

**Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões – Uma estratégia para a contratação pública eletrónica»**

[COM(2012) 179 final]

(2013/C 11/10)

Relator: **Edgardo Maria IOZIA**

Em 20 de abril de 2012, a Comissão Europeia decidiu, nos termos do artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Uma estratégia para a contratação pública eletrónica*

COM(2012) 179 final.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo, que emitiu parecer em 25 de outubro de 2012.

Na 484.<sup>a</sup> reunião plenária de 14 e 15 de novembro de 2012 (sessão de 14 de novembro), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 120 votos a favor, com 3 abstenções, o seguinte parecer:

## 1. Conclusões e recomendações

1.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com a comunicação da Comissão e dá grande importância a uma transição célere para um sistema generalizado de contratos públicos eletrónicos, a exemplo das experiências bem-sucedidas já realizadas em alguns Estados-Membros. O mercado dos contratos públicos eletrónicos atinge valores extremamente elevados, rondando os 20 % do PIB da UE.

1.2 Numa conjuntura tão negativa como a atual, caracterizada por processos de ajustamento orçamental de grande severidade para os cidadãos, a Europa e as suas iniciativas são também alvo de uma perceção muito negativa. Convém que as instituições europeias se esforcem mais no sentido de uma maior abertura, clarificando e expondo melhor os motivos que estão na base de determinadas decisões. A Comissão – a única instituição europeia com direito de iniciativa no processo legislativo – detém uma responsabilidade particular, cabendo-lhe não só informar mas também persuadir os cidadãos da utilidade das suas propostas. O CESE envida esforços neste sentido e considera que a Comissão deveria cooperar mais com as restantes instituições europeias, inclusive com as de caráter consultivo.

1.3 O CESE salienta que os cortes lineares nos orçamentos públicos, com a saída precoce do mercado de trabalho das pessoas mais velhas e experientes envolvidas nas atividades de contratação pública, estão pouco a pouco a empobrecer o capital humano da administração pública. Convida os Estados-Membros a evitarem cortes indiscriminados que apenas produzam um benefício orçamental de curto prazo e implicam amiúde o recurso a serviços externos, pois o pessoal que permanece ao serviço não possui ainda as competências profissionais necessárias.

1.4 O CESE destaca a importância da contratação eletrónica, tendo em conta os seus benefícios potenciais em matéria de:

- transparência e luta antifraude;
- eficiência do mercado;
- alargamento do mercado da contratação pública às PME;
- economias generalizadas para a administração pública;
- integração e desenvolvimento do mercado interno;
- modernização da administração pública e desenvolvimento da Agenda Digital para a Europa;
- novas oportunidades para as empresas que prestam serviços tecnológicos;
- desenvolvimento profissional para o pessoal da administração pública e das empresas.

1.5 A Comissão reputa exequível o objetivo de concluir a transição em meados de 2016 (provavelmente em 2017, tendo em conta os dois anos necessários para a transposição), o que implica acelerar apreciavelmente o ritmo dos trabalhos em

comparação com o que se realizou nos últimos oito anos. O CESE considera que este objetivo é justo e ambicioso, mas entende que só será atingido respeitando determinadas condições para a normalização, a interoperabilidade e a acessibilidade invocadas no presente parecer, sob pena de se poder gerar uma maior fragmentação do mercado.

1.6 O CESE apoia os objetivos propostos, observando, contudo, que a percentagem de contratos públicos eletrónicos ainda é, por enquanto, muito modesta, não obstante todos os esforços realizados. A Comissão está a concluir um estudo, com publicação prevista para este ano, que indicará os níveis alcançados em cada país – em Itália, por exemplo, esse valor corresponde a 4 %.

1.7 O CESE critica vivamente a falta de espírito de cooperação de alguns Estados-Membros, que resistem à mudança e não fazem tenção de abrir o mercado dos contratos públicos à concorrência, a fim de protegerem as empresas nacionais e de não abdicarem de um poder económico e político de peso.

