



2017/2278(INI)

28.2.2018

PROJETO DE RELATÓRIO

sobre o pacote de estratégia dos contratos públicos
(2017/2278(INI))

Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores

Relator: Carlos Coelho

ÍNDICE

	Página
PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU.....	3
EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....	9
ANEXO: LISTA DE ENTIDADES OU PESSOAS SINGULARES DE QUEM O RELATOR RECEBEU CONTRIBUIÇÕES.....	12

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre o pacote de estratégia dos contratos públicos (2017/2278(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 3 de outubro de 2017, intitulada «Dinamizar a contratação pública em benefício da Europa» (COM(2017)0572),
- Tendo em conta a Comunicação da Comissão, de 3 de outubro de 2017, intitulada «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)0573),
- Tendo em conta a Recomendação (UE) 2017/1805 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)¹,
- Tendo em conta a Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE²,
- Tendo em conta a Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE³,
- Tendo em conta a Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão⁴,
- Tendo em conta o relatório da Comissão, de 17 de maio de 2017, sobre a análise da aplicação prática do Documento Europeu Único de Contratação Pública (DEUCP) (COM(2017)0242),
- Tendo em conta a Diretiva 2014/55/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, relativa à faturação eletrónica nos contratos públicos⁵,
- Tendo em conta o relatório da Comissão, de 11 de outubro de 2017, relativo à avaliação da norma europeia sobre a faturação eletrónica de acordo com a Diretiva 2014/55/UE (COM(2017)0590),
- Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu de 14 de fevereiro de 2018,

¹ JO L 259, de 7.10.2017, p. 28.

² JO L 94, de 28.3.2014, p. 65.

³ JO L 94, de 28.3.2014, p. 243.

⁴ JO L 94, de 28.3.2014, p. 1.

⁵ JO L 133, de 6.5.2014, p. 1.

- Tendo em conta o artigo 52.º do seu Regimento,
- Tendo em conta o relatório da Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores (A8-0000/2018),
- A. Considerando que, todos os anos, mais de 250 000 autoridades públicas da União gastam cerca de 14 % do PIB na aquisição de serviços, obras e fornecimentos;
- B. Considerando que a contratação pública implica o dispêndio de uma quantidade considerável de dinheiro dos contribuintes, o que significa que os contribuintes esperam que esses contratos sejam executados da forma mais eficaz, tanto em termos de custos como de qualidade;
- C. Considerando que os contratos públicos podem ser um instrumento útil ao serviço de um mercado único mais forte e em prol do crescimento das empresas e da criação de emprego na União;
- D. Considerando que a Comissão lançou uma consulta específica sobre o projeto de orientações sobre contratos públicos em matéria de inovação em 3 de outubro de 2017, e uma consulta específica sobre o âmbito e a estrutura de um guia da Comissão sobre a contratação pública socialmente responsável em 7 de dezembro de 2017;
- E. Considerando que, segundo dados de 2016, aparentemente apenas quatro Estados-Membros recorrem a tecnologias digitais para a totalidade das principais etapas no domínio da contratação pública;
- F. Considerando que, de acordo com a ficha de informação temática do Semestre Europeu sobre os contratos públicos, de novembro de 2017, o número de procedimentos de concurso apenas com uma proposta aumentou de 14 % para 29 % durante o período 2006-2016;
- G. Considerando que as novas regras introduzidas pelas diretivas de 2014 devem contribuir para a execução da estratégia Europa 2020 em prol de uma economia sustentável, mais social, inovadora e inclusiva;
- H. Considerando que é extremamente importante que os fornecedores confiem em que os sistemas de contratação pública da União oferecem procedimentos simples e digitais, total transparência e segurança dos dados;

