

*A tradução desta página foi gerada pela tradução automática [Link]. As traduções automáticas podem conter erros que reduzem potencialmente a clareza e a exatidão; o Provedor de Justiça não aceita qualquer responsabilidade por eventuais discrepâncias. Para informações mais fiáveis e segurança jurídica, consultar: a versão de origem em inglês, acima referida. Para mais informações, consulte a nossa [política linguística e de tradução](#) [Link].*

## **Decisão sobre a gestão dos movimentos da «porta giratória» pela Comissão Europeia (OI/1/2021/KR)**

Decisão

**Caso** OI/1/2021/KR - **Aberto em** 03/02/2021 - **Decisão de** 16/05/2022 - **Instituição em causa** Comissão Europeia ( Não se justificam inquéritos adicionais ) |

Dado que a UE é cada vez mais dotada de maiores poderes em domínios como a defesa e os cuidados de saúde, a confiança do público na administração é essencial. Qualquer percepção de que os funcionários públicos perseguem interesses privados que entram em conflito com o seu trabalho público é, portanto, altamente prejudicial. Há muito que o Provedor de Justiça Europeu identificou o fenómeno das «portas giratórias» como um fenómeno que pode prejudicar a confiança do público se não for adequadamente gerido. Mesmo um pequeno número de movimentos de alto perfil pode gerar inquietação pública significativa e causar danos à reputação. Este inquérito estratégico analisou 100 dossiês de «porta giratória» da Comissão Europeia para identificar áreas a melhorar e orientar o resto da administração da UE para o futuro.

O inquérito da Provedora de Justiça encontrou melhorias genuínas desde a última vez que examinou a questão, incluindo orientações sobre como realizar exames mais rigorosos de cada movimento.

Dito isto, em alguns casos, a Comissão aprovou pedidos de antigos altos funcionários para iniciar atividades, apesar das reservas quanto à questão de saber se as condições impostas às mudanças atenuariam os riscos potenciais (tais como conflitos de interesses e acesso a conhecimentos ou contactos no seio da administração). O Provedor de Justiça considera que tais movimentos só devem ser autorizados se a atividade puder ser sujeita a restrições que reduzam adequadamente os riscos e que possam ser acompanhadas e aplicadas de forma credível.

Nos casos em que tais restrições e execução não sejam possíveis, a Comissão deve proibir temporariamente os antigos membros do pessoal de assumirem as funções pretendidas. Não



fazê-lo corre o risco de subestimar os efeitos corrosivos ao longo do tempo de fazer com que esses funcionários tragam os seus conhecimentos e redes para áreas afins do setor privado, bem como os danos à reputação que daí resultam para a UE.

Ao aprovar uma atividade com medidas de atenuação, a Comissão deve explorar toda a gama de medidas disponíveis. Por exemplo, a Comissão poderá subordinar a sua aprovação de um novo emprego à condição de o membro do pessoal obter do novo empregador o compromisso de que as restrições impostas pela Comissão sejam tornadas públicas no sítio Web do novo empregador. No mínimo, a Comissão deve exigir que o (antigo) membro do pessoal apresente provas de que as restrições impostas foram partilhadas com o novo empregador.

As dificuldades encontradas pela Comissão no controlo do cumprimento levaram a Provedora de Justiça a reiterar a sua sugestão de que a Comissão divulgasse ao público, de forma mais atempada, informações sobre todas as atividades pós-serviço dos antigos quadros superiores que avalia. Tal melhoraria o controlo público destas decisões, o que é essencial para efeitos de acompanhamento.

## Fundo

1. Quando os funcionários públicos deixam a administração para ocupar cargos no setor privado, são descritos como atravessando a «porta giratória». Embora os antigos membros do pessoal tenham o direito fundamental de trabalhar depois de deixarem a administração da UE, tal deve ser ponderado com os riscos que tais movimentos podem representar para os interesses da instituição da UE e para o interesse público. É igualmente necessário ter em conta a perceção que o público tem de tais movimentos para a reputação da administração da UE.
2. Para fazer face ao desafio das portas giratórias, a administração da UE dispõe de regras específicas que regem tais movimentos. Estas disposições constam do Estatuto dos Funcionários da UE [1] .
3. Sempre que os membros do pessoal pretendam iniciar uma atividade no prazo de dois anos a contar da saída da administração da UE ou durante uma licença sem vencimento, devem solicitar autorização para o efeito. O Estatuto dos Funcionários da UE estabelece que, em caso de risco de conflito de interesses, a Comissão pode proibir os empregos previstos ou decidir impor condições ou restrições às atividades dos antigos membros do pessoal no novo posto [2] . Tais restrições devem ser necessárias para alcançar um interesse público legítimo e devem ser proporcionadas [3] . As regras incluem igualmente uma proibição específica, por um período de um ano, de altos funcionários que exerçam atividades de lobbying junto da sua antiga instituição da UE em matérias pelas quais foram responsáveis durante os últimos três anos de serviço [4] .
4. Enquanto maior instituição da UE, cujo trabalho tem um alcance alargado e cada vez mais



sensível, a Comissão Europeia deve definir as normas neste domínio. Em 2018, a Comissão adotou uma decisão [5] que estabelece as suas regras internas que regem o tratamento das portas giratórias [6] .

## O inquérito

5. Num inquérito anterior [7] sobre a gestão das portas giratórias pela Comissão, o Provedor de Justiça indicou que, no futuro, analisaria a forma como a questão é tratada em serviços específicos da Comissão.

6. Em fevereiro de 2021, a Provedora de Justiça abriu [8] este inquérito para analisar a forma como a Comissão tratou os pedidos de aprovação de (atual e antigo) membros do pessoal: a) Aceder a atividades profissionais após a saída da Comissão e b) exercer essas atividades durante uma licença sem vencimento por motivos sem vencimento [9] .

