III

(Atos preparatórios)

COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU

532.^a REUNIÃO PLENÁRIA DO CESE, 14.2.2018-15.2.2018

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre:

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Dinamizar a contratação pública em benefício da Europa

[COM(2017) 572 final]

Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Facilitar o investimento através da criação de um mecanismo *ex ante* voluntário de avaliação dos aspetos relativos à contratação pública em grandes projetos de infraestruturas

[COM(2017) 573 final]

Recomendação da Comissão de 3 de outubro de 2017 sobre a profissionalização da contratação pública — Criar uma estrutura para a profissionalização da contratação pública

[C(2017) 6654 final — SWD(2017) 327 final]

(2018/C 227/06)

Relator: **Antonello PEZZINI**

Consulta	Comissão Europeia, 17.11.2017
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	24.1.2018
Adoção em plenária	14.2.2018
Reunião plenária n.º	532
Resultado da votação	107/1/1
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) está convicto de que só um sistema de contratação pública transparente, aberto e competitivo no mercado único poderá não só assegurar uma despesa pública eficiente, mas também fornecer bens e serviços de elevada qualidade para os cidadãos, desenvolvendo uma verdadeira **cultura europeia de contratos inovadores inteligentes, sustentáveis e socialmente responsáveis**.

1.1.1. A este respeito, o CESE recomenda que se promova a utilização da «proposta economicamente mais vantajosa» como critério de seleção das propostas, em especial no caso dos serviços de natureza intelectual.

1.2. O Comité congratula-se com o novo pacote em matéria de contratos públicos e sublinha a necessidade de:

- promover a qualidade e a inovação nos contratos públicos;
- incluir aspetos ambientais e sociais;
- tornar a contratação pública mais inteligente e eficiente.

1.3. O Comité sublinha a importância de uma utilização inteligente da contratação pública para responder aos desafios globais, como as alterações climáticas, a escassez de recursos, as desigualdades e o envelhecimento da sociedade, apoiando as políticas sociais, acelerando a transição para cadeias de abastecimento e modelos empresariais mais sustentáveis e competitivos e melhorando o acesso das PME e das empresas da economia social aos contratos públicos.

1.3.1. O CESE considera importante que os Estados-Membros se mostrem cada vez mais abertos a mecanismos voluntários de avaliação prévia para os grandes projetos de infraestruturas.

1.3.2. O Comité sublinha a necessidade de tornar atrativo o recurso voluntário ao novo mecanismo de avaliação *ex ante*, através da atribuição à entidade adjudicante de um *rótulo de certificação da conformidade*. O CESE defende uma maior profissionalização de todas as partes interessadas e uma maior participação das empresas sociais, tendo em vista o combate à fraude e à corrupção e reforçando a transformação digital da contratação pública.

1.4. O Comité saúda, em particular, os esforços no sentido de aumentar o acesso das PME e das empresas da economia social aos mercados de contratos públicos e sublinha que subsistem ainda muitos obstáculos à sua plena participação, pelo que recomenda a intervenção das câmaras do comércio e/ou das associações empresariais, como medida de proteção e apoio.

1.4.1. Os aspetos sociais e ambientais ganharam uma importância crucial na classificação dos contratos públicos; o CESE destaca a sua importância e utilidade e recomenda a inclusão de conteúdos específicos de carácter social e ambiental em todos os programas de formação nacionais e da UE.

1.4.2. É necessário lançar uma campanha para a utilização das normas técnico-regulamentares em matéria ambiental (ISO 14000), social (ISO 26000, SA 8000:2014 e convenções pertinentes da OIT ⁽¹⁾) e de qualidade de gestão/produção (UNI 11648:2016 sobre o gestor de projeto e ISO 9000), ou requisitos técnicos de qualidade análogos exigidos pela legislação nacional, nas especificações dos contratos, ajudando as pequenas empresas a obter essas normas através do Fundo Social Europeu.

1.5. Para o Comité, é fundamental proceder com determinação a uma verdadeira profissionalização das entidades adjudicantes, reconhecendo claramente as novas qualificações adquiridas e dotando-as de um quadro comum europeu de competências técnicas e informáticas que permita uma abordagem comum em todo o mercado interno europeu.

1.6. O CESE é de entendimento que teria sido preferível que, em vez de uma recomendação, a Comissão tivesse adotado uma diretiva para o efeito de garantir uma efetiva e consistente estrutura para a profissionalização da contratação pública.

