

Relatório Especial

## As instituições da UE podem fazer mais para facilitar o acesso aos seus contratos públicos



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU

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

Tel. +352 4398-1

Informações: [eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx](http://eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx)

Internet: [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

Twitter: @EJAuditorsECA

Encontram-se mais informações sobre a União Europeia na Internet, via servidor Europa (<http://europa.eu>)

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5078-0	ISSN 1831-0982	doi:10.2865/736253	QJ-AB-16-015-PT-C
PDF	ISBN 978-92-872-5136-7	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/067100	QJ-AB-16-015-PT-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5117-6	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/480402	QJ-AB-16-015-PT-E

© União Europeia, 2016

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte

*Printed in Luxembourg*

**Relatório Especial****As instituições da UE  
podem fazer mais para  
facilitar o acesso aos seus  
contratos públicos**

(apresentado nos termos do artigo 287.º, n.º 4, segundo  
parágrafo, do TFUE)

Os relatórios especiais do Tribunal de Contas Europeu (TCE) apresentam os resultados das auditorias de resultados e de conformidade sobre domínios orçamentais ou temas de gestão específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos aos resultados ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, os desenvolvimentos futuros e o interesse político e público.

O presente relatório foi elaborado pela Câmara de Auditoria IV — presidida pelo membro do TCE Baudilio Tomé Muguruza — especializada em auditoria nos domínios das receitas, investigação e políticas internas, governação financeira e económica, instituições e organismos da União Europeia. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do membro do TCE Alex Brenninkmeijer, com a colaboração de Antonius Moonen, chefe de gabinete; Raphael Debets, assessor de gabinete; Paul Stafford, responsável principal; Peter Schönberger, responsável de tarefa; Tomasz Kapera e Jurgen Manjé, auditores.



*Da esquerda para a direita: A. Moonen, J. Manjé, P. Stafford, A. Brenninkmeijer, T. Kapera, P. Schönberger e R. Debets.*

Ponto

## Glossário

## Abreviaturas, siglas e acrónimos

I-IX **Síntese**

1-6 **Introdução**

4-5 **Quadro para a contratação pública pelas instituições da UE**

6 **Como funcionam os procedimentos de contratação pública?**

7-13 **Âmbito e método de auditoria**

7-11 **Âmbito da auditoria**

12-13 **Método de auditoria**

14-99 **Observações**

14-25 **Secção I — As instituições da UE conseguem manter reduzido o número de erros graves nos seus procedimentos de contratação pública, mas a participação nos mesmos não é acompanhada de forma sistemática**

15-17 **Ao contrário do que se verifica na gestão partilhada com os Estados-Membros, são comunicados poucos erros ou irregularidades graves relacionados com a contratação pública das instituições da UE**

18-22 **As instituições da UE possuem sistemas sólidos e pessoal competente para manterem o risco de erros e irregularidades sob controlo**

23-25 **A maioria das instituições da UE não mede de forma sistemática o nível de participação nos seus procedimentos de contratação pública**

26-55 **Secção II — As regras a observar e as opções processuais tomadas no início do processo de contratação não se encontram suficientemente direcionadas para aumentar a participação**

26-35 **Ao reverem as regras em matéria de contratação pública, em 2015, as instituições da UE não facilitaram ao máximo o acesso aos contratos públicos através da simplificação das regras e da clarificação das zonas cinzentas**

36-55 **Nem todas as opções processuais favoreceram a concorrência na mais ampla base possível**

- 56-88 **Secção III — Os entraves desnecessários dificultam a vida dos potenciais proponentes que pretendem identificar as oportunidades de contratação oferecidas pelas instituições da UE para delas beneficiarem**
- 58-68 A visibilidade das atividades de contratação das instituições da UE na Internet é reduzida
- 69-75 No que respeita ao processo de concurso eletrónico e à apresentação eletrónica de propostas, as instituições da UE criam entraves desnecessários aos operadores económicos ao não utilizarem soluções harmonizadas de forma rápida
- 76-88 Os operadores económicos que considerem terem sido tratados de forma injusta têm dificuldade em obter uma análise rápida das suas queixas e uma compensação pelos danos sofridos
- 89-99 **Secção IV — A transparência dos resultados e a aprendizagem mútua não são aplicadas de forma sistemática**
- 89-97 A informação sobre o resultado das atividades de contratação pública das instituições da UE não está acessível de forma a permitir um acompanhamento eficaz pela autoridade de quitação e pelo público em geral
- 98-99 A aprendizagem com as melhores práticas não se encontra totalmente explorada
- 100-109 **Conclusões e recomendações**
- Anexo I — Utilizadores do TED eTendering (abril de 2016)**
- Anexo II — Resumo dos resultados do inquérito**
- Respostas do Parlamento Europeu,**
- Respostas do Conselho da União Europeia,**
- Respostas da Comissão Europeia, incluindo as respostas do OLAF e do Serviço das Publicações da União Europeia,**
- Respostas do Banco Central Europeu,**
- Respostas do Provedor de Justiça Europeu**

**Agências e outros organismos da UE:** diferentes organismos das instituições da UE — entidades jurídicas distintas constituídas para executar tarefas específicas ao abrigo da legislação da UE. Ao todo, existem 52 agências e outros organismos da UE.

**Adjudicatário:** um *operador económico* a quem foi adjudicado um contrato.

**Apresentação eletrónica de propostas:** apresentação eletrónica das propostas dos operadores económicos em resposta a um concurso.

**Concursos eletrónicos TED:** plataforma de *concurso eletrónico* disponibilizada pelo *Serviço das Publicações* que permite às entidades adjudicantes publicarem a documentação do concurso e responderem por via eletrónica a questões colocadas por *proponentes*.

**Contratação pública:** aquisição de empreitadas de obras, fornecimentos ou serviços por parte das autoridades e organismos públicos a nível local, regional, nacional ou da União.

**Contratação pública eletrónica:** utilização de comunicações e de processamento de transações eletrónicas por entidades do setor público na compra de bens e de serviços ou em concursos de obras públicas.

**Contrato-quadro:** celebrado com um ou mais operadores económicos para estabelecer os termos de base para uma série de contratos específicos a celebrar durante um determinado período (normalmente de quatro anos).

**Declaração de fiabilidade:** exercício anual de auditoria financeira e de conformidade em que o Tribunal de Contas Europeu realiza uma auditoria à fiabilidade das contas da UE e à regularidade das operações subjacentes (por vezes designada «DAS», do francês «*déclaration d'assurance*»).

**Diretivas relativas a contratos públicos:** estabelecem regras comuns que as entidades adjudicantes nos Estados-Membros da UE devem seguir acima de um determinado valor. As instituições da UE adotaram as suas próprias regras que estão amplamente em conformidade com as diretivas, mas que não incluem todas as suas disposições.

**Instituições da União Europeia:** o artigo 13.º do TUE enumera as instituições da União Europeia: o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu, o Conselho, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça da União Europeia, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas. Além disso, os Tratados da UE referem outros organismos que desempenham um papel especializado, tal como o Serviço Europeu para a Ação Externa e o Banco Europeu de Investimento.

**Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS):** sistema único e coerente para dividir o território da UE; criado para produzir estatísticas regionais para a UE.

**Normas de Execução (NE):** complementam o *Regulamento Financeiro da UE* com regras mais pormenorizadas.

**Notificação eletrónica:** publicação eletrónica de anúncios de oportunidades de contratação pública, incluindo uma hiperligação a uma plataforma eletrónica de concursos públicos.

**OLAF:** Organismo Europeu de Luta Antifraude (que faz parte da Comissão Europeia); investiga a fraude lesiva do orçamento da UE, a corrupção e as irregularidades graves nas instituições europeias e desenvolve uma política antifraude para a Comissão Europeia.

**Operador económico:** qualquer pessoa singular ou coletiva, entidade pública ou agrupamento das referidas pessoas e/ou organismos que realize empreitadas de obras, forneça produtos ou preste serviços.

**PME:** as pequenas e médias empresas estão definidas na Recomendação 2003/361 da Comissão. As médias empresas possuem menos de 250 efetivos e um volume de negócios igual ou inferior a 50 milhões de euros ou um balanço total igual ou inferior a 43 milhões de euros. As pequenas empresas possuem menos de 50 efetivos e um volume de negócios igual ou inferior a 10 milhões de euros ou um balanço total igual ou inferior a 10 milhões de euros.

**Procedimentos de contratação pública:** é apresentada na **caixa 1** uma panorâmica dos procedimentos de contratação pública.

**Processo de concurso eletrónico (também denominado acesso eletrónico):** plataforma para a publicação na Internet da documentação relativa aos concursos públicos, tais como os termos de referência, e para a comunicação eletrónica entre os proponentes e a organização adjudicante.

**Proponente:** um **operador económico** que apresentou uma **proposta**.

**Proposta:** a oferta apresentada por um **operador económico**.

**Regulamento Financeiro da UE:** estabelece os princípios e procedimentos que regem a elaboração e a execução do orçamento da UE e o controlo das finanças da União Europeia.

**Serviço das Publicações:** serviço interinstitucional responsável por publicar as publicações das instituições da União Europeia, entre as quais o **TED**.

**Sistema de Transparência Financeira (STF):** base de dados em linha acessível ao público gerida pela Comissão que publica os beneficiários do financiamento da UE pago diretamente pela Comissão.

**TED:** o TED (*Tenders Electronic Daily* — Diário Eletrónico de Concursos) é a versão eletrónica do «Suplemento do Jornal Oficial da União Europeia», dedicado aos **concursos públicos** europeus.

# Abreviaturas, siglas e acrónimos

**BCE:** Banco Central Europeu

**CCI:** Centro Comum de Investigação (Comissão Europeia)

**CPO:** serviço central de contratação do BCE

**CPV:** Vocabulário Comum para os Contratos Públicos

**DAS:** declaração de fiabilidade (do francês «déclaration d'assurance»)

**DG COMM:** Direção-Geral da Comunicação (Parlamento Europeu)

**DG Comunicação:** Direção-Geral da Comunicação (Comissão Europeia)

**DG FINS:** Direção-Geral das Finanças (Parlamento Europeu)

**DG Fiscalidade e União Aduaneira:** Direção-Geral da Fiscalidade e da União Aduaneira (Comissão Europeia)

**DG Informática:** Direção-Geral da Informática (Comissão Europeia)

**DG INLO:** Direção-Geral das Infraestruturas e da Logística (Parlamento Europeu)

**DG Investigação e Inovação:** Direção-Geral da Investigação e da Inovação (Comissão Europeia)

**DG Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME:** Direção-Geral do Mercado Interno, da Indústria, do Empreendedorismo e das PME (Comissão Europeia)

**DG Orçamento:** Direção-Geral do Orçamento (Comissão Europeia)

**EuropeAid:** Direção-Geral da Cooperação Internacional e do Desenvolvimento (DG DEVCO)

**JO:** Jornal Oficial da União Europeia

**NE:** Normas de execução do Regulamento Financeiro da EU

**NUTS:** Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas

**OIB:** Serviço de Infraestruturas e Logística em Bruxelas (Comissão Europeia)

**OIL:** Serviço de Infraestruturas e Logística no Luxemburgo (Comissão Europeia)

**OLAF:** Organismo Europeu de Luta Antifraude

**PME:** Pequenas e médias empresas

**TED:** *Tenders Electronic Daily* (Diário Eletrónico de Concursos)

**TEU:** Tratado da União Europeia

**TFUE:** Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

I Os contratos públicos são um elemento importante das economias nacionais na UE. Todos os anos, cerca de um quinto do PIB da UE é gasto pelas autoridades públicas em contratos de obras, de fornecimento ou de serviços. O Tribunal publicou recentemente o Relatório Especial n.º 10/15, que incide sobre a contratação pública dos Estados-Membros no domínio das despesas da Coesão cofinanciadas a partir do orçamento da UE. O atual relatório analisa os contratos públicos das quatro maiores instituições da UE que, em conjunto, atingiram cerca de 4 mil milhões de euros em 2014.

II A legislação da UE relativa aos contratos públicos desempenha um papel importante no desenvolvimento do mercado único e na garantia da utilização eficiente e eficaz dos fundos públicos. Embora as diretivas da UE relativas aos contratos públicos sejam aplicáveis às atividades de contratação dos Estados-Membros, incluindo as despesas de Coesão, as instituições possuem as suas próprias regras em matéria de contratação pública. Estas regras estão globalmente em conformidade com as diretivas, mas existem diferenças significativas que o Tribunal considera serem injustificadas.

III As instituições da UE são obrigadas a colocar os contratos públicos a concurso na mais ampla base possível para maximizar a concorrência. Nesta auditoria, o Tribunal examinou em que medida as instituições da UE facilitam o acesso aos seus contratos públicos.

IV O Tribunal verificou que os mecanismos de gestão e de controlo das instituições da UE são eficazes e que, de um modo geral, atenuam o risco de erros que poderiam, de outro modo, afetar negativamente a possibilidade de participação dos operadores económicos e o seu tratamento equitativo. Contudo, a maioria das instituições da UE não acompanha de forma sistemática o nível de participação.

V Em 2014, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram diretivas reformuladas para tornar a contratação mais fácil e menos complexa do ponto de vista administrativo, em especial com vista a aumentar a participação das pequenas e médias empresas. No entanto, o Tribunal verificou que, ao reverem as suas regras em matéria de contratação pública, em 2015, as instituições da UE não facilitaram esse acesso simplificando as regras e clarificando as zonas cinzentas tanto quanto possível.

VI Nem todas as opções processuais promoveram a concorrência na mais ampla base possível. A maioria das instituições da UE não possuía uma política de consulta do mercado anterior ao procedimento formal de contratação pública. Além disso, os contratos podiam ter sido divididos em lotes mais frequentemente de modo a estimular a participação, o que teria tido um efeito positivo em termos de acesso para operadores económicos como as PME.

## VII

Os entraves desnecessários dificultam a vida dos potenciais proponentes que pretendem identificar as oportunidades de contratação oferecidas pelas instituições da UE. A visibilidade destas oportunidades na Internet é reduzida. A informação disponível encontra-se fragmentada e espalhada por diferentes sítios Internet. A função de pesquisa do TED (Diário Eletrónico dos Concursos) nem sempre produziu resultados satisfatórios. As ferramentas que permitem a apresentação de propostas por via eletrónica ainda não foram implementadas de forma abrangente e harmonizada.

## VIII

Os operadores económicos que consideram terem sido tratados de forma injusta têm dificuldade em obter uma análise rápida das suas queixas e uma compensação pelos danos sofridos. A informação sobre o resultado das atividades de contratação das instituições da UE não está acessível de forma a permitir um acompanhamento eficaz pelo público.

## IX

O Tribunal conclui que as instituições da UE podem fazer mais para facilitar o acesso aos seus contratos públicos e, por conseguinte, faz as seguintes recomendações para que adotem uma política para fomentar de forma sistemática uma participação mais ampla:

- a) para facilitar o acompanhamento da acessibilidade das suas atividades de contratação, todas as instituições da UE devem recolher e analisar dados relativos ao número inicial de pedidos de participação e de propostas recebidas e ao número de propostas que foram tidas em consideração na decisão final de adjudicação;
- b) para a próxima revisão do Regulamento Financeiro da UE, em 2016, a Comissão deve consolidar todas as disposições pertinentes num único conjunto de regras para a contratação pública. A participação das pequenas e médias empresas deve ser expressamente encorajada;
- c) as instituições da UE devem utilizar de forma pró-ativa consultas preliminares ao mercado, sempre que for adequado, para prepararem a contratação e informarem os operadores económicos dos seus planos de contratação;
- d) sempre que possível, as instituições da UE devem dividir os contratos em lotes a fim de aumentarem a participação nos seus procedimentos de contratação pública;
- e) as instituições da UE devem criar um balcão único eletrónico comum para as suas atividades de contratação que permita aos operadores económicos encontrarem toda a informação pertinente num único local em linha e interagirem com as instituições da UE através deste sítio Internet;
- f) a Comissão deve propor um mecanismo para uma análise rápida das queixas dos operadores económicos que considerem ter sido tratados de forma injusta. Essa análise deve ser realizada antes de os operadores económicos poderem recorrer ao Provedor de Justiça Europeu ou aos Tribunais da UE;
- g) para permitir um acompanhamento *ex-post* das suas atividades de contratação, as instituições da UE devem criar um único repositório público de informação relacionada com os seus contratos públicos, que pode ser desenvolvido como parte integrante do TED eTendering;
- h) o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) deve produzir relatórios e estatísticas sobre os diferentes tipos de alegações que são objeto de inquérito e o resultado desses inquéritos;
- i) as instituições da UE devem utilizar análises pelos pares para aprendizagem mútua e intercâmbio das melhores práticas.

## 01

Este relatório começa com uma breve síntese do quadro relativo à contratação pública (adjudicação de empreitadas de obras, fornecimento e serviços) das instituições da UE e do método de auditoria do Tribunal. Explicam-se os controlos internos que as instituições da UE aplicam para reduzir ao mínimo o número de irregularidades. Em seguida, analisam-se as diferentes etapas do processo de contratação pública para avaliar o grau de acessibilidade dos procedimentos das instituições. Foram definidas regras adequadas e claras? Estas regras são aplicáveis de uma forma favorável à concorrência quando o pessoal da UE prepara os procedimentos de contratação pública? Os operadores económicos terão facilidade em identificar as oportunidades de contratação que lhes possam interessar no meio de milhares de oportunidades publicadas semanalmente? É desnecessariamente complicado apresentar uma proposta? O que acontece se um operador económico sentir que foi tratado de forma injusta? E, por último, as instituições da UE apresentam relatórios sobre os resultados das suas atividades de contratação de uma forma que garanta a prestação de contas?

## 02

A política de contratação pública constitui um instrumento fundamental para o desenvolvimento do mercado único e para alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo ao assegurar a utilização mais eficiente e eficaz dos fundos públicos. As regras em matéria de contratação pública estão concebidas para beneficiar tanto os operadores económicos como as entidades adjudicantes. O objetivo consiste em desenvolver oportunidades de mercado para os operadores económicos, aumentando simultaneamente o leque de escolha dos potenciais adjudicatários à disposição das entidades adjudicantes. Se estas facilitarem o acesso aos seus contratos públicos, isso irá, provavelmente, desencadear mais propostas em resposta às suas necessidades de contratação. Uma maior concorrência deverá resultar numa melhor relação custo-benefício para o contribuinte (ver **figura 1**). As instituições da UE são obrigadas a colocar os contratos públicos a concurso na mais ampla base possível<sup>1</sup>.

## 03

Em 2014, o Parlamento Europeu e o Conselho acordaram em reformar a política de contratação pública na UE. Entre as principais características do pacote de reformas encontravam-se medidas para eliminar os obstáculos ao acesso ao mercado, em especial para as pequenas e médias empresas (PME). O relatório do Tribunal analisa em que medida as práticas de contratação das instituições da UE facilitam esse acesso.

1 Ver o artigo 102.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro da UE, que permite exceções a esta regra apenas quando se recorre ao procedimento por negociação.

Figura 1

**Melhor acesso para os operadores económicos, melhor relação custo-benefício para o contribuinte**



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

**Quadro para a contratação pública pelas instituições da UE**

**04**

A adjudicação de contratos públicos tem de respeitar os princípios consagrados nos Tratados e, em especial, a livre circulação de bens, a liberdade de estabelecimento e a liberdade de prestação de serviços, bem como os princípios deles decorrentes, como a igualdade de acesso e de tratamento, a não discriminação, o reconhecimento mútuo, a proporcionalidade, a concorrência leal, a publicidade e a transparência.

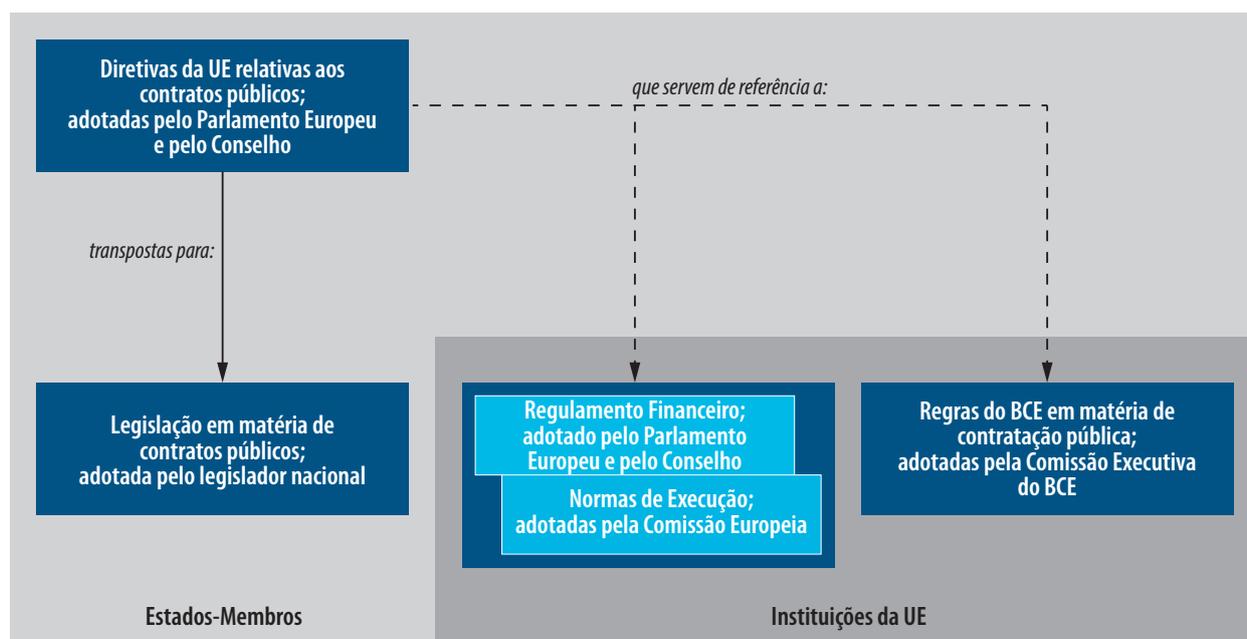
**05**

A contratação pública nos Estados-Membros da UE rege-se pela Diretiva 2014/24/UE<sup>2</sup> (a seguir designada «Diretiva Contratos Públicos 2014») e por outras diretivas que estabelecem as regras comuns que as entidades adjudicantes têm de respeitar para contratos públicos acima de um determinado valor. Estas regras têm de ser transpostas para a legislação nacional. As diretivas não são juridicamente vinculativas para as instituições da UE. Estas adotaram as suas próprias regras, que globalmente estão em conformidade com a Diretiva Contratos Públicos 2014, com algumas exceções importantes<sup>3</sup>. Para as instituições da UE financiadas a partir do orçamento geral, as regras em matéria de contratos públicos estão estabelecidas nas disposições financeiras, com a última redação que lhes foi dada em outubro de 2015<sup>4</sup> (a seguir designadas «Regulamento Financeiro da UE»), e nas suas normas de execução, com a última redação que lhes foi dada em outubro de 2015<sup>5</sup> (a seguir designadas «NE»). As regras em matéria de contratos públicos do Banco Central Europeu estão definidas numa decisão<sup>6</sup> (a seguir designada «regime de aquisições do BCE»), adotada pela respetiva Comissão Executiva em fevereiro de 2016. A **figura 2** mostra o quadro jurídico para os contratos públicos na UE.

- 2 Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 65).
- 3 Ver pontos 29 a 31.
- 4 Regulamento (UE, Euratom) 2015/1929 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de outubro de 2015, que altera o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (JO L 286 de 30.10.2015, p. 1).
- 5 Regulamento Delegado (UE) 2015/2462 da Comissão, de 30 de outubro de 2015, que altera o Regulamento Delegado (UE) n.º 1268/2012 sobre as normas de execução do Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União (JO L 342 de 29.12.2015, p. 7).
- 6 Decisão (UE) 2016/245 do Banco Central Europeu, de 9 de fevereiro de 2016, que estabelece as regras relativas ao regime de aquisições (JO L 45 de 20.2.2016, p. 15).

Figura 2

Quadro jurídico para os contratos públicos da UE



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Como funcionam os procedimentos de contratação pública?

06

Com base no Regulamento Financeiro da UE, o guia para a contratação interna da Comissão<sup>7</sup> distingue dez tipos diferentes de procedimentos de contratação (ver **caixa 1**). A escolha depende de vários fatores, em especial do valor estimado do contrato. As etapas mais importantes do processo de contratação são apresentadas na **figura 3**.

