

IV

*(Informações)*INFORMAÇÕES ORIUNDAS DAS INSTITUIÇÕES
E DOS ÓRGÃOS DA UNIÃO EUROPEIA

TRIBUNAL DE CONTAS

**Relatório anual sobre a auditoria da eficácia operacional da gestão do Banco Central Europeu
relativo ao exercício de 2005, acompanhado das respostas do Banco Central Europeu**

(2007/C 313/01)



(© www.LAUBlab.com)

Fotografia da futura sede do BCE

INTRODUÇÃO

1. A auditoria da eficácia operacional do Banco Central Europeu (BCE) efectuada pelo Tribunal é uma exigência no âmbito do n.º 2 do artigo 27.º do Protocolo relativo aos estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais (SEBC) e do Banco Central Europeu (1). O domínio de auditoria seleccionado para a auditoria do exercício de 2005 foi a gestão do projecto da nova sede do BCE. O Tribunal realizou igualmente uma auditoria de acompanhamento da eficácia da política de recursos humanos do BCE.

NOVA SEDE DO BCE

2. O BCE vai construir a sua nova sede em Frankfurt, no local do «Grossmarkthalle» (antigo mercado grossista). A nova sede do BCE, com cerca de 186 000 metros quadrados, irá combinar os edifícios históricos com uma torre de escritórios com cerca de 185 metros de altura. O orçamento actual ascende a cerca de 850 milhões de euros, incluindo cerca de 500 milhões de euros relativos a custos de construção (2).

3. O objectivo da auditoria do Tribunal foi avaliar a eficácia operacional da gestão do projecto da nova sede e o respectivo cumprimento da legislação aplicável. O Tribunal avaliou se o BCE tinha:

- definido um planeamento e uma estrutura organizativa eficientes,
- criado um quadro adequado para a gestão dos riscos, o acompanhamento, o controlo e a comunicação, tendo em conta a complexidade deste projecto,
- aplicado os procedimentos adequados de adjudicação de contratos no âmbito do projecto da nova sede, nos termos da regulamentação geral aplicável na matéria.

4. A auditoria incidiu sobre o período decorrido entre Setembro de 2001 e Agosto de 2006, mas não incluiu o concurso para selecção do projecto do edifício nem os aspectos técnicos das especificações definidas pelo BCE. A auditoria levou igualmente em conta os desenvolvimentos subsequentes do projecto da nova sede.

Planeamento e estrutura organizativa

5. A estrutura organizativa definida para o projecto da nova sede permitiu ao BCE responder às suas necessidades actuais. Esta estrutura foi criada antes de ser tomada a decisão final de construção, incluindo as especificações pormenorizadas de construção, em Dezembro de 2005.

(1) O n.º 2 do artigo 27.º prevê que «o disposto no artigo 248.º do presente Tratado é exclusivamente aplicável à análise da eficácia operacional da gestão do BCE». As disposições institucionais relativas ao Banco Central Europeu figuram no artigo 110.º do Tratado CE.

(2) Baseado em preços de 2005.

6. Em 2001, a conclusão do projecto estava inicialmente programada para o terceiro trimestre de 2008. Desde então, a conclusão foi adiada para o final de 2011 (3). Esta situação deve-se principalmente à introdução de duas fases que não estavam previstas inicialmente: uma fase de revisão e uma fase de optimização. A fase de revisão durou 10 meses, seguida por uma fase de optimização de 13 meses, durante a qual se conseguiu uma redução dos custos de 30 %. No entanto, o atraso na conclusão do projecto deu origem a custos de arrendamento adicionais.

Gestão dos riscos, acompanhamento, controlo e comunicação

7. O BCE desenvolveu e executou uma estratégia adequada e coerente de acompanhamento, controlo e comunicação.

8. Relativamente à gestão dos riscos, embora tenha sido criado um quadro de gestão dos riscos, constataram-se algumas insuficiências no seu registo. Em Agosto de 2006, o Tribunal tinha examinado o registo dos riscos criado para o projecto da nova sede, que especificava para cada elemento a descrição, o impacto potencial, a acção, o proprietário e o estatuto. O BCE tinha classificado mais de 100 riscos potenciais no registo, com níveis compreendidos entre 1 (fraco impacto e pouca probabilidade) e 25 (impacto e probabilidade elevados).