Quadro legislativo e aplicação

1. Acolhe favoravelmente, quase quatro anos após a conclusão da ampla revisão do quadro legislativo em matéria de contratos públicos da União, o conjunto de medidas não legislativas propostas pela Comissão e espera que tal impulse uma melhor aplicação da legislação;
2. Manifesta a sua decepção com o ritmo a que muitos Estados-Membros transpuseram as diretivas de 2014 no domínio dos contratos públicos, bem como com os diversos atrasos, e lamenta que a Comissão tenha dado início a processos por infração relativamente a um pequeno número de Estados-Membros;

3. Manifesta preocupação com a próxima ronda de prazos previstos pelas diretivas em matéria de contratação pública eletrónica e com a transição dos Estados-Membros para a plena contratação eletrónica, incluindo a faturação eletrónica;
4. Solicita à Comissão que conclua rapidamente as orientações sobre contratos públicos em matéria de inovação e o guia sobre a contratação pública socialmente responsável, a fim de facilitar a aplicação das respetivas disposições legais nos Estados-Membros;
5. Solicita à Comissão que organize melhor os guias e outros instrumentos desenvolvidos para ajudar os Estados-Membros a aplicar o quadro em matéria de contratos públicos, de um modo que permita uma mais fácil utilização e forneça uma boa panorâmica aos profissionais, prestando também atenção às línguas disponíveis;
6. Congratula-se com as novas orientações sobre a contratação pública para profissionais, de fevereiro de 2018, concebidas para ajudar os funcionários das autoridades públicas nacionais, regionais e locais a garantir a eficácia e a transparência dos procedimentos de contratação pública relativos a projetos financiados pela UE;

Uma contratação pública estratégica e coordenada

7. Salienta que a legislação em vigor da União permite, mais do que nunca, que a contratação pública seja utilizada como um instrumento estratégico para promover objetivos políticos e incentiva os Estados-Membros a tirar do facto o maior partido possível;
8. Solicita aos Estados-Membros que utilizem os contratos públicos estrategicamente, a fim de promover uma economia sustentável, circular e socialmente responsável, bem como a inovação, o crescimento das PME e a concorrência; sublinha que tal requer que os Estados-Membros deem a conhecer essas políticas ao mais alto nível e apoiem, para o efeito, as entidades adjudicantes e os profissionais da administração pública;
9. Acolhe com agrado a adoção de estratégias nacionais em matéria de contratos públicos e exorta mais Estados-Membros a seguirem este exemplo enquanto meio para modernizarem os seus sistemas de contratação pública;
10. Congratula-se com o facto de vários Estados-Membros terem previsto disposições relativas à aceitação da proposta economicamente mais vantajosa (MEAT - Most Economically Advantageous Tender), e incentiva a sua aplicação sistemática;
11. Reconhecendo embora que, em alguns casos, o preço baixo é o reflexo de soluções inovadoras e de uma gestão eficaz, exprime a sua preocupação com o uso excessivo do preço mais baixo como critério de adjudicação em alguns Estados-Membros e, por conseguinte, solicita à Comissão e aos Estados-Membros que analisem os motivos subjacentes a esta situação;
12. Salienta que é importante que as autoridades adjudicantes tenham em conta a totalidade do ciclo de vida dos produtos nas suas decisões de aquisição e exorta a Comissão a apoiar o desenvolvimento de metodologias que permitam pôr em prática o conceito de cálculo dos custos do ciclo de vida;

13. Observa que as considerações inovadoras, socioeconómicas e ambientais são critérios de adjudicação legítimos no domínio dos contratos públicos, mas que as autoridades adjudicantes podem perseguir também objetivos ecológicos, inovadores ou sociais através de especificações bem ponderadas e permitindo propostas alternativas;
14. Reconhece que uma avaliação qualitativa das propostas exige entidades adjudicantes qualificadas e convida a Comissão a prestar assistência aos Estados-Membros na divulgação de metodologias e práticas de avaliação;
15. Congratula-se com os esforços de vários Estados-Membros no sentido da criação de autoridades responsáveis pela coordenação dos contratos públicos e reconhece que tal contribui para uma contratação pública estratégica e eficiente;
16. Solicita que mais Estados-Membros tirem partido das vantagens da compra centralizada e da agregação das aquisições públicas, e assinala que as Centrais de Compras podem acelerar a difusão de conhecimentos, boas práticas e inovação;
17. Realça que, especialmente com o objetivo de promover a inovação, é importante que as autoridades adjudicantes dialoguem com o mercado e utilizem de forma suficiente a fase que precede o concurso como preparação para as etapas seguintes;
18. Considera que o novo procedimento de parceria contribuirá para fomentar a inovação e incentiva as autoridades adjudicantes a cooperar com o mercado com vista ao desenvolvimento de produtos, obras ou serviços inovadores que ainda não existam;
19. Congratula-se com a avaliação voluntária ex ante dos aspetos relativos à contratação pública em grandes projetos de infraestruturas, tal como proposto pela Comissão, e solicita a esta última que se centre prioritariamente no funcionamento do serviço de assistência, no pleno respeito da confidencialidade;

A digitalização e a boa gestão dos procedimentos de adjudicação de contratos públicos

20. Lamenta a morosidade da adoção das tecnologias digitais nos contratos públicos na União e exorta os Estados-Membros a diligenciarem no sentido da rápida transformação digital dos procedimentos e da introdução de processos eletrónicos para as fases principais, a saber, a notificação, o acesso aos concursos, a apresentação para avaliação, a adjudicação do contrato, a encomenda, a faturação e o pagamento;
21. Solicita à Comissão e aos Estados-Membros que envidem todos os esforços para introduzir os formulários eletrónicos, o mais tardar, até ao final de 2018;
22. Concorda com a Comissão quanto ao facto de os registos de contratos poderem ser uma ferramenta eficaz em termos de custos para a gestão de contratos, para a melhoria da transparência, da integridade e dos dados, bem como para uma melhor governação no domínio da contratação pública;
23. Chama a atenção para as dificuldades que poderão surgir para os proponentes no que se refere aos requisitos para os certificados e as assinaturas e preconiza um regime de requisitos simples nesta matéria, juntamente com a plena aplicação do princípio da declaração única, no intuito de reduzir ao mínimo o ónus para os proponentes;

24. Sublinha que todos os Estados-Membros deverão estar em condições de fornecer informações sobre a implementação dos contratos públicos, incluindo dados sobre os concursos, procedimentos e contratos e informação estatística, a fim de permitir à Comissão avaliar o mercado único no domínio dos contratos públicos;

O mercado único e um melhor acesso aos contratos públicos

25. Assinala e lamenta uma diminuição da intensidade da concorrência nos contratos públicos na União nos últimos anos e exorta os Estados-Membros que registam uma elevada percentagem de anúncios com apenas um proponente a resolverem o problema;
26. Insta os Estados-Membros a aumentarem os procedimentos de contratação conjunta, inclusive a nível transfronteiriço, que são facilitados pelas regras revistas da UE, e solicita à Comissão que forneça apoio técnico neste domínio;
27. Lamenta que as PME continuem a enfrentar dificuldades no acesso aos contratos públicos e insta a Comissão a avaliar a eficácia das medidas previstas pelas diretivas de 2014 e a propor novas soluções, se necessário;
28. Solicita aos Estados-Membros que apoiem a participação das PME nos concursos públicos, por exemplo, através da obrigatoriedade da divisão em lotes;
29. Solicita à Comissão que analise, em particular, os obstáculos aos contratos públicos transfronteiriços resultantes de barreiras linguísticas, e que proponha soluções;
30. Destaca a importância de assegurar a interoperabilidade no tocante aos bens e serviços adquiridos e de evitar a dependência em relação a um único fornecedor, e convida a Comissão a propor medidas neste domínio;
31. Assinala que são necessários dados fiáveis sobre o acesso aos contratos públicos para verificar a prestação de contas por parte das autoridades públicas e também como um meio de luta contra a fraude e a corrupção;
32. Aceita o resultado da avaliação da Diretiva Recursos e a decisão da Comissão de não propor uma revisão legislativa, mas apela à continuação da cooperação das instâncias nacionais de recurso e solicita mais orientações da Comissão sobre as diretivas;
33. Lamenta que a Diretiva relativa aos contratos públicos no setor da defesa ainda não tenha produzido os resultados desejados e insta a Comissão e os Estados-Membros a intensificarem os seus esforços no sentido de aplicar melhor as regras atualmente em vigor;
34. Apela a uma ação da União para melhorar o acesso dos fornecedores da UE aos mercados de contratação pública de países terceiros, uma vez que o mercado de contratos públicos da UE é um dos mais abertos do mundo;

A profissionalização

35. Congratula-se com as recomendações da Comissão sobre a profissionalização e exorta os Estados-Membros a desenvolverem planos nacionais a título prioritário;

36. Solicita à Comissão que proponha os meios para um apoio financeiro a título de fundos da União a ações respeitantes à profissionalização nos Estados-Membros;
37. Realça que tanto as entidades adjudicantes como os fornecedores têm de receber formação adequada para trabalharem eficazmente em todas as etapas de contratação e que deve ser prestada atenção a todos os níveis da administração pública no que diz respeito à profissionalização;
 - o
 - o
 - o
38. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão, bem como aos governos e parlamentos dos Estados-Membros.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

No início de 2014, os legisladores da UE concluíram a revisão do quadro legislativo da União em matéria de contratos públicos. Esta vasta reforma, uma necessidade identificada no processo de integração europeia pelo Ato para o Mercado Único de 2011, destinava-se a servir diretamente a Estratégia Europa 2020 e contribuir de forma considerável para o crescimento e a competitividade da União.

Na altura, o Parlamento ficou razoavelmente satisfeito com o resultado das negociações. Tinha lutado arduamente por que as novas diretivas fornecessem aos Estados-Membros os instrumentos necessários para modernizar as aquisições públicas, para transformar os contratos públicos e para a passagem da mera regulação da contratação pública à implementação de uma contratação pública estratégica, e os seus esforços tinham sido coroados de êxito.

No entanto, as diretivas oferecem, de facto, possibilidades e oportunidades aos Estados-Membros, mas cabe a cada um deles fazer as suas escolhas. Atualmente, cerca de quatro anos após a adoção formal das diretivas, não existe uma imagem clara nem uma panorâmica global da forma como as diretivas são transpostas e aplicadas nos diferentes Estados-Membros. Isto deve-se também, infelizmente, aos consideráveis atrasos verificados na transposição em muitos Estados-Membros, o que levou mesmo a que a Comissão tivesse de dar início a processos por infração relativamente a alguns deles.

A posição do relator

O relator *acolhe favoravelmente o conjunto de medidas não vinculativas* proposto pela Comissão em 3 de outubro de 2017 e a sua estratégia atualizada em matéria de adjudicação de contratos públicos na União; estas propostas poderão estimular uma melhor aplicação das regras relativas aos contratos públicos nos Estados-Membros e acelerar as reformas nacionais, se necessário.

Não obstante, o relator gostaria de salientar que o Parlamento se reserva o direito de solicitar em qualquer momento à Comissão Europeia que proponha medidas legislativas, se tal se revelar necessário para a melhoria do quadro da contratação pública.

As Diretivas de 2014 constituem uma oportunidade para os Estados-Membros *modernizarem* as suas regras em matéria de aquisições públicas. Nesse sentido, as Diretivas contêm como requisitos claros a *digitalização* dos contratos públicos (contratação pública eletrónica do princípio ao fim), bem como a máxima *simplificação*. Isto representa uma oportunidade para:

- mais transparência,
- mais eficiência,
- menos burocracia,
- um mercado único mais robusto.