7 Vade-mécum sobre contratos públicos na Comissão (novembro de 2015, não publicado); disponibilizado às outras instituições, órgãos e organismos da UE

### Opções processuais previstas no Regulamento Financeiro da UE

**Concurso aberto:** procedimento padrão que pode ser utilizado para qualquer contrato e que se inicia com a publicação de um anúncio de concurso no Jornal Oficial (JO). Qualquer operador económico interessado pode apresentar uma proposta.

**Concurso limitado:** procedimento padrão em duas fases que se inicia com a publicação de um anúncio de concurso no JO que pode ser utilizado para qualquer contrato. Qualquer operador económico interessado pode solicitar participar, mas apenas os que forem convidados a apresentar uma proposta serão avaliados na segunda fase. Uma variante deste procedimento é o sistema de aquisição dinâmico com a utilização exclusiva de meios eletrónicos.

**Procedimento concorrencial com negociação:** procedimento semelhante ao concurso limitado e que apenas pode ser utilizado em casos específicos, independentemente do valor da aquisição. As propostas apresentadas (financeiras e técnicas) podem ser negociadas.

**Procedimentos com convite à manifestação de interesse (CMI):** o CMI pré-seleciona os candidatos ou regista os fornecedores que podem vir a ser convidados a apresentar propostas em diferentes procedimentos de contratação pública.

**Procedimento por negociação sem publicação de um anúncio de concurso:** procedimento excepcional que apenas pode ser utilizado em determinados casos ou situações (por exemplo, em caso de extrema urgência).

**Procedimento por negociação para contratos de valor médio ou reduzido:** a entidade adjudicante deve convidar os operadores económicos que tenham manifestado o seu interesse durante a publicidade *ex-ante* a apresentarem propostas, e pode, além disso, convidar candidatos da sua escolha. Para os contratos de valor muito reduzido é permitida a negociação com um único candidato escolhido pela entidade adjudicante.

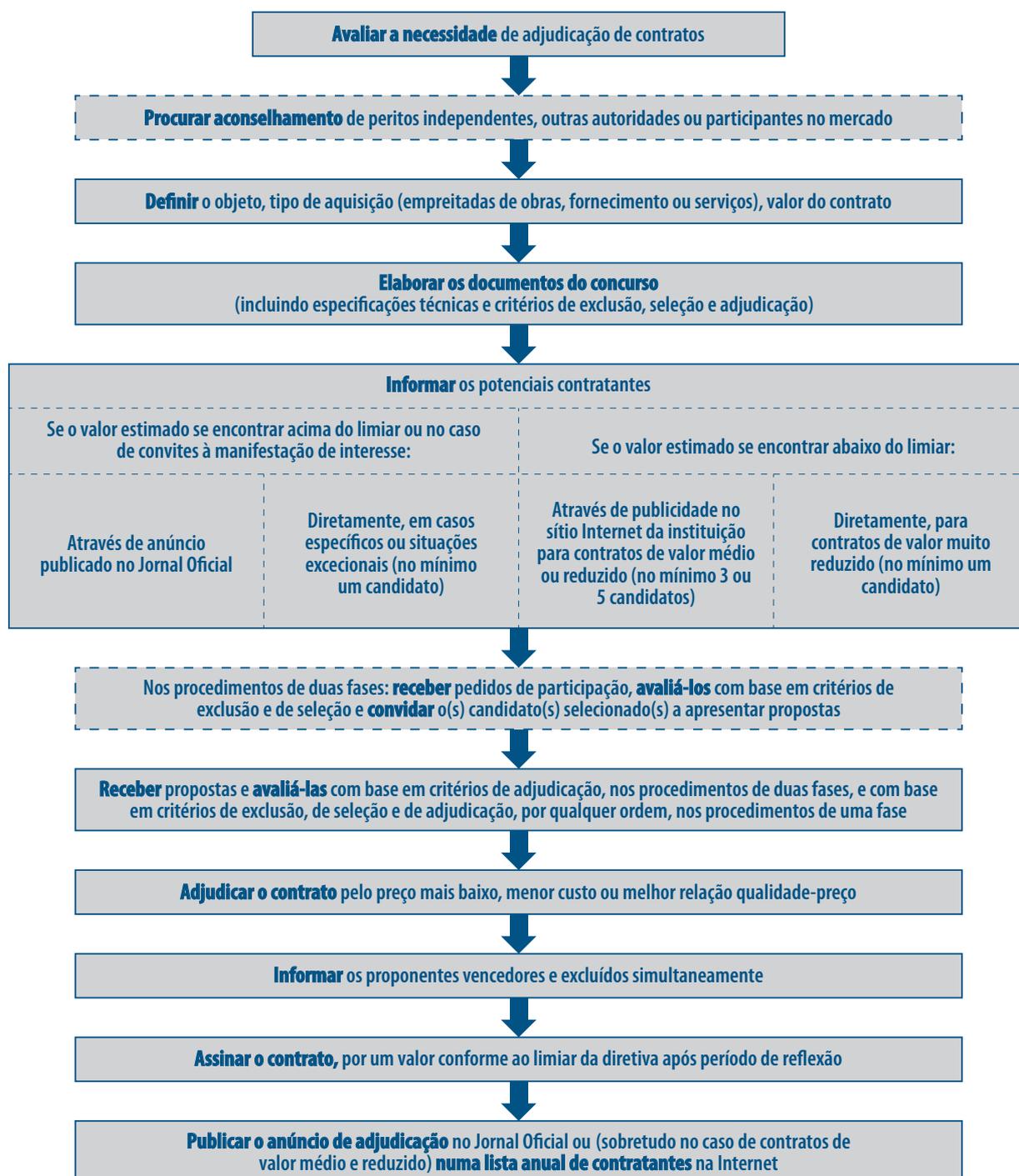
**Diálogo concorrencial:** utilizado para contratos complexos quando a entidade adjudicante não está em condições de definir os meios para satisfazer as suas necessidades ou de avaliar o que o mercado pode oferecer em termos de soluções técnicas, financeiras ou jurídicas sem um diálogo com os potenciais proponentes.

**Parceria para a inovação:** procedimento em duas fases para a aquisição de um produto inovador ainda por desenvolver e para o qual não existe produto equivalente no mercado.

**Concurso para trabalhos de conceção:** permite à entidade adjudicante adquirir um plano ou projeto proposto por um júri após um procedimento concorrencial com ou sem a atribuição de prémios. O vencedor ou vencedores são convidados a negociar antes da assinatura do subsequente contrato.

**Procedimento por negociação para contratos relativos a imóveis:** os contratos relativos a imóveis (compra, enfiteuse, usufruto, locação financeira, arrendamento ou locação-venda, com ou sem opção de compra, de terrenos, de edifícios existentes ou de outros bens imóveis) podem ser celebrados através de um procedimento por negociação sem publicação de um anúncio de concurso, após prospeção do mercado local.

Figura 3 Síntese do processo de contratação previsto no Regulamento Financeiro da EU



Nota: As caixas com linhas tracejadas indicam um procedimento opcional. Os limiares da Diretiva Contratos Públicos da UE são de 5 225 000 euros para obras e 135 000 euros para serviços ou fornecimento. O valor médio situa-se entre os 60 000,01 euros e os 5 224 999,9 euros para empreitadas de obras e entre os 60 000,01 euros e os 134 999,9 euros para serviços ou fornecimento. O valor reduzido situa-se entre os 15 000,01 e os 60 000 euros. O valor muito reduzido situa-se entre os 1 000,01 e os 15 000 euros. Para montantes até 1 000 euros, não é necessário qualquer procedimento de contratação.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

## Âmbito da auditoria

### 07

O Tribunal examinou em que medida as instituições da UE facilitam o acesso aos seus contratos públicos. Ver **figura 4** com os pré-requisitos para facilitar o acesso aos contratos públicos.

Figura 4

### Pré-requisitos para facilitar o acesso aos contratos públicos



Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

### 08

Por conseguinte, o Tribunal analisou as seguintes quatro questões:

- As instituições da UE possuem sistemas sólidos para promover a participação, protegendo simultaneamente os interesses financeiros da União?
- As instituições da UE tomam as opções processuais adequadas para aumentar a participação nos seus procedimentos de contratação pública?
- As instituições da UE eliminam, na medida do possível, os entraves que dificultam a vida dos potenciais proponentes?
- As instituições da UE garantem de forma sistemática e abrangente a transparência dos resultados dos seus procedimentos de contratação pública e a aprendizagem mútua?

## 09

O Tribunal analisou as atividades de contratação das quatro maiores instituições da UE: a Comissão Europeia, o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e o Banco Central Europeu (BCE). O valor total de todos os contratos acima de 15 000 euros (acima de 10 000 euros para o BCE) destas quatro instituições, em 2014, é apresentado no **quadro 1**:

## Quadro 1

## Valor dos contratos em 2014

Instituição	(milhões de euros)
Comissão	3 034
Parlamento	497
BCE	515
Conselho <sup>1</sup>	171
<b>Total</b>	<b>4 217</b>

<sup>1</sup> Valor estimado pelo Conselho dos procedimentos abertos em 2014.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base nos dados fornecidos pelas instituições objeto de auditoria.

## 10

Além disso, foram incluídas na auditoria as seguintes instituições e organismos da UE para examinar questões específicas: o Tribunal de Justiça da União Europeia, pela sua jurisprudência relativamente à contratação pública das instituições da UE, o Provedor de Justiça Europeu, que lida com a má administração nos procedimentos de contratação, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), pelas seus inquéritos relacionados com irregularidades nos procedimentos de contratação, e o Serviço das Publicações, que gere os serviços em linha que dão acesso à informação sobre os contratos públicos.

## 11

O Tribunal não analisou os contratos públicos celebrados pela Comissão em nome e por conta de beneficiários no âmbito de ações externas<sup>8</sup>, nem os contratos em que a gestão da despesa da UE envolve outras organizações ou organismos (designada «gestão indireta» pela Comissão) ou em que a gestão é partilhada com os Estados-Membros.

<sup>8</sup> Aplicam-se regras específicas que se encontram estabelecidas na parte II, título IV, do Regulamento Financeiro da UE.

### Método de auditoria

#### 12

O Tribunal baseou as suas observações nas principais fontes de auditoria seguintes:

- a) realização de uma pesquisa prévia com representantes das organizações empresariais, especialistas em contratação pública nacionais e especialistas do mundo académico;
- b) análise da documentação relativa a políticas, procedimentos e ferramentas de contratação pública;
- c) análise de amostras dos dossiês de concursos, que abrangem os anos de 2013-2015, do Parlamento Europeu (DG INLO e DG COMM), do Secretariado-Geral do Conselho, da Comissão [DG Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME, Centro Comum de Investigação (CCI)] e do BCE;
- d) teste das ferramentas em linha das instituições da UE destinadas a auxiliar a identificação de oportunidades de contratação;
- e) entrevistas a pessoal da UE;
- f) análise das respostas das instituições da UE aos seus questionários.

#### 13

Além disso, foram realizados inquéritos a 47 organismos da UE de menor dimensão para obter os seus pareceres e opiniões relativamente às políticas e processos de contratação pública. O Tribunal recebeu 40 respostas (taxa de resposta de 85%). Os resultados encontram-se resumidos no **anexo II**.

## Secção I — As instituições da UE conseguem manter reduzido o número de erros graves nos seus procedimentos de contratação pública, mas a participação nos mesmos não é acompanhada de forma sistemática

### 14

As instituições da UE devem conseguir demonstrar que garantem a acessibilidade nas suas atividades de contratação. Para tal, necessitam de informação sobre o nível de participação dos operadores económicos nos seus procedimentos de contratação pública. Devem também evitar erros e irregularidades graves cuja ocorrência poderia afetar negativamente a possibilidade de participação dos operadores económicos e comprometer a sua confiança e, por conseguinte, o seu interesse nos contratos das instituições da UE. O Tribunal examinou a informação disponível sobre erros e irregularidades graves, os sistemas para os evitar e a participação dos operadores económicos nos procedimentos de contratação pública das instituições da UE.

### Ao contrário do que se verifica na gestão partilhada com os Estados-Membros, são comunicados poucos erros ou irregularidades graves relacionados com a contratação pública das instituições da UE

### 15

Na sua declaração de fiabilidade<sup>9</sup> anual, o Tribunal detetou poucos erros graves relativos a contratos públicos nas operações geridas diretamente pelas instituições da UE<sup>10</sup>. Tal como em anos anteriores, essa situação contrasta com o que se verifica na gestão partilhada com os Estados-Membros<sup>11</sup>.

### 16

A pedido do Tribunal, o OLAF analisou a informação recebida entre 1 de janeiro e 30 de abril de 2015 sobre alegadas irregularidades de modo a identificar casos relacionados com contratos públicos. No total, o OLAF contabilizou 503 elementos de informação diferentes recebidos. Apenas 20 das 503 comunicações diziam respeito à contratação pública das instituições da UE e 16 delas foram descartadas na fase inicial da seleção de processos e quatro levaram à abertura de um inquérito. Estes números sugerem que, em comparação com o número total de concursos públicos lançados pelas instituições da UE, a percentagem de casos com irregularidades potencialmente graves se encontra na ordem dos 1%, se se tiver em conta os cerca de 2 000 concursos anuais em que é publicado pelas instituições da UE um anúncio de concurso no Jornal Oficial.

- 9 Ver, por exemplo, o mais recente relatório anual do Tribunal de Contas sobre a execução do orçamento relativo ao exercício de 2014, acompanhado das respostas das instituições (JO C 373 de 10.11.2015), ponto 1.29.
- 10 Os erros na gestão direta ocorrem sobretudo com as subvenções financiadas a partir do orçamento da UE.
- 11 Ver o Relatório Especial n.º 10/2015 do Tribunal «Devem intensificar-se os esforços para resolver os problemas relacionados com a contratação pública nas despesas da Coesão da União Europeia», em especial os pontos 19 a 24 e o quadro 1, que fornece uma tipologia de erros. As empreitadas de obras, os fornecimentos e os serviços adjudicados relacionados com as despesas da Coesão nos Estados-Membros incluem rubricas como a construção de estradas ou estações de tratamento de águas residuais que geralmente não se encontram na carteira de contratos das instituições da UE (<http://eca.europa.eu>).

### 17

O OLAF só produziu estas estatísticas a pedido do Tribunal e elas representam apenas um breve retrato, num determinado momento, para que se obtenha uma ideia do número de potenciais casos apresentados ao OLAF. Teria sido mais útil se o OLAF tivesse sido capaz de fornecer estatísticas que permitissem identificar tendências e avaliar o resultado dos seus inquéritos.

### **As instituições da UE possuem sistemas sólidos e pessoal competente para manterem o risco de erros e irregularidades sob controlo**

#### **Está disponível assistência e competências processuais para os serviços operacionais**

### 18

Uma contratação bem-sucedida exige a combinação de competências técnicas relativamente às empreitadas de obras, fornecimentos e serviços específicos que estão a ser adjudicados e de um bom conhecimento das normas e procedimentos a aplicar.

### 19

Todas as entidades cujos procedimentos de contratação pública o Tribunal examinou<sup>12</sup> possuem unidades de especialistas em contratação pública que aconselham e prestam apoio aos serviços operacionais nas suas atividades nesta matéria. Verificou-se que as competências processuais dos especialistas em contratação pública complementam as competências técnicas dos serviços operacionais e que os recursos de pessoal dedicados às atividades de contratação são adequados. Além disso, estão disponíveis o aconselhamento e as competências processuais dos serviços jurídicos e/ou unidades financeiras centrais das instituições da UE.

### 20

A maioria das entidades auditadas possui comissões internas que visam reforçar a gestão e o controlo dos procedimentos de contratação pública. Normalmente, estas comissões são compostas por pessoal pertencente a outras partes da organização. As comissões têm poderes de decisão ou podem emitir recomendações e tendem a lidar com concursos maiores e/ou concursos com uma forma de concorrência mais limitada. Antes da assinatura de um contrato, estas comissões fornecem uma garantia adicional de que as regras aplicáveis foram cumpridas. Além disso, a sua composição interdisciplinar torna-as uma plataforma para a troca de opiniões nas instituições maiores em que a contratação é descentralizada.

12 Ver ponto 9.

### **O aconselhamento por parte dos serviços de auditoria interna desempenhou um papel importante**

#### **21**

A atual estrutura organizacional e os procedimentos para as atividades de contratação pública resultam, em grande medida, das recomendações formuladas há alguns anos pelos serviços de auditoria interna. Entretanto, a maioria dos serviços de auditoria interna centrou a sua atenção noutros domínios de atividade das suas instituições e afetou recursos limitados à contratação pública. Contudo, os serviços de auditoria interna terão de rever a contratação pública para avaliar a aplicação da mais recente revisão das regras em matéria de contratos públicos e adaptar os seus programas de trabalho em conformidade com os resultados dessa reavaliação.

### **O BCE obteve uma certificação externa das suas atividades de contratação pública**

#### **22**

Além do aconselhamento interno, a certificação externa pode ajudar a trazer conhecimentos e perspetivas do exterior e pode funcionar como impulsionador de melhorias. O serviço central de contratação do BCE (CPO) candidatou-se e obteve uma certificação externa das suas atividades. A certificação foi atribuída pelo *Chartered Institute of Purchasing & Supply* (CIPS) em 2011. A certificação do BCE, designada «Prémio PPP» (Processos, Políticas e Procedimentos) concedida por cumprir a norma de excelência nesses domínios, expirou no final de 2015 e o CPO planeia submeter-se a um novo processo completo de certificação no primeiro trimestre de 2016.

### **A maioria das instituições da UE não mede de forma sistemática o nível de participação nos seus procedimentos de contratação pública**

### **Contar simplesmente o número de propostas recebidas não é suficiente para acompanhar de forma fiável o nível de participação**

#### **23**

Quando publicam um anúncio de adjudicação de contrato no Jornal Oficial, as instituições da UE devem indicar o número de propostas recebidas para o contrato em causa. Contudo, esta informação, só por si, não é suficiente para avaliar de forma fiável o nível de concorrência num procedimento. A concorrência pode ser fraca mesmo nos casos em que foram recebidas várias propostas. Isso acontece, nomeadamente, quando apenas uma proposta pode ser tida em consideração para uma avaliação com base nos critérios de adjudicação e as outras tenham sido eliminadas antes de chegarem à fase final da avaliação. As propostas podem ser eliminadas da fase final da avaliação por diversos motivos, nomeadamente se estiverem incompletas ou não cumprirem os critérios de exclusão ou seleção.

## Observações

### Os dados do CCI mostram que, em metade dos procedimentos, apenas pôde ser tida em consideração uma proposta na decisão final de adjudicação

#### 24

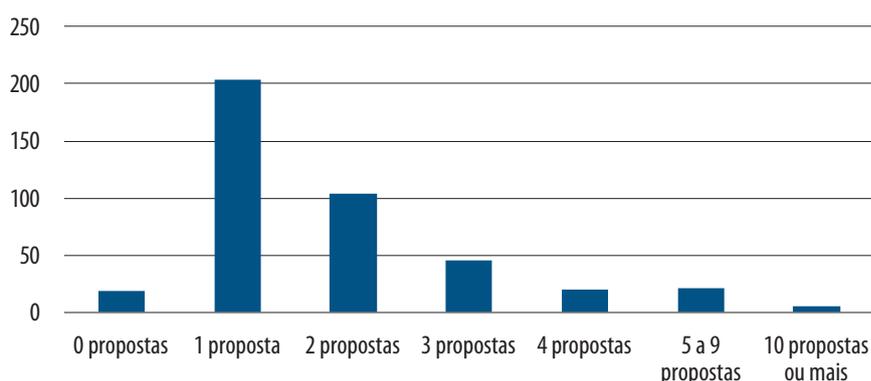
Apenas o CCI da Comissão reúne dados, recolhidos para todos os procedimentos e para cada tipo de procedimento, sobre o número de propostas recebidas, o número de propostas conformes, o número de propostas admissíveis, o número de propostas consideradas compatíveis e o número de propostas classificadas.

#### 25

O Tribunal analisou as estatísticas do CCI de 2013 e 2014 para comparar o número de propostas recebidas e o número de propostas que chegaram à fase final e puderam ser avaliadas com base nos critérios de adjudicação. Foram incluídos na análise 468 procedimentos para contratos acima de 60 000 euros. Em 50 destes procedimentos, apenas um candidato pôde ser considerado desde o início, o que constitui uma exceção ao princípio da concorrência o mais alargada possível<sup>13</sup>. Quanto aos restantes 418 procedimentos, em metade dos casos (49%), apenas uma proposta pôde ser tida em consideração na decisão final de adjudicação (ver **figura 5**).

13 Sobretudo nos procedimentos por negociação em que o contrato só podia ser adjudicado a um operador económico específico por motivos técnicos ou artísticos, ou devido à proteção de direitos de exclusividade.

**Figura 5** Frequência dos procedimentos por número de propostas tidas em consideração na decisão final de adjudicação (418 contratos do CCI celebrados em 2013 e 2014 com um valor superior a 60 000 euros)



Fonte: Tribunal de Contas Europeu, com base nos dados fornecidos pelo CCI.

### **Secção II — As regras a observar e as opções processuais tomadas no início do processo de contratação não se encontram suficientemente direcionadas para aumentar a participação**

**Ao reverem as regras em matéria de contratação pública, em 2015, as instituições da UE não facilitaram ao máximo o acesso aos contratos públicos através da simplificação das regras e da clarificação das zonas cinzentas**

**O Regulamento Financeiro da UE e as respetivas normas de execução não foram consolidados num documento único e permanecem um instrumento legislativo desnecessariamente complexo**

#### **26**

A revisão do Regulamento Financeiro da UE realizada em 2015 manteve a divisão das regras de contratação pública entre, por um lado, o próprio Regulamento Financeiro e, por outro, as respetivas normas de execução. Como o Tribunal salientou no seu Parecer n.º 1/2015<sup>14</sup>, esta divisão foi prejudicial ao objetivo de clarificação subjacente à revisão. Além disso, não existe vantagem discernível nesta divisão. Torna a compreensão de regras já de si complicadas ainda mais difícil, não apenas para o pessoal da UE mas, sobretudo, para os operadores económicos.

#### **27**

Acresce uma outra complicação pelo facto de nem todas as disposições pertinentes se encontrarem nos títulos e capítulos do Regulamento Financeiro da UE que abordam especificamente as questões relativas aos contratos públicos. Algumas disposições importantes encontram-se noutra parte do texto como, por exemplo, a disposição relativa à «boa administração», que é de particular importância para os operadores económicos<sup>15</sup>.

#### **28**

O regime de aquisições do BCE demonstra que é possível consolidar todas as regras pertinentes num único texto.

14 Voir point 8 de l'avis (JO C 52 du 13.2.2015, p. 1).

15 O artigo 96.º do Regulamento Financeiro da UE relativo à boa administração prevê, nomeadamente, que a instituição deve solicitar ao proponente ou candidato que forneça a informação em falta ou que explicita documentos comprovativos no caso de erros materiais.

## Não são explicados desvios importantes em relação à Diretiva Contratos Públicos 2014

### 29

Embora as regras em matéria de contratação pública das instituições da UE sigam as disposições da Diretiva Contratos Públicos 2014, existem desvios a estas disposições que não são explicados. Dois desses desvios são importantes para a acessibilidade da contratação das instituições da UE. Um diz respeito à participação das PME, e o outro ao objetivo das consultas preliminares ao mercado.

### A participação das PME não é especificamente encorajada

### 30

Um dos maiores objetivos da Diretiva Contratos Públicos 2014 consiste em «facilitar, em particular, a participação das pequenas e médias empresas (PME) na contratação pública»<sup>16</sup>. Em relação a isto, o legislador alertou explicitamente para os riscos de uma concentração excessiva do poder de compra decorrente de uma agregação da procura pelos adquirentes públicos. Na Diretiva Contratos Públicos 2014, o termo «PME» surge mais de vinte vezes. Em contrapartida, as alterações ao Regulamento Financeiro da UE e a reformulação do regime de aquisições do BCE não referem as PME nenhuma vez. Na sua auditoria, o Tribunal verificou que, com exceção da DG Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME<sup>17</sup>, nenhuma das entidades auditadas emitiu orientações ou instruções específicas sobre como facilitar a participação das PME ou acompanhar o nível da sua participação. No inquérito do Tribunal, apenas um dos 40 inquiridos indicou a participação das PME como uma das suas prioridades. Não obstante, alguns procedimentos de contratação proporcionaram, claramente, oportunidades às PME (ver **caixa 2**).

### Não são referidas consultas preliminares ao mercado com o objetivo de informar os operadores económicos

### 31

A Diretiva Contratos Públicos 2014 permite explicitamente consultas preliminares ao mercado antes do próprio procedimento de contratação e define os princípios que devem ser respeitados<sup>18</sup>. As entidades adjudicantes podem solicitar ou aceitar pareceres de peritos ou autoridades independentes ou de participantes no mercado para o planeamento e condução do procedimento de contratação, desde que esses pareceres não distorçam a concorrência nem resultem na violação dos princípios da não discriminação e da transparência. A Diretiva Contratos Públicos 2014 estabelece que essas consultas ao mercado sejam conduzidas, não só a fim de preparar a contratação, mas também de informar os operadores económicos acerca dos planos e requisitos de contratação das entidades adjudicantes (ver **caixa 3**). Este último objetivo não foi incluído no Regulamento Financeiro da UE<sup>19</sup>.

16 Ver considerando 2 da Diretiva Contratos Públicos 2014.

17 Nas suas comunicações com potenciais proponentes, a DG Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME salienta que as PME são convidadas a participar. As PME são encorajadas a apresentar propostas isoladamente, num consórcio ou como subcontratantes.

18 Ver artigo 40.º da Diretiva Contratos Públicos 2014.

19 O regime de aquisições do BCE não refere as consultas preliminares ao mercado.

## Caixa 2

### Exemplos de procedimentos de fácil acesso para as PME

Em 2014, o Parlamento Europeu necessitou de aconselhamento especializado para a sua Comissão do Ambiente, da Saúde Pública e da Segurança Alimentar. O valor estimado total dos serviços foi de 2,5 milhões de euros por um período de quatro anos. Em vez de procurar um único adjudicatário, o Parlamento dividiu os serviços em cinco lotes: política ambiental, alterações climáticas, desenvolvimento sustentável, saúde pública e segurança alimentar. Foram identificados vários adjudicatários adequados para cada lote. No total, o Parlamento celebrou contratos com 17 empresas diferentes.

Em 2014, o Conselho adquiriu produtos promocionais num valor total de 122 566 euros. O contrato foi dividido em 12 lotes consoante o tipo de produtos necessários (como relógios, t-shirts ou canetas). A concorrência entre proponentes foi possível ao nível de cada lote e foram celebrados contratos com três empresas diferentes.

Para as suas instalações em Frankfurt, o BCE não conseguiu inicialmente encontrar um «adjudicatário geral», dado que o que foi proposto excedia consideravelmente o orçamento do BCE. O BCE decidiu então adjudicar as obras de construção em 14 pacotes, com 4 a 10 lotes por pacote. Como resultado da revisão da estratégia de contratação, as PME puderam participar e foram-lhes adjudicados contratos. O BCE conseguiu gerir cerca de 60 empresas de construção a trabalhar em paralelo.

## Caixa 3

### Um desvio injustificado em relação à Diretiva Contratos Públicos 2014 presente no Regulamento Financeiro de 2015

«Antes da abertura de um procedimento de contratação, as autoridades adjudicantes podem realizar consultas ao mercado, a fim de preparar esse procedimento e de informar os operadores económicos dos seus planos de contratação e respetivos requisitos.» (excerto do artigo 40.º da Diretiva de 2014, sublinhado do Tribunal).

«Antes de lançar um procedimento de contratação, a entidade adjudicante pode realizar uma consulta preliminar ao mercado com vista a preparar o procedimento.» (excerto do artigo 105.º do Regulamento Financeiro da UE de 2015).

### A forma de explorar o mercado local de bens imóveis não foi esclarecida

#### 32

A Diretiva Contratos Públicos 2014 não se aplica à aquisição ou ao arrendamento de terrenos, de edifícios existentes ou de outros bens imóveis. No entanto, os procedimentos aplicáveis a esses contratos devem respeitar os princípios do Tratado e, em especial, os princípios da igualdade de tratamento e da transparência.

#### 33

O Regulamento Financeiro da UE e o regime de aquisições do BCE não estabelecem como devem ser informados ou contactados os potenciais fornecedores ou adjudicatários quando as instituições da UE procuram terrenos ou edifícios existentes. Deste modo, este aspeto fica em grande medida ao critério dos gestores das instituições. Na sua auditoria, o Tribunal encontrou casos em que estes exploravam eles próprios o mercado e contactavam os potenciais fornecedores ou adjudicatários da sua escolha diretamente, casos em que eram utilizados consultores externos para ajudar a identificar ofertas adequadas, bem como casos em que era publicado um anúncio de prospeção no Jornal Oficial.

#### 34

Apenas a Comissão assumiu o compromisso público<sup>20</sup> de que irá garantir a transparência ao publicar de forma sistemática anúncios de prospeção no Jornal Oficial que indiquem os requisitos mínimos de cada projeto específico e os critérios de prospeção e de exclusão aplicáveis, e também ao publicar o resultado dos procedimentos. Na sua auditoria, o Tribunal observou que o procedimento foi utilizado para os contratos da Comissão relativos a imóveis em Bruxelas, mas não no Luxemburgo. O Parlamento Europeu publicou pela última vez um anúncio de prospeção no Jornal Oficial em que procurava edifícios na Região de Bruxelas-Capital em 2010.

20 Ver COM(2007) 501 final, de 5 de setembro de 2007, sobre a Política de instalação dos serviços da Comissão em Bruxelas e no Luxemburgo; em especial, a secção «Aumento da concorrência no mercado: revisão da metodologia de aquisição e arrendamento de edifícios».

### **Apenas o BCE estabeleceu o regime linguístico aplicável nas suas regras de contratação pública**

#### **35**

As línguas passíveis de serem utilizadas na contratação pública não se encontram estabelecidas no Regulamento Financeiro da UE. Apenas o regime de aquisições do BCE estabelece um regime linguístico<sup>21</sup>. Os procedimentos aplicados pela maioria das instituições da UE correm o risco de criar um fosso de expectativas relativamente aos potenciais proponentes. As instituições da UE publicam os seus anúncios no TED em todas as línguas oficiais. Além disso, os operadores económicos podem solicitar a tradução da documentação pormenorizada do concurso e podem apresentar as suas propostas em qualquer língua oficial. No entanto, assim que os proponentes se tornam adjudicatários, muitas vezes não podem prosseguir na língua oficial da sua escolha, mas devem satisfazer as necessidades da entidade adjudicante, tal como previsto no caderno de encargos. Geralmente, este inclui uma língua específica para contratos (comunicação durante a execução do contrato) e para prestações.

### **Nem todas as opções processuais favoreceram a concorrência na mais ampla base possível**

#### **36**

O Tribunal verificou que muitos responsáveis pela contratação pública são pressionados a evitar litígios e/ou a reduzir o tempo e os recursos necessários à realização dos procedimentos de contratação. Este facto pode conduzir a opções processuais que são defensáveis do ponto de vista jurídico mas em que, numa perspetiva da boa gestão financeira, seria desejável uma interpretação das regras mais favorável à concorrência.

### **Apenas o BCE possuía uma política de consulta preliminar ao mercado antes do início do procedimento formal de contratação**

#### **37**

A realização de uma consulta ao mercado exaustiva antes do início do procedimento formal de contratação é importante para otimizar os requisitos e especificações técnicas estabelecidos nos documentos do concurso e para verificar a disposição e a disponibilidade dos potenciais proponentes para participar num procedimento.

21 As regras do BCE preveem que os procedimentos de contratação sejam conduzidos em inglês, a menos que existam circunstâncias excecionais relacionadas com o procedimento ou o objeto do contrato que exijam a utilização de outra língua.

## Observações

### 38

Até às mais recentes revisões da Diretiva Contratos Públicos e do Regulamento Financeiro da UE, a consulta ao mercado anterior ao convite à apresentação de propostas não era referida nas regras de contratação (ver parágrafo acima). Além disso, com a notável exceção do BCE, as orientações ou instruções internas emitidas pelas instituições da UE relativamente à consulta ao mercado colocavam muita ênfase nos riscos associados a esta abordagem e estabeleciam condições restritivas ou desencorajavam mesmo a opção de abordar potenciais licitantes. Por exemplo, o vade-mécum interno sobre concursos públicos do Parlamento (novembro de 2014) recomendava que não se procurassem ou aceitassem pareceres de indivíduos ou operadores interessados no contrato em causa, uma vez que isso poderia prejudicar a concorrência.

### 39

Esta posição pode desencadear uma atitude de aversão ao risco junto dos responsáveis pela contratação pública. Nos dossiês de contratação examinados, o Tribunal encontrou poucos elementos comprovativos de que tivesse sido realizada uma consulta ao mercado abrangente, o que foi também confirmado pelo seu inquérito. Muitos inquiridos indicaram que raramente utilizavam a consulta ao mercado antes da abertura de um procedimento de contratação.

### 40

Ao contrário das outras instituições da UE, a unidade de contratação do BCE emitiu e aplicou orientações internas para uma abordagem pró-ativa em relação aos fornecedores antes do início do processo formal de contratação, a fim de obter uma melhor relação custo-benefício. Essa abordagem inclui, em especial, a realização de reuniões informais com adjudicatários atuais e potenciais a fim de obter conhecimentos do mercado, explicar os requisitos do BCE e promover a concorrência.

### **Os contratos não foram divididos em lotes tão frequentemente quanto poderiam ter sido**

### 41

Dividir um contrato em lotes aumenta a concorrência e facilita a participação das pequenas e médias empresas. Quanto maior for um contrato, menos provável é que seja adjudicado a uma PME<sup>22</sup>.

22 Ver o estudo «SMEs' access to public procurement markets and aggregation of demand in the EU» (Acesso das PME aos mercados de contratos públicos e agregação da procura na EU), de fevereiro de 2014, elaborado por consultores externos a pedido da Comissão.

## 42

O artigo 168.º das NE prevê que «quando adequado, tecnicamente exequível e justificado em termos de relação custo-eficácia», os contratos devem ser adjudicados sob a forma de lotes separados no âmbito do mesmo procedimento. Este texto deixa aos gestores orçamentais amplos poderes discricionários para utilizar, ou não, lotes. O Tribunal aerificou que a divisão de contratos em lotes não foi utilizada em toda a extensão possível. Na **caixa 4** são apresentados exemplos de casos em que podiam ter sido utilizados lotes. Em comparação com a situação a nível central do Estado nos Estados-Membros, a percentagem de anúncios de concurso com lotes publicados no TED foi acentuadamente mais baixa para as instituições da UE (ver **figura 6**).

## Caixa 4

**Casos em que os contratos podiam ter sido divididos em lotes**

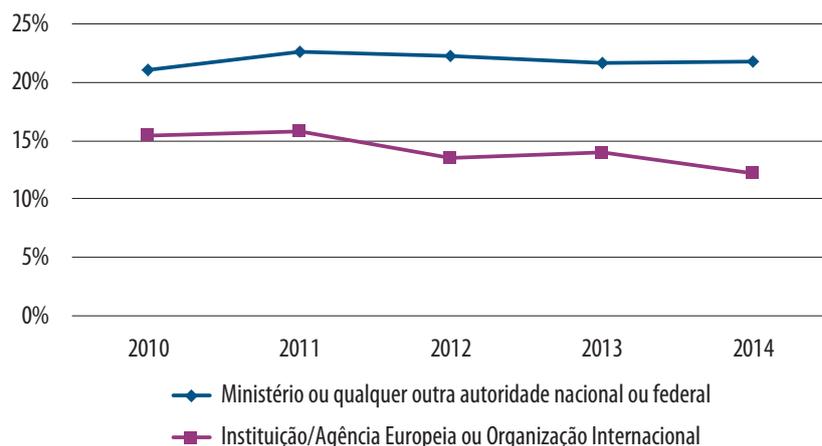
Em 2014, o Conselho adjudicou a uma única empresa um contrato-quadro por 10 anos num valor de mais de 93 milhões de euros para a gestão, manutenção, reparação e adaptação das instalações técnicas dos seus edifícios atuais e futuros sem o dividir em lotes. Os serviços a prestar incluem domínios tão diversos como: o aquecimento, a ventilação, o ar condicionado, as instalações de água e esgotos, a eletricidade, as redes de emergência, os painéis fotovoltaicos, os equipamentos de proteção coletivos, os equipamentos culinários, o esvaziamento de separadores de gorduras, o acompanhamento do consumo, a assistência técnica e as obras para adaptar as instalações.

A Comissão não utilizou lotes em 2015 para o contrato de cinco anos «Your Europe Advice’ — the European Union’s free legal advice service», no valor de 8,9 milhões de euros. Este serviço é muito complexo, uma vez que se refere a aconselhamento jurídico em todas as línguas da UE e é necessário conhecimento especializado em todos os sistemas jurídicos da UE. A única proposta foi apresentada pelo atual prestador de serviços, uma vez que seria provavelmente o único operador económico em posição de apresentar uma proposta pronta a usar para um âmbito tão alargado de serviço. No entanto, o número de vezes que os documentos do concurso foram descarregados (211) mostra um grande interesse neste concurso. Dividi-lo em lotes, por exemplo por grupos de países, poderia ter facilitado a participação de outros operadores económicos.

Em 2014, o Parlamento Europeu contratou uma empresa para a limpeza dos seus edifícios em Estrasburgo, por um valor superior a 19,8 milhões de euros para um período de cinco anos. Os serviços solicitados foram descritos como «Limpeza de escritórios, janelas, painéis em madeira e em metal (interiores e exteriores), e outros serviços gerais de higiene nos edifícios do Parlamento Europeu em Estrasburgo», e foram todos colocados num único lote. A limpeza das janelas podia ter sido adjudicada num lote separado, aumentando o número de empresas que podiam ter beneficiado desta oportunidade. A limpeza de janelas é muitas vezes realizada como uma atividade separada da limpeza de escritórios, por pessoal diferente, com uma frequência diferente e exigindo experiência, competências e ferramentas diferentes.

Figura 6

**Percentagem de procedimentos com lotes: comparação entre os anúncios de concurso das instituições da UE e os das autoridades centrais nacionais**



*Nota:* Na ausência de informação sobre a utilização de lotes no anúncio de concurso, o Tribunal assumiu que não ocorreu a divisão em lotes. A categoria de notificação do TED «Instituição/Agência Europeia ou Organização Internacional» inclui um número muito reduzido de anúncios de concurso de organizações internacionais não pertencentes à UE.

*Fonte:* TCE, com base nos dados do Serviço das Publicações.

**43**

Embora a divisão de contratos em lotes e a sua publicação simultânea possam aumentar a acessibilidade dos procedimentos de contratação, as instituições da UE não devem dividir um contrato artificialmente de forma a evitarem a necessidade de aplicação de um procedimento mais concorrencial. Por exemplo, em 2014, o Parlamento Europeu adquiriu mobiliário de escritório a um fornecedor através de quatro procedimentos por negociação diferentes com um único proponente, num período que abrangeu menos de dois meses. Os quatro procedimentos tinham valores de contrato no âmbito do limiar aplicável à publicidade mais ampla, variando entre os 8 021 euros e os 14 110 euros e totalizando 43 345 euros. Eram todos muito semelhantes, todos referentes a mobiliário de escritório para diretores e diretores-gerais instalados num edifício específico.

**A utilização de concursos limitados podia desencorajar potenciais proponentes**

**44**

O Regulamento Financeiro da UE prevê que a entidade adjudicante pode utilizar um concurso aberto ou limitado para qualquer aquisição. O regime de aquisições do BCE dá prioridade ao concurso aberto, uma vez que prevê que o concurso aberto é o procedimento normal.

### 45

O concurso limitado<sup>23</sup> apresenta algumas vantagens, em especial se existir a necessidade de limitar a circulação dos documentos do concurso por razões de segurança/confidencialidade. No entanto, pelo menos antes da última revisão das regras em matéria de contratos, existia o risco de os potenciais proponentes se absterem de participar porque o convite à apresentação de propostas com as especificações pormenorizadas não se encontrava disponível na primeira fase e, por conseguinte, era-lhes difícil ter uma imagem clara do que era esperado pela entidade adjudicante. Ainda não se sabe se este aspeto irá ser alterado a partir de 2016 com a entrada em vigor das NE revistas. Estas preveem que os documentos do concurso, incluindo o caderno de encargos completo, devem ser disponibilizados desde o início no caso dos procedimentos em duas fases, como os concursos limitados. As NE incluem, contudo, uma cláusula de exceção que permite derrogações a esta regra em casos devidamente justificados, por exemplo se se colocarem questões de confidencialidade ou questões técnicas.

### 46

Além disso, um concurso limitado é, normalmente, mais moroso do que um concurso público o que, por si só, pode desencorajar potenciais proponentes. O prazo mínimo para as apresentações no âmbito de um concurso público com acesso eletrónico aos documentos do concurso é de 47 dias, enquanto para o concurso limitado é de 37 dias mais 35 dias. Além disso, as duas etapas do concurso limitado são interrompidas pelo tempo necessário ao tratamento dos pedidos de participação. Podem ocorrer atrasos adicionais quando os pedidos de participação são rejeitados e os operadores em causa contestam a sua exclusão. Por último, não é possível qualquer flexibilidade na avaliação das propostas com base nos critérios de adjudicação sem primeiro verificar previamente os critérios de exclusão e de seleção, o que irá alongar ainda mais o processo, em comparação com o concurso aberto.

### 47

Entre 2010 e 2014, para todas as instituições da UE consideradas em conjunto, o número de adjudicações de contratos na sequência de um concurso aberto foi cerca de três vezes superior ao número de adjudicações no âmbito de concursos limitados. Contrariamente a isto, o Conselho recorreu a concursos limitados na grande maioria dos casos durante este período. A duração destes concursos foi um grande problema. Durante o período de 2011 a 2013, a sua duração média foi de quase um ano, incluindo uma média de 170 dias decorridos entre a publicação do anúncio de concurso e a receção de propostas.

23 Contrariamente ao concurso aberto, o concurso limitado está organizado em duas fases. Na primeira fase, qualquer operador económico pode solicitar participar, mas apenas os que satisfizerem os critérios de seleção podem apresentar uma proposta.

**A utilização de procedimentos por negociação foi, de um modo geral, acompanhada de perto**

**48**

A reforma das regras em matéria de contratação realizada em 2014 aumentou o âmbito dos procedimentos de contratação que envolvem negociação com os proponentes, em especial através do novo «procedimento concorrencial com negociação». Para efeitos da auditoria do Tribunal, era demasiado cedo para avaliar o impacto das novas regras.

**49**

No passado, os procedimentos por negociação sem publicidade prévia foram utilizados quatro vezes mais do que os procedimentos por negociação com publicidade no Jornal Oficial. A principal justificação para os procedimentos por negociação sem publicidade prévia foi de que as obras, os fornecimentos ou os serviços apenas podiam ser fornecidos por um único operador económico e que não existia alternativa ou substituto razoável.

Caixa 5

**Casos em que teria sido adequada uma publicidade mais ampla**

O Parlamento Europeu utilizou um procedimento por negociação para celebrar um «contrato relativo a imóveis» de 133,6 milhões de euros, referente a um edifício em Bruxelas, embora o edifício não existisse quando o contrato foi celebrado, em 27 de junho de 2012. Como o Tribunal explicou no seu Relatório Especial n.º 2/2007<sup>24</sup>, apenas os edifícios já existentes são abrangidos pela exceção de apresentação de proposta na mais ampla base possível prevista no artigo 134.º, n.º 1, das NE. Os edifícios inacabados ou que ainda não foram construídos devem estar sujeitos a métodos de adjudicação abertos e concorrenciais.

A Comissão Executiva do BCE manifestou a necessidade de serviços de consultoria organizacional para cumprir a nova missão do Banco no domínio da supervisão bancária alguns meses antes do início do Mecanismo Único de Supervisão, em novembro de 2014. Foram abordados diretamente e convidados a apresentar propostas cinco potenciais proponentes, mas não foi publicado qualquer anúncio de concurso com base na exceção que prevê que, por força de urgência extrema, decorrente de acontecimentos imprevisíveis para o BCE, não se possam cumprir os prazos exigidos pelos procedimentos de contratação. No entanto, já em 2013 era previsível que a criação do Mecanismo Único de Supervisão colocaria um desafio organizacional ao BCE; e não foi demonstrado que os prazos para um concurso limitado acelerado (dez dias para a receção dos pedidos, dez dias para a receção das propostas) não pudessem ser cumpridos dentro do prazo definido. O valor do contrato foi de 3,49 milhões de euros.

<sup>24</sup> JO C 148 de 2.7.2007, p. 1, ver ponto 21.

### 50

A utilização de procedimentos por negociação sem publicidade prévia foi acompanhada de perto pelas instituições de auditoria, tal como exigido pelo Regulamento Financeiro da UE. Contudo, no Parlamento Europeu e no BCE, o Tribunal verificou dois casos em que teria sido adequada uma publicidade mais ampla (ver **caixa 5**).

### Dever de negociar nos procedimentos por negociação

### 51

Contrariamente ao que o nome sugere, os procedimentos por negociação nem sempre envolveram negociação. Tal aconteceu, em especial, nos procedimentos de valor reduzido. As direções-gerais da Comissão e do Parlamento lidaram com os procedimentos por negociação de um modo em que foi escolhida a melhor das propostas apresentadas mas não foi realizada nenhuma tentativa para a melhorar através de negociações.

### 52

Os proponentes podiam, no entanto, esperar que lhes fosse dada a oportunidade de ajustar a sua proposta inicial relativamente ao preço ou qualidade após a apresentação inicial. Na ausência dessa oportunidade, estes proponentes são privados da possibilidade de ganhar o contrato e a instituição pode estar a desperdiçar um negócio melhor.

### 53

Desde a revisão de 2015 que o Regulamento Financeiro da UE prevê explicitamente que a entidade adjudicante pode adjudicar um contrato no âmbito de um procedimento por negociação com base na proposta inicial sem negociação, quando tiver indicado nos documentos do concurso que se reserva a possibilidade de o fazer. Da perspetiva de um proponente, esta nova disposição não retira, no entanto, a incerteza descrita acima, uma vez que a negociação pode ou não realizar-se.

## A duração excessivamente longa dos contratos-quadro pode prejudicar a concorrência

### 54

Os contratos-quadro criam uma relação a longo prazo com um ou mais fornecedores ou prestadores de serviços. Pode ser útil celebrar tais contratos para a aquisição recorrente de fornecimentos ou serviços, quando a entidade adjudicante sabe do que precisa, mas não sabe quando ou de que quantidade irá precisar durante um determinado período de tempo. Em regra, a duração máxima dos contratos-quadro é de quatro anos<sup>25</sup> para evitar efeitos anticoncorrenciais. A sua duração só pode exceder os quatro anos em casos excepcionais devidamente justificados, nomeadamente pelo objeto do contrato-quadro. A redução dos custos administrativos da entidade adjudicante não deve ser considerada um motivo válido.

### 55

Ao contrário das outras entidades auditadas, durante os anos de 2013 a 2015, o Conselho utilizou frequentemente a cláusula de exceção para prolongar a duração dos contratos-quadro adjudicados relacionados com os seus edifícios. A **caixa 6** enumera os contratos com uma duração de sete anos ou mais.

25 A relação contratual com o operador económico pode perdurar além dos quatro anos, uma vez que a duração dos contratos individuais celebrados com base no contrato-quadro não tem de coincidir com a duração do mesmo.

## Caixa 6

### Contratos-quadro do Conselho em curso, com uma duração de sete anos ou mais

UCA 093/13: Gestão, manutenção, reparação e adaptação das instalações técnicas dos edifícios atuais ou futuros do Conselho, com uma duração máxima de 10 anos. Valor total: 94 milhões de euros.

UCA 14/048: Modernização e manutenção dos elevadores do edifício Justus Lipsius do Conselho da União Europeia, com uma duração de 10 anos. Valor total: 3,35 milhões de euros.

UCA 14/100: Obras de divisórias e de acabamentos nos edifícios do Secretariado-Geral do Conselho da União Europeia, com uma duração máxima de 7 anos. Valor total: 6,66 milhões de euros.

UCA 15/010: Substituição e manutenção dos equipamentos de supervisão e de gestão das instalações elétricas e eletromecânicas do edifício Justus Lipsius, com uma duração de 17 anos. Não foi publicado qualquer anúncio de adjudicação de contrato.

UCA 15/011: Obras de beneficiação e de manutenção a realizar nos edifícios do Conselho da União Europeia, com uma duração de 7 anos. Valor total: 31,2 milhões de euros.