7. No decurso do inquérito, a equipa de inquérito do Provedor de Justiça inspecionou uma amostra de 100 decisões tomadas pela Comissão em 2019, 2020 e 2021. Para determinar quais os dossiês a examinar, o Provedor de Justiça solicitou, **em primeiro lugar, à Comissão que enumerasse o número de pedidos de exercício de atividades profissionais** que tratou ao longo dos últimos dois anos, ao abrigo das seguintes disposições do Estatuto dos Funcionários da UE: O artigo 16.º, que diz respeito à « *atividade após a saída da Comissão* », e o artigo 12.º-B em conjugação com o artigo 40.º (designado artigo 12.º-B40.º), que diz respeito à « *licença sem vencimento para o exercício de uma atividade externa* ». Com base nesta panorâmica estatística resultante, a Provedora de Justiça apresentou os seus pedidos de inspeção [10] .

8. A equipa de inquérito do Provedor de Justiça reuniu-se igualmente duas vezes com representantes da Comissão, a fim de esclarecer questões suscitadas durante a inspeção dos dossiês sobre as decisões [11] e sobre o seguimento dado pela Comissão ao inquérito anterior [12] .

O inquérito abrangeu uma amostra de **100 decisões** tomadas pela Comissão.

(a) O inquérito abrangia **80 processos** ( relativos a 87 atividades) relativos a pedidos de autorização para o exercício de **atividades profissionais pós-serviço** de antigos membros do pessoal da Comissão.

**A Comissão rejeitou um destes pedidos.**

**Os restantes pedidos foram aprovados, muitas vezes com restrições. Um terço dos pedidos dizia respeito ao trabalho no setor privado.**

Estas atividades podem ser categorizadas da seguinte forma: 30 setor privado (incluindo cinco para sociedades de advogados e 13 para consultores); 19 educação/academia; 15 grupos sem



fins lucrativos/de reflexão/sociedade civil; 13 compromissos de intervenção/participação em conferências; 10 Setor Público.

A grande maioria dos antigos membros do pessoal em causa eram membros permanentes da função pública da UE («funcionários»). Os processos inspecionados incluíam igualmente três antigos agentes temporários e dois agentes contratuais, cujos contratos são limitados no tempo.

B) O inquérito abrangeu **20 decisões** relativas a pedidos de autorização de **atividades profissionais para os membros do pessoal em licença sem vencimento**. Alguns processos diziam respeito a pedidos de renovação da aprovação das atividades em curso.

As decisões podem ser categorizadas da seguinte forma: seis decisões relacionadas com pedidos de trabalho no setor privado e quatro pedidos de renovação da aprovação das atividades em curso no setor privado; cinco decisões relacionadas com pedidos de trabalho no setor público (incluindo organizações internacionais) e quatro pedidos de renovação da aprovação de atividades em curso no setor público; uma decisão relacionada com um pedido para fazer um curso universitário.

**As 20 decisões incluíam uma rejeição, relacionada com um pedido de renovação. As outras decisões foram favoráveis, com condições impostas em alguns casos.**

## Prática da Comissão desde que a Provedora de Justiça encerrou o seu inquérito anterior

### **Decisões da Comissão relativas às atividades profissionais pós-serviço**

**9.** Quando os agentes saem da Comissão, a Comissão solicita-lhes que assinem uma declaração confirmando que estão cientes das suas obrigações estatutárias no que respeita ao exercício de atividades pós-serviço no prazo de dois anos a contar da sua partida e da necessidade de notificar a Comissão, com 30 dias úteis de antecedência, de qualquer intenção a este respeito [13].

**10.** A Comissão trata dos pedidos de atividades profissionais pós-serviço no prazo de 30 dias úteis. A Direção-Geral dos Recursos Humanos da Comissão trata estes pedidos, consultando outros serviços da Comissão (por exemplo, a Direção-Geral onde o indivíduo trabalhou e o Serviço Jurídico da Comissão) na elaboração da sua avaliação dos pedidos.

**11.** A fim de identificar os riscos de conflitos de interesses que podem dar origem às atividades profissionais pós-serviço dos (antigos) funcionários, a Comissão toma em consideração as tarefas precisas desempenhadas pelo (antigo) funcionário da Comissão, a atividade prevista, a relação entre os dois e o risco de qualquer conflito de interesses real, potencial ou percebido



[14] .

**12.** Na sequência das sugestões da Provedora de Justiça no contexto do seu inquérito anterior sobre a forma como a Comissão gere situações de «portas giratórias» [15] , a Comissão forneceu orientações a todos os seus serviços a utilizar na avaliação de potenciais conflitos de interesses entre o pedido de um antigo membro do pessoal para exercer uma atividade pós-serviço e as tarefas realizadas durante os últimos três anos de serviço. Na reunião com a equipa de inquérito do Provedor de Justiça, a Comissão afirmou que esta prática contribuiu para avaliações mais fundamentadas dos riscos de conflitos de interesses que os pedidos podem suscitar.

**13.** A Comissão declarou que, entre 2019 e 2021, rejeitou dez pedidos de antigos membros do pessoal para exercer uma atividade pós-serviço, incluindo um de um gestor de topo [16] . De acordo com a Comissão, tal reflete o seu trabalho de sensibilização do pessoal, incluindo a prestação de «aconselhamento preliminar» antes da apresentação dos pedidos.

**14.** A Comissão declarou que utiliza a opção de proibir uma atividade pós-serviço, a medida mais abrangente, apenas como último recurso, se o risco identificado não puder ser atenuado através de outros meios, tais como:

- Limitar o âmbito da atividade solicitada e proibir o membro do pessoal de tratar questões relacionadas com o trabalho realizado durante os últimos três anos de serviço (designada por «limitação»).
- Impedir o antigo membro do pessoal de ter (determinados) contactos profissionais com antigos colegas, ou de representar partes contrárias, durante um período definido (designado por «período de reflexão»).

A Comissão afirmou igualmente que aplica estritamente a proibição de exercer atividades de lobbying e de defesa de interesses [17] .

**15.** Os antigos membros do pessoal não estão autorizados a prestar aconselhamento aos seus novos empregadores, colegas ou clientes sobre questões em que não são supostos trabalhar (sob restrições de delimitação). Fazê-lo constituiria uma violação das restrições impostas.

