



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 28.5.2002.  
COM(2002) 264 final

### **COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO**

**Um novo tipo de serviço para apoio à gestão e tarefas administrativas na Comissão Europeia**

## COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

### Um novo tipo de serviço para apoio à gestão e tarefas administrativas na Comissão Europeia

## ÍNDICE

|                                                                                             |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| INTRODUÇÃO .....                                                                            | 3  |
| 1. Razões para a criação de serviços .....                                                  | 4  |
| 1.1. Qualidade e eficiência acrescidas.....                                                 | 4  |
| 1.2. Economias potenciais.....                                                              | 5  |
| 1.3. Riscos potenciais.....                                                                 | 5  |
| 2. Tipos de serviços existentes .....                                                       | 6  |
| 2.1. Serviço interinstitucional .....                                                       | 6  |
| 2.2. Serviço da Comissão .....                                                              | 7  |
| 3. Um novo tipo de serviços.....                                                            | 8  |
| 3.1. Principais critérios de responsabilidade .....                                         | 8  |
| 3.1.1. Clara separação de funções entre conselho de administração e director serviço .....  | 8  |
| 3.1.2. Repartição de responsabilidades entre o conselho de administração, a DG de referênci | 8  |
| 3.1.3. Maior independência para cada serviço .....                                          | 9  |
| 3.1.4. Um sistema de controlo e um sistema de auditoria adequado .....                      | 9  |
| 3.2. Estrutura .....                                                                        | 9  |
| 3.3. Serviços interinstitucionais .....                                                     | 10 |
| 3.4. Sectores em que pode ser considerada a gestão por serviços.....                        | 10 |
| CONCLUSÕES .....                                                                            | 11 |

## INTRODUÇÃO

A comunicação de Dezembro de 1999 que contém as orientações gerais para uma política de *externalização*<sup>1</sup> da gestão dos programas comunitários e o livro branco sobre a reforma administrativa<sup>2</sup> traçaram as linhas de uma nova política de externalização baseada na visão de uma Administração recentrada nas suas tarefas e actividades essenciais.

A Comissão incumbiu um grupo de planeamento e coordenação (GPC) de traduzir em medidas concretas aquelas orientações. A externalização controlada da gestão de programas comunitários e o seu corolário, a reintegração dos gabinetes de assistência técnica, constituíram as primeiras intervenções.

Em Dezembro de 2000, a Comissão apresentou ao Parlamento e ao Conselho uma comunicação<sup>3</sup> sobre externalização da gestão dos programas comunitários, incluindo uma proposta para um regulamento-quadro do Conselho relativo a um novo tipo de agência de execução, o instrumento mais inovador da estratégia de externalização da Comissão.

Em Novembro de 2001, a Comissão aprovou uma comunicação<sup>4</sup> sobre a gestão dos programas comunitários por redes de agências nacionais. Trata-se de uma forma de externalização baseada na delegação, pela Comissão, de responsabilidades de execução em entidades nacionais com uma missão de serviço público garantida pelo Estado, que actuam como parceiros na execução de determinadas políticas.

Na sua comunicação sobre *Adequação entre as actividades da Comissão e os seus recursos humanos*<sup>5</sup>, a Comissão identificou diversas tarefas, além da gestão dos programas comunitários, que poderiam prestar-se à externalização, incluindo tarefas relacionadas com os trabalhos internos da Comissão e actividades interinstitucionais. Para esse efeito, foi considerada a criação de entidades administrativas separadas. Seguindo essa abordagem, a Comissão apresentou recentemente uma proposta de criação de um serviço de recrutamento interinstitucional<sup>6</sup>.

Neste contexto, o termo «serviço» pretende designar uma entidade administrativa destinada a prestar apoio a actividades de outros departamentos da Comissão e/ou instituições comunitárias. Contudo, nalguns casos, o termo «serviço» foi utilizado para designar o que na realidade é um departamento da Comissão responsável por determinadas políticas; noutros, o mesmo termo foi utilizado numa base *ad hoc*.

---

<sup>1</sup> Orientações para uma política de externalização, SEC(1999) 2051/7.