1.8 Na sua comunicação, a Comissão apelida esta atitude de «inércia». O CESE entende que se trata antes de «resistência passiva» à mudança e de permeabilidade às pressões nacionais de carácter protecionista. A publicação de todos os contratos públicos em formato eletrónico tornará inútil e prejudicial a fixação de um limiar para os contratos de tipo europeu, o que é fortemente desejado pelas PME, em particular.

1.9 O CESE considera que a manutenção de limiares prejudica o desenvolvimento do mercado interno e compromete a existência de condições de concorrência equitativas.

1.10 **Comunicação** – Há que convencer os cidadãos, as empresas e as autoridades locais e nacionais da utilidade destes instrumentos. Para tal, convém investir recursos na informação, na comunicação e na formação de maneira integrada, evitando iniciativas isoladas.

1.11 **Transparência** – Um dos efeitos imediatos da publicação eletrónica dos contratos públicos é o de aumentar o nível de transparência. O CESE propõe que, para além da publicação do concurso, se divulguem informações sobre o progresso dos trabalhos no tocante aos prazos previstos e à data de conclusão das empreitadas adjudicadas ou do fornecimento de bens e de serviços. A transparência contribuirá para dificultar as fraudes, permitirá às administrações públicas obter economias adicionais e melhorará a eficiência do mercado.

1.12 **Interoperabilidade e normalização** – O CESE põe uma tónica particular nas questões relativas à interoperabilidade entre as diferentes plataformas (muitas vezes portais) e à normalização dos processos e dos documentos eletrónicos permutados ao longo das várias fases do processo de adjudicação. A proliferação de plataformas isoladas e de formatos e processos díspares constitui um entrave à desmaterialização

dos contratos públicos e desencoraja a participação dos fornecedores, em particular das PME. Cabe à Comissão recomendar, sem demora, a utilização de uma *norma única europeia* (ou internacional) para os processos relativos aos contratos públicos, levando em conta, nomeadamente, o trabalho realizado no âmbito da oficina CEN BII [*Business Interoperability Interfaces for Public Procurement in Europe* – Interfaces de interoperabilidade empresarial (BII) para a contratação pública na Europa] <sup>(1)</sup> e a aplicação dos perfis BII nas especificações do projeto PEPOL [*Pan-European Public Procurement On-Line* (contratos públicos pan-europeus em linha)].

1.13 **Fragmentação** – A ausência de uma estratégia europeia levou à adoção – tanto a nível nacional como local ou regional (nomeadamente, na Alemanha e em Itália) – de plataformas e instrumentos de identificação que não comunicam entre si. Segundo as associações de PME, isto fez com que as empresas quase sempre se abstivessem de apresentar propostas, para além de, por vezes, ocasionar custos de gestão excessivos e injustificados, em particular para as PME. O CESE entende que a UE deve combater com eficácia a fragmentação do mercado.

1.14 **Acessibilidade e simplicidade** – O CESE salienta que só haverá benefícios para o mercado, as administrações públicas e os cidadãos se os sistemas forem acessíveis, assegurando custos baixos, de fácil gestão e manutenção, com módulos, procedimentos e soluções normalizados, um glossário comum e um instrumento válido (também acessível e de uso fácil) para resolver o problema linguístico, em conformidade com os princípios que a própria Comissão se comprometeu a respeitar na Lei das Pequenas Empresas (*Small Business Act*).

1.15 **Empresas sociais** – O CESE recomenda a máxima atenção na transição para os instrumentos eletrónicos, a fim de garantir a sua acessibilidade às empresas sociais, porquanto elas prestam atualmente inúmeros serviços sociais e constituem uma realidade muito importante no panorama das empresas que fornecem serviços de assistência e de prestação de cuidados.