**16.** A Comissão acrescentou que existem várias formas de assegurar a coerência das suas decisões sobre as atividades pós-serviço dos (antigos) membros do pessoal. O Comité Misto [18] é consultado, bem como o Serviço Jurídico e o Secretariado-Geral, a fim de garantir que cada projeto de decisão é exato e coerente com casos semelhantes. Além disso, para os (antigos) quadros superiores, o gabinete privado do comissário responsável também emite um parecer. Por último, embora cada caso seja apreciado com base nos seus próprios méritos, a Direção-Geral dos Recursos Humanos e da Segurança (DG HR) também toma em consideração as restrições impostas no passado em casos semelhantes.

**Procedimento da Comissão para tratar os pedidos de aprovação de atividades pós-serviço apresentados por (antigos) membros do pessoal com base no artigo 16.º do Estatuto dos Funcionários da UE**



#### *Controlo e controlo do cumprimento das decisões da Comissão*

**17.** A Comissão considera que os seus antigos membros do pessoal respeitam os mais elevados padrões éticos e confia que respeitarão as condições e restrições que lhes são impostas, bem como as suas obrigações gerais decorrentes do Estatuto dos Funcionários da UE, de que são recordados aquando da sua saída da função pública.

**18.** Embora a Comissão *solicite* aos antigos membros do pessoal que informem o seu novo empregador sobre as restrições, não o *exige*. A Comissão considera que não está em



condições de interferir nas relações entre os antigos agentes e o seu novo empregador. Por conseguinte, não solicita provas de que as restrições impostas são partilhadas com o novo empregador.

**19.** A Comissão explicou as diferentes formas de controlo das restrições:

- Partilha as decisões com os serviços competentes da Comissão, sempre que estas sejam disponibilizadas aos agentes para os quais as decisões são pertinentes.
- Controlo externo por parte de outras instituições, do público e de terceiros, nomeadamente através do acompanhamento de relatórios dos meios de comunicação social. Existem diferentes formas de aqueles que procuram realizar esse controlo externo acederem às informações necessárias. Isto pode ser encontrado através de: I) Consultar os relatórios anuais da Comissão relativos às atividades profissionais dos altos funcionários após a cessação de funções [19] ; II) Acesso do público aos pedidos de documentos; e iii) perguntas dos deputados ao Parlamento Europeu.
- Acompanhamento adequado por parte da Comissão de todas as alegadas violações do cumprimento. Neste contexto, o Gabinete de Investigação e Disciplina da Comissão (IDOC) tem o poder de conduzir investigações. No termo de um processo disciplinar, a Comissão pode impor sanções a um antigo agente, como a redução dos direitos à pensão [20] .

A Comissão considera que estes meios de controlo internos e externos, combinados com o efeito dissuasor das medidas disciplinares [21] , são adequados e proporcionais aos riscos identificados.

**20.** No entanto, os riscos de conflitos de interesses podem, no entanto, concretizar-se. Os riscos mais frequentes estão relacionados com a potencial utilização abusiva por antigos membros do pessoal dos contactos profissionais desenvolvidos em serviço ativo com vista a obter um acesso privilegiado à Comissão. No entanto, a Comissão considera que esses riscos são efetivamente atenuados através de proibições temporárias desses contactos profissionais, combinadas com a sensibilização dos membros do pessoal para os quais a proibição é pertinente.

**21.** A Comissão acrescentou que, quando toma conhecimento da materialização de um risco, contacta imediatamente o antigo agente em causa. A Comissão observou que tem a responsabilidade de provar que o incumprimento das obrigações ocorreu.

**22.** A Comissão publica um relatório anual sobre as atividades profissionais dos altos funcionários após a cessação de funções [22] Este relatório inclui informações pormenorizadas sobre os casos em que foi aplicada a proibição de um ano de exercício de atividades de lobbying e de defesa de interesses (ver ponto 14). Os relatórios de 2019 e 2020 incluem também informações estatísticas sobre os domínios das atividades profissionais realizadas por antigos altos funcionários.

## **Decisões da Comissão sobre pedidos de atividades externas de membros do pessoal em licença sem vencimento**



**23.** Os agentes que, durante a licença sem vencimento [23] , pretendam exercer uma atividade externa devem obter autorização prévia da Comissão, em conformidade com o artigo 12.º-B do Estatuto dos Funcionários da UE (ver nota de rodapé 1) e com as regras estabelecidas pela Comissão em matéria de atividades e missões externas [24] . Essas aprovações devem ser renovadas anualmente e avaliadas de novo a cada pedido de renovação. Podem ser impostas novas restrições no contexto dos pedidos de renovação se a Comissão tomar conhecimento dos riscos que têm de ser atenuados.

**24.** Quando um membro do pessoal apresenta um pedido, a Comissão afirma que efetua uma avaliação exaustiva dos riscos da atividade solicitada. Esta avaliação incluirá a consulta do membro do pessoal para avaliar se existem riscos de conflitos de interesses relacionados com a atividade externa solicitada. Além disso, a Comissão conduz a sua própria investigação, incluindo a consulta de informações publicamente disponíveis sobre o potencial novo empregador.

**25.** A Comissão declarou que, em geral, solicita informações complementares ao membro do pessoal, ao seu supervisor ou a outras partes, sempre que necessário. Na sequência das sugestões feitas pelo Provedor de Justiça na decisão de encerramento do seu inquérito estratégico anterior, as autoridades de supervisão são agora obrigadas a fornecer uma análise pormenorizada dos potenciais conflitos de interesses.

