

Relatório Especial

Escritórios das instituições da UE: algumas boas práticas de gestão, mas também várias insuficiências

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



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-VIII
Introdução	01-04
Âmbito e método da auditoria	05-08
Âmbito da auditoria	05-07
Método da auditoria	08
Observações	09-89
As instituições aplicam princípios comuns e mantêm uma cooperação alargada	09-27
As instituições definem as suas estratégias imobiliárias, mas algumas estão desatualizadas e não incluem o planeamento de cenários	10-13
As instituições aplicam princípios de decisão comuns	14-19
A cooperação interinstitucional é alargada	20-22
As instituições optam em certa medida pelas Novas Formas de Trabalho, mas ainda não avaliaram os custos e benefícios dos projetos executados	23-27
As decisões em matéria de escritórios são bem fundamentadas, mas os mecanismos de financiamento dos projetos de construção são muitas vezes complexos e afetam a transparência orçamental	28-42
Em geral, os países de acolhimento oferecem apoio e condições preferenciais às instituições	31-35
Globalmente, as decisões relativas à obtenção de escritórios foram fundamentadas	36-37
Os mecanismos de financiamento de grandes projetos de construção são muitas vezes complexos, o que afeta a transparência orçamental	38-42
Grandes projetos de construção foram afetados por atrasos e, em certos casos, por derrapagens de custos substanciais	43-54
Projeto do Tribunal de Justiça: dentro do orçamento e do prazo	44
Projeto Europa do Conselho: dentro do orçamento, mas atrasado	45-47
Projeto KAD II do Parlamento: atrasos significativos levaram a custos adicionais	48-50

Projeto JMO II da Comissão: atrasos e custos adicionais	51-54
O acompanhamento e a elaboração de relatórios são insuficientes	55-69
As instituições acompanham vários aspetos, mas não os indicadores relativos à utilização eficiente e aos custos dos edifícios	56-62
Os dados disponíveis não são normalizados, pelo que as instituições não são facilmente comparáveis	63-69
Os indicadores de superfícies são comparáveis entre instituições, mas os custos variam de forma considerável	70-89
As superfícies médias de escritórios são comparáveis	72-79
As rendas negociadas estão geralmente abaixo dos níveis de mercado, mas as rendas por pessoa variam significativamente consoante os edifícios	80-86
Os custos de construção e aquisição dependem do tipo de edifício	87-89
Conclusões e recomendações	90-101
Anexos	
Anexo I — Metodologia de cálculo dos indicadores de superfícies e de custos	
Anexo II — Lista de edifícios mencionados no relatório	
Acrónimos e abreviaturas	
Glossário	
Equipa de auditoria	
Resposta do Parlamento Europeu	
Resposta do Conselho da União Europeia	
Resposta da Comissão Europeia	
Resposta do Tribunal de Justiça	
Resposta do Banco Central Europeu	

Síntese

I As instituições gastam cerca de 11% do seu orçamento das despesas administrativas em edifícios. A composição da carteira imobiliária difere consoante o mandato e a estrutura organizacional de cada instituição, mas uma parte significativa do espaço utilizado destina-se a escritórios. A Comissão tem a maior carteira imobiliária, da qual mais de 80% são utilizados como escritórios.

II A fim de responder à questão global "As despesas da UE em escritórios são geridas de forma eficiente?", o Tribunal examinou se as instituições da UE com o maior espaço dedicado a escritórios (Parlamento, Conselho, Comissão, Tribunal de Justiça e BCE):

- a) elaboram estratégias imobiliárias e cooperam de modo a economizar custos;
- b) obtêm os seus escritórios de forma eficiente;
- c) acompanham e apresentam relatórios sobre os seus escritórios de forma adequada.

III Globalmente, o Tribunal constatou que as instituições gerem as suas despesas em escritórios de forma eficiente, mas as estratégias imobiliárias nem sempre estão formalizadas e o planeamento associado não está otimizado; os mecanismos de financiamento dos grandes projetos de construção analisados pelo Tribunal eram muitas vezes complexos, o que, em certos casos, afetou a transparência orçamental. Na sua maioria, estes projetos sofreram atrasos e, em certos casos, aumentos significativos dos custos. O acompanhamento e os relatórios da carteira imobiliária da maioria das instituições não são adequados.

IV As instituições cooperam e aplicam princípios de decisão semelhantes. Contudo, estabelecem os seus princípios e objetivos principais da gestão imobiliária em vários documentos. Alguns estão desatualizados e outros são executados sem aprovação formal. Além disso, não consideram diferentes cenários no planeamento das suas necessidades imobiliárias. À data da auditoria, as instituições ainda não tinham avaliado os projetos das Novas Formas de Trabalho (NWoW) executados.

V Os países de acolhimento oferecem às instituições condições preferenciais para a aquisição ou o arrendamento de escritórios e apoiam-nas nos seus principais projetos de construção. O Tribunal constatou que as decisões relativas aos escritórios estavam devidamente fundamentadas. Contudo, os mecanismos de financiamento dos grandes projetos de construção analisados pelo Tribunal eram muitas vezes complexos, o que

afetou a transparência orçamental. Na sua maioria, estes projetos registavam atrasos, o que, em certos casos, deu origem a um aumento dos custos.

VI A maior parte das instituições não acompanha com regularidade os indicadores relativos à utilização eficiente e aos custos dos edifícios para efeitos da sua gestão interna. Embora as instituições que têm edifícios em Bruxelas e no Luxemburgo tenham acordado a harmonização da medição das superfícies, os dados não estão totalmente normalizados, o que dificulta a sua comparação. Os relatórios sobre edifícios apresentados às autoridades orçamentais não permitem uma comparação e análise da eficiência.

VII A análise do Tribunal revela que a utilização do espaço de escritórios é comparável entre as instituições. Além disso, o Tribunal observou que as rendas negociadas pelas instituições estavam, de um modo geral, abaixo dos níveis de mercado. Uma análise mais aprofundada dos edifícios arrendados mostra que as rendas anuais por pessoa variam significativamente em função do edifício. Os custos de construção e aquisição refletem a natureza do edifício.

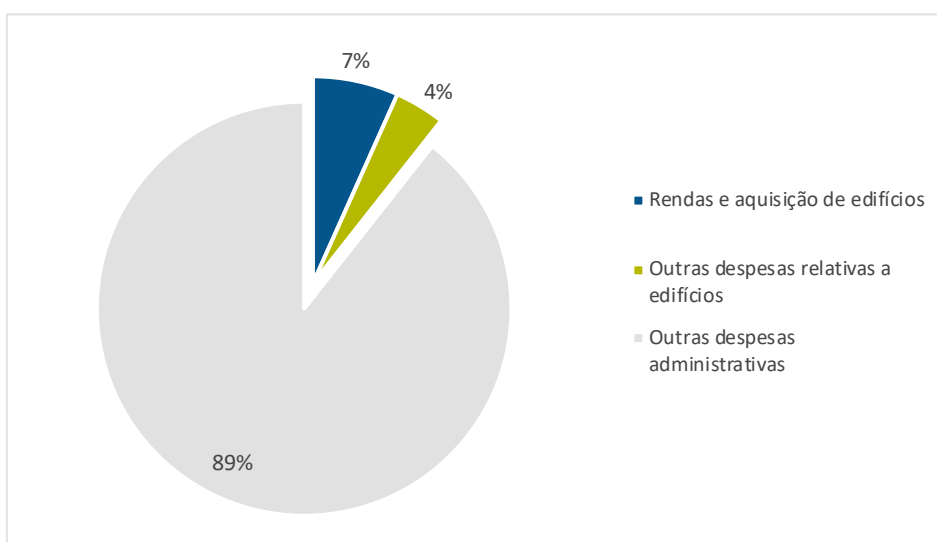
VIII Com base nas observações do presente relatório, o Tribunal recomenda que as instituições devem:

- a) atualizar e formalizar as suas estratégias imobiliárias e atualizar regularmente os documentos de planeamento;
- b) avaliar os projetos das Novas Formas de Trabalho;
- c) aumentar a transparência orçamental da utilização dos mecanismos de financiamento dos projetos de construção;
- d) estabelecer procedimentos de gestão adequados para grandes projetos de construção e renovação;
- e) melhorar a coerência dos dados e o acompanhamento da carteira imobiliária.

Introdução

01 As despesas em edifícios representam cerca de 11% (mil milhões de euros) do total das despesas administrativas das instituições da União Europeia (UE)¹, como mostra a **figura 1**. Esta percentagem manteve-se estável nos últimos cinco anos, embora tenha diminuído em relação à verificada há dez anos. Cerca de dois terços das despesas com edifícios dizem respeito a custos de aquisição e arrendamento de edifícios, sendo o restante montante despendido sobretudo em manutenção, segurança e energia. A **figura 2** revela a existência de diferenças entre as instituições. Estas diferenças refletem principalmente as suas diferentes carteiras imobiliárias.

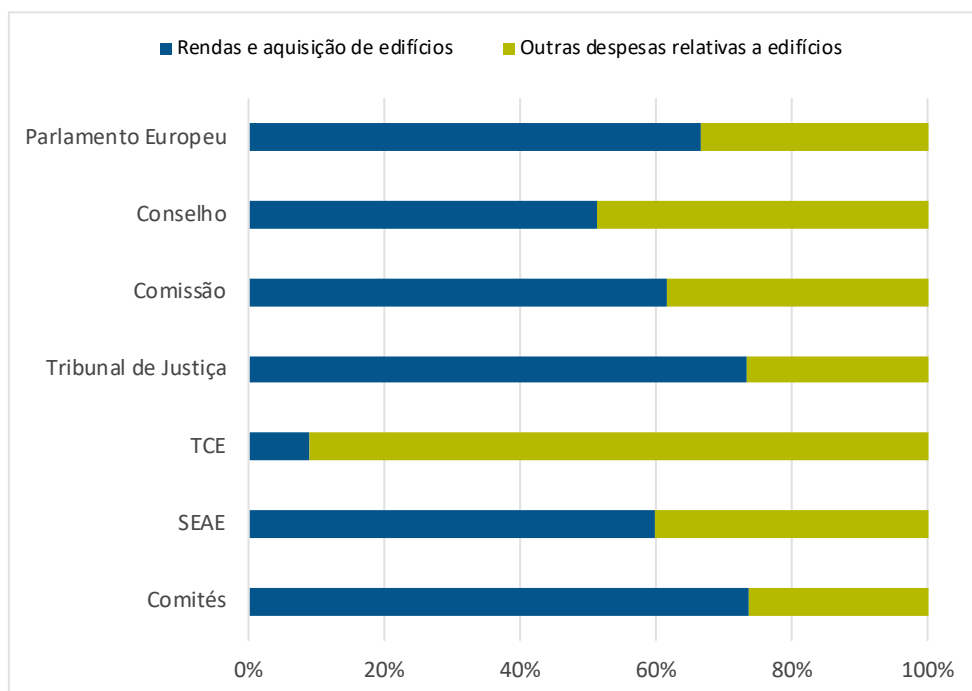
Figura 1 – Despesas administrativas das instituições da UE



Fonte: TCE, com base no orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2018.

¹ Parlamento, Conselho, Comissão, Tribunal de Justiça, TCE, SEAE e Comités (Comité das Regiões e Comité Económico e Social Europeu).

Figura 2 – Despesas em edifícios²



Fonte: TCE, com base no orçamento geral da União Europeia para o exercício de 2018.

02 No final de 2016, as instituições referidas ocupavam uma superfície edificada total de 2,5 milhões de metros quadrados (m²)³. Este valor é 26% superior ao registado em 2004, um aumento que se explica pelo crescimento de 22%, em igual período, do pessoal que trabalha nas instalações das instituições⁴.

03 As instituições têm diferentes necessidades de instalações. Por exemplo, a Comissão afeta a maioria das suas instalações a escritórios. Outras instituições, como o Parlamento, o Conselho e o Tribunal de Justiça, utilizam mais outros tipos de espaços, tais como salas de reuniões, auditórios, salas de audiências e zonas de receção do público. As áreas de escritórios⁵ representam aproximadamente 70% do total⁶ e situam-se maioritariamente em Bruxelas, seguindo-se o Luxemburgo, Estrasburgo e

² O BCE e o BEI não estão incluídos nesta análise porque as contas anuais destas instituições não incluem pormenores sobre as despesas orçamentais em edifícios.

³ Superfície útil total acima do solo; não inclui o BCE.

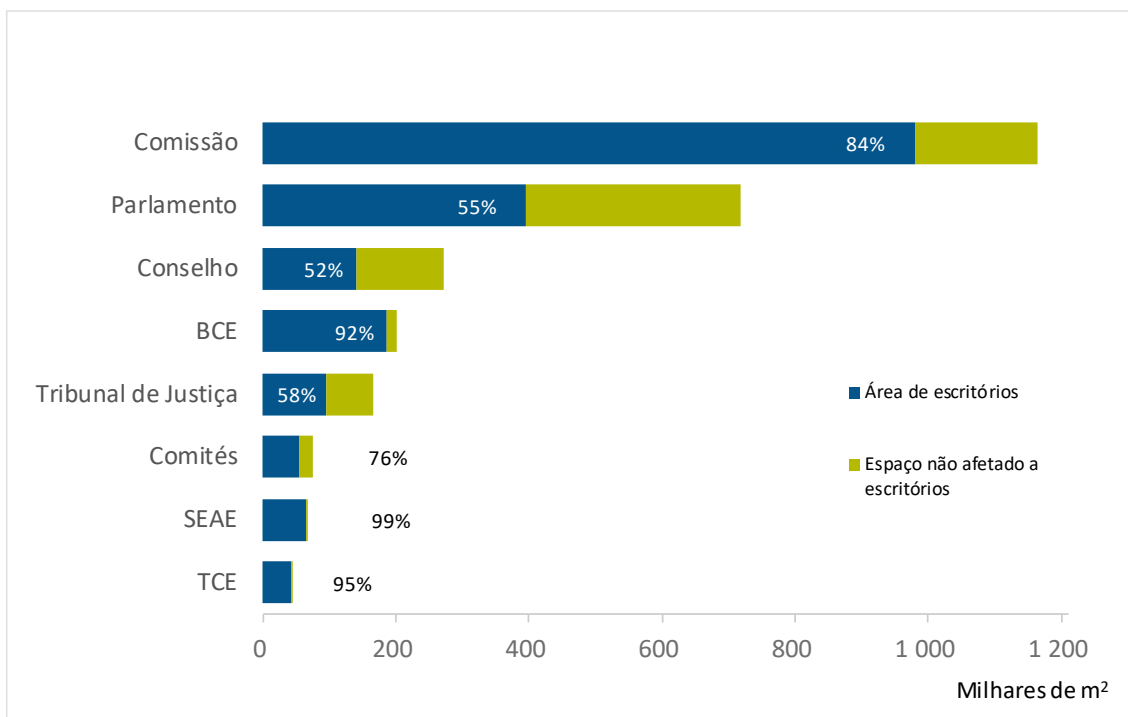
⁴ Fonte: "Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier", CPQOF, junho de 2005. O relatório não inclui o BCE.

⁵ As "áreas de escritórios" incluem os escritórios e espaços auxiliares como corredores, elevadores, instalações sanitárias, restaurantes, etc.

⁶ Superfície útil total acima do solo.

Frankfurt. A **figura 3** mostra a superfície útil total ocupada pelas instituições e a percentagem da área de escritórios.

Figura 3 – Áreas de escritórios em percentagem da superfície total ocupada



Fonte: TCE, com base nos relatórios anuais sobre os edifícios e nos dados fornecidos pelas instituições.

04 As sedes das instituições dependem de decisões políticas. O mais recente acordo político sobre a localização das sedes das instituições foi firmado em 1992, na reunião do Conselho Europeu em Edimburgo.

Âmbito e método da auditoria

Âmbito da auditoria

05 A fim de responder à questão global "As despesas da UE em escritórios são geridas de forma eficiente?", o Tribunal examinou se as instituições da UE:

- o elaboram estratégias imobiliárias e cooperam de modo a economizar custos;
- o obtêm os seus escritórios de forma eficiente;
- o acompanham e apresentam relatórios sobre os seus escritórios de forma adequada.

06 A auditoria centrou-se nas cinco instituições com maior espaço dedicado a escritórios (Parlamento, Conselho, Comissão, Tribunal de Justiça e BCE), abrangendo os seus escritórios de Bruxelas, Luxemburgo e Frankfurt⁷. Sempre que possível, a auditoria comparou os dados e os procedimentos de gestão destas instituições com os do Comité Económico e Social Europeu, do Comité das Regiões Europeu, do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), do Tribunal de Contas Europeu (TCE) e do Banco Europeu de investimento (BEI).

07 O Tribunal não analisou os edifícios utilizados para outros fins que não acolher escritórios (por exemplo, centros de congressos, instalações técnicas, etc.) nem edifícios com menos de 20% de área de escritórios. A auditoria incidiu principalmente sobre o custo de obtenção dos escritórios. Não abrangeu os custos de manutenção, limpeza, segurança ou outros custos de funcionamento dos edifícios.

Método da auditoria

08 O Tribunal realizou a auditoria entre setembro de 2017 e junho de 2018, tendo baseado as suas observações nas seguintes fontes de provas:

⁷ A lista completa e o mapa dos edifícios ocupados pelas instituições da UE podem ser consultados no sítio Internet da Comissão: Lista de contactos oficial da União Europeia (<http://europa.eu/whoiswho/public/index.cfm?fuseaction=idea.hierarchy&nodeID=10>).

- o as estratégias imobiliárias das instituições e os relatórios apresentados às autoridades orçamentais;
- o questionários e visitas às instituições;
- o questionários e visitas a outras organizações internacionais;
- o trabalhos de auditoria interna, quando aplicável;
- o relatórios técnicos ou de medição sobre os edifícios;
- o informações contabilísticas, financeiras e contratuais sobre os edifícios;
- o visitas a órgãos interinstitucionais e às autoridades dos países de acolhimento.

Observações

As instituições aplicam princípios comuns e mantêm uma cooperação alargada

09 O Tribunal examinou se as instituições da UE definem uma estratégia que inclua os princípios e objetivos da sua gestão imobiliária e se essas estratégias são complementadas com um planeamento a curto e médio prazo baseado numa avaliação regular das necessidades. O Tribunal analisou se os documentos estratégicos e/ou de planeamento incluem o planeamento de cenários. Analisou também a forma como as instituições sediadas na mesma localização cooperam para encontrar oportunidades de redução de custos (por exemplo, agregando conhecimentos especializados ou poder de compra). O Tribunal examinou ainda a forma como as instituições aplicam a abordagem das Novas Formas de Trabalho (NWoW).

As instituições definem as suas estratégias imobiliárias, mas algumas estão desatualizadas e não incluem o planeamento de cenários

10 As instituições definem os seus princípios e objetivos da gestão imobiliária em vários documentos. Alguns estão desatualizados e outros são executados sem aprovação formal (ver ***figura 4***).

Figura 4 – Estratégias imobiliárias

Instituição da UE	Estratégias imobiliárias
Parlamento	Decisão da Mesa de 24 de março de 2010 ⁸ (2010-2014). Projeto de estratégia imobiliária a médio prazo (2015-2019). Este documento nunca foi formalmente adotado. Estratégia imobiliária após 2019, adotada pela Mesa em 16 de abril de 2018.
Conselho	Documento apresentado durante a audição pública de 18 de novembro de 2013 ⁹ .
Comissão	Comunicação sobre a política de instalação dos serviços da Comissão em Bruxelas e no Luxemburgo ¹⁰ . Última atualização em 2007.
Tribunal de Justiça	Anexo ao relatório anual sobre a gestão de 2017 ¹¹ .
BCE	Estratégia imobiliária aprovada em julho de 2017.

Fonte: TCE.

11 A Comissão apresentou os princípios mais importantes da sua estratégia imobiliária numa comunicação de 2007. Embora estivesse previsto o esclarecimento de certos aspetos da estratégia imobiliária através de estudos (impacto da metodologia de aquisição de imobiliário, equilíbrio correto entre a aquisição e o arrendamento, impacto dos novos métodos de trabalho em termos de qualidade de vida no trabalho e de eventuais economias), esses estudos não foram realizados. Além disso, alguns aspetos importantes referidos na comunicação de 2007 mudaram ao longo do tempo. Por exemplo, o pagamento diferido e os contratos de enfiteuse

⁸ Decisão da Mesa de 24 de março de 2010: "*Property needs and medium-term building policy of the European Parliament*" (Necessidades imobiliárias e política imobiliária a médio prazo do Parlamento Europeu).

⁹ Audição pública da Comissão do Controlo Orçamental do Parlamento Europeu: "*The cost-efficiency of the EU Buildings policy*" (A relação custo-eficácia da política imobiliária da UE) de 18 de novembro de 2013.

¹⁰ COM(2007)501 final de 5 de setembro de 2007: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a política de instalação dos serviços da Comissão em Bruxelas e no Luxemburgo.

¹¹ Relatório sobre a gestão de 2017, Anexo 5 - Relatório à autoridade orçamental: "*Updated Plan of Investment in Buildings 2017-2022*" (Plano atualizado do investimento em edifícios 2017-2022).

deixaram de ser métodos preferenciais de financiamento da aquisição de edifícios e, recentemente, a Comissão incluiu as agências de execução no seu planeamento plurianual. Embora considere que os princípios e orientações principais da comunicação se mantêm válidos, a Comissão não atualizou a estratégia imobiliária nem a consolidou num único documento revisto com as recentes alterações.

12 Os Serviços de Infraestruturas e Logística em Bruxelas (OIB) e no Luxemburgo (OIL) da Comissão baseiam o seu instrumento de planeamento a médio prazo, o quadro político plurianual (MAPF, *multiannual policy framework*), na estratégia imobiliária da Comissão. O MAPF define as principais prioridades e projetos de cada serviço para os próximos dez anos e fornece uma perspetiva geral com atualizações anuais das necessidades de espaços de escritórios da Comissão. Baseia-se nas flutuações dos níveis de pessoal e no parque de escritórios disponível, tendo em conta o termo e a duração dos arrendamentos e das obras de renovação/remodelação. O Tribunal considera que o MAPF é um instrumento útil e adequado para as instituições com maiores carteiras imobiliárias.

13 O Tribunal não encontrou provas de que as instituições tivessem considerado diferentes cenários no planeamento das suas necessidades imobiliárias, ligados, por exemplo, a restrições orçamentais, mudanças de pessoal ou às consequências de decisões políticas como o alargamento ou alteração das funções e do mandato da instituição em causa.

As instituições aplicam princípios de decisão comuns

14 As instituições que funcionam na mesma localização não dispõem de uma estratégia imobiliária comum uniformizada, mas ainda assim aplicam princípios de tomada de decisão semelhantes¹².

Harmonização com o mandato e a organização

15 As instituições harmonizam as respetivas estratégias imobiliárias com os seus mandato e organização. As estratégias refletem as suas necessidades de espaços específicos, tais como grandes salas de conferências, salas de audiências ou auditórios. Em certos casos, as instituições reveem a sua estratégia imobiliária em resposta à alteração do seu mandato. Por exemplo, inicialmente, o BCE planeava acomodar todo

¹² Alguns princípios são aplicados apesar de não estarem especificados nos documentos que descrevem a estratégia imobiliária das instituições.

o seu pessoal no mesmo edifício, mas teve de rever esta abordagem devido a circunstâncias imprevistas (ver **caixa 1**).

Caixa 1

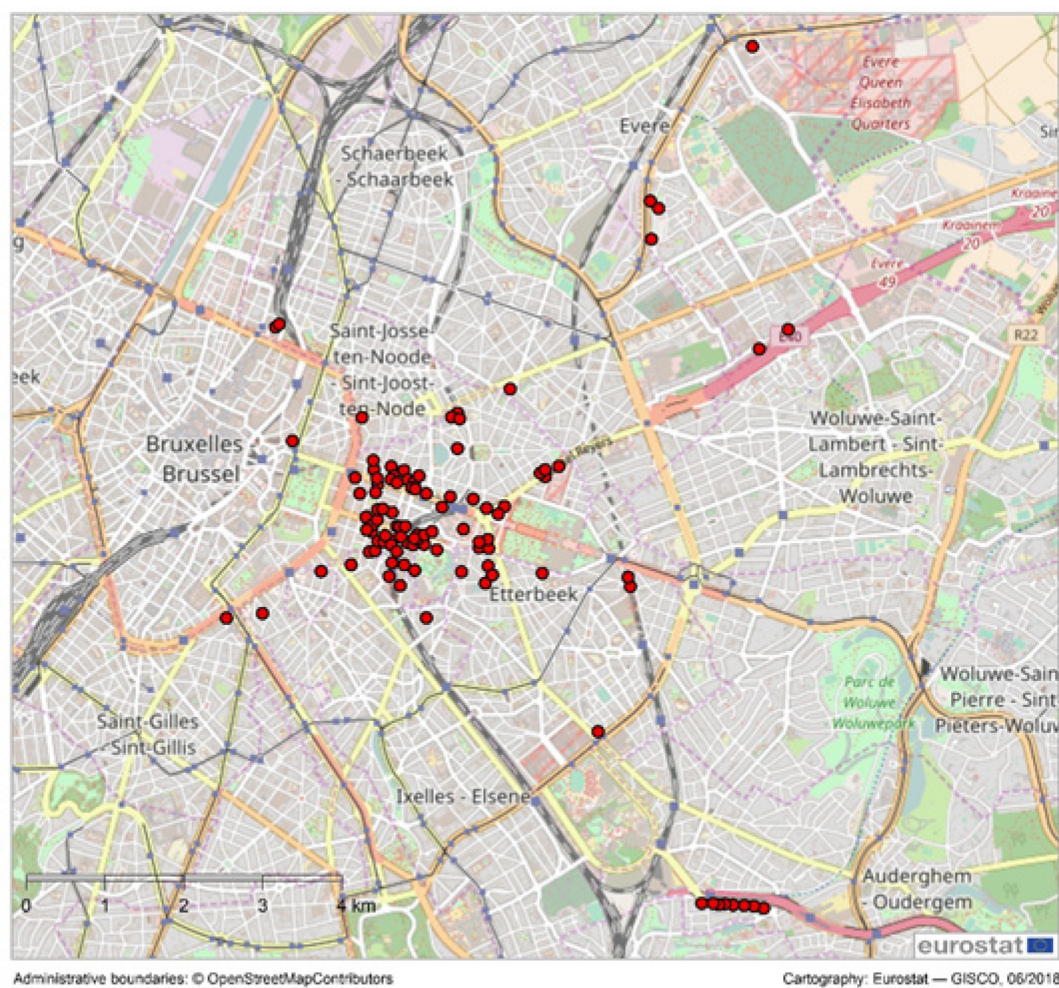
Adaptação da abordagem imobiliária do BCE ao seu novo mandato

Em 2012, os Estados-Membros decidiram alargar o mandato do BCE, que passou a incluir as funções do Mecanismo Único de Supervisão (MUS). Mesmo com a construção do seu edifício principal já em curso, para satisfazer as necessidades decorrentes do MUS, o BCE teve de encontrar espaços de escritórios para cerca de mais 1 000 agentes. O BCE reduziu a quantidade de espaços de escritórios nas orientações sobre a gestão das salas aumentando a proporção de escritórios partilhados e de equipas e reduzindo a meta da reserva de flexibilidade (excedentes para permitir mudanças, por exemplo, em caso de remodelação) de 10% para 5%. No entanto, a instituição teve de abandonar o plano de concentração do seu pessoal no mesmo edifício e arrendou mais dois edifícios em Frankfurt.

Concentração

16 As instituições tendem a concentrar-se num menor número de edifícios maiores, situados numa ou em poucas zonas, de preferência perto de outras instituições. Esta preferência é justificada por motivos como economias de escala, razões de segurança, melhores condições de trabalho, aumento da produtividade (por exemplo, redução do tempo de deslocação entre os edifícios) e a imagem pública. A aplicação deste princípio reduz de antemão o número de edifícios adequados para aquisição ou arrendamento. As **figuras 5** e **6** mostram a distribuição geográfica dos edifícios das instituições nas localizações principais, Bruxelas e Luxemburgo.

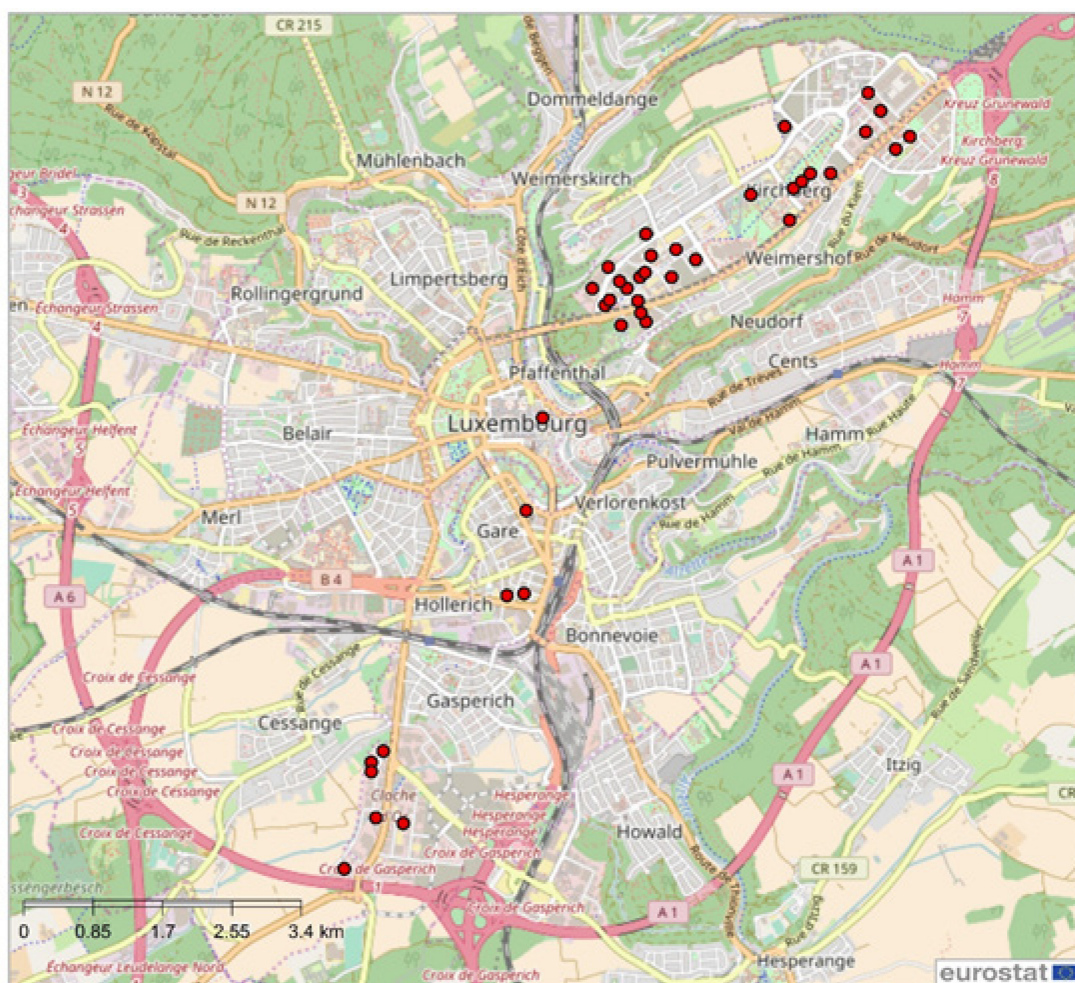
Figura 5 – Localização das instituições, órgãos e organismos da UE em Bruxelas¹³



Fonte: Serviço das Publicações da União Europeia.

¹³ O mapa não apresenta o armazém da Comissão situado em Chaussée de Vilvorde, 140-142, Neder-Over-Heembeek (Bruxelas).

Figura 6 – Localização das instituições, órgãos e organismos da UE no Luxemburgo



Administrative boundaries: © OpenStreetMapContributors

Cartography: Eurostat — GISCO, 08/2018

Fonte: Serviço das Publicações da União Europeia.

17 A racionalização da carteira imobiliária, por exemplo, através da concentração num menor número de edifícios maiores, é um dos princípios mais importantes da estratégia imobiliária da Comissão. Em 2007, dois terços dos edifícios da Comissão em Bruxelas tinham menos de 15 000 m² e apenas oito num total de 61 (13%) tinham mais de 20 000 m². Dez anos depois, 22 dos 52 edifícios incluídos na análise do Tribunal (42%) tinham mais de 20 000 m². Apesar de não serem totalmente comparáveis, visto que a análise do Tribunal incluiu apenas edifícios utilizados sobretudo como edifícios de escritórios, os números revelam que a Comissão aplicou o princípio de dispor de um menor número de edifícios maiores.

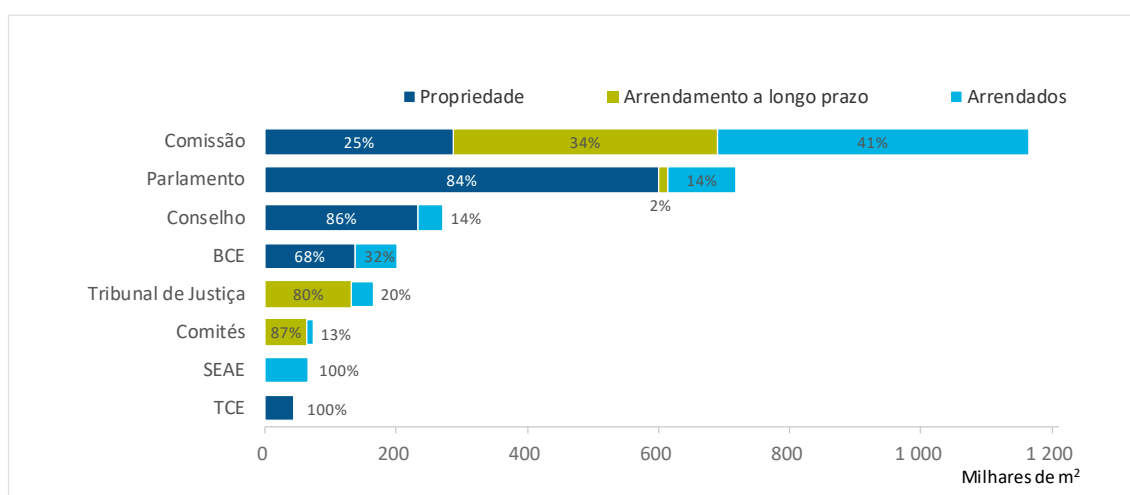
Propriedade em detrimento do arrendamento

18 Todas as instituições examinadas preferem a propriedade ao arrendamento. A **figura 7** compara a superfície total detida (espaços de escritórios e outros espaços)

com a superfície total arrendada¹⁴. Embora o arrendamento permita uma gestão flexível dos edifícios, a propriedade dos mesmos traz várias vantagens às instituições:

- redução dos custos a longo prazo (valor acrescentado em caso de reabilitação, recuperação do valor do edifício em caso de venda);
- oferta de condições preferenciais pelo país de acolhimento, tais como a possibilidade de adquirir ou utilizar o terreno sem encargos;
- estabilidade dos custos (proteção contra aumentos da renda) e melhoria do planeamento orçamental a médio prazo;
- liberdade para utilizar e melhorar o imóvel sem restrições impostas pelo senhorio.

Figura 7 – Superfície dos edifícios detidos e arrendados (propriedade ou arrendamento a longo prazo)



Fonte: TCE, com base nos dados disponíveis nos relatórios anuais sobre os edifícios e nos dados fornecidos pelas instituições.

19 No total, as instituições incluídas na análise do Tribunal são proprietárias¹⁵ de cerca de 70% da superfície que ocupam, contra cerca de 60% em 2004¹⁶. A proporção irá aumentar num futuro próximo com a conclusão de grandes projetos imobiliários,

¹⁴ Com base na superfície útil total acima do solo.

¹⁵ Embora, na maioria dos casos, não tenham ainda exercido a opção de compra, as instituições consideram propriedade o arrendamento a longo prazo com opção de compra (enfiteuse).

¹⁶ Fonte: *Comparaison des coûts entre les Institutions dans le domaine immobilier*, CPQOF, junho de 2005, e dados fornecidos pelo BCE.

como a ampliação do edifício KAD do Parlamento, a terceira torre de escritórios do Tribunal de Justiça e o complexo JMO II da Comissão.

A cooperação interinstitucional é alargada

20 As instituições discutem questões de estratégia imobiliária em vários grupos de trabalho interinstitucionais¹⁷. Nestas reuniões, as instituições informam-se reciprocamente dos seus projetos imobiliários futuros para evitarem concorrer entre si no mesmo mercado. De igual modo, trocam informações sobre os espaços disponíveis nos seus edifícios. Estas práticas permitem que as instituições procedam à partilha ou subarrendamento de imóveis¹⁸ ou ocupem instalações já não necessárias a outra instituição¹⁹. Discutem ainda outras questões relacionadas com os edifícios, tais como as questões ambientais e energéticas.

21 Uma das principais realizações destes grupos de trabalho é a sua estreita cooperação em matéria de concursos públicos. As instituições lançam concursos interinstitucionais para a aquisição, por exemplo, de serviços de mudanças, fornecimento de mobiliário, equipamento e material de escritório diverso, seguros e conhecimentos especializados em matéria imobiliária. Estas aquisições reforçam a posição de vantagem das instituições sobre os prestadores de serviços e os fornecedores e conduzem a economias de escala. Por outro lado, aumentam os critérios de elegibilidade aplicáveis aos proponentes, o que pode desincentivar a participação das PME nos concursos.

22 As instituições gerem as suas carteiras imobiliárias de forma autónoma e mostram pouco interesse na criação de uma agência imobiliária interinstitucional.

¹⁷ O Grupo de Trabalho Interinstitucional para as Infraestruturas, a Logística e os Serviços Internos em Bruxelas e o Grupo Interinstitucional de Coordenação Imobiliária no Luxemburgo.

¹⁸ Por exemplo, o armazém interinstitucional partilhado pela Comissão e pelo Conselho nos arredores de Bruxelas.

¹⁹ Por exemplo, depois de a Comissão ter deixado o edifício SDME em Bruxelas, o Parlamento conseguiu negociar um preço melhor pelo edifício para satisfazer as suas necessidades residuais. O SEAE negocia atualmente os edifícios SCAN, também abandonados pela Comissão. O Parlamento assumiu o arrendamento do edifício GEOS do Tribunal de Justiça no Luxemburgo e cedeu o arrendamento do seu edifício anterior ("Presidente") ao BEI. O Tribunal de Justiça subarrendou espaços excedentários ao BEI, ao Tribunal de Contas e ao Centro de Tradução dos Organismos da UE por períodos temporários.

Consideram que as equipas especializadas de gestão imobiliária que trabalham junto dos decisores de cada instituição são mais capazes de satisfazer as suas necessidades específicas.

As instituições optam em certa medida pelas Novas Formas de Trabalho, mas ainda não avaliaram os custos e benefícios dos projetos executados

23 A abordagem das Novas Formas de Trabalho visa transformar o ambiente de escritórios com a introdução de espaços de trabalho colaborativos combinados com uma cultura de trabalho mais flexível²⁰. As Novas Formas de Trabalho não implicam necessariamente a redução dos espaços de escritórios, mas antes a transformação do ambiente dos mesmos e da cultura de trabalho em cooperação com a administração e o pessoal, e a respetiva participação.

24 As instituições da UE introduziram as Novas Formas de Trabalho através de diversas iniciativas e desenvolvimentos. A título de exemplo, implantaram o teletrabalho ocasional ou estrutural²¹. No Conselho e nos Comités, a introdução do teletrabalho estrutural levou a uma utilização mais densa dos espaços de escritórios com a introdução dos escritórios partilhados para os agentes em teletrabalho estrutural.

25 Em Bruxelas, a Comissão introduziu espaços com divisórias e colaborativos em três edifícios²² para otimizar a utilização da superfície disponível. De acordo com a Comissão, esta prática resultou num aumento médio da taxa de ocupação de 46% nestes edifícios. À data da auditoria, não estavam ainda disponíveis os resultados do inquérito de satisfação junto do pessoal que trabalha num ambiente colaborativo

²⁰ As Novas Formas de Trabalho exigem o desenvolvimento de ferramentas e instrumentos específicos em três domínios principais: Recursos humanos/cultura da organização (incluindo uma abordagem baseada nas atividades, uma política de teletrabalho e a avaliação do pessoal), tecnologias da informação e da comunicação (infraestrutura informática sem papel e fiável) e espaço de trabalho (salas tranquilas, espaços colaborativos, disposição dos escritórios, etc.).

²¹ A possibilidade de alternar períodos regulares de teletrabalho com o trabalho no escritório, sempre que possível.

²² MO15, MERO e CSM1.

nestes três edifícios. No Luxemburgo, a Comissão utiliza espaços de trabalho colaborativos para aproximadamente 200 agentes em dois edifícios²³.

26 O Parlamento encomendou estudos de viabilidade com vista à criação de espaços colaborativos em dois novos projetos imobiliários²⁴. Embora o projeto, na sua forma inicial, fosse posteriormente abandonado, o Parlamento está a aplicar alguns dos seus elementos nestes dois edifícios, com base num diálogo com os serviços envolvidos.