UCA 034/15: Aquisição e manutenção de aparelhos móveis de deteção de explosivos, com uma duração de 10 anos. Não foi publicado qualquer anúncio de adjudicação de contrato.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

**Secção III — Os entraves desnecessários dificultam a vida dos potenciais proponentes que pretendem identificar as oportunidades de contratação oferecidas pelas instituições da UE para delas beneficiarem**

**56**

O Tribunal examinou a facilidade de identificação de oportunidades de contratação oferecidas pelas instituições da UE e se estavam disponíveis ferramentas para auxiliar os potenciais proponentes a apresentar as suas candidaturas sem custos desnecessários e para obter uma revisão eficaz em caso de problemas processuais.

**57**

A melhor prática seria proporcionar um balcão único que permita aos operadores económicos encontrar toda a informação pertinente num único local em linha (plataforma) e interagir com as instituições da UE através deste sítio Internet. Idealmente, os procedimentos de contratação, incluindo a comunicação das regras aplicáveis, as oportunidades de negócio, os documentos do concurso pertinentes, a apresentação de propostas e toda a restante comunicação entre as instituições e os operadores económicos, devem ser realizados através de um canal eletrónico. A contratação pública eletrónica (ver **caixa 7**) fornece as ferramentas para cumprir este objetivo.

**Caixa 7**

**Contratação eletrónica – explicação da terminologia**

A contratação pública eletrónica consiste na utilização de comunicações e de processamento de operações eletrónicas por entidades do setor público na compra de bens e de serviços ou em concursos de obras públicas.

Todas as fases do processo de contratação podem ser executadas ou apoiadas por meios eletrónicos. Atualmente, incide sobre:

Notificação eletrónica: publicação eletrónica de anúncios de oportunidades de contratação pública, incluindo uma hiperligação à plataforma de concurso eletrónico.

Concurso eletrónico (ou acesso eletrónico): plataforma para a publicação na Internet da documentação relativa aos concursos públicos, tais como os termos de referência, e para a comunicação eletrónica entre os proponentes e a organização adjudicante.

Apresentação eletrónica de propostas: apresentação eletrónica das propostas dos operadores económicos em resposta a um concurso

*Ver COM(2012) 179 final «Uma estratégia para a contratação pública» e COM(2013) 453 final «Contratação pública eletrónica do princípio ao fim para modernizar a administração pública».*

### A visibilidade das atividades de contratação das instituições da UE na Internet é reduzida

#### 58

Na perspetiva do operador económico, a boa visibilidade das atividades de contratação das instituições da UE é importante por três razões: facilita o acesso à informação sobre oportunidades de contrato, ajuda a compreender as regras e como melhor apresentar uma proposta e gera confiança num resultado justo dos procedimentos através da transparência, o que irá encorajar os operadores a participar.

### A informação disponível encontra-se fragmentada e espalhada por diferentes sítios Internet

#### 59

O Europa.eu é o sítio Internet oficial da União Europeia. Segundo a sua própria apresentação, «é um bom ponto de partida se estiver à procura de informações e serviços prestados pela UE mas não souber que sítio específico consultar»<sup>26</sup>. Para além de referir a existência de contratos públicos das instituições da UE, o Europa.eu não fornece qualquer informação introdutória sobre as atividades de contratação das instituições da UE e as regras aplicáveis. O visitante do sítio Internet apenas encontrará ligações para as secções de contratos públicos das diferentes instituições da UE (um total de onze ligações) e para a EU Bookshop, onde pode efetuar a transferência gratuita da brochura de 2009 «Fazer negócios com a Comissão Europeia».

#### 60

Outro sítio Internet passível de ser visitado como um primeiro contacto com a contratação pública das instituições da UE é a página central de contratação pública da Comissão<sup>27</sup>. Este sítio Internet mostra a lista de domínios políticos em que a Comissão pode ter necessidades de contratação, com ligações para os sítios Internet das diferentes direções-gerais responsáveis por essas políticas. Não é fornecida mais informação.

#### 61

Ao contrário dos sítios Internet centrais, os sítios Internet das direções-gerais da Comissão e de outras instituições da UE fornecem mais informação. No entanto, o âmbito dos temas abrangidos varia significativamente, como se pode verificar no **quadro 2**, que resume os resultados da análise efetuada pelo Tribunal a onze sítios Internet diferentes.

26 [http://europa.eu/about-eu/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/index_pt.htm)

27 [http://ec.europa.eu/contracts\\_grants/contracts\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/contracts_grants/contracts_pt.htm)

Quadro 2

Análise das secções de contratação pública dos sítios Internet das instituições da UE

	Total por categoria	Parlamento	Conselho	BCE	Comissão								
					DG Comunicação	DG Informática	EuropeAid	DG Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME	CCI	OIB	OIL	DG Investigação e Inovação	DG Fiscalidade e União Aduaneira
Informação geral sobre a contratação pública da instituição da UE	6		S			S	S	S		S			S
Guia para fornecedores sobre como apresentar uma proposta	5		S			S	S			S			S
Informação sobre a base jurídica da contratação pública das instituições da UE	8	S	S	S		S	S	S				S	S
Termos e condições gerais e/ou modelos de documentos	8		S	S		S	S	S		S		S	S
Formação adicional ou ferramentas de aprendizagem (aprendizagem eletrónica, guia para utilizadores da Internet)	3		S				S			S			
Possibilidade de apresentar questões relacionadas com o contrato	8		S	S		S	S	S		S	S		S
Registo para alertas relativos a novas oportunidades	8		S		S	S	S	S	S	S	S		
Documentos do concurso disponíveis por via eletrónica	12	S	R	R	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Opções de pesquisa adicionais disponíveis no sítio Internet	3		S				S		S				
Informação sobre oportunidades de contratação pública atuais de valor elevado	12	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Indicação de procedimentos futuros ou planeados de valor elevado	4						S		S	P			S
Informação sobre oportunidades de contratação pública atuais de valor reduzido	6	S	S	S			S		S			S	
Indicação de procedimentos futuros ou planeados de valor reduzido	4	S					S	S	S				
<b>Total por sítio Internet examinado</b>		5	11	6	3	8	13	8	7	9	4	5	8

Nota: A análise foi realizada entre 24 de junho e 6 de julho de 2015.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Legenda:

S — sim

P — parcialmente

R — apenas após registo

### 62

Dos sítios Internet analisados, o do EuropeAid constitui um exemplo de melhor prática, dado que disponibiliza toda a informação necessária. Existe um sistema avançado de fácil utilização para pesquisa de oportunidades de contratos com várias opções de pesquisa. Além disso, estão disponíveis orientações e a aprendizagem eletrónica. Outra diferença importante, em comparação com outros sítios Internet, é que são publicadas orientações pormenorizadas sobre contratos públicos no sítio Internet do EuropeAid<sup>28</sup>. Nos outros sítios, essas orientações são tratadas como documentos internos e não são publicadas nos sítios Internet oficiais. É o caso do vade-mécum sobre contratos públicos da Comissão produzido pelo Serviço Financeiro Central da DG Orçamento. A última versão do vade-mécum é de novembro de 2015, mas só podem ser encontradas na Internet as versões anteriores, e apenas porque foram publicadas por uma empresa privada de advocacia e por uma organização da sociedade civil.

### A função de pesquisa do TED (Diário Eletrónico de Concursos) nem sempre produziu resultados satisfatórios

### 63

O TED (Diário Eletrónico de Concursos) é a versão eletrónica do «Suplemento do Jornal Oficial da União Europeia» dedicado aos concursos públicos europeus. Todos os dias, de terça a sábado, são publicados cerca de 1 800 anúncios de concursos públicos no TED<sup>29</sup>. Grande parte destes anúncios provém de entidades adjudicantes dos Estados-Membros da UE. Os anúncios de concurso das instituições da UE também são publicados via TED quando o respetivo valor estimado é igual ou superior aos limiares da Diretiva Contratos Públicos 2014, exceto no caso de um procedimento por negociação sem publicação de um anúncio de concurso, como previsto no artigo 134.º das NE.

### 64

Dado o elevado número de anúncios de concurso, é crucial existir uma função de pesquisa eficaz e intuitiva para a fácil utilização do TED. Os anúncios no TED podem ser organizados e pesquisados por país, setor comercial, local de entrega e vários outros critérios. A função de pesquisa do TED permite combinar critérios diferentes para pesquisar anúncios de concurso potencialmente interessantes. Através de testes, o Tribunal identificou várias questões relacionadas com as opções de pesquisa que produziram resultados insatisfatórios. São apresentados exemplos na **caixa 8**.

28 «*Procurement And Grants for European Union external actions — A Practical Guide*» (Contratos e Subvenções no âmbito das Ações Externas da União Europeia — Um Guia Prático).

29 <http://ted.europa.eu>

### Exemplos de resultados insatisfatórios da pesquisa do TED em anúncios de concurso a decorrer

Uma pesquisa nos anúncios de concurso a decorrer, que combinava o setor comercial «Construção e bens imobiliários» com «Instituição/Agência Europeia ou Organização Internacional», forneceu um total de 124 resultados. No entanto, os elementos exibidos incluíam vários anúncios de concurso que, claramente, nada tinham a ver com «Construção e Imobiliário», ou seja, anúncios de concurso relativos a «serviços de tradução», a um «estudo de apoio à verificação da adequação em matéria de direito do consumidor da UE» ou a uma «academia e comunidade empresarial no âmbito do instrumento para as PME».

Outra pesquisa nos anúncios de concurso a decorrer, limitada ao setor comercial «Minas e minérios» combinado com «Instituição/Agência Europeia ou Organização Internacional», produziu elementos tão distintos como «Dispositivos de proteção solar» ou «Obras de construção de edifícios relacionados com o transporte ferroviário». Esta combinação de critérios de pesquisa foi testada em datas diferentes. Por diversas vezes, a função de pesquisa apenas devolveu anúncios de concurso que nada tinham a ver com «Minas e minérios».

A função de pesquisa de texto integral nem sempre produziu resultados satisfatórios. Seguiram-se as instruções para utilizar aspas invertidas e escreveu-se, por exemplo, «serviços de segurança» em combinação com «Instituição/Agência Europeia ou Organização Internacional» e obtiveram-se 147 resultados que incluíam elementos tão distintos como «Apoio para o desenvolvimento de um melhor conhecimento nacional em matéria de administração pública e reforço da capacidade institucional» ou «Assistência técnica no âmbito do projeto de sensibilização e educação Embaixadores da água».

A funcionalidade de pesquisa do TED para anúncios de uma determinada instituição da UE foi melhorada em dezembro de 2015, mas ainda não era totalmente fiável. Por exemplo, selecionar a caixa do Conselho da União Europeia produziu uma mistura de anúncios publicados pelo Conselho e pelo Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE). No entanto, alguns destes anúncios do SEAE não eram mostrados quando se selecionava diretamente a caixa do SEAE. Além disso, encontrar anúncios de contratos de uma determinada agência da UE continuava a ser complexo.

(Testes de pesquisas realizados em janeiro/fevereiro de 2016)

### As ferramentas de identificação de oportunidades de negócio, como o «Vocabulário Comum para os Contratos Públicos» e a «Nomenclatura das Unidades Territoriais» nem sempre foram utilizadas corretamente

#### 65

A precisão dos resultados do TED depende da correta introdução dos dados por parte das entidades adjudicantes, em especial no que diz respeito às ferramentas de classificação utilizadas pelo TED.

#### 66

O «Vocabulário Comum para os Contratos Públicos» (CPV) é a ferramenta de classificação mais importante. O objetivo do CPV consiste em facilitar aos proponentes a identificação de anúncios de concurso pertinentes por setor comercial. Existem cerca de 10 000 códigos estruturados numa árvore hierárquica de cinco níveis. Cada código é constituído por oito algarismos e um texto que descreve o tipo de obras, de fornecimentos ou serviços que formam o objeto do contrato.

## 67

Um estudo realizado a pedido da Comissão Europeia<sup>30</sup> revelou que uma percentagem relativamente elevada de anúncios de concurso contém códigos imprecisos. Um teste com uma amostra de 405 anúncios de concurso revelou que o código era impreciso em cerca de 23% dos anúncios. Em cerca de 10% dos casos, o código aplicado não descrevia as obras, os fornecimentos ou os serviços contratados; em 8%, o código aplicado era demasiado genérico e, em cerca de 4%, o código era demasiado específico. Na sua auditoria, o Tribunal identificou anúncios de concurso da Comissão com códigos imprecisos. São apresentados exemplos na **caixa 9**.

30 «Review of the functioning of the CPV Codes/System» (Revisão do funcionamento dos Códigos/Sistema do CPV), dezembro de 2012, para a DG Mercado Interno e Serviços.

### Caixa 9

#### Exemplos de códigos do CPV imprecisos utilizados pela Comissão

Para um contrato de estudo relacionado com «Análises estatísticas e de previsões de diferentes mercados para veículos a motor» a entidade adjudicante utilizou o código para «serviços de transporte público rodoviário» (código 60112000). Valor do contrato adjudicado: 429 300 euros.

Para um contrato de estudo «nos domínios das emissões e da competitividade e análise económica da indústria automóvel», foi utilizado o código para «equipamento e produtos auxiliares de transporte» (código 34000000). Valor do contrato adjudicado: 5 000 000 euros.

Para o contrato «Recolha de informações qualitativas e quantitativas essenciais sobre as decisões da Comissão Europeia em matéria de fusões» foi utilizado o código para «serviços de estudos de mercado» (código 79310000). O procedimento não teve êxito, não foi adjudicado nenhum contrato.

## 68

A Nomenclatura das Unidades Territoriais Estatísticas (NUTS) foi elaborada pelo Eurostat, o Serviço de Estatística da UE, com o objetivo de proporcionar uma repartição única e uniforme das unidades territoriais para a produção de estatísticas regionais da União Europeia. Nos anúncios de concurso, pode ser utilizada para indicar o local de execução/realização das obras, para o fornecimento de produtos ou da prestação de serviços. A maioria dos serviços da Comissão não utilizou os códigos NUTS nos respetivos anúncios de concurso. Se uma entidade adjudicante não especificar o código NUTS que indica o local de entrega do contrato, pode escapar à atenção de potenciais proponentes.

### **No que respeita ao processo de concurso eletrónico e à apresentação eletrónica de propostas, as instituições da UE criam entraves desnecessários aos operadores económicos ao não utilizarem soluções harmonizadas de forma rápida**

#### **A plataforma de concurso eletrónico TED só é utilizada numa base voluntária**

### 69

A plataforma de concurso eletrónico TED pode ser utilizada por todas as instituições e agências da UE e tem potencial para se tornar o ponto central de acesso a todos os seus convites à apresentação de propostas. É gerida pelo Serviço das Publicações e o registo é gratuito para os operadores económicos interessados. A plataforma está sincronizada com o sítio Internet<sup>31</sup> do TED e oferece:

- a) acesso eletrónico a todos os documentos de concurso disponíveis ao público;
- b) a possibilidade de fazer perguntas em qualquer língua oficial da UE e de ver outras perguntas e respostas;
- c) notificações em tempo real quando são publicadas atualizações aos convites à apresentação de propostas selecionados.

### 70

É possível utilizar a plataforma de concurso eletrónico TED desde abril de 2011, mas não é obrigatória para as direções-gerais (DG) e agências de execução da Comissão, embora a DG Orçamento as incentive a utilizar o sistema. O mesmo se aplica ao Parlamento Europeu, onde o objetivo é que todas as DG o utilizem. O Conselho tenciona começar a utilizar o concurso eletrónico TED em 2016. O BCE não planeia utilizá-lo. O **anexo I** fornece uma lista de todas as entidades que tinham utilizado o concurso eletrónico TED em meados de abril de 2016. O número limitado de organismos e agências da UE que consta da lista confirma as conclusões do inquérito do Tribunal de que cerca de dois terços deles nunca utilizaram o concurso eletrónico TED.

#### **As instituições da UE têm dificuldades em introduzir a apresentação eletrónica de propostas e não possuem uma abordagem comum**

### 71

O artigo 95.º, n.º 2, do Regulamento Financeiro da UE<sup>32</sup> exige que as instituições e organismos estabeleçam e apliquem normas uniformes para o intercâmbio eletrónico de informações com terceiros que participem em procedimentos de contratação pública e de concessão de subvenções. O objetivo consiste em criar uma única «área de transferência eletrónica de dados» para requerentes, candidatos e proponentes. O artigo 111.º, n.º 2, incumbe a Comissão de garantir que os proponentes podem apresentar os conteúdos das propostas e todos os elementos justificativos em formato eletrónico.

31 Além disso, o concurso eletrónico TED também dá acesso a convites à apresentação de propostas de valor mais reduzido se a entidade adjudicante decidir publicá-los.

32 Em vigor desde outubro de 2012.

### 72

Na Comissão, os testes do sistema de apresentação eletrónica de propostas começaram em novembro de 2014. A implantação plena ainda não se concretizou, estando o seu início previsto para julho de 2016.

### 73

No Parlamento Europeu, a apresentação eletrónica de propostas apenas é possível para contratos de valor reduzido. Para os contratos de valor elevado, a apresentação por meios eletrónicos encontra-se dificultada pelo facto de o sistema de correio eletrónico do Parlamento não satisfazer todos os requisitos previstos no Regulamento Financeiro da UE (ver **caixa 10**). Desde 2014 que a DG INLO incentiva os proponentes a apresentarem parte dos ficheiros das suas propostas por via eletrónica num cartão de memória.

#### Caixa 10

#### Requisitos para a apresentação eletrónica de propostas

«(...) os dispositivos de receção eletrónica das propostas e dos pedidos de participação asseguram, através de meios técnicos e procedimentos adequados, o seguinte:

- a) os operadores económicos podem ser autenticados de forma fiável;
- b) a hora e data exatas da receção das propostas e dos pedidos de participação podem ser determinadas com exatidão;
- c) é possível garantir, na medida do razoável, que ninguém pode ter acesso aos dados transmitidos de acordo com os presentes requisitos, antes das datas limite fixadas para o efeito;
- d) as datas para a abertura dos dados recebidos só podem ser fixadas ou alteradas por pessoas autorizadas;
- e) nas diferentes fases do procedimento de contratação só as pessoas autorizadas podem aceder a todos os dados apresentados e dar acesso aos mesmos na medida do necessário para o procedimento em causa;
- f) é possível garantir, na medida do razoável, que qualquer tentativa de violação de qualquer das condições estabelecidas nas alíneas a) a e) é detetável.»

*(Artigo 155.º, n.º 2, das normas de execução do Regulamento Financeiro da UE)*

## 74

Entre as instituições da UE, o Conselho foi o pioneiro na apresentação eletrónica de propostas, mas com resultados mistos. A apresentação eletrónica de propostas é possível desde maio de 2009 graças à introdução do sítio Internet específico «Consilium tendering». No entanto, a apresentação de propostas por via eletrónica era opcional: os gestores de contratos públicos podiam optar por não utilizar esta opção. Quando a opção estava disponível, os proponentes podiam, no entanto, apresentar as suas propostas em papel. De acordo com o Conselho, menos de metade das propostas foi apresentada por via eletrónica. O «Consilium tendering» já não é utilizado e o Conselho está interessado em juntar-se ao sistema de apresentação eletrónica de propostas da Comissão.

## 75

O BCE tenciona implantar gradualmente um sistema de concurso público eletrónico em 2016 que permita aos proponentes apresentar propostas por via eletrónica através de uma conta de utilizador (nome do utilizador e palavra-chave). Quando os proponentes apresentarem as suas propostas por via eletrónica, o sistema irá criar uma folha de rosto de identificação única normalizada que os proponentes podem imprimir, assinar e apresentar ao BCE em papel de modo a confirmarem que a sua proposta é válida e juridicamente vinculativa.

### **Os operadores económicos que considerem terem sido tratados de forma injusta têm dificuldade em obter uma análise rápida das suas queixas e uma compensação pelos danos sofridos**

## 76

É importante existirem ferramentas eficazes para resolver os casos em que os operadores económicos consideram ter sido tratados injustamente, tanto para as instituições da UE como para os operadores económicos em causa. Essas ferramentas aumentam a credibilidade das instituições da UE e reforçam a confiança dos operadores económicos de que serão tratados de forma justa e de que vale a pena o esforço para trabalharem com as instituições da UE.

### **As disposições das diretivas sobre recursos que podiam melhorar o processo de revisão ainda não foram incorporadas nas regras em matéria de contratação pública**

## 77

As Diretivas Recursos<sup>33</sup> estabeleceram normas comuns para garantir que estão disponíveis meios de recurso rápidos e eficazes em todos os países da UE quando os licitantes consideram que os contratos foram adjudicados de forma injusta. A revisão pode ser realizada por instâncias de recurso administrativo ou jurisdicional existentes. Em alternativa, pode ser criada uma instância de recurso não jurisdicional independente e especializada, cujas decisões podem ser sujeitas a recurso jurisdicional. Outra opção prevista nestas diretivas é que o operador económico em causa deve, em primeiro lugar, solicitar a revisão junto da entidade adjudicante antes de recorrer aos tribunais.

33 Existem duas diretivas que estabelecem os meios de recurso relativamente aos contratos públicos: a Diretiva 89/665/CEE do Conselho, de 21 de dezembro de 1989, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos processos de recurso em matéria de adjudicação dos contratos de direito público de obras de fornecimentos (JO L 395 de 30.12.1989, p. 33), que abrange o setor público, e a Diretiva 92/13/CEE do Conselho, de 25 de fevereiro de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à aplicação das regras comunitárias em matéria de procedimentos de celebração de contratos de direito público pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações (JO L 76 de 23.3.1992, p. 14), que abrange o setor dos serviços. Foram ambas alteradas pela Diretiva 2007/66/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2007, que altera as Diretivas 89/665/CEE e 92/13/CEE do Conselho no que diz respeito à melhoria da eficácia dos procedimentos de recurso em matéria de adjudicação de contratos públicos (JO L 335 de 20.12.2007, p. 31).

## 78

Como acontece com todas as diretivas, as Diretivas Recursos não se aplicam diretamente às instituições da UE. Alguns elementos das diretivas foram incorporados no Regulamento Financeiro da UE e no regime de aquisições do BCE, enquanto outros foram deixados de parte. Em especial, não foi criada nenhuma instância de recurso não jurisdicional independente e especializada para resolver questões em matéria de contratos públicos relacionadas com as instituições da UE, e cujas decisões possam ser sujeitas a um recurso judicial, apesar de tais instâncias terem, normalmente, uma duração de recurso mais curta para revisões intercalares e meios de recurso pré-contratuais<sup>34</sup>.

## 79

Em conformidade com as Diretivas Recursos, o Regulamento Financeiro da UE prevê um período de reflexão de 15 dias de calendário anterior à assinatura do contrato. Este período é reduzido para 10 dias quando a entidade adjudicante utiliza meios eletrónicos para informar os proponentes selecionados ou rejeitados da sua intenção de assinar um contrato<sup>35</sup>. Se os proponentes ou candidatos rejeitados apresentarem pedidos ou comentários durante o período de reflexão, a entidade adjudicante **pode** suspender a assinatura do contrato para exame complementar. Esta disposição do Regulamento Financeiro é menos favorável para os proponentes rejeitados do que as disposições das Diretivas Recursos, ao abrigo das quais a apresentação de um pedido de revisão a uma entidade adjudicante resulta na suspensão imediata da possibilidade de celebrar o contrato<sup>36</sup>.

## 80

Entre as entidades auditadas, apenas o BCE possuía um mecanismo de revisão interno sólido para tratar das queixas. Este «procedimento de recurso» está descrito na **caixa 11**.

34 Ver relatório final do estudo da Comissão «Economic efficiency and legal effectiveness of review and remedies procedures for public contracts» (Eficiência económica e eficácia jurídica dos procedimentos de reexame e recurso dos contratos públicos), abril de 2015, p. 137.

35 Não existe período de reflexão no caso de contratos específicos com base em contratos-quadro e de procedimentos por negociação excecionais nos termos do artigo 134.º, n.º 1, das NE [com exceção do artigo 134.º, n.º 1, alínea b) (possibilidade de um único operador)]. Também não existe período de reflexão se for apenas apresentada uma proposta.

36 A suspensão não termina até expirar o prazo de, pelo menos, 10 dias de calendário com efeito a contar da data em que a entidade adjudicante enviar uma resposta.

### Caixa 11

#### Procedimento de recurso do BCE

O regime de aquisições do BCE permite que os candidatos/proponentes rejeitados interponham recurso junto do Serviço de Controlo da Contratação (*Procurement Review Body* - PRB). O PRB é um órgão interno composto por quadros superiores e apoiado pelo serviço jurídico do Banco. Se o PRB considerar que a decisão de rejeitar a candidatura ou proposta do recorrente contraria o regime de aquisições ou os princípios gerais da legislação relativa à contratação pública, ordenará a repetição total ou parcial do procedimento de concurso ou preferirá uma decisão definitiva. O PRB notifica por escrito o recorrente da sua decisão no prazo de um mês a contar da receção do recurso.

Desde 2007, foram recebidos 35 recursos, dos quais um encontrava-se pendente em dezembro de 2015, seis foram julgados procedentes, 20 foram rejeitados e oito foram encaminhados para o comité de contratação e não foram abandonados pelo recorrente.

**Os procedimentos junto dos tribunais da UE são muito morosos e a compensação por alegados danos raramente é concedida**

**81**

O Tribunal Geral é, entre outras coisas, competente para conhecer em primeira instância dos recursos interpostos por operadores económicos contra atos ou omissões das instituições da UE. No período de seis anos decorrente de 2009 a 2014, o Tribunal Geral encerrou 3 419 processos, dos quais 106 diziam respeito a contratos públicos das instituições da UE (3,1%), uma média de 17,6 processos por ano<sup>37</sup>. Os 106 processos relacionados com contratos públicos deram origem a 123 decisões: 66 acórdãos e 57 despachos. A repartição pelas instituições e organismos da UE em causa é apresentada no **quadro 3**.

**Quadro 3**

**Acórdãos e despachos do Tribunal Geral, por instituição ou organismo da UE em causa**

	Acórdãos	Despachos
Comissão Europeia	41	40
Parlamento Europeu	5	4
Conselho	3	3
Agência Europeia da Segurança Marítima	3	
Tribunal de Justiça da União Europeia	2	
Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos	2	
Agência Europeia de Medicamentos	2	
Banco Central Europeu	1	2
Banco Europeu de Investimento	1	
Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência	1	
Instituto Europeu para a Igualdade de Género	1	
Frontex	1	
Agência Europeia do Ambiente	1	
Empresa Comum Europeia para o ITER e o Desenvolvimento da Energia de Fusão	1	3
Europol	1	
Tribunal de Contas Europeu		1
Serviço Europeu para a Ação Externa		1
Instituto de Harmonização no Mercado Interno (Marcas, Desenhos e Modelos)		1
Agência Europeia dos Produtos Químicos		1
Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças		1

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

37 Se se comparar o número de processos relacionados com contratos públicos com o número de decisões de adjudicação das instituições e organismos da UE publicadas no Diário Eletrónico de Concursos (TED), conclui-se que o rácio entre os processos do Tribunal Geral e os contratos públicos realizados pelas instituições e organismos da UE é inferior a 1%. Este valor é inferior ao dos Estados-Membros, onde o rácio de procedimentos de recurso para o número total de procedimentos de contratação variava entre os 2% e os 12,3%, de acordo com a Avaliação anual da aplicação da legislação dos contratos públicos de 2013 (documento de trabalho dos serviços da Comissão SWD(2014) 262 final, de 1 de agosto de 2014, p. 26).

## Observações

### 82

Durante o período examinado, os recursos de anulação foram bem-sucedidos em 13 processos, com base na conclusão de que a entidade adjudicante decidiu de forma ilegal<sup>38</sup>. A duração média dos procedimentos do Tribunal Geral no domínio da contratação pública (acórdãos) rondou os 35 meses.

### 83

O dano mais importante sofrido pelos proponentes de um procedimento de concurso consiste na perda do lucro que teriam obtido se lhes tivesse sido adjudicado o contrato. Durante o período examinado (2009-2014) não se verificou nenhuma ação de indemnização bem-sucedida. No entanto, em dois processos mais recentes<sup>39</sup>, o Tribunal Geral ordenou à entidade adjudicante o pagamento dos danos sofridos pelo operador económico devido à perda da possibilidade de lhe ser adjudicado um contrato. Esta atuação pode sugerir que o Tribunal Geral está atualmente mais inclinado a conceder indemnizações nestes casos.

### 84

Durante o período examinado não existiram pedidos de medidas provisórias bem-sucedidos<sup>40</sup> e os 16 recursos interpostos por operadores económicos junto do Tribunal de Justiça contra as decisões do Tribunal Geral não obtiveram resposta favorável. Contudo, numa das mais importantes decisões de 2015 relativas aos concursos públicos das instituições da UE<sup>41</sup>, o vice-presidente do Tribunal de Justiça decidiu que, mesmo que o dano invocado não seja irreparável, a natureza suficientemente manifesta e grave das ilegalidades identificadas *prima facie* pode justificar a imposição de medidas provisórias. Por conseguinte, o vice-presidente do Tribunal de Justiça acolheu favoravelmente a nova abordagem mais flexível do Tribunal Geral relativamente às condições para a concessão de medidas provisórias, fazendo referência ao direito a uma proteção jurisdicional efetiva<sup>42</sup>.

### **O Provedor de Justiça Europeu encontrou, por vezes, soluções amigáveis, mas a reação rápida nos processos em matéria de contratos públicos é dificultada por regras processuais**

### 85

O Provedor de Justiça Europeu investiga queixas sobre má administração nas instituições e organismos da UE, incluindo queixas relativas às atividades de contratação pública. Através de uma pesquisa no sítio Internet do Provedor de Justiça Europeu, o Tribunal identificou 60 decisões relativas a contratos públicos no período de 18 de fevereiro de 2008<sup>43</sup> a 17 de fevereiro de 2015<sup>44</sup>. A maioria destas 60 decisões (34 processos) relacionava-se com atividades de adjudicação de contratos fora da UE, envolvendo frequentemente delegações da UE. A análise das 60 decisões encontra-se resumida no **quadro 4**.

38 É jurisprudência assente que as instituições da UE têm amplos poderes discricionários no que diz respeito aos fatores a ter em conta na adjudicação de um contrato. O exame do Tribunal Geral deve limitar-se à verificação de que as regras relativas ao procedimento e à exposição de motivos são cumpridas, de que os factos estão corretos e de que não existe erro manifesto na avaliação ou abuso de poderes. Em dez dos 13 processos, o motivo da anulação da decisão consistiu no não cumprimento por parte da entidade adjudicante do seu dever de fundamentação.

39 Processo T-299/11, de 7 de outubro de 2015 (European Dynamics contra IHMI) (objeto de recurso no processo pendente C-677/15 P) e Processo T-199/14, de 29 de outubro de 2015 (Vanbreda Risk & Benefits contra Comissão).

40 Exceto um despacho que foi posteriormente anulado após recurso. Além disso, em dois processos, a entidade adjudicante anulou o procedimento de concurso antes da decisão do Tribunal Geral.

41 C-35/15 P(R), Comissão Europeia contra Vanbreda Risk & Benefits.

42 No entanto, no processo em apreço, o Vice-Presidente indeferiu o pedido de medidas provisórias, uma vez que a Comissão tinha respeitado o prazo de suspensão antes da assinatura do contrato e este tinha sido celebrado muito antes da apresentação do pedido de medidas provisórias.

43 Primeira ocorrência de uma decisão relacionada com contratos públicos na rubrica «Adjudicação de contratos e atribuição de subvenções».

44 Durante este período de sete anos, o Provedor de Justiça Europeu recebeu 86 queixas consideradas admissíveis relativas a concursos. Estas incluíam 60 decisões disponíveis na base de dados da Internet, 22 casos em que o Provedor de Justiça Europeu não encontrou motivos para iniciar um inquérito e quatro casos retirados pelos queixosos.

### Decisões do Provedor de Justiça relativas a contratos públicos — Síntese dos resultados

Categoria	Número de ocorrências	Explicação
<b>Número total de decisões</b>	<b>60</b>	Número total de decisões relativas a contratos públicos publicadas no sítio Internet do Provedor de Justiça Europeu na rubrica «Adjudicação e contratos e atribuição de subvenções».
<b>Ausência de má administração</b>	<b>30</b>	O Provedor de Justiça Europeu não constatou a existência de má administração
<b>Solução amigável</b>	<b>8</b>	Foi aceite e aplicada uma solução amigável ou indemnização. Esta categoria inclui as seguintes subcategorias:
<i>Informações fornecidas</i>	6	A solução amigável consistiu na disponibilização de informações satisfatórias ou na explicação dos motivos.
<i>Pagamento de custos</i>	1	A solução amigável consistiu no reembolso dos custos justificados suportados pelo queixoso.
<i>Solução não especificada (em negociação)</i>	1	Foram realizadas negociações relativamente a uma solução amigável mas os resultados não são conhecidos.
<b>Má administração</b>	<b>20</b>	O Provedor de Justiça Europeu considerou que existiu má administração em, pelo menos, um dos aspetos do caso. Esta categoria inclui as seguintes subcategorias:
<i>Solução amigável rejeitada</i>	5	A solução amigável proposta foi rejeitada pela instituição em causa em quatro dos cinco casos.
<i>Solução amigável impossível</i>	13	Já não era possível uma solução amigável.
<i>Solução amigável desnecessária</i>	2	A solução amigável não foi necessária porque a queixa não foi examinada devido à anulação do procedimento ou por ser inconsequente para o resultado do procedimento.
<b>Processo do Tribunal de Justiça — Não voltou a ser examinado</b>	<b>1</b>	O caso não foi examinado pelo Provedor de Justiça Europeu por ser objeto de um processo do Tribunal Geral.
<b>Caso retirado pelo queixoso</b>	<b>1</b>	O caso foi retirado pelo queixoso sem explicações adicionais.

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

### 86

A duração média desde a abertura do processo até à decisão foi de 20 meses, uma duração inferior à de um processo judicial (ver ponto 82). No entanto, a queixa «deve ter sido precedida das diligências administrativas necessárias junto das instituições ou organismos em causa»<sup>45</sup> antes de o Provedor de Justiça Europeu poder iniciar um inquérito. Isto significa que o operador económico deve, em primeiro lugar, dirigir a sua queixa à instituição em causa e aguardar uma resposta, o que prolonga a duração do processo e exclui praticamente a rápida intervenção do Provedor de Justiça Europeu antes de o contrato ser assinado.

### 87

Nos casos em que foi aceite uma solução amigável com base numa proposta do Provedor de Justiça Europeu, esta geralmente consistiu na concessão do acesso a informação ao queixoso ou na apresentação de explicações satisfatórias dos motivos da rejeição da sua proposta. Nenhum inquérito do Provedor de Justiça Europeu resultou na anulação de uma decisão de adjudicação e na reabertura de um procedimento de contratação por parte de uma instituição da UE. As medidas de reparação nunca consistiram numa compensação ao queixoso pela perda de uma oportunidade de contrato ou pela perda de lucro. O reembolso dos custos incorridos pelo queixoso devido à sua participação num procedimento de contratação foi concedido uma vez. O Provedor de Justiça Europeu é pró-ativo e inclui nas suas decisões «outras observações», que consistem em recomendações destinadas a encorajar as instituições da UE a alterarem futuramente as suas práticas. Encontram-se exemplos de «outras observações» na **caixa 12**.

### A Comissão das Petições do Parlamento Europeu excluiu petições contra instituições da UE

### 88

O direito de petição é um dos direitos fundamentais dos cidadãos europeus<sup>46</sup>. Qualquer cidadão, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede social num Estado-Membro, goza do direito de petição ao Parlamento Europeu. No entanto, a Comissão das Petições do Parlamento Europeu declarou no seu Portal das Petições que as petições relativas a casos de má administração das instituições da UE não são consideradas admissíveis: «Inadmissibilidade de uma petição (...) As questões relativas a má administração nas instituições ou organismos da UE devem ser dirigidas ao Provedor de Justiça Europeu.» Excluiu, deste modo, as petições relativas a alegações de má administração nos concursos públicos das instituições da UE.

45 Ver artigo 2.º, n.º 4, da decisão do Parlamento Europeu, de 9 de março de 1994, relativa ao estatuto e às condições gerais de exercício das funções de Provedor de Justiça Europeu (JO L 113 de 4.5.1994, p. 15).

46 Ver artigo 44.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

### Exemplos de outras observações do Provedor de Justiça Europeu

Sob reserva das cláusulas contratuais, em casos futuros em que os adjudicatários solicitem informação sobre se o seu contrato irá ser renovado, o Serviço das Publicações poderia, pelo menos, indicar um prazo aproximado dentro do qual tenciona tomar uma decisão [*decisão do Provedor de Justiça Europeu de encerramento do inquérito à queixa 1922/2010/(VIK)ER contra o Serviço das Publicações da União Europeia (19.12.2013)*]

Nos casos, como o presente, em que, após a anulação do procedimento de concurso, uma delegação da UE opte por um procedimento por negociação com alguns dos proponentes iniciais, a delegação faria bem em considerar informar pública e pró-ativamente os proponentes rejeitados acerca desse desenvolvimento. Tal reforçaria a perceção da legalidade e transparência dos procedimentos de concurso implementados pelas delegações da UE [*decisão do Provedor de Justiça Europeu de encerramento do inquérito à queixa 1325/2011/VL contra a Comissão Europeia (17.5.2013)*]

Tendo em conta a confusão terminológica que o presente caso revelou, e a fim de evitar eventuais mal-entendidos no futuro, o Provedor de Justiça Europeu considera útil convidar a Comissão a rever a documentação que fornece no âmbito dos seus procedimentos de contratação, de modo a eliminar qualquer falta de exatidão e inconsistência terminológica e a garantir que os proponentes são informados de forma clara e inequívoca das condições de elegibilidade relacionadas com o seu estabelecimento/incorporação/registo/nacionalidade. Seria igualmente útil que, no âmbito desta revisão, a Comissão pudesse garantir que termos tão importantes no processo de contratação fossem definidos de forma clara no próprio anúncio de concurso ou num documento a que faça clara referência e que seja de fácil acesso [*decisão do Provedor de Justiça Europeu de encerramento do inquérito à queixa 920/2010/VIK contra a Comissão Europeia (18.7.2011)*]

### Secção IV — A transparência dos resultados e a aprendizagem mútua não são aplicadas de forma sistemática

**A informação sobre o resultado das atividades de contratação pública das instituições da UE não está acessível de forma a permitir um acompanhamento eficaz pela autoridade de quitação e pelo público em geral**

#### 89

Um dos meios mais eficazes para combater a corrupção e as más práticas na contratação pública e de prevenir restrições injustificadas da concorrência consiste em aumentar a transparência dos processos e procedimentos. A transparência não é importante apenas para os operadores económicos, mas também para a autoridade de quitação e o público em geral, que podem contribuir para melhorar o desempenho das instituições da UE ao acompanharem as atividades de contratação pública.

**Um acompanhamento eficaz exige que se encontre informação harmonizada num único sítio na Internet**

#### 90

De modo a permitir um acompanhamento eficaz por parte das partes interessadas, devem estar disponíveis, num único sítio na Internet, e serem continuamente atualizadas para cada contrato de valor superior a 15 000 euros após este ter sido assinado por uma instituição da UE, as seguintes informações mínimas, indicando:

- a) o objeto do contrato;
- b) o tipo de contrato;
- c) o valor do contrato;
- d) a duração do contrato;
- e) o tipo de procedimento de adjudicação (acompanhado de justificação no caso do procedimento por negociação sem publicação prévia);
- f) os critérios de adjudicação e respetiva ponderação;
- g) o número de propostas recebidas e o número de propostas tidas em consideração na decisão final de adjudicação (repartidas por Estado-Membros/países terceiros e indicando o número de propostas de PME);

- h) o nome e endereço do proponente selecionado, incluindo informação sobre se é uma PME;
- i) a parte do contrato suscetível de ser subcontratada a terceiros.

### 91

Este repositório de informações relativas a contratos da UE deve também fornecer ligações pertinentes a outros documentos (ou seja, documentos dos concursos, anúncios no TED, cópias dos contratos assinados).

#### **A informação é fornecida de forma fragmentada**

### 92

De momento não existem ferramentas que permitam ter uma visão global do resultado das atividades de contratação pública das instituições da UE. A informação é fornecida de forma fragmentada e, na maioria das vezes, não harmonizada. Nem todos os procedimentos de contratação concluídos se encontram no TED, uma vez que a publicação dos anúncios de adjudicação de contrato não é obrigatória em todos os casos. É difícil procurar os procedimentos incluídos no TED, uma vez que os resultados da pesquisa nem sempre são satisfatórios (ver pontos 63 a 65). A plataforma de concurso eletrónico TED não é utilizada por todas as instituições da UE. Além disso, algumas instituições bloquearam a possibilidade de descarregar os documentos de concurso a partir da plataforma após o prazo para a apresentação de propostas ter expirado.

### 93

O Parlamento Europeu publica no seu sítio Internet uma lista anual completa de todos os seus adjudicatários que obtiveram contratos com um valor superior a 15 000 euros. Esta lista indica o nome e o endereço do adjudicatário, o tipo e objeto do contrato, a sua duração, o seu valor, o procedimento seguido e a respetiva Direção-Geral. A lista faz parte do relatório anual sobre os contratos adjudicados pelo Parlamento Europeu. É mais abrangente e pormenorizada do que a informação consolidada publicada pelas outras instituições auditadas e vai além dos requisitos de transparência previstos no Regulamento Financeiro da UE.

### 94

Uma vez que as atividades de contratação pública da Comissão são descentralizadas, a transmissão de informação realiza-se nos relatórios anuais de atividades (RAA) das diferentes direções-gerais, mas de uma forma normalizada. No entanto, nem toda a informação dos diferentes RAA é consolidada num único relatório a nível central da Comissão. A Comissão inclui na sua síntese anual das realizações em matéria de gestão um relatório analítico sobre os procedimentos por negociação. O Sistema de Transparência Financeira (STF) da Comissão foi concebido para fornecer informação sobre os beneficiários dos fundos da UE. No entanto, não inclui qualquer informação sobre o tipo de procedimento de contratação que conduziu à adjudicação dos contratos.

### 95

O BCE publica no seu sítio Internet listas anuais dos contratos com valor superior a 50 000 euros que foram adjudicados sem publicação de um anúncio de concurso. As listas especificam o nome das entidades a quem foram adjudicados contratos, o objeto e o valor estimado dos contratos e indicam se a duração do contrato foi superior a 12 meses. Os anteriores anúncios de concurso e os anúncios de adjudicação de contratos publicados no TED, bem como os anúncios de concurso voluntários, estão disponíveis a nível central na secção dos arquivos.

### 96

O sítio Internet de contratação segura do Conselho para contratos acima de 60 000 euros fornecia uma função de pesquisa não só dos concursos em curso como também dos concluídos e dos anulados. Contudo, nem todos os concursos concluídos foram recuperados quando se testou a função de pesquisa. As listas anuais dos contratos para os quais não foi publicado nenhum anúncio de concurso específico foram publicadas no TED. No entanto, não existia nenhuma ligação a estas listas no sítio Internet do Conselho.

### 97

O Portal de Dados Abertos da UE, que é gerido pelo Serviço das Publicações, contém conjuntos de dados relacionados com a contratação pública. Os conjuntos de dados mais abrangentes encontram-se no TED e sofrem dos mesmos problemas descritos nos pontos 63 e 64, ou seja, os resultados obtidos nem sempre são satisfatórios e, por vezes, os dados estão incompletos.

### A aprendizagem com as melhores práticas não se encontra totalmente explorada

#### 98

Uma vez que a contratação pública das instituições da UE se encontra em larga medida descentralizada, a cooperação entre as diferentes entidades pode trazer melhorias graças à aprendizagem mútua e ao enriquecimento recíproco. O Tribunal observou uma cooperação e intercâmbio de experiências consideráveis entre diferentes instituições e, no caso das instituições maiores, entre as diferentes unidades de contratação. Efetua-se procedimentos de contratação interinstitucionais e existem canais para a colocação de questões e fóruns de discussão.

#### 99

As análises pelos pares permitem um intercâmbio estruturado das melhores práticas entre as entidades participantes. No domínio da contratação da UE, esta ferramenta ainda não foi aplicada. O Sistema Estatístico Europeu<sup>47</sup> constitui um bom exemplo das melhorias introduzidas pelas análises pelos pares. O CCI efetua periodicamente controlos *ex-post* dos seus dossiês de contratação no âmbito das verificações de pagamentos. A estrutura destes controlos *ex-post* possui algumas semelhanças com as análises pelos pares<sup>48</sup>.

47 Ver o Relatório Especial n.º 12/2012 do Tribunal «A Comissão e o Eurostat melhoraram o processo de elaboração de estatísticas europeias fiáveis e credíveis?» (<http://eca.europa.eu>).

48 Em 2014, realizaram-se controlos a 55 dossiês de contratação. Estes controlos relacionavam-se com o respeito pelas regras e requisitos. Foram efetuados por nove grupos de três funcionários, de forma a abranger todas as localizações do CCI. Os controladores vieram de diferentes unidades e locais. Dentro de cada equipa existia um chefe de equipa designado. As diferentes equipas utilizaram as mesmas listas pormenorizadas de controlo e aplicaram uma comunicação normalizada.

# Conclusões e recomendações

## 100

A contratação pública na UE é objeto de uma regulamentação destinada a remover obstáculos e a abrir mercados de uma forma não discriminatória e transparente para promover a concorrência. O objetivo da contratação pública consiste em aumentar o leque de escolha dos potenciais adjudicatários à disposição dos organismos públicos, o que resulta numa melhor relação custo-benefício, desenvolvendo simultaneamente oportunidades de mercado para as empresas.

## 101

O Tribunal conclui que as instituições da UE podem fazer mais para facilitar o acesso aos seus contratos públicos.

## 102

As instituições da UE possuem sistemas sólidos e pessoal competente para manterem o risco de erros e irregularidades sob controlo. O Tribunal detetou poucos erros graves relativos a contratos públicos nas operações geridas diretamente pelas instituições da UE, examinadas no âmbito da sua declaração de fiabilidade. São comunicadas poucas alegações ao OLAF, o que sugere que o número de irregularidades graves e de casos de fraude é reduzido neste domínio (ver pontos 15 a 22).

## 103

Para acompanharem e demonstrarem a acessibilidade das respetivas atividades de contratação, as instituições da UE necessitam de informações relativas ao nível de participação dos operadores económicos nos seus procedimentos de contratação. A maioria das instituições da UE não mede de forma sistemática o nível de participação nos seus procedimentos de contratação. Entre as entidades auditadas, apenas o Centro Comum de Investigação da Comissão recolhe estatísticas abrangentes sobre este aspeto. As outras cumprem o requisito mínimo de indicar o número de propostas recebidas nos anúncios de adjudicação de contratos publicados no TED (ver pontos 23 a 25).

## Recomendação 1

---

Para facilitar o acompanhamento da acessibilidade das suas atividades de contratação, todas as instituições da UE devem recolher e analisar dados, para todos os procedimentos e para cada tipo de procedimento, não só sobre o número de propostas ou de pedidos de participação inicialmente recebidos, mas também sobre o número de propostas que foram tidas em consideração na decisão final de adjudicação.

**Prazo de execução:** a partir de 2017

### 104

Ao reverem as respetivas regras em matéria de contratação pública, em 2015, as instituições da UE não facilitaram o acesso aos contratos públicos através de uma maior simplificação das regras e clarificação das zonas cinzentas (ver pontos 26 a 35):

- a) o Regulamento Financeiro da UE e as respetivas normas de execução não foram consolidados num documento único e permanecem uma peça legislativa desnecessariamente complexa;
- b) os desvios em relação à nova diretiva relativa aos contratos públicos nem sempre são indicados ou explicados de forma clara;
- c) a participação das pequenas e médias empresas não é expressamente encorajada;
- d) não foi esclarecido o modo como é possível explorar o mercado antes da celebração de contratos relativos a imóveis;
- e) apenas o BCE estabeleceu o regime linguístico aplicável aos seus procedimentos de contratação nas suas regras em matéria de contratação pública.

### Recomendação 2

---

Para a próxima revisão do Regulamento Financeiro da UE, em 2016, a Comissão deve propor um único conjunto de regras para os contratos públicos. Nele, deve ser expressamente encorajada a participação das pequenas e médias empresas. Além disso, devem ser incluídas regras sobre a prospeção do mercado antes da celebração de contratos imobiliários e sobre o regime linguístico dos procedimentos de contratação. Os desvios em relação à Diretiva Contratos Públicos 2014 devem ser justificados.

**Prazo de execução:** 2017, no âmbito do Regulamento Financeiro da UE revisto

### 105

Nem todas as opções processuais promoveram a concorrência na mais ampla base possível. A maioria das instituições da UE não possuía uma política de consulta preliminar ao mercado antes do início do procedimento formal de contratação. Essa consulta é importante para informar os potenciais proponentes e otimizar os requisitos a estabelecer nos documentos do concurso. As instituições da UE não devem dividir um contrato artificialmente para evitar a necessidade de aplicar um procedimento mais concorrencial. Contudo, a divisão de contratos em lotes e a sua publicação simultânea podem aumentar a acessibilidade dos procedimentos de contratação, em especial para as PME. Esta prática não foi suficientemente utilizada pelas instituições da UE (ver pontos 37 a 55).