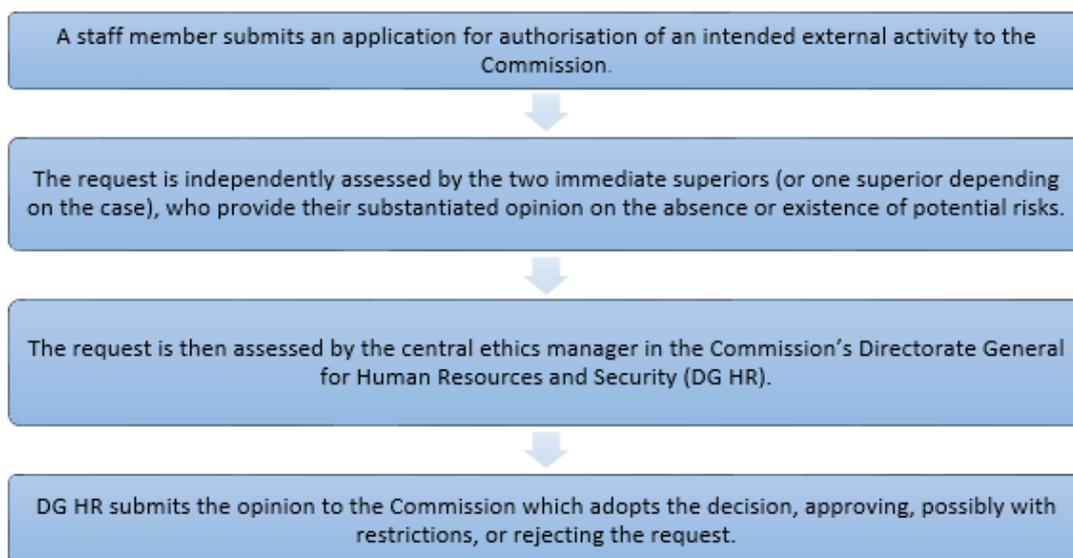
**26.** A Comissão explicou que aplica critérios rigorosos quando toma uma decisão sobre pedidos de exercício de uma atividade externa em sociedades de advogados, consultores de assuntos públicos/relações e departamentos de assuntos públicos das organizações no mesmo domínio de especialização que aquele em que o agente trabalha na Comissão. Esta abordagem é igualmente seguida nos pedidos relativos às consultorias e aos serviços de assuntos públicos das organizações em que a Comissão atua como equivalente a uma entidade reguladora no domínio e, em especial, quando os membros do pessoal pretendem representar o seu novo empregador perante a Comissão.

**27.** A Comissão sublinhou que os pedidos de atividades externas não são autorizados quando as atividades envolvem atividades de lobbying ou de defesa junto da Comissão e podem dar origem a riscos de conflitos de interesses.

**28.** A Comissão explicou que, para os pedidos relativos a sociedades de advogados, o risco de um conflito de interesses depende em grande medida do facto de o membro do pessoal se juntar a um escritório de advogados que trabalhe na mesma área de especialização. Sempre que o fizerem, a Comissão solicitará ao membro do pessoal informações adicionais sobre as áreas de trabalho e os potenciais clientes, a fim de avaliar se existem riscos. A Comissão considera que os riscos são mais baixos nos casos em que os membros do pessoal solicitem trabalhar em sociedades de advogados em diferentes domínios do direito do que aqueles em que trabalhavam na Comissão ou, por exemplo, em matéria de direito nacional. Neste contexto, a Comissão tem igualmente em conta as circunstâncias pessoais do membro do pessoal em causa na sua avaliação (por exemplo, se um membro do pessoal tiver de trabalhar noutro país



por razões familiares). **Procedimento da Comissão para tratar os pedidos de licença sem vencimento apresentados por membros do pessoal por motivos sem vencimento para aprovação de atividades externas com base nos artigos 12.º-B e 40.º do Estatuto dos Funcionários da UE**



#### *Controlo e controlo do cumprimento das restrições*

**29.** A Comissão afirmou que o cumprimento das restrições é assegurado da mesma forma que para as atividades profissionais pós-serviço. A Comissão confia que os agentes autorizados a exercer uma atividade externa durante as férias sem vencimento informarão os seus novos empregadores sobre as restrições que lhes são impostas e que cumprirão as restrições.

**30.** A Comissão partilha sistematicamente com os serviços competentes as restrições que impõe à atividade externa do pessoal, por exemplo, quando as restrições incluem a proibição de contactos profissionais.

**31.** A Comissão acompanha igualmente de perto as informações disponíveis ao público. Nos casos em que a Comissão toma conhecimento de uma potencial violação, contacta imediatamente o antigo membro do pessoal em causa. Além disso, o IDOC tem o poder de conduzir investigações e recomendar medidas disciplinares, se necessário. A Comissão considera que estes meios de controlo internos e externos, combinados com o efeito dissuasor dos processos disciplinares, são adequados e proporcionais aos riscos identificados.

## Avaliação do Provedor de Justiça



## Decisões sobre as atividades pós-serviço

**32.** Os antigos membros do pessoal da UE continuam vinculados ao dever de agir com discrição e integridade no que diz respeito à aceitação de determinadas nomeações ou benefícios após a cessação da função pública. O Provedor de Justiça considera que este dever implica igualmente que, ao considerar potenciais atividades profissionais pós-serviço, os (antigos) altos funcionários devem ter em conta se tal pode dar origem a danos à reputação da administração da UE, em especial quando as atividades em questão estão relacionadas com o seu trabalho na administração da UE e se seguem pouco depois da partida.

**33.** Quando os (antigos) membros do pessoal solicitarem autorização para aceitar um novo emprego, a Comissão deve realizar uma avaliação dos riscos relacionada com o cargo pretendido, que tenha em conta as tarefas e responsabilidades do membro do pessoal enquanto estiver ao serviço da Comissão. Tal deve incluir a avaliação:

- i. possíveis conflitos com os interesses legítimos da Comissão;
- ii. potencial utilização indevida ou divulgação de informações que não sejam públicas;
- iii. potencial utilização indevida de contactos profissionais desenvolvidos no serviço ativo.

**34.** No caso dos altos funcionários, o risco de conflito com os interesses legítimos da instituição é indiscutivelmente mais elevado, dadas as suas responsabilidades enquanto estão ao serviço ativo e o nível de informação e contactos a que têm acesso. Tal reflete-se, nomeadamente, na proibição de um ano de atividade dos grupos de interesses acima referida (ver ponto 14).

**35.** De acordo com a jurisprudência da UE [25], o poder da instituição empregadora de impedir um (antigo) funcionário de exercer uma atividade pós-serviço no prazo de dois anos após a cessação da atividade está sujeito a duas condições, a saber, que a atividade pretendida:

**Esteja de alguma forma relacionado com a** atividade do funcionário durante os seus últimos três anos de serviço, e

**2. pode** conduzir a um conflito com os interesses legítimos da instituição.

**36.** De acordo com a jurisprudência da UE, basta que a atividade prevista possa *ser entendida* como dando origem a um (risco de) conflito de interesses [26].

