas atividades das agências mas também no seu importante contributo para a execução das políticas; e facilitar os esforços das agências para cooperarem enquanto centros de conhecimentos especializados e trabalho em rede.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações
da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors