

- completar a harmonização da legislação comunitária relativa à propriedade industrial e intelectual;
- reforçar a cooperação aduaneira nas fronteiras externas;
- desenvolver uma estratégia comum para melhorar o acesso aos mercados dos países terceiros.»

2.3.11. Em relação ao calendário, o Comité concorda que se fixe novo calendário, mas questiona a possibilidade material de realizar integralmente o Plano de Acção até 1999. Para que o novo calendário seja credível e eficaz:

- deveria a Comissão explicitar como tenciona acelerar a tomada de decisão nos diversos domínios;

- deveria a Conferência Intergovernamental formalizar o empenho dos Estados-Membros em acelerar a realização do mercado único, bem assim adoptar reformas processuais que possam revelar-se necessárias para concretizar tal empenho;
- deveria também ser considerada a hipótese de um prazo até 2002, a fim de resolver até lá, e antes de novos alargamentos, as questões que tivessem ficado em suspenso.

2.3.12. Por fim, o Comité reitera a pretensão de que lhe seja formalmente reconhecida a função de Observatório do Mercado Único pela CIG, mediante, nomeadamente, uma declaração que evoque as solicitações do Conselho, da Comissão e do Parlamento Europeu para que o Comité desempenhasse esse papel.

O Comité veria também com agrado a referência ao trabalho do observatório no Plano de Acção da Comissão.

Bruxelas, 29 de Maio de 1997.

*O Presidente*  
*do Comité Económico e Social*  
Tom JENKINS

#### Parecer do Comité Económico e Social sobre o «Livro Verde sobre os contratos públicos na União Europeia: pistas de reflexão para o futuro»

(97/C 287/20)

Em 16 de Dezembro de 1996, a Comissão Europeia decidiu consultar o Comité Económico e Social, por força do artigo 198º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, sobre o «Livro Verde sobre os contratos públicos na União Europeia: pistas de reflexão para o futuro».

A Secção de Indústria, Comércio, Artesanato e Serviços, encarregada de preparar os correspondentes trabalhos do Comité, emitiu parecer em 7 de Maio de 1997. Foi relator H. Malosse.

Na 346ª reunião plenária (sessão de 29 de Maio de 1997), o Comité Económico e Social adoptou por 61 votos a favor e 2 abstenções, o seguinte parecer.

### 1. Introdução

1.1. Ao publicar uma comunicação de alcance geral sobre os contratos públicos na Europa, sob a forma de Livro Verde, a Comissão Europeia lança um amplo debate junto dos actores interessados, dos decisores e das instâncias políticas dos Estados-Membros da União Europeia e, mais geralmente, junto da opinião pública.

Trata-se de uma iniciativa meritória, já que permite uma reflexão global e a longo prazo sobre os verdadeiros objectivos que uma política europeia dos contratos públicos deverá prosseguir. Tal reflexão deverá ser aberta e sem restrições.

1.2. Esta reflexão deverá, por outro lado, tomar em consideração a evolução dos mercados e dos processos

contratuais em prática na Europa, designadamente no âmbito do desenvolvimento do financiamento privado dos equipamentos públicos.

1.3. O Livro Verde contém um diagnóstico da situação dos contratos públicos na União e coloca algumas questões através das quais poderiam esboçar-se novas iniciativas da Comissão neste domínio. A Comissão menciona, com efeito, a probabilidade de uma próxima comunicação, que englobaria um plano de acção destinado a «reforçar a eficácia do quadro jurídico e dar melhor realização aos objectivos da política comunitária».

1.4. Esta iniciativa é, com efeito, bem-vinda. Inscreve-se na linha da comunicação sobre o «impacto e a eficácia do mercado único», já publicada algumas semanas antes (COM(96) 520 final). A política de abertura dos contratos públicos, inscrita no Tratado de Roma, foi relançada em 1985 pelo programa sobre a realização do mercado interno único europeu. No célebre relatório da Comissão Europeia sobre o «custo da não Europa», publicado em 1987 (chamado relatório Cecchini, do nome do relator-geral), o benefício esperado de uma abertura acrescida dos contratos públicos foi estimado em cerca de 22 mil milhões de ecu. A Comissão Europeia esperava, assim, que uma melhor eficácia neste domínio permitiria obter um importante aumento do crescimento. No Livro Verde, a Comissão Europeia reconhece explicitamente que esta política não obteve, até hoje, os resultados que se esperavam.

## 2. Comentários na generalidade sobre o Livro Verde

2.1. A Comissão Europeia verifica que as directivas sobre os contratos públicos não são suficientemente aplicadas. Atribui grande parte da responsabilidade por esta situação à sua transposição nos Estados-Membros. Sem pretender subestimar esta realidade, o Comité sublinha que dois factores desempenham um papel pelo menos tão importante: por um lado, as condições gerais de acesso aos contratos, com a persistência de numerosos obstáculos e entraves, e, por outro, as dificuldades de acesso à informação que penalizam designadamente as pequenas e médias empresas.