1.7. O Comité reputa necessário criar um registo digital público dos contratos, nomeadamente para permitir ampliar o potencial leque de empresas interessadas, bem como avaliar melhor a eficiência e a integridade do processo de contratação.

1.8. Para o Comité, é essencial uma ação enérgica da UE para promover o acesso aos mercados de contratos públicos de países terceiros numa base de reciprocidade, nomeadamente países candidatos à adesão e parceiros da política de vizinhança da UE, em pé de igualdade com as empresas nacionais.

1.9. Segundo o CESE, as recomendações da Comissão Europeia dirigidas a cada um dos Estados-Membros deverão ser acompanhadas por um forte impulso em matéria de formação, orientado para as possibilidades de acesso a programas e fundos estruturais e as normas técnico-regulamentares de digitalização, com a adoção, a nível europeu, de um código de ética no domínio da contratação pública.

⁽¹⁾ Convenções fundamentais da OIT, Convenções n.º 155 (higiene e segurança no local de trabalho), 131, 1 e 102.

1.10. O CESE recomenda o fomento da inclusão e da utilização de medidas de carácter social, como instrumentos estratégicos para promover políticas avançadas neste domínio.

1.11. O CESE recomenda que se estude a possibilidade de adotar um regime regulamentar comum, que seria o 28.º regime, para os contratos públicos transnacionais, ao qual poderiam aderir voluntariamente as entidades adjudicantes, com a garantia de procedimentos iguais em todo o Espaço Económico Europeu.

2. Contexto e ponto da situação

2.1. Os contratos públicos oferecem um enorme mercado potencial para os produtos e serviços inovadores, se utilizados de forma estratégica para estimular a economia e desbloquear o investimento, em particular através do plano de investimento para a Europa, melhorar a produtividade e a inclusão e dar resposta às mudanças estruturais e infraestruturais necessárias para promover a inovação e o crescimento.

2.2. Uma parte substancial das aquisições e do investimento público na economia europeia é efetuada através de contratos públicos: as autoridades públicas gastam, anualmente, cerca de 19 % do PIB da UE em serviços, obras e produtos.

2.2.1. Infelizmente, 55 % dos procedimentos de contratação pública efetuam-se com base no critério de adjudicação do preço mais baixo, não prestando particular atenção à qualidade, sustentabilidade, inovação e inclusão social.

2.3. Nove em cada dez projetos de infraestruturas de grande escala não se realizam em conformidade com o planeamento indicado nas fases de execução contratual do projeto, nem com os montantes orçamentados ou o calendário de prazos previstos, sendo frequentes derrapagens dos custos até 50 %⁽²⁾.

2.4. O quadro regulamentar em matéria de contratos públicos apresenta tradicionalmente uma fisionomia bastante articulada e complexa, ao que acresce uma profunda fragmentação do quadro institucional, dado ser gerido por um vasto leque de partes interessadas, a nível central, regional e setorial, com competências e funções nem sempre claramente identificadas.

2.5. A gestão dos procedimentos de aquisição e de investimento em infraestruturas exige das autoridades públicas, aos vários níveis, competências particularmente desenvolvidas, que, no entanto, apresentam diversos problemas críticos, como a disparidade de capacidades para programar e identificar, atempadamente, os instrumentos e meios adequados, a escassa profissionalização das entidades adjudicantes, a multiplicidade de autoridades públicas para as rubricas de despesa geridas, bem como a escassez de recolhas abrangentes de informações de apoio, com bases de dados heterogéneas, geridas por várias entidades e, muitas vezes, com níveis insuficientes de qualidade e fiabilidade.

2.6. Esta complexidade não foi totalmente resolvida pelo pacote relativo aos contratos públicos de 2014.

2.7. Na UE, a utilização de instrumentos digitais para apoiar a gestão dos contratos públicos é lenta: em 2016 apenas quatro países aderiram a eles⁽³⁾. Esta situação evidencia a necessidade de uma maior utilização das novas tecnologias para simplificar e acelerar os processos de adjudicação.

3. Propostas da Comissão

3.1. O pacote apresentado prevê quatro âmbitos principais:

3.1.1. **Definição de setores prioritários** a melhorar — para desenvolver uma abordagem estratégica em matéria de contratos públicos, centrada em seis prioridades.