Além disso, as novas diretivas não se limitam a estabelecer as regras que as autoridades públicas devem cumprir para justificar a forma como gastam o dinheiro dos contribuintes. Mais do que nunca, as diretivas proporcionam grandes oportunidades para que os Estados-Membros atinjam objetivos estratégicos e implementem políticas através da despesa pública. A contratação pública não é um simples instrumento processual para regulamentar a aquisição pública de bens, serviços ou obras. Pode ser um veículo para os Estados-Membros, por exemplo,

- promoverem a inovação,
- promoverem a economia ecológica e circular,
- procurarem atingir objetivos sociais, nomeadamente em benefício das pessoas com deficiência ou dos idosos,
- apoiarem as pequenas e médias empresas.

O relator está preocupado com o *ritmo* a que os Estados-Membros estão a modernizar o seu quadro de contratação pública e com a *profundidade* pretendida das reformas. Solicita, por isso, aos Estados-Membros que:

- passem, sempre que tal se justifique, do critério do preço mais baixo para as propostas economicamente mais vantajosas e o cálculo do custo do ciclo de vida; incentivem as entidades adjudicantes e os profissionais nacionais, desde o nível mais alto do Estado, a adotar esta abordagem;
- apoiem a participação das PME nos concursos públicos, por exemplo, através da obrigatoriedade da divisão em lotes;
- acelerem a digitalização de todas as fases do processo de contratação pública;
- introduzam instrumentos de transparência, tais como registos de contratos e sistemas que apliquem o princípio da declaração única;
- desenvolvam estratégias nacionais de contratação pública, incluindo planos de profissionalização abrangentes;
- recolham e analisem de forma sistemática os dados relativos à contratação pública;
- tirem melhor partido das vantagens da aquisição centralizada e das Centrais de Compras;
- utilizem a fase que precede o concurso e o novo procedimento de parceria para a inovação para aquisições inovadoras;
- tomem medidas drásticas para aumentar a contratação pública transfronteiriça e a contratação pública em regime de cooperação.

O relator convida também a Comissão a:

- identificar as possibilidades disponíveis de os fundos da União apoiarem ações respeitantes à profissionalização nos Estados-Membros;
- centrar-se prioritariamente no serviço de assistência para a avaliação voluntária ex ante dos aspetos relativos à contratação pública em grandes projetos de infraestruturas;
- adotar rapidamente as orientações sobre a contratação pública em matéria de inovação e socialmente responsável;
- organizar todas as orientações e outro material disponível de um modo que permita uma fácil utilização e forneça uma boa panorâmica aos profissionais;
- prestar assistência aos Estados-Membros no desenvolvimento de metodologias relativas ao cálculo dos custos do ciclo de vida;
- garantir a introdução atempada dos formulários eletrónicos.

ANEXO: LISTA DE ENTIDADES OU PESSOAS SINGULARES DE QUEM O RELATOR RECEBEU CONTRIBUIÇÕES

A seguinte lista é elaborada a título meramente voluntário, sob a responsabilidade exclusiva do relator. O relator recebeu contribuições das seguintes entidades ou pessoas singulares na preparação do projeto de relatório:

Entidade e/ou pessoa singular
Prof. Dr. Christopher Bovis, Universidade de Hull
Prof. Dr. Jörg Becker, Universidade de Münster
Jaime Quesado, Presidente da Entidade de Serviços Partilhados da Administração Pública de Portugal
Joan Prummel, Consultor da organização neerlandesa Rijkswaterstaat
Baiba A. Rubesa, Diretora Executiva da Rail Baltica
Thomas Solbach, Ministério Federal dos Assuntos Económicos e da Energia da Alemanha
Business Europe
UEAPME (União Europeia do Artesanato e das Pequenas e Médias Empresas)
Eurocities
OpenPEPPOL (Pan-European Public Procurement On-Line)
Conselho dos Arquitetos da Europa /Ordem dos Arquitetos da Alemanha
RESAH (Hospital Procurement Network) / associação EHPPA
IFPSM (International Federation of Purchase and Supply Chain Management)