2.2. O Comité considera que uma política europeia dos contratos públicos deve, prioritariamente, ser um instrumento de realização do mercado interno europeu mediante a abolição das fronteiras e dos obstáculos actuais. É nesta perspectiva que poderá constituir um elemento favorável a uma melhor competitividade e a

um crescimento criador de empregos, sem deixar de contribuir para uma real integração dos mercados. Com efeito, o alargamento da oferta concorrencial tem forçosamente que ser benéfica para mercados em que a concorrência é frequentemente limitada por situações de monopólio de facto ou de cartel.

2.3. Por outro lado, o Comité lamenta a ausência de uma reflexão de fundo sobre o impacto de uma boa gestão dos contratos públicos. O Comité considera desejável que a Comissão Europeia empreenda estudos mais precisos do impacto a longo prazo das regulamentações comunitárias, quanto a competitividade, economias orçamentais, emprego e qualidade das obras realizadas e dos serviços prestados.

2.4. A própria definição de «boa gestão» dos contratos públicos pode ser objecto de debate. O preço não é o único critério determinante. Há outros elementos que entram em linha de conta: a qualidade, o respeito dos prazos, a protecção do ambiente, a funcionalidade, a segurança, em resumo, o custo global das operações calculado sobre a duração. Uma política europeia em matéria de contratos de obras públicas deveria reforçar o conceito de «melhor oferta», estabelecendo regras concretas precisas a observar pelos adjudicatadores nos seus cadernos de encargos, a fim de os encorajar a privilegiarem a fórmula da «oferta economicamente mais vantajosa» em relação à oferta mais barata.

2.5. Em determinados Estados-Membros, registam-se práticas de ofertas de preços anormalmente baixas. Esta situação é nefasta para todas as partes. É a colectividade que suporta, a longo prazo, todas as respectivas consequências: defeitos e vícios de construção, desaparecimento de empresas, encarecimento do preço final a pagar (adicionais aos contratos ou obras complementares necessárias). De resto, estas práticas falseiam as condições de concorrência entre as empresas e põem em perigo as condições de trabalho e a continuidade dos empregos. Uma política europeia de contratos públicos não pode, hoje em dia, ignorar este problema e deve tentar encontrar soluções para ele.

2.6. Uma política europeia de contratos públicos deveria também considerar os meios de conceder às empresas que participam nestes contratos condições favoráveis: igualdade de tratamento e de acesso, seja qual for o estatuto jurídico do candidato; uma boa deontologia por parte dos adjudicatadores em matéria de

prazos de pagamento e de respeito dos princípios da propriedade intelectual.

2.7. No respeitante à aplicação dos processos comunitários, os números citados no Livro Verde não são suficientemente significativos. Com efeito, o número de anúncios publicados no Jornal Oficial (que passou de mais de 12 000 em 1987 a cerca de 95 000 em 1995) é interessante, mas não pode ser medida real de um aumento da abertura dos mercados, dados os obstáculos citados pela Comissão. Por outro lado, dois números citados mais parecem indicar um fraco ou mau impacto das directivas europeias: na União Europeia, apenas 3 % das aquisições públicas directas e 4 % a 7 % das aquisições realizadas por um importador local seriam realizadas por empresas de um outro Estado-Membro. Por outro lado, 85 % das entidades e poderes adjudicadores, designadamente as colectividades territoriais locais, não observariam as exigências das directivas em matéria de publicidade e transparência. Mas qual é a fiabilidade destes últimos números, tão pessimistas na opinião do Comité? Qual a sua credibilidade? O Comité sugere que se realizem trabalhos mais aprofundados, designadamente nas regiões fronteiriças onde os resultados podem ser mais significativos. Entende dever ser associado a estes trabalhos no âmbito da sua missão de Observatório do Mercado Único.

2.8. O Comité considera, aliás, que o número ainda limitado de contratos celebrados com empresas de um outro Estado-Membro se explica mais pela existência de factores externos do que por uma má aplicação das directivas. Por factores externos entende o Comité quer elementos subjectivos, tais como o desconhecimento das práticas e hábitos nacionais, quer elementos objectivos, como uma rentabilidade às vezes decepcionante, dados os custos de uma candidatura fora das fronteiras nacionais, o risco monetário, dada a ausência de uma moeda única, os obstáculos jurídicos e regulamentares e, finalmente, a barreira linguística. Estes factores são sobretudo obstáculos para as empresas pequenas e médias. Uma política europeia de contratos públicos deve, pois, tratar das condições gerais de acesso aos contratos e visar a melhoria das condições de acesso à informação.

2.9. O Comité já se pronunciou a favor de uma maior eficácia das disposições relativas aos contratos públicos. Num aditamento a parecer sobre os «contratos públicos»<sup>(1)</sup>, adoptado em 30 de Maio de 1996, o Comité recomendava já a intensificação dos programas de

formação através das organizações sociais e económicas, bem como a criação de estruturas ou fóruns para a promoção dos contratos públicos. O Comité publicou recentemente uma série de pareceres sobre a normalização<sup>(2)</sup>, que colocam a tónica na existência de obstáculos concretos à abertura dos contratos em razão da aplicação de regras técnicas constrangentes e mesmo discriminatórias.

### 3. As directivas europeias sobre os contratos públicos

3.1. O Comité apoia a preocupação de estabilidade jurídica expressa pela Comissão e lamenta os atrasos de determinados Estados-Membros na transposição das directivas. No entanto, sublinha a complexidade do dispositivo actual e recomenda uma simplificação das directivas, que muitas vezes se entrelaçam e se sobrepõem. Acontece, com efeito, que os adjudicadores ou os proponentes não possam determinar a directiva a observar, designadamente a distinção entre sectores especiais e domínio geral, que pode levar a muitas confusões. O Comité aprova também a edição de guias simples e concisos, redigidos em conjunto pelas partes interessadas, bem como o estabelecimento de programas de formação, designadamente para as administrações nacionais, regionais e locais competentes, bem como para os outros adjudicadores públicos. Estes guias deveriam comportar edições por país, apresentando a situação da transposição legislativa, bem como referências claras aos textos de aplicação nacionais. A sua publicação e difusão muito ampla podem ser um factor de aceleração das medidas de transposição das directivas pelo facto de permitirem relevar as faltas e os atrasos mais flagrantes.

3.2. A Comissão tem razão em colocar a tónica nos problemas registados na transposição das directivas nos Estados-Membros. Para além dos atrasos, verifica-se, designadamente em determinados Estados, que certos textos nacionais podem conter disposições mais complexas ou diferentes ou que certos textos nacionais ainda em vigor contradizem as directivas europeias. Mais do que uma mera adaptação das legislações nacionais, para as tornar conformes com o direito europeu, o Comité

<sup>(1)</sup> JO C 212 de 22. 7. 1996 — Parecer sobre «Contratos públicos».

<sup>(2)</sup> JO C 256 de 2. 10. 1995 — Parecer sobre «Contratos públicos»; JO C 212 de 22. 7. 1996 — Parecer sobre «Normas técnicas e reconhecimento mútuo»; JO C 89 de 19. 3. 1997 — Parecer sobre a «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre "Normalização e sociedade global da informação: A abordagem europeia"».

interroga-se sobre os meios de estabelecer uma regulamentação uniforme. Recomenda que a Comissão tenha em vista, a longo prazo, o estabelecimento de regulamentos europeus que substituam definitivamente todos os textos actuais, nacionais e comunitários. Tal reflexão não deve, em qualquer dos casos, servir de pretexto aos Estados mais recalcitrantes para atrasar ou adiar os trabalhos de transposição. A Comissão não deve, no entanto, afastar esta hipótese de regulamento, inclusive como meio de pressão para acelerar as medidas de transposição.

3.3. É evidente a importância dos processos de recurso, de conciliação e de indemnização para garantir a eficácia das regras relativas aos contratos públicos. Seria, no entanto, útil que estes mecanismos fossem transparentes, a fim de evitar que alegações erróneas ou falaciosas proporcionem base para recursos injustificados. Não é clara a distinção entre recursos para as autoridades de um Estado-Membro e para a Comissão Europeia. A situação actual mantém uma certa ambiguidade quanto à possibilidade de recurso a dois níveis. É desejável clarificar os níveis de recurso. A Comissão deveria publicar guias destinados aos operadores económicos, informando-os dos meios de recurso em caso de violação presumida das regras, explicando claramente os diferentes processos seguidos em cada Estado-Membro, o modo de recorrer e os direitos eventuais de reparação. Estes guias deveriam também explicar as funções da Comissão em matéria de queixas no domínio dos contratos públicos, as diligências a seguir para apresentar uma queixa à Comissão, a articulação deste procedimento com os processos perante as instâncias nacionais e o Tribunal de Justiça Europeu.

3.4. O estabelecimento de entidades de controlo independentes dos poderes adjudicadores é efectivamente uma maneira de assegurar um controlo mais eficaz. Estas entidades estabelecidas a nível nacional ou regional, que poderiam cooperar numa rede europeia, poderiam ajudar os adjudicadores a aplicar correctamente as directivas e oferecer aos proponentes a garantia de um controlo independente de procedimento. O Comité apoia, assim, francamente a Comissão Europeia, para incentivar os Estados-Membros a simplificar o funcionamento das entidades existentes encarregadas do controlo e reforçar, se necessário, a sua autonomia.

3.5. As empresas hesitam muitas vezes em utilizar estes processos de recurso, em razão dos elevados custos e dos riscos de represálias por parte dos adjudicadores públicos. O Comité sublinha a importância de os processos de acesso serem fáceis e pouco onerosos e assegurarem uma real protecção dos queixosos, possibilitando a rápida obtenção de indemnizações em casos justificados. Sugere que a Comissão Europeia estude iniciativas a empreender no âmbito do Terceiro Pilar da União Europeia: escolha das jurisdições, natureza e montante das indemnizações e compensações, apoio jurídico, partilha das responsabilidades, nomeadamente em caso de recurso à subcontratação. O Comité verifica que os processos de indemnização são mais utilizados nos Estados em que estão cobertos por jurisdições especializadas.