3.1.2. **Avaliação voluntária ex ante dos grandes projetos de infraestruturas** com a criação de um serviço de assistência — acompanhado por mecanismos de notificação e de intercâmbio de informações — capaz de apoiar as fases iniciais dos projetos com um valor estimado superior a 250 milhões de euros, bem como para os de grande utilidade para um Estado-Membro, cujo valor estimado seja superior a 500 milhões de euros.

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2017_grow_046_ex_ante_voluntary_assesment_en.pdf

⁽³⁾ COM(2017) 572 final, cap. 2.

3.1.3. **Recomendações sobre a profissionalização das autoridades e dos adquirentes públicos** para garantir que dispõem das competências profissionais e conhecimentos técnicos e processuais necessários ao cumprimento da legislação e assegurar elevados níveis de qualidade em matéria de inovação e sustentabilidade e a melhor relação custo-benefício do investimento, nomeadamente em termos de responsabilidade social.

3.1.4. **Orientações para uma maior inovação através da contratação pública de bens ou serviços.**

4. Observações na generalidade

4.1. O Comité congratula-se com o novo pacote em matéria de contratos públicos e salienta a posição já expressa preconizando «o fomento da qualidade e da inovação nos contratos públicos, a redução da burocracia desnecessária, a inclusão de aspetos ambientais e sociais (a favor da proteção do emprego e das condições de trabalho, bem como das pessoas com deficiência e de outros grupos desfavorecidos)», e a promoção, a par da proposta economicamente mais vantajosa, da possibilidade de uma única proposta, no caso dos serviços de natureza intelectual, considerada melhor, ainda que não menos dispendiosa.

4.2. A utilização de critérios ambientais e sociais permitirá «favorecer uma contratação pública mais inteligente e eficiente, a necessidade de uma maior profissionalização, o aumento da participação das PME, incluindo as empresas [da economia social] [...], o combate ao favorecimento, à fraude e à corrupção e o fomento dos contratos públicos europeus de caráter transfronteiriço ⁽⁴⁾.»

4.3. O Comité sublinha, em particular, a importância de uma utilização inteligente da contratação pública para responder cabalmente aos desafios globais, como as alterações climáticas e a escassez de recursos ou o envelhecimento da sociedade, apoiando as políticas sociais, acelerando a transição para cadeias de abastecimento e modelos empresariais mais sustentáveis e competitivos e melhorando o acesso das PME às oportunidades de contratação pública.

4.4. O CESE considera importante que os Estados-Membros promovam, a título voluntário, uma abertura crescente, com vista a:

- garantir uma adoção mais generalizada da contratação pública estratégica com mecanismos voluntários de avaliação *ex ante* para os grandes projetos de infraestruturas;
- desenvolver o intercâmbio sistemático de boas práticas em matéria de contratação pública estratégica;
- promover fórmulas atualizadas para os contratos públicos ecológicos, sociais e inovadores.

4.5. Para o Comité, é fundamental proceder com determinação a uma verdadeira profissionalização das entidades adjudicantes, certificando os requisitos mínimos obrigatórios e dotando-as de um quadro comum europeu de competências técnicas e informáticas que permita uma abordagem comum em todo o mercado interno europeu, com base num centro único de competências e numa base de dados interativa.

4.5.1. Dada a enorme relevância que os aspetos sociais e ambientais adquiriram nos contratos públicos, bem como a importância e a garantia que a conformidade com esses aspetos pode representar para a prossecução dos objetivos de inclusão social e de sustentabilidade social e ambiental, o CESE propõe e recomenda que todos os programas de formação que visem uma maior profissionalização do pessoal envolvido na contratação pública incluam conteúdos específicos sobre a legislação em matéria social e ambiental e, em particular, sobre os aspetos sociais e ambientais previstos na legislação relativa aos contratos públicos.

4.5.2. A inclusão desses aspetos dá resposta aos novos desafios no sentido de explorar plenamente as potencialidades para dar um contributo estratégico aos objetivos de política horizontal e aos valores sociais, como a inovação, a inclusão social e a sustentabilidade económica e ambiental.

