

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

## **Decisão da Provedora de Justiça Europeia no inquérito conjunto 853/2020/KR sobre a decisão da Comissão Europeia de adjudicar um contrato à BlackRock Investment Management para realizar um estudo sobre a integração dos objetivos ambientais, sociais e de governação (ESG) nas regras bancárias da UE**

Decisão

**Caso 853/2020/KR - Aberto em 20/05/2020 - Decisão de 23/11/2020 - Instituição em causa** Comissão Europeia ( Não se verificou má administração ) |

**Caso 1032/2020/KR - Aberto em 06/07/2020 - Decisão de 23/11/2020 - Instituição em causa** Comissão Europeia ( Não se verificou má administração ) |

**Caso 1119/2020/KR - Aberto em 06/07/2020 - Decisão de 23/11/2020 - Instituição em causa** Comissão Europeia ( Não se verificou má administração ) |

O processo diz respeito à decisão da Comissão Europeia de adjudicar à BlackRock Investment Management um contrato para realizar um estudo sobre a integração dos objetivos ambientais, sociais e de governação (ESG) nas regras bancárias da UE. O Provedor de Justiça abriu um inquérito após ter recebido queixas de deputados ao Parlamento Europeu e de uma coligação de organizações da sociedade civil. O inquérito analisou a forma como a Comissão avaliou a proposta da empresa no contexto do convite à apresentação de propostas para a realização do estudo.

O Provedor de Justiça considerou que a oferta da empresa suscitava preocupações. Em primeiro lugar, se um proponente tiver um interesse financeiro direto ou indireto na evolução de um mercado, porque investe nesse mercado ou gere investimentos nesse mercado, existe um risco manifesto de que esses interesses possam influenciar o resultado do seu trabalho a seu favor. Isto aplica-se à empresa em questão. Em segundo lugar, devido à ponderação aplicada pela Comissão na sua avaliação, o baixo preço oferecido pela empresa otimizou as suas hipóteses de assegurar o contrato. Ganhar o contrato pode permitir à empresa obter insights e



afirmar influência sobre uma crescente área de investimento de grande e crescente relevância para os seus clientes e, portanto, para a própria empresa.

O Provedor de Justiça concorda que existem preocupações legítimas quanto ao risco de conflitos de interesses que podem ter um impacto negativo na execução do contrato, uma vez que a empresa tem manifestamente um interesse na elaboração de futura regulamentação da UE que terá impacto em si mesma e nos seus clientes. Concluiu que a Comissão deveria ter sido mais rigorosa e proporcionou uma perspetiva mais ampla, uma vez que se movia para verificar, em conformidade com as regras, que a empresa não estava sujeita a um conflito de interesses suscetível de afetar negativamente a capacidade da empresa para executar o contrato. No entanto, não o fazer não satisfaz o limiar de má administração, tendo em conta as limitações das regras da UE em matéria de adjudicação de contratos em tais situações ao pessoal da Comissão que adjudica o contrato.

O Provedor de Justiça sugere que a Comissão atualize as suas orientações relativas aos procedimentos de adjudicação de contratos públicos para contratos de serviços relacionados com políticas, dando clareza ao pessoal quanto ao momento de excluir os proponentes devido a conflitos de interesses que possam afetar negativamente a execução do contrato. O Provedor de Justiça sugere igualmente à Comissão que reflita sobre a necessidade de uma atualização específica das regras aplicáveis, a fim de as tornar mais pertinentes para as atuais ambições políticas da UE. A UE está a planear um período de despesas e investimentos sem precedentes, que implicará necessariamente ligações significativas com o setor privado.

A presente decisão será igualmente transmitida aos legisladores da UE. Cabe aos legisladores acordar a base jurídica da «transição ecológica», incluindo a forma adequada de influenciar o seu desenvolvimento e a sua implantação.

## **Antecedentes da denúncia**

1. A Comissão Europeia está a desenvolver instrumentos e mecanismos para integrar os fatores ambientais, sociais e de governação (ESG) no quadro prudencial (risco) bancário da UE e nas estratégias empresariais e políticas de investimento dos bancos.

2. Este trabalho dá seguimento a uma resolução do Parlamento Europeu que apela a um projeto de desenvolvimento de metodologias que possam ser utilizadas pelas autoridades de supervisão para avaliar e medir os riscos ambientais a que as instituições de crédito podem estar expostas, incluindo os riscos relacionados com a depreciação dos ativos devido a alterações no quadro regulamentar [1] .

3. Neste contexto, em 30 de julho de 2019, a Comissão lançou um convite à apresentação de propostas para um estudo. O objetivo do estudo foi descrever a situação atual face a esses riscos e identificar os desafios que se colocam a esta questão em geral. O estudo constitui um primeiro passo no desenvolvimento de futuros instrumentos e mecanismos, sobre os quais a



Comissão está a consultar mais amplamente. (Ver anexo 1 para mais pormenores sobre a finalidade do estudo e as tarefas do contratante).

4. Antes do termo do prazo, em 9 de outubro de 2019, a Comissão recebeu nove propostas, incluindo uma da BlackRock Investment Management (UK) Limited [2] (a seguir designada «BlackRock Investment Management» ou «empresa»). A BlackRock Investment Management faz parte da BlackRock Inc., que é a maior gestora de ativos do mundo, com **7,4 biliões de dólares em ativos** sob gestão. A empresa era o único grande gestor de investimentos no conjunto de proponentes.

5. Entre 11 de outubro de 2019 e o final de novembro de 2019, a Comissão avaliou as nove propostas. Entre 28 de novembro de 2019 e 16 de dezembro de 2019, a Comissão clarificou certos aspetos relacionados com a oferta da empresa. Em 30 de janeiro de 2020, a Comissão concluiu a sua avaliação das propostas. **Em 2 de março de 2020, a Comissão e a BlackRock Investment Management assinaram o contrato.** Em 1 de abril de 2020, a Comissão tornou pública a sua decisão à empresa sobre o contrato. (Ver anexo 2 para mais informações sobre o calendário.)

6. Em 17 de abril de 2020, os autores da denúncia [3] escreveram à Comissão manifestando preocupações quanto à sua decisão de adjudicar o contrato para este estudo à BlackRock Investment Management. Uma vez que a Comissão não respondeu no prazo de um mês, os queixosos dirigiram-se ao Provedor de Justiça, que abriu um inquérito sobre a falta de resposta da Comissão.

## O inquérito

7. Em 5 de junho de 2020, a Comissão respondeu aos autores da denúncia e subsequentemente publicou a sua resposta pormenorizada às questões levantadas [4] .

8. Em 11 de junho, os queixosos apresentaram observações ao Provedor de Justiça sobre a resposta da Comissão, convidando-a a examinar o conteúdo da sua queixa. O Provedor de Justiça avaliou o mérito e decidiu que havia motivos para prosseguir o inquérito.

9. Duas queixas semelhantes foram posteriormente adicionadas ao inquérito. [5]

10. O inquérito examina a decisão de adjudicar o contrato à BlackRock e a forma como a Comissão avaliou a proposta da empresa. Especificamente, o inquérito centra-se na questão de saber se a Comissão tratou adequadamente o risco de conflitos de interesses quando adjudicava o contrato neste caso.

11. A equipa de inquérito do Provedor de Justiça inspecionou os documentos constantes do processo da Comissão e realizou uma reunião com representantes da Comissão para debater as questões suscitadas pela inspeção. Os autores da denúncia apresentaram observações sobre a versão não confidencial [6] do relatório elaborado na sequência dessa reunião [7] .



## Argumentos apresentados ao Provedor de Justiça

### Pela Comissão

#### [8] Avaliação dos conflitos de interesses

12. O Regulamento Financeiro [9] estabelece a legislação da UE para a condução dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos financiados pelo orçamento da UE. O documento interno da Comissão intitulado «vade-mécum sobre contratos públicos» fornece orientações ao pessoal da Comissão neste domínio. «Vade mecum» é um termo latino que significa guia.

13. A Comissão referiu uma série de disposições do Regulamento Financeiro como relevantes para este inquérito (ver anexo 3). Entre estas disposições figura o requisito de verificar se um proponente [10] « *não está sujeito a conflitos de interesses que possam afetar negativamente a execução do contrato* » [11] A Comissão afirmou que, antes de adjudicar o contrato em questão, tinha verificado que a empresa não estava sujeita a qualquer conflito de interesses suscetível de afetar negativamente a execução do contrato.

14. Neste contexto, a Comissão afirmou que a Direção-Geral responsável, nomeadamente «Estabilidade Financeira, Serviços Financeiros e União dos Mercados de Capitais» ( **DG FISMA** ), bem como o comité de avaliação [12] para o processo de concurso, estavam bem cientes do modelo de negócio da empresa e do seu funcionamento.

15. A Comissão observou dois fatores atenuantes. Primeiro, a empresa faz investimentos em nome de outros. Em segundo lugar, a carteira de investimentos da empresa é substancial e abrange muitos setores diversos, incluindo investimentos em energias renováveis, bem como em combustíveis fósseis, por exemplo.

16. A Comissão salientou que também se tinha refletido no facto de a empresa ser membro de duas organizações cujo trabalho deveria ser examinado no âmbito do contrato [13] , o que, segundo a Comissão, não era motivo de preocupação, uma vez que a influência que a empresa tem sobre estes fluxos de trabalho é considerada limitada devido à natureza de membros dessas organizações.

17. Além disso, a Comissão descreveu o estudo como sendo « *em grande medida de natureza técnica e analítica* », que consiste na realização de balanços e na recolha de provas [14] . A Comissão afirmou igualmente que o estudo elaborado será apenas um dos muitos relatórios, consultas e estudos realizados pela Comissão no domínio do financiamento sustentável [15] Por esta razão, e devido à natureza das tarefas a realizar, a Comissão concluiu que não existiam riscos incontroláveis em termos das atividades de investimento da empresa suscetíveis de afetar negativamente o seu trabalho no âmbito do estudo.

18. A Comissão indicou que, nos termos do contrato, a empresa « *tem muito pouco poder* »



*discricionário quanto à forma como resume e apresenta as suas conclusões* ». Além disso, afirmou que o contrato « *não exige que a BlackRock Investment Management preste aconselhamento à Comissão sobre a política futura* ».

**19.** A Comissão concluiu que a empresa i. não estava excluída da participação nos procedimentos de adjudicação com base nos critérios aplicáveis [16] , ii. satisfazia os critérios de seleção e iii. tinha apresentado uma proposta que apresentava a melhor relação preço/qualidade em comparação com as outras propostas [17] .

#### **Preço baixo**

**20.** De acordo com a avaliação inicial da Comissão, o preço da BlackRock Investment Management parecia ser « *anormalmente baixo em relação ao volume do mercado fixado no caderno de encargos* » [18] . Por conseguinte, a Comissão solicitou-lhe que clarificasse certos elementos da sua proposta, tal como lhe é exigido [19] .

**21. A este** respeito, a Comissão solicitou à empresa que explicasse a sua oferta financeira e se beneficiava de condições excepcionalmente favoráveis para a prestação dos serviços, incluindo, por exemplo, através da concessão de auxílios estatais. Além disso, a Comissão solicitou à empresa que demonstrasse que cumpria a legislação ambiental, social e laboral aplicável. Na sequência da sua resposta, a Comissão solicitou igualmente à empresa que demonstrasse que o preço proposto era coerente com outros que tinha oferecido aos clientes do setor público.

#### **Medidas de atenuação para prevenir conflitos de interesses**

**22.** A Comissão observou que a avaliação dos conflitos de interesses é igualmente importante durante a fase de execução do contrato. A este respeito, afirmou que a empresa é obrigada a tomar todas as medidas necessárias para evitar quaisquer conflitos de interesses. Caso surja durante a fase de implementação, a empresa deve tomar imediatamente medidas para corrigir a situação e notificar a Comissão por escrito o mais rapidamente possível. Se estes termos fossem violados, o contrato poderia ser rescindido.

**23.** A Comissão salientou que a oferta da empresa tinha abordado a forma como iria cumprir a sua obrigação de prevenir conflitos de interesses através de um obstáculo à informação [20] , entre o ramo consultivo da empresa, a **Blackrock Financial Markets Advisory** , e o resto da atividade, que assegura: « *segregação física das atividades do projeto em relação ao grupo Investments da BlackRock e que as informações relacionadas com o estudo não fluem para outras partes da atividade da BlackRock* » [21] . Tal foi considerado pela Comissão como um dos pontos fortes da proposta desta empresa, uma vez que nenhuma das outras propostas indicava de forma tão pormenorizada como os proponentes se previniam de conflitos de interesses durante a execução do contrato.

**24.** A Comissão observou que a eficácia da barreira de informação da BlackRock Investment Management está sujeita a testes periódicos pelo departamento jurídico e de conformidade da empresa, bem como por auditores internos e externos. Se necessário, o contrato permitirá ainda à Comissão, bem como ao Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), verificar ou exigir uma auditoria à execução do contrato [22] .



## Pelos queixosos

### **Avaliação dos conflitos de interesses**

**25.** Os autores da denúncia alegaram que o contrato não deveria ter sido adjudicado à empresa em questão, uma vez que está sujeito a conflitos de interesses que podem afetar negativamente a execução do contrato.

**26.** Em primeiro lugar, os autores da denúncia alegaram que a empresa gere investimentos substanciais em grandes empresas de combustíveis fósseis e em bancos de importância sistémica. Uma vez que ambos os setores podem ser afetados por novas regras em matéria de ESG a nível da UE, a empresa pode procurar influenciar a elaboração de políticas de uma forma que favoreça a sua atividade de gestão de investimentos. O contrato poderia prestar-se a isso, uma vez que o contratante dispõe, como admitiu a Comissão, de uma certa margem de apreciação quanto aos elementos de prova que tem em conta e às melhores práticas que identifica (ver ponto 18). Tendo em conta o que é exigido pelo caderno de encargos [23] , isto não é apenas hipotético, mas é provável que aconteça, disseram eles [24] .

**27.** Os autores da denúncia argumentaram igualmente que a empresa tem opiniões predeterminadas sobre questões relacionadas com o estudo, uma vez que a BlackRock é membro de vários grupos de pressão que defenderam uma abordagem específica para a integração dos fatores ESG nas regras da UE aplicáveis aos bancos [25] .

**28.** Os autores da denúncia sugeriram prudência relativamente aos fatores atenuantes identificados pela Comissão. Disseram que, mesmo que a empresa aja apenas como gestora dos investimentos dos seus clientes, o conflito de interesses ainda existe devido ao interesse financeiro mútuo da empresa e dos clientes. Se os investimentos forem bem-sucedidos, ambos beneficiam.

**29.** Quanto à diversidade de investimentos que a empresa tem sob gestão, incluindo em energias renováveis, os autores da denúncia afirmaram estar bem cientes de que a BlackRock tinha, na sua opinião, procurado recentemente reforçar as suas credenciais enquanto gestor de investimentos sustentáveis [26] . No entanto, referiram uma análise que alega que a BlackRock gere investimentos no valor de 17 mil milhões de dólares americanos em promotores de centrais a carvão, que, juntamente com outros investimentos em combustíveis fósseis, fazem os seus investimentos em energias renováveis, alegam, pouco neste ponto [27] .

**30.** Em segundo lugar, os autores da denúncia referiram um conflito de interesses profissionais, uma vez que a empresa é membro de duas organizações cujo trabalho deve ser examinado no âmbito do contrato (ver nota de rodapé 13). Tal constitui uma questão de conflito profissional, tal como definida no Regulamento Financeiro [28] (ver anexo 3), e deveria ter sido um fator de desqualificação. Os autores da denúncia observam que a empresa se pronunciou publicamente sobre o mérito das propostas elaboradas no contexto destas duas organizações associadas. Por exemplo, quando o *Grupo de Trabalho de Finanças Sustentáveis do Instituto de Finanças Internacionais* anunciou a sua própria proposta sobre uma taxonomia de investimentos sustentáveis, o CEO da BlackRock foi um dos dois únicos representantes do setor citados no comunicado de imprensa.



31. Por último, os autores da denúncia salientaram que, embora a Comissão possa recolher contributos de várias fontes para fundamentar a sua elaboração de políticas no domínio do estudo, existe uma diferença entre ser contratado para realizar um estudo aprofundado, como no caso em apreço, e simplesmente apresentar um dos muitos contributos para uma consulta mais ampla da Comissão (ver também nota de rodapé 15).

#### **Preço baixo**

32. Os autores da denúncia afirmaram também suspeitar do facto de uma proposta de qualidade muito elevada, como a própria Comissão considerou a proposta seleccionada, ser apresentada a apenas 50 % do preço-limiar (ver nota de rodapé 18).

#### **Medidas de atenuação para prevenir conflitos de interesses**

33. Os autores da denúncia observaram que o contrato e o caderno de encargos especificam que devem ser recolhidos elementos de prova exaustivos sobre as estratégias dos bancos em matéria de ESG e, em especial, a forma como avaliam o risco. Os autores da denúncia afirmam, por conseguinte, presumir que o contrato proporcionará à empresa acesso a informações indisponíveis para terceiros.

34. No que diz respeito à «barreira de informação» que a empresa afirma ter em vigor [29], os autores da denúncia questionaram se a Comissão dispunha de meios para controlar devidamente esta situação.

35. Os autores da denúncia referiram igualmente comentários públicos [30] sobre outro contrato recente entre o ramo de consultoria da empresa que também executa o contrato para a Comissão, a **BlackRock Financial Markets Advisory**, e uma autoridade pública, a saber, o Federal Reserve Bank of New York. [31] Este contrato menciona que « *alguns executivos seniores da BlackRock podem sentar-se no topo da barreira de informação entre o Grupo [Assessoria dos Mercados Financeiros da BlackRock] e o resto da BlackRock* ». Devido ao âmbito das suas responsabilidades profissionais, estas pessoas podem ter acesso a informações confidenciais de um lado de uma parede enquanto desempenham funções do outro lado da parede. As Políticas e Procedimentos de Barreira de Informação da BlackRock exigem que as pessoas sentadas no topo da parede tenham especial cautela para evitar a divulgação indevida ou a utilização indevida de informações confidenciais em conformidade com as Políticas e Procedimentos de Barreira de Informações da BlackRock. » Os queixosos alertaram que, com base nas informações publicamente disponíveis, não se pode excluir a possibilidade de os executivos da BlackRock também estarem sentados no topo da barreira de informação aplicável ao contrato com a Comissão. Em caso afirmativo, estes executivos da BlackRock poderiam, de acordo com os autores da denúncia, ser tentados a utilizar informações confidenciais relacionadas com contratos em decisões de gestão de investimentos.

## **Avaliação do Provedor de Justiça**

### **Avaliação dos conflitos de interesses**

36. O Provedor de Justiça compreende plenamente que, para desempenhar bem o seu trabalho neste domínio, a Comissão depende, em parte, dos recursos e dos conhecimentos especializados do setor que também participa na regulamentação. O Comissário Dombrovskis



declarou que está firmemente convicto de *que a transição ecológica não pode acontecer sem a plena participação do setor privado, uma vez que os investimentos públicos simplesmente não serão suficientes* » [32] . Por conseguinte, é importante que a Comissão proceda a uma ampla consulta e recolha todas as informações pertinentes sobre as questões sobre as quais elabora propostas políticas.

**37.** A questão no caso em apreço é a de saber se era adequado que a Comissão seleccionasse uma empresa para realizar um estudo, cujo conteúdo contribuirá para uma política que determinará a forma como alguns dos interesses comerciais dessa empresa serão supervisionados e regulamentados.

**38.** Embora este **não tenha sido o primeiro contrato adjudicado à empresa pela Comissão** [33] , **e o** seu valor fosse relativamente baixo, o Provedor de Justiça considera que destaca o maior desafio de como a Comissão pode incentivar a participação do setor privado mundial em determinados domínios de intervenção, protegendo-se de qualquer possível influência indevida desse mesmo setor.

**39.** No contexto dos contratos públicos relativos a contratos de serviços relacionados com políticas, a Comissão deve aplicar as regras em matéria de conflitos de interesses que possam afetar a execução do contrato de forma equitativa. Todos os proponentes que não estejam excluídos da participação em procedimentos de adjudicação e satisfaçam os critérios de seleção devem ser tratados em pé de igualdade.

**40.** O Regulamento Financeiro estabelece que um contrato deve ser adjudicado desde que a entidade adjudicante tenha verificado que o proponente não está sujeito a conflitos de interesses suscetíveis de afetar negativamente a execução do contrato. [34] Ao efetuar esta avaliação, a Comissão só pode excluir um proponente de um procedimento de contratação se a situação de conflito de interesses a que se refere for real e não hipotética [35] . Tal como os tribunais europeus decidiram, a exclusão de um proponente em caso de conflito de interesses é essencial quando não existe uma solução mais adequada para evitar qualquer violação dos princípios da igualdade de tratamento dos proponentes e da transparência [36] .

**41.** O Provedor de Justiça observa que, neste caso, muitos, se não todos, os proponentes podem ter tido considerações estratégicas ao se candidatarem ao estudo. Todos os proponentes poderiam também ter tido um interesse «concreto» no resultado do estudo, se a sua análise no estudo fosse recebida positivamente pela Comissão e por outras partes interessadas.

**42.** No entanto, o Provedor de Justiça observa que existe uma diferença entre 1) os interesses legítimos que os proponentes podem ter em reforçar as suas qualificações enquanto peritos reconhecidos num domínio — através do trabalho do setor público — a fim de garantir contratos futuros nesse domínio, e 2) o interesse que um proponente pode ter em influenciar a *evolução* de um mercado em que o resultado do contrato público possa ter impacto. Se um proponente tiver um interesse financeiro direto ou indireto na evolução de um mercado, porque investe nesse mercado ou gere investimentos nesse mercado, existe um risco manifesto de



que o seu trabalho possa ser influenciado por esses interesses.

**43. É provável que as** alterações no quadro regulamentar financeiro da UE no que diz respeito às questões ambientais, sociais e de governação tenham um impacto na capacidade dos intervenientes no mercado relevantes para obterem um bom retorno do investimento sobre os ativos que gerem. Neste caso, o objetivo do estudo é informar sobre a forma como a UE pode adaptar o seu quadro regulamentar, a fim de garantir que os objetivos ASG sejam mais tidos em conta na política financeira (ver notas de rodapé 23 e 24). Na opinião do Provedor de Justiça, tal poderá afetar a atividade principal de empresas como a BlackRock Investment Management. Além disso, a empresa poderia beneficiar das informações obtidas sobre o sistema regulamentar da UE e do aumento da sua rede de contactos que tal estudo ajudaria a facilitar.

**44.** O Provedor de Justiça observa que a Comissão tinha conhecimento do modelo de negócio da empresa e das suas operações (pontos 14 e 15).

**45.** Os interesses da empresa são, obviamente, servidos se os ativos que gere em nome dos seus clientes, ou os ativos que ela própria detém, aumentarem de valor.

**46.** O próprio facto de ter um interesse financeiro relacionado com o mercado no qual o resultado do estudo pode ter um impacto pode ser suficiente para alegar que existe um risco de conflito de interesses que pode afetar negativamente a execução do contrato real e não meramente hipotética. Tal deve-se ao facto de a Comissão necessitar que o estudo seja realizado de forma independente, a fim de informar e servir um processo político que deve ser do melhor interesse da União, e não de qualquer interesse especial. O resultado do estudo deve também ser reconhecido como legítimo aos olhos do público, razão suplementar crítica para evitar qualquer perceção de um conflito de interesses. Se a empresa que faz o estudo é percebida como tendo um interesse privado que pode estar em desacordo com isso, um risco está presente.

**47.** O Provedor de Justiça observa igualmente que a empresa em questão tentou influenciar a elaboração de políticas e os processos regulamentares no domínio dos objetivos ambientais, sociais e de governação dos bancos [37] . Além destas interações diretas com os decisores políticos, o Provedor de Justiça regista o envolvimento da empresa em organismos liderados pelo setor, cujo trabalho o proponente selecionado teve de ter em conta (ver ponto 30). Tais atividades de lobbying são inteiramente legítimas. No entanto, o facto de existirem indica que a empresa tem interesse em influenciar a evolução das políticas nesta área.

**48.** É razoável supor que a equipa de consultoria dos mercados financeiros da Blackrock está ciente das preferências de política pública da empresa [38] .

**49.** A compreensão do contrato pelo Provedor de Justiça, com base no caderno de encargos, é que este se destina a contribuir para a elaboração de políticas e processos regulamentares. O seu carácter «técnico e analítico» não prejudica nem diminui a sua relevância futura. Além disso, a Comissão regista o elevado nível de interação entre ela e a empresa previsto durante o



desenvolvimento do estudo. Embora a Comissão o registre no contexto da supervisão do contrato, essa interação permite novas oportunidades para a empresa expandir os seus contactos.

**50.** É igualmente importante notar que a empresa dispõe de algum poder discricionário quanto à forma como resume e apresenta as suas conclusões no âmbito do contrato. Tal implica um risco concebível de a empresa permitir que as suas preferências de política pública influenciem as suas ações quando «entrega nos termos de um contrato de prestação de serviços». A Comissão argumentou que existe muito pouco risco de tal acontecer devido à «natureza do contrato» que descreveu como sendo, em grande medida, de natureza técnica e analítica. A Comissão alega que a verificação da natureza dos serviços a prestar é, por si só, suficiente para determinar a existência de um conflito de interesses profissionais. No entanto, o Provedor de Justiça considera que uma avaliação de eventuais conflitos de interesses profissionais deve ser muito mais rigorosa e forense em casos como este em que uma empresa mundial altamente influente se candidata a um contrato de valor comercial relativamente baixo em termos do preço pago.

**51.** Por conseguinte, o Provedor de Justiça considera que estas questões deveriam ter sido examinadas de forma muito mais aprofundada durante a condução do procedimento de adjudicação de contratos. Não o ter feito significa que a decisão de adjudicar o contrato à empresa não forneceu garantias suficientes quanto à eliminação de dúvidas legítimas quanto ao risco de conflitos de interesses suscetíveis de afetar negativamente a execução do contrato, como exigem as regras [39]. No entanto, o não tratamento adequado do risco de conflitos de interesses não atinge, neste caso específico, o limiar de má administração devido às limitações do Regulamento Financeiro. A definição pertinente, no considerando 104 e no artigo 167.º (ver anexo 3), do que constitui um conflito de interesses e do artigo pertinente a este título, no considerando 104 e no artigo 167.º (ver anexo 3), são demasiado vagas para serem úteis numa situação tão específica. O Provedor de Justiça regista que a decisão de adjudicar esses contratos ao abrigo do Regulamento Financeiro é tomada a nível do pessoal e não a nível político. Neste contexto, dado que o Comissário Dombrovskis reconhece a necessidade de um contributo significativo do setor privado para a agenda ecológica da UE, não se afigura que, até à data, tenham sido feitas tentativas para explorar as implicações desse contributo para a adjudicação de contratos. Existe um grande interesse comercial para as empresas não só em garantir contratos, mas também em adquirir influência sobre as instituições da UE à medida que se deslocam para legislar em apoio da transição ecológica.

**52.** O Provedor de Justiça considera igualmente que o documento de orientação interno da Comissão, o «vade-mécum em matéria de contratos públicos», é gravemente insuficiente para proporcionar clareza suficiente ao pessoal da Comissão sobre a questão da avaliação de conflitos de interesses suscetíveis de afetar negativamente a execução do contrato por parte de um proponente, em especial no contexto de contratos de prestação de serviços relacionados com políticas.

#### **Preço baixo**

**53.** A BlackRock Investment Management pareceu comprometer recursos de alta qualidade e dispendiosos para a licitação. Ao mesmo tempo, propôs uma proposta financeira de pouco



mais de metade do valor máximo inicialmente estimado do contrato.

**54.** As regras e os procedimentos estabelecidos no Regulamento Financeiro obrigam os serviços da Comissão a obter, por escrito, informações sobre o preço ou os custos que o proponente considere pertinentes e a dar-lhe a oportunidade de apresentar as suas observações (ver nota de rodapé 19 e ponto 21). O Provedor de Justiça está consciente de que as pessoas responsáveis pela condução do procedimento procuraram agir de acordo com estas disposições da lei.

**55.** No entanto, é questionável se o Regulamento Financeiro permitiria fazer as perguntas certas no caso em apreço. A Comissão não se debruçou sobre as questões que estão no cerne das queixas através do interrogatório adequado da proposta da BlackRock Investment Management e da possibilidade de um conflito de interesses. É evidente que as questões colocadas a uma empresa com a dimensão, a riqueza e a influência global como a BlackRock — é a maior empresa de gestão de ativos do mundo — precisam de ser adaptadas em conformidade para uma avaliação adequada da sua proposta. No que se refere, por exemplo, ao preço muito baixo, perguntou-se à empresa, em conformidade com o Regulamento Financeiro, se beneficiava de auxílios estatais e se cumpria a legislação ambiental, social e laboral aplicável (a razão de a empresa poder ter estado em condições de subcotar os seus concorrentes por não cumprir as mesmas leis que lhes são aplicáveis). A Comissão solicitou igualmente à empresa que demonstrasse que o preço proposto era coerente com outros que tinha oferecido aos clientes do setor público. Não é claro de que forma a resposta «sim» a esta questão poderia ter tranquilizado a Comissão quanto à questão de saber se o preço anormalmente baixo, acrescido da qualidade muito elevada da proposta, foi motivado pelo interesse estratégico da empresa em afirmar a influência sobre a evolução dos mercados em causa e em obter informações sobre o sistema regulamentar da UE. Pelo contrário, a resposta que lhe foi dada deveria ter suscitado preocupação.