3.6. Em vários países da União, a maior parte dos contratos públicos emana de colectividades ou entidades territoriais locais. A abertura destes contratos é particularmente importante para as pequenas e médias empresas. O Comité recomenda que a Comissão se debruce sobre esta questão e estabeleça, num primeiro tempo a título voluntário, processos de certificação dos adjudicadores (certificados). Além disso, o CES recomenda à Comissão que preste atenção e apoie programas de formação para os responsáveis a nível de colectividades ou entidades locais.

3.7. Em diversos países, têm-se desenvolvido os métodos de financiamento privado das obras públicas. Trata-se de contratos de longa duração com participação financeira privada, o que os diferencia dos contratos públicos. Dadas as economias de financiamento público que possibilitam aos Estados, estes métodos merecem divulgação e promoção. A este respeito, importa que a Comissão, por meio de uma comunicação interpretativa, salvede o carácter negociado destes contratos, assegurando a necessária publicidade dos mesmos. A parceria privada/pública requer, com efeito, um enquadramento favorável e específico. A este respeito, a Comissão Europeia deve estudar os modelos desenvolvidos: os contratos da «Private Finance Initiative» (Reino Unido), que asseguraram a transferência e o respeito dos interesses das empresas, os contratos de concessão com pagamento privado, misto ou público escalonado no tempo («Vorfinanzierungsmodell», na Alemanha; contratos de promoção, na Bélgica; contratos de empresas de obras públicas, em França; a fórmula TAV, em Itália).

3.8. A questão das concessões deveria também constituir objecto de exame profundo, sendo claro que a sua atribuição deve pautar-se pela transparência e por critérios objectivos. Existem diferenças fundamentais

entre uma concessão e um contrato de mercado: objecto, duração, condições de financiamento, modo de gestão, âmbito da responsabilidade. Para facilitar o desenvolvimento destes contratos, com vista nomeadamente às RTE (redes transeuropeias), a Comissão poderia estudar um instrumento jurídico adequado, relativo ao seu regime de execução.

3.9. O Comité recomenda que a Comissão Europeia se debruce também sobre as privatizações de empresas públicas parciais ou totais. Este processo parece-se muito com a atribuição de um contrato público, mas distingue-se por elementos muito específicos. Em razão de abusos verificados no passado (falta de transparência, preferências nacionais), o Comité desejaria que as regulamentações europeias integrassem esta questão e a tratassem especificamente.

3.10. Certos adjudicadores não hesitam em «fraccionar» os contratos de média importância para ficar aquém dos limiares de aplicação das directivas e da obrigação da publicidade europeia. Esta prática é condenável e os Estados-Membros deverão velar por uma aplicação correcta dos processos em vigor na matéria.

3.11. O Comité propõe também o estudo de uma baixa dos limiares, designadamente em matéria de obras. Esta medida permitiria alargar o número de contratos abertos, ao nível europeu, às pequenas e médias empresas, que são, graças à sua flexibilidade, capazes de responder muito concorrencialmente a contratos de média ou pequena importância. Esta questão merece, no entanto, ser abordada no âmbito internacional da Organização Mundial do Comércio.

3.12. Para assegurar maior transparência, o Comité sugere que os processos de atribuição de contratos públicos cobertos pelas directivas europeias sejam objecto de uma síntese acessível ao público e de um balanço completo da operação no final da execução<sup>(1)</sup>.

#### 4. Melhoramento do acesso aos contratos públicos

4.1. O Comité apoia a ideia de um melhor acompanhamento da aplicação das regras dos contratos públicos e dos seus efeitos. Para tal, ao Observatório do Mercado Único estabelecido no Comité Económico e Social poderia confiar-se, com os meios adequados e a ajuda

dos sectores interessados, uma missão de estudo e análise a fim de prevenir os problemas de aplicação, detectar as infracções de princípio e assegurar um acompanhamento do desenvolvimento transfronteiriço da adjudicação de contratos.

4.2. São sempre bem-vindas novas iniciativas com vista à melhoria da informação e a uma maior transparência. Devem-se referir aqui explicitamente as necessidades das pequenas e médias empresas, do artesanato, dos independentes e das cooperativas. Os Euro-Info-Centros, a que já foi confiada, neste sentido, uma missão-piloto, poderiam constituir a estrutura básica de uma rede europeia de difusão de informação. Sobre este assunto, é essencial prever também condições de acesso fácil à leitura e à compreensão das informações e, designadamente, tornar obrigatório o sistema CPV<sup>(2)</sup>, que permite comparar imediatamente os dados dos diferentes avisos de concurso, seja qual for a língua original da publicação.