**37.** O Provedor de Justiça reconhece o amplo poder discricionário de que as instituições da UE dispõem para decidir sobre essas condições.

**38.** O Provedor de Justiça reconhece igualmente que cada pedido de autorização de uma atividade pós-emprego deve ser avaliado com base nos seus próprios méritos, tendo em conta, entre outras questões, o direito fundamental da pessoa a exercer uma atividade profissional.



Quaisquer restrições ao direito do antigo pessoal da UE de trabalhar no setor privado devem ser necessárias para alcançar um interesse público legítimo e devem ser proporcionadas. **A Comissão informou o Provedor de Justiça de que proibiria um antigo membro do pessoal de exercer uma atividade apenas se concluísse que o risco não podia ser atenuado por outros meios. Tal como resulta do presente inquérito, a Comissão só o fez em dois dos 100 casos inspecionados.**

**39.** A equipa de inquérito do Provedor de Justiça identificou, por exemplo, um caso em que um gestor de topo estava autorizado a exercer uma atividade pós-serviço, apesar de existir uma ligação direta com o trabalho realizado nos últimos três anos de serviço e apesar de ser difícil verificar se as restrições impostas seriam cumpridas. O trabalho previsto teve início apenas três meses e meio depois de o antigo alto funcionário ter deixado a Comissão. Embora reconhecendo o amplo poder discricionário de que dispõe a Comissão, o Provedor de Justiça insta-a a adotar uma abordagem mais sólida no futuro.

**40.** O objetivo do inquérito do Provedor de Justiça é obter uma panorâmica da forma como a Comissão lida com os movimentos das portas giratórias dos seus (antigos) membros do pessoal. Para o efeito, o Provedor de Justiça examinou 100 decisões da Comissão. O Provedor de Justiça não o fez para detetar casos de má administração em processos individuais, mas para determinar se são necessárias **melhorias sistémicas** .

**41.** O Provedor de Justiça considera que, quando um emprego previsto de um antigo funcionário superior está relacionado com o seu trabalho durante os últimos três anos de serviço e pode conduzir a um conflito com os interesses legítimos da Comissão, e quando a autorização de tal atividade não puder ser sujeita a restrições que reduzam adequadamente os riscos e que possam ser objeto de um acompanhamento e execução credíveis, a Comissão deve fazer uso do seu amplo poder discricionário e proibir (temporariamente) o emprego previsto no interesse público. Não optar por proibir (temporariamente) as atividades pós-funções previstas de antigos altos funcionários nessas circunstâncias pode comprometer gravemente as regras estabelecidas no Estatuto. **O Provedor de Justiça propará seguidamente à Comissão que aja em conformidade.**

**42.** Para ilustrar quando se justifica uma abordagem mais sólida, o Provedor de Justiça fornecerá exemplos hipotéticos de casos [27] . Estes exemplos constituem orientações gerais sobre a necessidade de proibir (temporariamente) uma atividade pós-serviço para proteger os interesses da administração da UE.

- A Comissão deve ponderar uma proibição (temporária) sempre que antigos altos funcionários pretendam iniciar atividades pós-serviço relacionadas com as questões em que trabalham antes da sua partida ou reforma.

- Um diretor da DG FISMA com responsabilidades no domínio da elaboração de políticas financeiras no que diz respeito aos mercados europeus de derivados pretende passar para um cargo de diretor executivo de uma associação comercial de empresas com interesses em derivados financeiros.

- Um alto funcionário da DG COMP pretende mudar-se para uma empresa privada especializada em contestar a Comissão em questões de concorrência.



- Um alto funcionário que trabalha há muitos anos no departamento comercial da Comissão, que lida com o anti-dumping, pretende mudar-se para uma empresa privada cuja atividade principal é a luta anti-dumping.
- Um antigo diretor da DG DEFIS reforma-se e pretende mudar-se para um emprego numa empresa aeroespacial, de defesa e espacial como membro não executivo do conselho de administração. No conselho de administração, as suas responsabilidades incluiriam a prestação de aconselhamento estratégico sobre os desenvolvimentos internacionais e europeus no domínio da defesa e do espaço.
- A Comissão deve também ponderar uma proibição (temporária) quando antigos altos funcionários em lugares horizontais de alto nível pretendem deslocar-se para o setor privado, uma vez que tal **pode também entrar em conflito** com o **interesse legítimo** da Comissão devido a potenciais conflitos de interesses, ou com a perceção dos mesmos, o que, por sua vez, corre o risco de prejudicar a reputação da Comissão.
- Um alto funcionário do Secretariado-Geral, que desempenhou muitas funções diferentes na Comissão e tem uma vasta rede na Comissão, pretende, após a reforma, juntar-se a um escritório de advocacia com sede em Bruxelas que representa clientes em questões da UE.
- Um alto funcionário da DG COMM, com uma rede alargada na Comissão e acesso a informações não públicas, deseja abandonar a Comissão para assumir um emprego numa consultoria com sede em Bruxelas que trabalha em assuntos da UE.
- Por último, se um funcionário tiver estado envolvido na adjudicação de um contrato importante a uma empresa no último ano antes de sair da Comissão, existem riscos elevados de conflitos de interesses [28] e de prejuízo para a reputação de independência da administração da UE. Por conseguinte, a Comissão deve também proibir essa medida (temporariamente).