## Conclusões e recomendações

### Recomendação 3

---

As instituições da UE devem utilizar de forma pró-ativa as consultas preliminares ao mercado, sempre que for adequado, para prepararem o procedimento de contratação e informarem os operadores económicos dos seus planos e requisitos em matéria de contratação.

**Prazo de execução:** imediatamente

### Recomendação 4

---

Sempre que possível, as instituições da UE devem dividir os contratos em lotes a fim de aumentarem a participação nos seus procedimentos de contratação.

**Prazo de execução:** imediatamente

## 106

Entraves desnecessários dificultam a vida dos potenciais proponentes que pretendam identificar as oportunidades de contratação oferecidas pelas instituições da UE e delas beneficiarem. A visibilidade destas oportunidades na Internet é reduzida. A informação disponível encontra-se fragmentada e espalhada por diferentes sítios Internet. A função de pesquisa do TED (Diário Eletrónico de Concursos) nem sempre produziu resultados satisfatórios. As ferramentas que permitem a apresentação de propostas por via eletrónica ainda não foram implementadas de forma abrangente e harmonizada (ver pontos 56 a 75).

### Recomendação 5

---

As instituições da UE devem criar um balcão único eletrónico comum para as suas atividades de contratação que permita aos operadores económicos encontrarem toda a informação pertinente num único local em linha e interagirem com as instituições da UE através deste sítio Internet. Os procedimentos de contratação, incluindo a comunicação das regras aplicáveis, as oportunidades de negócio, os documentos do concurso pertinentes, a apresentação de propostas e toda a restante comunicação entre as instituições e os operadores económicos, devem ser geridos através desse balcão único.

**Prazo de execução:** 2018

### 107

Os operadores económicos que considerem terem sido tratados de forma injusta têm dificuldade em obter uma análise rápida das suas queixas e uma compensação pelos danos. Apenas o BCE possui um procedimento de reclamação interna sólido em vigor (ver pontos 76 a 88).

#### Recomendação 6

---

A Comissão deve propor alterações ao Regulamento Financeiro da UE que permitam uma análise rápida das queixas dos operadores económicos que considerem ter sido tratados de forma injusta. Essa análise deve ser realizada antes de os operadores económicos poderem recorrer ao Provedor de Justiça Europeu ou aos Tribunais da UE.

**Prazo de execução:** 2017, no âmbito do Regulamento Financeiro da UE revisto

### 108

A informação sobre o resultado das atividades de contratação das instituições da UE não está acessível de forma a permitir um acompanhamento eficaz da autoridade de quitação e do público em geral para aumentar a transparência e reforçar a confiança. Essa informação é fornecida de forma fragmentada e, na maioria das vezes, não harmonizada (ver pontos 89 a 97). O relatório do OLAF sobre os seus inquéritos não permite uma avaliação de tendências ao longo do tempo (ver pontos 16 e 17).

#### Recomendação 7

---

Para permitir um acompanhamento *ex-post* das suas atividades de contratação, as instituições da UE devem criar um único repositório público de informação relacionada com os seus contratos públicos, que pode ser desenvolvido como parte integrante do TED eTendering.

**Prazo de execução:** 2018

#### Recomendação 8

---

O OLAF deve melhorar o seu sistema de gestão de processos para produzir relatórios e estatísticas sobre os diferentes tipos de alegações que são objeto de inquérito e o resultado desses inquéritos.

**Prazo de execução:** 2017

## Conclusões e recomendações

### 109

Uma vez que as atividades de contratação das instituições da UE se encontram em larga medida descentralizadas, a cooperação entre elas pode trazer melhorias graças à aprendizagem mútua e ao enriquecimento recíproco. O Tribunal observou uma cooperação e intercâmbio de experiências consideráveis entre as diferentes instituições e, no caso das instituições maiores, entre as diferentes unidades de contratação. Contudo, as análises pelos pares, que constituem a ferramenta mais avançada para um intercâmbio estruturado das melhores práticas, não foram utilizadas (ver pontos 98 a 99).

### Recomendação 9

---

As instituições da UE devem utilizar as análises pelos pares para uma aprendizagem mútua e intercâmbio da melhor prática de contratação pública.

**Prazo de execução:** primeira análise pelos pares a iniciar em 2018

O presente relatório foi adotado pela Câmara IV, presidida por Baudilio TOMÉ MUGURUZA, membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 24 de maio de 2016.

*Pelo Tribunal de Contas*



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
*Presidente*

## Utilizadores do TED eTendering (abril de 2016)

Parlamento Europeu, DG Comunicação  
Parlamento Europeu, DG Infraestruturas e Logística  
Parlamento Europeu, DG Inovação e Apoio Tecnológico

Conselho da União Europeia

Comissão Europeia, DG Agricultura e Desenvolvimento Rural  
Comissão Europeia, DG Orçamento  
Comissão Europeia, DG Comunicação  
Comissão Europeia, DG Redes de Comunicação, Conteúdos e Tecnologias  
Comissão Europeia, DG Ambiente + DG Ação Climática  
Comissão Europeia, DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão  
Comissão Europeia, DG Energia  
Comissão Europeia, DG Estabilidade Financeira, Serviços Financeiros e União dos Mercados de Capitais  
Comissão Europeia, DG Saúde e Segurança dos Alimentos  
Comissão Europeia, DG Recursos Humanos e Segurança  
Comissão Europeia, DG Ajuda Humanitária e Proteção Civil  
Comissão Europeia, DG Informática  
Comissão Europeia, DG Mercado Interno, Indústria, Empreendedorismo e PME  
Comissão Europeia, DG Desenvolvimento e Cooperação Internacional  
Comissão Europeia, DG Justiça e Consumidores  
Comissão Europeia, DG Mobilidade e Transportes  
Comissão Europeia, DG Política Regional e Urbana  
Comissão Europeia, DG Investigação e Inovação  
Comissão Europeia, DG Comércio  
Centro Comum de Investigação  
Serviço de Infraestruturas e Logística em Bruxelas  
Serviço de Infraestruturas e Logística no Luxemburgo  
Agência de Execução para as Pequenas e Médias Empresas (EASME)

Tribunal de Conta Europeu

Banco Europeu de Investimento

Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF)  
Eurostat  
Serviço das Publicações da União Europeia

Eurojust

Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (Frontex)  
Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC)  
Agência Europeia dos Produtos Químicos (ECHA)  
Agência Europeia de Defesa (EDA)  
Agência Europeia do Ambiente (EEA)  
Agência Europeia de Controlo das Pescas (EFCA)  
Autoridade Europeia para a Segurança dos Alimentos (EFSA)  
Autoridade Europeia dos Seguros e Pensões Complementares de Reforma (EIOPA)  
Agência Europeia de Medicamentos (EMA)  
Serviço Europeu de Polícia (EUROPOL)  
Agência Ferroviária Europeia (ERA)  
Autoridade Europeia dos Valores Mobiliários e dos Mercados (ESMA)  
Agência da União Europeia para a Segurança das Redes e da Informação (ENISA)  
Empresa Comum Europeia para o ITER e o Desenvolvimento da Energia de Fusão (F4E)  
Instituto de Harmonização no Mercado Interno (Marcas, Desenhos e Modelos) (OHMI)

## Resumo dos resultados do inquérito

### Contexto

Relativamente à auditoria de desempenho relativa à contratação pública das instituições da UE, considerou-se importante incluir os pareceres e opiniões dos organismos de menor dimensão da UE sobre os processos de contratação, a fim de se obter um panorama mais alargado. O inquérito foi enviado a 47 desses organismos, com uma taxa de resposta de 85%.

### I. Políticas relativas a contratos públicos

#### 01

As políticas relativas a contratos públicos são pertinentes porque mostram o raciocínio subjacente às práticas de contratação pública das instituições da UE. São particularmente relevantes para melhorar o acesso ao processo de contratação e para reforçar a confiança, uma vez que aumentam a prestação de contas das instituições adjudicantes e a confiança dos interessados na apresentação de propostas.

#### 02

As três principais prioridades das agências, empresas comuns e outras instituições da UE foram (por ordem decedente): alcançar um rácio preço-qualidade elevado, garantir a imparcialidade e simplificar a administração.

#### 03

Quando inquiridos sobre se possuíam uma política em matéria de contratos públicos, a maioria dos inquiridos (57%) respondeu afirmativamente. No entanto, os restantes inquiridos (43%) não possuíam nenhuma política.

#### 04

No respeitante à disponibilidade pública, 56% dos inquiridos disponibilizavam as suas políticas publicamente.

### II. Simplificação da contratação pública

#### 01

Existem várias formas de tornar a contratação mais fácil e menos complexa, tal como fornecer orientações sobre os métodos de concurso, utilizar ferramentas de contratação pública eletrónica, acompanhar a participação ou realizar uma consulta ao mercado.

#### 02

Quando inquiridos sobre se forneciam documentos ao pessoal responsável pela contratação com orientações relativas à seleção de métodos de concurso, a maioria (60%) respondeu que recorria a esta prática.

#### 03

A contratação pública eletrónica é reconhecida pela Comissão como fundamental para tornar a contratação mais fácil. Inclui a apresentação eletrónica de propostas, o concurso eletrónico e o contrato eletrónico, entre outras coisas. No entanto, apenas 35% dos inquiridos utilizavam alguma destas ferramentas.

### III. Consulta ao mercado

#### 01

É vital realizar uma consulta ao mercado antes de iniciar um processo de concurso, a fim de conhecer o mercado e preparar um processo de concurso bem-sucedido. No entanto, quase metade das agências inquiridas não realizava consultas ao mercado, ou raramente o fazia. A este respeito, a utilização de modelos de consulta ao mercado também é relevante, mas apenas três inquiridos os utilizam.

#### 02

Acompanhar a participação e manter listas de fornecedores pode também ajudar a tornar a fase que antecede o concurso menos complexa. Cerca de 15% dos inquiridos afirmaram conservar listas de fornecedores e mais de 75% afirmaram acompanhar a participação média.

### IV. Participação

#### 01

Desde o início que a participação não representou um problema específico para os inquiridos mas, apesar disso, estes procuraram melhorá-la. Identificaram os seguintes problemas com a participação: fraca concorrência, legislação complexa e o facto de os mercados locais serem, muitas vezes, demasiado pequenos.

#### 02

Para combaterem o impacto negativo destes problemas sobre a participação, os inquiridos fornecem orientação ética ao seu pessoal, procuram tornar os seus processos administrativos menos complexos e normalizam os seus requisitos.

### V. Transparência

#### 01

A transparência é fundamental para alcançar a imparcialidade – uma das prioridades da contratação.

#### 02

A divulgação de filiais e empresas-mãe pode ajudar a tornar o processo mais transparente, e 94% dos inquiridos concordou que isto devia ser obrigatório.

#### 03

Quase metade dos inquiridos (47%) ainda não publica as suas políticas relativas a contratos públicos.

## 38

Com as alterações ao Regulamento Financeiro (RF) e às normas de execução (NE), que entraram em vigor em 1 de janeiro de 2016, foi criada uma base jurídica que clarifica o regime de consulta preliminar ao mercado. Uma vez que a participação de operadores económicos potencialmente interessados na elaboração dos documentos referentes ao concurso suscitou várias questões em matéria de igualdade de tratamento, não discriminação e transparência, o PE foi muito prudente na utilização desta possibilidade, inclusive no que se refere ao artigo 107.º do Regulamento Financeiro.

## 39

O Parlamento está a proceder à alteração do vade-mécum relativo à adjudicação dos contratos públicos e adaptou os cursos de formação, evidenciando a utilização de estudos de mercado preliminares, mas informando sobre os riscos e destacando os procedimentos para evitar os riscos.

## 42

A escolha de um lote único facilita a organização dos serviços, antes e durante a sessão parlamentar, particularmente intensa uma vez que a maioria dos serviços se concentra em quatro dias por mês. Este facto, por sua vez, permitiu a introdução de um plano de produtividade de 1% ao ano. Isto significa que haverá uma redução anual dos preços de 1% a partir do segundo ano. Além disso, dado o grande número de propostas recebidas (6), o facto de haver um lote único não reduziu a concorrência.

O Parlamento constata a importância das regras revistas sobre a utilização de lotes e tomará o facto em consideração nas orientações revistas, mas como mostra também o ponto 43 das Observações, a decisão sobre qualquer divisão em lotes depende sempre das circunstâncias do caso à luz da natureza da prestação, tendo em conta um justo equilíbrio entre o acesso para as PME, por um lado, e a relação custo-eficácia, por outro.

## 43

Estas aquisições foram efetuadas por montantes relativamente pequenos, em circunstâncias excecionais, quando determinados serviços foram transferidos para um novo edifício, onde as obras ainda estavam em curso, e representam compras avulsas para satisfazer necessidades específicas. Além disso, o limite de 60 000 euros foi respeitado. As necessidades futuras da instituição neste domínio serão abrangidas por um contrato-quadro, a celebrar no âmbito de um procedimento concorrencial que está ainda a decorrer.

## 50

Tal como indicado no ponto 34 das Observações, a prospeção para este edifício, nomeadamente, foi publicada no JO. Do ponto de vista jurídico, o dispositivo contratual deste projeto «chaves na mão» está em conformidade com as disposições aplicáveis (artigo 121.º das normas de execução e do seu antecessor, aplicável na altura).

É de notar que, dentro dos parâmetros fixados pela instituição e tendo em conta as particularidades do mercado, a prospeção foi tão ampla quanto possível e dentro dos limites legais, justamente com vista a aumentar a participação, que é um parâmetro essencial no âmbito da auditoria (ponto 8, alínea b) das Observações).

## 51

Os serviços do Parlamento elaboraram orientações relativas a negociações. Porém, no âmbito das negociações, o Parlamento deve também ter em consideração o princípio da proporcionalidade e respeitar o equilíbrio entre os recursos utilizados e o valor do contrato. Efetuar negociações pode ser moroso e exigir muitos recursos, especialmente em caso de contratos de valor reduzido e muito reduzido.

### 73

O Parlamento elaborou já recomendações internas e as DG prepararam medidas internas de utilização dos meios eletrónicos para as comunicações com os licitantes, relativamente a todos os contratos abaixo do limiar da diretiva. O recurso à contratação pública eletrónica através do TED está a ser gradualmente introduzido e a utilização de uma plataforma global de contratação pública eletrónica está em fase de preparação.

Até esta questão estar resolvida, a utilização do sistema de correio eletrónico interno do PE é, em geral, contrária às disposições das normas de execução.

### 88

A adjudicação de contratos públicos pelas instituições da UE enquadra-se nas atividades da União Europeia e as petições neste domínio são admissíveis nos termos da regulamentação aplicável.

Contudo, cada petição é avaliada com base no seu próprio conteúdo específico. Em função do conteúdo da petição, a Comissão das Petições pode recomendar ao peticionário que apresente uma queixa junto do Provedor de Justiça Europeu. Em tais casos, a petição é geralmente declarada admissível, mas o peticionário tem de apresentar, ele próprio, uma queixa junto do Provedor de Justiça; o Provedor de Justiça não realiza qualquer inquérito para a Comissão das Petições.

Ao contrário de desencorajar, as informações constantes nesta secção têm por objetivo informar os cidadãos sobre o seguimento e vias de recurso adequadas para cada caso concreto, na ausência de um mecanismo de revisão que exige uma base jurídica.

### Recomendação 1

O Parlamento regista esta recomendação. O seu instrumento em vigor para gestão e notificação de contratos denominado *WebContracts* já prevê a possibilidade de recolha de dados, o que é obrigatório nos procedimentos por negociação. Não obstante, um futuro desenvolvimento na recolha de metadados deve também ser avaliado à luz da relação custo-eficácia, tendo em conta os limitados recursos disponíveis.

### Recomendação 3

Ver a resposta aos pontos 38 e 39 das Observações. O Parlamento está a proceder à alteração do vade-mécum relativo à adjudicação dos contratos públicos e adaptou os cursos de formação, evidenciando a utilização de estudos de mercado preliminares, mas informando sobre os riscos e destacando os procedimentos para evitar riscos.

### Recomendação 4

O Parlamento constata a importância das regras revistas sobre a utilização de lotes e tomará o facto em consideração nas orientações revistas, mas qualquer divisão em lotes depende sempre das circunstâncias do caso à luz da natureza da prestação, tendo em conta um justo equilíbrio entre o acesso para as PME, por um lado, e a relação custo-eficácia, por outro.

### Recomendação 5

O Parlamento regista esta recomendação e examinará, numa primeira fase, a melhoria da informação no seu sítio *web* no âmbito de uma reorganização que está a ser preparada, e a introdução e implantação de um sistema de contratação eletrónica (eTendering).

### Recomendação 7

O Parlamento regista esta recomendação.

### Recomendação 9

O Parlamento regista esta recomendação e centrará a sua atenção nas estruturas de cooperação existentes entre os seus serviços e, tal como mencionado nas Observações relativamente ao CCI, nos controlos ex post. Outras medidas serão avaliadas de acordo com os requisitos da relação custo-eficácia e da eficiência, como previsto no Regulamento Financeiro.

O Conselho congratula-se com o relatório do Tribunal de Contas, que destaca uma série de questões importantes para o domínio da contratação pública. O Conselho concorda plenamente com o espírito subjacente ao relatório do Tribunal de Contas, a saber, que as instituições da UE podem fazer mais para facilitar o acesso aos seus contratos públicos. O Conselho analisará o relatório com muito cuidado e tudo fará para pôr em prática as recomendações que lhe são dirigidas. O Conselho aguarda com expectativa as observações finais que receberá do Tribunal de Contas na devida altura.

Em relação a algumas questões específicas, o Conselho deseja formular as observações a seguir apresentadas.

Durante o último ano, o Conselho alterou por duas vezes as suas regras internas em matéria de contratos públicos. A primeira alteração conduziu a um procedimento simplificado e a um reforço da legalidade a nível interno. A segunda alteração foi introduzida para assegurar que as regras internas sejam compatíveis com o novo Regulamento Financeiro. O Conselho espera que, da próxima vez que for necessário alterar as regras internas, seja possível ter em consideração o Relatório do Tribunal de Contas, por exemplo no que se refere às consultas ao mercado. Em relação a este aspeto, os trabalhos vão já começar. Entretanto espera-se, por exemplo, elaborar orientações sobre a consulta ao mercado antes de iniciar os procedimentos formais de contratação. Essa consulta deverá ser feita com o duplo objetivo de preparar o procedimento de contratação e de informar os operadores económicos dos planos de contratação.

O Conselho tenciona também examinar a forma de melhorar a visibilidade na Internet. Observa porém que, entre as instituições, o seu sítio Internet parece funcionar bem, de acordo com o Relatório.

O Conselho tenciona também refletir sobre a forma de proceder à recolha e análise de dados relativos ao número inicial de pedidos de participação e ofertas recebidos que foram tidos em conta para a decisão final de adjudicação. Também deverá haver uma reflexão sobre as análises pelos pares.

A questão da divisão em lotes é constantemente examinada no âmbito dos procedimentos do Conselho e, sempre que possível, essa divisão é também posta em prática. Um dos procedimentos em curso (sobre TI) está dividido em 17 lotes.

O Conselho tomou nota das observações do Relatório sobre a utilização de concursos limitados. O Conselho considera que passará a haver mais concursos abertos com o novo Regulamento Financeiro, que prevê a publicação de todos os documentos do concurso ao mesmo tempo.

O Conselho tomou nota das observações do Tribunal sobre a duração dos contratos-quadro relacionados com os edifícios. Este problema foi amplamente discutido no Secretariado-Geral. O Regulamento Financeiro aceita que, em casos devidamente justificados, os contratos possam ser celebrados por um período superior a quatro anos. O Conselho sustenta que, por razões de boa gestão financeira e em casos devidamente fundamentados, em particular pelo objeto do contrato-quadro, uma duração superior a 4 anos pode por vezes justificar-se. Foi o que aconteceu frequentemente com os contratos relativos aos edifícios. O Conselho acompanhará de perto esta questão.

No que respeita às Recomendações dirigidas, *inter alia*, ao Conselho, podem ser apresentadas as seguintes observações.

## Recomendação 1

(acompanhamento das atividades de contratação) A recomendação é aceite. O Conselho vai refletir sobre a forma de organizar este aspeto na prática.

## Recomendação 3

(consultas ao mercado). A recomendação é aceite. Será distribuída uma Circular e o assunto será abordado na formação interna.

## Recomendação 4

(divisão em lotes). A recomendação é aceite. Este aspeto fará parte de orientações específicas que serão distribuídas.

## Recomendação 5

(balcão único eletrónico comum). A recomendação é aceite em princípio. O Conselho participará em quaisquer trabalhos iniciados para este efeito.

### **Recomendação 7**

(acompanhamento *ex post*). A recomendação é em princípio aceite. O Conselho participará em quaisquer trabalhos iniciados para este efeito.

### **Recomendação 9**

(análises pelos pares). A recomendação é em princípio aceite. É necessário refletir sobre a forma de organizar este aspeto.

As restantes recomendações não são dirigidas ao Conselho.

## Síntese

### II

As normas em matéria de adjudicação de contratos previstas no Regulamento Financeiro (RF) e nas Normas de Execução (NE), com a redação que lhes foi dada recentemente, são, na sua maioria, consonantes com as diretivas. As divergências prendem-se, maioritariamente, com regras mais rigorosas assentes no princípio da boa gestão financeira.

Caso exista uma diferença significativa é apresentada uma explicação nos considerando sempre que necessário. Um exemplo é o considerando (23) das NE sobre a distinção entre os critérios de seleção e adjudicação.

### V

O objetivo da revisão de 2015 consistia em harmonizar as regras de adjudicação de contratos com as diretivas de 2014. A simplificação e clarificação das diretivas estão refletidas nas normas revistas.

O objetivo de alargar a concorrência continua a ser um dos princípios orientadores da adjudicação de contratos. Não obstante, o objetivo de chegar aos operadores económicos visados, nomeadamente as PME, não deve impedir a realização de economias de escala e deve ser ponderado face ao princípio da boa gestão financeira consagrado no RF, assim como ao princípio da igualdade de tratamento dos proponentes, que deve ser aplicado a todas as empresas, independentemente da sua dimensão.

### VI

As opções processuais devem ter por base uma abordagem equilibrada que tome em consideração não só a mais ampla concorrência possível, mas também os restantes princípios aplicáveis à adjudicação de contratos: boa gestão financeira, transparência, proporcionalidade, igualdade de tratamento e não discriminação.

As regras de adjudicação de contratos estabelecem uma clara ligação entre a escolha do procedimento e o valor do contrato (e, em alguns casos, o seu objeto) em aplicação do princípio da proporcionalidade.

A Comissão chama a atenção para a disposição aplicável desde 1 de janeiro de 2016 relativa à consulta preliminar do mercado introduzida no artigo 105.º do RF, que deve ser realizada sempre que pertinente, tendo em conta o objeto do contrato. A divisão em lotes deve apenas ser considerada quando necessário, tal como previsto no artigo 102.º, n.º 2, do RF, sendo muitas vezes aplicada pelos serviços da Comissão.

### VII

A informação não se encontra plenamente harmonizada, uma vez que os procedimentos de adjudicação são descentralizados na Comissão.

Contudo, a Comissão está empenhada em prestar serviços em linha eficazes centrados no utilizador e está atualmente a criar páginas centralizadas melhoradas relativas ao financiamento no âmbito do seu programa de transformação digital para sítios *web* (ver as respostas da Comissão aos pontos 58 e 59).

Além disso, as instituições utilizam o mesmo sítio *web* que os Estados-Membros (Diário Eletrónico de Concursos — TED) para grandes contratos e fornecem um ponto de entrada<sup>1</sup> para os contratos situados abaixo do limiar estabelecido na Diretiva «Contratos Públicos».

Para mais informações sobre a funcionalidade de pesquisa do TED, consulte a resposta da Comissão ao ponto 106.

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/contracts\\_grants/contracts\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/contracts_grants/contracts_pt.htm)

Por outro lado, a Comissão está atualmente a trabalhar na aplicação de um sistema eletrónico de contratos públicos para a gestão de extremo a extremo («*end to end*») dos procedimentos de adjudicação de contratos (desde a publicação do convite à apresentação de propostas ao pagamento das faturas, com um conjunto de módulos intermédios). A aplicação de tal sistema, a utilizar por todos os serviços da Comissão, contribuirá para a facilitação do acesso dos operadores económicos aos contratos públicos, bem como para aumentar a transparência.