4.3. Paralelamente a este esforço de informação, o Comité apoia a ideia de criar, a partir de associações ou estruturas existentes, fóruns para a promoção de contratos públicos, que seriam encarregados, em estreita relação com as instâncias competentes no plano nacional, de acelerar a mudança das mentalidades na atribuição dos contratos públicos. Estes fóruns teriam designadamente o papel de informação, consultoria e promoção.

4.4. A escolha da melhor oferta pela colectividade depende, com frequência, da qualificação e das competências dos responsáveis pela decisão nas entidades adjudicantes. A Comissão deveria, em sua intenção, apoiar programas de formação nos domínios técnico e jurídico. O Comité sugere, para este efeito, um primeiro programa-piloto, que seria realizado em concertação com os Estados-Membros e as autoridades locais.

4.5. O Comité sugere que a Comissão empreenda projectos-piloto de informação e de promoção nas regiões fronteiriças. Tais acções, focalizadas prioritariamente em empresas pequenas e médias, permitiriam alcançar rapidamente resultados significativos em termos de participação em contratos nos países vizinhos. Permitiriam também uma excelente observação das barreiras e obstáculos reais à abertura de mercados.

4.6. As condições de selecção previstas nos avisos de concurso podem por vezes tornar impossível a

<sup>(1)</sup> Para este efeito, a Comissão poderia ter em conta a experiência do Banco Mundial, com os seus «Uniform Procurement Standards».

<sup>(2)</sup> CPV: «Common Procurement Vocabulary».

participação num concurso em um país europeu vizinho: obrigação de certificação junto de um organismo nacional, respeito de normas técnicas nacionais, às vezes pouco conhecidas, obrigação de dispor de um representante fiscal ou de um representante social, obrigação de estar inscrito num registo profissional, de ser titular de um certificado profissional, requisitos exagerados em termos de volume de negócios. No caso de estas medidas serem indispensáveis, será necessário velar por que elas não sejam discriminatórias nem comportem custos abusivos, como é infelizmente o caso em certos países. Tais distorções foram verificadas pelo Comité no âmbito do seu recente parecer de iniciativa sobre as actividades transfronteiriças das PME<sup>(1)</sup>. Elas penalizam, designadamente, as pequenas empresas e as empresas artesanais. A Comissão deveria estudar com atenção o impacto destas legislações ou regras de selecção e não hesitar em proceder contra os Estados quando elas se revelarem discriminatórias.

4.7. O CES concorda com a afirmação da Comissão, de que o desenvolvimento dos meios electrónicos para os contratos públicos/aviso de concurso electrónico é de importância vital para o futuro dos concursos públicos na Europa. Na expectativa de que o sector privado desenvolva serviços atraentes neste domínio, o Comité sublinha o interesse dos projectos actuais e, designadamente, do SIMAP, que deveria ser objecto de um relatório de análise sobre os custos e sobre a protecção da propriedade intelectual. O número ainda muito limitado de assinaturas (25 000) dos diversos meios de informação europeus sobre os contratos públicos deve incitar a Comissão Europeia a propor mecanismos mais eficazes. O CES recomenda que a Comissão intensifique o apoio ao trabalho do Grupo de Peritos sobre contratos públicos do EBES<sup>(2)</sup>, que é o objecto do trabalho nas tecnologias electrónicas no domínio dos contratos públicos europeus. O Comité salienta o interesse de mecanismos de difusão de informação especificamente destinados às regiões fronteiriças, em razão das suas vantagens para as pequenas e médias empresas.

4.8. 90 %, ou mesmo 95 %, dos potenciais fornecedores, empresários ou prestadores de serviços nos mercados públicos são constituídos por pequenas e médias empresas. Ora, dados os limiares actualmente vigentes, as PME são, em geral, excluídas do benefício das directivas

europeias. Salientando a importância de aumentar a participação das PME nos mercados públicos da Europa, o Comité recomenda, além de uma redução dos limiares, a aplicação de medidas de acompanhamento. A Comissão deveria — inspirando-se no «Small Business Act» dos EUA — promover, junto dos adjudicatadores públicos da União Europeia, a observância de disposições que incentivem a participação das PME.

## 5. A promoção das empresas adjudicatárias

5.1. A abertura dos contratos europeus constitui também uma aposta para milhares de empresas e milhões de empregos na União Europeia. O contexto actual de redução da despesa pública é um factor de preocupação para numerosas empresas, designadamente nos sectores da construção. É, conseqüentemente, tempo de enfrentar o problema da concorrência numa perspectiva de igualdade de condições de acesso aos mercados, que proscruva as práticas desleais e excessivamente agressivas de ambos os lados.

5.2. Numerosas empresas queixam-se do alargamento dos prazos de pagamento por parte dos adjudicatadores públicos, incluindo as instituições comunitárias. Apesar da publicação de uma recomendação da União Europeia, este fenómeno parece continuar a agravar-se. O Comité propõe, pois, que se imponham prazos-limite com penalidades em caso de atraso.