4.5.3. Segundo o CESE, é necessário garantir a estrita conformidade com essas medidas, caso sejam vinculativas, e reforçar a sua aplicação, caso se trate de medidas que as autoridades adjudicantes possam aplicar a título voluntário. O CESE apela de forma veemente a que se leve a cabo uma campanha em prol da utilização das normas técnico-regulamentares em matéria ambiental (ISO 14000), social (ISO 26000, SA 8000:2014, as oito convenções fundamentais da OIT e as Convenções OIT n.º 155 — higiene e segurança no local de trabalho — 131, 1 e 102) e de gestão/produção (UNI 11648:2016 sobre o gestor de projeto e ISO 9000 sobre a qualidade de produção). Importa assegurar um apoio considerável às PME e às empresas da economia social na aplicação destas normas e das especificações técnicas das novas

⁽⁴⁾ JO C 191 de 29.6.2012, p. 84.

gerações de contratos públicos, a fim de evitar a sua exclusão e reduzir os custos que terão de suportar.

4.5.4. A integração de critérios inovadores requer, especialmente nos grandes projetos de infraestruturas, uma visão estratégica comum para selecionar as aquisições, quer com base em critérios qualitativos de custo-eficácia, quer para as propostas economicamente vantajosas com base numa abordagem que pode incluir critérios sociais e ambientais, e outros critérios, como os ligados à economia circular.

4.5.5. De igual modo, dado os Estados-Membros estarem a subutilizar as possibilidades que os contratos públicos oferecem de definir critérios e medidas sociais como instrumentos estratégicos para promover objetivos sustentáveis de política social, propõe-se e recomenda-se que se promova de forma resoluta a inclusão e a utilização desses critérios e medidas de caráter social apoiados pela legislação da UE em matéria de contratos públicos.

4.5.6. O Comité saúda, em particular, os esforços no sentido de aumentar o acesso das PME e das empresas da economia social aos mercados de contratos públicos e sublinha que subsistem ainda muitos obstáculos à sua participação.

4.5.7. Segundo o CESE, caberá prestar mais atenção à supressão desses obstáculos, nomeadamente através do reforço do sistema de recursos. A este respeito, reputa necessário incentivar e habilitar as câmaras do comércio e/ou associações empresariais a resolver de forma coletiva litígios que envolvam as empresas de menor dimensão.

4.5.8. Cumpre criar um registo digital público dos contratos, nomeadamente para permitir ampliar o potencial leque de empresas interessadas e avaliar melhor a eficiência e a integridade do processo de contratação.

4.5.9. Seria também importante o lançamento de projetos-piloto, para estimular a participação das PME através de intermediários comerciais e mediadores de inovação, bem como de iniciativas europeias de projetos-piloto de formação para a profissionalização das PME europeias, a fim de proporcionar conhecimentos linguísticos e processuais às pequenas empresas nas centrais de compras.

4.6. O CESE apoia com convicção a promoção da contratação pública conjunta transfronteiras, especialmente para projetos inovadores e redes de infraestruturas transnacionais, promovendo a participação das empresas de menor dimensão através de intermediários comerciais e agentes de inovação e exigindo elevados níveis de qualidade na subcontratação, à qual se deve, contudo, recorrer de forma limitada.

4.7. O Comité sublinha a importância de uma ação enérgica da UE que vise promover o acesso aos mercados de contratos públicos de países terceiros numa base de reciprocidade, nomeadamente países candidatos a adesão e parceiros da política de vizinhança da UE, em pé de igualdade com as empresas nacionais, criando cláusulas específicas, nomeadamente no âmbito de acordos de comércio livre bilaterais e multilaterais.

4.8. O CESE é a favor da criação de um registo da UE de contratos acessível ao público, inteiramente interoperável com os registos nacionais, que garanta uma maior transparência dos contratos adjudicados e das suas alterações mas salvegarde plenamente os dados sensíveis e a proteção dos dados pessoais, tirando partido da transformação digital, com a introdução, até 2018, da obrigatoriedade da contratação pública eletrónica.

4.9. O Comité reitera a importância de um diálogo estruturado com a sociedade civil com base na disponibilidade de dados abertos e transparentes, para criar melhores instrumentos de análise tendo em vista a elaboração de políticas orientadas para as necessidades e sistemas de alerta e de combate da corrupção, nomeadamente graças a uma melhor utilização do financiamento de projetos.

4.10. É necessário desenvolver um mecanismo de fácil utilização para o intercâmbio de informações enquanto instrumento de gestão de conhecimentos, que as autoridades nacionais e autoridades adjudicantes possam utilizar para a partilha de boas práticas, a aprendizagem mútua de experiências e a criação de uma plataforma da UE dedicada a diferentes aspetos relacionados com os projetos.