**56.** O Provedor de Justiça considera que a Comissão deveria ter explorado outros possíveis riscos relacionados com o baixo preço. Por exemplo, tal como acima referido, existia o risco de a empresa não prosseguir o objetivo comercial normal de obter lucro através da obtenção de um contrato, ou mesmo de tentar melhorar a sua reputação como perito na área, embora este possa ter sido um fator dado o seu recente interesse na área ESG. Pelo contrário, a empresa pode ter procurado ganhar este contrato porque lhe deu a oportunidade de influenciar e compreender, a partir de dentro, a elaboração de políticas da Comissão em domínios que afetam os seus interesses, incluindo o seu «pivot» de 2020 em relação à ESG [40] .

**57.** A Comissão informou o Provedor de Justiça de que não lhe compete especular sobre a motivação de uma empresa na procura de um contrato. O Provedor de Justiça compreende a relutância em arriscar um procedimento injusto através da introdução do que poderia ser visto como questões subjetivas sobre a motivação. No entanto, a obrigação de tratar igualmente os requerentes não dispensa a Comissão da sua obrigação crítica de examinar todos os fatores suscetíveis de afetar a execução de um contrato, nem todos os quais se aplicam igualmente a todas as empresas proponentes.

#### **Medidas de atenuação para prevenir conflitos de interesses**



**58.** No que diz respeito à «barreira de informação» que a empresa tem em vigor (ver nota de rodapé 20), o Provedor de Justiça considera que a própria necessidade dessa barreira à informação indica, por si só, que a empresa tem conhecimento de potenciais conflitos de interesses que possam afetar negativamente a sua execução do contrato.

**59.** Mesmo que o entrave à informação fosse bem sucedido em termos de impedir que informações específicas obtidas no contexto do contrato fossem utilizadas diretamente para ajudar a empresa nas suas decisões de investimento, não garantiria de forma alguma que o seu pessoal que trabalha no projeto da Comissão não fosse influenciado pelos interesses estratégicos gerais da empresa. Também é possível que o pessoal se desloque entre os dois ramos da empresa como parte da mobilidade normal do pessoal.

**60.** Por conseguinte, o Provedor de Justiça considera questionável que uma barreira de informação entre a equipa de consultoria e o resto da empresa possa realmente atenuar o interesse da empresa na execução deste estudo e nas perspetivas obtidas com a sua realização (ver também ponto 48).

## Conclusão

**61.** À luz das obrigações que lhe incumbem por força do Regulamento Financeiro e das informações de que dispunha, o Provedor de Justiça considera que a Comissão deveria ter estado mais vigilante em termos de verificação de que a empresa não estava sujeita a um conflito de interesses suscetível de afetar negativamente a execução do contrato. A decisão de adjudicar o contrato à empresa não forneceu garantias suficientes para excluir qualquer dúvida legítima quanto ao risco de conflitos de interesses suscetíveis de afetar negativamente a execução do contrato. Era questionável que a Comissão concluísse que não existiam motivos jurídicos para excluir a BlackRock Investment Management do procedimento de adjudicação de contratos. No entanto, **o Provedor de Justiça considera que este caso suscita questões que são melhor analisadas pelos legisladores da UE .**

## Sugestões

Com base no inquérito sobre estas queixas, o Provedor de Justiça apresenta à Comissão Europeia as seguintes sugestões:

**1. A Comissão deve fornecer orientações mais claras sobre eventuais conflitos de interesses, a fim de ajudar o seu pessoal que lida com os procedimentos de adjudicação de contratos públicos para contratos de serviços relacionados com políticas.**

**2. A Comissão deve refletir sobre a necessidade de uma atualização específica do**



## **Regulamento Financeiro, a fim de reforçar as disposições relativas a eventuais conflitos de interesses.**

Os queixosos e a Comissão serão informados desta decisão .

Emily O'Reilly

Provedor de Justiça Europeu

Estrasburgo, 23/11/2020

## **ANEXOS**

### **Anexo 1 — Objetivo do estudo e tarefas do contratante**

No anúncio de adjudicação do contrato, a Comissão descreveu o objetivo do estudo como « *contribuir [...] para facilitar a realização dos seguintes objetivos:*

— *integrar os riscos ambientais, sociais e de governação (ESG) nos processos de gestão de riscos dos bancos da UE;*

— *integrar os riscos ESG na supervisão prudencial da UE;*

*integrar os objetivos ESG nas estratégias empresariais e nas políticas de investimento dos bancos da UE. [...]*

*A [gestão do investimento da BlackRock] terá de realizar as seguintes tarefas:*

*I. Identificação e balanço das melhores práticas/princípios para a integração dos riscos ASG nos processos de gestão de riscos dos bancos da UE;*

*II. identificação e balanço das melhores práticas/princípios para a integração dos riscos ASG na supervisão prudencial da UE;*

*III. análise dos obstáculos ao desenvolvimento de um mercado da UE que funcione corretamente para o financiamento verde e o investimento sustentável e identificação de instrumentos e estratégias adequados para promover a expansão do financiamento verde e do mercado de produtos financeiros sustentáveis .» [41]*



## Anexo 2 — Calendário

### Ações da Comissão

#### Ações de gestão de investimentos da BlackRock

**30/07/2019**

A Comissão publicou o [convite à apresentação de propostas \[Link\]](#) (referência: FISMA/2019/024/D).

**24/09/2019**

A comissão de avaliação é nomeada pelo gestor orçamental competente.

**09/10/2019**

«Prazo para a apresentação de propostas»

A Comissão recebeu nove propostas.

A empresa apresentou a sua proposta.

**11/10/2019**

«Abertura de propostas»:

Posteriormente, a Unidade de Recursos verificou o «Sistema de Detecção Precoce e de Exclusão» relativamente às propostas recebidas.

