



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 11.12.2002  
COM(2002) 709 final

### **COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO**

**Um quadro para os contratos e convenções tripartidos por objectivo entre a  
Comunidade, os Estados e as autoridades regionais e locais**

## 1. INTRODUÇÃO

Actores privilegiados da democracia local nos diversos países da União, as autoridades territoriais também são chamadas a desempenhar um papel cada vez mais importante na concepção e execução das políticas comunitárias. De acordo com este espírito, o Livro Branco sobre a Governança Europeia, aprovado pela Comissão em 2001, propunha a noção de **contratos tripartidos por objectivo**, que deveriam ser celebrados entre os Estados-Membros, as autoridades territoriais designadas por estes e a Comissão. Favorável a uma "experiência", a Comissão alegava uma motivação principal de flexibilidade: "Deverá prever-se uma maior flexibilidade nas condições de aplicação da legislação e dos programas com forte impacto territorial, desde que sejam mantidas condições equitativas no mercado interno".

A consideração da diversidade das acções comunitárias é uma preocupação geral dos tratados. Surge logo na própria concepção dos instrumentos legislativos. Não só as directivas foram concebidas para deixar aos Estados-Membros uma grande flexibilidade aquando da sua transposição para o direito nacional, mas, ainda, os regulamentos comunitários podem adaptar-se a alguma diferenciação quanto aos seus métodos de aplicação, desde que esta diferenciação seja motivada por elementos de apreciação objectivos.

Além disso, em alguns domínios de acção com um elevado impacto territorial, como a política de coesão ou a política ambiental, a consideração dos contextos locais é requerida explicitamente pelo Tratado. A flexibilidade é inerente aos próprios princípios da política de **coesão económica e social** que visa diminuir o afastamento entre os níveis de desenvolvimento das várias regiões e o atraso das regiões. -Assim, a noção de "parceria" constitui um dos princípios fundamentais na programação e aplicação dos Fundos Estruturais para o período 2000-2006. Este princípio, previsto no artigo 8º do Regulamento (CE) nº1260/1999 do Conselho é no entanto aplicado "na plena observância das competências institucionais, jurídicas e financeiras de cada um dos parceiros" Esta flexibilidade reflecte-se também nos objectivos de **política ambiental** que "terá por objectivo atingir um nível de protecção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da Comunidade."

Contudo, com excepção da política de coesão, a prática comunitária e a intensidade da acção legislativa nem sempre estiveram a par do crescimento do papel das regiões e cidades na aplicação das políticas nacionais e europeias. Desta forma se explica que, aquando da consulta sobre o Livro Branco sobre a Governança, tenha sido manifestado interesse por instrumentos contratuais destinados a valorizar as possibilidades de diferenciação e participação dos entes territoriais na realização de objectivos definidos a nível europeu ou através de concertação entre diferentes níveis geográficos.

A mesma consulta também sublinhava os receios ou reservas de alguns Estados-Membros, que justificadamente manifestavam a sua preocupação relativamente ao facto de tal abordagem contratual poder pôr em causa o princípio fundamental da responsabilidade exclusiva dos Estados-Membros em matéria de execução das políticas comunitárias. Embora tivesse sido bom o acolhimento dado à perspectiva de experiências-piloto, em especial no domínio ambiental, efectuadas a título experimental ou voluntário, alguns Estados-Membros, bem como autoridades regionais e locais organizadas em redes europeias, solicitaram uma **clarificação** da noção de contratos tripartidos, por força dos quais seriam confiadas a algumas autoridades infra-estaduais a execução de determinadas acções por forma a realizar objectivos específicos definidos na legislação primária da União. Este é o objecto da presente comunicação, que descreve as condições gerais de recurso aos "contratos tripartidos", quer no

âmbito da aplicação de um acto legislativo, quer como simples referência a um objectivo comunitário. A seguir, propõe-se, por conseguinte, que sejam utilizadas as seguintes designações:

- **Contratos tripartidos por objectivo**, para descrever contratos celebrados entre a Comunidade Europeia - representada pela Comissão - um Estado-Membro e autoridades regionais e locais em aplicação directa do direito comunitário derivado de carácter vinculativo (regulamentos, directivas ou decisões);
- **Convenções tripartidas por objectivo**, para descrever as convenções celebradas entre a Comissão, um Estado-Membro e autoridades regionais e locais à margem de um quadro comunitário vinculativo.

## 2. JUSTIFICAÇÃO E ÂMBITO DE APLICAÇÃO DOS CONTRATOS E DAS CONVENÇÕES TRIPARTIDOS POR OBJECTIVO.

- Os contratos e convenções tripartidos por objectivo estão sujeitos, por princípio, a uma obrigação geral de compatibilidade com os tratados; em concreto, em nenhum caso, podem criar ou manter entraves às trocas intra-comunitárias. Por outro lado, apenas podem ser considerados quando estejam de acordo com os sistemas constitucionais dos Estados-Membros. Justificar-se-ão sempre que determinem um **valor acrescentado** em relação a outros instrumentos destinados a prosseguir objectivos comuns. Este valor acrescentado poderá consistir quer **na simplificação** resultante do contrato (por exemplo, se o contrato permite a redução do número de medidas horizontais de execução detalhadas), quer em vantagens de carácter **político** e **uma maior eficácia**, como resultado de um maior **envolvimento** e **participação** das autoridades regionais e locais em políticas cujo impacto varie em função, por exemplo, de razões de ordem geográfica, climática ou demográfica e, por conseguinte, susceptíveis de fazer apelo a conhecimentos e usos locais. Desta simplificação, bem como da participação acrescida das autoridades territoriais, deveria também poder esperar-se em certos casos uma maior **rapidez de execução**.
- Do exposto supra pode concluir-se quanto à existência de determinadas características gerais dos contratos e das convenções tripartidos no que respeita aos domínios de aplicação, às partes, e a determinadas modalidades relativas à participação e informação no âmbito do processo de execução.

Serão, em princípio, candidatos para a celebração de contratos ou convenções tripartidos os domínios em que a consecução dos objectivos comunitários deva ter em conta tanto as grandes variações de impacto territorial, como a disponibilidade prévia de uma experiência territorial de gestão das políticas. A **política regional** e o **ambiente** são os domínios em que primeiro se pensa. Contudo, o recurso a instrumentos tripartidos não altera o modo de gestão de fundos estruturais, tal como é previsto pelos regulamentos em vigor, sem prejuízo da evolução futura destes regulamentos.

Dado estar em causa a valorização da experiência adquirida e o encorajamento de uma maior participação, a identificação clara dos participantes locais que devem ser incluídos no contrato ou na convenção constitui uma condição importante para a obtenção de um resultado positivo. Esta identificação necessitará da intervenção dos Estados-Membros, pelo menos para assegurar a compatibilidade do contrato ou da

convenção com as disposições constitucionais, legislativas ou administrativas em vigor em cada Estado-Membro.

A noção de contrato ou de convenção implica que as partes estejam de acordo **quanto a objectivos prévia e claramente definidos**. Sejam eles quantitativos ou qualitativos, estes objectivos devem ser tanto quanto possível mensuráveis. No caso dos contratos tripartidos, os objectivos mínimos a incluir nos contratos serão enunciados no instrumento legislativo de base: directiva, decisão ou regulamento. No que respeita às convenções tripartidas, os objectivos de base mínimos constam dos documentos preparatórios relevantes (por exemplo recomendação, Livro Branco.).

Por último, os conteúdos, a aplicação e os resultados da abordagem contratual ou convencional deverão ser objecto de uma ampla divulgação. No que se refere às partes interessadas, esta tarefa incumbirá em primeiro lugar às autoridades regionais e locais em causa, que deverão consultar e associar sempre que possível as organizações representativas da vida local e regional. No que se refere às instituições e órgãos competentes da União, caberá à Comissão apresentar ao Parlamento, ao Conselho e ao Comité das Regiões um relatório de avaliação e de acompanhamento.

- No caso dos contratos tripartidos entre a Comunidade, representada pela Comissão, um Estado-Membro e as autoridades regionais e locais que este terá designado, a compatibilidade com as disposições gerais dos tratados determinará a inclusão dos seguintes elementos:
  - no texto legislativo de base (directiva, decisão ou regulamento), uma cláusula de habilitação nos termos da qual, em conformidade com o artigo 202º do Tratado, o legislador autorize a Comissão a celebrar um contrato com os Estados-Membros e as autoridades locais em questão para a realização dos objectivos fixados pela legislação. (cf. Anexo I da presente comunicação).
  - no texto do próprio contrato, uma disposição destinada a recordar que o Estado-Membro no qual o contrato tripartido é cumprido é o único responsável perante a Comissão pela boa execução do contrato e, por conseguinte, passível de uma eventual acção por incumprimento ao abrigo do artigo 226º do Tratado. Esta disposição não obstará à participação dos outros parceiros na execução pormenorizada do contrato tripartido.
- Por último, no caso das convenções tripartidas, deve ser também inscrita uma cláusula que faça referência à compatibilidade com as disposições gerais dos tratados.

