

III

(Atos preparatórios)

TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER N.º 5/2012

(apresentado nos termos do artigo 336.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia)

sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Estatuto dos Funcionários e o Regime Aplicável aos Outros Agentes da União Europeia

(2012/C 205/01)

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO EUROPEIA

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 336.º,

Tendo em conta a proposta, apresentada pela Comissão, de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Estatuto dos Funcionários e o Regime Aplicável aos Outros Agentes (ROA) da União Europeia ⁽¹⁾,

Tendo em conta o pedido, apresentado pelo Parlamento Europeu, de parecer sobre a proposta atrás referida, recebido pelo Tribunal em 5 de março de 2012,

Tendo em conta o pedido, apresentado pelo Conselho, de parecer sobre a proposta atrás referida, recebido pelo Tribunal em 30 de janeiro de 2012,

Tendo em conta os seus relatórios anuais, relatórios especiais e pareceres ⁽²⁾,

ADOTOU O SEGUINTE PARECER

INTRODUÇÃO

1. A Comissão propõe uma redução de 5 % do pessoal de todas as instituições e agências da União Europeia entre 2013 e

⁽¹⁾ COM(2011) 890 final de 13 de dezembro de 2011.

⁽²⁾ Ver o Parecer n.º 14/2002 do Tribunal sobre as propostas iniciais para a reforma do Estatuto de 2002 (JO C 21 de 28.1.2003, p. 1), o Parecer n.º 1/2004 sobre a proposta alterada da Comissão para a reforma do Estatuto de 2004 (JO C 75 de 24.3.2004, p. 1) e o Parecer n.º 5/2010 sobre a reforma do Estatuto, dedicado principalmente a questões de pessoal relacionadas com o estabelecimento do Serviço Europeu para a Ação Externa (JO C 291 de 27.10.2010, p. 1).

2018. A fim de gerir os efeitos dessa redução e resolver outras questões relativas ao pessoal, propõe algumas alterações ao Estatuto dos Funcionários, a saber:

- um aumento do horário de trabalho para um mínimo de 40 horas semanais,
- um aumento da idade normal de aposentação de 63 para 65 anos e da idade de aposentação antecipada de 55 para 58 anos,
- uma revisão dos procedimentos relativos à adaptação anual das remunerações e pensões e da taxa de contribuição para o regime de pensão,
- uma alteração da atual contribuição especial para uma contribuição de solidariedade de 6 %,
- uma reformulação da carreira do grupo de funções dos assistentes (AST), com a criação de um novo grupo de funções para secretários e escriturários (AST/SC),
- um número limitado de outras alterações relativas à organização e gestão do pessoal.

2. A proposta da Comissão estima o impacto financeiro para o período de 2013-2020 nos seguintes valores:

- 1 041 milhões de euros de poupança na rubrica 5 do Quadro financeiro plurianual (a seguir designado por «QFP»),

- 258 milhões de euros de poupança fora da rubrica 5 do QFP,
- 30 milhões de euros de aumento das receitas provenientes da contribuição especial,
- 277 milhões de euros de diminuição das receitas provenientes das contribuições para o regime de pensão,
- 165 milhões de euros de diminuição das receitas provenientes de impostos.

3. Além disso, prevê-se uma poupança a longo prazo em relação às despesas com pensões da ordem dos 1 000 milhões de euros por ano ⁽¹⁾.

OBSERVAÇÕES DE CARÁTER GERAL

4. O Tribunal observa que o impacto da proposta da Comissão deverá medir-se não apenas em termos de concretização da redução de 5 % do pessoal e da aplicação das alterações do Estatuto, mas igualmente em termos de concretização do objetivo financeiro global previsto pela proposta.

5. A redução proposta do número de efetivos em 5 %, embora dependente dos resultados das dotações orçamentais no contexto do QFP, é um elemento essencial que contribui para o objetivo de poupança financeira. A poupança prevista em termos de pessoal e de despesas será garantida da melhor maneira se cada instituição efetuar uma redução de 5 % no seu pessoal.

6. As instituições têm de tomar em conta as reduções previstas dos efetivos ao planearem as atividades da UE e gerirem os seus recursos humanos, definindo adequadamente as prioridades, em especial nas decisões a tomar sobre as políticas e as despesas da UE no próximo período do QFP.

7. A proposta não aborda questões relativas à gestão dos recursos humanos (formação, avaliação do desempenho, promoção e classificação) como meios de melhorar a produtividade global do pessoal da UE.

OBSERVAÇÕES SOBRE ASPETOS ESPECÍFICOS DA PROPOSTA DA COMISSÃO

Redução do pessoal em 5 %

8. O Tribunal observa que a proposta não implica por si só uma redução do número de efetivos e a correspondente poupança financeira. O artigo 6.º da proposta de Estatuto refere-se explicitamente às obrigações estabelecidas no QFP e no acordo interinstitucional relativo à sua execução ⁽²⁾. O Tribunal lembra

⁽¹⁾ Segundo a Comissão, tal acontecerá na década de 2060, quando o impacto nas despesas com pensões atingir o seu pico [ver COM(2011) 890 final, p. 55, nota de rodapé 10].