**21/10/2019**

A comissão de avaliação debateu as propostas recebidas, em especial os critérios de não exclusão e de seleção.

**06/11/2019**

A comissão de avaliação avaliou os requisitos mínimos e os critérios de adjudicação.

**20/11/2019**

A comissão de avaliação avaliou os critérios de adjudicação (final).



**28/11/2019**

O gestor orçamental solicitou à empresa que esclarecesse o que parece ser um preço anormalmente baixo para a sua proposta.

**06/12/2019**

A empresa respondeu ao pedido de esclarecimentos.

**12/12/2019**

O gestor orçamental solicitou à empresa esclarecimentos adicionais sobre o preço aparentemente anormalmente baixo.

**16/12/2019**

A empresa respondeu ao pedido de esclarecimentos.

**30/01/2020**

A comissão de avaliação finalizou o relatório de avaliação.

**06/02/2020**

O gestor orçamental aprovou o conteúdo do relatório de avaliação.

O gestor orçamental adjudicou o contrato à BlackRock Investment Management.

**02/03/2020**

A Comissão e a BlackRock Investment Management assinaram o contrato de prestação de serviços (referência: FISMA/2019/024/D1/OP/ST).

A duração do contrato é de 12 meses.

**13/03/2020**

De acordo com o Registo de Transparência da UE, a empresa reuniu-se com o Diretor-Geral da DG FISMA para debater temas relacionados com a «União dos Mercados de Capitais», a sustentabilidade e a regulamentação dos fundos.

**01/04/2020**

A Comissão publicou o anúncio de adjudicação do contrato.



## Anexo 3 — Disposições pertinentes do Regulamento Financeiro

Na reunião de inspeção com a equipa de inquérito, a Comissão salientou as seguintes disposições do Regulamento Financeiro [42] como relevantes para o inquérito:

Considerando 104, nos termos do qual:

*« É conveniente que os diferentes casos geralmente referidos como situações de conflito de interesses sejam identificados e tratados de forma distinta. A noção de «conflito de interesses» deverá ser utilizada exclusivamente nos casos em que uma pessoa ou entidade com responsabilidades pela execução orçamental, auditoria ou controlo, ou um funcionário ou um agente de uma instituição da União ou das autoridades nacionais a qualquer nível, se encontre nessa situação. As tentativas de influenciar indevidamente um procedimento de adjudicação ou de obter informações confidenciais devem ser tratadas como falta profissional grave que pode levar à rejeição do procedimento de adjudicação e/ou à exclusão dos fundos da União. Além disso, os operadores económicos podem encontrar-se numa situação em que não devem ser selecionados para executar um contrato devido a um conflito de interesses profissionais. Por exemplo, uma empresa não deve avaliar um projeto em que participou ou um auditor não deve estar em condições de auditar contas que tenha previamente certificado .»*

O artigo 167.º, que especifica os critérios a seguir na adjudicação dos contratos, que inclui o n.º 1:

*« Os contratos são adjudicados com base em critérios de adjudicação, desde que a entidade adjudicante tenha verificado o seguinte: [...]*

*C) O candidato ou proponente satisfaz os critérios de seleção especificados nos documentos do concurso e não está sujeito a conflitos de interesses que possam afetar negativamente a execução do contrato. »*

Artigo 171.º, relativo à anulação do procedimento de adjudicação, nos termos do qual:

*«A entidade adjudicante pode, antes da assinatura do contrato, anular o procedimento de adjudicação sem que os candidatos ou proponentes tenham o direito de exigir qualquer indemnização.*

*A decisão deve ser justificada e levada ao conhecimento dos candidatos ou proponentes o mais rapidamente possível.»*



Anexo I relativo aos contratos públicos.

[1] Resolução do Parlamento Europeu, de 29 de maio de 2018, sobre o financiamento sustentável (referência: 2018/2007(INI). Ver:

[https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0215\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0215_EN.pdf) [Link].

[2] A BlackRock Investment Management (UK) Limited presta serviços de gestão de investimentos, incluindo gestão de carteiras, planeamento financeiro e soluções de consultoria.

[3] Um grupo de deputados ao Parlamento Europeu (deputados ao Parlamento Europeu).

[4] Ver:

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/200605-letter-ev](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200605-letter-ev) [Link].

[5] Um de dois outros deputados ao Parlamento Europeu e outro de um grupo da sociedade civil.

[6] Ver: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/report/en/132525> [Link].

[7] Ver: <https://www.ombudsman.europa.eu/en/correspondence/en/135316> [Link].

[8] O anexo 2 apresenta uma panorâmica do procedimento administrativo seguido pela Comissão para adjudicar o contrato.

[9] Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, ver: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046> [Link].

[10] O Regulamento Financeiro fala de «proponentes». O Provedor de Justiça Europeu prefere utilizar o sinónimo de «proponente».

[11] Em conformidade com o artigo 167.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento Financeiro.

[12] Um comité composto por cinco membros de três diferentes serviços da Comissão.

[13] O contrato exige que o proponente selecionado tenha em conta o trabalho de 12 organizações que trabalham no domínio do financiamento sustentável. Os dois dos quais a BlackRock é membro são a Task Force do Conselho de Estabilidade Financeira sobre Divulgação Financeira relacionada com o Clima (TCFD) e o Grupo de Trabalho de Finanças Sustentáveis (SFWG) do Instituto de Finanças Internacionais (IIF).



[14] A empresa também tem a oportunidade de propor que outras partes interessadas estarão envolvidas, uma vez que será responsável pela organização de dois workshops com as partes interessadas.

[15] Tal como os relatórios do «Grupo de Peritos de Alto Nível sobre Financiamento Sustentável» (HLEG) e de um grupo técnico de peritos em finanças sustentáveis (TEG). Estes grupos de peritos da Comissão foram criados para prestar aconselhamento sobre: I) considerações gerais para a inclusão dos fatores de sustentabilidade e ESG no setor financeiro e ii) inclusão dos fatores ASG em domínios específicos/segmentos de mercado. Outro exemplo é o relatório sobre uma taxonomia da UE, adotado em 9 de março de 2020: [https://ec.europa.eu/info/files/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy\\_en](https://ec.europa.eu/info/files/200309-sustainable-finance-teg-final-report-taxonomy_en) [Link]. A Comissão consultou também amplamente a questão do financiamento sustentável.

[16] Tal como previsto no artigo 136.º do Regulamento Financeiro.

[17] De acordo com os critérios de adjudicação, a qualidade técnica das propostas representa 70 % da pontuação global e o preço representa 30 % da pontuação global.

[18] A BlackRock Investment Management ofereceu-se para celebrar o contrato por 280,000 EUR, enquanto o valor total inicialmente estimado do contrato era de 550,000 EUR.

[19] Em conformidade com o anexo 1, ponto 23, do Regulamento Financeiro.

[20] <https://www.blackrock.com/financial-markets-advisory/about-fma#information-barriers> [Link]

[21] Ver: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/200612-information-awarding-contract\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/200612-information-awarding-contract_0.pdf) [Link].

[22] Em conformidade com o artigo II.24.1.

[23] Para o caderno de encargos, ver: <https://etendering.ted.europa.eu/cft/cft-document.html?docId=57784> [Link].

[24] Especificamente, os autores da denúncia referiram o seguinte no caderno de encargos: « *os resultados do estudo serão integrados, nomeadamente, na vertente de trabalho para a execução do Plano de Ação da Comissão para o Financiamento Sustentável, em especial a ação 8, e no trabalho [da Autoridade Bancária Europeia] relacionado com o mandato da CRD [...]* ». A ação 8 do plano de ação exige que a Comissão «explorar a viabilidade da inclusão de riscos associados a fatores climáticos e outros fatores ambientais nas *políticas* de gestão de riscos das instituições». O «Plano de Ação para o Financiamento Sustentável» da Comissão foi lançado em resposta às recomendações políticas do Grupo de Peritos de Alto Nível sobre Financiamento Sustentável (HLEG), ver: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180131-sustainable-finance-final-report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/180131-sustainable-finance-final-report_en.pdf) [Link]. A



BlackRock contribuiu na altura para o trabalho do HLEG, ver: <https://bit.ly/3jkmloC> [Link].

[25] Por exemplo, a BlackRock é membro empresarial da European Fund and Asset Management Association, que publicou uma resposta ao documento de consulta da ESMA sobre a integração dos riscos e fatores em matéria de sustentabilidade na legislação relevante para os gestores de fundos, ver: <http://www.efama.org/Publications/Public/AIFMD/19-4018.pdf> [Link]. A BlackRock é também membro da Associação para os Mercados Financeiros na Europa (AFME), representante de interesses do setor financeiro que comentou publicamente questões relacionadas com o estudo sobre riscos e objetivos ambientais, ver:

<https://www.afme.eu/Portals/0/DispatchFeaturedImages/20200226%20State%20of%20Play%20-%20Sustainable%20Investing.pdf> [Link]. A BlackRock é também incluída na lista como membro da Associação Europeia de Gestão de Fundos e Ativos, que publicou uma resposta ao documento de consulta da ESMA sobre a integração dos riscos e fatores em matéria de sustentabilidade na legislação relevante para os gestores de fundos, ver: <http://www.efama.org/Publications/Public/AIFMD/19-4018.pdf> [Link].

[26] Ver, por exemplo, a carta anual da BlackRock de 14 de janeiro de 2020, intitulada «Uma reformulação fundamental das finanças»:

<https://www.blackrock.com/corporate/investor-relations/larry-fink-ceo-letter> [Link].

[27] Ver: <https://urgewald.org/medien/blackrocks-new-policy-affects-less-20-coal-industry> [Link].

[28] Ver considerando 104 do Regulamento Financeiro.

[29] Para evitar informações a que o seu braço de consultoria tem acesso como resultado do seu trabalho no estudo ser partilhado com o braço de investimento da empresa.

[30] Ver:

<https://ourfinancialsecurity.org/2020/05/blog-can-blackrock-benefit-from-inside-information-from-fed-facilities/> [Link].

A BlackRock Financial Management, Inc. foi selecionada pelo Federal Reserve Bank of New York. O acordo estabelece pormenores sobre os «procedimentos de atenuação dos obstáculos à informação e dos conflitos de interesses», nomeadamente o artigo 18.º, n.º 4, e o anexo G:

[https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/markets/SMCCF\\_Investment\\_Management\\_Agreement.pdf](https://www.newyorkfed.org/medialibrary/media/markets/SMCCF_Investment_Management_Agreement.pdf) [Link].

[32]

[https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/200605-letter-ev](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/200605-letter-ev) [Link].

[33] Ver: <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:164939-2017:TEXT:EN:HTML> [Link].

[34] Em conformidade com o artigo 167.º do Regulamento Financeiro.



[35] V. acórdão de 18 de abril de 2007, *Deloitte Business Advisory /Comissão* , T-195/05, n.º 67:

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=60915&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=>  
[Link].

[36] Ver acórdão de 13 de outubro de 2005, *Intrasoft International/Comissão* , T-403/12, n.º 76: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=169641&doclang=EN> [Link].

[37] Por exemplo, o Registo de Transparência da UE inclui informações pormenorizadas sobre as reuniões que a BlackRock teve com a Comissão:

<https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=51436554494-18>

[Link]. Os pormenores das reuniões com a BlackRock organizadas pela DG FISMA, incluindo informações relacionadas com os objetivos ASG, podem ser consultados em:

[https://www.asktheeu.org/en/request/documents\\_related\\_to\\_meetings\\_be](https://www.asktheeu.org/en/request/documents_related_to_meetings_be) [Link].

[38] Para exemplos, ver notas de rodapé 13, 24, 25, 26 e 37.

[39] Ver a alínea c) do artigo 167.º do Regulamento Financeiro.

[40]

<https://www.blackrock.com/institutions/en-us/insights/market-pulse/examining-esg-and-sustainability>

[41] Ver: <https://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:165869-2020:TEXT:EN:HTML> [Link].

[42] Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, ver:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018R1046> [Link].