4.10.1. Importa reforçar significativamente a formação ministrada aos membros do pessoal das entidades adjudicantes.

5. A parceria entre a Comissão Europeia, os órgãos de poder regional, as autoridades nacionais, e as empresas: o mecanismo *ex ante*

5.1. Segundo o Comité, o novo mecanismo *ex ante* proposto pela Comissão Europeia pode constituir um instrumento válido, se se mantiver flexível e voluntário e se incluir a possibilidade de utilização separada dos três elementos que o compõem:

- um serviço de assistência,
- um mecanismo de notificação para projetos de infraestruturas de valor superior a 500 milhões de euros,
- um mecanismo de intercâmbio de informações.

Estes elementos devem poder ser utilizados de forma fácil e independente em cada projeto e respeitando plenamente as salvaguardas em matéria de confidencialidade.

5.2. Para o CESE, é importante que o formulário-tipo de notificação permaneça simples e sucinto e que o procedimento eletrónico garanta a privacidade das informações sensíveis.

5.3. Segundo o CESE, o serviço de assistência deve estar estruturado sob a forma de rede de subserviços de assistência a nível nacional/regional, para garantir uma assistência de proximidade, apoiando-se em redes como a BC-Net e a Solvit.

5.4. O mecanismo de intercâmbio de informações deve garantir uma base de dados interativa, de fácil utilização e construída com base nas necessidades dos utilizadores, com um comité adequado de direção e fiscalização de representantes das entidades adjudicantes e das empresas dos Estados-Membros.

5.5. A propósito do mecanismo de avaliação *ex ante*, o Comité sublinha a necessidade de o tornar atrativo, através da atribuição de um *rótulo de certificação da conformidade*, como resultado da avaliação da Comissão Europeia.

6. Uma estrutura para a profissionalização da contratação pública

6.1. Subscreeve-se em pleno a recomendação da Comissão Europeia aos Estados-Membros. No entanto, para assegurar uma efetiva e consistente estrutura para a profissionalização da contratação pública, o CESE teria preferido que a Comissão tivesse adotado uma diretiva em vez de uma mera recomendação sem força vinculativa.

6.2. Para assegurar o devido seguimento de tais recomendações, o Comité entende ser necessário:

6.2.1. realizar uma iniciativa-piloto de formação conjunta dos profissionais dos diversos intervenientes públicos e privados envolvidos no processo de contratação, começando pelos de caráter transfronteiras, nomeadamente para definir a capacidade e as competências que cada profissional da contratação pública deve possuir;

6.2.2. atribuir um mandato aos organismos de normalização europeus (CEN-CENELEC-ETSI) para a elaboração de normas técnico-regulamentares de digitalização dos contratos, de forma a garantir a sua transparência, acessibilidade e plena interoperabilidade;

6.2.3. lançar rapidamente projetos-piloto para estimular a participação das PME e das empresas da economia social através de intermediários comerciais e mediadores da inovação;

6.2.4. garantir o acesso dos diversos intervenientes do processo de contratação ao programa Justiça 2014-2020 para a parte relativa à formação judicial, incluindo formação linguística sobre a terminologia jurídica, a fim de promover uma cultura jurídica e judicial comum em matéria de contratação pública e de aprendizagem mútua;

6.2.5. incluir nos eixos de programação dos fundos estruturais, em particular do Fundo Social Europeu, as ações de profissionalização conjunta dos intervenientes dos processos de contratação a nível nacional, regional e local;

6.2.6. criar 300 bolsas de estudo da UE para a participação em cursos pertinentes do Instituto Europeu de Administração Pública de Maastricht e da Academia de Direito Europeu de Trier;

6.2.7. adotar um código de ética no domínio da contratação pública por parte dos intervenientes dos processos de contratação a nível europeu, no âmbito de um diálogo com a sociedade civil, com o escopo de assegurar, nomeadamente, o respeito de normas sociais e ambientais exigentes.

6.3. O CESE gostaria que se estudasse a possibilidade de criar um regime jurídico único suplementar para os grandes contratos transeuropeus, que constituiria o vigésimo oitavo regime, com condições e procedimentos iguais para todo o mercado único, que as entidades adjudicantes poderiam adotar voluntariamente.

Bruxelas, 14 de fevereiro de 2018.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS