I

(Comunicações)

TRIBUNAL DE CONTAS

RELATÓRIO ESPECIAL N.º 10/2000

sobre os contratos públicos adjudicados pelo Centro Comum de Investigação, acompanhado das respostas da Comissão

(Apresentado nos termos do n.º 4, segundo parágrafo, do artigo 248.º CE)

(2000/C 172/01)

ÍNDICE

	Pontos	*Página*
INTRODUÇÃO	1-7	3
Objectivos e âmbito da auditoria	1-5	3
Quadro jurídico e volume de financiamento	6-7	4
RESUMO DAS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES	8-18	5
SISTEMA DE GESTÃO DO CCI	19-51	6
Quadro original	20-24	6
Regime especial de funcionamento	21	6
Gestão descentralizada	22-24	6
Instrumentos e procedimentos de gestão	25-35	6
Instrumentos	25-33	6
Procedimentos	34-35	7
Lacunas do sistema	36-51	7
Consequências do regime especial	36-42	7
Qualidade do sistema de informação	43-51	8
SUPERVISÃO DAS FASES DOS CONTRATOS	52-89	9
Preparação dos contratos	53-64	9
Identificação das necessidades	53-57	9
Qualidade dos cadernos de encargos e dos anexos técnicos	58-60	9
Classificação dos contratos	61-64	9
Adjudicação dos contratos	65-83	10
Utilização de contratos por ajuste directo	65-75	10
Fraccionamento dos contratos	76-80	11
Outros métodos de adjudicação	81-83	12

	Pontos	*Página*
Acompanhamento da execução	84-89	12
Gestão dos contratos	84-85	12
Verificação dos serviços prestados	86-89	12
CONCLUSÕES/RECOMENDAÇÕES	90-96	13
ANEXO		15
Respostas da Comissão		16

INTRODUÇÃO

Objectivos e âmbito da auditoria

1. O presente relatório do Tribunal insere-se na sequência dos já efectuados sobre a execução do quarto programa-quadro de investigação (4.º PQ) para o período 1994-1998. Contudo, contrariamente aos relatórios anteriores, que incidiam na análise da gestão dos programas de investigação indirecta, este destina-se a analisar a gestão dos contratos que o Centro Comum de Investigação (a seguir designado como o Centro ou o CCI) deve adjudicar a fim de obter os meios necessários para prosseguir as suas actividades ([1]).

2. O CCI, elevado à condição de Direcção-Geral por uma decisão da Comissão de 10 de Abril de 1996, compõe-se de vários institutos científicos e de direcções horizontais que são responsáveis pelo planeamento dos trabalhos do Centro e pela gestão dos recursos logísticos. A característica particular desta direcção-geral, principal instrumento de que a Comunidade dispõe para levar a cabo as suas missões de investigação directa, é que, nos termos da decisão de 10 de Abril de 1996, tem um Conselho de Administração composto de representantes dos Estados-Membros, ao qual o director-geral deve submeter as decisões de gestão mais importantes.

3. A regulamentação relativa à adjudicação dos contratos públicos tem dois objectivos fundamentais:

a) Permitir que os organismos públicos consigam obter os trabalhos, fornecimentos e serviços de que têm necessidade ao melhor rácio qualidade/preço, e

b) Garantir igual acesso aos contratos públicos a todas as empresas com as competências necessárias e que forneçam as garantias exigidas.

4. O Tribunal tomou estes dois aspectos como critérios para o seu parecer sobre a legalidade/regularidade e a qualidade da gestão financeira de todas as actividades do CCI, na medida em que estas actividades envolviam a adjudicação de contratos a terceiros. Os contratos obtidos pelo Centro para serviços prestados pelos seus diversos institutos em benefício de terceiros, que estão sujeitos a critérios de gestão diferentes, não foram cobertos pela presente auditoria.

5. Os trabalhos do Tribunal incidiram no sistema de gestão do CCI e na supervisão dos contratos em todas as suas fases. Foram analisados os instrumentos e os procedimentos de gestão bem como uma amostra de 90 contratos (ver *quadro 1*), num montante total de 81,5 milhões de euros. Este montante cobria 43 operações relativas a *dossiers* que tinham sido submetidos à apreciação da Comissão Consultiva de Compras e Contratos (CCCC) e outras 47 que não foram submetidas a esta instância, no valor de 79 milhões de euros e de 2,5 milhões de euros respectivamente.

Quadro 1

Amostra examinada durante a auditoria

(em euros)

Contratos seleccionados na amostra	Ispra	Sevilha	Geel	Karlsruhe	Petten	Total
Número de contratos CCCC-CCI	23	2	6	5	7	43
Número de contratos não CCCC--CCI	11	5	9	9	13	47
Total	34	7	15	14	20	90
Análise dos contratos CCCC--CCI						
Montante total aprovado	37 069 199	9 340 324	10 819 651	9 758 881	12 006 320	78 994 375(a)
Montante total autorizado	8 528 424	4 287 058	4 353 362	5 548 489	5 051 114	27 768 447
Montante total pago	7 331 267	2 608 937	3 031 784	3 961 827	4 029 313	20 963 128
Número de contratos seleccionados por ajuste directo	10	0	1	0	0	11
Número de contratos seleccionados por concurso formal	13	2	5	5	7	32
Análise dos contratos não CCCC-CCI						
Montante total autorizado	539 075	207 844	247 311	994 013	570 056	2 558 299(b)
Número de contratos seleccionados por ajuste directo	10	4	6	7	9	36
Número de contratos seleccionados por concurso informal		1			1	2
Número de contratos seleccionados por concurso formal	1	0	3	2	3	9
Valor global dos contratos seleccionados (a) + (b)						**81 552 674**

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Quadro jurídico e volume de financiamento

6. O domínio da auditoria rege-se por textos de tipo e âmbito diferentes:

a) Decisões 94/918/CE e 94/919/Euratom do Conselho, de 15 de Dezembro de 1994 (2), que adoptam os programas específicos de investigação que fixam os objectivos do CCI para a execução do quarto programa-quadro;

b) Disposições gerais do Regulamento Financeiro que estabelecem as modalidades de execução do orçamento da Comunidade Europeia (CE). Estas disposições são complementadas pelas disposições especiais aplicáveis às dotações para investigação, previstas no título VII do mesmo regulamento;

c) Directivas europeias relativas aos contratos públicos de serviços (92/50/CEE, de 18 de Junho de 1992), de fornecimento e de empreitadas de obras públicas (93/36/CEE e 93/37/CEE de 14 de Junho de 1993), alteradas pela Directiva 97/52/CE, de 13 de Outubro de 1997 (3), que são vinculativas para a Comissão e para todas as autoridades adjudicantes nos Estados-Membros.

7. Durante o período coberto pelos programas específicos de investigação (1995-1998), o CCI dispôs de um orçamento global de 1 413 milhões de euros. Deste montante, 494 milhões de euros (excluindo dotações reutilizáveis) foram destinados ao financiamento dos contratos. Os *quadros 2 e 3* indicam respectivamente, por exercício, a repartição das verbas orçamentais e dos *dossiers* examinados pela CCCC.

Quadro 2

Repartição dos fundos orçamentais

(x 1 000 EUR)

	1995		1996		1997		1998		Total 1995-1998	
	Dotações disponíveis	Dotações consumidas	Dotações disponíveis	Dotações consumidas	Dotações disponíveis	Dotações consumidas	Dotações disponíveis	Dotações consumidas	Dotações disponíveis	Dotações consumidas
B6-1 1 1 0 (a)	156 312	154 512	170 455	158 495	171 692	170 811	183 727	183 483	682 186	667 300
B6-1 2 1 0 (a)	51 850	51 551	57 394	57 384	62 430	58 219	64 856	64 827	236 530	231 982
B6-2 1 1 3	322	322	400	400	400	390	507	507	1 629	1 619
B6-2 1 2 1	3 386	3 385	1 397	1 393	2 079	2 076	2 097	2 097	8 959	8 952
B6-2 1 2 2	3 575	3 575	2 928	2 928	2 974	2 876	2 982	2 982	12 459	12 360
B6-2 1 3 1	18 471	18 466	17 771	17 731	20 353	20 252	23 094	23 093	79 688	79 542
B6-2 1 4 3	4 536	4 534	4 095	4 095	4 640	4 638	4 966	4 966	18 237	18 232
B6-2 1 5 1	645	645	360	350	437	436	516	516	1 958	1 947
B6-2 1 7 1	1 270	1 237	2 130	2 129	3 537	3 435	3 677	3 677	10 614	10 478
B6-2 9 1 0	2 566	52	8 907	1 607	18 615	2 508	29 693	3 061	59 781	7 227
B6-2 9 2 0	4 850	14	8 970	3 788	19 017	4 419	25 110	7 794	57 947	16 016
B6-3 1 1 1	8 020	8 018	6 594	6 582	5 645	5 628	7 903	7 811	28 161	28 039
B6-3 1 2 1	1 570	1 570	1 840	1 840	1 445	1 442	1 605	1 590	6 460	6 442
B6-3 9 1 0	2 052	0	3 998	339	4 747	824	3 705	417	14 502	1 581
B6-4 1 1 0	0	0	0	0	115	115	0	0	115	115
B6-4 1 2 0	262	261	0	0	0	0	0	0	262	261
B6-4 1 3 0	0	0	0	0	160	160	0	0	160	160
B6-4 2 1 0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
B6-4 3 1 0	33 836	5 986	40 967	8 995	29 939	11 194	28 587	4 523	133 329	30 698
B6-4 3 2 0	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	9 508	2 382	11 631	1 284	21 139	3 666
B6-4 4 1 0	9 334	3 265	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	9 334	3 265
B6-4 4 2 0	212	11	4 848	4 768	239	66	177	73	5 476	4 917
B6-4 4 2 1	n.e.		1 218	0	3 395	150	4 949	382	9 562	531
B6-4 5 1 0	n.e.		1 660	0	3 325	344	4 877	4 795	9 863	5 139
B6-5 3 1 1	1 119	303	0	0	960	960	0	0	2 079	1 263
B6-5 4 1 0	n.e.		1 139	115	1 029	742	310	304	2 477	1 161
Total	304 188	257 707	337 071	272 939	366 681	294 067	404 969	318 182	1 412 907	1 142 893
Disponível para os contratos: Total - (a)	96 026	51 644	109 222	57 060	132 559	65 037	156 386	69 872	494 191	243 611

(a) Despesas de pessoal.
Fonte: Comissão.

Quadro 3

Contratos CCCC, por tipo de processo decisório

	1995				1996				1997				1998 (1)			
	Número de contratos	%	Montante global EUR	%	Número de contratos	%	Montante global EUR	%	Número de contratos	%	Montante global EUR	%	Número de contratos	%	Montante global EUR	%
Total	64		50 230 631		70		131 975 015		56		62 526 981		30		65 226 022	
Ajuste directo	26	40,6	10 210 648	20,3	23	32,9	58 416 096 (2)	44,3	14	25,0	3 816 934	6,1	15	50	49 990 053	76,64
Concurso	38	59,4	40 019 983	79,7	47	67,1	73 558 919	55,7	42	75,0	58 710 047	93,9	15	50	15 235 969	23,36

(1) Os dados relativos ao exercício de 1998 só foram comunicados pelo secretariado da CCCC posteriormente à adopção do presente relatório do Tribunal.

(2) 41 000 000: Armazenagem definitiva de todos os resíduos altamente radioactivos produzidos no reactor HFR de Petten (NL) durante os seus 30 anos de vida no único centro de armazenagem neerlandês aprovado pelas autoridades neerlandesas para este tipo de resíduos.

3 400 000: Fornecimento de elementos de combustível radioactivo para o reactor HFR de Petten.

Fonte: CCI.

RESUMO DAS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES

8. O sistema de gestão utilizado pelo CCI não permite a produção de dados que possam dar, de forma a poderem ser explorados, uma visão exaustiva e exacta dos contratos adjudicados. A explicação para esta situação encontra-se no efeito combinado da insuficiência dos meios informáticos, que nem permitem estabelecer uma ligação entre um contrato específico e o projecto a que se refere nem estabelecer mapas para a gestão do Centro, e no facto de se perderem as informações de base das operações quando da sua transferência do programa contabilístico Sibeca (4) para o programa Sincom II (5) (ver pontos 19, 25-31, 43-51).

9. Um regime de excepção ao direito comum constitui um impedimento para a boa gestão dos contratos. As características particulares deste sistema são a existência de uma Comissão Consultiva de Compras e Contratos específica (CCCC-CCI) e a elaboração de um documento designado «disposição administrativa» de acordo com a qual a Comissão se encontra na posição de ter que celebrar um acordo consigo própria (ver pontos 20-24, 36-41).

10. A supervisão dos contratos em todas as suas fases, desde a identificação das necessidades até ao acompanhamento do serviço, pelo gestor orçamental, é geralmente inadequada por não haver uma gestão previsional real das necessidades e devido a negligências na aplicação das regras de concorrência e, finalmente, devido à fraca qualidade dos controlos efectuados aos serviços prestados (ver pontos 52-64).

11. Além disso, estas lacunas são agravadas pela ausência de um texto que defina a composição dos comités responsáveis pela preparação dos contratos e que regulamente os seus métodos de trabalho. Qualquer fase preparatória dos contratos sofre, por consequência, de uma falta de transparência (ver pontos 34, 35, 54).

12. O CCI adjudicou igualmente contratos por ajuste directo que não estavam em conformidade com as regras existentes nessa matéria tal como foram interpretadas pelo Tribunal de Justiça. A auditoria também confirmou casos de acordos fraudulentos entre prestadores de serviços (ver pontos 65-75).

13. O CCI geriu as dotações diferenciadas como se fossem não diferenciadas, sem ter em conta as características próprias de cada tipo de dotação, prática frequentemente combinada com várias técnicas de fraccionamento dos contratos (ver pontos 76-80).

14. Os *dossiers* nem sempre fornecem dados objectivos que confirmem as descrições dos contratos ou a determinação dos seus custos previsionais. Esta falta de clareza levanta algumas dúvidas, em determinados casos, quanto à validade da decisão de não pedir a intervenção da CCCC-CCI (ver pontos 61-62).

15. A acrescentar a isto, ao abrigo de contratos de prestação de serviços, o Centro recrutou na realidade pessoal de modo irregular (ver pontos 63-64).

16. Em dois casos, verificou-se uma subempreitada total, o que é criticável do ponto de vista jurídico: as directivas relativas aos contratos públicos só fazem referência à possibilidade de subempreitar partes de um contrato. A subempreitada total não é aceitável uma vez que não corresponde à filosofia jurídica subjacente a qualquer processo de adjudicação dos contratos públicos. Além disso, do ponto de vista da boa gestão financeira, o adjudicatário torna-se um intermediário, o que dá origem a custos suplementares (ver pontos 81-82).

17. As lacunas detectadas durante a verificação dos serviços realmente prestados e da sua qualidade colocam o problema de saber até que ponto o gestor orçamental exerce efectivamente as suas funções (ver pontos 86-89).

18. Todavia, o Tribunal constata com satisfação a rapidez e o volume das reformas empreendidas pela Comissão para obviar às lacunas identificadas por ocasião dos controlos. Estas reformas, enunciadas pela Comissão como resposta às observações emitidas no presente relatório, têm o objectivo de permitir que o CCI disponha dos instrumentos necessários para uma gestão eficaz e para um melhor controlo dos contratos.

SISTEMA DE GESTÃO DO CCI

19. O sistema de gestão funciona dentro de um quadro original e restritivo, que se articula à volta dos programas anuais de trabalho, dos sistemas contabilísticos e de um conjunto de procedimentos. A análise dos componentes deste sistema e o exame da amostra seleccionada revelaram deficiências que encorajaram o desenvolvimento de práticas contestáveis.

Quadro original

20. Existem dois elementos fundamentais que realçam a originalidade do quadro em que o Centro desenvolve a sua actividade. Um e outro influenciam, em graus diversos, a gestão dos contratos. O primeiro refere-se ao regime de excepção ([6]) ao direito comunitário institucional aplicável ao CCI e o segundo refere-se à sua estrutura descentralizada.

Regime especial de funcionamento

21. O regime de funcionamento do CCI é único em mais de um aspecto:

a) Por um lado, ao nível do orçamento, na medida em que, contrariamente aos outros serviços da Comissão, o conjunto das dotações de que dispõe (incluindo despesas de pessoal e de funcionamento) são dotações operacionais inscritas na parte B do orçamento;

b) Por outro lado, no plano jurídico, o CCI pode obter financiamentos a partir de rubricas orçamentais destinadas a diferentes políticas comunitárias tais como, por exemplo, PHARE, TACIS ou mesmo MEDA, de acordo com um procedimento especial em que compete com terceiros mas segundo modalidades diferentes. O CCI envia apenas um orçamento, enquanto as outras partes são submetidas a todas as regras previstas pelas directivas sobre os contratos públicos. No caso de a direcção-geral responsável pela gestão considerar que o orçamento do CCI é mais vantajoso que as propostas apresentadas pelos operadores externos, estes últimos são notificados, sem qualquer análise comparativa efectuada pela CCCC, de que as suas propostas não foram seleccionadas. Nesses casos, a Comissão tem que celebrar um acordo consigo própria. Como se trata de uma situação juridicamente impossível, a Comissão elabora um documento intitulado «disposição administrativa» para contornar esta dificuldade;

c) Finalmente, ao nível administrativo, existe uma dupla particularidade ligada à existência de um Conselho de Administração e, a partir de 1971, de uma CCCC específica (a seguir designada CCCC-CCI).

Gestão descentralizada

22. A localização dos oito institutos do CCI, cada um caracterizado por funções científicas nos domínios específicos de investigação, em cinco locais diferentes (Geel, Ispra, Karlsruhe, Petten e Sevilha) e a existência de direcções horizontais situadas ou em Bruxelas ou em Ispra, tornaram indispensável uma considerável delegação dos poderes de decisão aos directores. Estes últimos, cuja responsabilidade consiste em controlar a qualidade científica dos resultados dos projectos a seu cargo, exercem paralelamente a função de gestor orçamental. Esta combinação de tarefas e as numerosas deslocações que são forçados a fazer devido à distância a que estão de Bruxelas, levaram-nos a subdelegar em larga medida as funções referidas em último lugar ([7]).

23. O volume das operações logísticas geridas exclusivamente pela direcção dos recursos tinha-se tornado tão grande que era difícil de gerir só por esta estrutura. Esta situação levou o CCI a decidir, durante o verão de 1998, repartir as responsabilidades da direcção dos recursos por duas novas direcções, uma responsável pela gestão das infra-estruturas e a outra pela gestão de carácter administrativo.

24. Na prática, esta gestão descentralizada traduziu-se pela existência de cerca de 60 gestores e de 80 gestores orçamentais subdelegados para um volume de cerca de 50 000 operações anuais.

Instrumentos e procedimentos de gestão

Instrumentos

Programas anuais de trabalho

25. A direcção dos programas do CCI situada em Bruxelas junto do director-geral, elabora todos os anos o programa anual de trabalho após consulta dos vários institutos de investigação. Este documento constitui o elemento-chave através do qual o CCI procura traduzir os objectivos que lhe são fixados pelo legislador europeu num conjunto coerente de projectos. O programa de trabalho, que é aprovado pelo Conselho de Administração do Centro antes da sua execução, articula-se em duas partes, uma relativa às actividades de investigação e a outra às actividades de apoio. Apresenta, sob a forma de fichas sinópticas, uma descrição dos projectos adoptados, evidenciando as suas principais características, os seus objectivos e os recursos humanos e orçamentais que lhe estão afectados.

Sistemas contabilísticos

26. As contabilidades orçamental, patrimonial e analítica são informatizadas e acompanhadas com a ajuda de vários tipos de suporte lógico, utilizados consecutivamente e por vezes simultaneamente durante o período considerado.

Contabilidade orçamental

27. Até Novembro de 1997, o programa Sibeca assegurava o acompanhamento da utilização das dotações atribuídas ao Centro. Este sistema apresentava o inconveniente de não poder ser consultado directamente por outros serviços que não fossem os do CCI. Por outro lado, tinha a vantagem de permitir, para além do acompanhamento da execução orçamental, relacionar as despesas com os contratos em causa nos casos em que estes tinham sido submetidos ao parecer da CCCC-CCI e tinham recebido, no decorrer do processo, um número de identificação. O sistema foi substituído por Sincom II no final de 1997.

28. Sincom II articula-se à volta de três módulos destinados respectivamente a acompanhar as operações dos gestores e dos gestores orçamentais, as aprovações do auditor financeiro e do tesoureiro bem como a produção de estatísticas e de relatórios. Este terceiro módulo ainda não tinha sido instalado quando da auditoria do Tribunal em Junho de 1998.

Contabilidade analítica

29. Como o Centro funciona na base de dotações operacionais mas está igualmente em posição de adquirir financiamento externo em contrapartida de serviços efectuados por conta de terceiros, dispõe de um sistema de contabilidade analítica que lhe permite identificar os custos de funcionamento de cada unidade dos seus vários institutos, com base numa repartição dos encargos gerais, que são adicionais às despesas directas. Permite, além disso, que o Centro acompanhe a utilização das dotações de acordo com o tipo de actividade. Finalmente, fornece informações sobre o consumo dado às dotações reutilizáveis.

30. Um documento intitulado «quadro de equivalência» assegura a ligação entre as contabilidades analítica e orçamental. Desta forma, é possível seguir a execução do quarto programa-quadro e comparar, nos quadros sinópticos, as previsões orçamentais e a sua execução. Este documento apresenta a vantagem suplementar de permitir que a Direcção do Centro efectue controlos regulares. Por outro lado, não permite identificar directamente o contrato adjudicado com o qual se relaciona a despesa, nem, *a fortiori*, estabelecer a ligação entre este contrato e o projecto no âmbito do qual foi financiado.

Contabilidade patrimonial

31. Os *sites* dispõem de suportes lógicos diferentes em matéria de inventário dos bens e de gestão administrativa das compras. Os programas utilizados em Ispra, Sevilha e Petten asseguram um acompanhamento dos bens inventariados e o de Karlsruhe, que é mais antigo, regista os dados mas não os pode agrupar de acordo com o tipo de bens.

Base de dados contratuais

32. A unidade «Contratos» da antiga direcção dos recursos criou progressivamente uma base de dados contratuais relativos aos contratos adjudicados pelo Centro. Durante a auditoria efectuada em Junho de 1998 sobre os contratos adjudicados a um contratante particular, detectou-se uma diferença apreciável entre os montantes registados nas contas e os fornecidos pela base de dados. Esta anomalia foi posteriormente corrigida.

Contratos-quadro

33. Os contrato-quadro são utilizados para os contratos de fornecimento e, mais particularmente, para a compra de equipamento informático. São celebrados, em geral, por um período de dois ou três anos e dão uma grande flexibilidade de compra aos serviços do Centro. Com efeito, uma vez celebrado o contrato-quadro, estes podem, conforme as suas necessidades, adquirir bens através da emissão de uma simples nota de encomenda. Além disso, a assinatura de um contrato desse tipo não exige uma imobilização prévia das dotações, uma vez que são autorizadas à medida que as notas de encomenda são emitidas.

Procedimentos

34. Os procedimentos de gestão aplicados pelo Centro foram codificados num documento para uso interno que inclui, por um lado, as disposições do Regulamento Financeiro e das modalidades de execução, que vinculam todos os serviços da Comissão e, por outro, as regras próprias do CCI. À semelhança dos outros serviços da Comissão, o Centro utiliza as orientações da CCCC aplicáveis aos contratos públicos.

35. Contudo, os procedimentos necessários nas diferentes fases de um contrato e o acompanhamento da sua execução não foram formalizados. O Centro criou vários comités internos, como no caso da preparação das operações relativas à aquisição de grandes quantidades de equipamento, mas não há um texto que os mencione ou que defina a sua composição ou que especifique as suas responsabilidades e as suas regras de funcionamento.

Lacunas do sistema

Consequências do regime especial

CCCC específica do CCI

36. Contrariamente às outras direcções-gerais da Comissão do domínio científico (DG Investigação, Sociedade da Informação e Energia) entre 1971 e Julho de 1998 os *dossiers* do CCI relativos a contratos públicos não foram apresentados à CCCC da Comissão mas a uma CCCC específica devido ao carácter científico das operações do Centro.

37. Desde as suas primeiras auditorias, o Tribunal constatou que a existência de uma tal CCCC não só não se justificava como não era desejável. Com efeito, a função de uma CCCC não é pronunciar-se sobre o teor científico de um *dossier*, mas providenciar no sentido de que as regras em matéria de concorrência sejam respeitadas, garantir a igualdade de tratamento dos proponentes e assegurar a qualidade dos cadernos de encargos nomeadamente no que se refere à definição de critérios objectivos que permitam um exame comparativo das propostas. Além disso, a presença maciça de agentes do CCI nesta CCCC não lhe permitia, contrariamente à CCCC-Comissão que se reúne de três em três semanas, organizar mais do que quatro a cinco reuniões por ano, o que prejudicava necessariamente a sua imagem de independência e de neutralidade.

Problemática da descentralização

38. A ausência de procedimentos escritos favoreceu naturalmente o desenvolvimento de práticas de gestão heterogéneas e não foi possível verificar se os comités mencionados no ponto 35 intervêm sistematicamente.

39. A distribuição geográfica das instalações por vários locais e a descentralização funcional do Centro faz com que os directores sejam obrigados a deslocar-se frequentemente, o que limita o tempo que podem dedicar à supervisão e ao controlo da gestão dos seus subordinados. Associada à inadequação dos instrumentos contabilísticos de que dispõe o CCI, esta situação determinou um enfraquecimento do controlo hierárquico. Os controlos efectuados pelo Tribunal à amostra seleccionada confirmaram estas lacunas em todas as fases da gestão dos contratos.

Serviços prestados por conta de outras DG da Comissão

40. O CCI pode ser levado a entrar em concorrência com terceiros para a execução de políticas comunitárias geridas por outras DG, o que coloca a Comissão numa situação difícil. Não podendo juridicamente responder aos seus próprios anúncios de concurso nem, *a fortiori*, estabelecer um contrato consigo mesma, a Comissão teve que organizar um procedimento paralelo em cujos termos o CCI elabora um orçamento. No caso de este se revelar mais vantajoso do que as propostas apresentadas por terceiros, a operação em causa dá lugar a um documento designado «disposição administrativa» entre a DG em causa e o CCI, sem passar pela CCCC. Caso contrário, esta apenas recebe as propostas apresentadas por terceiros, com vista a emitir o seu parecer.

41. O exame efectuado pelo Tribunal a duas operações da amostra relacionadas com trabalhos efectuados pelo CCI no âmbito da execução de duas disposições administrativas revelou que o Centro tinha recorrido a este procedimento para subempreitar uma parte dos contratos, menor num caso mas considerável no outro, sem qualquer abertura de concurso.

42. Além disso, do ponto de vista da boa gestão, é criticável que um organismo público, que tem à sua disposição os meios científicos, técnicos e administrativos que lhe permitam responder às suas necessidades, imponha a si próprio prazos e custos adicionais impostos pelo lançamento de um anúncio de concurso e pela preparação, pelo CCI, de uma candidatura.

Qualidade do sistema de informação

Produção de dados

43. O programa anual de trabalho elabora um orçamento previsional por projecto e os sistemas contabilísticos permitem seguir a utilização das dotações e o custo das actividade do Centro. Contudo, na ausência de uma contabilidade auxiliar para os projectos, a conjugação destes factores não permitiu estabelecer qualquer ligação entre um contrato e um projecto específico e, por consequência, com o programa de trabalho, nem produzir uma informação completa e fiável sobre os contratos celebrados, nem finalmente elaborar mapas para a direcção do Centro.

44. Com efeito, contrariamente ao sistema contabilístico anterior Sibeca, Sincom II é um simples programa de execução orçamental que não oferece a possibilidade de identificar os contratos por meio das autorizações correspondentes.

45. Além disso, o ficheiro de dados sobre terceiros de Sincom II, previsto no início ainda não estava operacional no momento da auditoria, em Junho de 1998. A criação de um ficheiro deste tipo permitiria contudo que a gestão procedesse a controlos cruzados com a base de dados dos contratos.

46. Acima de tudo, a transferência dos dados de Sibeca para Sincom II só foi realizada parcialmente. Deste modo, os registos das operações cujas autorizações tinham sido pagas não apareceram no novo sistema. Na prática, desapareceram, tornando impossível a produção de um quadro exaustivo e fiável dos contratos adjudicados. Numa tentativa de produzir estas informações, o CCI tentou reactivar Sibeca. Apesar de um esforço considerável, o resultado não foi satisfatório.

47. Como resultado, o Centro não possui um conhecimento real de todos os contratos que adjudicou e não dispõe de mapas com indicadores que lhe permitam seguir, com base na execução dos contratos, a sua ligação a um projecto específico. Um instrumento deste tipo seria de uma ajuda preciosa tanto mais que o número de projectos lançados, cerca de 700 para o período 1995-1998, é importante.

48. Para além das deficiências de alguns programas de gestão de existências, como o utilizado em Karlsruhe, os controlos efectuados em Ispra mostraram que a eficácia dos suportes lógicos era afectada pela ausência, há vários anos, de um inventário físico e pela aplicação de um procedimento administrativo que não exige a retirada física dos bens desclassificados e dos que foram retirados do inventário.

49. Na sequência das recomendações formuladas pelo Tribunal durante a auditoria, os serviços responsáveis do CCI decidiram inventariar o material em Fevereiro de 1999. Por ocasião de controlos efectuados posteriormente, o Tribunal constatou que, em cerca de 20 000 artigos registados, este inventário revelara um desvio de 14 % entre a realidade física e o registo contabilístico.

Base de dados dos contratos

50. A fraca possibilidade de explorar a base de dados instalada pela unidade «Contratos» determinou que, apesar da fiabilidade que adquirira, os serviços não a utilizassem frequentemente e preferissem um acompanhamento paralelo através de uma folha de cálculo.

Acompanhamento das notas de encomenda dos contratos-quadro

51. Se bem que a execução dos contratos-quadro implique inevitavelmente a emissão de um grande número de notas de encomenda pelos diversos serviços do CCI, este não dispõe de um sistema informatizado que lhe permita assegurar um acompanhamento geral e centralizado destes serviços.

SUPERVISÃO DAS FASES DOS CONTRATOS

52. Os contratos articulam-se em três fases principais: a preparação da operação, a adjudicação do contrato e o acompanhamento da sua execução. As principais constatações do Tribunal são apresentadas por esta ordem. Evidenciaram-se os casos particularmente graves devido à existência, quer de anomalias nas várias fases do contrato, quer de práticas duvidosas.

Preparação dos contratos

Identificação das necessidades

53. Com a notável excepção das necessidades de equipamento informático, que são objecto de uma planificação formalizada, o exame dos *dossiers* não permitiu verificar a existência de uma gestão real das necessidades baseada em estimativas. Além disso, os controlos efectuados mostraram que a avaliação planificada das necessidades de equipamento informático era incompleta, na medida em que as necessidades dos serviços que não pertenciam à administração do CCI não estavam especificadas.

54. Além disso, a falta de transparência das condições em que trabalham os comités preparatórios, por falta de regras pré-estabelecidas, de ordens de trabalho escritas e de actas das suas reuniões, torna difícil exprimir um parecer sobre a qualidade do processo de identificação das necessidades.

55. As auditorias revelam igualmente que, no caso de duas operações da amostra relacionadas com os serviços científicos, o contrato tinha origem não no CCI mas nos beneficiários em causa. Com efeito, os documentos não continham qualquer informação sobre a existência de uma necessidade real do Centro, que não estivesse contida nas propostas apresentadas pelos contratantes. O primeiro destes contratos, submetido ao parecer da CCCC-CCI, conduziu à assinatura de dois contratos por um montante conjunto de 871 638 euros. O segundo, de 89 000 euros, deu lugar à redacção de algumas linhas a título de caderno de encargos, após recepção da proposta apresentada. Neste caso, não apenas o contrato era adjudicado por ajuste directo, mas ainda o período entre a apresentação da proposta e a assinatura da carta contratual não ultrapassava uma semana.

56. Dois outros contratos de estudos no domínio dos transportes, no valor de 11 400 e 10 000 euros respectivamente, adjudicados por ajuste directo, foram igualmente celebrados com base numa oferta do beneficiário, embora os *dossiers* do CCI não contenham o mínimo vestígio da existência de uma necessidade ou de um caderno de encargos.

57. Finalmente, num último caso relativo a equipamento de laboratório, cuja instalação só estava prevista para o ano 2000, o material foi encomendado em 1997 e entregue em 1998, com o único objectivo de utilizar as dotações daquele exercício. Além do facto de dissimular à autoridade orçamental o custo real da criação do laboratório, este procedimento determina uma despesa prematura.

Qualidade dos cadernos de encargos e dos anexos técnicos

58. A comparação entre os cadernos de encargos elaborados no âmbito de contratos que foram examinados pela CCCC-CCI e os que se referem a contratos que podem ser adjudicados sem o seu parecer prévio mostra que não é possível comparar a qualidade dos primeiros com a dos segundos.

59. A qualidade dos cadernos de encargos apresentados a esta instância é globalmente aceitável. Os controlos revelaram contudo deficiências tais como, por exemplo, a falta de elementos em alguns cadernos de encargos e, num caso, a utilização, para a sua elaboração, das listas de preços de um fornecedor muito em voga na zona de Ispra.

60. A qualidade dos «anexos técnicos», que equivalem ao caderno de encargos para os contratos fora do âmbito da CCCC, é, por outro lado, frequentemente má, em particular nas instalações de Ispra. É por vezes tão má que é impossível que alguém que trabalhe nesse sector apresente uma proposta sem obter informações complementares do gestor responsável pela operação. Das 47 operações da amostra correspondentes à adjudicação de contratos fora do procedimento CCCC-CCI, sete, que representam um montante de 302 550 euros e mais de 14 % da população total em causa, estão nesta categoria.

Classificação dos contratos

Classificação dos contratos científicos e montante em causa

61. O valor limite para apresentação de contratos à CCCC-CCI depende do facto de estes serem ou não de carácter científico/ /técnico. No caso de uma adjudicação por ajuste directo, o limite contratual a partir do qual a consulta é feita é de 46 000 euros se o contrato não tiver um carácter científico/técnico mas, se for dessa natureza, a consulta é feita a partir dos 98 700 euros.

62. A auditoria do Tribunal mostra que seis contratos da amostra descritos como científicos/técnicos, cujo montante se aproxima do valor limite para apresentação à CCCC-CCI, foram adjudicados por ajuste directo. O exame dos respectivos *dossiers* nem sempre permite compreender o método utilizado, quer para determinar o preço previsional do contrato, quer para confirmar o carácter científico da operação.

Classificação de contratos de prestação de serviços

63. O controlo de uma operação revelou a adjudicação de contratos de trabalho pelo CCI a título de contratos de prestação de

serviços. Esta prática permitia-lhe quer prolongar a presença no interior do CCI de pessoas que já deveriam ter sido afastadas do Centro, de acordo com as regras aplicáveis em matéria de gestão do pessoal, quer financiar o recrutamento de mais pessoal com outros recursos orçamentais. Deste modo, para além da classificação errada do contrato, o CCI infringiu a regra orçamental da especialidade das dotações.

64. Tendo tomado consciência do que se passava, as mais altas autoridades do CCI rectificaram a situação. Assim, para além da amostra examinada pelo Tribunal, identificaram-se 47 contratos deste tipo, 39 dos quais foram rectificados com efeito imediato.

Adjudicação dos contratos

Utilização de contratos por ajuste directo

Importância do fenómeno

65. Os relatórios de execução da CCCC-CCI revelam que a percentagem de contratos adjudicados por ajuste directo baixou entre 1995 e 1997, tanto em termos de quantidade como de volume orçamental. Com efeito, se bem que em 1995 se tivessem celebrado 26 contratos desta forma, por um montante total de 10,2 milhões de euros, em 1997 apenas foram celebrados por ajuste directo 14 contratos que representavam um montante de 3,8 milhões de euros (ver *quadro 3*).

66. Como o sistema de gestão do CCI não estava em condições de fornecer informações fiáveis no que se refere aos contratos não adjudicados segundo o procedimento CCCC-CCI, o Tribunal só pôde formar uma opinião com base na amostra examinada. O Tribunal constatou deste modo que a tendência decrescente verificada nos contratos adjudicados por ajuste directo era muito menos visível. Assim, das 34 operações relativas aos contratos da amostra adjudicada em 1997, 24, que representavam um montante de 885 000 euros num total de 1 955 000 euros, tinham ainda sido adjudicados de acordo com este procedimento (ver *quadro 4*).

67. Esta incapacidade do sistema de gestão do CCI de identificar, recensear e apresentar às mais altas autoridades do CCI informações relativas a este tipo de operações de uma forma apropriada, e ainda a falta de atenção dada a estas operações devido aos pequenos montantes implicados, favoreceram o elevado recurso aos contratos por ajuste directo.

Irregularidade da prática

68. A jurisprudência do Tribunal de Justiça limita a três as razões ([8]) que uma entidade adjudicante pode invocar para recorrer a um contrato por ajuste directo. A primeira reside na protecção dos direitos de exclusividade, a segunda assenta em considerações técnicas e a última, finalmente, justifica-se por uma situação de urgência.

69. A avaliação pelo Tribunal de Justiça das razões técnicas e da urgência é extremamente restritiva. No que se refere às razões técnicas, a entidade adjudicante deve com efeito provar que só o adjudicatário está em condições de executar o contrato. O critério de urgência só é reconhecido na medida em que o acontecimento é imprevisível e a urgência extrema e incompatível com os prazos exigidos por outros procedimentos. O Tribunal de Justiça exige, além disso, a existência de uma relação causal entre o acontecimento imprevisível e a urgência extrema que daí resulta.

70. À luz das informações disponíveis nos *dossiers*, alguns contratos da amostra adjudicados por ajuste directo não satisfaziam as exigências definidas por esta jurisprudência para justificar a utilização de um procedimento de ajuste directo. Contudo, no essencial, esta jurisprudência foi elaborada durante acções interpostas pela Comissão aos Estados-Membros que abusavam deste procedimento na adjudicação de contratos públicos.

71. Os resultados dos controlos relativos a várias operações da amostra indicam que as condições em que vários contratos de importância muito diversa foram preparados, adjudicados e acompanhados constituem um conjunto de provas que, no mínimo, revela erros de gestão.

Quadro 4

Contratos não CCCC com base na amostra

	1995				1996				1997			
	Número de contratos	%	Montante global EUR	%	Número de contratos	%	Montante global EUR	%	Número de contratos	%	Montante global EUR	%
Total	6		227 024		7		332 057		34		1 954 218	
Ajuste directo	6	100	227 024	100	6	85,7	243 215	73,2	24	70,6	884 560	45,3
Concurso	0				1	14,3	88 842	26,8	10	30,4	1 069 658	54,7

Fonte: Tribunal de Contas Europeu.

Existência de um monopólio efectivo

72. Um dos casos discutidos no ponto anterior merece um relevo especial devido ao volume financeiro envolvido (aproximadamente 1 milhão de euros/ano) e à sua longa duração. Desde 1979, há uma única empresa que assegura o contrato para o fornecimento de veículos às instalações de Ispra. Entre 1979 e 1991, o contrato foi renovado sistematicamente por ajuste directo. Em 1991, na sequência de um anúncio de concurso publicado no *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, o contrato foi adjudicado de novo à mesma empresa por um período máximo de cinco anos. Na data de expiração deste último contrato, foi contudo assinado um aditamento com o objectivo de prorrogar o contrato por três meses, pelo facto de os serviços do CCI não terem tido tempo de organizar o lançamento de um novo concurso. Em Abril de 1996, na sequência de um anúncio de concurso, foi adjudicado à empresa um novo contrato por um período de três anos, susceptível no entanto de ser prorrogado por 24 meses suplementares.

73. Os controlos efectuados revelaram toda uma série de elementos de facto e de direito que indicam que o CCI deixou que esta empresa criasse para si própria uma situação de exclusividade. O CCI aceitou algumas alterações às condições contratuais iniciais que eram contrárias aos interesses da Comunidade e à igualdade de acesso aos financiamentos públicos. Por último, recusou igualmente assumir as responsabilidades que incumbem aos gestores orçamentais, ao não verificar atentamente se os serviços facturados tinham sido realmente prestados.

74. Deste modo, pode salientar-se que:

a) A prorrogação de três meses do contrato assinado na sequência do contrato adjudicado em 1991, por razões inadmissíveis de falta de tempo, era contrária aos termos contratuais, que previam uma duração máxima de cinco anos, e a causa de custos suplementares que podem ser estimados em 380 000 euros;

b) Nos termos deste aditamento, assinado em 27 de Março de 1996, os preços praticados para o fornecimento de um veículo e o subsídio por quilómetro elevavam-se, respectivamente, a 3 922 euros/mês e 0,3331 euros/km. A proposta relativa a estes mesmos serviços, apresentada ao mesmo tempo como resposta ao concurso finalmente lançado pelo CCI, era de menos 27 % para o primeiro serviço e de menos 52 % para o segundo;

c) A data de recepção da proposta mencionada no aviso de recepção foi alterada;

d) A morada da reunião de informação sobre as condições da proposta estava errada, de modo que uma empresa interessada chegou demasiado tarde, o que reduziu o número dos proponentes a dois;

e) Os preços em cuja base o contrato foi adjudicado nunca foram aplicados. Com efeito, um primeiro aditamento autorizou o prestador de serviços a facturar os preços mais elevados previstos no contrato anterior, e um segundo veio seguidamente majorar o preço fixado no contrato celebrado na sequência do concurso;

f) Invocando a impossibilidade de verificar integralmente, devido à falta de pessoal, cada uma das facturas apresentadas por este contratante, o gestor orçamental contentou-se em verificar, desde 1993, a execução do serviço fornecido com base numa amostra de facturas. Uma prática deste tipo é contrária às disposições dos artigos 40.º e 41.º do Regulamento Financeiro;

g) Finalmente, o número médio de quilómetros facturado anualmente atingiu 194 223 km por veículo, ou seja quase 540 km por dia do ano civil.

Possível existência de acordos ilícitos

75. O Tribunal constatou que as deficiências do sistema de gestão fizeram com que a direcção do Centro não pudesse impedir a constituição de um grupo de proponentes, frequentemente presentes nos mesmos contratos de um mesmo instituto do CCI. Deste modo, num caso, o adjudicatário de um contrato de prestação de serviços identificava-se como o chefe de vendas de um fornecedor de equipamento informático, igualmente proponente para o mesmo contrato. O exame das propostas revelou, além disso, que duas empresas candidatas eram dirigidas por membros de uma mesma família.

Fraccionamento dos contratos

Utilização das dotações diferenciadas (fraccionamento contabilístico)

76. O exame dos mapas financeiros produzidos pelos sistemas contabilísticos revelou uma utilização irregular das dotações diferenciadas. Constatou-se com efeito que a cobertura financeira de um mesmo contrato não era garantida por uma única autorização, como estipula a regra, mas que o CCI procedia com frequência à emissão de várias autorizações sucessivas que, na maioria dos casos, correspondiam a fracções anuais dos contratos.

77. O Tribunal salienta que a existência de dotações diferenciadas se deve à vontade do legislador de garantir ao gestor a cobertura financeira de operações cuja duração previsível é superior ao exercício orçamental e facilitar controlos, em especial pela autoridade orçamental, em conformidade com o n.º 4 do artigo 1.º do Regulamento Financeiro, associando o conjunto das despesas relativas a uma operação a uma autorização específica.

78. A primeira vantagem da observância escrupulosa desta regra é que ela permite verificar o ritmo de execução de um contrato pela simples leitura, no fim de cada exercício financeiro, dos montantes por liquidar relativamente à respectiva autorização, e exigir explicações dos responsáveis quando o nível de utilização das dotações não corresponde às obrigações contratuais. A segunda vantagem é que obriga o gestor a justificar as razões pelas quais uma eventual autorização de dotações suplementares se revela necessária para celebrar o contrato com êxito, identificando ao mesmo tempo claramente as razões deste aumento.

Fraccionamento jurídico (contratos sob a forma de 1+x anos)

79. Esta prática consiste em adjudicar todo o contrato ao mesmo beneficiário, assinando um contrato com ele que cobre apenas o

primeiro ano de execução. Cada fracção anual sucessiva dá lugar a um novo contrato adjudicado automaticamente ao mesmo beneficiário. Esta prática, que é utilizada em combinação com a anterior, permite assim que a autorização contabilística coincida com a obrigação jurídica, mas à custa de uma irregularidade orçamental, em detrimento de uma visão global do contrato e da qualidade do acompanhamento da sua execução. Catorze das 43 operações da amostra relativas aos contratos apresentados à CCCC-CCI, ou seja mais de 32 %, eram apresentadas nesta forma.

Fraccionamento interno de um contrato

80. No caso de uma operação da amostra, verificou-se que o contrato se articulava artificialmente em duas fases distintas com a única intenção de contornar o obstáculo da insuficiência das dotações de autorização disponíveis no momento da assinatura do contrato, para cobrir a obrigação jurídica integralmente.

Outros métodos de adjudicação

Subempreitada total de um contrato

81. A auditoria revelou que dois contratos relativos ao fornecimento de equipamento informático diverso tinham sido subempreitados integralmente pelos adjudicatários a uma mesma empresa, parceira regular e de longa data do Centro e já beneficiária de cerca de 30 contratos.

82. Tanto do ponto de vista da legalidade/regularidade como do ponto de vista da boa gestão financeira, esta subempreitada total de um contrato é condenável. No plano jurídico, deve observar-se, primeiro que tudo, que as directivas relativas aos contratos públicos não fazem qualquer menção à subempreitada de um contrato a não ser em termos parciais. Quando é total, a subempreitada quebra com efeito o carácter *intuito personae* da relação contratual e transforma o adjudicatário num simples intermediário, cuja função de mediação determina necessariamente um aumento do custo suportado pela entidade adjudicante.

Adjudicação de um contrato na ausência de dotações suficientes

83. O *dossier* do concurso relativo a um contrato para a criação do Observatório Europeu da Ciência e da Tecnologia revela que a proposta final apresentada pelo adjudicatário para o primeiro ano de execução do contrato se fixava, após negociações autorizadas pela CCCC-CCI, em 1,6 milhões de euros. Como este montante era superior às dotações orçamentais disponíveis, o Centro deveria ter declarado o concurso anulado. Foi contudo celebrado um contrato no valor de 993 560 euros. Alguns meses após a sua assinatura, este contrato foi objecto de um aditamento coberto por novas dotações abertas a título do novo exercício financeiro, de forma a que o custo da operação correspondesse ao montante da proposta após negociação com a gestão do Centro (ver ponto 85).

Acompanhamento da execução

Gestão dos contratos

84. A auditoria mostrou que os vários gestores orçamentais do CCI assinaram frequentemente contratos que não tinham sido primeiramente assinados pelo adjudicatário. Esta prática apresenta o risco de que os serviços sejam prestados antes da assinatura efectiva do contrato pelo adjudicatário, sem qualquer cobertura jurídica, ou de que se possam fazer alterações às disposições contratuais. O Tribunal constatou igualmente, por várias vezes, que os relatórios de execução tinham sido elaborados antes de qualquer dos contratos em causa ter sido assinado.

85. Pelo contrário, atrasos importantes na prestação dos serviços e na apresentação dos relatórios não deram lugar a qualquer penalidade nem mesmo a uma simples advertência. A facilidade com que o Centro concede aditamentos vantajosos ilustra igualmente a falta de rigor na gestão dos contratos. Com efeito, à parte o caso já mencionado (ver pontos 64-66) relativo aos contratos de fornecimento de veículos, verificou-se no caso da criação do Observatório Europeu da Ciência e da Tecnologia que, apesar da insuficiência dos serviços fornecidos pelo adjudicatário relativamente às suas obrigações contratuais, o Centro lhe atribuíra, nove meses depois da assinatura do contrato, um aumento no preço global superior a 60 %, mesmo apesar de a utilização das dotações ser extremamente fraca. Com efeito, nesta data, apenas 230 005 euros tinham sido facturados, ou seja apenas 23 % da autorização inicial (ver ponto 83).

Verificação dos serviços prestados

86. Em numerosos casos, os atrasos na execução por parte dos prestadores de serviços não deram lugar a qualquer notificação por parte do Centro. Assim, os controlos detectaram um contrato de manutenção informática que, 18 meses após a data de expiração do contrato (cuja duração prevista era de 120 dias), não dera lugar a qualquer serviço que pudesse ser comprovado. Fora elaborada uma única factura, datada de 20 de Março de 1997, relativa a 30 % do contrato, que continuava por pagar 15 meses após o contrato ter expirado, sem que o *dossier* contivesse qualquer vestígio de uma eventual reacção do gestor orçamental ou do prestador do serviço. Para além da falta evidente de acompanhamento, não pode deixar de se pôr em dúvida se as necessidades cobertas por este contrato eram de facto reais e se os serviços facturados tinham sido realmente executados.

87. Num outro caso, os dados mencionados nas facturas apresentadas não permitiam que o gestor orçamental identificasse as pessoas que tinham efectuado os serviços ou obtivesse uma descrição real destes e não permitiam verificar as datas e a duração dos trabalhos executados ou mesmo conhecer a sua natureza. Por consequência, o gestor não podia verificar se os montantes facturados se justificavam. Além disso, a auditoria revelou que um montante tinha sido pago erradamente pelo Centro relativamente a este contrato, que na realidade se referia a uma operação efectuada na Sicília no âmbito da iniciativa europeia Envireg.

88. No que se refere a um outro caso relativo a um contrato com uma duração de 18 meses, o serviço ainda não fora completado seis meses após a data de expiração e o Centro não tinha mesmo chegado a enviar uma notificação. Além disso, o *dossier* não continha qualquer documento justificativo dos pagamentos efectuados.

89. A importância dos atrasos pôs por vezes em dúvida a oportunidade de alguns contratos no momento da sua atribuição. Um contrato no valor de 2,58 milhões de euros constitui um exemplo desta constatação. Adjudicado em Janeiro de 1997, este contrato, relativo à instalação de um sistema informático para a gestão de documentos, deu apenas lugar à emissão de uma factura de 25 628 euros, 16 meses após a assinatura do contrato.

CONCLUSÕES/RECOMENDAÇÕES

90. O objectivo das regras que regem a adjudicação dos contratos públicos consiste em assegurar a todas as empresas o mesmo acesso aos financiamentos públicos e assegurar o melhor serviço ao melhor custo. Contudo, a auditoria revela que o sistema de gestão em vigor no CCI no momento da auditoria do Tribunal não garantia a realização deste objectivo.

91. As razões que explicam esta situação relacionam-se simultaneamente com as lacunas deste sistema, que nem sequer consegue fornecer informações fiáveis numa forma sintética, e com a utilização irregular das dotações diferenciadas que favorecem a prática corrente do fraccionamento dos contratos e a utilização de procedimentos duvidosos.

92. Finalmente, o regime especial aplicado ao CCI com a existência, em particular, de uma CCCC específica e o recurso a «disposições administrativas» acordadas entre os serviços da Comissão tiveram igualmente um impacto negativo na gestão dos contratos.

93. O CCI, tendo tomado consciência da gravidade da situação, empreendeu um processo de reforma. Deste modo, suspendeu em particular as operações da CCCC-CCI, reestruturou o seu organigrama, criou uma unidade de controlo interno e procedeu a um inventário físico dos seus bens. Estas medidas, no seu conjunto, devem ser aprovadas e consolidadas. A suspensão da CCCC-CCI deve, principalmente, ser o prelúdio para a sua abolição e o inventário físico em curso não deve constituir um exercício isolado, devendo antes ser repetido com regularidade. Contudo, estas medidas têm que ser complementadas por uma melhoria do sistema de gestão e por uma acção vigorosa relativamente à supervisão dos contratos em todas as suas fases.

94. O CCI deverá adoptar uma contabilidade auxiliar para os projectos, permitindo assim estabelecer uma relação entre os contratos e os projectos ou acções específicas, bem como uma gestão previsional das suas necessidades a fim de optimizar a atribuição dos recursos orçamentais disponíveis.

95. Por tudo isso, nada se conseguirá se não se puser termo por meios adequados a todas as práticas irregulares, contestáveis ou duvidosas que tenham sido identificadas durante a presente auditoria. Para o fazer, o Tribunal observa novamente ([9]) que, se tiverem que ser aplicadas medidas disciplinares ou mesmo judiciais, qualquer solução duradoura tem que passar pela aplicação efectiva da responsabilidade financeira dos gestores orçamentais e dos tesoureiros, tal como previsto nos artigos 73.º e seguintes do Regulamento Financeiro.

96. O Tribunal observa, nesta matéria, que o Regulamento Financeiro existe há mais de 20 anos mas que o legislador comunitário ainda não codificou as condições de execução desta responsabilidade nem as sanções financeiras que podem ser aplicadas aos gestores orçamentais e aos contabilistas. Deve sublinhar-se que o visto do auditor financeiro não isenta o gestor orçamental da sua responsabilidade, caso este confirme erradamente que o serviço foi prestado e que a despesa foi correctamente liquidada, nem isenta o tesoureiro da sua responsabilidade, caso registe, nas suas contas, o custo de uma operação cuja regularidade deveria verificar antecipadamente. Quando o auditor financeiro dá a sua aprovação, isso significa simplesmente que ele próprio se responsabiliza por quaisquer consequências desfavoráveis.

O presente relatório foi adoptado pelo Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 6 e 7 de Abril de 2000.

Pelo Tribunal de Contas

Jan O. KARLSSON

Presidente

NOTAS

(1) Ver relatório especial n.º 17/98 relativo às «Energias renováveis» (JO C 356 de 20.11.1998), relatório especial n.º 9/99 (FAIR) (JO C 92 de 30.3.2000) e relatório anual relativo ao exercício de 1996, em particular o ponto 10.6: «Participação das pequenas e médias empresas nos programas de investigação, desenvolvimento tecnológico e demonstração» (JO C 348 de 18.11.1997).

(2) JO L 361 de 31.12.1994, p. 114 e 132.

(3) JO L 209 de 24.7.1992, p. 1, JO L 199 de 9.8.1993, p. 1 e 54 e JO L 328 de 28.11.1997, p. 1.

(4) Sibeca: Sistema de informação orçamental e contabilística automatizado.

(5) Sincom II: Sistema informático de contabilidade.

(6) O sistema de gestão a que está sujeito o CCI difere do regime jurídico normal em mais de um aspecto:

No plano do direito financeiro e contabilístico:

a) As suas despesas de funcionamento são integralmente cobertas por dotações operacionais inscritas no capítulo B6 e não na parte A do orçamento;

b) Os recursos obtidos no âmbito das suas actividades concorrenciais são afectados ao CCI. Esta afectação constitui uma excepção ao princípio da universalidade orçamental segundo o qual o conjunto dos recursos do orçamento geral deve servir para cobrir o conjunto das despesas;

c) Dispõe, nos termos das suas regras internas de execução do orçamento, de um sistema de contabilidade analítica, que lhe permite efectuar uma repartição das despesas gerais entre os seus diferentes institutos/direcções, e de um fundo para adiantamentos;

d) É-lhe dada a possibilidade de constituir uma reserva de uma parte das suas dotações para as utilizar a título de contribuição em acções a custos repartidos.

No plano administrativo:

a) É verdadeiramente excepcional que uma DG da Comissão seja dotada de um órgão como o Conselho de Administração do CCI, órgão esse composto, além disso, por personalidades externas à instituição;

b) Deve referir-se que o director-geral do CCI não pode apresentar à Comissão qualquer proposta de decisão que não seja acompanhada de um parecer prévio do Conselho de Administração.

No plano geral do direito:

a) No âmbito das suas actividades ditas concorrenciais, o CCI pode concorrer com terceiros para obter contratos geridos por outras DG da Comissão. Porém, juridicamente, não é possível celebrar um contrato consigo próprio. A Comissão contornou a dificuldade designando por «disposição» o documento assinado por estas duas estruturas administrativas;

b) Esta solução é juridicamente imperfeita. Foi sem dúvida o que levou o Conselho de Administração a levantar a questão das vantagens que teria ao dotar o CCI de personalidade jurídica distinta da Comunidade.

(7) Ver organigrama em anexo.

(8) Ver em especial:

— Acórdão Comissão/Itália de 10 de Março de 1987, processo 199/85, Col. 1039, n.os 12 a 14 (sobre o direito de exclusividade);

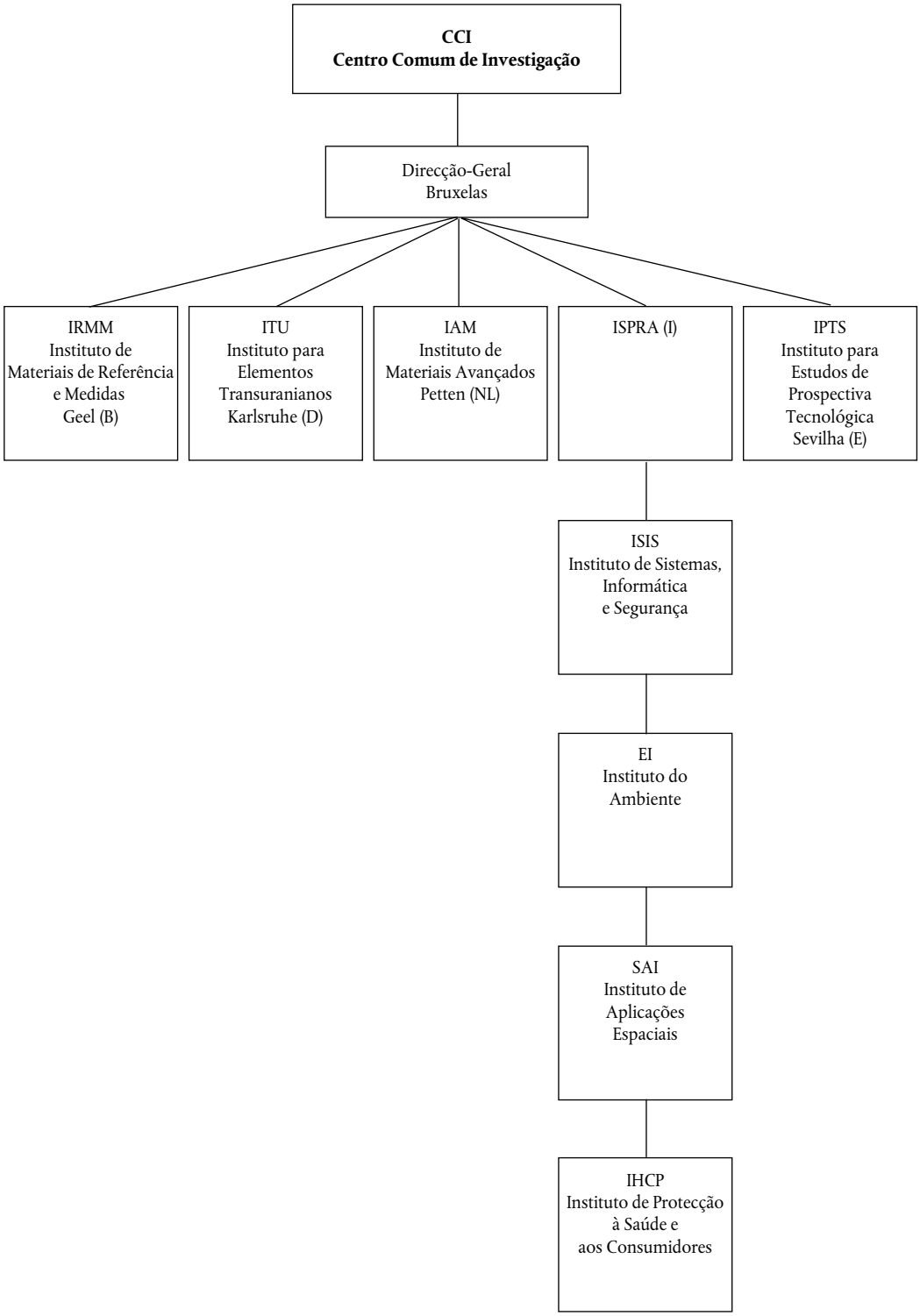
— Acórdão Comissão/Espanha de 11 de Novembro de 1993, processo 71/92, Col. I–5923, n.os 36 e 37; confirmada pelo acórdão sobre produtos farmacêuticos de 3 de Maio de 1994, processo 328/92, Col. I–1569, n.os 14 a 16;

— Acórdão Universidade Complutense de Madrid de 18 de Março de 1992, processo 24/91, Col. I–1989.

(9) Ver Parecer n.º 4/97 sobre a proposta de Regulamento (Euratom, CECA, CE) do Conselho, que altera o Regulamento Financeiro de 21 de Dezembro de 1977 aplicável ao Orçamento Geral das Comunidades Europeias (JO C 57 de 23.2.1998), em especial o ponto 5.20.

ANEXO

ESQUEMA DO ORGANIGRAMA - DISTRIBUIÇÃO DOS INSTITUTOS POR INSTALAÇÃO



RESPOSTAS DA COMISSÃO

As observações preliminares do Tribunal de Contas, com vista ao relatório especial relativo aos contratos públicos adjudicados pelos CCI, decorrem das missões de auditoria que decorreram durante o ano de 1998. As operações analisadas cobrem os anos de 1995 a 1998. Após essa data, o CCI teve uma reorientação importante, tanto a nível de definição da sua missão e da sua estratégia como ao nível dos seus métodos e da sua organização. O Tribunal de Contas já pôde constatar esta evolução nas reuniões que se sucederam às missões de auditoria e, em parte, esta constatação está reflectida nas suas observações.

Ao longo de todo o processo de controlo do Tribunal de Contas nesta matéria, o CCI reagiu construtivamente às recomendações formuladas por este Tribunal. A organização e os procedimentos adoptados foram adaptados e melhorados sem que fosse necessário esperar pela conclusão do relatório final. Alguns exemplos:

— abandono definitivo do CCCC-CCI,

— contratos enviados previamente aos contratantes, antes de assinatura por parte da Comissão,

— aperfeiçoamento da base de dados sobre contratos,

— publicação de concursos abertos no domínio dos transportes em Ispra,

— diminuição no número de projectos no programa de trabalho de 700 para 100 e criação de um sistema de acompanhamento e de avaliação destes projectos em estreita colaboração com as DG beneficiárias dos mesmos,

— reforço dos sistemas de controlo através da criação de células financeiras nos institutos (MSU) e a implementação de um sistema de dupla assinatura,

— documentação dos procedimentos de gestão e desenvolvimento de um sítio intranet sobre os procedimentos.

Quanto às observações pormenorizadas formuladas pelo Tribunal de Contas no documento em referência, a Comissão pode dar as seguintes respostas:

RESUMO DAS PRINCIPAIS OBSERVAÇÕES

8. Na sequência do controlo e das recomendações do Tribunal de Contas, os sistemas de gestão e os procedimentos do CCI foram adaptados. O sistema de gestão actualmente instalado no CCI permite doravante a produção de informações susceptíveis de dar uma visão exaustiva e exacta dos contratos adjudicados. Os meios informáticos instalados permitem doravante que qualquer compra seja atribuída ao projecto a que se refere.

9. O CCCC-CCI foi definitivamente abandonado. A Comissão partilha do ponto de vista do Tribunal de que as disposições do título IV do Regulamento Financeiro sobre a atribuição dos contratos públicos são aplicáveis às actividades levadas a cabo pelo CCI por conta de outros serviços da Comissão, incluindo o recurso ao ajuste directo nos casos devidamente justificados.

10. A Comissão concorda que em certos casos se verificaram debilidades a nível da gestão previsional das necessidades, da aplicação das regras da concorrência e do controlo do serviço prestado.

11. O CCI respeita as disposições previstas no Regulamento Financeiro e nas suas normas de execução. Nenhuma disposição obriga a que seja definida a composição dos comités que preparam os contratos. No entanto, para os contratos mais importantes, o CCI irá reforçar a formalização dos procedimentos de preparação dos contratos.

12. Os serviços do CCI aplicam a alínea a) do artigo 59.º (ex-alínea a) do artigo 58.º) do Regulamento Financeiro até ao limiar previsto pelas modalidades de execução do Regulamento Financeiro (artigo 106.º, ex-artigo 126.º), bem como as directivas sobre contratos públicos.

13. A Comissão considera que o CCI gere correctamente as dotações diferenciadas (ver as respostas dadas aos pontos 76-80).

14. Embora em certos *dossiers* a fundamentação para não recorrer ao CCCC-CCI não esteja devidamente comprovada nos processos, na maior parte dos casos que o Tribunal de Contas analisou a Comissão considera que este não recurso ao CCCC-CCI era justificado.

15. O problema suscitado pelo Tribunal de Contas sobre os contratos de prestação de serviços já era conhecido do CCI e estava a ser resolvido na altura em que foi efectuada a auditoria.

16. A Comissão zelará por que este problema seja futuramente evitado.

17. O CCI instalou sistemas de acompanhamento reforçados. Nos casos em que foram constatadas irregularidades, o CCI reagiu adequadamente, incluindo a imposição de sanções disciplinares.

SISTEMA DE GESTÃO DO CCI

19. A Comissão concorda que o CCI teve, no passado, alguns problemas para ultrapassar os constrangimentos e revelar as debilidades nos sistemas de gestão. No passado mais recente, no entanto, o CCI identificou claramente as debilidades e melhorou os sistemas.

Regime especial de funcionamento

21. c) A Comissão partilha do ponto de vista do Tribunal de Contas sobre o CCCC-CCI, motivo pelo qual decidiu eliminar esta estrutura em 22 de Julho de 1999. Aliás, o funcionamento do CCCC-CCI já tinha sido suspenso por decisão da Comissão de 3 de Setembro de 1998.

Gestão descentralizada

22. Com efeito, a Comissão considera que a localização geográfica e a especialização científica dos diversos sectores do CCI exigem uma organização e uma gestão descentralizadas, incluindo uma ampla subdelegação de poderes junto dos responsáveis de cada sector, associada a um sistema de dupla assinatura.

23. Para melhorar a coerência e a regularidade das transacções administrativas e contratuais em todo o CCI, foi criada uma Direcção da Administração.

24. As 50 000 transacções anuais do CCI representam apenas 0,3 % do orçamento total da Comissão, mas 8 % do número total de transacções da Comissão. A estrutura descentralizada permite uma melhor repartição do trabalho pelos 80 gestores orçamentais delegados e cerca de 60 gestores.

Instrumentos e procedimentos de gestão

Instrumentos

Programas anuais de trabalho

25. Na elaboração do 5.º programa-quadro, o CCI reorganizou drasticamente a gestão dos projectos. O número de projectos passou de cerca de 700 para 100. Estes 100 projectos têm todos objectivos claros, escalonados no tempo e definidos em estreita colaboração com os serviços da Comissão que são os seus primeiros beneficiários.

O programa de trabalho plurianual seguiu a mesma lógica. Foi aliás objecto de aprovação na Comissão, após uma consulta interserviços que incluiu todos os serviços da Comissão. Para os serviços da Comissão com os quais o CCI mantém relações de trabalho intensas, os métodos de colaboração, as *interfaces*, os serviços a fornecer e a qualidade do serviço estão formalizados num documento assinado pelas duas partes («Memorandum of understanding»).

Sistemas contabilísticos

Contabilidade orçamental

27. O CCI instalou o sistema Sincom II com o objectivo de se integrar no dispositivo comum da Comissão em finais de 1997.

28. O CCI foi a primeira DG da Comissão a utilizar o Sincom II e, sendo portanto uma DG piloto, confrontou-se com as dificuldades iniciais de qualquer novo produto informático. O Sincom II articula-se em torno de três módulos destinados, respectivamente, a acompanhar as operações dos gestores orçamentais e dos administradores, a acompanhar os vistos do auditor financeiro e do tesoureiro, bem como a produzir estatísticas e relatórios. Este terceiro módulo foi instalado mais tarde (em finais de 1999) do que os dois primeiros, visto que era necessário em primeiro lugar assegurar o funcionamento dos sistemas operacionais.

Contabilidade analítica

29. O CCI dispõe efectivamente de um sistema de contabilidade analítica, sendo nesta matéria um precursor a nível da Comissão. O sistema permite um acompanhamento reforçado dos custos e das prestações. São consagrados esforços importantes ao aperfeiçoamento contínuo deste instrumento, a fim de tornar mais transparentes e eficazes a planificação, a avaliação e o acompanhamento dos projectos e do programa.

30. O quadro de correspondência tem o objectivo de criar uma relação entre, por um lado, o pessoal e os meios de realização e, por outro, as diversas acções (a nível das rubricas orçamentais) a fim de determinar o custo global destas últimas.

Contabilidade patrimonial

31. O instituto de Karlsruhe já tem acesso à nova versão do software Sysbien, que constitui um *standard* informático da Comissão. Esta nova versão permite agrupar os dados por natureza do bem. Está em curso uma actualização do inventário, que estará concluída em Junho de 2000.

Base de dados contratuais

32. A base de dados sobre os contratos do CCI é um exemplo de boas práticas a nível da Comissão. O sistema evoluiu muito desde o controlo efectuado pelo Tribunal de Contas. Dispõe nomeadamente de uma *interface* bidireccional com o sistema Sincom II, que permite interrelacionar as autorizações com os contratos e utilizar o mesmo ficheiro de terceiros.

Contratos-quadro

33. Os contratos-quadro não implicam qualquer obrigação de compra, mas permitem realizar economias de escala.

Procedimentos

34. A documentação sobre os procedimentos de gestão do CCI está a ser actualizada, nomeadamente no âmbito da abordagem *total quality management* (TQM). As informações estarão doravante disponíveis também na intranet do CCI.

35. No que diz respeito às diversas etapas da adjudicação de um contrato, o CCI respeita as disposições previstas no Regulamento Financeiro e nas suas normas de execução, nomeadamente as regras relativas à abertura das propostas por uma comissão especificamente designada para esse fim. No entanto, para os contratos mais importantes, o CCI irá proceder a uma maior formalização dos procedimentos preparatórios dos contratos.

Lacunas do sistema

Consequências do regime especial

CCCC específica do CCI

36-37. Em 1 de Outubro de 1998, a Comissão adoptou uma decisão de suspensão da CCCC-CCI, com base nos seguintes considerandos:

— considerando que podiam ser realizadas economias substanciais através do tratamento de todos os *dossiers* de contratos públicos por uma única CCCC,

— considerando que a análise pela CCCC geral dos *dossiers* do CCI permitia uma melhor observância do princípio da necessária separação de funções entre membros da CCCC e gestores orçamentais,

— considerando que os gestores orçamentais do CCI poderiam beneficiar de prazos de tratamento dos *dossiers* consideravelmente mais curtos, devido ao número mais elevado de reuniões anuais da CCCC geral,

— considerando que a existência de uma CCCC única para todos os serviços da Comissão deveria reforçar a transparência da gestão.

Esta decisão de suspensão foi seguida, em 22 de Julho de 1999, por uma decisão que confirmou a supressão da CCCC-CCI.

Problemática da descentralização

38. No que diz respeito às diversas etapas de adjudicação de um contrato, o CCI respeita as disposições previstas no Regulamento Financeiro e nas suas normas de execução. Como já foi respondido no ponto 35, o CCI irá proceder a uma maior formalização dos procedimentos preparatórios dos contratos, no que diz respeito aos contratos mais importantes, e sublinha o número de pequenos contratos existente.

39. A realização das actividades de investigação implica constrangimentos que explicam a maior parte das deslocações dos directores. A delegação de responsabilidades por parte dos directores do CCI aos seus subordinados está doravante estruturada e documentada. Estas delegações determinam o âmbito no qual cada um se pode mover sem que haja controlo sistemático por parte da hierarquia, embora recorrendo a um sistema de dupla assinatura.

Serviços prestados por conta de outras DG da Comissão

40. A Comissão sublinha que, no que diz respeito às modalidades de atribuição de serviços/trabalhos por um outro serviço da Comissão ao CCI, não existem disposições legais que imponham aos serviços da Comissão o lançamento de concursos públicos ou outros procedimentos de contratos públicos aquando da atribuição da execução de certas tarefas (trabalhos ou serviços) ao CCI.

41. A Comissão partilha do ponto de vista do Tribunal de Contas de que as disposições do título IV do Regulamento Financeiro sobre a adjudicação dos contratos públicos são aplicáveis às actividades realizadas pelo CCI por conta de outros serviços da Comissão, incluindo o recurso ao ajuste directo nos casos devidamente justificados.

42. Ver resposta ao ponto 40.

Qualidade do sistema de informação

Produção de dados

43. A Comissão partilha do ponto de vista do Tribunal de Contas de que é importante que haja um dispositivo de planificação, de acompanhamento e de avaliação que englobe o programa anual do CCI, a utilização das dotações, as prestações do pessoal e as compras. Os elementos de base dos sistemas já estão instalados, nomeadamente integrando as recomendações do Tribunal de Contas. É necessário um esforço adicional de integração e este esforço faz parte das prioridades adoptadas para o ano em curso.

44. A Comissão identificou e deu execução ao meio técnico para utilizar o sistema Sincom II de tal forma que as autorizações estejam interrelacionadas com os respectivos contratos.

45. O ficheiro de terceiros do Sincom II, ao qual o Tribunal de Contas faz referência, foi tornado operacional em Setembro de 1998. O mesmo ficheiro é utilizado pelo sistema de dados sobre os contratos do CCI.

46. É exacto que a diferença de concepção dos dois sistemas (Sibeca e Sincom II) tornou impossível a transferência completa de todas as informações.

47. O sistema de dados sobre contratos permite doravante introduzir o número de projecto ao qual se refere uma compra. Este campo tornar-se-á obrigatório a curto prazo, a partir da codificação dos diversos projectos.

48. Foi lançada em 1998 uma campanha de inventário completo para todos os institutos. Esta campanha já está concluída relativamente ao instituto de Ispra, e ficará concluída relativamente aos restantes em Setembro de 2000.

49. Embora seja verdade que a diferença no inventário físico é de 14 %, há que notar que, no que diz respeito ao instituto de Ispra, o desfasamento em termos de valor venal para a totalidade do inventário era da ordem dos 3 % em 31 de Dezembro de 1999.

Base de dados dos contratos

50. A base de dados sobre os contratos foi sensivelmente melhorada quanto à sua convivialidade e integridade. Os directores do CCI decidiram aliás, em Julho de 1999, tornar obrigatória a utilização deste sistema. A execução prática desta decisão está em curso nos institutos de Petten, Geel e Karlsruhe, através de uma *interface* com o sistema local.

Acompanhamento das notas de encomenda dos contratos-quadro

51. Desde o início de 2000, é possível controlar as ordens de encomenda decorrentes dos contratos-quadro através de uma interface entre a base de dados dos contratos e o sistema Sincom II. A introdução das outras ordens de encomenda no sistema de dados sobre os contratos tornou-se entretanto obrigatória, através de nota do director-geral de Fevereiro de 2000. Além disso, o sistema de dados sobre os contratos já permite que seja introduzido o número de projecto a que se refere qualquer compra. O campo tornar-se-á obrigatório a curto prazo, logo que os diversos processos sejam codificados.

SUPERVISÃO DAS FASES DOS CONTRATOS

52. O CCI está consciente das constatações do Tribunal e reagiu de forma pró-activa para sanar as deficiências através de medidas extremamente rigorosas. No que diz respeito às práticas duvidosas, ou mesmo irregulares, o CCI começou a reagir mesmo antes da intervenção do Tribunal, nomeadamente através do lançamento de inquéritos administrativos e de processos disciplinares. Neste contexto, houve quatro agentes que foram objecto de sanções.

Preparação dos contratos

Identificação das necessidades

53. A planificação das necessidades específicas dos projectos científicos é feita a nível dos chefes de projecto. No que diz respeito às necessidades de ordem geral, são objecto de planificação horizontal (por instituto, para a sede de Ispra ou para o conjunto do centro). Sempre que tal é possível, recorre-se a uma utilização comum dos equipamentos mais onerosos, por temas científicos.