### VIII

As vias de recurso administrativo e judicial são descritas na documentação relativa ao concurso e na notificação dos resultados dos procedimentos de adjudicação. As informações sobre a adjudicação dos contratos são publicadas no TED ou no sítio *web* das entidades adjudicantes. A Comissão e as agências de execução publicam as informações pertinentes sobre os beneficiários dos fundos da UE no Sistema de Transparência Financeira (STF), em conformidade com o princípio da transparência, como previsto no artigo 35.º do RF.

### IX a)

No que lhe diz respeito, a Comissão aceita parcialmente esta recomendação e irá aplicá-la conforme indicado infra e explicado na sua resposta à recomendação 1.

A Comissão irá realizar uma análise custo-benefício por forma a avaliar a viabilidade, os custos e os potenciais benefícios da centralização da informação relativa à adjudicação de contratos a fim monitorizar a participação. As medidas recomendadas serão aplicadas sob reserva do resultado dessa avaliação.

Dado que a adjudicação de contratos é descentralizada na Comissão ao nível dos gestores orçamentais, não existe qualquer sistema de informação centralizado relativo aos procedimentos de adjudicação de contratos para monitorizar a participação, sendo que também não existe qualquer obrigação legal de o fazer.

### IX b)

A Comissão aceita parcialmente esta recomendação, tal como explicado na sua resposta à recomendação 2.

A Comissão aceita a parte da recomendação que diz respeito à proposta de um conjunto único de regras.

Um dos principais pilares da futura proposta de revisão do RF, em 2016, consiste em propor um «conjunto único de regras», que permitirá melhorar a legibilidade geral do texto e conduzir a uma redução substancial do mesmo, em plena conformidade com o conceito de «legislar melhor».

Este conjunto único de regras consolidará, num ato legislativo único, tanto as regras de adjudicação atualmente definidas no RF como as regras mais pormenorizadas das NE. Além disso, as disposições específicas relativas à adjudicação de contratos no domínio da ação externa, atualmente incluídas na parte II do RF, serão fundidas com as regras gerais de adjudicação de contratos a fim de facilitar a leitura a todos os operadores económicos.

A Comissão não aceita a parte da recomendação que se refere à participação das PME. A Comissão considera que o Regulamento Financeiro não constitui um instrumento político para o efeito, pelo que não deve incentivar de forma proativa a participação das PME.

No que se refere ao regime linguístico e à prospeção do mercado, a Comissão não aceita a recomendação (ver a resposta da Comissão à recomendação 2).

### IX c)

Tal como explicado na sua resposta à recomendação 3, a Comissão aceita parcialmente a parte da recomendação que se refere à utilização proativa das consultas preliminares do mercado sempre que esta seja adaptada ao procedimento do concurso a lançar, para efeitos de preparação do procedimento de adjudicação tal como é já aplicado pela Comissão em alguns domínios, como os projetos de aquisição ou de arrendamento de imóveis [conforme previsto pela metodologia especificada em COM(2008) 2299] e desmantelamento.

Não obstante, a Comissão considera que a análise preliminar do mercado não deve ser utilizada para informar os operadores económicos dos planos e requisitos relativos à adjudicação de contratos, tendo em conta o risco de distorção da concorrência.

### IX d)

No que lhe diz respeito, a Comissão aceita parcialmente esta recomendação, tal como explicado na sua resposta à recomendação 4.

A divisão em lotes é justificada para aumentar a concorrência, devendo, porém, ser ponderada face ao princípio da boa gestão financeira consagrado no Regulamento Financeiro. Os grandes contratos podem conduzir a economias de escala (preços mais baixos) e a uma simplificação da administração (menos contratos para gerir).

### IX e)

No que lhe diz respeito, a Comissão aceita esta recomendação como objetivo a longo prazo e irá aplicá-la como indicado infra e explicado na sua resposta à recomendação 5.

A Comissão realizará uma avaliação com vista a estudar a viabilidade, os custos e os potenciais benefícios de tal sistema. As medidas recomendadas serão aplicadas sob reserva do resultado dessa avaliação e do acordo das outras instituições.

A Comissão sublinha que a aplicação parcial da recomendação do Tribunal no que respeita aos procedimentos de adjudicação de contratos da Comissão foi já iniciada. Tal como explicado nas suas respostas aos pontos 58 a 62, no âmbito do Programa «Racionalização da *web* — Transformação Digital», a Comissão já começou a trabalhar na transformação dos seus conteúdos em linha de uma estrutura baseada em organogramas para uma estrutura temática. Esta estrutura deverá incluir o tema «Financiamento, concursos» que já se encontra em fase de conceção.

O acesso a oportunidades de negócio e à documentação pertinente relativa ao concurso está disponível através das ferramentas e plataformas existentes, como o TED e o processo de concurso eletrónico do TED, que dão acesso aos anúncios e documentos relativos aos concursos das instituições. A Comissão irá avaliar em que medida poderiam ser oferecidas novas funcionalidades a fim de prever o acesso a uma gama mais vasta de informações, tendo em consideração os condicionamentos orçamentais e em matéria de recursos humanos.

### IX f)

Tal como explicado na sua resposta à recomendação 6, a Comissão não aceita esta recomendação.

A Comissão não considera necessário propor alterações ao Regulamento Financeiro no que se refere à análise das queixas.

O Regulamento Financeiro já prevê que sejam comunicados aos proponentes excluídos os motivos da rejeição, sendo que estes podem ainda solicitar informações adicionais em conformidade com o artigo 113.º, n.º 3, do RF e o artigo 161, n.º 2, das NE. Tais pedidos estão sujeitos a um prazo rigoroso: a entidade adjudicante deve fornecer essas informações o mais rapidamente possível e no prazo máximo de 15 dias a contar da receção do pedido.

## Respostas da Comissão Europeia

### IX g)

No que lhe diz respeito, a Comissão aceita parcialmente esta recomendação e irá analisar em que medida o processo de concurso eletrónico do TED pode providenciar uma recolha destes dados eficaz em termos de custos, tal como explicado na sua resposta à recomendação 7.

### IX h)

A Comissão aceita esta recomendação.

O OLAF encontra-se atualmente numa fase de transição com vista à melhoria da sua capacidade de comunicação e análise de informações. O novo sistema de gestão de conteúdos do OLAF (GCO) deverá ficar operacional em julho de 2016. O módulo previsto para as estatísticas e relatórios estará disponível em 2017. Entretanto, o OLAF está a explorar as possibilidades de melhorar a utilização dos atuais instrumentos e opções de comunicação de informações.

### IX i)

No que lhe diz respeito, a Comissão aceita esta recomendação, desde que a análise pelos pares seja efetuada em função das necessidades e não se torne um procedimento permanente que exigiria recursos adicionais em termos orçamentais e/ou de recursos humanos.

## Introdução

### 02

As instituições da UE também são obrigadas a aplicar o princípio da boa gestão financeira, assim como os princípios de transparência, da proporcionalidade, da igualdade de tratamento e da não discriminação na adjudicação de contratos.

### 06

O Vade-mécum sobre contratos públicos na Comissão está à disposição de todas as outras instituições, órgãos, serviços e agências.

## Observações

### 17

O atual sistema de gestão de processos do OLAF é essencialmente um instrumento de gestão e, por conseguinte, apenas um pequeno número de relatórios previamente definidos está disponível no mesmo. Quaisquer outros relatórios ou análises mais complexas, como o solicitado pelo Tribunal, têm de ser produzidos manualmente, pelo que exigem recursos que, infelizmente, não se encontram atualmente disponíveis.

### 23

A Comissão salienta que não existe uma relação automática entre o número de propostas e a existência de concorrência.

### 26

O objetivo da revisão de 2015 consistia em harmonizar as regras de adjudicação de contratos com as diretivas de 2014 sobre esta matéria. A simplificação e clarificação nas diretivas estão refletidas na versão revista do Regulamento Financeiro (RF) e nas Normas de Execução (NE) alteradas em 2015.

Um dos principais pilares da futura proposta de revisão do RF, em 2016, consiste em propor um «conjunto único de regras», que permitirá melhorar a legibilidade geral do texto, assim como reduzi-lo, procurando sobretudo simplificá-lo, em plena conformidade com o conceito de «legislar melhor».

Este conjunto único de regras consolidará, num ato legislativo único, tanto as regras de adjudicação atualmente definidas no RF como as regras mais pormenorizadas das NE. Além disso, as disposições específicas relativas à adjudicação de contratos no domínio da ação externa, atualmente incluídas na parte II do RF, serão fundidas com as regras gerais de adjudicação de contratos a fim de facilitar a leitura a todos os operadores económicos.

### 27

A futura proposta de revisão do RF, em 2016, irá estabelecer um conjunto de regras comuns aplicáveis a mais do que um instrumento orçamental da UE (contratos públicos, subvenções, prémios, etc.) com o objetivo de eliminar incoerências injustificadas, alinhar as disposições e melhorar a legibilidade do texto. As disposições relativas à boa administração não se aplicam apenas aos contratos públicos e serão transferidas para este conjunto de regras comuns.

### 29

As normas em matéria de contratação pública previstas no RF e nas NE, com a redação que lhes foi dada recentemente, são, na sua maioria, consonantes com as diretivas. As divergências prendem-se, maioritariamente, com regras mais rigorosas assentes no princípio da boa gestão financeira.

Caso exista uma diferença significativa é apresentada uma explicação nos considerandos sempre que necessário. Um exemplo é o considerando (23) das NE sobre a distinção entre os critérios de seleção e adjudicação.

### 30

O RF não é o instrumento mais adequado para visar operadores económicos específicos.

A igualdade de tratamento deve ser aplicável a todas as empresas, independentemente da sua dimensão. As regras de contratação pública no âmbito do Regulamento Financeiro não visam promover um determinado objetivo de política. As PME, à semelhança de outros operadores económicos, podem participar em procedimentos de adjudicação de contratos na qualidade de proponente único, numa proposta conjunta ou como subcontratantes.

As PME são, de facto, favorecidas pela simplificação das regras, mesmo que não sejam especificamente mencionadas.

Consultar também o ponto IX b).

### 31

A preparação do procedimento e as ações de publicidade foram propositada e claramente separadas nas regras de contratação pública.

Para além do risco de distorção da concorrência, o princípio da igualdade de tratamento não seria respeitado se alguns dos operadores económicos contactados para consultas preliminares do mercado tivessem acesso a informações antecipadas acerca dos concursos programados.

As regras de contratação pública preveem as ações de publicidade necessárias para publicitar contratos no pleno respeito do princípio da igualdade de tratamento.

A publicação dos programas de trabalho anuais e plurianuais e das decisões de financiamento da Comissão facilitam ainda mais o acesso à informação para os operadores económicos.

### 32

Nos termos do artigo 134.º, n.º 1, alínea g), das NE, as instituições podem recorrer ao procedimento por negociação sem publicação prévia de anúncio de concurso «no caso de contratos relativos a imóveis, após prospeção do mercado local».

A Comissão aprovou uma metodologia para a aplicação destas disposições [C(2008) 2299], a fim de reforçar a informação do mercado e a transparência. Como tal, o mercado é informado sobre as necessidades imobiliárias da Comissão e os avisos de prospeção.

Atualmente, esta metodologia está a ser revista a fim de responder às presentes dificuldades do mercado imobiliário, garantindo, ao mesmo tempo, a transparência e continuando a assegurar a igualdade de tratamento.

### 34

Nos últimos quatro anos, foram lançados três processos de prospeção imobiliária no Luxemburgo, incluindo a prospeção de múltiplos edifícios com vista à saída do edifício Jean Monnet. Para todos estes processos de prospeção imobiliária, foi aplicada a derrogação prevista em [C(2008) 2299], não tendo os anúncios de prospeção imobiliária sido publicados no Jornal Oficial. O Comité Imobiliário emitiu um parecer positivo sobre essas derrogações.

### 35

A Comissão considera que não é necessário estabelecer um regime linguístico específico a nível do Regulamento Financeiro, uma vez que existe legislação geral da UE, o Regulamento n.º 1/1958, que define o regime linguístico das instituições e que também se aplica aos contratos públicos.

### 36

As escolhas processuais devem ser tomadas tendo em conta o valor e o objeto do contrato e em conformidade com as regras de contratação pública aplicáveis.

### Resposta comum da Comissão aos pontos 37 a 40:

As consultas preliminares do mercado são regulamentadas pela «preparação do procedimento». Sempre que necessário, o seu principal objetivo é aumentar os conhecimentos sobre o mercado a fim de elaborar cadernos de encargos adequados e calcular corretamente o valor do contrato. A utilização da consulta do mercado enquanto ferramenta de informação prévia envolve o risco de prejudicar a concorrência.

A informação dos operadores económicos sobre os planos de adjudicação de contratos é regulamentada por «ações de publicidade». A informação prévia, a publicidade *ex ante* e outras formas de publicidade fornecem informações sobre o planeamento e lançamento dos procedimentos de adjudicação de uma forma equitativa.

A publicação dos programas de trabalho anuais e plurianuais e das decisões de financiamento da Comissão facilitam ainda mais o acesso à informação para os operadores económicos.

A consulta preliminar do mercado é particularmente relevante para aquisições atípicas ou não recorrentes.

O contacto com os potenciais proponentes implica o risco de violação dos princípios da transparência e da igualdade de tratamento, podendo prejudicar a concorrência leal.

O legislador tornou a análise do mercado obrigatória no caso específico de parcerias inovadoras, sempre que o objetivo consista em financiar a investigação e quando a consulta do mercado vise assegurar que o produto ainda não existe no mercado.

### 42

A divisão em lotes é amplamente utilizada, na prática, pela Comissão, ainda que quando adequado e em conformidade com os artigos 102.º do RF e 168.º das NE, com a redação que lhes foi dada recentemente.

As opções processuais devem ter por base uma abordagem equilibrada que tome em consideração não só a mais ampla concorrência possível, mas também os restantes princípios aplicáveis à adjudicação de contratos: boa gestão financeira, transparência, proporcionalidade, igualdade de tratamento e não discriminação.

### Caixa 4 — Casos em que os contratos podiam ter sido divididos em lotes — Segundo parágrafo

A Comissão considera que para este contrato a utilização de lotes não era uma opção pelas seguintes razões:

- É necessário que exista um ponto de entrada único para os pedidos de informação e um único instrumento de gestão para a atribuição dos pedidos de informação aos peritos.
- A atribuição dos pedidos de informação aos peritos baseia-se numa combinação de vários critérios: a língua do pedido de informação e a língua escolhida para a resposta, a disponibilidade de conhecimentos jurídicos especializados específicos para determinadas questões, bem como o(s) Estado(s)-Membro(s) em causa (note-se que alguns pedidos dizem respeito a mais do que um Estado-Membro). Por conseguinte, a divisão deste contrato em lotes de acordo com critérios geográficos ou outros inequívocos não foi possível nem aconselhável.
- Trabalhar com mais do que um adjudicatário poderia conduzir a diferentes preços unitários a pagar pela Comissão, o que pode ser considerado injusto, gerar tensões e afetar a boa cooperação.
- Quando os lotes são interdependentes, o risco de afetarem a execução do contrato deve ser tomado em consideração (risco de diluição de responsabilidade ou de execução tardia).

### 44

Tal como o Regulamento Financeiro, também a Diretiva «Contratos Públicos» 2014/24/UE da Comissão considera os concursos públicos abertos e limitados como sendo equivalentes.

### 46

Os prazos são, de facto, ligeiramente mais alargados num procedimento em duas fases, mas esta diferença pode ser negligenciável em comparação com a sua duração total.

No que se refere à avaliação dos critérios, foi introduzida alguma flexibilidade no Regulamento Financeiro revisto (2015), que prevê que não seja obrigatório seguir uma determinada ordem aquando da avaliação dos critérios de exclusão, seleção e adjudicação.

No entanto, é evidente que nos procedimentos em duas fases será sempre necessário verificar, em primeiro lugar, os critérios de exclusão e seleção, tendo em conta que constituem a base para a seleção dos candidatos que serão convidados a apresentar uma proposta.

### 47

A Comissão sublinha nas suas diretrizes internas que dispensar mais tempo para a apresentação de propostas favoreceria, em princípio, a participação, independentemente da escolha dos procedimentos e dos prazos estabelecidos nas regras.

### 51

A negociação nunca foi indicada como uma obrigação da entidade adjudicante ou um direito do proponente. A negociação só pode ser decidida tendo em conta as propostas recebidas.

### 52

Espera-se dos proponentes, no contexto de um concurso, que apresentem a sua melhor proposta desde o primeiro momento. Se as propostas apresentadas forem de qualidade suficientemente boa e estiverem abaixo do orçamento previsto, encetar negociações, especialmente no caso de contratos de valor reduzido, seria desproporcionado, tendo em conta o tempo e recursos necessários, tanto da parte da entidade adjudicante como dos proponentes.

### 53

A entidade adjudicante não deve comprometer-se a negociar as propostas recebidas em todos os casos, mas sempre que tal seja considerado adequado e necessário. De qualquer modo, deve ser sempre respeitado o princípio da igualdade de tratamento.

### 58

A observação do Tribunal relativamente à importância da boa visibilidade das atividades de adjudicação de contratos é compatível com os resultados de uma investigação recente realizada pela Comissão a fim de compreender os principais motivos por que as pessoas pretendem interagir com a Comissão em linha. O «Financiamento e concursos» (incluindo contratos públicos) foi identificado como uma das razões mais importantes.

A transparência do processo de adjudicação e o seu resultado foi identificada como um objetivo institucional de destaque para a Comissão, através da entrevista a 12 das suas direções-gerais (DG) e agências de execução.

### Resposta comum aos pontos 59 a 62:

A Comissão regista a análise do Tribunal sobre os sítios *web* dos seus serviços na perspetiva dos contratos públicos e tomará em consideração as observações pertinentes no âmbito do programa «Transformação Digital» apresentado *infra*.

A Comissão lançou em 2013 uma iniciativa ambiciosa designada «Racionalização da *web* — Transformação Digital», a fim de melhorar a sua comunicação digital externa. Os objetivos globais da iniciativa consistem em proporcionar uma maior coerência, tanto em termos de mensagens como ao nível da navegação/apresentação, relevância para os utilizadores e relação custo-eficácia da presença da Comissão na Internet.

A Comissão terá em conta a observação do Tribunal sobre o sítio Internet oficial da UE e procederá à revisão das páginas pertinentes no endereço europa.eu em relação à estrutura e conteúdo da nova presença da Comissão em construção na *web*, por forma a evitar duplicações e assegurar a coerência. Está disponível em beta.ec.europa.eu uma primeira versão beta/de teste do novo sítio Internet que inclui uma nova organização de conteúdos relativos aos contratos públicos na estrutura descrita no ponto 58 ([http://beta.ec.europa.eu/funding-tenders\\_pt](http://beta.ec.europa.eu/funding-tenders_pt)).

### 60

O sítio Internet com novos conteúdos substituirá a atual página central de contratos públicos<sup>2</sup> referida pelo Tribunal.

### Caixa 8 — Exemplos de resultados insatisfatórios da pesquisa do TED em anúncios de concurso a decorrer

Este problema pode ter uma de duas causas:

- 1) Problemas com o agrupamento de códigos do CPV; houve, de facto, um problema na forma como o TED funcionava que foi entretanto corrigido a fim de permitir uma pesquisa apenas ao nível dos códigos;
- 2) Erro na introdução dos códigos do CPV da parte da entidade adjudicante: os dados introduzidos pela entidade adjudicante estão incorretos, o que tem um impacto negativo no que respeita aos resultados da pesquisa.

A primeira causa possível já foi corrigida.

Após uma análise preliminar, verificou-se que o erro pode ter sido causado por falhas na introdução de dados. A Comissão vai analisar de forma mais aprofundada o problema e tomará as medidas que se mostrem necessárias.

No que se refere aos resultados que envolvem o Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), é de salientar que, no passado, o SEAE era considerado uma entidade dependente do Conselho (ou seja, uma pesquisa por «Conselho» incluiria também comunicações do SEAE). Posteriormente, foi decidido que o SEAE deveria ser tratado como uma entidade autónoma. As comunicações anteriores do SEAE continuam a estar ligadas ao Conselho.

### Caixa 9 — Exemplos de códigos do CPV imprecisos utilizados pela Comissão

Os resultados de uma pesquisa dependem fortemente da introdução dos dados pelas entidades adjudicantes. Os casos mencionados referem-se às situações em que o código escolhido pela entidade adjudicante não foi o adequado.

### 72

Em 2015, a apresentação eletrónica de propostas foi implementada por seis DG/agências (sendo que cada uma destas lançou, pelo menos, um convite à apresentação de propostas utilizando a apresentação eletrónica de propostas durante o ano). A aplicação da apresentação eletrónica de propostas irá prosseguir (está prevista a adesão de dez novas DG/agências em 2016).

### 78

No que respeita às instituições da UE, a Comissão considera que a criação de um organismo de fiscalização não judicial, para além do mecanismo de controlo já existente, previsto no Regulamento Financeiro, não é necessário nem adequado, dado que geraria custos desproporcionados para os benefícios pretendidos.

<sup>2</sup> [http://ec.europa.eu/contracts\\_grants/contracts\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/contracts_grants/contracts_pt.htm).

O Regulamento Financeiro já prevê que sejam comunicados aos proponentes excluídos os motivos da rejeição, sendo que podem ainda solicitar informações adicionais em conformidade com o artigo 113.º, n.º 3, do RF e o artigo 161, n.º 2, das NE. Tais pedidos estão sujeitos a um prazo rigoroso: a entidade adjudicante deve fornecer essas informações o mais rapidamente possível e no prazo máximo de 15 dias a contar da receção do pedido.

Além disso, os operadores económicos são notificados sempre que um ato cause prejuízo aos direitos dos candidatos ou proponentes no decurso de um procedimento de adjudicação (por exemplo, rejeição); tal notificação deverá indicar as vias de recurso disponíveis (queixa e recurso judicial ao Provedor de Justiça).

A Comissão considera que o número limitado de ações interpostas no Tribunal Geral relacionadas com a adjudicação de contratos públicos pelas instituições da União (17) e o facto de o Tribunal raramente conceder indemnizações pelos alegados prejuízos causados são fortes indícios de que o sistema em vigor é eficiente e adequado à finalidade prevista. Por conseguinte, a criação dos serviços de recurso rápidos sugeridos não só não é necessária, como também constitui uma medida desproporcionada, que não está em conformidade com a relação custo-eficácia nem constitui uma boa utilização dos recursos administrativos.

### 79

A apresentação de pedidos ou observações à entidade adjudicante (ao abrigo do Regulamento Financeiro) e o pedido de recurso perante a entidade adjudicante (nos termos do artigo 1.º, n.º 5, das Diretivas Recursos) tratam-se de ações diferentes, uma vez que apenas a última, nos termos da Diretivas Recursos, constitui uma condição prévia para solicitar a reapreciação de um organismo independente.

Por conseguinte, as consequências de tais ações para a celebração do contrato são diferentes:

- ao abrigo das Diretivas Recursos: o pedido de recurso suspende automaticamente a celebração do contrato, por forma a rever a sua eficácia.
- ao abrigo do RF: após uma avaliação dos pedidos ou observações, a entidade adjudicante pode suspender a celebração do contrato caso esta seja a resposta adequada para os pedidos ou observações. A suspensão sistemática de qualquer tipo de pedido ou observação apresentado pelos proponentes durante o prazo suspensivo seria desproporcionada, uma vez que tal suspensão deve ser decidida pela entidade adjudicante caso a caso e quando justificada pela natureza dos pedidos ou observações.

### 90

A adjudicação de contratos públicos é descentralizada na Comissão ao nível de cada gestor orçamental competente. Não existe qualquer obrigação legal de um «repositório único», pelo que não existem dotações orçamentais para desenvolver um sistema desse tipo. Dependendo do seu valor, as informações relativas à adjudicação dos contratos são publicadas no TED ou no sítio *web* das entidades adjudicantes (ou disponibilizadas através do Sistema de Transparência Financeira à Comissão e agências de execução), em conformidade com as regras de publicidade. Não obstante, o Sistema de Transparência Financeira foi concebido para fornecer informações sobre os beneficiários dos fundos da UE e não sobre o instrumento de execução orçamental específico através do qual foi financiado ou o tipo de despesas incorridas pelos fundos.