**43.** O Provedor de Justiça incentiva a Comissão, quando opta por aprovar uma atividade pós-serviço sujeita a restrições, a explorar e, se for caso disso, a utilizar toda a gama de restrições e condições de que dispõe para salvaguardar os seus interesses legítimos. Por exemplo, a Comissão poderia subordinar a sua aprovação de um novo emprego à condição de o membro do pessoal obter um compromisso do novo empregador de que as restrições impostas pela Comissão (por exemplo, os limites do que o antigo agente pode tratar) são tornadas públicas no sítio Web do novo empregador. Tal condição pode ser particularmente justificada quando se saiba ou se possa esperar que a mudança de um antigo alto funcionário figurará de forma proeminente no sítio Web do novo empregador (o que é coloquialmente conhecido como «janela da loja»). É importante que quaisquer restrições sejam claramente visíveis no sítio Web do novo empregador, por exemplo, juntamente com o perfil do antigo membro do pessoal. **O Provedor de Justiça apresentará uma sugestão de correspondência à Comissão a seguir.**

**44.** A Comissão deve, no mínimo, exigir que os seus antigos membros do pessoal partilhem com os seus novos empregadores quaisquer decisões que tenha tomado em relação às suas atividades profissionais pós-serviço e que forneçam provas de que informaram os seus novos empregadores. Não se trata de uma medida excessiva a tomar e constituiria uma salvaguarda importante [29] **O Provedor de Justiça abordará este ponto numa sugestão de melhoria infra .**



45. O Provedor de Justiça emitiu «Recomendações práticas para a interação dos funcionários públicos com representantes de *interesses*», que a Comissão aprovou e utiliza para fins de formação. [30] *Uma recomendação prática dirigida aos membros do pessoal é a de «práticas de representação de interesses consideradas inaceitáveis, nomeadamente à luz do Código de Conduta do Registo de Transparência da UE para os representantes de interesses»*. O Código de Conduta do Registo de Transparência da UE prevê que: « *se empregar pessoal das instituições da União, ter em conta os requisitos de confidencialidade e as regras aplicáveis a essas pessoas depois de ter deixado a respetiva instituição em devida conta, a fim de prevenir conflitos de interesses* ». [31] A Comissão partilha as suas decisões sobre as atividades pós-serviço dos antigos membros do pessoal com os serviços competentes da Comissão, sempre que estas sejam disponibilizadas aos membros do pessoal para os quais as decisões são pertinentes. O Provedor de Justiça insta a Comissão a recordar ao seu pessoal a necessidade de comunicar quaisquer atividades de grupos de interesses de antigos membros do pessoal que tenham sido sujeitas a restrições em relação às atividades de lobbying que lhes são impostas. A Comissão poderá fornecer ao seu pessoal um formulário designado que possa ser utilizado para comunicar eventuais infrações, bem como instruções sobre quem comunicar.

46. Com base na inspeção, o Provedor de Justiça observa que, em vários casos, os membros do pessoal informaram a Comissão tardiamente (menos de 30 dias úteis antes da cessação de funções) sobre a atividade pós-serviço que tencionavam iniciar. Isto significa que a decisão da Comissão é frequentemente adotada depois de o agente em causa já ter cessado as suas funções. A Comissão poderia ponderar se é possível fazer mais para sensibilizar o seu pessoal para o facto de os pedidos de aprovação da atividade pós-serviço devem ser apresentados em tempo útil. Ao mesmo tempo, a Comissão deve tentar tratar esses pedidos o mais rapidamente possível.

## **Decisões sobre atividades externas durante a licença sem vencimento**

47. A inspeção do Provedor de Justiça revelou que as avaliações da Comissão dos pedidos de renovação das aprovações em curso para uma atividade externa não eram tão rigorosas como as dos pedidos iniciais. Em vários casos, as decisões de aprovação não deixaram claro que tinha sido efetuada uma avaliação completa. Embora tal seja lamentável, verificou-se, no decurso do inquérito do Provedor de Justiça, que a Comissão está empenhada em aplicar uma abordagem mais rigorosa do que até agora aos pedidos iniciais de aprovação de atividades externas de membros do pessoal em licença sem vencimento sem vencimento (ver ponto 26). Isto é bem-vindo. Quando a Comissão **avalia os pedidos de renovação da aprovação de uma atividade externa**, é importante que sejam devidamente tidos em conta novos elementos factuais (por exemplo, cobertura mediática negativa do movimento inicial). Alguns dos processos inspecionados pela equipa de inquérito do Provedor de Justiça indicam que a Comissão está a trabalhar nesse sentido.

48. Ao apreciar um pedido de autorização de exercício de uma atividade externa incompatível com os interesses da Comissão apresentado por um agente em licença sem vencimento, a



Comissão dispõe de um amplo poder de apreciação quanto à proibição ou à imposição de restrições. O Provedor de Justiça considera que, se uma atividade criar riscos que não podem ser eficazmente atenuados por restrições ou ser objeto de um controlo e execução credíveis, a Comissão deve utilizar o seu amplo poder discricionário e recusar-se a aprovar a atividade externa. **A sugestão que se segue aborda também esta questão.**

Num dos processos inspecionados, a Comissão decidiu não renovar um pedido de atividade externa no setor privado de um agente em licença sem vencimento. Entre as razões que justificam esta decisão, a Comissão mencionou a atenção negativa substancial que as atividades do agente tinham atraído, incluindo artigos na imprensa. Isto confirma a necessidade de uma abordagem sólida.

## Publicação das decisões

**49.** Para controlar a conformidade dos antigos agentes com as restrições que lhes são impostas, a Comissão baseia-se, em parte, no controlo externo por parte do público.

**50.** A Comissão continua a publicar informações sobre as portas giratórias sob a forma de um relatório (ver ponto 22) que só é divulgado uma vez por ano. Este relatório inclui apenas os casos em que a proibição de um ano de atividades de lobbying e advocacia foi imposta, e não em todos os casos avaliados.

**51.** A Comissão, tal como anteriormente solicitado pelo Provedor de Justiça, não torna públicas informações sobre casos individuais pouco tempo após a adoção das decisões.

**52.** A Provedora de Justiça mantém a sua opinião de que existem lacunas significativas na forma como a Comissão torna públicas as informações sobre as suas avaliações dos pedidos de atividade pós-serviço apresentados por antigos membros do pessoal. Por exemplo, a Comissão tornou públicos em 21 de dezembro de 2020 e em 9 de dezembro de 2021 os seus relatórios anuais relativos às decisões tomadas em 2019 e 2020, respetivamente. Das 12 decisões que foram resumidas nestes dois relatórios, nove foram abrangidas pelo âmbito da inspeção. Todas estas nove decisões precederam o relatório público em mais de um ano, e algumas em cerca de dois anos. Tal reduz significativamente a utilidade dos relatórios anuais como instrumento de controlo público (ver ponto 19). O Provedor de Justiça já chamou a atenção da Comissão para este facto [32] .

**53.** O Provedor de Justiça regista os argumentos da Comissão no sentido de tornar a informação pública apenas anualmente, a saber, que o Estatuto dos Funcionários da UE exige apenas publicação anual [33] e que a publicação das suas decisões de forma mais atempada poderia estar em conflito com as regras em matéria de proteção de dados [34] .

**54.** Embora o Estatuto dos Funcionários da UE exija explicitamente a publicação de um relatório anual, este requisito deve ser lido tendo em conta o objetivo subjacente à obrigação legal. O objetivo de tornar públicas as informações sobre as atividades pós-serviço é assegurar



a transparência, de modo a que as empresas, as organizações da sociedade civil e o público tenham conhecimento de quaisquer restrições e possam controlar o seu cumprimento [35] . A informação pública pode igualmente servir para dissuadir antigos altos funcionários de exercerem essas atividades proibidas. A divulgação da informação ao público de forma mais atempada seria, assim, mais eficaz enquanto dissuasor e como meio de controlo se a decisão for cumprida.

**55.** O Provedor de Justiça não vê de que forma uma publicação mais atempada destas informações alteraria a finalidade para a qual os dados pessoais dos antigos altos funcionários foram inicialmente tratados. Ao elaborarem o Estatuto dos Funcionários da UE, os legisladores da UE equilibraram o interesse de proteger os dados pessoais com a finalidade de publicação e decidiram que os dados pessoais relacionados com os pedidos de exercício de atividades profissionais de antigos altos funcionários devem ser tornados públicos.

**56.** À luz do que precede, **a Provedora de Justiça reitera a sua sugestão de que a Comissão torne públicas informações sobre todos os casos avaliados [36] , e que o faça após a adoção das decisões, em vez de publicar um relatório anual que inclua apenas informações sobre alguns casos específicos .**

## Comité Misto

**57.** O Estatuto dos Funcionários da UE exige que a autoridade investida do poder de nomeação consulte o Comité Misto antes de tomar uma decisão sobre um pedido de exercício de uma atividade pós-serviço [37] . O Comité Misto toma normalmente a sua decisão sobre os pedidos de atividades pós-serviço por «procedimento escrito», mas realiza debates presenciais sobre todos os projetos de decisão de proibição de uma atividade. Os debates realizar-se-ão presencialmente se pelo menos três dos seus membros o solicitarem. No entanto, se o quórum de presenças [38] para a reunião presencial não for cumprido, não será adotado qualquer parecer. O Provedor de Justiça considera que a não adoção de pareceres nesses casos compromete a eficácia da consulta do Comité Misto, tal como previsto no Estatuto dos Funcionários da UE.

## Conclusão

**A Comissão deve aplicar uma abordagem mais robusta em relação à transferência de portas giratórias dos seus quadros superiores para empregos no setor privado, pouco depois da partida ou da reforma, relacionadas com questões em que trabalhavam enquanto trabalhavam na Comissão.**

## Sugestões de melhoria

Com base nas conclusões deste inquérito estratégico, o Provedor de Justiça apresenta à



Comissão as seguintes sugestões de melhoria:

- 1. Sempre que a Comissão considere que um pedido de acesso a uma atividade comporta riscos que não podem ser adequadamente atenuados por restrições ou quando as restrições não podem ser eficazmente acompanhadas ou aplicadas, deverá proibir (temporariamente) o (antigo) membro do pessoal de assumir tais cargos ou atividades após a sua partida ou em caso de licença sem vencimento.**
- 2. A Comissão deve explorar toda a gama de medidas de que dispõe ao aprovar uma atividade com medidas de atenuação. Por exemplo, a Comissão poderia subordinar a sua aprovação de um novo emprego à condição de o (antigo) membro do pessoal obter um compromisso do novo empregador de que as restrições impostas pela Comissão (por exemplo, os limites do que o (antigo) membro do pessoal pode lidar) sejam tornadas públicas de forma proeminente, por exemplo, juntamente com o perfil do (antigo) membro do pessoal, no sítio Web do novo empregador. No mínimo, a Comissão deve exigir que o (antigo) membro do pessoal apresente provas de que as restrições impostas foram partilhadas com o novo empregador.**
- 3. A Comissão deve tornar públicas as informações sobre as atividades profissionais pós-serviço dos antigos quadros superiores pouco tempo depois de adotar uma decisão de autorização dessas atividades .**

O Provedor de Justiça convida a Comissão a informá-la, no prazo de seis meses a contar da data da presente decisão, de quaisquer medidas que tenha tomado ou tencione tomar relativamente às sugestões acima referidas.

Emily O'Reilly Provedora de Justiça Europeia

Estrasburgo, 16/05/2022

[1] Regulamento n.º 31 (CEE), que fixa o Estatuto dos Funcionários e o Regime Aplicável aos Outros Agentes da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (a seguir designado «Estatuto»). Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20140501> [Link]

[2] Previsto no artigo 16.º, n.os 1 e 2, do Estatuto dos Funcionários.

[3] Ver artigo 15.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

[4] Previsto no artigo 16.º, n.º 3, do Estatuto dos Funcionários.



[5] Decisão da Comissão, de 29.6.2018, relativa às atividades e missões externas e às atividades profissionais após a cessação de funções, C(2018) 4048 final, disponível em: <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2018/EN/C-2018-4048-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF> [Link]

[6] Uma panorâmica pormenorizada das regras pertinentes e da forma como a Comissão aplica essas regras pode ser consultada na decisão do inquérito do Provedor de Justiça OI/3/2017/NF: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/110608> [Link]

[7] Processo OI/3/2017/NF. A decisão está disponível em: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/110608> [Link].

[8] A carta de abertura está disponível em: <https://europa.eu/!rnYJbC> [Link].

[9] Em conformidade com o artigo 12.º, alínea b), em conjugação com o artigo 40.º do Estatuto.

[10] Ver: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/141660> [Link] e § [Link].

[11] O relatório da reunião está disponível em: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/152861> [Link].

[12] A resposta da Comissão Europeia sobre a aplicação das sugestões do Provedor de Justiça Europeu resultantes do inquérito de iniciativa própria sobre o fenómeno das portas giratórias OI/3/2017/NF está disponível em <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/correspondence/en/152862> [Link]. Uma vez que a troca de pontos de vista nesta reunião é, em grande medida, abrangida pela apresentação da Comissão, não existe um relatório de reunião separado.