Foram realizados recentemente convites à apresentação de propostas para todo o CCI no que diz respeito aos serviços e ao material informáticos.

54. As necessidades são essencialmente identificadas pelos chefes de projectos, que informam o respectivo chefe de unidade. Em cada instituto, o director realiza regularmente reuniões de gestão com todos os chefes de unidade. As questões relacionadas com os investimentos são debatidas durante estas reuniões.

55. Alguns contratos não exigem um caderno de encargos formal, por exemplo quando o serviço ou o material é único. Do mesmo modo, não é anormal que o CCI, para a sua actividade de investigação, receba propostas de produtos ou de resultados de investigação inovadores que pretenda adquirir para se manter actualizado no domínio em causa.

O primeiro caso citado tem origem num concurso público que foi aberto em 1988. O contratante dispõe de tecnologias e de qualificações únicas necessárias para o projecto, características que se mantinham na altura do prolongamento de colaboração. No que diz respeito ao segundo caso, o CCI passou de uma rede telemática suíça para a rede telemática de investigação europeia, que era única na época e que por esse mesmo motivo tinha sido seleccionada por outros serviços da Comissão.

56. As regras nesta matéria foram recordadas aos serviços, através de nota do director-geral do CCI, datada de 3 de Março de 1998.

57. O equipamento de laboratório em questão é uma prensa hidráulica (valor de 260 000 euros) adquirida no âmbito da instalação do laboratório de actinídeos menores em curso de elaboração junto do Instituto para os transuranianos. Trata-se de um investimento global de 2,5 milhões de euros em colaboração com parceiros terceiros. Na sequência de uma decisão política adoptada por um dos parceiros do projecto (um grande laboratório nuclear de um Estado-Membro), todas as operações foram suspensas na pendência de uma clarificação, que entretanto já foi feita. A despesa não foi portanto prematura.

Qualidade dos cadernos de encargos e dos anexos técnicos

58-60. A Comissão chama a atenção do Tribunal de Contas para o facto de já se ter verificado um aperfeiçoamento sensível dos anexos técnicos. No entanto, no âmbito do reforço do seu dispositivo de gestão descentralizada reforçado, o CCI irá assegurar que estes esforços continuem no bom sentido.

Classificação dos contratos

Classificação dos contratos científicos e montantes em causa

62. No que diz respeito aos casos citados pelo Tribunal, a Comissão considera que é normal que existam na amostra do Tribunal contratos cujo montante seja próximo dos limiares. Além disso, o CCI dispõe doravante de um sistema de dupla assinatura, que permite um controlo acrescido.

Classificação de contratos de prestação de serviços

63-64. A Comissão sublinha que, nos *dossiers* relativos à adjudicação de contratos de trabalho a título de contratos de prestação de serviços, o CCI já tinha começado a regularização na altura do controlo do Tribunal. Esta situação irregular era, em parte, resultante de um desequilíbrio no quadro de efectivos do CCI. De facto, o CCI dispõe de um quadro de efectivos separado do resto da Comissão. Este quadro de efectivos pecava por uma sobrerepresentação de lugares B e C relativamente aos lugares A. Só em 1998 é que este desequilíbrio foi rectificado através do aumento do número de lugares A e da correspondente diminuição do número de lugares B e C.

Adjudicação dos contratos

Utilização de contratos por ajuste directo

Importância do fenómeno

66-67. O dispositivo do CCI já está presentemente apto para fornecer informações credíveis no que diz respeito aos contratos adjudicados sem recurso à CCCC, tendo integrado as recomendações do Tribunal.

Irregularidade da prática

68-71. A jurisprudência do Tribunal de Justiça nesta matéria é relativamente restritiva. As regras em vigor prevêem outras razões para que se possa recorrer ao ajuste directo para além das citadas (nomeadamente para trabalhos suplementares). O CCI tomou iniciativas para melhorar a situação em matéria de concorrência e futuramente serão tomadas novas iniciativas com vista a alargar o recurso à concorrência, mesmo quando os montantes em causa se situarem sob os limiares previstos para o efeito. Aliás, os serviços do Auditor Financeiro já constataram haver um melhoramento sensível da situação.

Existência de um monopólio efectivo

72. Em 4 de Novembro de 1999, foi lançado e publicado um novo convite aberto para a apresentação de propostas para o fornecimento de veículos ao instituto de Ispra. Foram realizados esforços importantes para informar acerca deste concurso os operadores do mercado potencialmente interessados (publicidade directamente enviada a mais de 300 empresas de táxis na região). Simultaneamente, o sistema de gestão e de verificação das prestações foi sensivelmente aperfeiçoado.

73. A Comissão faz notar que o serviço de fornecimento de veículos foi atribuído ao exterior por ter sido considerado que a prestação por uma firma externa seria menos onerosa do que o serviço interno. Até há pouco tempo, existiam poucas firmas de táxis na região dado que o aeroporto de Milão-Linate é bastante afastado. A Comissão faz igualmente notar que a qualidade do serviço prestado foi sempre irrepreensível.

Possível existência de acordos ilícitos

75. A Comissão faz notar que as irregularidade nas adjudicações de contratos, nomeadamente os possíveis acordos ilícitos, já haviam sido constatados pelo CCI e que o CCI já havia realizado os respectivos inquéritos administrativos, que deram origem a quatro sanções disciplinares adoptadas contra os agentes implicados. Os respectivos *dossiers* foram igualmente transmitidos ao Organismo de Luta Anti-Fraude (OLAF) no início de 1998. Alguns inquéritos estão ainda em curso e darão eventualmente origem a novos processos disciplinares, ou mesmo penais. Os factos constatados pelo Tribunal de Contas figuram nos *dossiers* do CCI e do OLAF.

Fraccionamento dos contratos

Utilização das dotações diferenciadas (fraccionamento contabilístico)

76-78. Quanto à utilização das dotações diferenciadas, a Comissão observa que nos *dossiers* analisados pelo Tribunal de Contas se tratava de contratos para os quais a autorização da CCCC havia sido obtida para vários anos para contratos que só são celebrados para um ano de cada vez, embora contendo a possibilidade de prorrogação anual. Este procedimento é utilizado, por um lado, para respeitar a transparência dos contratos e, por outro, para assegurar uma verificação periódica da qualidade do serviço prestado.

A Comissão considera que nestes casos os compromissos jurídicos e financeiros estão limitados à duração de um ano. Consequentemente, é lógico que, em cada ano, quando é decidida a prorrogação do contrato, sejam assumidos novos compromissos. Comprometer a totalidade do montante máximo autorizado pela CCCC poderia conduzir a uma falsa imagem de segurança orçamental. Em caso de problemas com a outra parte contratante, seria necessário anular as dotações correspondentes à parte do contrato que não seria utilizada com essa parte contratante e tentar obter a recuperação dessas dotações de autorização para a execução do contrato com outro fornecedor, o que seria extremamente difícil, ou mesmo impossível.

Fraccionamento jurídico (contratos sob a forma de 1 + x anos)

79. Ver resposta aos pontos 76-78.

Fraccionamento interno de um contrato

80. O contrato a que o Tribunal de Contas faz referência estava, desde o início, concebido em duas fases, por razões técnicas e de controlo da qualidade do serviço prestado. Tal característica estava anunciada no convite à apresentação de propostas e a autorização financeira foi realizada tendo-a em conta.

Outros métodos de adjudicação

Subempreitada total de um contrato

81-82. A Comissão partilha do ponto de vista do Tribunal de Contas sobre a subempreitada total de contratos. Trata-se de casos isolados, que o CCI tentará futuramente evitar.

Adjudicação de um contrato na ausência de dotações suficientes

83. O CCI assumiu um compromisso jurídico até ao montante das dotações disponíveis e aumentou o alcance do trabalho a realizar logo que foram disponibilizadas dotações adicionais, embora respeitando o limite máximo.

Acompanhamento de execução

Gestão dos contratos

84. O CCI alterou a ordem na qual as assinaturas são apostas nos contratos. Os relatórios transmitidos antes da assinatura do contrato pelo CCI estavam todos relacionados com projectos competitivos que já tinham sido lançados quando o procedimento do CCI foi completado.

85. O CCI assumiu um compromisso jurídico no montante das dotações disponíveis e aumentou o alcance do trabalho a realizar logo que foram disponibilizadas dotações adicionais, embora respeitando o limite máximo.

Verificação dos serviços prestados

87. O CCI já solicitou às partes contratantes que preparem as suas facturas com maior pormenorização. Além disso, certos tipos de contratos foram modificados a fim de prever facturas acompanhadas por documentos comprovativos do tempo de trabalho efectivamente gasto (*acceptance form*). No caso citado pelo Tribunal de Contas, trata-se de um contrato-quadro para o qual as notas de encomenda podem ser emitidas por diversos serviços, sendo cada um deles responsável pela respectiva verificação.

88. O caso citado pelo Tribunal de Contas diz respeito à instalação de um novo sistema informático para a biblioteca. A aceitação do sistema foi adiada várias vezes por razões técnicas (instabilidade do sistema e riscos relacionados com o problema informático do ano 2000). O contacto com o contratante foi mantido durante esse período de instalação. O sistema agora já está operacional.

89. No caso citado pelo Tribunal de Contas trata-se de um contrato-quadro global ao nível da Comissão para o qual o montante previsível estava estimado em 2,58 milhões de euros. O CCI limitou-se a realizar um único sítio-piloto para testar o sistema e, perante os resultados obtidos, decidiu não o generalizar. A Comissão considera que esta actuação constitui uma prova de boa gestão.

CONCLUSÕES/RECOMENDAÇÕES

90-94. A Comissão partilha da vontade expressa pelo Tribunal de Contas de que sejam aplicadas correctamente as regras em vigor em matéria de contratos públicos e que haja instrumentos eficazes de planificação, de acompanhamento e de avaliação das actividades, nomeadamente no CCI.

Por este motivo, já havia iniciado um conjunto de acções para instalar sistemas, procedimentos e uma organização exemplares. Estas acções, que já tinham sido iniciadas antes de começar a auditoria do Tribunal de Contas, beneficiaram das suas observações e recomendações, o que leva a Comissão a agradecer o contributo do Tribunal de Contas.

A Comissão considera que o dispositivo actualmente utilizado no CCI já permite dar resposta às observações do Tribunal de Contas, mas não constitui um ponto final nesta matéria. Prioritariamente será agora aperfeiçoada a contabilidade auxiliar para os projectos.

95-96. A Comissão pode confirmar que certos *dossiers* analisados pelo Tribunal de Contas já foram objecto de inquéritos administrativos, seguidos de processos disciplinares, tendo para o efeito sido aplicadas as normas de boas práticas vigentes ao nível internacional em matéria de gestão. Estes processos já haviam sido iniciados bastante antes da auditoria do Tribunal de Contas. Houve quatro sanções disciplinares aplicadas a agentes do CCI. Os *dossiers* foram igualmente transmitidos ao OLAF para eventual seguimento ao nível judicial. O problema genérico da responsabilidade pecuniária e disciplinar dos gestores orçamentais será revisto no contexto da reforma administrativa e da reformulação do Regulamento Financeiro.