9. Este registo nem sempre proporcionava uma imagem clara dos elementos de risco mais elevado, a probabilidade da sua ocorrência ou o prazo: os riscos nem sempre estavam formulados de uma forma coerente e, por vezes, encontravam-se misturados com sub-riscos (4). Além disso, os vários riscos respeitantes à reputação do BCE estavam dispersos pelo registo dos riscos, por vezes com uma classificação relativamente baixa (5) e, em vários casos, apenas se indicava um sub-risco no registo ou o risco principal era omitido.

Adjudicação de contratos

10. As regras e procedimentos gerais do BCE em matéria de adjudicação de contratos aplicados a este tipo de actividades relativas ao projecto da nova sede eram adequados. No entanto, estas regras não previam um procedimento formal de recurso nem definiam critérios para excluir propostas anormalmente baixas. Embora o BCE se esforce por cumprir as disposições da Directiva da UE (6), os limiares não foram sistematicamente revistos em conformidade com as mesmas.

(3) Apresenta-se em *anexo* o calendário que mostra a evolução do projecto.

(4) Por exemplo, o risco classificado como número 4 «Uma mudança em bloco em Dezembro de 2011 não é possível devido à actividade principal» é menos crítico e constitui um sub-risco do risco classificado como número 13 «A mudança para o novo edifício é adiada (por qualquer razão) — os contratos de arrendamento existentes têm de ser prolongados — Prolongamento do tempo/custo».

(5) Por exemplo, o risco de «Contratação ilegal de contratantes/subcontratantes» que estava classificado com o número 43.

(6) A Directiva Europeia relativa à Adjudicação de Contratos Públicos (Directiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços que deveria ter sido aplicada até 31 de Janeiro de 2006, o mais tardar) não se aplica directamente, uma vez que as directivas são dirigidas aos Estados-Membros.

11. De uma forma geral, a adjudicação dos contratos do projecto da nova sede cumpriu as regras e procedimentos do BCE, mas a pontuação nem sempre foi clara e baseou-se em subcritérios que não estavam explicitamente previstos como critérios de avaliação. Além disso, embora a maioria das derrogações estejam devidamente autorizadas e justificadas, em determinados casos a justificação era questionável ou não estava formalmente documentada.

12. Relativamente a vários concursos, não existem provas disponíveis de se ter sempre efectuado a opção economicamente mais vantajosa. Em alguns destes concursos, o âmbito exacto dos serviços propostos não estava suficientemente claro, as propostas apresentavam grandes diferenças e os proponentes seleccionados para participar nas negociações puderam posteriormente alterar de forma significativa as suas propostas.

13. O Tribunal detectou insuficiências nos controlos efectuados pelo BCE aos procedimentos de adjudicação de contratos relativos aos trabalhos de consultores externos. Num caso, os controlos realizados pelo BCE relativos à pontuação das propostas não podiam ser verificados. Noutro caso, o processo de adjudicação de contratos foi principalmente conduzido pelo gestor externo do projecto, não havendo provas claras da participação do BCE.

Conclusões e recomendações

14. Embora o calendário inicial para a conclusão do projecto fosse demasiado optimista, no geral o BCE definiu uma estrutura organizativa adequada que lhe permite responder às suas necessidades actuais, tendo conseguido diminuir de forma significativa os custos globais estimados. O BCE criou um quadro adequado de acompanhamento, controlo e informação relativamente ao projecto da nova sede. Embora tenha sido criado um quadro de gestão dos riscos para este projecto, constataram-se algumas

insuficiências relativas ao registo dos riscos. As principais insuficiências verificaram-se na aplicação dos procedimentos de adjudicação de contratos do projecto, pois em alguns casos as regras e procedimentos do BCE em matéria de adjudicação de contratos não foram respeitadas na totalidade.

15. O Tribunal recomenda que o BCE:

- continue a melhorar a sua gestão dos riscos no âmbito do projecto da nova sede,
- melhore os seus controlos dentro do processo de adjudicação de contratos e garanta que as regras e procedimentos nessa matéria são respeitados na totalidade.

ACOMPANHAMENTO DA AUDITORIA RELATIVA AOS RECURSOS HUMANOS

16. O Tribunal realizou uma auditoria de acompanhamento da sua auditoria de 2004 relativa à eficácia da política de recursos humanos do BCE.

17. Registaram-se progressos significativos no domínio dos recursos humanos em geral, nomeadamente com a definição de uma estratégia de comunicação na matéria. Outras questões encontravam-se ainda em fase de execução, tais como a definição de indicadores-chave de desempenho para todos os serviços. Além disso, a nova versão do sistema informático para melhorar a fiabilidade e exaustividade dos dados relativos às férias e ausências de pessoal foi adiada para 2008. Algumas orientações e procedimentos específicos ainda não foram definidos, como as orientações em matéria de trabalho a tempo parcial e as regras relativas aos procedimentos disciplinares.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 8 de Novembro de 2007.

Pelo Tribunal de Contas
Hubert WEBER
Presidente

ANEXO

EVOLUÇÃO DO PROJECTO DA NOVA SEDE DO BCE

Fase de competição			Fase de optimização	Fase de planeamento	Fase de construção		Ocupação das instalações
Nov 2002 — Dez 2004			Jan 2005 — Fev 2006	Mar 2006 — Nov 2008	Jan 2008 — Dez 2011		Fim 2011
Fase de competição (1.ª parte)	Fase de competição (2.ª parte)	Fase de revisão (3.ª parte)	Fase de optimização	Planeamento preliminar Planeamento detalhado Planeamento para a licença de construção Planeamento para concursos	Trabalhos preliminares de construção	Principais trabalhos de construção	
Concurso internacional com 80 participantes	Concurso internacional com 12 participantes Atribuição do 1.º Prémio	Com 3 participantes	Optimizar o projecto reduzindo os custos de forma significativa	Planeamento da concepção com diferentes níveis de pormenor, preparação e candidatura à licença de construção, preparação dos concursos para a construção	Trabalhos preparatórios de construção	Construção dos novos edifícios	Mudança de instalações
Altura 150 m	Altura 150 m	Altura elevada para 180 m	Altura 180 m	Altura 185 m			

(Fonte: BCE)

RESPOSTA DO BANCO CENTRAL EUROPEU

O Banco Central Europeu (BCE) acolhe favoravelmente o relatório do Tribunal de Contas Europeu relativo ao exercício de 2005 e exprime o seu reconhecimento pelo parecer deste tribunal, segundo o qual o BCE criou uma estrutura organizativa adequada para o projecto da sua nova sede de forma a responder às suas necessidades actuais e definiu um quadro adequado e coerente de acompanhamento, controlo e comunicação. O BCE constata também com agrado que o Tribunal de Contas Europeu considera terem sido adequados as regras e procedimentos gerais aplicados às actividades de adjudicação de contratos associadas ao projecto da sua nova sede.

O BCE toma nota das observações e recomendações em matéria de melhorias propostas pelo Tribunal de Contas Europeu e apresenta em seguida os seus comentários relativamente a alguns parágrafos específicos.

Parágrafos 7 a 9: O registo de riscos concebido para o projecto da nova sede do BCE é um produto em constante desenvolvimento e objecto de revisão regular. O BCE tomou nota das observações do Tribunal de Contas Europeu e já adoptou as medidas necessárias.

Parágrafo 10: O BCE publicou regras de adjudicação de contratos actualizadas mediante uma decisão formal (Decisão do BCE, de 3 de Julho de 2007, que aprova o regime de aquisições). A referida decisão introduziu um procedimento formal de recurso, definiu o conceito de «propostas anormalmente baixas» e actualizou os limiares em conformidade com a Directiva da União Europeia tomada como referência. Será efectuado um acompanhamento regular com vista a assegurar que as alterações à Directiva são aplicadas sempre que necessário.

Parágrafo 11: O BCE é transparente na publicação dos principais critérios de avaliação nos documentos de adjudicação de contratos — o convite à apresentação de propostas para os concursos públicos e o pedido de proposta para procedimentos que prevêem três/cinco propostas. Num caso específico, a redacção do relatório de avaliação não coincidiu plenamente com os subcritérios de avaliação publicados. A pontuação tem por base os critérios publicados.

Parágrafo 12: A documentação necessária para o processo de adjudicação de contratos geralmente inclui relatórios de avaliação detalhados, avaliações técnicas, cálculos de preços, actas das reuniões de negociação e documentação das reuniões do Comité de Adjudicações. Os referidos documentos ilustram o processo e a obtenção da melhor relação custo-benefício em todos os concursos.

Parágrafo 13: O processo de adjudicação de contratos foi sempre conduzido sob o controlo total do BCE. O gestor externo do projecto actuou apenas ao nível do suporte, da organização e da documentação do processo de avaliação. Todas as decisões relativas à adjudicação de contratos foram tomadas pelo BCE. A revisão dos padrões de documentação veio assegurar que o controlo do processo de adjudicação de contratos exercido pelo BCE se encontra documentado com clareza.

Seguimento da auditoria à área dos recursos humanos: O BCE continua empenhado na implementação de novos elementos-chave no âmbito do seu quadro global de recursos humanos.