[13] V. n.º 1 do artigo 21.º da decisão da Comissão relativa às atividades externas e às missões e às atividades profissionais após a cessação de funções, que pode ser apreciada aqui: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2018\)4048 &lang=pt](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2018)4048 &lang=pt)

[14] Ver o relatório do Provedor de Justiça sobre a reunião com a Comissão, disponível em: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/doc/inspection-report/en/152861> [Link].

[15] Ver: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/decision/en/110608> [Link].

[16] Três casos em 2019, três em 2020 e quatro em 2021. Para contextualizar este aspeto, a Comissão adotou, em 2019, 363 decisões favoráveis no que diz respeito às notificações relativas às atividades pós-emprego do pessoal. Por conseguinte, a percentagem de decisões desfavoráveis em 2019 foi inferior a 1 %. Ver:

<https://www.asktheeu.org/de/request/8376/response/28244/attach/10/03%20FINAL%20REPLY%20GESTDEM%20> [Link]



[17] Em conformidade com o artigo 16.º, n.º 3, do Estatuto dos Funcionários.

[18] O Comité Misto é um órgão interno, composto em conformidade com o artigo 2.º do anexo II do Estatuto. A Comissão nomeia anualmente um presidente do Comité. Os membros efetivos e suplentes do Comité são nomeados ao mesmo tempo, com a Comissão a selecionar sete membros e o Comité do Pessoal a selecionar sete membros. A consulta do Comité Misto é obrigatória nos termos do artigo 16.º do Estatuto dos Funcionários.

[19] A publicação destes relatórios está prevista no artigo 16.º, n.º 4, do Estatuto dos Funcionários. Os relatórios anuais da Comissão sobre as atividades profissionais de antigos altos funcionários estão disponíveis no seguinte endereço:  
[https://ec.europa.eu/info/publications/occupational-activities-former-senior-officials-annual-report\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/occupational-activities-former-senior-officials-annual-report_en)  
[Link].

[20] Artigo 9.º do Anexo IX do Estatuto.

[21] Tal como previsto no artigo 86.º do Estatuto dos Funcionários.

[22] Ver:  
[https://ec.europa.eu/info/publications/occupational-activities-former-senior-officials-annual-report\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/occupational-activities-former-senior-officials-annual-report_en)  
[Link].

[23] O n.º 1 do artigo 40.º do Estatuto prevê que a licença sem vencimento só é concedida « *em circunstâncias excecionais* ». Os pedidos de licença sem vencimento são autorizados por um ano de cada vez, renovável até 12 anos. Os pedidos de licença sem vencimento (que são distintos do pedido de exercício de uma atividade externa) são tratados por uma autoridade investida do poder de nomeação diferente: o Comissário responsável pelos Recursos Humanos para os pedidos apresentados por altos funcionários; para outros agentes, a autoridade investida do poder de nomeação é o diretor-geral competente. Os chefes de gabinete são a autoridade investida do poder de nomeação dos membros do pessoal que trabalham num gabinete.

[24] Ver: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2018\)4048&lang=pt](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2018)4048&lang=pt) [Link].

[25] V. acórdão do Tribunal da Função Pública da União Europeia, de 15 de outubro de 2014, no processo F 86/13, *Van de Water/Parlamento*, n.os 46, 48 e 51. Disponível em:  
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=158611&pageIndex=0&doclang=EN&m>  
[Link]

[26] V. Acórdão do Tribunal da Função Pública da União Europeia, de 28 de novembro de 2019, no processo T- 667/18, *Pinto Teixeira/SEAE*, n.º 51:  
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf;jsessionid=6C1D5AEBC52907DAE330A0EFB649D561?text=&>  
[Link].



[27] Estes exemplos não estão relacionados com a inspeção de documentos que o Provedor de Justiça realizou no inquérito e que a Comissão considera confidenciais. Os casos futuros devem, evidentemente, ser apreciados individualmente.

[28] Ver considerando 104 do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União. Ver:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1046&from=EN> [Link]

[29] A Comissão incluiu esta medida atenuante numa decisão sobre as atividades pós-mandato de um antigo comissário, que era obrigado a «formar , *por escrito, uma cópia* » da decisão da Comissão que lhe era aplicada individualmente com os potenciais empregadores, e a confirmar à Comissão.

Ver: Comissão-decisão-arias-canete\_pt.pdf

[https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-decision-arias-canete\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/commission-decision-arias-canete_en.pdf) [Link]

[30] Ver: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/publication/en/79435> [Link].

[31] Ver:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01962R0031-20140501> [Link].

Ver:

[https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=en&reference=CODE\\_OF\\_](https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do?locale=en&reference=CODE_OF_)  
[Link].

[32] Ver ponto 52 da decisão do Provedor de Justiça no processo OI/3/2017/NF (nota de rodapé 7).

[33] Artigo 16.º do Estatuto.

[34] Nomeadamente, o Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados, disponível em:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32018R1725> [Link]

[35] Este princípio da transparência está consagrado no artigo 15.º, n.º 1, do TFUE, que estabelece: «[a] fim de promover a boa governação e assegurar a participação da sociedade civil, as instituições, órgãos, organismos e agências da União devem conduzir o seu trabalho de forma tão aberta quanto possível. »

[36] Significado, todos os casos notificados por um (antigo) membro do pessoal superior no prazo de 12 meses após a cessação de funções.



[37] V. artigo 16.º, n.º 2, do Estatuto. O Comité Misto procura obter um parecer por consenso ou votação por maioria. Os pareceres são adotados por maioria simples dos membros, tendo em conta que o presidente do Comité Misto não tem direito de voto. Em caso de empate (7-7), o parecer do Comité Misto é considerado dividido (« *avis partagé* »).

[38] O artigo 3.º do anexo II do Estatuto prevê que «os trabalhos do Comité só são válidos se estiverem presentes todos os membros efetivos ou, na sua ausência, os seus suplentes », ou seja, sete membros ou suplentes que representem a direção mais sete representantes do pessoal ou os seus suplentes.