### 91

Já se encontra disponível uma plataforma para esse propósito, designadamente a base de dados do TED. A Comissão concorda que esta base de dados constitui um ponto de entrada adequado para obter informações sobre contratos públicos, dado que contém uma série de informações, incluindo a documentação relativa à adjudicação de contratos através de um processo de concurso eletrónico, na qual se inclui o projeto de contrato que será celebrado com o adjudicatário. As propostas fazem igualmente parte do contrato final, mas a Comissão trata-as como documentos confidenciais em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, do Regulamento n.º 1049/2001 (na medida em que a sua divulgação poderia prejudicar a proteção dos interesses comerciais de uma pessoa singular ou coletiva).

### 92

Importa salientar que, embora a utilização do processo de concurso eletrónico não seja atualmente obrigatória, todas as direções-gerais da Comissão e todas as instituições são incentivadas a utilizar a aplicação.

A funcionalidade para descarregar a documentação do concurso a partir da plataforma do processo de concurso eletrónico do TED sofreu alterações desde janeiro de 2016. A opção pré-definida oferecida pelo sistema permite o descarregamento dos documentos após o prazo para apresentação das propostas. Cabe às entidades adjudicantes optar por desativá-la.

### 94

No que respeita à comunicação de informações, o resumo dos relatórios anuais de atividades referido no artigo 66.º, n.º 9, do RF inclui, em anexo, a lista dos procedimentos por negociação sem publicação prévia de um anúncio de concurso. Ver também a resposta da Comissão ao ponto 90.

### 97

Enquanto catálogo de metadados, o Portal de Dados Abertos regista o conjunto de dados existentes do TED oferecidos através do sítio *web* do TED, bem como alguns conjuntos de dados derivados produzidos pela DG GROW da Comissão.

### 99

A Comissão fornece, através do Serviço Financeiro Central da DG BUDG, informações centrais, orientações e modelos, assim como serviços de assistência e de formação em matéria de adjudicação de contratos que estão abertos e são amplamente utilizados pelas entidades adjudicantes — não só os serviços da Comissão, mas também por outras instituições, agências e órgãos. As informações e documentos fornecidos incluem recomendações e destacam as melhores práticas.

Já existem outros fóruns de intercâmbio de informações entre a Comissão e as restantes entidades adjudicantes da União, nomeadamente a Rede de Unidades Financeiras (RUF), que reúne todos os meses, e a rede dos responsáveis pelos contratos das agências (NAPO), que também abrange as agências descentralizadas e outros organismos da União (PPP) e reúne, pelo menos, uma vez por ano.

A Comissão considera que teria interesse prosseguir o intercâmbio estruturado de melhores práticas, em especial no que se refere a procedimentos relativos a montantes elevados. Porém, estabelecer a realização das avaliações pelos pares sugeridas a título permanente exige recursos humanos e orçamentais suplementares que não se encontram disponíveis de momento. Podem ser organizadas pontualmente, sempre que necessário, reuniões *ad hoc*.

## Conclusões e recomendações

### 101

O acesso aos contratos públicos das entidades adjudicantes é concedido através de ações de publicidade em conformidade com as regras aplicáveis. Além disso, a adjudicação de contratos é descentralizada na Comissão (ver as respostas da Comissão aos pontos VII, 58 e 72 e a recomendação 1).

### 103

A Comissão sublinha que não existe qualquer obrigação legal de efetuar esse acompanhamento.

De qualquer modo, tendo em conta que os operadores económicos podem participar num convite à apresentação de propostas de diferentes formas (através de propostas conjuntas ou com subcontratantes), o acompanhamento do número de pedidos de participação ou das propostas nunca pode fornecer informações completas sobre a composição dos candidatos ou proponentes.

### Recomendação 1

No que lhe diz respeito, a Comissão aceita parcialmente esta recomendação e irá aplicá-la como indicado *infra*.

Tendo em conta os encargos administrativos significativos que resultariam da criação de tal sistema centralizado de informações, bem como as restrições a nível de recursos, a Comissão irá realizar uma análise custo-benefício por forma a avaliar a viabilidade, os custos e os potenciais benefícios da centralização da informação relativa à adjudicação de contratos, a fim de monitorizar a participação. As medidas recomendadas serão aplicadas sob reserva do resultado dessa avaliação.

Dado que a adjudicação de contratos é descentralizada na Comissão ao nível dos gestores orçamentais, não existe qualquer sistema de informação centralizado relativo aos procedimentos de adjudicação de contratos para monitorizar a participação. Não existe uma obrigação legal de o fazer, nem o orçamento e recursos humanos necessários para uma análise de dados em tão larga escala.

O nível de participação nos procedimentos de adjudicação pode depender de vários fatores. Por conseguinte, o número de propostas ou o número de propostas admissíveis não constituiria um indicador válido para demonstrar a acessibilidade das atividades de adjudicação. Para qualquer tipo de procedimento e de aquisição (serviços, fornecimentos, empreitadas de obras) não existe uma restrição relativa aos operadores económicos sobre o modo como participam num convite à apresentação de propostas (através de propostas comuns ou como subcontratantes). Por conseguinte, o número de propostas não pode, de forma sistemática, fornecer informações completas sobre o número de operadores económicos participantes.

### 104

O objetivo da revisão de 2015 era harmonizar as regras de adjudicação de contratos com as diretivas de 2014. A simplificação e clarificação nas diretivas estão refletidas na versão revista do RF e nas NE alteradas em 2015, sendo que serão refletidos mais aperfeiçoamentos na próxima proposta de revisão do RF, em 2016.

#### 104 a)

Ver resposta da Comissão ao ponto 26.

#### 104 b)

A Comissão considera que os desvios são explicados nos considerandos do RF, sempre que necessário.

#### 104 c)

A igualdade de tratamento deve ser aplicável a todas as empresas, independentemente da sua dimensão. As regras de contratação pública no âmbito do Regulamento Financeiro não visam promover um determinado objetivo de política. As PME, à semelhança de outros operadores económicos, podem participar em procedimentos de adjudicação de contratos na qualidade de proponente único, numa proposta conjunta ou como subcontratantes.

As PME são, de facto, favorecidas pela simplificação das regras, mesmo que não sejam especificamente mencionadas.

#### 104 e)

Não é necessário estabelecer um regime linguístico específico ao nível do RF, uma vez que a política linguística aplicável decorre diretamente do Regulamento n.º 1/1958.

## Recomendação 2

A Comissão aceita parcialmente esta recomendação.

A Comissão aceita a parte da recomendação que diz respeito à proposta de um conjunto único de regras.

Com efeito, um dos principais pilares da futura proposta de revisão do RF, em 2016, consiste em propor um «conjunto único de regras», que permita melhorar a legibilidade geral do texto, assim como reduzi-lo, procurando sobretudo simplificá-lo, em plena conformidade com o conceito de «legislar melhor».

Este conjunto único de regras consolidará, num único ato legislativo, tanto as regras de adjudicação atualmente definidas no RF como as regras mais pormenorizadas das NE. Além disso, as disposições específicas relativas à adjudicação de contratos no domínio da ação externa, atualmente incluídas na parte II do RF, serão fundidas com as regras gerais de adjudicação de contratos a fim de facilitar a leitura a todos os operadores económicos.

A Comissão não aceita a parte da recomendação que se refere à participação das PME. A Comissão considera que o Regulamento Financeiro não constitui um instrumento político para o efeito, pelo que não deve incentivar de forma proativa a participação das PME.

No que se refere ao regime linguístico e à prospeção do mercado, a Comissão não aceita a recomendação. No que diz respeito ao primeiro, é aplicável o regime linguístico previsto no Regulamento n.º 1/1958. No que respeita à prospeção do mercado, serão fornecidos esclarecimentos no contexto da próxima revisão da metodologia para a aplicação das disposições do artigo 134.º, n.º 1, alínea g), das NE [C(2008) 2299], tal como explicado no ponto 32. Ver igualmente as respostas da Comissão aos pontos 32 a 34.

No que toca à justificação dos desvios em relação à diretiva de 2014, a Comissão concorda com a recomendação, em princípio, e considera-a parcialmente aplicada. Os desvios são explicados nos considerandos do Regulamento Financeiro revisto, sempre que tal seja necessário. A necessidade de mais desvios será explorada e indicada ou explicada, se necessário, no decurso do atual processo de revisão do Regulamento Financeiro.

## Recomendação 3

A Comissão aceita parcialmente a parte da recomendação que se refere à utilização proativa das consultas preliminares do mercado sempre que esta seja adaptada ao procedimento do concurso a lançar, para efeitos de preparação do procedimento de adjudicação tal como é já aplicado pela Comissão em alguns domínios, como em projetos de aquisição ou de arrendamento de imóveis (conforme previsto pela metodologia especificada em COM(2008) 2299) e desmantelamento.

Não obstante, a Comissão considera que a análise preliminar do mercado não deve ser utilizada para informar os operadores económicos dos planos e requisitos relativos à adjudicação de contratos. Com efeito, a preparação do procedimento e as ações de publicidade foram propositada e claramente separadas nas atuais regras em matéria de contratos públicos.

Para além do risco de distorção da concorrência, os princípios da transparência e da igualdade de tratamento não seriam respeitados se alguns dos operadores económicos contactados para consultas preliminares do mercado tivessem acesso a informações antecipadas acerca dos concursos programados.

As regras de adjudicação de contratos preveem as ações de publicidade necessárias para publicitar contratos no pleno respeito dos princípios aplicáveis aos contratos públicos.

### Recomendação 4

No que lhe diz respeito, a Comissão aceita parcialmente esta recomendação e continuará a aplicá-la na medida em que seja adequada.

A Comissão considera que a divisão dos contratos em lotes já segue uma abordagem que pondera a necessidade de aumentar a concorrência com outros princípios aplicáveis aos contratos públicos, em especial o da boa gestão financeira e o da proporcionalidade. Por conseguinte, a divisão em lotes é, de facto, assegurada sempre que necessário, tendo em conta o objeto e o valor do contrato, bem como o risco para a execução do contrato em caso de lotes interdependentes.

### 106

Os resultados da pesquisa de qualquer instrumento, incluindo o TED, dependem fortemente da qualidade dos dados registados. No caso dos anúncios de concursos públicos, os campos de carácter não obrigatório ficam, muitas vezes, por preencher e, por vezes, as entidades adjudicantes introduzem os dados de forma incorreta.

Contudo, a Comissão está ciente de que a experiência de pesquisa no TED pode ser melhorada. Em março de 2016, o Serviço de Publicações realizou um inquérito aos utilizadores e está atualmente a ser elaborado um estudo sobre a facilidade de utilização do TED. Os resultados de ambos os exercícios serão aplicados ainda este ano, a fim de melhorar a experiência e a satisfação dos utilizadores dos serviços do TED.

### Recomendação 5

No que lhe diz respeito, a Comissão aceita parcialmente esta recomendação como objetivo a longo prazo (para além de 2018) e irá aplicá-la como indicado infra.

Tendo em conta os encargos administrativos significativos que resultariam da criação de tal sistema e o facto de a dimensão interinstitucional não ser orçamentada ao abrigo do atual quadro financeiro, a Comissão realizará uma avaliação com vista a estudar a viabilidade, os custos e os potenciais benefícios do mesmo. As medidas recomendadas serão aplicadas sob reserva do resultado dessa avaliação e do acordo das outras instituições.

No que diz respeito às atividades de adjudicação de contratos da Comissão, esta já deu início à aplicação da recomendação do Tribunal: está atualmente a ser desenvolvido um ponto de entrada único para a adjudicação de contratos da Comissão pela própria, no âmbito do programa «Transformação Digital». Tal incluirá ligações a todas as informações pertinentes sobre a adjudicação de contratos públicos (comunicação relativa às regras aplicáveis e oportunidades de negócio) e as ferramentas existentes para o acesso aos documentos do concurso e a apresentação de propostas.

Consulte a página relacionada na versão de teste da nova presença na Internet da Comissão: [http://beta.ec.europa.eu/funding-tenders\\_pt](http://beta.ec.europa.eu/funding-tenders_pt).

Esta nova presença na Internet deverá estar operacional em 2016, incluindo esta página. Estão em curso trabalhos com vista a produzir conteúdo relacionado, em coordenação com a iniciativa SEDIA (avaliação efetuada pelos serviços da Comissão por forma a identificar a solução de empresas para apoiar o financiamento total e os ciclos de vida dos concursos) e a equipa do Portal dos Participantes (solução de TI que apoia atualmente o convite à apresentação de propostas e a gestão das convenções de subvenção para vários programas da UE, incluindo o Horizonte 2020).

O acesso a oportunidades de negócio e à documentação pertinente relativa aos concursos está disponível através das ferramentas e plataformas existentes, como o TED e o processo de concurso eletrónico do TED, que dão acesso aos anúncios e documentos relativos aos concursos das instituições. A Comissão irá avaliar em que medida poderiam ser oferecidas funcionalidades adicionais a fim de prever o acesso a uma gama mais vasta de informações, tendo em consideração os condicionalismos orçamentais e de recursos humanos.

### Recomendação 6

A Comissão não aceita esta recomendação.

A Comissão não considera necessário propor alterações ao Regulamento Financeiro com base na análise das queixas.

O Regulamento Financeiro já prevê que sejam comunicados aos proponentes excluídos os motivos da rejeição, sendo que podem ainda solicitar informações adicionais em conformidade com os artigos 113.º, n.º 3, do RF e 161, n.º 2, das NE. Tais pedidos estão sujeitos a um prazo rigoroso: a entidade adjudicante deve fornecer essas informações o mais rapidamente possível e no prazo máximo de 15 dias a contar da receção do pedido.

Além disso, os operadores económicos são notificados sempre que um ato cause prejuízo aos direitos dos candidatos ou proponentes no decurso de um procedimento de adjudicação (por exemplo, rejeição); tal notificação deverá indicar as vias de recurso disponíveis (queixa e recurso judicial ao Provedor de Justiça).

Ver igualmente as respostas da Comissão aos pontos 78 e 79.

### Recomendação 7

No que lhe diz respeito, a Comissão aceita parcialmente esta recomendação e irá aplicá-la como indicado infra.

Tendo em conta os encargos administrativos significativos que resultariam da criação de tal sistema de acompanhamento, a Comissão irá analisar em que medida o processo de concurso eletrónico do TED pode providenciar uma recolha destes dados que seja eficaz em termos de custos, tomando em consideração as limitações orçamentais e de recursos humanos.

### Recomendação 8

A Comissão aceita esta recomendação.

O OLAF encontra-se atualmente numa fase de transição com vista à melhoria da sua capacidade de comunicação e análise de informações. O novo sistema de gestão de conteúdos do OLAF (GCO) deverá ficar operacional em julho de 2016. O módulo previsto para as estatísticas e relatórios estará disponível em 2017. Entretanto, o OLAF está a explorar as possibilidades de melhorar a utilização dos atuais instrumentos e opções de comunicação de informações.

### Recomendação 9

Na medida em que lhe diz respeito, a Comissão aceita esta recomendação, desde que a análise pelos pares seja efetuada com base na necessidade e não se torne um processo permanente que exija mais recursos orçamentais e/ou humanos.

## 50

O Banco Central Europeu (BCE) considera que o procedimento de adjudicação foi conduzido em conformidade com as regras do BCE relativas à contratação pública. A este respeito, o BCE faz notar que o argumento da urgência foi utilizado de forma correta e adequada e devidamente fundamentado. O evento subjacente que esteve na origem da urgência extrema não era imputável ao BCE e existia um nexo de causalidade evidente entre os acontecimentos imprevisíveis e a urgência decorrente dos mesmos. Devido à urgência imperiosa da questão, não era possível cumprir o prazo de um concurso público acelerado, que, na prática, demoraria três a quatro meses — na melhor das hipóteses — desde a data de envio do anúncio de concurso até à assinatura do contrato. Com efeito, no procedimento de adjudicação com base na solicitação de cinco propostas competitivas que foi selecionado, o contrato foi atribuído e assinado no prazo de seis semanas a contar da data de envio do convite à apresentação de propostas. Acresce que o procedimento selecionado assegurou um grau de concorrência adequado e o contrato resultante limitou-se estritamente a colmatar as necessidades imediatas. O BCE gostaria também de relembrar que, quando se tornou evidente que o tipo de serviços de consultoria em causa poderia ser necessário com maior regularidade, procedeu ao lançamento de um concurso público para contratação desses serviços.

Além destas observações, o BCE apresenta em seguida os seus comentários relativamente a algumas recomendações do Tribunal de Contas Europeu.

### Recomendação 1

O BCE concorda, em princípio, com a recomendação. O BCE planeia lançar gradualmente, em 2016, um sistema eletrónico de concurso. No contexto, estudará a forma de medir, de modo mais sistemático, mas ainda assim eficiente, o nível de participação nos seus concursos públicos em termos de número de candidaturas e de propostas recebidas.

### Recomendação 3

O BCE concorda com a recomendação de seguir uma abordagem mais pró-ativa no que respeita a proceder a uma consulta do mercado antes de dar início ao procedimento formal de concurso público, com vista a obter informação do mercado, a facilitar a elaboração dos requisitos e, em última instância, a conseguir uma melhor relação custo-benefício.

### Recomendação 4

O BCE concorda, em princípio, com a recomendação, desde que a divisão dos contratos em lotes seja eficaz e eficiente de uma perspetiva de negócio em termos de execução e gestão do contrato. Caso a divisão dos contratos em lotes — embora teoricamente possível — possa implicar o risco de a execução do contrato se tornar demasiado complexa tecnicamente ou não assegurar uma boa relação custo-benefício, ou de a coordenação de vários adjudicatários comprometer a correta gestão e execução do contrato, não se considera que divisão em lotes seja eficaz.

### Recomendação 5

A secção do sítio *web* do BCE dedicada à adjudicação de contratos fornece ao público um único repositório central («balcão único»), de fácil acesso, dos anúncios e documentos publicados pelo BCE no contexto da adjudicação de contratos. Além disso, o BCE planeia lançar gradualmente, em 2016, um sistema eletrónico de concurso. Acresce que o BCE tem regras próprias de contratação pública.

Por conseguinte, concorda, em parte, com a recomendação, conquanto que o sítio *web* em questão seja um portal informativo simples e claro, que não implique encargos e níveis de complexidade adicionais. No que toca à adjudicação de contratos pelo BCE, esse portal conteria apenas uma ligação à secção relevante do sítio do BCE para mais informação sobre os concursos públicos do BCE. Deste modo, evitar-se-ia a duplicação e proliferação de informação e as ineficiências associadas. Os operadores económicos interessados nos concursos do BCE continuariam a interagir com o BCE através do sítio da instituição e dos canais de comunicação estabelecidos.

Atendendo a que o Diário Eletrónico dos Concursos (*Tenders Electronic Daily* — TED) constitui a versão *online* oficial centralizada do *Suplemento do Jornal Oficial da União Europeia* dedicado aos concursos públicos europeus, poderia também averiguar-se se o TED poderia ser melhorado com vista a proporcionar uma visão geral apropriada das oportunidades de contratação oferecidas pelas instituições europeias.

### Recomendação 7

Ver a resposta do BCE à Recomendação 5.

O BCE concorda parcialmente com a recomendação, sob a condição de que o referido repositório seja uma plataforma simples, que não implique encargos e níveis de complexidade adicionais. No que respeita ao BCE, esse repositório público conteria apenas uma ligação à secção do sítio do BCE dedicada à adjudicação de contratos, que contém informação pertinente sobre os concursos públicos lançados pelo BCE.

### Recomendação 9

O BCE concorda com a noção de facilitar e promover a aprendizagem mútua e o intercâmbio de melhores práticas, sendo que os instrumentos mais eficazes para o efeito teriam de ser objeto de uma análise mais aprofundada.

O BCE participa, por exemplo, numa rede ativa de especialistas em contratação pública do conjunto do Sistema Europeu de Bancos Centrais, que proporciona um intercâmbio estruturado de melhores práticas.

Além disso, o serviço central de adjudicação de contratos do BCE já obteve certificação externa em termos de melhores práticas de contratação, estando, presentemente, a decorrer um processo de renovação dessa certificação.

# Respostas do Provedor de Justiça Europeu

83

O Provedor de Justiça Europeu é presentemente a única instância de recurso extrajudicial acessível aos operadores económicos que considerem ter sido tratados de forma injusta no âmbito dos procedimentos aplicáveis aos contratos públicos organizados por instituições e organismos da UE. Se necessário, o Provedor de Justiça investiga tais queixas e apresenta recomendações às instituições e organismos em questão. Nem o artigo 228.º do TFUE nem o Estatuto do Provedor de Justiça<sup>1</sup> preveem o direito de recurso ou de outro meio processual contra as decisões do Provedor de Justiça.

## N.ºs 85-87

As observações factuais relativas ao Provedor de Justiça enunciadas nos n.ºs 85, 86 e 87 são rigorosas e oferecem uma imagem fiel das atividades do Provedor de Justiça no que diz respeito às queixas relacionadas com contratos públicos.

O Provedor de Justiça também considera que os requisitos processuais previstos no artigo 2.º, n.º 4, do Estatuto do Provedor de Justiça são efetivamente suscetíveis de impedir uma reação célere por parte do Provedor de Justiça face a uma queixa relativa a procedimentos de concurso público. No entanto, um mecanismo interno de tratamento de queixas eficaz pode contribuir para restringir e esclarecer as questões a abordar em caso de recurso ao Provedor de Justiça.

## Recomendação 6

O Provedor de Justiça congratula-se com a recomendação do Tribunal, segundo a qual a Comissão deve propor alterações ao Regulamento Financeiro da UE a fim de permitir um rápido tratamento das queixas relacionadas com procedimentos em matéria de concursos públicos e que tal tratamento tenha lugar antes de os operadores económicos recorrerem ao Provedor de Justiça da UE ou aos Tribunais. O interesse público numa administração eficiente e célere seria mais bem assegurado mediante a criação de um mecanismo interno de tratamento acessível a proponentes que tenham reservas a respeito do procedimento aplicável ao concurso público. No entender do Provedor de Justiça, se as instituições, órgãos e agências dispusessem de mecanismos internos sólidos de tratamento de queixas, o requisito processual previsto no artigo 2.º, n.º 4 do Estatuto do Provedor de Justiça seria cumprido antes de ser apresentada qualquer queixa ao Provedor de Justiça. Com efeito, se o próprio mecanismo interno fosse verdadeiramente eficaz, a necessidade de apresentar queixa ao Provedor de Justiça seria evitada.

Com o objetivo de levar por diante este trabalho, o Provedor de Justiça estará disposto a prestar aconselhamento e assistência no que respeita à conceção de um mecanismo de tratamento de queixas eficaz com base na vasta experiência adquirida.

<sup>1</sup> Decisão 94/262 do Parlamento Europeu, de 9 de março de 1994, relativa ao estatuto e às condições gerais de exercício das funções de Provedor de Justiça Europeu, JO L 113 de 1994, p. 15.



## COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

### Publicações gratuitas:

- um exemplar:  
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:  
nas representações da União Europeia ([http://ec.europa.eu/represent\\_pt.htm](http://ec.europa.eu/represent_pt.htm)),  
nas delegações em países fora da UE ([http://eeas.europa.eu/delegations/index\\_pt.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm)),  
contactando a rede Europe Direct ([http://europa.eu/europedirect/index\\_pt.htm](http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm))  
ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a UE) (\*).

(\* ) As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas, embora alguns operadores, cabinas telefónicas ou hotéis as possam cobrar.

### Publicações pagas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Etapa	Data
Adoção do PGA / Início da auditoria	10.2.2015
Envio oficial do projeto de relatório à Comissão (ou outra entidade auditada)	31.3.2016
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	24.5.2016
Receção das respostas oficiais da Comissão (ou de outra entidade auditada) em todas as línguas	23.5.2016
	3.6.2016
	14.6.2016
	27.5.2016
	11.5.2016

As regras aplicáveis às instituições da União Europeia em matéria de contratação pública estão globalmente em conformidade com a legislação geral da UE nesta matéria, que exige que os contratos públicos sejam colocados a concurso na mais ampla base possível para maximizar a concorrência. Os mecanismos de gestão e de controlo das instituições da União são eficazes e, de um modo geral, atenuam o risco de erros. O Tribunal concluiu, no entanto, que as instituições da UE podem fazer mais para facilitar o acesso dos operadores económicos (especialmente das pequenas e médias empresas), por exemplo simplificando as regras tanto quanto possível e removendo entraves desnecessários, que dificultam a vida dos potenciais proponentes que pretendem identificar as oportunidades de contratação oferecidas pelas instituições da União Europeia.



TRIBUNAL  
DE CONTAS  
EUROPEU



Serviço das Publicações