<sup>2</sup> Reforma da Comissão, COM(2000) 200.

<sup>3</sup> Externalização da gestão dos programas comunitários, incluindo a apresentação de um regulamento-quadro para um novo tipo de agência de execução, COM(2000)788 final, 13.12.2000.

<sup>4</sup> COM 2001/648.

<sup>5</sup> SEC(2000) 200.

<sup>6</sup> COM(2002)126 final.

A presente comunicação define um novo tipo de serviço de apoio e administrativo, explica as vantagens e os riscos associados à criação de serviços da Comissão, elabora um inventário e procede a uma avaliação dos *serviços* existentes e da sua tipologia.

Estes novos serviços podem facilitar a reorganização da Comissão à luz da reforma e constituiriam um instrumento adequado para preparar a evolução, em devido tempo, para uma cooperação interinstitucional reforçada, através da partilha de diversas tarefas administrativas e de apoio. Os novos serviços permitiriam igualmente à Comissão e/ou a outras instituições responder aos reconhecidos pedidos de utilização óptima de recursos e de serviços de alta qualidade, nomeadamente através da criação de centros especializados visíveis.

A presente comunicação visa estabelecer um quadro em que os departamentos das instituições possam, futuramente, criar estruturas de tipo «serviço». No entanto, não afecta o estatuto, o funcionamento ou as estruturas de gestão dos actuais serviços.

De um ponto de vista funcional, o novo tipo de serviço é claramente diferente das agências de execução. A Comissão confiaria a estas agências, criadas por um regulamento do Conselho e dotadas de personalidade jurídica, determinadas tarefas relacionadas com a gestão de um ou mais programas comunitários. Neste aspecto, a duração da existência de uma agência de execução está estreitamente ligada à duração do programa. Os novos serviços teriam um mandato ligado à prestação de apoio e ao desempenho das tarefas administrativas, que podem revestir um carácter permanente e estão ligadas ao mandato de um departamento da Comissão.

## **1. RAZÕES PARA A CRIAÇÃO DE SERVIÇOS**

O principal objectivo subjacente à criação de serviços consiste em cometer a estruturas distintas de um departamento da Comissão - tal como este é actualmente concebido - a execução de tarefas que não estejam directamente ligadas com a função de guardião dos Tratados, que cabe à Comissão, nem com o seu direito de iniciativa, que esta instituição pretende manter sob controlo directo.

Os fins visados pela delegação da execução de tarefas administrativas e de apoio aos novos serviços são muitos e variados.

### **1.1. Qualidade e eficiência acrescidas**

Os serviços ajudarão a alcançar um nível superior de **qualidade** e/ou **maior eficiência** nas prestações através de:

- reforço da **visibilidade** das prestações. O melhoramento dos resultados será prosseguido através de uma abordagem mais bem orientada e mais integrada dos vários factores que para eles contribuem, assim como por uma gestão mais eficaz dos vários grupos de actividades, no quadro de estruturas mais autónomas e mais funcionais. Deste modo, reservando as decisões fundamentais para a Comissão e/ou para as direcções-gerais (DG) de referência, a política e a gestão de cada domínio podem ser aproximadas do terreno e dos utentes;
- descentralização de **responsabilidades operacionais efectivas**. Tal será alcançado, nomeadamente, mediante a definição de um mandato claro, a completa integração e gestão dos recursos e do orçamento próprios de cada serviço. Além disso, esta abordagem

integrada adequar-se-á bem aos objectivos da actual reformulação do Regulamento Financeiro e ao sistema de ajustamento das actividades aos recursos (gestão baseada em actividades e orçamento baseado em actividades). A este respeito, refira-se que o serviço proporcionará um ambiente em que os prestadores de serviço actuarão com um certo grau de estabilidade - logo, segurança - para assegurar que os requisitos de funcionamento essenciais da instituição sejam cumpridos. O director do serviço pode, por conseguinte, planear de melhor forma as suas actividades e prestar um serviço de qualidade superior através de uma estrutura operacional. Para alcançar o esperado nível de estabilidade, é essencial afectar a cada actividade os necessários recursos humanos, financeiros e informáticos, de forma a acompanhar as mudanças que ocorram no ambiente de trabalho. Tal permitirá determinar os recursos necessários na fase inicial e ajudará a adaptar os recursos dos serviços às necessidades enunciadas pelos seus utentes;

- maior **precisão na orientação da actividade** deverá permitir ao serviço uma maior adaptabilidade às necessidades dos utentes e uma reacção mais rápida aos seus pedidos.