⁽²⁾ O projeto de acordo interinstitucional proposto pela Comissão em junho de 2011 refere que o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão acordam numa redução progressiva de 5 % do pessoal, aplicada a todas as instituições, organismos e agências, entre 2013 e 2018 [ver ponto 23 do COM(2011) 403 final de 29 de junho de 2011, «Projeto de Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a cooperação no domínio orçamental e a boa gestão financeira»].

que a dimensão do funcionalismo público da UE será determinada no âmbito de decisões relativas ao procedimento orçamental anual que necessitam de ser harmonizadas com os objetivos desta proposta da Comissão.

9. O Tribunal recomenda que as instituições informem anualmente sobre as medidas tomadas com vista a alcançar os objetivos propostos de reduzir o número de efetivos em 5 % através da não substituição de determinado número de agentes que cessam funções, ou seja, em caso de aposentação e de os contratos atingirem o seu termo. Essas informações deverão demonstrar que o objetivo de redução de custos não é contornado por exemplo através da utilização de fornecedores de serviço terceiros, na medida em que esse pessoal não é incluído na contagem.

Método de adaptação das remunerações e pensões

10. O atual método de adaptação das remunerações e pensões dos funcionários da UE baseia-se na evolução em termos reais das remunerações dos funcionários públicos de oito Estados-Membros. O novo método proposto consiste em basear as adaptações na evolução das remunerações nominais brutas dos funcionários públicos de todos os Estados-Membros, excluindo o efeito dos impostos e de outras deduções efetuadas sobre os vencimentos. Esta alteração pode resultar num método menos complexo e mais rápido de determinar as adaptações. No entanto, o seu impacto financeiro líquido tem de ser cuidadosamente considerado pelo legislador.

11. A proposta da Comissão introduz uma cláusula de exceção automática destinada a adiar parcialmente por um ano qualquer adaptação positiva das remunerações e pensões. Esta cláusula implicará um atraso adicional de um ano a juntar ao período de até um ano já existente nos termos da atual legislação ⁽³⁾, no caso de se verificarem todas as condições para a sua aplicação ⁽⁴⁾. O atraso das adaptações reduz a harmonização das remunerações e pensões do pessoal da UE com as dos funcionários públicos dos Estados-Membros. Essas adaptações deverão de preferência efetuar-se na data mais próxima das circunstâncias que provocam a alteração.

Alterações na estrutura das carreiras

12. A proposta introduz uma nova categoria de pessoal (AST/SC) para secretários e escriturários, para além dos grupos de funções já existentes de administradores (AD) e assistentes (AST). O nível da remuneração proposto para os graus de base do grupo de funções AST/SC tornará difícil, em determinadas circunstâncias, recrutar pessoal com as competências linguísticas exigidas pela natureza do trabalho das instituições, bem como manter o equilíbrio geográfico.

⁽³⁾ Ver artigo 65.º e Anexo XI do Estatuto.

⁽⁴⁾ O mecanismo é desencadeado se i) estiver prevista uma descida do produto interno bruto (PIB) da União Europeia para o ano em curso; ii) o valor da adaptação calculado pelo Eurostat com base na evolução das remunerações dos funcionários públicos nos Estados-Membros for positivo; iii) o valor da adaptação ultrapassar a evolução prevista do PIB em dois pontos percentuais.

13. A Comissão propõe-se reestruturar o percurso de carreira do grupo de funções AST, de forma a reservar os dois graus mais elevados para os funcionários com responsabilidades importantes. Haverá no futuro «assistentes sénior» (AST 10 e AST 11) e «assistentes» (AST 1 a AST 9). No entanto, as disposições transitórias propostas para o pessoal em serviço em 31 de dezembro de 2012 poderão causar problemas de desigualdade de tratamento ⁽¹⁾ para os assistentes recrutados após a reforma do Estatuto de 2004.

Flexibilidade no local de trabalho

14. A proposta sobre as disposições relativas ao horário de trabalho flexível aplica-se a todo o pessoal à exceção dos chefes de unidade, diretores ou diretores-gerais. O Tribunal recomenda que se considere se será adequado aplicar disposições semelhantes aos gestores, tendo em conta, por um lado, o empenho que normalmente se deve esperar de um gestor e, por outro, a necessidade de as instituições utilizarem da melhor maneira possível os seus efetivos, incluindo os que pretendem combinar o trabalho com as responsabilidades parentais.

Coerência das regras de execução

15. O Tribunal regozija-se com a proposta de que, para assegurar a transparência, o Tribunal de Justiça crie um registo das regras de execução de todas as instituições e que a Comissão apresente de três em três anos um relatório sobre as regras aprovadas por cada instituição para a execução do Estatuto. O Tribunal recomenda, além disso, que a Comissão proponha um procedimento de consulta prévia com vista a evitar situações em que as divergências entre as regras de execução das várias instituições possam dar origem a uma desigualdade de tratamento do pessoal.

Eliminação dos desequilíbrios geográficos

16. A proposta da Comissão no sentido de corrigir os desequilíbrios geográficos prolongados e significativos nos casos em que algumas nacionalidades não estão suficientemente representadas em comparação com o peso relativo da sua população deverá ser considerada com o devido cuidado. Quaisquer disposições nesse sentido deverão respeitar o princípio de igualdade dos cidadãos da UE e o princípio segundo o qual nenhum lugar pode ser reservado para os nacionais de um determinado Estado-Membro.

Nova categoria de agentes temporários para as agências

17. A Comissão propõe a introdução no ROA de uma nova categoria de agentes temporários para as agências. Esta categoria de agentes temporários será recrutada por tempo fixo ou indeterminado. Os recrutados por tempo indeterminado beneficiarão

⁽¹⁾ Ver uma observação semelhante apresentada no ponto 2 do Parecer n.º 1/2004 do Tribunal.

de facto de um estatuto semelhante ao dos funcionários em quase todos os aspetos. No entanto, nenhuma disposição garante que a seleção desses agentes se efetuará de acordo com os mesmos princípios e normas e com o mesmo rigor que se aplicam à seleção de funcionários.

OBSERVAÇÕES ADICIONAIS

Inquéritos administrativos do OLAF no seio das instituições

18. O Tribunal lembra a necessidade de alcançar o justo equilíbrio entre a salvaguarda da eficiência dos inquéritos do OLAF, por um lado, e a proteção dos direitos fundamentais, por outro. Esclareça-se que a noção de «ato que afeta negativamente» qualquer pessoa a que se aplica o Estatuto, referida no artigo 90.º-A, inclui qualquer ato a realizar pelo OLAF no exercício da sua missão de inquérito que prive o agente do exercício efetivo ou do benefício de um direito fundamental, especialmente nos casos em que o OLAF tenha elaborado o seu relatório final e/ou transmitido informações às autoridades judiciais nacionais. Além disso, a experiência prática revelou que as atuais disposições jurídicas ⁽²⁾ não são suficientemente precisas para evitar confusão sobre as funções do OLAF no caso de faltas graves em que os interesses financeiros da UE não estejam em causa.

Serviço Europeu de Seleção de Pessoal

19. Desde a sua criação, o Serviço Europeu de Seleção de Pessoal (EPSO) ⁽³⁾ tornou-se o principal ponto de contacto para os cidadãos da UE que pretendem trabalhar para as instituições europeias. As atuais regras sobre os concursos a organizar pelo EPSO, tal como definidas no estatuto ⁽⁴⁾, são rudimentares. Desde que foram introduzidas em 2004, um considerável acervo de jurisprudência tem esclarecido princípios importantes do processo de seleção, por exemplo, no que se refere às funções dos júris ou à utilização das línguas. Por razões de transparência, a Comissão deverá considerar a possibilidade de propor as necessárias alterações que reflitam esses esclarecimentos nas disposições relevantes do Estatuto.

Simplificação

20. Ao longo dos anos, o Estatuto e o ROA têm-se tornado cada vez mais complicados. A Comissão deverá realizar um estudo, em consulta com as outras instituições em questão, definindo opções para proceder a uma simplificação, com o objetivo de melhorar a boa gestão financeira. Esse estudo deverá incluir um exame das normas vigentes em outras organizações internacionais, bem como nas instituições e nos organismos da UE não abrangidos pelo Estatuto dos Funcionários.

⁽²⁾ Ver artigo 22.º-A do Estatuto.

⁽³⁾ Decisão do Parlamento Europeu, do Conselho, da Comissão, do Tribunal de Justiça, do Tribunal de Contas, do Comité Económico e Social, do Comité das Regiões e do Provedor de Justiça, de 25 de julho de 2002, que institui o Serviço de Seleção do Pessoal das Comunidades Europeias (JO L 197 de 26.7.2002, p. 53).

⁽⁴⁾ Ver artigo 7.º do Anexo III do Estatuto.

Disposições no sentido de uma administração aberta, eficaz e independente

21. Se bem que o artigo 336.º do TFUE se mantenha como base que rege as relações entre as instituições e o seu pessoal, o artigo 298.º do TFUE recentemente introduzido exige que o legislador da UE adote disposições no sentido de uma administração europeia aberta, eficaz e independente. Essas disposições complementarão de maneira útil as regras do Estatuto. A Comissão deverá considerar a possibilidade de propor disposições visando melhorar as relações entre os cidadãos e a administração europeia, com base no artigo 298.º do TFUE, por exemplo, esclarecendo de que modo as instituições garantem a igualdade de tratamento dos cidadãos pelo seu pessoal ou de que maneira abordam os casos de alegados conflitos de interesses.

O presente parecer foi adotado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 14 de junho de 2012.

Pelo Tribunal de Contas

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA

Presidente