1.16 A legislação europeia em matéria de contratos públicos que superem o limiar deveria apoiar as PME no sentido de reunirem as condições de capital e de experiência requeridas, inclusive através de consórcios ou de associações temporárias de empresas. O caso de Portugal é emblemático – as PME obtiveram 87 % dos contratos, mas o seu valor corresponde apenas a 19 %.

## 2. Síntese do documento

2.1 A comunicação refere a importância estratégica dos contratos públicos eletrónicos (contratação eletrónica) e expõe as principais ações através das quais a Comissão tenciona apoiar a transição para uma contratação pública integralmente eletrónica na UE.

<sup>(1)</sup> <http://www.cen.eu/cwa/bii/specs/Profiles/IndexWG1.html>.

2.2 As administrações que já transitaram para a contratação eletrónica conseguiram obter economias que se situam entre 5 % e 20 %. Mesmo aplicando a percentagem mais baixa a todos os contratos da UE, a poupança obtida seria, ainda assim, superior a 100 mil milhões EUR, tendo em conta o volume total dos contratos públicos.

2.3 Em matéria de contratação pública <sup>(2)</sup>, conforme previsto no Ato para o Mercado Único, de 2011 <sup>(3)</sup>, a Comissão apresentou algumas propostas destinadas a consumir a transição para os contratos públicos eletrónicos na UE até meados de 2016 <sup>(4)</sup>. O objetivo final é a «contratação eletrónica do princípio ao fim», sendo todas as fases do procedimento, desde a notificação até ao pagamento, realizadas eletronicamente <sup>(5)</sup>.

2.4 A contratação eletrónica pode contribuir para melhorar a transparência e o acesso a oportunidades de obtenção de contratos públicos, especialmente para as PME, estimulando, assim, a concorrência transfronteiriça, a inovação e o crescimento no mercado único.

2.5 A Comissão aponta dois obstáculos principais à divulgação dos contratos públicos eletrónicos:

- a «inércia» manifestada por certas partes interessadas. O desafio consistirá em persuadir os adquirentes e os fornecedores relutantes em alterar hábitos já arraigados;
- a *fragmentação dos mercados*, que pode resultar da grande variedade de sistemas, por vezes de extrema complexidade técnica, adotados na UE.

2.6 Para realizar os objetivos propostos, a Comissão definiu um plano de ação articulado em torno de 15 ações-chave.

### 3. Observações na generalidade

3.1 O Comité Económico e Social Europeu (CESE) reconhece a importância de uma revisão do quadro jurídico em matéria de contratos públicos e de uma transição gradual para a sua total desmaterialização, tornando obrigatória a utilização de meios de comunicação eletrónicos para algumas fases do processo de contratação.

3.2 O roteiro proposto pela Comissão para a aplicação gradual dos contratos eletrónicos é muito ambicioso e, se devidamente adotado, será extremamente benéfico para todos os participantes no mercado dos contratos públicos. Perante

as disparidades existentes ao nível do desenvolvimento da contratação pública eletrónica nos vários países, onde já se assiste a um fenómeno de fragmentação de soluções e plataformas, a ausência de orientações estratégico-operacionais – não se respeitando quaisquer condições mínimas de base – poderá contribuir para aumentar a fragmentação do mercado.

3.3 O desenvolvimento da contratação pública eletrónica não deverá, no entanto, ocorrer em detrimento do princípio da «oferta mais vantajosa», como prevê a proposta de diretiva relativa aos contratos públicos <sup>(6)</sup>.

3.4 O CESE põe uma tónica particular nas questões relativas à interoperabilidade entre as diferentes plataformas (muitas vezes portais) e à normalização dos processos e dos documentos eletrónicos permutados ao longo das várias fases do processo de adjudicação. Convém prever uma norma europeia (ou internacional) aberta para as soluções de suporte lógico utilizadas na contratação pública eletrónica. A proliferação de plataformas isoladas e de formatos e processos díspares constitui um entrave à desmaterialização dos contratos públicos e desencoraja a participação dos fornecedores, em particular das PME. O trabalho desenvolvido pelo Comité Europeu de Normalização (CEN) no âmbito da oficina CEN BII produziu «perfis normalizados interoperáveis» para a aplicação de soluções de suporte lógico normalizadas.

3.5 A fim de superar os obstáculos atuais, o CESE concorda que a Comissão recorra a ações específicas destinadas a tornar obrigatória a utilização de normas abertas internacionais ou europeias para a implementação de soluções técnicas interoperáveis. Conviria elaborar orientações com vista à execução correta das normas abertas com base no trabalho realizado pela oficina CEN BII e nas aplicações correspondentes no âmbito do projeto PEPPOL. A Agenda Digital para a Europa prevê explicitamente <sup>(7)</sup> uma ação em prol da normalização dos contratos eletrónicos recorrendo a técnicas específicas passíveis de aplicação por todos os fornecedores de soluções e de serviços TIC.

3.6 O CESE destaca o contributo fundamental que a contratação eletrónica pode dar para assegurar a transparência nos processos de adjudicação do setor público e para combater a fraude. Os instrumentos eletrónicos permitem acompanhar e avaliar a totalidade do processo, assim como o desempenho do fornecedor. Esta informação é essencial para garantir a máxima transparência (transparência eletrónica) do setor público e pode constituir um incentivo importante à adoção dos instrumentos de contratação eletrónica, particularmente para as PME. Portugal constitui um exemplo de boas práticas neste domínio <sup>(8)</sup>, juntamente com a Lituânia, onde a utilização da notificação, do acesso e da apresentação por via eletrónica passou a ser obrigatória, com vantagens em termos de redução de preços (14-55 %) dos bens e serviços adquiridos, de aumento do número de fornecedores que participam nos concursos entre 20 e 90 % e de redução de 46 para 11 do número de dias necessários para o processo de contratação.

<sup>(2)</sup> Propostas de 20 de dezembro de 2011: COM(2011) 895 final; COM(2011) 896 final e COM(2011) 897 final.

<sup>(3)</sup> O Ato para o Mercado Único aponta uma série de medidas destinadas a incentivar a economia europeia e a criar emprego.

<sup>(4)</sup> As propostas preveem a utilização obrigatória de contratação eletrónica, o mais tardar, dois anos após o termo do prazo para transposição, o que, de acordo com o calendário atual de adoção, deverá permitir o cumprimento deste requisito até meados de 2016.

<sup>(5)</sup> São duas as fases principais dos processos de contratação: a fase pré-adjudicação e a fase pós-adjudicação. A primeira subdivide-se nas subfases da contratação até à adjudicação do contrato (publicação de avisos, acesso aos documentos relativos ao concurso, apresentação de propostas, avaliação das propostas e adjudicação do contrato). A segunda subdivide-se nas subfases da contratação após a adjudicação do contrato (encomenda, faturação e pagamento).

<sup>(6)</sup> Parecer do CESE: JO C 191 de 29.6.2012, p. 84.

<sup>(7)</sup> [http://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action\\_id=181](http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/fiche-dae.cfm?action_id=181).

<sup>(8)</sup> [www.base.gov.pt/](http://www.base.gov.pt/).

3.7 Além disso, é importante que as iniciativas de contratação eletrónica apoiem ações de formação das PME para utilização das tecnologias e reconhecimento das suas vantagens. O investimento na formação dos trabalhadores do setor público e do privado será fundamental. O CESE reputa extremamente útil prestar apoio a este nível, podendo as PME recorrer, para o efeito, às respetivas associações profissionais.

3.8 As barreiras linguísticas são uma realidade que a comunicação em apreço não tem devidamente em conta. As informações constantes das plataformas de contratação eletrónica deveriam estar disponíveis em, pelo menos, uma outra língua europeia para além da nacional. Contudo, tal poderá acarretar custos adicionais excessivos. Uma solução poderia ser o desenvolvimento pela Comissão Europeia de uma ferramenta de tradução em linha específica para os processos de adjudicação eletrónicos.

3.9 A Comissão não se detém no problema da visibilidade das aquisições inferiores ao limiar em todo o mercado único, o que é importante sobretudo para as PME e as microempresas. O CESE defende que está na hora de refletir sobre a pertinência de manter os limiares, tendo em conta que, com a publicação eletrónica, todos os contratos passarão a ser universalmente acessíveis.

#### 4. Observações na especialidade sobre as ações previstas

4.1 O CESE concorda com a necessidade de uma transição para a desmaterialização dos contratos públicos. Embora a Comissão ponha a tónica nas fases iniciais do processo de contratação (publicação de avisos, acesso aos documentos relativos ao concurso, apresentação de propostas, avaliação das propostas e adjudicação do contrato), também importa integrar as várias fases que se seguem à adjudicação do contrato (encomenda, faturação e pagamento) e publicar informações sobre a evolução do contrato, problemas eventuais, prazos de execução e custos.

4.2 A harmonização dos requisitos técnicos é fundamental para o desenvolvimento de soluções e de serviços informáticos que possam ser adotados e utilizados a nível local, nacional e transfronteiras. O CESE exorta vivamente a Comissão a avançar com a ação-chave n.º 2, prevista para esse efeito. As suas implicações são de especial relevância não só para as administrações públicas mas sobretudo para os fornecedores, que poderão recorrer a soluções normalizadas e interoperáveis a nível europeu.

4.3 A utilização de assinaturas eletrónicas é uma questão complexa no que respeita às transações transfronteiriças, pelo que conviria tomar medidas destinadas a facilitar a interoperabilidade de tais soluções. Todavia, importa notar que países como Portugal, por exemplo, assinalam como dificuldades na utilização da contratação eletrónica o excesso de requisitos em matéria de assinaturas eletrónicas e o custo dos serviços de carimbo eletrónico da hora, para além da questão da interoperabilidade das várias plataformas de contratação eletrónica<sup>(9)</sup>.

4.4 A promoção de soluções simples e de boas práticas contribui, sem dúvida, para apoiar cabalmente projetos de desmaterialização dos contratos públicos. Ao desenvolver soluções neste âmbito importa considerar as necessidades das PME, em particular na fase de apresentação eletrónica das propostas. Os resultados do grupo de peritos da Comissão para os concursos eletrónicos (*e-Tendering Expert Group* – e-TEG) são, por conseguinte, essenciais e poderiam ser sujeitos a uma avaliação pelas partes interessadas.

4.5 A ação mais relevante em que a Comissão se deverá focar diz respeito às modalidades de implementação das várias soluções para os contratos eletrónicos no mercado interno. O projeto PEPPOL [*Pan-European Public Procurement On-Line* (contratos públicos pan-europeus em linha)], em particular, contou com a participação de 11 países que desenvolveram técnicas específicas com vista à elaboração de soluções normalizadas para as fases mais críticas do processo de contratação e de uma plataforma aberta para o intercâmbio dos documentos normalizados, logrando a interoperabilidade plena entre as diferentes plataformas europeias.

4.5.1 Do projeto PEPPOL constam, nomeadamente, os seguintes elementos: instrumentos de validação das assinaturas eletrónicas baseadas em certificados eletrónicos emitidos pelas autoridades europeias; um Dossiê Virtual da Empresa para uma apresentação normalizada das informações relativas à empresa (certificados e declarações); um catálogo eletrónico para apresentação das ofertas de produtos e serviços num formato normalizado; encomendas e faturação eletrónica para adquirentes e fornecedores, com procedimentos definidos para a partilha de informação sobre atividades comuns. Por último, uma infraestrutura de transporte de documentos eletrónicos (a rede) com base em normas comuns compatíveis a nível nacional, que interligue comunidades/sistemas isolados de contratação eletrónica.

4.5.2 O sistema europeu de Dossiê Virtual da Empresa (DVE) fornece, à semelhança do eCertis [sistema de informações que ajuda a identificar os diferentes certificados e declarações frequentemente requeridos nos processos de adjudicação dos 27 Estados-Membros, na Croácia (país aderente), na Turquia (país candidato) e em três países do EEE (Islândia, Listenstaine e Noruega)], informações relativas aos critérios e provas ou declarações necessárias para a participação em concursos públicos nos Estados-Membros. Todavia, enquanto o eCertis é atualmente concebido como uma base de dados de informações, o DVE fornece mais interfaces para permitir a ligação a outros serviços, pelo que o eCertis também deveria adotar um conceito idêntico. Cumpre à Comissão velar pela conformidade e atualizar o sistema correspondente de informações de caráter jurídico, disponibilizando esse serviço e fornecendo assistência técnica.

4.5.3 O CESE preconiza um empenho forte da Comissão e dos Estados-Membros para reforçar o papel da associação OpenPEPPOL e sublinha a importância de assegurar a manutenção, o desenvolvimento e a adoção das técnicas específicas desenvolvidas nesse âmbito pelo setor público europeu para a contratação pública, garantindo a normalização e a interoperabilidade nas diversas fases do processo de contratação – não só nas fases anteriores à adjudicação mas também nas que se lhe seguem –, a fim de evitar a fragmentação do mercado.

<sup>(9)</sup> <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-e-procurement-interventions.24416>.

4.6 O CESE está de acordo quanto à necessidade de financiar e apoiar o desenvolvimento de uma infraestrutura de contratação pública eletrónica através do Mecanismo Interligar a Europa, tendo por base o trabalho já realizado pelos Estados-Membros do consórcio PEPPOL com a atual infraestrutura de transporte (a rede) para interligar os diferentes sistemas na Europa. O CESE destaca a importância de manter uma infraestrutura aberta, acessível e segura assente em normas comuns. Os fundos estruturais podem ser utilizados para facilitar a adoção dos contratos públicos.

4.7 O CESE recomenda a aplicação de uma estratégia de comunicação integrada, apoiando-se nas comunidades existentes, particularmente a OpenPEPPOL, em colaboração com a Rede Europeia de Empresas, e utilizando programas para o estabelecimento de redes de contactos entre regiões e municípios. A estratégia de comunicação poderia ser partilhada pela Comissão, a OpenPEPPOL e o novo projeto-piloto A (ICT PSP CIP – Programa de apoio à política das TIC, que faz parte do Programa para a Competitividade e a Inovação) *Basic Cross Sector Services* (BCSS), na parte que diz respeito à contratação pública eletrónica.

4.8 O CESE subscreeve a decisão da Comissão de informatizar todo o processo de contratação no âmbito das próprias estruturas e de disponibilizar as soluções de fonte aberta que forem desenvolvidas.

4.9 O CESE concorda com a necessidade de monitorizar os instrumentos eletrónicos para os contratos públicos adotados e de definir os seus benefícios. Após a adoção da diretiva, a Comissão deveria publicar trimestralmente informações sobre a evolução quantitativa e qualitativa dos contratos em cada Estado-Membro, a fim de dar conta do estado dos progressos na matéria.

4.10 Ao mesmo tempo, impõe-se um diálogo a nível internacional sobre a utilização dos instrumentos eletrónicos na contratação pública, a fim de reforçar a transparência e a concorrência. A utilização de normas internacionais confirma-se como um instrumento necessário para o efeito, sendo, por isso, desejável realizar um acompanhamento dos progressos nesse domínio. Cabe, em particular, acompanhar e recomendar a utilização de normas (CEN BII e especificações PEPPOL) na aplicação de contratos eletrónicos pelo setor público europeu.

Bruxelas, 14 de novembro de 2012.

O Presidente  
do Comité Económico e Social Europeu  
Staffan NILSSON

---