

**Parecer do Comité das Regiões sobre o «Livro Verde sobre as PPP institucionalizadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões»**

(2005/C 71/05)

O COMITÉ DAS REGIÕES,

**Tendo em conta,**

o Livro Verde da Comissão Europeia sobre as PPP institucionalizadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões (COM(2004) 327 final);

a decisão da Comissão Europeia, de 30 de Abril de 2004, de, nos termos do n.º 1 do artigo 265.º do Tratado que instituiu a Comunidade Europeia, consultá-lo sobre esta matéria;

a decisão do Presidente de 26 de Maio de 2004 de incumbir a Comissão de Política Económica e Social dos correspondentes trabalhos;

o seu parecer sobre a «Proposta de alteração da directiva relativa à coordenação dos processos de adjudicação de fornecimentos públicos, de prestação de serviços públicos e de empreitadas de obras públicas e Proposta do Parlamento Europeu e Directiva do Conselho relativa à coordenação dos processos de adjudicação nos sectores da água, da energia e dos transportes» (COM(2000) 275 final — 2000/0115 COD e COM(2000) 276 final — 2000/0117/COD (CdR 312/2000 fin) <sup>(1)</sup>);

o seu parecer sobre o Livro Verde da Comissão Europeia sobre os serviços de interesse geral na Europa (COM(2003) 270 final — CdR 149/2003 fin) <sup>(2)</sup>;

o projecto de parecer do Comité das Regiões da Comissão de Política Económica e Social sobre a «Avaliação intercalar da estratégia de Lisboa» — Comunicação da Comissão «Reforçar a aplicação da Estratégia Europeia de Emprego», «Proposta de decisão do Conselho relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros» e Recomendação do Conselho relativa à execução das políticas de emprego dos Estados-Membros (COM(2004) 239 final — CdR 152/2004 fin);

o projecto de parecer (CdR 239/2004) adoptado pela Comissão de Política Económica e Social em ... (relatora: Catarina SEGERSTEN-LARSSON — Presidente do Comité Executivo Distrital de Värmland (S-PPE));

**adoptou na 57.ª reunião plenária de 17 e 18 de Novembro de 2004 (sessão de 17 de Novembro), o seguinte parecer**

## 1. Pontos de vista do Comité das Regiões

### PARECER DO COMITÉ DAS REGIÕES

1.1 O Comité das Regiões acolhe com agrado o Livro Verde da Comissão Europeia sobre as PPP institucionalizadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões, tanto mais que a colaboração entre os municípios e as regiões e o sector privado da economia tem uma importância cada vez maior na UE. As questões do crescimento, da igualdade de tratamento e da concorrência podem ser associadas a uma das vertentes mais importantes da estratégia de Lisboa — melhorar as condições para o bom funcionamento do mercado interno. O Comité gostaria de advertir aqui para as enormes disparidades entre os Estados-Membros e entre os diversos campos de acção nas formas de cooperação e na sua amplitude.

1.2 O Livro Verde não contém quaisquer propostas concretas. O seu propósito é antes tornar mais claro o alcance das regras comunitárias aplicáveis à fase de selecção do parceiro privado e à fase posterior, com o objectivo de detectar eventuais incertezas e de analisar se o quadro comunitário é adequado aos imperativos e às características específicas das

PPP (parcerias público-privadas). Nele são igualmente colocadas diversas questões cuja resposta será decerto fundamental para o prosseguimento dos trabalhos da Comissão.

1.3 Na opinião do Comité das Regiões, a parceria não pode ser encarada como puramente técnica ou legislativa, mas deverá ter carácter mais amplo e inserir-se numa perspectiva política.

1.4 O Comité apreciaria que certas questões que dizem respeito à parceria, aos contratos públicos e aos serviços de interesse geral fossem abordadas numa perspectiva mais global.

1.5 São justamente as autarquias locais e regionais, por estarem mais próximas dos cidadãos, que estão na posição ideal para avaliar se certas tarefas devem ser realizadas por conta própria, ser adjudicadas ou executadas em colaboração com outros parceiros. As assembleias políticas têm, com efeito, um papel fundamental na avaliação de quem deverá assumir a realização de actividades financiadas publicamente.

1.6 São também geralmente as autarquias locais e regionais quem mais se presta para determinar a forma de financiamento dos serviços.

<sup>(1)</sup> JO C 144 de 16.5.2001, p. 23.

<sup>(2)</sup> JO C 73 de 13.3.2004, p.7.

1.7 O Comité vê por bem salientar os diferentes papéis dos municípios e das regiões uma vez que, para além de organizarem, gerirem e controlarem também realizam actividades por conta própria (*in house*).

1.8 Para o Comité das Regiões, a parceria não deve ser vista como uma solução miraculosa; a pertinência e a mais-valia de uma parceria público-privada deverá ser avaliada de projecto para projecto.

1.9 Conforme conclui o Livro Verde, cabe ao parceiro público definir os objectivos a atingir em termos de interesse geral, o nível de qualidade dos serviços propostos, a política dos preços, e ainda controlar o cumprimento destes objectivos.

#### *Desenvolvimento das parcerias público-privadas (PPP)*

#### O COMITÉ DAS REGIÕES

1.10 **verifica** que o conceito de parceria é interpretado numa acepção bastante mais lata do que se pretendia inicialmente.

1.11 **sugere** que a «parceria» seja definida com contornos mais claros e implique relações duradouras, a assunção comum de riscos e uma dimensão económica considerável.

1.12 **reputa** extremamente importante a definição do fenómeno de parceria para ser possível um debate relevante sobre a eventual necessidade de intervenções futuras ao nível comunitário.

1.13 **observa** que a parceria/cooperação é geralmente entendida numa acepção mais lata do que a simples parceria entre os sectores público e privado. As autarquias locais e regionais também colaboram com muitos outros actores, por exemplo, com outros órgãos de poder local, com a universidade, organizações sindicais, comunidades religiosas, a vida associativa, organizações de interesses, organizações sem fins lucrativos e pessoas privadas. Pode-se partir desde já do princípio de que o papel destes parceiros de cooperação será ainda mais determinante no futuro.

1.14 Os contratos públicos tradicionais em que os parceiros aspiram a uma cooperação mais intensa e a uma responsabilização comum são designados igualmente por parceria.

1.15 **considera** haver cooperação mesmo num procedimento de adjudicação tradicional, especialmente durante a fase de execução.

1.16 No entanto, numa parceria com partilha de responsabilidades é sempre a autoridade pública quem arca com a parte mais pesada. A mais-valia desta modalidade advém de uma maior responsabilização do sector privado, do financiamento partilhado, de ideias inovadoras, de outros métodos de trabalho e de uma relação duradoura.

1.17 O Comité **salienta** que, de uma maneira geral, as autoridades públicas já efectuam múltiplos controlos no âmbito da prestação de serviços de interesse económico geral, inclusive no caso das parcerias. Não se pode esquecer que as decisões económicas e políticas estão sujeitas a um procedimento de votação democrático múltiplo e, portanto, a controlos prévios e aos seus próprios órgãos de controlo, que asseguram publicidade qualificada.

#### 2. Recomendações do Comité das Regiões

2.1 O Comité das Regiões salienta que os princípios consagrados no Tratado CE, tais como a transparência, a igualdade de tratamento, a proporcionalidade e o reconhecimento mútuo servem de base a todas as formas de parceria.

2.2 O Comité pensa que, na situação actual, não convém aplicar já à parceria disposições comunitárias, pelo menos enquanto não estiver claramente definida. A seu ver, não se deve incorporar a parceria na directiva sobre contratos públicos pelo facto de esta não representar um grande incentivo para a iniciativa, a assunção de riscos ou a flexibilidade. O quadro regulamentar não é suficientemente flexível porque parcerias prevêm para os parceiros um papel mais activo do que o desempenhado pelos fornecedores tradicionais.

2.3 Para o Comité das Regiões, é nuclear o papel das autarquias locais e regionais na definição, na organização, no financiamento e no controlo dos serviços de interesse geral.

2.4 As autoridades públicas, como têm a obrigação de garantir o acesso aos serviços de interesse geral, deverão poder escolher livremente entre os vários modelos existentes e testá-los a seu bel-prazer desde que sejam observados certos princípios tais como transparência, proporcionalidade e reconhecimento mútuo.

2.5 São também as autarquias locais e regionais quem melhor pode avaliar o tipo, a forma de actividade e a qualidade dos serviços, já que se encontram no nível mais próximo dos cidadãos. Acresce que as regras do jogo democrático a que as autoridades públicas estão sujeitas ao tomarem estas decisões asseguram um elevado nível de controlo e de transparência qualificada.

2.6 É essencial deixá-las decidir livremente se desejam assumir por sua conta os serviços, adjudicar os trabalhos a realizar ou executá-los em colaboração com outros parceiros.

2.7 É fundamental que as autarquias locais e regionais possam desenvolver vários tipos de cooperação de uma forma individualizada e flexível.

2.8 A perspectiva dos cidadãos deve ser particularmente acentuada pois é a eles que os serviços se destinam.

2.9 O Comité das Regiões defendeu no seu parecer sobre a «Proposta do Parlamento Europeu e directiva do Conselho relativa à coordenação dos processos de adjudicação de fornecimentos públicos, de prestação de serviços públicos e de empreitadas de obras públicas» que os projectos de PPP deveriam ser flexíveis e acessíveis a todos. Nele se realça igualmente a importância de um amplo diálogo entre os organismos adquirentes e as empresas fornecedoras em todas as fases do processo de adjudicação.

2.10 O Comité afirmava ainda que: «há que estabelecer que os contratos públicos celebrados pelas entidades locais e regionais da iniciativa das suas próprias entidades legalmente independentes estão fora do âmbito de aplicação das directivas e têm de ser considerados como produção interna».

2.11 O Comité aplaude a asserção do Livro Branco segundo a qual «o direito comunitário dos contratos públicos e das concessões é neutro quanto à decisão dos Estados-Membros de assegurar um serviço público pelos seus próprios serviços ou confiá-lo a um terceiro».

2.12 Em muitos Estados-Membros há um tipo de parceria em que são os cidadãos a decidir quem deve prestar os serviços. Neste caso, o papel das autoridades públicas consiste mais em garantir aos cidadãos um mínimo de qualidade dos serviços e a integridade da empresa que os toma a seu cargo. As disposições que regem actualmente os contratos públicos não têm em conta as situações em que os cidadãos têm uma influência considerável na decisão final que determina a quem será adjudicado um dado serviço.

2.13 O Comité das Regiões não tomará posição sobre a introdução do direito comunitário de contratos públicos enquanto não houver uma definição clara do conceito de «parceria». Por outro lado, não crê que as concessões de serviços se enquadrem na directiva comunitária de contratos públicos pois requerem um procedimento mais flexível do que o de adjudicação.

2.14 O Comité constata que a legislação em vigor sobre contratos públicos é bastante complexa e não é propícia à flexibilidade nem a ideias inovadoras.

2.15 O Comité gostaria de sublinhar que a passagem de uma empresa do sector público para o sector privado é uma decisão de política económica que, como tal, é da competência exclusiva dos Estados-Membros.

2.16 O Comité espera que, antes de adoptar novas medidas, se analise e aproveite as experiências resultantes do diálogo competitivo. O Comité recorda que, no seu parecer sobre a directiva de contratos públicos, colocou algumas reticências às formas de adjudicação nela previstas defendendo a utilização mais frequente de processos por negociação.

2.17 O CR espera que a Comissão esclareça a situação legal à luz do processo Teckal, cuja interpretação varia de um Estado-Membro para outro. Na sua opinião, os serviços prestados no âmbito de uma empresa de propriedade pública não devem ser abrangidos pela legislação comunitária que rege os contratos públicos, uma vez que estão sujeitos ao controlo público e equivalem a actividades «*in-house*». Além disso, grande parte do trabalho é levada a cabo em conjunto com as autoridades públicas que são por ele responsáveis.

2.18 O Comité das Regiões considera fundamental alcançar um consenso político ao nível local ou regional quando são celebrados contratos de duração indeterminada.

2.19 Na sua opinião, para além da perspectiva da concorrência, importa ter igualmente em conta os aspectos democráticos que são o reflexo das expectativas dos cidadãos.

2.20 O Comité das Regiões gostaria ainda de tecer algumas considerações sobre a forma como foi definido o conceito de «parceria».

2.21 Por último, não quer deixar de perguntar:

- Como salvaguardar os aspectos democráticos nas parcerias e nos contratos públicos?
- Que hipóteses têm os cidadãos de exercer autoridade política?
- Que liberdade de acção há em contratos de duração indeterminada?
- De que forma é garantida a liberdade política de acção?
- Como lidar com a mudança de necessidades e de condições em contratos de duração indeterminada?
- De que forma se pensa assegurar o controlo pelos cidadãos?
- As autoridades estão em condições de gerir e acompanhar a execução dos serviços e garantir aos cidadãos um nível elevado de qualidade?
- Que impacto e importância têm os fundos estruturais no desenvolvimento das PPP?

Bruxelas, 17 de Novembro de 2004.

O Presidente  
do Comité das Regiões  
Peter STRAUB