### **3. EXECUÇÃO DOS CONTRATOS E CONVENÇÕES TRIPARTIDOS POR OBJECTIVO.**

- O estabelecimento de um compromisso contratual sob forma de um contrato ou de uma convenção tripartida por objectivo, será concretizado através de um documento assinado pelos responsáveis habilitados para o efeito. No Anexo II é apresentado um modelo de contrato ou de convenção que resume os princípios e fundamentos expostos na primeira parte da presente comunicação.
- As iniciativas que visam instaurar uma relação contratual tripartida deste tipo podem ser da responsabilidade de qualquer uma das futuras partes contratantes. A Comissão, pelo seu lado, examinará tais iniciativas, considerando em função de cada caso concreto a

oportunidade de lhes dar seguimento tendo em conta os princípios gerais indicados nesta comunicação-quadro. Este exame deverá ser efectuado em concertação com os Estados-Membros em causa.

A apreciação das manifestações de interesse e das eventuais iniciativas-piloto deverá ser feita em função dos recursos humanos e financeiros disponíveis, para além do valor acrescentado que possam implicar.

- A Comissão não tenciona propor a modificação das disposições actualmente em vigor que regulam a aplicação dos fundos estruturais, pois considera que deve ser permitido que as parcerias existentes se possam desenvolver até ao seu termo.
- Numa primeira fase, a Comissão prevê a celebração de convenções tripartidas por objectivo com carácter experimental e só depois de as ter avaliado e de ter retirado as conclusões desta experiência, considerará a possibilidade de celebrar contratos tripartidos por objectivo.

a) a Comissão examinará a possibilidade de assegurar o financiamento destas convenções tripartidas por objectivo com carácter experimental com base no artigo 48º, parágrafo 2, da nova regulamentação financeira que inclui o conteúdo do Acordo Interinstitucional, de 6 de Maio de 1999 sobre a disciplina orçamental e a melhoria do procedimento orçamental<sup>1</sup>. Em qualquer caso, as regras orçamentais e financeiras de aplicação dos contratos/das convenções serão definidas posteriormente em conformidade com o novo regulamento financeiro. O recurso a contratos/convenções tripartidos não afecta o direito de a Comissão exigir e obter, no âmbito das responsabilidades que lhe incumbem nos termos do artigo 274º, as garantias financeiras necessárias do parceiro em causa e, na falta deste, do Estado-Membro.

b) Regra geral, as convenções ou contratos tripartidos não constituirão um motivo para financiamentos comunitários adicionais. Tornar-se-ão uma modalidade de utilização das dotações atribuídas normalmente para a execução das políticas comuns.

Anexo I: Cláusula de habilitação (contratos tripartidos)

Anexo II: Modelo de contratos ou de convenções tripartidos

---

<sup>1</sup> O nº 37 deste Acordo precisa que o financiamento de projectos-piloto de carácter experimental destinados a comprovar a viabilidade de uma acção e a sua utilidade pode ser executado sem acto de base, desde que as acções às quais se destina o financiamento sejam de competência comunitária. A mesma observação é aplicável ao financiamento relativo a acções preparatórias, destinadas a preparar propostas para a adopção de futuras acções comunitárias.

**Anexo I**  
**Cláusula de habilitação para um contrato tripartido a inserir numa proposta de regulamento, de directiva ou de decisão**

1. Fundamentação

*"Considerando o seguinte:*

*(1) As medidas [...] consideradas têm um forte impacto territorial.*

*(2) Estas medidas visam atingir os objectivos seguintes: [...].*

*(3) A fim de ter em conta certas particularidades regionais ou locais, estes objectivos podem ser alcançados, se for caso disso, através de um contrato tripartido entre a Comunidade, representada pela Comissão, um Estado-Membro candidato e uma autoridade regional ou local deste Estado-Membro, de acordo com os critérios definidos no presente regulamento.*

*(4) A finalidade de eventuais contratos tripartidos é garantir as condições óptimas para a realização dos objectivos estabelecidos pelo presente regulamento."*

2. Articulado

Artigo [... ]:

"Os objectivos [...] podem, se for caso disso, a fim de ter em conta certas particularidades regionais ou locais, ser alcançados através de um contrato tripartido entre a Comunidade, representada pela Comissão, um Estado-Membro candidato e uma autoridade regional ou local deste Estado-Membro, de acordo com os critérios seguintes:"

- As disposições constitucionais, legislativas, regulamentares ou administrativas do Estado-Membro candidato devem autorizar o contrato tripartido considerado.
- A autoridade regional ou local em causa deve possuir os poderes requeridos no domínio considerado.
- [...] »

Artigo [... ]:

*"O contrato tripartido mencionado no artigo [...] é ratificado por uma decisão da Comissão dirigida ao Estado-Membro e à autoridade regional ou local em causa."*

## ANEXO II

### Modelo de contrato tripartido ou de convenção tripartida (elementos essenciais)

#### 1. Partes contratantes ou que aderem à convenção

As partes contratantes ou que aderem à convenção serão devidamente mencionadas, bem como as pessoas singulares que as representam (nomes e funções). A competência destas partes será verificada, bem como a competência para assinatura das pessoas singulares que as representam.

#### 2. Preâmbulo

- O preâmbulo de um "contrato tripartido" que tenha por base uma cláusula de habilitação incluída num regulamento, directiva ou decisão comunitários, referir-se-á às bases jurídicas comunitárias e nacionais relevantes.  
Exemplo:

*"O presente contrato tripartido baseia-se no artigo [...] do Regulamento CE n.º [...] do Parlamento Europeu e do Conselho de [...] relativo [...] e nos artigos [...] [disposições constitucionais e administrativas relevantes do Estado-Membro em causa].*

- O preâmbulo de uma "convenção tripartida" referir-se-á ao quadro jurídico comunitário ou nacional relevante.

Exemplo:

*"A presente convenção tripartida visa aplicar, de maneira voluntária, a recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de Maio de 2002, relativa à execução da gestão integrada da zona costeira na Europa.*

*Esta convenção tripartida é compatível com os artigos [...] [disposições constitucionais e administrativas relevantes do Estado-Membro em questão].*

#### 3. Definições

O contrato ou a convenção tripartidos incluirão uma definição precisa dos principais termos utilizados, em especial no caso de se tratar de conceitos técnicos e jurídicos passíveis de interpretações diferentes.

#### 4. Objecto do contrato ou da convenção

O objecto do contrato ou da convenção deverá ser claramente definido. Os contratos ou convenções serão celebrados com vista à realização de "*objectivos*" concretos; estes podem ser quantitativos e/ou qualitativos, mas, em qualquer caso, devem poder ser objecto de um acompanhamento. Em especial, os *objectivos* quantitativos devem ser numericamente precisados e os qualitativos identificáveis. As eventuais exclusões devem ser explicitamente mencionadas.

#### 5. Natureza das obrigações

Será dada preferência às obrigações de resultado por oposição às obrigações de meios.

Na hipótese de um contrato tripartido baseado numa cláusula de habilitação incluída num regulamento, numa directiva ou numa decisão comunitária, só serão possíveis obrigações de resultado.

## **6. Mecanismos de acompanhamento e de avaliação;**

O contrato ou a convenção tripartidos deverão prever mecanismos de acompanhamento e de avaliação credíveis, transparentes e adequados. A esse respeito, poderão ser tidas em conta as melhores práticas existentes.

## **7. Transparência**

O contrato ou a convenção tripartidos serão elaborados e aplicados da maneira mais transparente possível. A transparência refere-se sobretudo às partes interessadas e, em especial, às organizações representativas da vida regional ou local (mundo empresarial, câmaras de comércio, organizações não governamentais, etc.). A transparência relativa à concepção reflectir-se-á no preâmbulo do contrato ou da convenção.

Para assegurar a transparência da execução, o contrato ou a convenção preverão sempre que possível, um mecanismo de informação, de associação e/ou de consulta adequado.

O contrato será objecto de publicidade adequada. A Comissão publicará no Jornal Oficial das Comunidades Europeias um extracto dos contratos e das convenções em que seja parte, acompanhado das referências relativas ao acesso aos documentos na sua versão integral.

## **8. Consequências no caso de incumprimento**

O contrato ou a convenção tripartidos explicitarão as consequências do incumprimento das disposições contratuais ou convencionais, bem como, se for caso disso, os correspondentes meios de reparação. No caso de um contrato tripartido previsto num regulamento, numa directiva ou decisão, o acto de base deverá indicar que no caso de incumprimento do contrato, tal implicará *ipso facto*, pelo menos, a aplicação das disposições comunitárias de direito comum.. No caso de uma convenção tripartida, as disposições relativas ao incumprimento serão estabelecidas individualmente.

## **9. Duração**

Os contratos ou convenções tripartidos serão celebrados por um período determinado, eventualmente renovável, nos termos dos textos a que se referem.

## **10. Decisão da Comissão**

Os contratos tripartidos que tenham por base uma cláusula de habilitação incluída num regulamento, numa directiva ou numa decisão comunitária, serão ratificados por uma decisão da Comissão dirigida ao Estado-Membro e/ou à autoridade regional ou local em questão. Esta disposição será objecto de uma cláusula especial no contrato. A decisão da Comissão será publicada no Jornal Oficial das Comunidades Europeias e incluirá em anexo extractos do contrato ou da convenção, assim como as referências do texto integral na língua original.

## **11. Data e assinatura**

Os contratos ou convenções tripartidos serão datados e assinados por pessoas singulares que tenham competência para assinar.