27 As Novas Formas de Trabalho implicam custos de investimento adicionais e, em geral, são aplicadas no âmbito de renovações ou novos projetos imobiliários. As instituições ainda não avaliaram plenamente os benefícios económicos e outros da utilização de espaços de trabalho colaborativos, como o aumento da produtividade.

As decisões em matéria de escritórios são bem fundamentadas, mas os mecanismos de financiamento dos projetos de construção são muitas vezes complexos e afetam a transparência orçamental

28 O Tribunal examinou a forma como, quando da escolha dos seus edifícios, as instituições se dirigem aos países de acolhimento para obterem as melhores condições.

29 Analisou também se as decisões sobre os novos projetos imobiliários se baseavam em critérios de boa gestão financeira.

30 Procurou ainda determinar se os mecanismos de financiamento escolhidos pelas instituições têm em conta as opções disponíveis no âmbito do Regulamento Financeiro, são transparentes e promovem a prestação de contas.

Em geral, os países de acolhimento oferecem apoio e condições preferenciais às instituições

31 A maioria dos edifícios das carteiras das instituições situa-se em Bruxelas e no Luxemburgo, enquanto o BCE está sediado em Frankfurt. Em conformidade com os

²³ Drosbach e Euroforum.

²⁴ Martens e KAD.

Tratados da UE²⁵, os países de acolhimento isentam as instituições de impostos diretos sobre rendimentos, imóveis e outros ativos, bem como de impostos indiretos²⁶. Alguns países de acolhimento oferecem também outras vantagens às instituições, consoante as possibilidades e os resultados das negociações.

32 Os dois casos apresentados em seguida constituem exemplos recentes de condições preferenciais oferecidas pelas autoridades belgas. No que toca ao edifício Europa, as autoridades belgas ofereceram ao Conselho o terreno e o edifício existente pelo valor simbólico de 1 euro e geriram o projeto imobiliário gratuitamente. Num terreno para construção na "Rue de la Loi", a Comissão recebeu o direito a quase o dobro da capacidade de construção. A Comissão calcula que aproveitar ao máximo a capacidade de construção nesta localização permitiria economizar até 130 milhões de euros de investimento em terrenos noutros locais da mesma zona.

33 No Luxemburgo, as instituições beneficiam também de condições preferenciais e do apoio do Estado aos seus projetos imobiliários. Por exemplo, as autoridades luxemburguesas ofereceram ao Parlamento e ao Tribunal de Justiça o terreno para os seus complexos de edifícios por um valor simbólico de 1 euro²⁷ e o Estado arrenda a ambas as instituições alguns dos edifícios que ocupam por um montante preferencial. O nível de envolvimento da autoridade nacional competente nos projetos imobiliários das instituições varia: presta apoio técnico ao Parlamento para a construção do seu novo complexo KAD II, mas assume por inteiro a responsabilidade pela gestão dos projetos imobiliários do Tribunal de Justiça.

34 A Comissão acordou com o Estado luxemburguês a substituição do seu edifício principal no Luxemburgo (o edifício Jean Monnet - JMO). Em dezembro de 2015, na sequência da decisão da Comissão de desocupar o edifício JMO²⁸, as duas partes chegaram a um acordo político sobre a partilha dos custos das instalações temporárias. O novo edifício (JMO II) albergará a maioria dos agentes locais da Comissão, tornando desnecessária a maioria dos seus edifícios arrendados.

²⁵ Artigo 3º do Protocolo (nº 7) relativo aos Privilégios e Imunidades da União Europeia (TFUE).

²⁶ Isenção fiscal por dispensa de pagamento ou por reembolso.

²⁷ O Estado goza de um direito de preferência na aquisição dos edifícios.

²⁸ Com base em estudos técnicos realizados em 2013, que revelaram riscos superiores aos anteriormente considerados decorrentes da presença de amianto no edifício.

35 Em 1998, o BCE assinou um acordo com o Governo da República Federal da Alemanha estabelecendo as respetivas funções e responsabilidades. As autoridades nacionais não ofereceram ao BCE quaisquer condições preferenciais para os seus projetos imobiliários. O BCE adquiriu o terreno²⁹ para a construção da sua sede ao município de Frankfurt em condições normais de mercado. No entanto, no âmbito dessa aquisição, o município de Frankfurt comprometeu-se a contribuir para os custos decorrentes, entre outros aspetos, da poluição dos solos resultante da anterior utilização do terreno.

Globalmente, as decisões relativas à obtenção de escritórios foram fundamentadas

36 O Tribunal analisou doze dos edifícios de escritórios recentemente adquiridos e arrendados e dos projetos de construção em curso do Parlamento³⁰ e da Comissão³¹, as instituições com as maiores carteiras imobiliárias, para avaliar se as decisões tiveram por base:

- uma avaliação das necessidades de escritórios plurianuais;
- o respeito pelas restrições orçamentais;
- o cumprimento das especificações técnicas;
- uma prospeção do mercado;
- uma análise custo-benefício;
- a consideração dos custos associados a todo o ciclo de vida dos edifícios em termos de remodelação inicial, manutenção, custos de funcionamento e renovação;
- uma comparação das opções de financiamento.

²⁹ O Grossmarkthalle, antigo mercado grossista de Frankfurt construído em 1928 e classificado como monumento histórico.

³⁰ KAD II, Martens e SQM.

³¹ MERO, MO15, PLB3, L15, ORBN, ARIA, LACC, JMO II e Drosbach D.

37 O Tribunal detetou algumas exceções³²:

- a) de acordo com as Normas de Execução do Regulamento Financeiro³³, os contratos relativos a imóveis³⁴ podem ser celebrados através de um procedimento por negociação após a prospeção do mercado local. Em princípio, a Comissão aplica a denominada "metodologia Kallas", que passa pela publicação prévia de um aviso de prospeção de edifícios. Porém, a metodologia não foi aplicada em dois casos incluídos na amostra do Tribunal: o do edifício ORBAN em Bruxelas e o do Drosbach – Ala D no Luxemburgo. Em ambos os casos, a derrogação foi justificada pelo facto de a Comissão ocupar já edifícios adjacentes³⁵. A Comissão prevê rever esta metodologia;
- b) nas suas notas à autoridade orçamental³⁶, a Comissão inclui uma análise custo-benefício dos novos projetos. O Tribunal não encontrou provas dessa análise na documentação do projeto do edifício JMO II. O projeto será pré-financiado pelo Estado luxemburguês, tendo a Comissão a opção de adquirir o edifício após a sua conclusão. Não existem indicações de que a Comissão tenha analisado outras opções de financiamento.

Os mecanismos de financiamento de grandes projetos de construção são muitas vezes complexos, o que afeta a transparência orçamental

38 A partir de 2013, passou a ser possível financiar a aquisição ou construção de edifícios através de um empréstimo comercial ao abrigo do Regulamento Financeiro³⁷. A maioria dos projetos de construção em curso ou recém-concluídos teve início antes desta data. Para financiar estes projetos (ver os projetos examinados nos

³² ORBN, JMO II e Drosbach D.

³³ Artigo 134º, nº 1, das Normas de Execução do Regulamento Financeiro.

³⁴ Nos termos do artigo 121º das Normas de Execução do Regulamento Financeiro, os contratos relativos a imóveis têm por objeto a compra, enfiteuse, usufruto, locação financeira, locação ou locação-venda, com ou sem opção de compra, de terrenos, edifícios existentes ou outros bens imóveis.

³⁵ A derrogação relativa ao edifício ORBAN foi ainda justificada pela necessidade de dar uma resposta urgente às necessidades de espaço de escritórios, e surgiu porque não foi possível concluir as negociações relativas ao edifício inicialmente escolhido.

³⁶ Nos termos do artigo 179º, nº 3, do Regulamento Financeiro aplicável até ao final de 2012 e do artigo 203º, nº 5, do Regulamento Financeiro aplicável a partir de janeiro de 2013.

³⁷ Artigo 203º, nº 8, do Regulamento Financeiro. Este regulamento não se aplica ao BCE.

pontos 43-50), as instituições recorreram frequentemente a métodos de financiamento complexos, envolvendo intermediários estatais ou financeiros (ver um exemplo na **caixa 2**). Deste modo, não controlam diretamente os aspetos financeiros dos projetos.

Caixa 2

Financiamento complexo dos projetos de construção do Tribunal de Justiça

Desde 1994, as autoridades nacionais luxemburguesas gerem os projetos de construção do Tribunal de Justiça por intermédio de um promotor privado que obtém os fundos necessários nos mercados financeiros. Depois de os pagamentos do arrendamento cobrirem todos custos de construção, financeiros e adicionais, o Tribunal de Justiça assumirá a propriedade do edifício.

As autoridades nacionais luxemburguesas e o promotor privado são juridicamente responsáveis pelas decisões tomadas. Contudo, em última análise, os custos são suportados pelo Tribunal de Justiça.

39 O Parlamento obteve empréstimos bancários para a ampliação do edifício Konrad Adenauer (KAD II) através de uma complexa estrutura de financiamento envolvendo uma empresa intermediária (detida por um banco comercial), que assumiu o financiamento do projeto. A empresa assinou dois contratos de financiamento, um com o BEI e outro com um banco comercial, concedendo cada um 50% do financiamento do projeto.

40 O Parlamento e o Tribunal de Justiça pré-financiaram projetos imobiliários recorrendo a dotações não utilizadas de outras rubricas orçamentais:

- entre 2012 e 2016, o Parlamento transferiu 260 milhões de euros de várias rubricas orçamentais para financiar o projeto KAD II. Da linha de crédito de 474 milhões de euros obtida, o Parlamento utilizou 16 milhões de euros. O Parlamento estimou que assim conseguiu poupar despesas com juros na ordem dos 85 milhões de euros;
- seguindo o mesmo mecanismo, desde 2007, o Tribunal de Justiça efetuou pagamentos antecipados nos seus projetos imobiliários no montante de 89 milhões de euros. De acordo com o Tribunal de Justiça, esta prática reduziu significativamente o impacto orçamental dos pagamentos de arrendamento com opção de compra previsto para 2026, devido à estimativa de poupança em encargos de financiamento superior a 24 milhões de euros ao longo de todo o período.

41 Graças a dotações não utilizadas transferidas de outras rubricas orçamentais, o Conselho pagou às autoridades belgas adiantamentos relativos ao projeto do edifício Europa no valor de 294 milhões de euros. Os adiantamentos pagos pelo Conselho renderam juros no valor de 10,3 milhões de euros (valor líquido). Os adiantamentos pagos nos primeiros três anos não corresponderam aos progressos das obras, pelo que, na prática, o Conselho estava a pré-financiar o projeto (ver **caixa 3**).

Caixa 3

Os adiantamentos para a construção do edifício Europa do Conselho não refletiram a evolução do projeto

No acordo sobre a construção do edifício Europa (anteriormente conhecido como "Residence Palace"), o Estado belga concordou pré-financiar o projeto. No entanto, nos primeiros três anos do projeto (2008 a 2010³⁸), o Conselho pagou ao Estado belga adiantamentos equivalentes a 82% do orçamento total estimado (235 milhões de euros), embora os custos incorridos representassem apenas 12% do orçamento e a fase de construção do projeto ainda não tivesse começado³⁹. O Conselho continuou a pagar adiantamentos de aproximadamente 10 milhões de euros por ano até a conclusão do projeto.

42 Embora algumas instituições (Parlamento, Conselho) pagassem regularmente adiantamentos significativos relativos aos seus projetos de construção, não planeavam o montante dos adiantamentos nas rubricas orçamentais correspondentes do orçamento da UE. Em geral, esta prática resulta num elevado nível de transferências orçamentais no final do exercício, o que afeta a transparência do processo orçamental. Este método pragmático permite que o orçamento das despesas administrativas globais evolua de forma estável ao longo do tempo. Porém, o Tribunal não considera que esta prática poupe dinheiro aos contribuintes da UE, como sugerem as instituições da UE.

Grandes projetos de construção foram afetados por atrasos e, em certos casos, por derrapagens de custos substanciais

43 O Tribunal analisou a execução de quatro grandes projetos de construção realizados pelo Parlamento, pelo Conselho, pela Comissão e pelo Tribunal de Justiça.

³⁸ A convenção pormenorizada foi assinada em março de 2008; 235 milhões de euros foram pagos até 31 de dezembro de 2010.

³⁹ Relatório de auditoria interna "Acquisition du Résidence Palace", de 8 de junho de 2011.

Projeto do Tribunal de Justiça: dentro do orçamento e do prazo

44 Nos últimos anos, o Tribunal de Justiça realizou três grandes projetos de construção⁴⁰ em estreita colaboração com as autoridades do Luxemburgo, que geriram as obras gratuitamente. As autoridades nacionais geriram os concursos, asseguraram a correta realização dos estudos e das obras e foram responsáveis pelo controlo da qualidade e pela obtenção da certificação exigida por lei. Disponibilizaram o seu conhecimento do mercado, a sua especialização técnica e a sua experiência em gestão e supervisão de projetos de construção. Além disso, como não agiu como promotor, o Tribunal de Justiça teve de afetar poucos agentes ao acompanhamento do projeto. Os projetos foram concluídos dentro do prazo e sem custos adicionais. À data da auditoria, o projeto de construção em curso de uma terceira torre (projeto CJ9) estava dentro do orçamento estimado e do prazo previsto.

Projeto Europa do Conselho: dentro do orçamento, mas atrasado

45 Em 2005⁴¹, o Conselho delegou a gestão da renovação do Bloco A do "Residence Palace" nas autoridades belgas. O edifício destinava-se a acolher as reuniões do Conselho Europeu e do Conselho da União Europeia.

46 O preço final negociado⁴² não ultrapassou em muito o orçamento inicial: 246 milhões de euros contra 240 milhões de euros do orçamento inicial, ambos os preços com base nos valores de 2004. Contudo, a construção terminou com um atraso de três anos. Os atrasos foram causados por alterações do projeto devidas a

⁴⁰ CJ4 (2001-2008) Renovação do Palais e quarta ampliação dos edifícios do Tribunal de Justiça (Anneau, Galeria, Torre A e Torre B); CJ8 (2006-2013) Renovação e modernização dos edifícios anexos (Erasmus = Anexo A, Thomas More = Anexo B e Anexo C); CJ9 (2013-em curso) Construção de uma quinta ampliação - terceira torre.

⁴¹ A cronologia completa do projeto está disponível no sítio Internet do Conselho (<http://www.consilium.europa.eu/pt/contact/address/council-buildings/europa-building/timelime-europa-building/>).

⁴² A convenção previa a possibilidade de um acordo amigável quanto ao preço final do projeto com base nos documentos fornecidos pelo Estado, mediante análise e aprovação do Conselho. Esta possibilidade permitiu ao Conselho negociar o preço, que passou a ser final e isento de todas as obrigações passadas, presentes e futuras.

circunstâncias imprevistas⁴³. Para os atrasos contribuíram várias insuficiências da gestão do projeto:

- as autoridades nacionais não geriram devidamente os pedidos de mudança nem pagaram aos contratantes em tempo oportuno;
- as empresas de consultoria contratadas pelas autoridades nacionais tinham poucas capacidades para verter os complexos requisitos funcionais e de qualidade do Conselho no caderno de encargos. Esta situação prejudicou o projeto ao longo do seu ciclo de vida e esteve na origem da maioria dos pedidos de alterações;
- foi complicado chegar a acordo sobre o preço final, visto que, já seis meses após a entrega, as autoridades nacionais não tinham fornecido uma lista completa das faturas.

47 O Conselho atenuou parcialmente o impacto ampliando a sua equipa de projeto e intensificando os procedimentos de gestão do projeto e os controlos internos.

Projeto KAD II do Parlamento: atrasos significativos levaram a custos adicionais

48 Inicialmente, a data de entrega do edifício KAD II estava prevista para 2013. A previsão atual é a seguinte: construção da ala Este - final de 2019, construção da ala Oeste - 2022. As principais explicações para este atraso remetem para a experiência limitada do Parlamento enquanto promotor no início do projeto e o insucesso do primeiro concurso para as obras de construção. A definição da estrutura financeira e do modelo de financiamento sofreu um atraso de três meses devido ao insucesso do primeiro concurso.

49 A estimativa orçamental inicial de 317,5 milhões de euros foi revista em 2009 em 363 milhões de euros⁴⁴. A fim de garantir o êxito do concurso e, ao mesmo tempo, respeitar o orçamento afetado, o Parlamento reduziu a dimensão do projeto, alterou

⁴³ A maioria destas alterações deveu-se a uma nova configuração do Conselho Europeu e à criação do cargo de Presidente, com prerrogativas especiais em termos de representação da União junto dos países terceiros, em consequência do Tratado de Lisboa. Registaram-se atrasos significativos também devido ao recurso junto do Tribunal Geral interposto por um dos concorrentes preteridos no processo de adjudicação, à descoberta de poluição significativa do solo e a requisitos de segurança mais exigentes.

⁴⁴ Em 2005 os preços incluíam apenas os custos da construção.

as especificações técnicas e permitiu uma maior concorrência no processo de adjudicação com o aumento do número de lotes. Como o projeto ainda não está concluído, desconhece-se o seu preço final. O Parlamento tenciona manter os custos dentro do orçamento atual de 432 milhões de euros⁴⁵. Tendo em conta o aumento de 8% do índice de preços na construção entre 2012 e 2017, os custos de construção poderão aumentar ainda mais.

50 Devido ao atraso, o Parlamento teve de arrendar outros edifícios no Luxemburgo por um período superior ao previsto inicialmente. Estes custos adicionais de arrendamento ascendem a 14,4 milhões de euros anuais ou 86 milhões de euros durante o período de seis anos. Em termos contabilísticos, este custo adicional de arrendamento é compensado por um atraso no início da depreciação do investimento no novo edifício (17,3 milhões de euros anuais). Não obstante, os contribuintes da UE estão a pagar o custo adicional de arrendamento, além de pagarem a construção do novo edifício.

Projeto JMO II da Comissão: atrasos e custos adicionais

51 As longas negociações com o Estado luxemburguês atrasaram o início do grande projeto de construção da Comissão no Luxemburgo, o projeto JMO II. Foram necessários quinze anos para alcançar um acordo inicial em 2009.

52 A Comissão e as autoridades luxemburguesas planearam uma entrega do edifício em duas fases, a primeira em meados de 2016 e a segunda no final de 2019. O calendário de entrega do edifício foi revisto várias vezes antes do início das obras de construção. O último calendário conhecido do projeto JMO II fixa a entrega da primeira fase em fevereiro de 2023 e da segunda fase em fevereiro de 2024.

53 O atraso no início do projeto de construção foi causado sobretudo por incertezas no concurso de arquitetura, por questões administrativas no concurso para as obras de terraplenagem e pelas medidas de segurança suplementares que tiveram de ser incorporadas no projeto. Ainda não é claro como serão partilhados os custos decorrentes destes atrasos com as autoridades luxemburguesas. Além disso, em 2015 a Comissão teve de evacuar o seu principal edifício no Luxemburgo, o edifício JMO, como medida cautelar para evitar expor o seu pessoal a eventuais perigos decorrentes

⁴⁵ Preços apenas da construção em 2012, excluindo os honorários de arquitetos, a elaboração de projetos e os custos de uma possível modernização do atual edifício KAD.

da existência de amianto. Assim, arrendou escritórios adicionais em vários edifícios para instalar o seu pessoal.

54 Considerando o acordo inicial e o mais recente calendário conhecido, o Tribunal estima que a Comissão incorra em despesas de arrendamento de 248 milhões de euros⁴⁶ devido ao atraso no início do projeto de construção e à necessidade de arrendar escritórios adicionais na sequência da evacuação do edifício JMO. No entanto, este atraso dá origem a um início mais tardio dos pagamentos do arrendamento do edifício JMO II. A Comissão estima que os pagamentos relativos ao arrendamento que não serão pagos durante o período do atraso correspondam a 176,2 milhões de euros⁴⁷.

O acompanhamento e a elaboração de relatórios são insuficientes

55 O Tribunal examinou a forma como as instituições da UE acompanham os diferentes aspetos da sua carteira imobiliária atual (por exemplo, gestão de espaços e instalações, condições contratuais, conformidade com as especificações técnicas), incluindo os indicadores relativos à utilização eficiente e aos custos dos edifícios. Esta análise dar-lhes-ia uma perspetiva geral da sua carteira, permitindo-lhes identificar domínios suscetíveis de melhoria. O Tribunal analisou se as instituições tinham melhorado a normalização da medição e categorização das superfícies e se era possível comparar a eficiência utilizando os dados disponíveis a nível interno e comunicados às autoridades orçamentais.

As instituições acompanham vários aspetos, mas não os indicadores relativos à utilização eficiente e aos custos dos edifícios

56 As instituições utilizam diversos sistemas e ferramentas informáticos para gerir e acompanhar a sua carteira imobiliária. Cada aspeto da carteira imobiliária, como a gestão das instalações, a atribuição de espaços, o consumo de energia, os aspetos financeiros, jurídicos e contabilísticos, é acompanhado utilizando sistemas informáticos ou manualmente, com folhas de cálculo.

⁴⁶ A estimativa baseia-se no mais recente calendário conhecido da Comissão relativo ao abandono dos edifícios arrendados e a mudança do pessoal para o edifício JMO II.

⁴⁷ Com base na hipótese da Comissão, de 2013, definida na celebração do contrato-quadro com as autoridades luxemburguesas.

57 No Luxemburgo, a Comissão utiliza relatórios de atribuição de espaços para gerir de forma coerente os direitos de atribuição de espaços definidos pelo "Manual das Condições de Alojamento". Em Bruxelas, a Comissão tem vindo a desenvolver, desde 2015, o seu *software* de gestão imobiliária integrada, que deverá acabar por funcionar como ponto de acesso único a qualquer informação relacionada com a carteira imobiliária da Comissão. No entanto, o sistema atualmente utilizado não gera relatórios para verificar se o espaço atribuído aos serviços responsáveis pelas políticas (Direções-Gerais) está em conformidade com as condições definidas no Manual das Condições de Alojamento.

58 O sistema do Parlamento para a gestão dos espaços de escritórios e o planeamento das necessidades de instalações pode gerar vários relatórios⁴⁸. No entanto, o Tribunal não encontrou provas de que o Parlamento utilize regularmente estes relatórios para acompanhar os seus espaços de escritórios. O Parlamento prevê desenvolver até 2026 um sistema que permita o armazenamento eletrónico de todas as informações relacionadas com os edifícios.

59 A maioria das instituições não acompanha regularmente indicadores para avaliar a eficiência da sua carteira imobiliária para efeitos de gestão.

60 Em Bruxelas, a Comissão utiliza apenas um indicador ligado à eficiência dos escritórios na sua carteira imobiliária: a superfície útil de escritórios afetada por estação de trabalho. Indica uma média de 14 m² e um objetivo de 12 m² a alcançar até 2020, principalmente através da introdução de espaços colaborativos. O Tribunal não encontrou indicadores ligados à eficiência dos escritórios nos relatórios anuais de atividades pertinentes do Parlamento, do Conselho ou do Tribunal de Justiça, nem estas instituições elaboraram outros relatórios de gestão para avaliar a eficiência da gestão dos escritórios.

61 Porém, a Comissão tem definições⁴⁹ para indicadores de eficiência como a área útil de construção/área bruta de construção, a área útil acima do solo/área útil de construção acima do solo; a área de escritórios/área útil de construção acima do solo. O Tribunal encontrou provas de que a eficiência das áreas do edifício é um dos

⁴⁸ Por exemplo, o relatório GPI 480 faz um ponto da situação das superfícies de todos os edifícios, por local e discriminadas como espaço de escritório, espaço específico e instalações.

⁴⁹ As definições constam do "*Measuring Code applicable to Commission buildings in Brussels*" (Código de Medição aplicável aos edifícios da Comissão em Bruxelas).

critérios considerados na avaliação das propostas para os novos projetos imobiliários. No entanto, a Comissão não acompanha estes indicadores ao nível de toda a carteira imobiliária.

62 O BCE aplica uma abordagem bem desenvolvida para acompanhar e elaborar relatórios sobre a sua carteira imobiliária (ver **caixa 4**).

Caixa 4

Acompanhamento e relatórios do BCE sobre a sua carteira imobiliária

Com base num sistema de gestão de instalações e espaços, o serviço responsável pela gestão dos edifícios analisa parâmetros como a atribuição de espaços por direção, a área média de escritórios por local de trabalho, o espaço médio de escritórios por membro do pessoal, etc. De igual modo, analisa diferentes tipos de custos associados aos edifícios (arrendamento, manutenção, energia, serviços de limpeza e outros custos de funcionamento). O BCE presta informações sobre a sua carteira imobiliária num relatório de gestão mensal, que inclui, por exemplo, a evolução dos locais de trabalho disponíveis e ocupados, a evolução das reservas e informações sobre os locais de trabalho por área de atividade.

Os dados disponíveis não são normalizados, pelo que as instituições não são facilmente comparáveis

63 Em 2009, as instituições da UE⁵⁰ adotaram o Código de Medição Interinstitucional. Este código define métodos de medição e tipos básicos de áreas de construção com base nas normas alemãs. Cada instituição desenvolveu mais este código estabelecendo categorias de áreas mais específicas, tornando difícil comparar os dados das diferentes instituições⁵¹. A própria Comissão utiliza categorias de áreas diferentes em Bruxelas e no Luxemburgo. Tudo isto faz com que seja difícil à Comissão elaborar relatórios com base nos mesmos parâmetros.

64 Apesar de três das cinco instituições examinadas⁵² utilizarem a mesma plataforma informática para a gestão dos seus espaços, cada uma delas adaptou-a às

⁵⁰ Embora não seja parte neste acordo, o BCE aplica as mesmas normas.

⁵¹ Por exemplo, o Conselho inclui as pequenas salas de reuniões na subcategoria inferior dos espaços de escritórios, mas outras instituições da UE (Comissão, Parlamento, Tribunal de Justiça) não o fazem.

⁵² Conselho, Tribunal de Justiça e Comissão (OIL).

suas necessidades individuais, o que teve um impacto negativo na disponibilidade de dados comparáveis.

65 Anualmente, até 1 de junho, as instituições apresentam às autoridades orçamentais um relatório pormenorizado sobre a sua política imobiliária⁵³. Este requisito foi introduzido pelo Regulamento Financeiro em 2013. O relatório tem de incluir as despesas e as áreas por edifício, bem como a evolução esperada da programação das áreas e locais para os anos seguintes. Este requisito tornou a situação e as ações das instituições em matéria imobiliária mais transparentes para as autoridades orçamentais e, relativamente a certas instituições, para o público⁵⁴.

66 A **figura 8** mostra que, nos seus relatórios anuais sobre os edifícios, cada instituição utiliza diferentes categorias de superfície, pelo que estas categorias não podem ser utilizadas para fins comparativos. O Regulamento Financeiro não exige informações sobre o número de estações de trabalho ou de agentes instalados, nem a inclusão de indicadores de eficiência.

Figura 8 – Relatórios anuais sobre os edifícios: categorias de espaços de escritórios

Categorias de superfícies do relatório anual sobre os edifícios	Instituições que utilizam estas categorias no seu relatório anual
Espaços de escritórios (acima do solo, abaixo do solo, total) Áreas específicas (acima do solo, abaixo do solo, total) Instalações (acima do solo, abaixo do solo, total)	Conselho
Espaços de escritórios acima do solo Outros espaços acima do solo	Comissão Tribunal de Justiça
Superfície bruta total	Parlamento Europeu

Fonte: TCE, com base nos relatórios anuais sobre os edifícios de 2017 das instituições.

⁵³ Relatório anual sobre os edifícios nos termos do artigo 203º, nº 3, do Regulamento Financeiro (não aplicável ao BCE).

⁵⁴ Os relatórios anuais sobre os edifícios do Conselho, da Comissão e do Tribunal de Justiça são documentos públicos.

67 Além disso, o relatório da Comissão não fornece uma perspetiva clara dos diferentes tipos de superfície da sua carteira imobiliária, pois não define com clareza os critérios que distinguem os espaços de escritórios dos outros espaços. Além disso, as superfícies utilizadas pela Comissão no relatório anual sobre os edifícios não são comparáveis com as registadas nas ferramentas de gestão dos espaços.

68 A mais recente tentativa de apresentar informações consolidadas sobre os edifícios das instituições da UE data de 2010. As instituições da UE elaboraram um relatório no âmbito do projeto de orçamento de 2011 em resposta a um pedido do Parlamento e do Conselho para que "facultem informações exaustivas sobre questões imobiliárias juntamente com o anteprojeto de orçamento/previsões orçamentais"⁵⁵. Este relatório⁵⁶ apresentou dados sobre os seguintes rácios da carteira imobiliária das instituições:

- percentagem dos espaços de escritórios e de outros espaços em relação ao espaço total;
- espaço de escritórios/trabalhador;
- despesa média/m².

69 Os valores dos indicadores variavam consideravelmente em função das instituições. Não foi facultado ao Tribunal qualquer prova de que os dados fornecidos tinham sido analisados ou que as instituições teriam de melhorar a comparabilidade dos indicadores ou elaborar os relatórios com maior regularidade.

Os indicadores de superfícies são comparáveis entre instituições, mas os custos variam de forma considerável

70 Com base nas informações disponíveis e efetuando as correções necessárias, o Tribunal comparou a eficiência das políticas imobiliárias das instituições. Para o efeito,

⁵⁵ Comunicado de Imprensa da 2975ª reunião do Conselho da União Europeia (Assuntos Económicos e Financeiros (Orçamento)) em Bruxelas, 18 de novembro de 2009, p. 15 (http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-09-333_pt.htm).

⁵⁶ "Consolidated information on buildings provided by the European institutions with the Draft Budget 2011" (Informações consolidadas sobre edifícios apresentadas pelas instituições europeias com o projeto de orçamento de 2011), 20 de maio de 2010.

calculou e analisou os indicadores de superfície e as rendas recentemente negociadas em relação aos níveis do mercado.

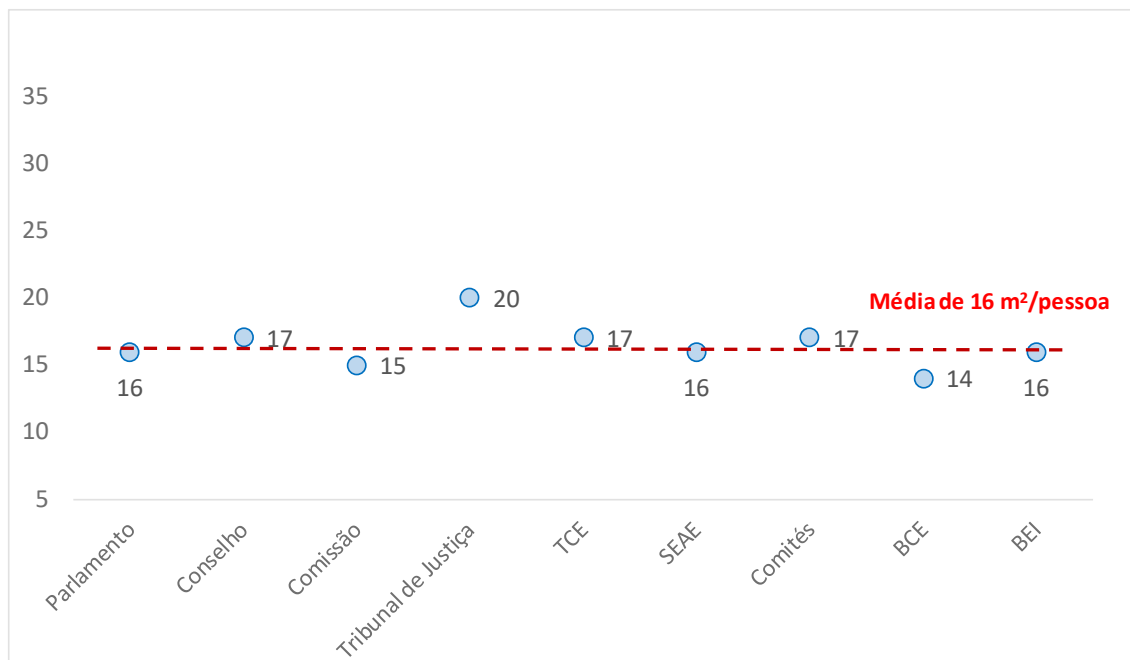
71 O Tribunal calculou também as rendas anualmente pagas por pessoa e o custo por metro quadrado dos edifícios recentemente construídos ou adquiridos.

As superfícies médias de escritórios são comparáveis

72 Para comparar a utilização dos escritórios, o Tribunal calculou os indicadores de superfície com base nos dados obtidos junto das instituições da UE (ver no **anexo I** a metodologia utilizada).

73 A **figura 9** mostra que, na maioria das instituições, a superfície média de escritórios por pessoa se aproxima da média ponderada de todas as instituições de 16 m² por pessoa⁵⁷, enquanto a **figura 10** revela que, na maioria dos edifícios, a superfície de escritórios por pessoa é inferior ou anda perto da média, e identifica os valores atípicos.

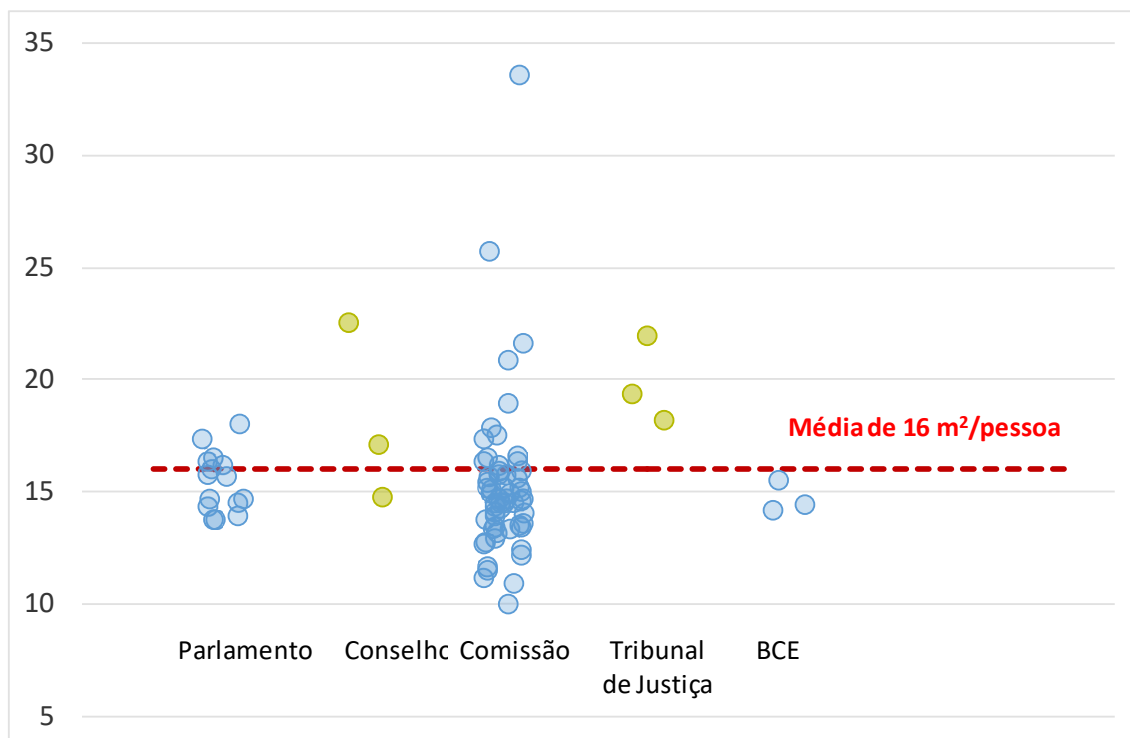
Figura 9 – Superfície média de escritórios por pessoa, por instituição



Fonte: TCE, com base nos dados fornecidos pelas instituições.

⁵⁷ Incluindo os dados obtidos junto do TCE, do SEAE, dos Comitês e do BEI.

Figura 10 – Superfície de escritórios por pessoa, por edifício



Fonte: TCE, com base nos dados fornecidos pelas instituições.

74 Após a conclusão do edifício Europa, cerca de 9% da área útil de escritórios do Conselho estava disponível. À data da auditoria, este espaço era utilizado para instalações temporárias (por exemplo, evacuação do edifício Europa, realização de uma cimeira do Encontro Ásia-Europa, renovações), o que afeta a superfície útil de escritórios por pessoa do Conselho e do próprio edifício Europa.

75 Os três pontos relativos ao Tribunal de Justiça da **figura 10** representam dois complexos de edifícios⁵⁸ e o edifício T. Atualmente, o Tribunal de Justiça tem 2 962 m² de escritórios desocupados no edifício T, correspondentes a cerca de 19% da área útil de escritórios do edifício e a 6% da área útil de escritórios total. O espaço excedentário foi anteriormente subarrendado a outras instituições, estando atualmente desocupado. Embora o edifício exceda as suas necessidades atuais, o Tribunal de Justiça decidiu continuar a arrendá-lo por várias razões. Em primeiro lugar, o Estado arrenda o edifício ao Tribunal de Justiça a uma taxa preferencial (abaixo dos níveis de mercado); em segundo lugar, é necessário arrendar todo o edifício; em terceiro lugar, o Tribunal de Justiça tem exigentes requisitos de segurança e confidencialidade, o que limita as opções para arrendar o espaço excedentário. Por último, o Tribunal de Justiça terminará a locação após a conclusão da terceira torre, prevista para o verão de 2019.

⁵⁸ O complexo Palais (Anneau, Torre A, Torre B e Galeria) e os anexos (Erasmus, Thomas More e Anexo C).

Deduzindo este espaço da superfície de escritórios, a superfície média de escritórios por pessoa é de 19 m² para o Tribunal de Justiça e de 18 m² para o edifício T.

76 A superfície de escritórios inferior à média do BCE pode explicar-se pela percentagem significativa de escritórios partilhados e de equipas e de áreas de equipas em relação ao espaço de escritórios total. No caso da Comissão, pode explicar-se por um espaço de reserva muito reduzido em comparação com o de outras instituições.

77 O BCE e o BEI também acompanham a densidade com base nas estações de trabalho instaladas. Este rácio não tem em conta a ocupação efetiva, sendo de 12 m² por estação de trabalho em ambas as instituições⁵⁹.

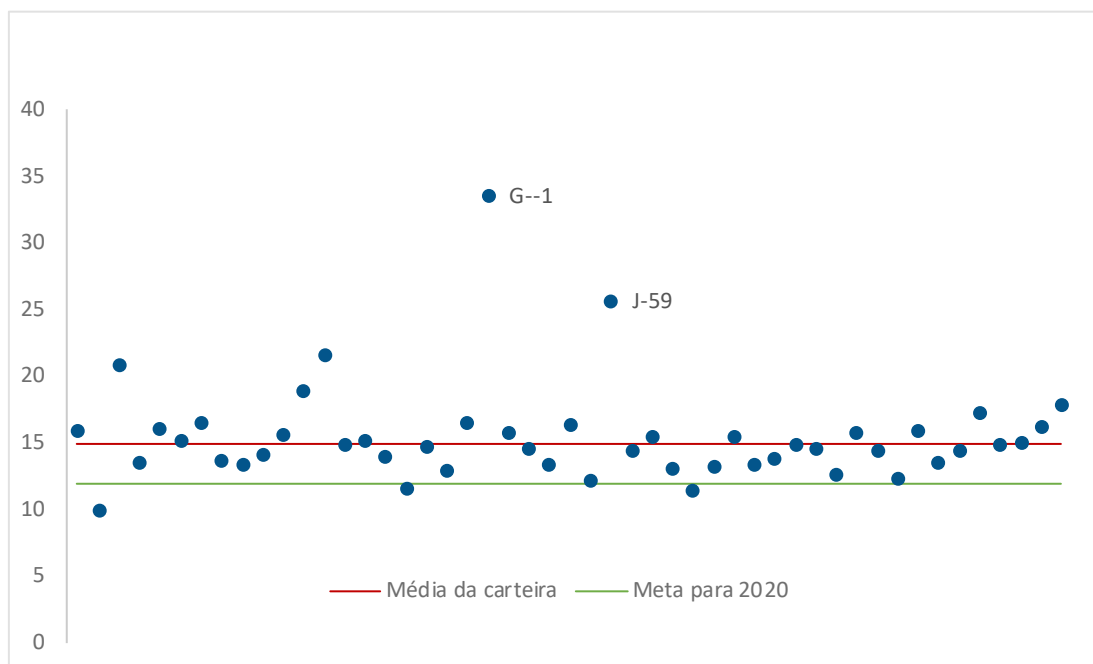
78 A meta da Comissão para a carteira detida em Bruxelas é de 12 m² por estação de trabalho até 2020⁶⁰ e, de acordo com os seus próprios cálculos, situa-se atualmente nos 14,5 m² por pessoa. À data da auditoria do Tribunal, apenas cinco edifícios em Bruxelas tinham uma densidade inferior ou próxima de 12 m² por pessoa⁶¹. Estes edifícios representam 9% da superfície total de escritórios dos edifícios incluídos na análise do Tribunal (ver **figura 11**).

⁵⁹ No caso do BCE, a diferença entre o rácio baseado nas estações de trabalho instaladas (12 m² por pessoa) e o rácio baseado nas estações de trabalho ocupadas (16 m² por pessoa) explica-se pelo espaço de reserva de 18% das estações de trabalho instaladas no final de 2016.

⁶⁰ Plano de Gestão Anual do OIB de 2017. O OIB não especifica se a meta inclui os escritórios desocupados e o espaço de reserva.

⁶¹ B-28, CSM1, L-15, J-54 e MO-59.

Figura 11 – Superfície de escritórios por pessoa nos edifícios da Comissão em Bruxelas



Fonte: TCE, com base nos dados fornecidos pela Comissão.

79 O espaço de reserva visado pela Comissão em Bruxelas é 15 000 m², o equivalente a cerca de 2% da sua carteira imobiliária. Em dezembro de 2017, a Comissão dispunha de um espaço de reserva igual a 895 estações de trabalho livres, repartidas por nove edifícios. Esta situação explica por que razão a superfície média de escritórios por pessoa é relativamente elevada em determinados edifícios (por exemplo, no edifício G-1). À data da análise do Tribunal, um edifício (J-59) encontrava-se num período de transição (vazio entre mudanças), estando atualmente ocupado pela agência de execução EACEA.

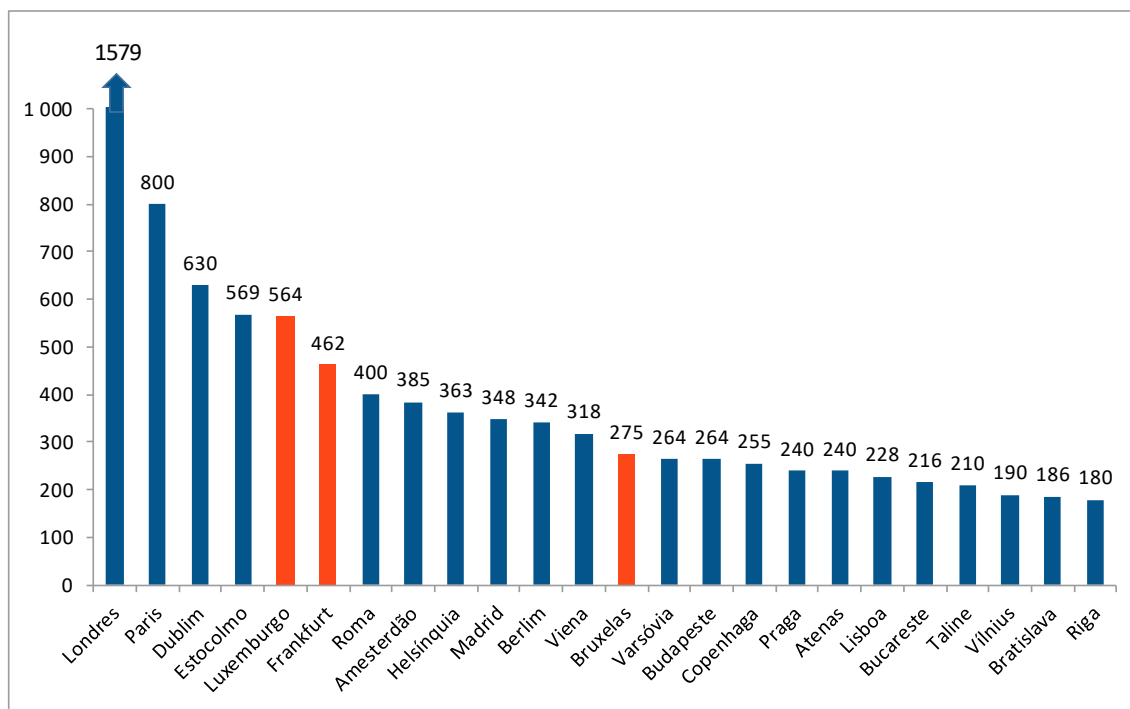
As rendas negociadas estão geralmente abaixo dos níveis de mercado, mas as rendas por pessoa variam significativamente consoante os edifícios

Renda comparada com o valor do mercado

80 A [figura 12](#) seguinte mostra a renda mais alta do mercado em 23 capitais da UE e Frankfurt. A renda mais alta de Bruxelas situa-se a meio dos valores. Luxemburgo é a quinta cidade mais cara, seguida de Frankfurt. Nas cidades, as rendas mais altas variam consoante a localização. Por exemplo, a renda mais alta da cidade do Luxemburgo de 564 euros/m²/ano aplica-se à zona mais cara, ou seja, o centro da cidade. Contudo, as instituições têm a maior parte dos seus edifícios em Kirchberg e Cloche d'Or, zonas

onde a renda mais alta era de 408 euros/m²/ano e 354 euros/m²/ano, respetivamente⁶².

Figura 12 – Renda mais alta de escritórios em 23 capitais da UE e Frankfurt - Quarto trimestre de 2016



Fonte: TCE, com base no relatório sobre o mercado de escritórios europeu da BNP Paribas Real Estate de 2017, que indica os preços no quarto trimestre de 2016.

81 Para uma amostra de nove contratos de arrendamento recentes, o Tribunal comparou a renda negociada com as condições de mercado (ver mais pormenores sobre a metodologia adotada e a fonte de dados no [anexo I](#)). Cinco dos seis edifícios de Bruxelas eram arrendados pela Comissão⁶³ e o outro pelo Parlamento⁶⁴. A maioria dos contratos foi celebrada por 15 anos. O Tribunal observou que a renda negociada pelas instituições era sistematicamente inferior à renda mais alta de Bruxelas e inferior ou próxima da média do mercado no Quartier Léopold, onde se situam os edifícios (ver [figura 13](#)). Os montantes das rendas negociadas pela Comissão para os três edifícios do Luxemburgo⁶⁵ eram inferiores à renda mais alta do mercado e à renda média.

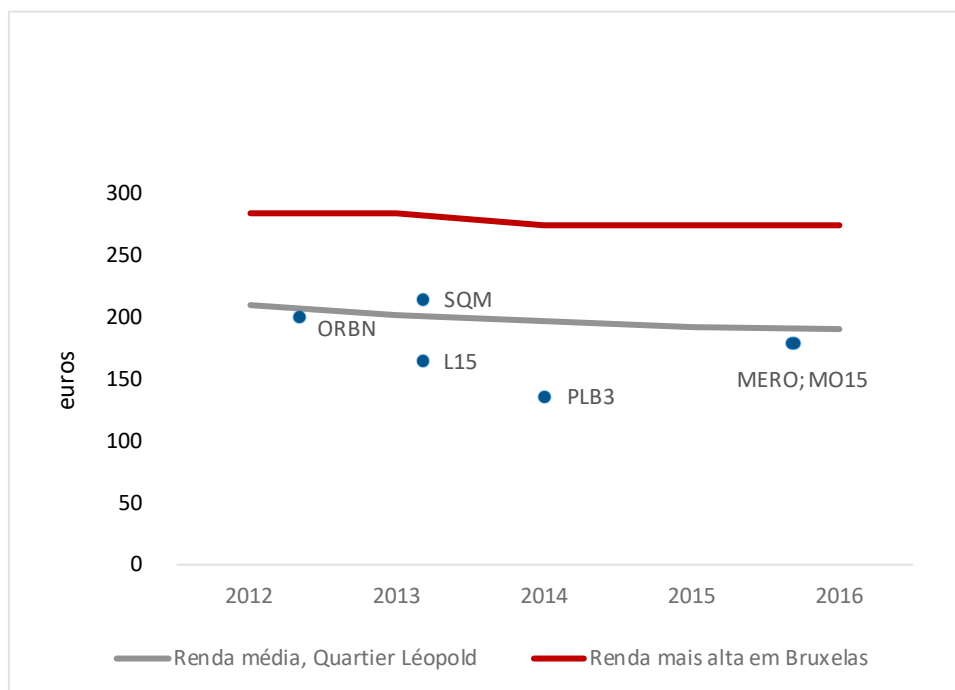
⁶² Fonte: Relatório sobre o mercado de escritórios da JLL, quarto trimestre de 2016.

⁶³ MERO, MO15, PLB3, L15 e ORBN.

⁶⁴ SQM.

⁶⁵ ARIA, LACC e Drosbach D.

Figura 13 – Renda versus renda mais alta e renda média do mercado em Bruxelas



Fonte: TCE, com base nos relatórios de mercado publicamente disponíveis e nos dados fornecidos pelas instituições.

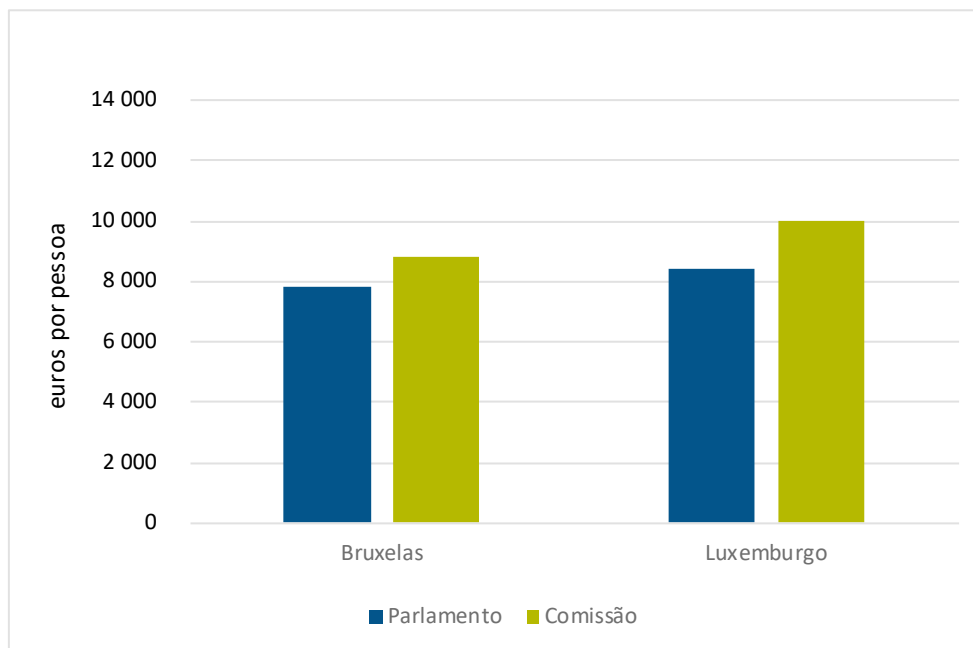
82 Alguns proprietários dos edifícios ofereceram incentivos às instituições europeias. Em seis dos nove contratos examinados, os proprietários ofereceram às instituições períodos de isenção de renda e, em quatro casos, os custos de remodelação foram parcialmente suportados pelos proprietários dos imóveis.

Renda por pessoa

83 A **figura 14** compara a renda média anual ponderada por pessoa nas duas localizações principais, Bruxelas e Luxemburgo (ver pormenores sobre a metodologia adotada no **anexo I**)⁶⁶.

⁶⁶ O Conselho não tem edifícios de escritórios arrendados.

Figura 14 – Renda média anual por pessoa



Fonte: TCE, com base nos dados fornecidos pelas instituições.

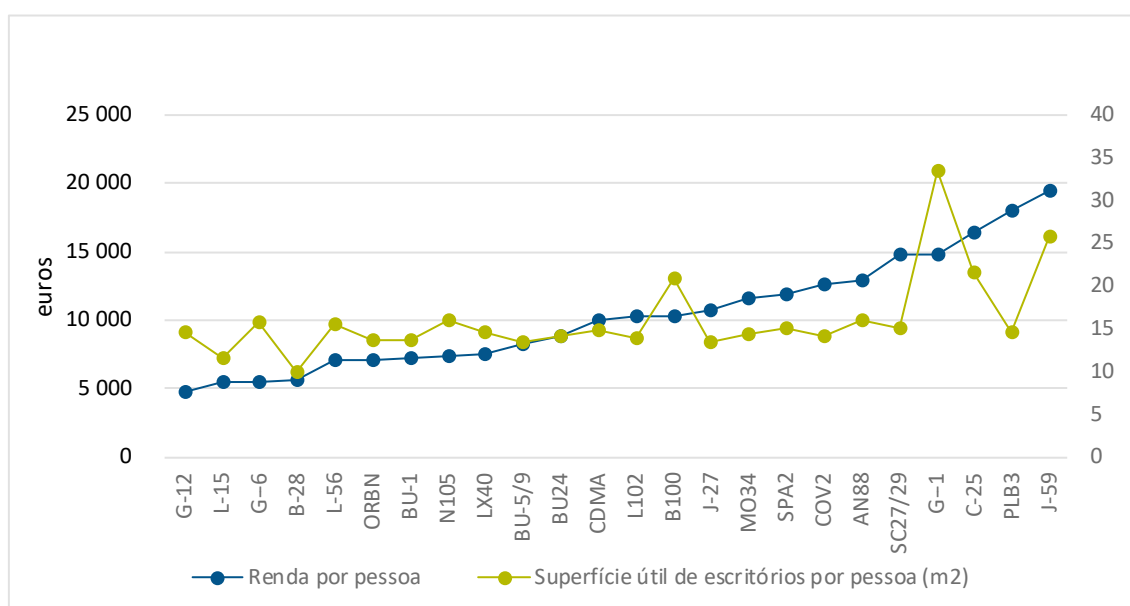
84 O Parlamento é arrendatário de dois edifícios de escritórios em Bruxelas e quatro no Luxemburgo. A Comissão é arrendatária de 26 edifícios de escritórios⁶⁷ em Bruxelas e oito no Luxemburgo. O Tribunal de Justiça arrenda um edifício no Luxemburgo. Na sua maioria, os edifícios de Bruxelas são arrendados ao abrigo de contratos de usufruto, que oferecem mais benefícios fiscais do que as locações normais (ver **anexo I, pontos 12 e 13**). No Luxemburgo, a maioria dos contratos das instituições corresponde a locações normais.

85 A renda média anual por pessoa é geralmente mais elevada no Luxemburgo do que em Bruxelas, devido a diferenças das rendas de mercado das duas cidades, como mostra a **figura 12**. A menor renda média por pessoa do Parlamento no Luxemburgo explica-se pelo facto de o Parlamento tomar de arrendamento três dos seus quatro edifícios às autoridades nacionais e beneficiar de condições preferenciais até que o novo edifício KAD II seja construído. A renda média anual por pessoa do Tribunal de Justiça é relativamente elevada (12 500 euros por pessoa) e não está incluída na **figura 14** porque se baseia em apenas um edifício (edifício T), que tem atualmente uma parte significativa desocupada. O Tribunal de Justiça cessará a locação do edifício em 2019 (ver **ponto 75**).

⁶⁷ Edifícios com mais de 20% de espaço de escritórios.

86 O Tribunal observou que a renda anual por pessoa varia significativamente em função dos edifícios. Por exemplo, no caso da Comissão, em Bruxelas, varia entre 4 800 euros e 19 500 euros, enquanto no Luxemburgo varia entre 9 400 euros e 14 500 euros. Tal como indica a **figura 15**, a renda anual por pessoa nos edifícios da Comissão em Bruxelas está de algum modo correlacionada com a superfície de escritórios por pessoa.

Figura 15 – Renda média anual por pessoa e superfície de escritórios por pessoa



Fonte: TCE, com base nos dados fornecidos pelas instituições.

Os custos de construção e aquisição dependem do tipo de edifício

87 O Tribunal calculou o preço por metro quadrado da superfície total de dois grandes projetos de construção recentemente concluídos: o edifício Europa do Conselho, em Bruxelas, e o Edifício Principal do BCE, em Frankfurt. Os dois projetos de construção incluíram a renovação dos edifícios existentes classificados como históricos e tiveram de cumprir exigentes normas técnicas e de segurança. Ambos são edifícios emblemáticos e com uma presença marcante na cidade em que se inserem, e ambos se destinam a vários fins. Enquanto o edifício Europa tem como funções principais acolher cimeiras da UE e disponibilizar espaços às delegações nacionais e ao Presidente do Conselho Europeu, o Edifício Principal do BCE tem várias utilizações, com uma maior percentagem de escritórios. O edifício do Conselho foi construído pelo Estado, enquanto o BCE executou o projeto internamente com o apoio de um gestor de projeto externo.

88 O custo por metro quadrado do Edifício Principal do BCE é de 4 600 euros e o do edifício Europa é de 4 000 euros por metro quadrado. O rácio não tem em conta o custo do terreno. O Conselho adquiriu o terreno do edifício Europa pelo valor simbólico de 1 euro, ao passo que o BCE pagou o terreno ao preço de mercado.

89 Em 2016, o Parlamento adquiriu um edifício de escritórios (o edifício Martens, em Bruxelas) ao custo de 2 700 euros⁶⁸ por metro quadrado. Após obras de remodelação, o Parlamento ocupa o edifício desde 2018.

⁶⁸ Inclui o custo do edifício e das obras de remodelação; exclui o preço do terreno.

Conclusões e recomendações

90 Globalmente, o Tribunal constatou que as instituições gerem as suas despesas em escritórios de forma eficiente. Porém, as estratégias imobiliárias nem sempre estão formalizadas e o planeamento não é otimizado. Além disso, os mecanismos de financiamento de grandes projetos de construção analisados pelo Tribunal eram muitas vezes complexos, o que, em certos casos, afetou a transparência orçamental. Na sua maioria, estes projetos sofreram atrasos e, em alguns casos, aumentos significativos dos custos. O acompanhamento e os relatórios da carteira imobiliária da maioria das instituições não são adequados.

91 As instituições estabelecem as suas estratégias imobiliárias em vários documentos, alguns deles desatualizados ou ainda por aprovar formalmente. O Tribunal observou boas práticas na Comissão, que complementa a sua estratégia imobiliária com a atualização regular da evolução das necessidades em função dos espaços de escritórios disponíveis. As instituições não consideram diferentes cenários no planeamento das suas necessidades imobiliárias (ver **pontos 10-13**).

92 Embora as instituições presentes na mesma localização não partilhem formalmente uma estratégia imobiliária, aplicam princípios de decisão semelhantes. As instituições baseiam as suas estratégias imobiliárias no seu mandato e nas suas necessidades organizacionais. Por razões de ordem prática e económica, preferem concentrar os seus edifícios numa ou em poucas zonas, utilizar um menor número de grandes edifícios e ser proprietárias, em vez de arrendatárias, dos edifícios (ver **pontos 14-19**).

93 As instituições presentes na mesma localização criaram grupos de trabalho interinstitucionais, nos quais discutem questões de estratégia imobiliária. Esta cooperação permitiu-lhes partilhar, adquirir ou subarrendar imóveis. De igual modo, resultou no lançamento de vários concursos interinstitucionais para o fornecimento de bens e a prestação de serviços associados à exploração das carteiras imobiliárias (ver **pontos 20-22**).

Recomendação 1 - As instituições⁶⁹ devem atualizar e formalizar as suas estratégias imobiliárias e atualizar regularmente os documentos de planeamento

As instituições devem definir os seus princípios de decisão principais nas estratégias imobiliárias, que devem ser aprovadas pelos responsáveis pela gestão e refletir a evolução mais recente do mandato, das políticas e dos objetivos das instituições.

As instituições devem complementar as suas estratégias imobiliárias com o planeamento a médio prazo, que deve

- ser regularmente atualizado com base na evolução das necessidades e nos escritórios disponíveis;
- incluir a análise das várias opções de desenvolvimento ("planeamento com base em cenários").

Prazo de execução: até ao final de 2020.

94 As instituições começaram a introduzir as Novas Formas de Trabalho (NWoW). Alguns aspetos, como o teletrabalho e, ocasionalmente, os espaços de trabalho colaborativos, foram já aplicados. No entanto, os resultados dos inquéritos e avaliações dos projetos executados ainda não estavam disponíveis à data da auditoria (ver **pontos 23-27**).

Recomendação 2 – As instituições devem avaliar os projetos das Novas Formas de Trabalho

As instituições devem i) avaliar os resultados dos projetos de Novas Formas de Trabalho executados e ii) integrar os seus resultados em reflexões estratégicas sobre a formulação das suas estratégias imobiliárias e políticas de recursos humanos.

Prazo de execução: i) até ao final de 2019 e ii) até ao final de 2020.

95 Os países de acolhimento ofereceram às instituições condições preferenciais para a aquisição ou arrendamento de escritórios. Apoiam também as instituições nos seus grandes projetos de construção (ver **pontos 31-35**).

⁶⁹ O Parlamento, o Conselho, a Comissão, o Tribunal de Justiça e o BCE.

96 De um modo geral, as decisões relativas à obtenção de escritórios foram bem fundamentadas (ver **pontos 36 e 37**).

97 Para financiar os grandes projetos de construção analisados pelo Tribunal, as instituições recorreram a mecanismos complexos. Deste modo, não controlam diretamente os aspetos financeiros dos projetos. O recurso a dotações não utilizadas de outras rubricas orçamentais para efetuar pagamentos antecipados é uma prática comum no financiamento dos projetos de construção que, no entanto, afeta a transparência orçamental (ver **pontos 38-42**).

Recomendação 3 – As instituições devem aumentar a transparência orçamental dos mecanismos de financiamento dos projetos de construção

Para financiar os projetos de construção, as instituições devem visar mais transparência orçamental e menos complexidade, por exemplo, divulgando devidamente os pagamentos antecipados aos projetos imobiliários nas rubricas orçamentais corretas durante o processo orçamental.

Prazo de execução: para os projetos com início após o final de 2019.

98 As instituições têm formas diferentes de gerir os seus grandes projetos de construção. Umas delegaram a construção no Estado, enquanto outras decidiram gerir o projeto a nível interno com algum apoio externo. Na sua maioria, os projetos de construção recentes que o Tribunal analisou foram afetados por atrasos, causados sobretudo por circunstâncias imprevistas, que levaram a alterações nos projetos. Outros fatores contribuíram para os atrasos, por exemplo, no caso do projeto do edifício Europa do Conselho, as insuficiências operacionais e administrativas das autoridades nacionais na gestão do projeto. No início do projeto KAD II, o Parlamento carecia dos recursos internos e conhecimentos especializados necessários para gerir esses projetos. Nos dois projetos, os atrasos deram origem a custos adicionais (ver **pontos 44-54**).

Recomendação 4 – As instituições devem estabelecer procedimentos de gestão adequados para os grandes projetos de construção e renovação

As instituições devem estabelecer, com base em avaliações dos riscos, procedimentos de gestão adequados para os grandes projetos de construção e renovação, que assegurem o bom acompanhamento administrativo e operacional do projeto e a minimização dos custos financeiros associados aos atrasos.

Prazo de execução: até ao final de 2019.

99 As instituições acompanham todos os aspetos da carteira imobiliária, tais como a gestão de instalações, a atribuição de espaços, o consumo de energia e os aspetos financeiros, jurídicos e contabilísticos, com diversos sistemas e ferramentas informáticos, mas não acompanham regularmente indicadores de avaliação da eficiência da sua carteira imobiliária para efeitos de gestão. O Tribunal observou uma boa prática de acompanhamento e elaboração de relatórios no BCE (ver **pontos 56-62**).

100 Embora as instituições que têm edifícios em Bruxelas e no Luxemburgo tenham adotado um Código de Medição Interinstitucional comum, devido às diferenças das categorias de áreas específicas adotadas por cada instituição, é difícil recolher dados para uma comparação institucional. De igual modo, as diferenças dos sistemas informáticos utilizados pelas instituições e pelos dois serviços da Comissão (OIB e OIL) para a gestão de espaços afetam a comparabilidade dos dados. Os relatórios anuais sobre os edifícios dirigidos às autoridades orçamentais não permitem uma comparação, visto que as instituições utilizam diferentes categorias de espaços (ver **pontos 63-69**).

101 Os indicadores de superfície calculados pelo Tribunal revelam que a utilização dos espaços de escritórios é comparável entre as instituições (ver **pontos 72-79**). O Tribunal constatou que, de um modo geral, as rendas negociadas pelas instituições eram inferiores aos níveis de mercado (ver **pontos 80-82**), tendo observado também que as rendas anuais por pessoa variam significativamente por edifício (ver **pontos 83-86**). O custo total por metro quadrado de dois edifícios emblemáticos recentemente construídos é superior ao custo de um edifício de escritórios normal (ver **pontos 87-89**).

Recomendação 5 – As instituições devem melhorar a coerência dos dados e o acompanhamento da carteira imobiliária

As instituições devem:

- a) desenvolver indicadores para acompanhar a eficiência da sua carteira imobiliária para efeitos de gestão interna e explorar o potencial das suas ferramentas informáticas;
- b) adotar uma metodologia comum de cálculo e apresentação de indicadores de custos e de superfícies, e partilhar esses dados de forma regular nos fóruns interinstitucionais;
- c) acordar uma metodologia e uma apresentação comuns dos dados dos relatórios anuais dirigidos às autoridades orçamentais, a fim de assegurar a comparabilidade das informações.

Prazo de execução: até ao final de 2020.

O presente relatório foi adotado pela Câmara V, presidida por Lazaros S. LAZAROU, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 5 de dezembro de 2018.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner LEHNE
Presidente

Anexos

Anexo I — Metodologia de cálculo dos indicadores de superfícies e de custos

01 O questionário do Tribunal pedia às instituições que fornecessem dados sobre superfícies e custos ilustrativos da situação existente no final de 2016. O Tribunal baseou os seus cálculos nos dados fornecidos.

Indicadores de superfícies

02 Os dados sobre as superfícies fornecidos pelas instituições não eram diretamente comparáveis, sobretudo devido às discrepâncias na interpretação da terminologia (área útil de escritórios, área bruta de escritórios). Assim, o Tribunal estabeleceu as suas próprias definições, que são idênticas às utilizadas pela maioria das instituições. Sempre que necessário, o Tribunal solicitou dados adicionais e ajustou os dados iniciais em conformidade. Como nenhuma instituição, exceto o BCE, mantém dados históricos pormenorizados sobre as superfícies, não foi possível analisar as alterações das carteiras imobiliárias ao longo do tempo. Por igual motivo, os dados adicionais solicitados não estavam disponíveis no final de 2016, referindo-se antes à data de extração dos sistemas em 2017. Uma vez que a dimensão das várias subcategorias de espaços não sofreu alterações significativas ao longo do tempo, o Tribunal considera estes dados suficientes para a sua análise.

03 Para efeitos da sua análise, o Tribunal definiu que a **superfície de escritórios** inclui escritórios individuais e partilhados, bem como espaços colaborativos. Não inclui os escritórios utilizados para outros fins, tais como reuniões ou armazenamento. Os escritórios desocupados e mantidos como espaço de reserva integram a superfície de escritórios.¹

04 O **número de agentes** corresponde ao pessoal que utiliza o espaço de escritórios, incluindo os consultores externos que trabalhem no local.

¹ O espaço de reserva é o espaço reservado para permitir um certo grau de flexibilidade. É utilizado para mudanças, renovações, pequenos aumentos do pessoal imprevistos, etc.

05 O Tribunal reteve apenas edifícios com pelo menos 20% do espaço de escritórios. Foram excluídos da análise os edifícios que não são edifícios de escritórios de origem, tais como armazéns, centros de formação e estruturas de acolhimento de crianças. A análise dos rácios de eficiência das áreas excluiu também os edifícios desocupados. No caso da Comissão, foi excluído o espaço de escritórios ocupado por agências de execução e outros organismos (por exemplo, SEAE e EACEA).

06 No caso do Parlamento, a análise do Tribunal excluiu os edifícios de Estrasburgo, visto que não estão permanentemente ocupados e a maioria do pessoal a eles afetado tem outro escritório numa das outras sedes do Parlamento².

07 Os indicadores foram calculados dividindo a superfície de escritórios pelo número de agentes que trabalham no edifício. Os rácios **médios ponderados** foram calculados dividindo a superfície de escritórios total³ pelo número total de agentes que trabalham nos edifícios.

Indicadores de custos

Comparação com a renda do mercado

08 O Tribunal baseou a sua análise nos relatórios sobre o mercado disponíveis ao público e elaborados por agentes imobiliários (por exemplo, Jones Lang LaSalle (JLL) e BNP Paribas Real Estate). Na sua maioria, estes relatórios apresentam análises da renda mais alta. A JLL define⁴ a **renda de escritórios mais alta** como:

- o a renda mais elevada do mercado livre previsível para uma unidade de escritório nocial do mais alto nível e qualidade e situada na melhor localização de um determinado mercado, à data do inquérito (normalmente, no fim de cada trimestre).

² Em julho de 2014, o Tribunal apresentou uma análise das poupanças potenciais para o orçamento da UE se o Parlamento Europeu centralizasse o seu funcionamento em Bruxelas (www.eca.europa.eu).

³ O total de todos os edifícios da carteira de uma instituição ou o total de todas as instituições em conjunto.

⁴ Fonte: Relatório sobre o mercado de escritórios da JLL, Luxemburgo, quarto trimestre de 2015.

09 A fim de ter em conta o facto de que os edifícios arrendados pelas instituições nem sempre são do mais alto nível, o Tribunal alargou a análise comparando a renda com a renda de escritórios média anual aplicável à localização. No caso do Luxemburgo, dada a indisponibilidade de informações relativas aos anos pertinentes para a análise, foi utilizada uma estimativa. De acordo com a JLL⁵, a **renda média ponderada** representa:

- o valor médio de todas as rendas faciais⁶ fixadas em operações de locação concluídas num determinado mercado durante o período do inquérito, ponderado pelo coeficiente de ocupação do solo. Exclui quaisquer operações não representativas.

10 A renda incluída nos relatórios sobre o mercado baseia-se na "renda facial". Esta renda não tem em conta os incentivos concedidos pelo proprietário do imóvel, tais como um período de isenção de renda ou a contribuição do proprietário para custos adicionais (por exemplo, remodelação ou melhoramentos técnicos por motivos de segurança). Assim, para utilizar uma base comparável na medida do possível, o Tribunal comparou a renda de mercado indicada para o período da celebração do contrato com a renda do espaço de escritórios estipulada no contrato. É de referir que a maioria dos contratos de arrendamento celebrados pelas instituições prevê a indexação, que é uma prática normal no mercado.

11 As instituições adotam diferentes disposições jurídicas para o arrendamento dos edifícios:

- arrendamento normal;
- usufruto⁷;

⁵ Fonte: Relatório sobre o mercado de escritórios da JLL, Luxemburgo, quarto trimestre de 2015.

⁶ A renda do espaço de escritórios fixada no contrato.

⁷ O usufruto é o direito de utilizar um edifício. O utilizador (usufrutuário) tem mais direitos do que num contrato de arrendamento, mas também mais obrigações no que respeita a obras de reparação. A maioria dos impostos incumbe ao usufrutuário, não ao proprietário. Em geral, o pagamento do usufruto é inferior ao custo da locação do mesmo edifício.

- arrendamento a longo prazo (enfiteuse⁸) sem opção de compra.

12 A parte que utiliza um edifício ao abrigo de um contrato de usufruto ou de enfiteuse é obrigada a pagar os impostos, como o imposto de registo, o IVA, o imposto predial e outros impostos regionais sobre imóveis. Pelo contrário, num contrato de locação, o locador (proprietário) tem de pagar esses impostos e repercutir os custos incorridos no locatário.

13 As instituições da UE beneficiam de isenções em conformidade com o Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades da União Europeia. Caso uma instituição utilize um edifício nos termos de um contrato de usufruto ou de enfiteuse, os impostos não são aplicáveis, ou seja, não são devidos por nenhuma das partes. O usufruto e a enfiteuse são regimes contratuais utilizados na Bélgica e no Luxemburgo, mas não na Alemanha.

Renda anual por pessoa

14 Para efeitos de comparação, os contratos de locação não foram analisados em pormenor para ter em conta as diferenças de preços com base na categoria de espaço⁹. Os cálculos basearam-se nos dados fornecidos pelas instituições em relação aos custos totais de arrendamento por edifício de 2016. Assim, os números não representam um cálculo exato do preço da renda pago apenas pelo espaço de escritórios. Quando existia um período de carência, o Tribunal ajustou a renda anual dividindo a renda total ao longo da duração do contrato pelo número de anos contratuais. Só foi possível fazê-lo no caso de contratos recentes, quando havia informações disponíveis. Em certos casos, a renda inclui o reembolso de obras iniciais específicas de transformação, ao passo que, noutros, estes custos são suportados pelo proprietário do imóvel. O Tribunal ajustou a renda adicionando o custo anual das obras de transformação, quando havia dados disponíveis. Quanto à escolha dos edifícios incluídos na análise, aplicam-se *mutatis mutandis* os critérios enunciados no **ponto 5**

⁸ A enfiteuse é o direito de beneficiar de um terreno ou de um edifício em contrapartida de uma renda e durante um período de tempo fixo (no direito belga, no mínimo 27 anos e no máximo 99 anos). O proprietário não tem praticamente obrigações em matéria de reparação ou manutenção do edifício. Pode ser complementada com uma opção de compra que, uma vez exercida, confere a propriedade plena.

⁹ Na prática, os contratos de arrendamento estabelecem, normalmente, um preço mais elevado por metro quadrado de espaço de escritórios do que, por exemplo, para espaços de arquivo e outros espaços auxiliares. Em geral, o preço do estacionamento é determinado por unidade.

do presente anexo. O rácio da renda anual por pessoa foi calculado dividindo os custos da renda anuais de 2016 pelo número de agentes, conforme definido anteriormente.

Custos de construção e aquisição

15 Na sua análise dos edifícios recém-construídos e adquiridos, o Tribunal teve em conta as informações disponibilizadas sobre todos os custos relacionados com a aquisição do edifício, por exemplo, os custos de construção, os custos de arquitetura e do promotor e os custos de financiamento. Observe-se que, para certos edifícios, o terreno foi adquirido ao país de acolhimento pelo valor simbólico de 1 euro ou a título gratuito, pelo que o Tribunal excluiu esse valor do preço do terreno da análise. Os custos foram divididos pela superfície bruta total (acima e abaixo do solo).

Anexo II — Lista de edifícios mencionados no relatório

Abreviatura	Nome	Instituição	Cidade	Endereço
AN	Anneau	Tribunal de Justiça	Luxemburgo	Rue Charles Léon Hammes
AN88		Comissão	Bruxelas	Rue d’Arlon, 88 (SCAN)
ARIA	Ariane	Comissão	Luxemburgo	400, route d’Esch
B100		Comissão	Bruxelas	Rue Belliard, 100
B-28		Comissão	Bruxelas	Rue Belliard, 28
BU-1		Comissão	Bruxelas	Avenue de Beaulieu, 1
BU24		Comissão	Bruxelas	Avenue de Beaulieu, 24
BU-5/9		Comissão	Bruxelas	Avenue de Beaulieu, 5/9
BUILD_C	Edifício C (Anexo C)	Tribunal de Justiça	Luxemburgo	Boulevard Konrad Adenauer
BUILD_T	Edifício T	Tribunal de Justiça	Luxemburgo	90, boulevard Konrad Adenauer
C-25		Comissão	Bruxelas	Avenue de Cortenbergh, 25
CDMA		Comissão	Bruxelas	Rue du Champ de Mars, 21
CJ_PALAIS	Palais	Tribunal de Justiça	Luxemburgo	Rue Charles Léon Hammes
CJ_TOA	Torre A	Tribunal de Justiça	Luxemburgo	Rue du Fort Niedergrünwald
CJ_TOB	Torre B	Tribunal de Justiça	Luxemburgo	Rue du Fort Niedergrünwald
-	Torre C (3ª torre, 5ª extensão)	Tribunal de Justiça	Luxemburgo	Em construção
COV2		Comissão	Bruxelas	Place Rogier, 16
CSM1		Comissão	Bruxelas	Cours Saint-Michel, 23
DRB	Drosbach	Comissão	Luxemburgo	12, rue G. Kroll
EB	Edifício Europa (Residence Palace)	Conselho	Bruxelas	Rue de la Loi, 155
ERA	Erasmus (Anexo A)	Tribunal de Justiça	Luxemburgo	Rue du Fort Niedergrünwald
EUFO	Euroforum	Comissão	Luxemburgo	12, rue Robert Stümper
G-1		Comissão	Bruxelas	Rue de Genève, 1
G-12		Comissão	Bruxelas	Rue de Genève, 12
G-6		Comissão	Bruxelas	Rue de Genève, 6-8
GAL	Galeria	Tribunal de Justiça	Luxemburgo	Rue du Fort Niedergrünwald
GEOS		Parlamento	Luxemburgo	22-24, rue Edward Steichen
J-27		Comissão	Bruxelas	Rue Joseph II, 27
J-54		Comissão	Bruxelas	Rue Joseph II, 54
J-59		Comissão	Bruxelas	Rue Joseph II, 59
JMO	Jean Monnet	Comissão	Luxemburgo	Rue Alcide De Gasperi
JMO II	Jean Monnet II	Comissão	Luxemburgo	Em construção
KAD	Konrad Adenauer	Parlamento	Luxemburgo	Rue Alcide De Gasperi
KAD II	Konrad Adenauer II	Parlamento	Luxemburgo	Em construção
L102		Comissão	Bruxelas	Rue de la Loi, 102
L15		Comissão	Bruxelas	Rue de la Loi, 15

Abreviatura	Nome	Instituição	Cidade	Endereço
L-56		Comissão	Bruxelas	Rue de la Loi, 56
LACC	Laccolith	Comissão	Luxemburgo	20, rue Eugène Ruppert
LX40		Comissão	Bruxelas	Rue du Luxembourg, 40
MB	Edifício Principal	BCE	Frankfurt	Sonnemannstraße, 20
MERO	Merode	Comissão	Bruxelas	Avenue de Tervuren, 41
MO15		Comissão	Bruxelas	Rue Montoyer, 15
MO34		Comissão	Bruxelas	Rue Montoyer, 34
MO-59		Comissão	Bruxelas	Rue Montoyer, 59
N105		Comissão	Bruxelas	Avenue des Nerviens, 105
ORBN		Comissão	Bruxelas	Square Frère Orban, 8
PLB3		Comissão	Bruxelas	Philippe Le Bon, 3
PRE	Presidente	BEI	Luxemburgo	37B, avenue John F. Kennedy
SC27/SC29	SCAN	Comissão	Bruxelas	Rue de la Science, 27/29
SPA2		Comissão	Bruxelas	Rue de Spa, 2
SQM (SDME)	Square de Meeûs	Parlamento	Bruxelas	Square de Meeûs, 8
THM	Thomas More (Anexo B)	Tribunal de Justiça	Luxemburgo	Boulevard Konrad Adenauer
WIM	Martens (Trelbel)	Parlamento	Bruxelas	Rue Belliard, 80

Acrónimos e abreviaturas

BCE: Banco Central Europeu

BEI: Banco Europeu de Investimento

CPQOF: Comité para Preparação das Questões Orçamentais e Financeiras

EACEA: Agência de Execução relativa à Educação, ao Audiovisual e à Cultura

EPSO: Serviço Europeu de Seleção do Pessoal

GISCO: Sistema de informação geográfica da Comissão

IVA: Imposto sobre o valor acrescentado

MAPF: Quadro político plurianual (*Multiannual Policy Framework*)

MUS: Mecanismo Único de Supervisão

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

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

OLAF: Organismo Europeu de Luta Antifraude

SEAE Serviço Europeu para a Ação Externa

TCE: Tribunal de Contas Europeu

TFUE: Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia

Glossário

Compra em regime de pagamento diferido: Permite que a Comissão adquira um edifício e pague o respetivo preço durante vários anos (em geral, 27 anos). Os direitos de propriedade são transferidos para a Comissão no dia da compra.

DIN-277: Normas elaboradas pelo Instituto Alemão de Normalização. Definem regras normalizadas aplicadas à medição das superfícies dos edifícios e à classificação das áreas.

Enfiteuse: Direito de beneficiar de um terreno ou de um edifício em contrapartida de uma renda e durante um período de tempo fixo (no direito belga, no mínimo 27 anos e no máximo 99 anos). O proprietário não tem praticamente obrigações em matéria de reparação ou manutenção do edifício. Pode ser complementada com uma opção de compra que, uma vez exercida, confere a propriedade plena.

Imposto de registo: Um imposto cobrado quando do registo de contratos celebrados com a assistência de um notário, uma vez inscritos no registo predial. É tributado sobre o titular do direito (ou seja, proprietário de pleno direito, usufrutuário, enfiteuta).

Imposto predial: Imposto sobre bens imóveis a pagar pelo titular do direito (ou seja, proprietário de pleno direito, usufrutuário, enfiteuta).

Indexação da renda: Ajustamento periódico do preço da renda na sequência da alteração de um indicador de preço (por exemplo, a taxa de inflação ou o índice de preços na construção).

NWoW - *New Ways of Working* (Novas Formas de Trabalho): Nova abordagem que visa transformar o ambiente de escritórios com a introdução de espaços de trabalho colaborativos combinados com uma cultura de trabalho mais flexível.

Protocolo relativo aos Privilégios e Imunidades da União Europeia: Anexo aos Tratados que concede certos privilégios à UE, nomeadamente um estatuto de isenção fiscal.

Relatório anual sobre os edifícios: (Nos termos do artigo 203º, nº 3, do Regulamento Financeiro): Relatório pormenorizado sobre a respetiva política imobiliária apresentado anualmente pelas instituições às autoridades orçamentais.

Remodelação: Trabalhos de transformação realizados num edifício cuja construção foi concluída, de modo a assegurar a sua conformidade com as regras e necessidades das instituições.

Superfície bruta: Definida como a área bruta de construção pela norma DIN-277 (*Brutto-Grundfläche*), pelo Código de Medição Interinstitucional adotado pelas instituições da UE em 2009 e pelo Código de Medição da Comissão (ambos baseados na norma DIN-277). Corresponde ao limite exterior dos elementos da construção que delimitam o edifício, incluindo os revestimentos, medido ao nível do solo.

Superfície útil: A área de construção total efetivamente utilizável pelo ocupante do edifício, excluindo todos os elementos da construção.

Usufruto: Direito de utilizar um edifício. O usufrutuário dispõe de mais direitos do que o arrendatário, mas tem também mais obrigações em matéria de trabalhos de reparação. A maioria dos impostos é devida pelo usufrutuário e não pelo proprietário. Em geral, o pagamento do usufruto é inferior ao da locação do mesmo edifício.

Equipa de auditoria

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

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria V, responsável pela auditoria do financiamento e administração da UE, presidida pelo Membro do TCE Lazaros S. Lazarou. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade de Jan Gregor, Membro do TCE, com a colaboração de Werner Vlasselaer, chefe de gabinete, e Bernard Moya, assessor de gabinete; Bertrand Albugues, responsável principal; Jana Janečková, responsável de tarefa; Luis Rosa, anterior responsável de tarefa; e Cristina Jianu, Wiktor Szymczak e Andreas Duerrwanger, auditores.



Da esquerda para a direita: Werner Vlasselaer, Bernard Moya, Andreas Duerrwanger, Jana Janečková, Jan Gregor, Wiktor Szymczak.

Resposta do Parlamento Europeu

SÍNTESE

III. O Parlamento Europeu congratula-se com o trabalho de análise do Tribunal de Contas, que mostra que, em geral, as instituições gerem os seus edifícios de forma eficiente. Relativamente à outra parte das observações, remetemos para as nossas respostas às Sínteses IV, V e VI.

IV. Em março de 2010, a Mesa do Parlamento aprovou a sua primeira «Estratégia Imobiliária a Médio e Longo Prazo», que define um planeamento plurianual das suas futuras políticas e necessidades imobiliárias para os próximos anos. As decisões progressivamente tomadas pela Mesa nos últimos anos asseguraram uma consolidação bem-sucedida do parque imobiliário do Parlamento Europeu e a concretização dos objetivos da estratégia, em particular no que diz respeito às necessidades de espaço para escritórios. A Estratégia Imobiliária para além de 2019, aprovada pela Mesa em abril de 2018, representa a continuação deste planeamento estratégico, centrado nas necessidades ainda não suficientemente satisfeitas, como as salas de reunião flexíveis para os trólogos, aproximando o Parlamento Europeu dos cidadãos (Europa Experience) e reforçando a segurança. Esta estratégia resultou de uma análise exaustiva das necessidades, tendo em conta as restrições orçamentais.

No que respeita ao projeto NWoW, foram realizadas avaliações com impacto nos projetos imobiliários e na estratégia imobiliária do Parlamento Europeu. Embora o projeto na sua forma original tenha sido posteriormente abandonado (na sequência de uma decisão do anterior Presidente), o Parlamento Europeu está a aplicar alguns dos elementos em dois dos seus edifícios, com base num diálogo com os serviços em causa.

V. No que diz respeito ao Parlamento Europeu, importa sublinhar que a estrutura de financiamento escolhida para o projeto KAD II previa a possibilidade de financiamento externo, o que era necessário por razões de gestão financeira e de flexibilidade. Até agora, o Parlamento Europeu conseguiu financiar quase totalmente o projeto, sem recorrer a empréstimos. As transferências orçamentais efetuadas neste contexto foram realizadas com plena transparência (ver respostas do Parlamento Europeu aos pontos 42 e 97 e à recomendação 3). Até ao momento, não houve derrapagens de custos e prevê-se que o projeto permaneça dentro dos limites do orçamento (ver resposta do Parlamento Europeu ao ponto 49).

VI. O Parlamento Europeu utiliza informações deduzidas de relatórios de dados feitos por medida para o seu futuro plano de atribuição de escritórios. Estão já previstas novas melhorias, nomeadamente a introdução de instrumentos informáticos específicos.

O Parlamento Europeu congratula-se com a iniciativa de se acompanhar a eficiência da carteira imobiliária de todas as instituições, de forma harmonizada, respeitando as especificidades de cada instituição.

VIII. O Parlamento Europeu remete para as suas respostas às recomendações.

OBSERVAÇÕES

13. A Estratégia Imobiliária para além de 2019, aprovada pela Mesa do Parlamento em abril de 2018, resultou de uma análise exaustiva de necessidades claramente identificadas e de debates intensos, tendo em conta todos os aspetos pertinentes sobre o futuro previsível. O planeamento dos requisitos imobiliários baseia-se numa análise das necessidades e tem em conta as restrições orçamentais.

26. Na primavera de 2018, cerca de 1 000 colegas de cinco direções-gerais diferentes mudaram-se para o edifício Martens, edifício que beneficia fortemente de elementos da abordagem NWoW. As reações dos ocupantes são muito positivas no que diz respeito ao espaço de escritórios, às zonas comuns e às salas de reunião.

27. De acordo com estudos efetuados pelo Parlamento Europeu em 2015, a plena utilização do NWoW nos edifícios Martens e KAD teria representado uma poupança de cerca de 110 milhões de euros ao longo de um período de 20 anos. Embora o projeto na sua forma original tenha sido posteriormente abandonado em 2015, o Parlamento está

a aplicar alguns dos seus elementos em dois dos seus edifícios, com base num diálogo com os serviços em causa. Tal significa que, no futuro, 60% dos funcionários do Parlamento beneficiarão disso.

38. Devido às regras pertinentes do Regulamento Financeiro, em especial o princípio orçamental da anualidade, os mecanismos de financiamento dos grandes projetos de construção plurianuais das instituições são frequentemente complexos. O Parlamento gostaria de salientar que a existência de um intermediário financeiro não afetou o seu controlo sobre os aspetos financeiros do projeto KAD II, uma vez que autoriza todos os fluxos financeiros. Como medida de precaução adicional, o cumprimento pelo intermediário financeiro das suas obrigações contratuais em relação ao Parlamento é objeto de uma auditoria externa regular.

39. O Parlamento Europeu gostaria de salientar que a estrutura de financiamento, criada na sequência de uma decisão da Mesa e baseada nas melhores práticas experimentadas por algumas outras instituições, cumpre todos os requisitos legais e regulamentares. Além disso, a estrutura de financiamento reflete a complexidade do quadro regulamentar para um grande projeto de construção plurianual, abrangendo potenciais necessidades financeiras mediante a possibilidade de financiamento externo, assegurando, ao mesmo tempo, um máximo de flexibilidade financeira interna. A dimensão do projeto KAD II (211 000 m²) exigia essa flexibilidade, a fim de se poderem cobrir picos de custos durante a fase de construção.

40. A transferência média no final do exercício orçamental das dotações não utilizadas nesses 5 anos ascendeu a 2% -3% do orçamento anual do Parlamento, o que representa um nível normal desvios entre as despesas administrativas e as estimativas efetuadas. A utilização destas dotações permitiu ao Parlamento, em conformidade com a boa gestão financeira, limitar os empréstimos bancários indiretos ao mínimo contratual. Dada a impossibilidade de garantir dotações orçamentais anuais específicas para financiar grandes projetos de construção plurianuais, o Parlamento obteve, através do intermediário financeiro, a custo muito moderado, uma linha de crédito flexível que cobria as obrigações contratuais financeiras que tinha assumido para construir o complexo KAD II. Uma intenção importante das transferências orçamentais consistia em reduzir os custos de financiamento.

42. As transferências finais de dotações não utilizadas para o projeto KAD II representavam uma parte limitada do orçamento anual. Estas transferências orçamentais são procedimentos transparentes também utilizados por algumas outras instituições. As transferências são devidamente propostas e aprovadas no âmbito do quadro jurídico e regulamentar aplicável pela Comissão dos Orçamentos do Parlamento, agindo em nome da autoridade orçamental. Este mecanismo de financiamento evita os custos da utilização da linha de crédito. Permite igualmente, em combinação com esta linha de crédito, uma flexibilidade máxima do processo de decisão política pela autoridade orçamental durante o período de construção. Ver também a resposta do Parlamento aos pontos 40 e 97 e à Recomendação 3.

49. Em 2009, a Mesa aprovou uma série de opções adicionais, por exemplo no domínio do desempenho ambiental e da segurança, a incorporar no projeto.

Os projetos em curso ao longo de vários anos são normalmente planeados a preços fixos. Aplicando a indexação, o orçamento atual de 432 milhões de euros corresponde ao orçamento aprovado pela Mesa em 2009 e pela autoridade orçamental. Até à data, não houve derrapagens de custos e as previsões atuais do Parlamento indicam que o projeto se encontra dentro do envelope orçamental. Uma vez que os contratos assinados com as empresas de construção já abrangem cerca de 90% do orçamento do projeto, qualquer risco financeiro remanescente diz principalmente respeito a acontecimentos e riscos imprevistos.

50. O atraso na data de entrega (final de 2019 para a parte leste e 2022 para a parte oeste) deve-se sobretudo a um primeiro concurso para obras de construção sem efeito. O raciocínio económico do Parlamento tem consistido em dar prioridade ao respeito do orçamento do projeto em relação à necessidade de evitar atrasos.

Até à finalização do novo edifício, o Parlamento incorre em custos de locação preferenciais de 14,4 milhões de euros por ano, acrescidos dos custos de financiamento do projeto de construção. Em termos contabilísticos, este facto é largamente superado por um início mais tardio da depreciação do novo investimento imobiliário (17,3 milhões de euros por ano). Após a mudança para o novo edifício ADENAUER, a depreciação deste novo edifício é largamente compensada pela utilização a longo prazo de um edifício avançado, propriedade do Parlamento, com baixos custos energéticos, condições de trabalho idênticas para todo o pessoal e ganhos de eficiência (todo o pessoal no mesmo edifício em alternativa a seis locais diferentes).

58. O Parlamento utiliza informações deduzidas dos relatórios de dados feitos por medida para o seu plano de gestão de escritórios. De futuro, será utilizada a chamada Modelagem de Informações de Construção (BIM). Trata-se de uma ferramenta informática já utilizada em alguns Estados-Membros que passará a ser norma no setor europeu da construção nos próximos anos.

60. O indicador de uma quantidade média de espaço por elemento do pessoal figura no último documento essencial do Parlamento, a sua Estratégia de Construção para além de 2019, adotada pela Mesa do Parlamento em 16 de abril de 2018. Mais concretamente, uma importante atualização da Estratégia de Construção é a forma como o Parlamento agora planeia e utiliza o seu espaço de escritórios, com base numa consulta participativa e orientada para o cliente dos utilizadores sobre as suas necessidades específicas: a resposta é uma utilização moderna, colaborativa e socialmente responsável do espaço de escritórios. Para a administração, a Estratégia atualizada passa de um cálculo de espaço de escritório baseado em categorias para cada Direção-Geral para o fornecimento de uma quantidade média de espaço por membro do pessoal (cerca de 10m²). Esta nova abordagem permite a cada Direção-Geral influenciar as suas condições de trabalho específicas, por exemplo, introduzindo mais zonas sociais e de concentração para o pessoal ou, de outro modo, escolhendo formas mais colaborativas de trabalho. A medição e a prestação de informações sobre este indicador fundamental serão efetuadas regularmente.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

90. Em 2010, o Parlamento Europeu formalizou, pela primeira vez, uma estratégia de construção plurianual, que foi substancialmente atualizada em 2018.

Ver as respostas aos pontos 40 e 42 (transparência orçamental do mecanismo de financiamento), ao ponto 50 (atrasos e custos) e aos pontos 58 e 60 (acompanhamento e elaboração de relatórios).

Remetemos igualmente para as nossas respostas às Sínteses IV, V e VI.

91. Em abril de 2018, a Mesa do Parlamento aprovou a nova Estratégia de Construção para além de 2019. A Mesa é regularmente informada sobre os progressos de várias partes da estratégia (ver também a resposta ao ponto **Error! Reference source not found.** e à Recomendação 2).

Recomendação 1

A recomendação é aceite.

Em 2010, a Mesa do Parlamento adotou uma ambiciosa estratégia para a política imobiliária do Parlamento Europeu. Com base nesta estratégia, as decisões progressivamente tomadas pela Mesa contribuíram para uma consolidação bem-sucedida do parque imobiliário do Parlamento Europeu e para a concretização dos objetivos inicialmente fixados na estratégia. Em abril de 2018, a Mesa do Parlamento aprovou a Estratégia de Construção para além de 2019. A Mesa é regularmente informada sobre os progressos de várias partes da estratégia, como tem sido o caso desde a primeira adoção de uma estratégia de construção.

Além disso, nos termos do artigo 203.º, n.º 3, do documento de trabalho anual sobre a política imobiliária do Regulamento Financeiro do Parlamento Europeu facultada à autoridade orçamental informações sobre a evolução esperada da programação global da superfície e dos locais de construção nos próximos anos, incluindo uma descrição dos projetos de construção na fase de planeamento já identificados.

94. Remetemos para a resposta ao ponto 27.

Recomendação 2

A recomendação é aceite.

Foram já efetuadas algumas avaliações sobre o projeto NWoW. Estas avaliações tiveram um impacto positivo nos projetos dos edifícios Martens e KAD II e estão igualmente refletidas na nova Estratégia de Construção para além de 2019 (como um processo consultivo para a atribuição de espaço de escritório, uma maior utilização de espaço de escritório colaborativo, a determinação de m²/membro do pessoal).

97. No que diz respeito ao projeto KAD II, o Parlamento Europeu gostaria de salientar que está em pleno controlo dos aspetos financeiros do projeto (ver resposta ao ponto 38). A complexidade do mecanismo de financiamento reflete a complexidade e a natureza plurianual do projeto e as necessidades financeiras daí resultantes. Reflete

igualmente a complexidade do quadro regulamentar do Parlamento Europeu (ver a resposta ao ponto 39). Remetemos também para as nossas respostas aos pontos 40 e 42 (relativos à transparência orçamental) e à Recomendação 3.

Recomendação 3

A recomendação é aceite.

O Parlamento Europeu partilha inteiramente o objetivo geral de transparência orçamental dos mecanismos de financiamento para os projetos de construção (ver também as respostas aos pontos 40, 42 e 97).

A fim de criar mais transparência, o Parlamento Europeu fornecerá uma panorâmica pormenorizada do financiamento do projeto de construção KAD II no seu relatório anual de gestão financeira, que é apresentado à Comissão dos Orçamentos, à Comissão do Controlo Orçamental e à Mesa, bem como publicado no Jornal Oficial.

Recomendação 4

A recomendação é aceite.

O Parlamento Europeu analisou os diferentes ensinamentos retirados dos projetos anteriores e procura sempre pôr em prática os procedimentos de gestão mais adequados para os grandes projetos de construção e renovação. Os projetos dos edifícios Martens, Havel e Casa da História Europeia foram concluídos com êxito. As medidas tomadas no contexto do projeto KAD II incluem a introdução de uma gestão otimizada e uma parceria reforçada com as autoridades luxemburguesas. Esta parceria, recursos internos suplementares e uma estrutura financeira eficiente evitaram que os atrasos dos projetos conduzissem a custos adicionais (ver a resposta ao ponto 50).

99. Ver as respostas aos pontos 58 e 60

Recomendação 5

A recomendação é aceite.

Estão previstas novas melhorias, nomeadamente a introdução de instrumentos informáticos específicos. Foi elaborado um Plano Diretor 2019 para a gestão de escritórios.

O Parlamento Europeu está atualmente a desenvolver um sistema de indicadores principais.

O Parlamento Europeu congratula-se com a recomendação de se acompanhar a eficiência da carteira imobiliária de todas as instituições, de forma harmonizada, tendo em conta as especificidades de cada instituição, bem como as limitações dos Tratados.

Resposta do Conselho da União Europeia

A cooperação interinstitucional é alargada

21. O Conselho está ciente do impacto que os concursos interinstitucionais podem ter na participação das PME. A decisão de propor ou de se associar a um projeto interinstitucional tem em consideração essas implicações e, sempre que possível, o Conselho incentiva a participação das PME nos concursos.

Os mecanismos de financiamento dos grandes projetos de construção são muitas vezes complexos o que, por conseguinte, afeta a transparência orçamental

38. O último projeto de construção realizado pelo Conselho foi o projeto do edifício Europa, que previa um método de financiamento simples. O Estado belga lideraria e pagaria o projeto enquanto o Conselho reembolsaria o montante ao Estado, através de pagamentos diferidos.

42. O Conselho concorda parcialmente com a observação do TCE; no entanto, esta prática resultou em poupanças consideráveis em termos de juros no âmbito do projeto do edifício Europa, estimadas em 23 milhões de euros (montante resultante da diferença entre o montante total a pagar no caso de pagamentos diferidos e o montante total real a pagar).

Esta prática está em conformidade com o Regulamento Financeiro.

Projeto Europa do Conselho: dentro do orçamento mas atrasado

46. O Conselho reagiu a estas deficiências constituindo uma equipa de profissionais e de gestores de projeto que conseguiu manter sob controlo os riscos, os prazos e o orçamento.

Conclusões e recomendações

Recomendação n.º 1. O Conselho aceita esta recomendação. A estratégia de construção será formalizada e os documentos de planeamento serão regularmente atualizados.

Recomendação n.º 2. O Conselho aceita esta recomendação. Será implementada no futuro projeto NWOW. Está prevista uma fase-piloto para 2019 e foi nomeado e mandatado um comité diretor para avaliar os custos, os riscos e os benefícios da execução do programa no Conselho e fazer recomendações ao Secretário-Geral relativamente à futura execução.

Recomendação n.º 3. O Conselho aceita esta recomendação. Os mecanismos de financiamento dos futuros projetos de construção serão avaliados numa base casuística. No entanto, o projeto do edifício Europa foi financiado através de um mecanismo simples quando comparado com projetos de outras instituições.

Recomendação n.º 4.

O Conselho aceita a recomendação e já adotou medidas para formalizar um processo de gestão de projetos.

Recomendação n.º 5.

O Conselho aceita esta recomendação.

Em relação à alínea a), será realizada uma avaliação a fim de identificar possíveis indicadores e formas de os implementar.

No que diz respeito às alíneas b) e c), o Conselho participará em qualquer iniciativa para implementar a metodologia comum. O Conselho aceita debater esta questão no Grupo de Trabalho Interinstitucional para as Infraestruturas, a Logística e os Serviços Internos (ILIS).

Resposta da Comissão Europeia

OBSERVAÇÕES

13. A Comissão adapta-se anualmente à evolução das condições relacionadas com, por exemplo, restrições orçamentais, políticas de pessoal e outras decisões políticas, através do Quadro Político Plurianual (*Multiannual Policy Framework* - MAPF).

Este instrumento tem em consideração todas as decisões e restrições que afetam o planeamento dos requisitos patrimoniais a um horizonte de 10 anos.

Neste contexto, não há necessidade de desenvolver diferentes cenários.

27. A Comissão gostaria de salientar que a principal motivação da Comissão ao considerar e adotar novas formas de trabalho, quando adequado, é sobretudo o desejo de criação de um ambiente de trabalho otimizado.

Embora a avaliação comparativa externa demonstre que novas formas de trabalho podem, em certa medida, resultar em poupanças de custos, estas são consideradas efeitos secundários, sendo a intenção reinvestir largamente no bem-estar do pessoal mediante uma melhoria da qualidade do espaço de escritórios e do equipamento informático.

Estão em curso trabalhos exploratórios neste domínio e a implementação de projetos-piloto.

37.

b) No que se refere às opções de financiamento, a Comissão terá de contrair empréstimos no mercado para adquirir o edifício JMO II. Para o efeito, em 2012 foram elaborados diferentes cenários com base na dimensão do empréstimo, nas taxas de juro e na duração do empréstimo.

42. A Comissão considera que o seu processo orçamental é transparente e gostaria de salientar que:

1. O princípio da especificação significa que as dotações só podem ser utilizadas para os fins para os quais foram atribuídas. Este requisito é basicamente satisfeito com a divisão do orçamento em capítulos, sendo as dotações orçamentais utilizadas também afetadas às despesas administrativas;

2. Estas transferências são expressamente autorizadas pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (artigo 317.º), nas condições previstas no Regulamento Financeiro. Permitem estabelecer a correspondência final entre as necessidades identificadas e os excedentes previstos com vista a obter um resultado ótimo. A Comissão considera que, ao aprovar essas transferências, a autoridade orçamental reconhece a vantagem financeira dos adiantamentos.

53. A Comissão negociará com as autoridades luxemburguesas a forma como os custos adicionais serão partilhados. Tal deve-se às alterações do calendário dos projetos relativas ao Acordo Georgieva — Asselborn de dezembro de 2015, tendo em conta o papel de ambas as partes nos atrasos.

54. A Comissão não concorda com esta observação.

A Comissão considera que os custos de arrendamento decorrentes da mudança do JMO para as instalações temporárias (T2, Ariane e Laccolith) são independentes das alterações do calendário de construção do edifício JMO II, uma vez que a mudança foi devida à existência de amianto no edifício JMO.

Se a Comissão tivesse podido permanecer no edifício JMO, teria continuado a arrendar esse edifício às autoridades luxemburguesas por um montante muito reduzido (1 EUR), pelo que os custos de arrendamento teriam sido reduzidos em 90 milhões de EUR.

69. A Comissão gostaria de salientar que, em matéria de bens imóveis, cada instituição tem necessidades diferentes quanto à dimensão, requisitos e localização, o que resulta em características específicas que podem ter uma influência importante na comparabilidade dos resultados.

86. A Comissão gostaria de esclarecer que a variação comunicada da renda por pessoa se deve a vários fatores, tais como o método de valorização dos edifícios adquiridos, o custo potencial dos trabalhos de remodelação, a consideração de espaços de reserva, etc.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1 - As instituições¹ devem atualizar e formalizar as suas estratégias imobiliárias e atualizar regularmente os documentos de planeamento

A Comissão aceita parcialmente a recomendação.

No que diz respeito à estratégia imobiliária, os princípios fundamentais da política imobiliária da Comissão, conforme descritos na Comunicação COM(2007) 501, continuam ainda a estar largamente atualizados. Esta política poderá ser revista em função da evolução da situação no que diz respeito à implementação de Novas Formas de Trabalho (*New Ways of Working* - NWoW) e aos resultados das negociações do QFP 2021-2027.

Relativamente aos documentos de planeamento, a Comissão considera que esses documentos (MAPF e Documento de Trabalho sobre os Edifícios que acompanha o Projeto de Orçamento) já são atualizados anualmente. Por conseguinte, a Comissão não está implicada nesta parte da recomendação. Ver também a resposta ao ponto 13.

Recomendação 2 – As instituições devem avaliar os projetos das Novas Formas de Trabalho

A Comissão aceita esta recomendação.

97. A Comissão reconhece a complexidade da regulamentação financeira, mas não concorda com a afirmação de que os mecanismos não são transparentes (ver respostas ao ponto 42).

Recomendação 3 – As instituições devem aumentar a transparência dos mecanismos de financiamento dos projetos de construção.

A Comissão não aceita esta recomendação.

No que diz respeito à transparência orçamental, a Comissão remete para as suas respostas ao ponto 42.

No entanto, a margem para melhorias será avaliada.

Além disso, a Comissão poderia fornecer todos os anos, no Documento de Trabalho sobre os Edifícios que acompanha o Projeto de Orçamento, as informações sobre os adiantamentos que seriam efetuados para os vários projetos.

Por exemplo, os adiantamentos efetuados em 2018 seriam incluídos no Documento de Trabalho relativo a 2020.

Recomendação 4 – As instituições devem estabelecer procedimentos de gestão adequados para grandes projetos de construção e renovação

A Comissão aceita parcialmente a recomendação.

A Comissão considera que está criado o procedimento de gestão de edifícios exigido.

Tal poderá ser reavaliado a médio prazo, em especial no que diz respeito a projetos de construção e de renovação, como o edifício Loi 130.

¹ O Parlamento, o Conselho, a Comissão, o Tribunal de Justiça e o BCE.

Recomendação 5 – As instituições devem melhorar a coerência dos dados e o acompanhamento da carteira imobiliária

A Comissão aceita esta recomendação.

A Comissão gostaria de salientar que, em matéria de bens imóveis, cada instituição tem necessidades diferentes quanto à dimensão, requisitos e localização, o que resulta em características específicas que podem ter uma influência importante na comparação dos resultados.

Resposta do Tribunal de Justiça

INTRODUÇÃO

Em termos gerais, o Tribunal de Justiça da União Europeia (a seguir «Tribunal de Justiça») congratula-se com as conclusões muito positivas formuladas pelo Tribunal de Contas Europeu (a seguir «Tribunal de Contas») sobre a eficiência da sua política imobiliária, a sua frutuosa cooperação com as outras instituições e com as autoridades luxemburguesas, bem como sobre os excelentes resultados obtidos no âmbito dos três projetos imobiliários de grande envergadura auditados.

A política imobiliária do Tribunal de Justiça prossegue dois objetivos principais:

- em primeiro lugar, depois de ter começado por seguir uma política de arrendamento, o Tribunal de Justiça pretende, desde a fixação definitiva da sua sede no Luxemburgo (decidida no Conselho Europeu de Edimburgo, em 1992), tornar-se proprietário dos edifícios que ocupa, à semelhança das outras instituições e de acordo com as recomendações do Relatório Especial do Tribunal de Contas (n.º 2/2007) que sublinha as economias orçamentais de tal política;
- em segundo lugar, o Tribunal de Justiça pretende dispor de locais adequados à especificidade das suas necessidades jurisdicionais e reunir todos os seus serviços num único local, a fim de otimizar o seu funcionamento.

A constância com que esta política foi seguida, combinada com a perfeita colaboração com as autoridades públicas luxemburguesas, tem gerado ao longo do tempo muito bons resultados.

Graças à implementação de um sistema de controlo interno rigoroso e eficaz, o Tribunal de Justiça conduziu, com recursos humanos e financeiros limitados, os três projetos auditados no escrupuloso respeito dos cadernos de encargos, bem como dos calendários e dos orçamentos fixados.

O Tribunal de Justiça sublinha que a configuração do seu complexo imobiliário teve de ser adaptada à missão e atividades judiciais da instituição e às necessidades dos seus ocupantes, maioritariamente juristas.

A estratégia imobiliária do Tribunal de Justiça prossegue um objetivo de transparência e de responsabilidade, sendo os seus resultados apresentados anualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho da União Europeia em relatórios que são também divulgados ao público no seu sítio de Internet.

A política imobiliária do Tribunal de Justiça desenvolveu-se igualmente numa preocupação de respeito pelas normas ambientais, o que lhe permitiu obter o registo EMAS.

OBSERVAÇÕES

Resposta aos pontos 38 a 41 do relatório:

O financiamento dos três projetos imobiliários do Tribunal de Justiça auditados foi efetivamente complexo mas, ao mesmo tempo, foi perfeitamente delimitado e decorreu de forma totalmente transparente.

Os documentos utilizados para estabelecer o quadro financeiro foram elaborados pelas autoridades competentes do Estado anfitrião, de acordo com as disposições legais aplicáveis e foram publicados ou disponibilizados aos organismos de auditoria e às autoridades responsáveis pela quitação orçamental.

Não se verificou nenhum incumprimento dos orçamentos nem dos calendários previstos no âmbito dos dois últimos projetos imobiliários concluídos pelo Tribunal de Justiça, como resulta do ponto 44 do relatório. O mesmo se pode dizer nesta fase, quanto ao último projeto atualmente em curso.

Este desempenho foi possível graças à implementação pelo Tribunal de Justiça, em parceria com as autoridades luxemburguesas, de um sistema de controlo interno rigoroso e eficiente sobre a evolução de cada projeto, os seus aspetos técnicos e financeiros, os prazos de execução e a gestão da dotação financeira global.

60. Dando seguimento ao pedido do Parlamento Europeu e do Conselho da União Europeia, incluído na «Declaração conjunta sobre a política imobiliária das instituições e órgãos da União Europeia» de 17.12.2009, as instituições da União Europeia adotaram uma metodologia comum, baseada em normas preestabelecidas (norma DIN 277) e em dados concretos, objetivos e verificáveis.

Esta metodologia permite aos utilizadores apresentarem os principais indicadores da eficiência de utilização das superfícies.

O relatório anual do Tribunal de Justiça, disponível no seu sítio de Internet, contém um elevado número de informações que permitem estabelecer a eficiência da sua política imobiliária.

64. A administração do Tribunal de Justiça utiliza a norma DIN277 sem nenhum desvio ou alteração. A adaptação do instrumento de gestão dos espaços às suas necessidades e, sobretudo, à configuração arquitetónica e espacial do seu complexo imobiliário é adequada e não afeta a comparabilidade dos dados.

85. O edifício arrendado pelo Tribunal de Justiça (T/Tbis) tem um custo anual de 270 euros/m², que representa um preço preferencial concedido pelo Estado anfitrião, significativamente inferior ao preço de mercado na cidade do Luxemburgo (564 euros/m² — v. Figura 12).

Recorde-se que o Tribunal de Justiça decidiu continuar a arrendar integralmente o edifício T/Tbis, apesar de a superfície ser superior às suas necessidades, em vez de arrendar um edifício mais pequeno em dimensão mas bastante mais caro. Por outro lado, o edifício T/Tbis apenas foi proposto para arrendamento na sua totalidade.

O Tribunal de Justiça não podia, portanto, arrendar apenas uma parte da sua superfície e por um período limitado.

O arrendamento integral do edifício permitiu ao Tribunal de Justiça utilizar ao máximo a flexibilidade oferecida pela superfície adicional. Esta opção foi benéfica para outras instituições, que, em função das suas necessidades pontuais, obtiveram o acordo do Tribunal de Justiça para instalar os seus gabinetes numa parte do edifício com vista a fazer face a necessidades pontuais. É o caso do Tribunal de Contas, do Centro de Tradução, do EPSO e do Banco Europeu de Investimento.

Acresce que os constrangimentos do Tribunal de Justiça em matéria de confidencialidade e de segurança não lhe permitiram subarrendar a superfície não utilizada a sociedades privadas.

Não é irrelevante o facto de, além disso, o Tribunal de Justiça ter ficado impossibilitado de continuar a subarrendar a parte desocupada do edifício durante os dois últimos anos, em consequência da saída do edifício prevista para o final de agosto de 2019.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1

O Tribunal de Justiça partilha do conteúdo desta recomendação e sublinha que dispõe, desde há longa data, de uma estratégia imobiliária bem definida e prosseguida de forma constante, que deu os seus frutos ao longo dos anos.

O Tribunal de Justiça planeia cuidadosamente o seu desenvolvimento imobiliário, em coordenação com a administração luxemburguesa, em função das suas necessidades a médio e longo prazo, incluindo a análise das diferentes opções possíveis. Os resultados deste planeamento são formalizados tanto nos relatórios anuais de atividade como em outros documentos programáticos da instituição.

Recomendação 2

O Tribunal de Justiça partilha desta recomendação, tanto mais que realiza uma avaliação regular das condições de trabalho e da repartição dos espaços, acompanhando continuamente as evoluções e as alterações que se verificam neste domínio, tanto no mercado privado como em outras instituições ou organismos públicos nacionais ou internacionais.

Recomendação 3

O Tribunal de Justiça partilha desta recomendação na medida em que diz respeito à recomendação de tornar menos complexo o financiamento dos seus projetos imobiliários. Neste sentido, o Tribunal de Justiça, com base nas disposições aplicáveis do Regulamento Financeiro, decidiu financiar as obras de reforço de segurança nos seus edifícios, a executar brevemente, recorrendo a um empréstimo que contratará diretamente a um organismo financeiro.

Recomendação 4

O Tribunal de Justiça partilha desta recomendação, sendo que os procedimentos implementados nesta instituição para a gestão de projetos imobiliários complexos demonstram, aliás, o respetivo mérito em casa caso (nomeadamente, no que se refere ao projetos imobiliários CJ4, CJ8 e atualmente, CJ9).

Estes procedimentos são o fruto de uma excelente colaboração com as autoridades luxemburguesas e da participação efetiva do Estado anfitrião no bom desenrolar dos referidos projetos. O facto de ter beneficiado da experiência, dos

meios e da autoridade moral da administração pública do Estado anfitrião permitiu não só a conclusão dos projetos nos prazos fixados e no respeito pelo orçamento atribuído, mas também economias significativas para o orçamento da instituição.

O dispositivo contratual entre o Estado anfitrião e o Tribunal de Justiça tem sido continuamente melhorado ao longo do tempo. Está atualmente equilibrado, garantindo ao Tribunal de Justiça um envolvimento efetivo que lhe permitiu adquirir o «total controlo administrativo, técnico e financeiro» dos seus projetos imobiliários, tal como recomendado pelo Tribunal de Contas no seu Relatório Especial n.º 2/2007 (ponto 45).

O Tribunal de Justiça tem sido e continua a ser acompanhado neste processo por um consultor externo, que tem a missão de verificar a boa execução do dispositivo contratual e controlar a sua aplicação no contexto definido.

Recomendação 5

O Tribunal de Justiça partilha desta recomendação e sublinha a necessidade de uma estreita colaboração interinstitucional, garantindo simultaneamente a sua inteira disponibilidade para participar e partilhar a sua experiência.

No Luxemburgo, o Grupo Interinstitucional de Coordenação Imobiliária (GICIL) será o fórum de partilha de informações no domínio em causa. Por outro lado, está desde já encarregado de atualizar e aperfeiçoar a metodologia de avaliação, classificação e apresentação dos dados relativos a imóveis, desenvolvida em 2009 pela presidência sueca do Conselho, de modo que os relatórios anuais das instituições, nomeadamente o anexo consagrado aos assuntos imobiliários, possam disponibilizar indicadores pertinentes e comuns, permitindo uma comparação mais fácil entre as instituições.

Resposta do Banco Central Europeu

SÍNTESE

III. O Banco Central Europeu (BCE) gostaria de destacar que i) dispõe de uma estratégia imobiliária formalizada e periodicamente revista (ver também o comentário à recomendação 1), incluindo o planeamento associado dos espaços de trabalho; ii) foi excluído das instituições analisadas no que respeita a grandes projetos de construção (ver o parágrafo 43); e iii) o Tribunal de Contas Europeu (TCE) avaliou como “*bem desenvolvida*” a abordagem do BCE para monitorizar a sua carteira imobiliária e prestar informação sobre a mesma (ver o parágrafo 62).

IV. O BCE analisa diferentes cenários no planeamento das suas necessidades imobiliárias, considerando, nomeadamente, o teletrabalho e espaços de trabalho colaborativo. Além disso, tem atualmente em curso um projeto-piloto sobre novas formas de trabalho, que abrange novos conceitos de planeamento dos espaços de trabalho e modalidades de trabalho baseadas nas atividades desenvolvidas. O projeto-piloto foi lançado em janeiro de 2018 com uma zona de teste no edifício principal do BCE, estando previsto que sejam estabelecidas outras zonas de teste nos restantes edifícios. As reações das várias unidades organizacionais envolvidas no projeto estão a ser continuamente acompanhadas e avaliadas com base em ciclos de *feedback*. As potenciais melhorias identificadas são registadas para efeitos de seguimento ou são implementadas imediatamente, sempre que possível. Uma avaliação final só pode ser realizada quando o projeto estiver prestes a terminar, o que deverá ocorrer em 2020, quando a maioria das unidades organizacionais já tiver testado as zonas-piloto.

V. Ver a alínea ii) do comentário ao parágrafo III da síntese do relatório.

VIII. Com base nas observações e conclusões de auditoria apresentadas no relatório, o BCE entende que é destinatário apenas dos aspetos recomendados a) e b). Ver também os comentários às recomendações específicas, adiante formulados.

Em relação aos aspetos recomendados c) e d), o BCE foi excluído das instituições analisadas no que respeita aos mecanismos de financiamento e aos procedimentos de gestão de grandes projetos de construção (ver o parágrafo 43). No tocante ao aspeto recomendado e), o TCE avaliou como “*bem desenvolvida*” a abordagem do BCE para monitorizar a sua carteira imobiliária e prestar informação sobre a mesma (ver o parágrafo 62).

OBSERVAÇÕES

14. O BCE é a única instituição da União Europeia (UE) auditada com escritórios na cidade de Frankfurt am Main, o que limita as oportunidades de cooperação mais estreita com as restantes instituições da UE referidas no relatório.

27. Ver o comentário ao parágrafo IV da síntese do relatório.

Além disso, a avaliação realizada como parte do acompanhamento contínuo (desde janeiro de 2018) do projeto-piloto do BCE sobre novas formas de trabalho revelou um desempenho superior ao da configuração histórica dos espaços de trabalho do BCE, proporcionando aproximadamente mais 20% de espaços de trabalho, o que aponta preliminarmente para uma redução geral dos custos por espaço de trabalho. Como o projeto ainda está a decorrer (devendo estar concluído em 2020), ainda não é possível avaliar com precisão os potenciais benefícios económicos e os restantes benefícios das outras formas de trabalho.

31. O acordo de sede celebrado entre o Governo da República Federal da Alemanha e o BCE não oferece quaisquer privilégios em termos de isenção de impostos, além dos descritos no Protocolo relativo aos privilégios e imunidades da UE.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Recomendação 1

O BCE acolhe favoravelmente a recomendação 1. O BCE dispõe de uma estratégia imobiliária, aprovada pela direção da instituição em julho de 2017. A estratégia foi objeto de revisão no segundo trimestre de 2018 (tendo sido atualizadas várias opções de desenvolvimento) e aprovada pela direção da instituição em agosto de 2018.

Recomendação 2

O BCE acolhe favoravelmente a recomendação 2. O BCE avaliará o seu projeto-piloto sobre novas formas de trabalho (que foi lançado em janeiro de 2018 e deverá estar concluído em 2020) da perspetiva do custo-benefício económico e ponderará a integração dos resultados dessa avaliação nas reflexões estratégicas sobre o desenvolvimento das políticas relevantes.

Recomendação 3

O BCE entende que a recomendação 3 não lhe é dirigida. Ver o comentário ao parágrafo VIII da síntese do relatório.

Recomendação 4

O BCE entende que a recomendação 4 não lhe é dirigida. Ver o comentário ao parágrafo VIII da síntese do relatório.

Recomendação 5

O BCE entende que a recomendação 5 não lhe é dirigida. Ver o comentário ao parágrafo VIII da síntese do relatório.

Acontecimento	Data
Adoção do Plano Global de Auditoria (PGA) / Início da auditoria	6.6.2017
Envio oficial do projeto de relatório às entidades auditadas	19.7.2018
Adoção do relatório final após o procedimento contraditório	5.12.2018
Receção das respostas oficiais em todas as línguas	Parlamento: 23.11.2018 Conselho: 15.11.2018 Comissão: 30.11.2018 Tribunal de Justiça: 18.12.2018 Banco Central: 27.11.2018

PDF ISBN 978-92-847-1604-3 1977-5822 doi:10.2865/61268 QJ-AB-18-033-PT-N

HTML ISBN 978-92-847-1602-9 1977-5822 doi:10.2865/396112 QJ-AB-18-033-PT-Q

As instituições gastam cerca de 11% do seu orçamento em despesas administrativas relativas a edifícios. A composição das carteiras imobiliárias difere consoante o mandato e a estrutura organizacional de cada instituição, mas uma parte significativa do espaço utilizado destina-se a escritórios. A Comissão tem a maior carteira imobiliária, da qual mais de 80% são escritórios.

O Tribunal examinou a gestão das despesas relativas a escritórios das cinco instituições com maior espaço dedicado a escritórios (Parlamento, Conselho, Comissão, Tribunal de Justiça e BCE). O exame abrangeu os edifícios destas instituições em Bruxelas, no Luxemburgo e em Frankfurt, tendo comparado os seus dados e procedimentos de gestão com outras instituições e organismos da UE. Globalmente, o Tribunal constatou que as instituições gerem as suas despesas em escritórios de forma eficiente e que as decisões relativas aos escritórios estavam bem fundamentadas. As instituições cooperam entre si e aplicam princípios de decisão semelhantes. Porém, as suas estratégias imobiliárias nem sempre estão formalizadas e por vezes estavam desatualizadas. Os mecanismos de financiamento dos grandes projetos de construção analisados pelo Tribunal eram muitas vezes complexos, o que, em certos casos, afetou a transparência orçamental. Na sua maioria, estes projetos registavam atrasos, dando origem, em alguns casos, a um aumento dos custos. A maioria das instituições não acompanha devidamente a sua carteira imobiliária. As instituições necessitam de elaborar indicadores comuns e melhorar a coerência dos dados apresentados às autoridades orçamentais.



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU



Serviço das Publicações

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

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

©União Europeia, 2018.

A autorização para utilizar ou reproduzir fotografias ou qualquer outro material em relação ao qual a União Europeia não tenha direitos de autor deve ser diretamente solicitada aos titulares dos direitos de autor.