## 1.2. Economias potenciais

Além disso, com o decurso do tempo, os serviços poderão ajudar a alcançar **economias potenciais** mediante:

- o impacto da eficiência acrescida, conforme se explicou na secção anterior;
- **economias de escala** decorrentes de uma **abordagem interinstitucional melhorada**.

Este objectivo deve ser atingido através da partilha de recursos financeiros e humanos e, simultaneamente, da racionalização da gestão e do reforço da eficiência e da coerência das políticas. A exequibilidade de tal operação continua a depender mais da *vontade política* do que dos problemas de natureza técnica, para os quais podem ser encontradas soluções;

- o recurso a **novos agentes contratuais (NAC)**, em conformidade com a proposta da Comissão relativa ao emprego de pessoal externo<sup>7</sup>. De acordo com as orientações finais neste domínio, os NAC:
  - serão recrutados ao abrigo de contratos de direito público,
  - terão um estatuto diferente do dos agentes auxiliares,
  - serão empregues em estruturas específicas, incluindo os serviços,
  - desempenharão tarefas «não essenciais» e
  - trabalharão sempre sob orientação de pessoal permanente.

## 1.3. Riscos potenciais

A criação dos serviços pode apresentar diversos riscos.

Em primeiro lugar, a questão das despesas necessárias para o funcionamento de cada serviço<sup>8</sup>, requer uma cuidadosa ponderação, de modo a evitar deseconomias de escala. Para tal, os

---

<sup>7</sup> SEC(2001) 1697/7 de 30.10.2001, secção 3.3 e anexo X.

<sup>8</sup> Essencialmente, recursos humanos, financeiros e informáticos.

serviços têm que atingir uma dimensão mínima suficiente para lhes permitir beneficiar igualmente da existência de um quadro de pessoal separado. A dimensão crítica tem que ser determinada caso-a-caso, nomeadamente mediante uma análise custo-benefício, que determinará o limiar acima do qual as economias potenciais compensarão as deseconomias de escala. Deve prestar-se também especial atenção à questão da coordenação com o departamento (ou as instituições) a que os serviços estão vinculados; por esta razão, propõe-se a criação de órgãos de fiscalização.

## 2. TIPOS DE SERVIÇOS EXISTENTES

O termo «serviço» é utilizado para identificar diversas estruturas existentes que respondem a diferentes situações e cujos estatuto, funcionamento e gestão não são afectados pelo novo tipo de serviço definido na presente comunicação.

Actualmente, estão identificados três tipos de serviços: serviços de tipo interinstitucional [o Serviço de Publicações (SPOCE) e o recentemente criado Serviço de Recrutamento das Comunidades Europeias (SRCE)], serviços da Comissão de tipo «interno» e serviços do tipo «OLAF» (Organismo Europeu de Luta Antifraude). As características deste último resultam da sua missão e do seu quadro de funcionamento específicos, não sendo, por conseguinte, necessariamente transponíveis para outros serviços. Consequentemente, não nos ocuparemos com a sua análise.

As características comuns aos diversos serviços são as seguintes:

- ausência de *personalidade jurídica*. Embora os actos que os criam possam habilitar alguns deles para a prática de actos jurídicos em determinados domínios (por exemplo, celebração de contratos), os serviços não são entidades jurídicas, ao contrário das agências comunitárias;
- contrariamente ao que se passa com a criação de uma agência, a criação de um serviço representa um *acto organizacional* da(s) instituição(ões), formalizado mediante uma decisão da Comissão (ou decisão conjunta das instituições, no caso dos serviços interinstitucionais);
- os lugares destinados a dotar de pessoal os serviços da Comissão pertencem ao *quadro de pessoal* da Comissão;
- *Estatuto* aplicável e o tipo de pessoal a empregar nos serviços são essencialmente os mesmos que os das instituições. No futuro, os serviços, contrariamente aos departamentos da Comissão, poderão recorrer à fórmula «novos agentes contratuais»;
- os actuais regulamentos permitem a delegação de poderes da *entidade competente para proceder a nomeações*; no entanto, a extensão da delegação varia consoante o estatuto do serviço.

### 2.1. Serviço interinstitucional

O serviço interinstitucional é uma entidade que se não integra em qualquer das instituições e tem por missão executar tarefas comuns a várias ou a todas as instituições. Confiar tais tarefas a um serviço apresenta como vantagens acumulação de saber-fazer, economias de escala (especialmente para pequenas entidades) e uma prática coerente em todas as instituições.

O serviço interinstitucional dispõe de uma *rubrica orçamental* separada no orçamento administrativo da Comissão (parte A). Dispõe também de um *quadro de pessoal* separado, aprovado pela autoridade orçamental. A partir de 2004, o ABB incluirá um artigo e um número sob o título «Administração da Comissão», com um quadro de pessoal separado e uma discriminação anexa das receitas e das despesas.

O acto de *criação* de um serviço interinstitucional reveste a forma de uma decisão conjunta das instituições em causa.

No caso do SPOCE, serviço interinstitucional, o regulamento de base prevê que a Comissão aja igualmente como *entidade competente para proceder a nomeações*, de acordo com o Conselho de Administração. Em princípio, o Conselho de Administração não pode, relativamente ao director, agir como entidade competente para proceder a nomeações. Para as questões relacionadas com o pessoal, a Comissão, ECPN (entidade competente para proceder a nomeações) foi autorizada a delegar os pertinentes poderes no director do serviço.

O serviço interinstitucional é *chefiado* por um director ou um presidente e controlado por um conselho de administração, perante o qual o primeiro responde.

Um serviço interinstitucional adopta as suas próprias regras em matéria de *política de pessoal*, sempre no respeito do Estatuto.

O serviço interinstitucional *celebra contratos* em nome das instituições. Por conseguinte, nas acções judiciais emergentes das relações contratuais será parte a instituição em causa e não o serviço. Por esta razão, até ao presente, não se colocou a questão da representação jurídica de um serviço interinstitucional.

## **2.2. Serviço da Comissão**

Os actuais serviços internos da Comissão diferem em determinados aspectos das direcções-gerais. Presentemente, os serviços são quer totalmente independentes de um departamento administrativo superior, respondendo directamente perante um comissário [Serviço de Ajuda Humanitária das Comunidades Europeias (ECHO)] quer um organismo [EuropeAid - Serviço de Cooperação] (AIDCO)] quer parte de uma DG [Serviço Alimentar e Veterinário (SAV)]. Não voltará a ser feita referência a este último caso nesta secção dado que, *de facto*, o SAV é uma direcção da Direcção-Geral «Saúde e Defesa do Consumidor», não se verificando, portanto, qualquer excepção relativamente às outras direcções da Comissão.

Até ao presente, os serviços-padrão da Comissão têm estado, em termos de orçamento, completamente integrados na secção da Comissão, ou seja, o seu pessoal é pago pela parte A dessa secção e as suas rubricas de despesas de funcionamento integram-se na parte B dessa secção. Consequentemente, a Comissão tem a possibilidade de afectar os seus recursos por procedimentos de organização interna e de acordo com as suas prioridades.

A criação de um serviço corresponde a um acto organizacional da instituição formalizado por uma decisão da Comissão.

Um serviço funciona sob a autoridade de um director. Os directores dos actuais serviços da Comissão ocupam uma posição equivalente em termos de funções (embora não necessariamente em grau) à dos directores-gerais, sendo, por conseguinte, responsáveis perante um comissário.

A Comissão age como entidade competente para proceder a nomeações, aplicando-se aqui as regras da delegação dos pertinentes poderes. Para matérias relacionadas com o pessoal, os poderes da entidade competente para proceder a nomeações e da entidade habilitada a celebrar contratos, no caso de um serviço da Comissão, pertencem a esta instituição mas estão delegados no director do serviço.

As regras de aplicação interna dos serviços da Comissão são as desta última.

A representação em juízo de um serviço da Comissão é assegurada pelo Serviço Jurídico.

### **3. UM NOVO TIPO DE SERVIÇOS**

As evoluções recente e futura, quer em termos de propostas de novas regras em matéria de pessoal externo quer no diz respeito ao Regulamento Financeiro reformulado, permitirão a emergência de um novo tipo de serviço da Comissão.

O novo tipo de serviço da Comissão adiante proposto pode constituir um objectivo em si ou um primeiro passo transitório em direcção a um serviço interinstitucional.

#### **3.1. Principais critérios de responsabilidade**

##### *3.1.1. Clara separação de funções entre conselho de administração e director serviço*

O colégio definirá à partida o mandato dos vários conselhos de administração e adoptará a declaração de missão dos serviços. O respectivo conselho de administração definirá o mandato de cada director de serviço e o programa de trabalho, de modo a que o director possa desempenhar as suas funções num quadro de completa responsabilidade e independência funcional. O conselho de administração reunir-se-á regularmente para tomar decisões relativas à aplicação do programa de trabalho e exercer as funções de controlo geral do funcionamento do serviço. O conselho de administração não intervirá na gestão corrente, a qual incumbirá ao director do serviço.

##### *3.1.2. Repartição de responsabilidades entre o conselho de administração, a DG de referência e o serviço*

- As decisões de princípio ou de natureza fundamental, consoante o sector, continuarão a relevar da competência do colégio. No caso dos serviços interinstitucionais, cada instituição manterá a sua própria competência;
- todas as decisões de carácter legislativo (tais como regras aplicáveis ao pessoal ou qualquer directiva relacionada com uma política, por exemplo) continuarão a caber à Comissão, mas o serviço pertinente será consultado.

As decisões referidas *supra* serão preparadas na DG de referência em cooperação com os serviços;

- as decisões respeitantes à execução de opções políticas serão transferidas para os serviços. Em caso de dúvida, o conselho de administração consultará o director do serviço;
- a coerência e a autoridade de cada conselho de administração serão asseguradas pelo mandato e pela autoridade delegada pelo colégio. Para esse efeito, o presidente do

conselho de administração informará o/a seu/sua comissário(a) sobre a execução do programa de trabalho.

### *3.1.3. Maior independência para cada serviço*

Um dos princípios das reformas administrativas é o do incentivo à assumpção de maior responsabilidade pessoal a todos os níveis. A responsabilização será facilitada por uma maior independência na gestão de cada serviço, apoiada pela afectação, no quadro do processo orçamental anual, de todos os recursos (humanos, financeiros, de informação, etc.) necessários ao serviço para cumprimento das suas tarefas. Para o efeito, cada serviço terá poderes de decisão e de gestão adequados uma vez que, com base no Regulamento Financeiro reformulado<sup>9</sup>:

- as dotações são cobertas por uma rubrica orçamental específica da secção da Comissão e descritas em pormenor num anexo dessa secção;
- o anexo apresenta receitas e despesas discriminadas de acordo com as secções do orçamento;
- será anexo ao um quadro de pessoal separado ao quadro de pessoal da Comissão;
- o director do serviço pode decidir de transferências entre números orçamentais do anexo;
- o director do serviço será entidade competente para proceder a nomeações (ECPN).

Conforme referido na secção 2.1.2, a partir de 2004, o ABB incluirá um artigo e um número sob o título «Administração da Comissão», com um quadro de pessoal separado e uma discriminação anexa das receitas e das despesas.

### *3.1.4. Um sistema de controlo e um sistema de auditoria adequado*

Devem aplicar-se a cada serviço os princípios subjacentes às reformas administrativas.

- Enquanto ordenador delegado, o director do serviço terá que prestar a mesma declaração formal que um director-geral ou outro director de serviço, de modo a dar garantias razoáveis de boa gestão dos seus recursos;
- em sintonia com o espírito do processo geral de reforma, as responsabilidades do director do serviço incluirão o estabelecimento de mecanismos de controlo interno adequados e de capacidade de auditoria;
- o Serviço de Auditoria Interna da Comissão manterá a sua competência para proceder à auditoria dos serviços. As capacidades de **auditoria interna** podem ser perspectivadas separadamente, para cada serviço, ou concentradas numa única entidade comum a todos os serviços. O OLAF terá todos os direitos de acesso aos novos serviços.

## **3.2. Estrutura**

1) Os serviços estarão sob a autoridade política da Comissão.

---

<sup>9</sup> Título V.

2) Os serviços serão supervisionados pelos seus próprios conselhos de administração, nomeados pelo colégio. A função do conselho de administração consistirá em assegurar a supervisão dos serviços mediante elaboração dos programas de trabalho e declarações de missão dos directores e avaliação da execução do programa de trabalho acordado, consubstanciada num relatório de gestão anual.

3) Cada conselho de administração será presidido pelo director-geral da DG de que o serviço depende e composto, se necessário, pelos directores-gerais responsáveis pela política a seguir e pelos recursos necessários para a sua aplicação, DG e outros departamentos «utentes». A DG de referência assegurará o secretariado do conselho de administração.

4) O director do serviço será um funcionário A2, mas poderá também ser um funcionário A1 se a dimensão do serviço o justificar. O director do serviço terá igualmente que presidir a vários órgãos internos e grupos de trabalho a quem incumbe a coordenação de diversos agentes de uma determinada política.

5) Deve ser mantida uma interface nas DG para assegurar a coerência com as orientações políticas num determinado domínio de actividade relacionado com o mandato do serviço. Esta estrutura será igualmente responsável pelo acompanhamento do mandato do serviço e pela assistência a prestar ao conselho de administração na sua preparação.

### **3.3. Serviços interinstitucionais**

A apresentação do novo tipo de serviço constante das secções anteriores refere-se ao serviço de tipo «Comissão».

O serviço da Comissão será *criado*, conforme afirmado anteriormente, como um fim em si mesmo ou como uma estrutura de transição para uma estrutura interinstitucional permanente. A razão da adopção de uma abordagem em duas fases pode residir nos diferentes níveis de interesse e necessidade das outras instituições relativos a uma eventual adesão a um serviço. Algumas estão mais interessadas do que outras, variando também o nível de delegação de competências e de tarefas que estão dispostas praticar. Por último, é estreita a margem para tentar alcançar, na mesma base, um acordo de todas as outras instituições antes da eventual decisão de criação de um serviço.

O serviço interinstitucional representará, neste aspecto, uma evolução natural do serviço da Comissão. Na sua configuração final, o serviço interinstitucional situar-se-á muito próximo dos modelos do SPOCE e do SRCE.

### **3.4. Sectores em que pode ser considerada a gestão por serviços**

A delegação de tarefas aos serviços apresenta um certo potencial de desenvolvimento e extensão em sectores que prestam apoio administrativo a departamentos da Comissão, com a possibilidade de extensão a outras instituições.

Na comunicação sobre novas estruturas para gestão de tarefas administrativas actualmente desempenhadas na DG Admin<sup>10</sup> são indicados sectores específicos de actividades para os serviços.

---

<sup>10</sup> SEC(2002) 618.

A referida comunicação propõe, em particular, a criação de serviços encarregados da determinação dos direitos individuais, seu cálculo e pagamento efectivo (*serviço de pagamentos*) e de todas as actividades relacionadas com a política imobiliária e a gestão do espaço dos gabinetes (*serviço para infra-estruturas e logística*).

## **CONCLUSÕES**

A presente comunicação expõe os resultados da análise efectuada pelo GPC «Externalização» sobre a questão dos serviços, onde se salientam as principais vantagens que a criação de serviços da Comissão pode oferecer e os elementos potenciais de risco a ela associados, após levantamento da situação na Comissão e ao nível interinstitucional.

Propõe-se, por conseguinte, a criação de um novo tipo de serviço, em perfeita conformidade com as decisões da Comissão e delas retirando pleno benefício, no domínio do pessoal externo e das oportunidades que a reformulação do Regulamento Financeiro proporciona.

Os primeiros modelos deste novo tipo de serviço estão a ser concebidos em total coerência com os princípios enunciados na presente comunicação.