5.3. Empresas e federações profissionais assinalam também numerosos casos de não respeito dos princípios da propriedade intelectual por parte dos adjudicatadores. Assim, as invenções, inovações ou soluções apresentadas em ofertas não escolhidas seriam frequentemente reproduzidas, sem possibilidades reais de recurso. O Comité sugere que a Comissão prepare um código de deontologia dos adjudicatadores públicos relativamente ao seu comportamento por ocasião de processos de concurso.

5.4. O código de deontologia deverá abordar também o problema das práticas de corrupção, cuja recente revelação em diferentes Estados da União prejudicou muito a imagem desta actividade aos olhos do grande público. Certos casos recentes tornaram evidente a urgência de uma cooperação reforçada entre as autoridades judiciais dos Estados-Membros para acabar com práticas que podem desenvolver-se com facilidade num quadro europeu ou internacional.

(1) JO C 206 de 7.7.1997, p. 70, sobre «As PME nas regiões fronteiriças — Problemas registados nas relações de negócios transfronteiriças, incluindo os relativos às exigências técnicas».

(2) EBES = European Board for EDI Standardisation.

5.5. A existência de propostas anormalmente baixas perturba a concorrência. Têm consequências a longo prazo geralmente desastrosas para a colectividade: trabalhos inacabados, qualidade deficiente, desaparecimento de empresas, condições de concorrência perturbadas. O Comité propõe a promoção na União Europeia de um sistema de garantias («bonds») imposto, mas a cargo do adjudicador, a fim de garantir o bom resultado do concurso.

5.6. Como indicado no seu aditamento a parecer adoptado em 30 de Maio de 1996<sup>(1)</sup>, «o Comité considera que, no domínio dos contratos públicos, a subcontratação constitui uma forma de organização em relação estreita com a especialização na realização dos trabalhos». É conveniente recordar que os contratos de subcontratação devem respeitar todas as obrigações impostas aos contratantes principais, designadamente em matéria de segurança e de direito do trabalho, considerando-se portanto oportuno prever uma definição precisa das responsabilidades entre contratantes e subcontratados.

5.7. No âmbito de um contrato público, nomeadamente em caso de subcontratação, as entidades adjudicadoras devem poder certificar-se do respeito da legislação de trabalho em vigor, em especial no que se refere ao trabalho clandestino.

## 6. Os contratos públicos e as outras políticas comunitárias

6.1. Numerosas empresas referem, a este propósito, regras não escritas que perturbam, de facto, as condições de concorrência e desencorajam a sua participação em contratos num outro Estado-Membro. O Comité entende que não se pode exigir a uma política de abertura dos contratos públicos que regulé outras questões, tais como a tomada em consideração das preocupações ambientais, sociais ou de política regional. É evidente que esta política deve ser coerente com as outras prioridades comunitárias, nomeadamente em matéria social e ambiental, e que as entidades públicas adjudicadoras podem integrar estas preocupações nos contratos públicos que celebrem.

6.2. O Comité solicita à Comissão que defina, numa comunicação interpretativa, e no âmbito das políticas regionais, sociais ou ambientais, os limites das condições

específicas susceptíveis de serem introduzidas numa adjudicação<sup>(2)</sup>. Estes critérios não poderiam, todavia, ter o menor efeito discriminatório quanto à capacidade de uma empresa de um outro Estado-Membro de participar na adjudicação. Por exemplo, se um adjudicador pretende favorecer uma categoria de pessoas, esta cláusula deveria ser submetida a um certo número de condições, tais como: ser limitada na duração e no volume do contrato, aplicar-se apenas a certo tipo de trabalhos, ser realmente acessível a todas as empresas, sem efeito discriminatório, e constituir objecto, sendo o caso, de pagamento específico. A aplicação de regras ambientais deve-se encorajar também, como contribuição positiva para o bem estar das populações na União Europeia. Estas regras não poderiam, contudo, ter efeito discriminatório e deveriam conformar-se com as disposições comunitárias em matéria de ambiente.

6.3. Em qualquer dos casos, o Comité insiste em que os textos comunitários imponham uma grande transparência, actualmente ainda insuficiente. As regras «não escritas» assinaladas hoje por numerosas empresas (favorecer as empresas locais, compensações) devem ser claramente proscritas ou limitadas e não ter efeitos discriminatórios. No caso contrário, continuarão a constituir obstáculos «invisíveis», mas muito reais, à participação de empresas nos contratos públicos.

6.4. A importância dos financiamentos comunitários, designadamente nas regiões e países elegíveis no âmbito do Objectivo 1, torna efectivamente necessária uma política de informação sobre estes mercados. Tal política é tanto da responsabilidade dos Estados-Membros como da Comissão. Assinale-se que a Direcção que gere o Fundo de Coesão se empenhou em assegurar a informação sobre os projectos que financiava nos países não elegíveis. Dever-se-ia sistematizar esta política e estendê-la aos outros fundos estruturais, designadamente ao Feder. A Comissão poderia assim velar por uma aplicação mais rigorosa pelas instâncias adjudicadoras, quando são beneficiárias de recursos comunitários, dos princípios da igualdade de acesso. A fim de verificar a conformidade dos processos de celebração de contratos, deveria ser efectivamente imposto, nestes casos, o processo das certificações.

6.5. Guardiã dos Tratados, a Comissão deve dar o exemplo em matéria de contratos públicos. Verifica-se,

<sup>(1)</sup> JO C 212 de 22. 7. 1996 — Parecer sobre «Contratos públicos».

<sup>(2)</sup> As Convenções da OIT devem fazer parte destes critérios e ser discutidos em relação com as cláusulas de natureza social dos contratos comerciais (Convenções n.ºs 87, 98, 29, 105, 100, 111 e 138). A Convenção da OIT sobre cláusula social nos contratos públicos constitui critério evidente neste contexto.

infelizmente, que a gestão de certos programas deixa por vezes transparecer grandes liberdades relativamente às regras que são definidas para toda a União. Assim, no âmbito do programa *Phare*, alguns contratos-quadro válidos por dois anos dispensam qualquer verdadeiro aviso de concurso quando as prestações de serviços ficam aquém de 300 000 ecu (ao passo que o limiar comunitário é de 200 000 ecu), concedendo assim, em certos sectores, um monopólio de facto a um consórcio de consultores. Os processos de adjudicação de contratos de serviços por *Phare* e *Tacis* não são, aliás, isentos de crítica: elaboração da «short list» sem que sejam anunciados os critérios precisos que guiaram a escolha, faculdade de constituir consórcios entre proponentes constantes da «short list», numerosos casos de conflitos de interesses nos quais pessoas que trabalhavam sob contrato para a Comissão beneficiaram de projectos por conta dos quais tinham sido associadas logo na fase de concepção. Tais críticas foram, aliás, dirigidas à Comissão pelo Tribunal de Contas, no seu relatório de 1995. O Comité solicita que a Comissão introduza, para o conjunto dos contratos que celebra e seja qual for o programa em questão, uma única lei de atribuição de contratos. Em matéria de celebração de contratos de serviços, exige, designadamente:

6.5.1. A obrigação de pré-avisos de concurso para a constituição de «short-lists».

6.5.2. A publicação das «short-lists» no *Jornal Oficial*.

6.5.3. A proibição de acordos entre os constantes das «short-lists» antes da atribuição do contrato.

6.5.4. A proibição das práticas ditas de contratos-quadro, quando impedem qualquer concorrência.

6.5.5. Uma aplicação mais estrita das regras deontológicas na Comissão, proibindo a qualquer agente que tenha trabalhado sob contrato, de qualquer natureza, junto da Comissão Europeia, ser beneficiário de um contrato celebrado pela Comissão até cinco anos após o final do seu contrato com a Comissão.

6.6. Os projectos de redes transeuropeias sofrem com a ausência de um quadro jurídico único de execução, que permitisse, designadamente, assegurar a estabilidade jurídica em matéria de execução dos contratos de concessão. A adopção de uma comunicação europeia neste sentido contribuiria para a emergência de concessões no domínio das obras públicas europeias. Tal comunicação deveria basear-se em experiências actual-

mente em curso em certos Estados-Membros em matéria de contratos de longa duração com remuneração pública (1).

6.7. No respeitante ao sector da defesa, o Comité verifica o carácter particular e estratégico deste mercado, que é reconhecido pelo artigo 223º do Tratado de Roma. Deve-se, no entanto, velar por que os contratos e fornecimentos de carácter civil ou de utilização dupla das administrações de defesa e das forças armadas sejam sujeitos ao direito comum, como recomenda o parecer adoptado pelo Comité em 19 de Março de 1997 (2). Quanto aos produtos sensíveis, podem-se prever aberturas e uma maior concorrência no âmbito de uma cooperação intergovernamental, designadamente no respeitante ao projecto de Agência Europeia do Armamento.

## 7. Os contratos públicos em países terceiros

7.1. A abertura dos contratos públicos dos países terceiros às empresas comunitárias deve ser uma prioridade da União Europeia.

7.2. Deveria ser possível proceder à identificação dos obstáculos ao acesso aos países terceiros, com vista a obter garantias das partes contratantes no ACP (Acordo sobre Contratos Públicos) da Organização Mundial do Comércio quanto à sua eliminação.

7.2.1. O Comité desejaria, a este propósito, que a Comissão realizasse um estudo comparativo sobre as condições de acesso das empresas estrangeiras aos contratos públicos europeus e sobre as condições de acesso das empresas europeias a contratos em mercados terceiros significativos (Japão, EUA, Austrália, Canadá).

7.3. A Comissão Europeia poderia, a título de ensaio, favorecer a difusão de informações sobre os contratos públicos nos países terceiros (informações prévias e não avisos de concurso publicados no *Jornal Oficial* e na base de dados TED, com prazos geralmente demasiado curtos). Relativamente a certas grandes obras no estrangeiro, deveriam ser favorecidas cooperações entre operadores europeus, bem como a procura de potenciais subcontratantes na União Europeia.

(1) Contratos do PFI, no Reino Unido; Vorfinanzierungsmodell, na Alemanha; Contratos de empresas de obras públicas, em França.

(2) Parecer CES sobre a «Comunicação da Comissão: Os desafios que enfrentam as indústrias europeias relacionadas com a defesa — Contribuição com vista a acções a nível europeu» (JO C 158 de 26. 5. 1997).



7.4. O Comité sublinha as obrigações da União Europeia em termos de abertura dos seus contratos públicos no âmbito do AMP. A União Europeia e as instâncias nacionais responsáveis devem velar legitimamente por que as empresas estrangeiras, incluindo no âmbito de contratos de subempreitada, que participem nas celebrações de contratos no seu território tenham práticas conformes com as normas da Organização Mundial do Trabalho e com as legislações sociais em vigor.

7.5. No que respeita aos contratos de obras de longa duração efectuadas em território comunitário por empresas estrangeiras, incluindo no âmbito de contratos de subempreitada, e a fim de evitar qualquer «dumping» social, as autoridades nacionais competentes devem poder exigir o respeito das disposições nacionais em matéria social.

7.6. Parece efectivamente justificada uma assistência técnica aos países da Europa Oriental e Central e aos países mediterrânicos em matéria de contratos públicos. A realização de estágios junto de entidades de controlo ou de entidades adjudicadoras que apliquem com rigor as regras comunitárias seria a melhor maneira de assegurar a indispensável transferência de saber-fazer.

## 8. Conclusões e resolução final

8.1. Considerando as vantagens da aplicação de regras mais transparentes para a celebração de contratos públicos na União Europeia e designadamente: uma maior eficácia na realização do mercado único, uma melhor utilização dos recursos públicos, a luta contra a corrupção, o desenvolvimento das trocas comerciais na União Europeia e a valorização do saber-fazer das empresas dos nossos diferentes países;

8.2. Considerando a importância económica dos contratos públicos na União Europeia e do número de empresas e de empregos deles dependentes;

8.3. O Comité Económico e Social, tendo-se debruçado sobre o Livro Verde da Comissão Europeia:

8.3.1. Lamenta os atrasos de certos Estados-Membros em matéria de transposição das directivas e solicita à Comissão que tome todas as medidas necessárias para remediar este problema;

8.3.2. Solicita, no entanto, também, que se iniciem a simplificação e a clarificação dos textos actuais, comunitários e nacionais, e privilegia, a longo prazo, a hipótese de um enquadramento jurídico único, que seria mais bem realizado por um regulamento;

8.3.3. Convida as entidades adjudicantes a dar mais atenção, em matéria de contratos públicos, à qualidade das ofertas que lhes são apresentadas, em termos de vantagens económicas, devendo o preço constituir apenas um elemento entre outros;

8.3.4. Lança a ideia de uma aproximação legislativa e de um intercâmbio das melhores práticas em matéria de processos jurídicos de recurso, no âmbito do Terceiro Pilar da União Europeia;

8.3.5. Sugere que a Comissão Europeia torne os diferentes processos de recurso mais transparentes e mais coerentes entre si;

8.3.6. Recomenda que a actividade das concessões constitua objecto de um regime específico, designadamente para as redes transeuropeias (RTE), e propõe que a Comissão popularize novos métodos contratuais que favoreçam o financiamento privado das infra-estruturas públicas;

8.3.7. Propõe que a Comissão Europeia favoreça a promoção dos novos métodos contratuais baseados no financiamento privado das infra-estruturas públicas;

8.3.8. Convida os Estados-Membros e a União Europeia a reforçarem as obrigações dos adjudicadores públicos em relação às empresas candidatas: redução dos prazos de pagamento, respeito dos direitos da propriedade intelectual das ofertas, estabelecimento de um código de deontologia dos donos de obra;

8.3.9. Solicita um esforço significativo a nível comunitário e nacional a fim de melhorar o acesso à informação, em particular para as pequenas e médias empresas. O Comité convida a Comissão a lançar projectos-piloto nas regiões fronteiriças;

8.3.10. Propõe a realização de um programa-piloto de formação, apoiado pela Comissão Europeia, para melhorar a qualificação e as competências dos responsáveis das entidades adjudicantes;

8.3.11. Apoia a proposta da Comissão de desenvolver fóruns para a promoção de contratos públicos, que deveriam apoiar-se nos meios económicos e sociais. Apoia também a ideia de sistemas de certificação para incitar os poderes adjudicadores a aplicar efectivamente a regulamentação europeia. Este mecanismo, encarado numa base de voluntariado, poderia tomar forma obrigatória para contratos financiados pela União;

8.3.12. Reforça a necessidade de dar prioridade à educação e à formação, relativamente a controlos administrativos mais estritos e meios mais severos;

8.3.13. Propõe o estabelecimento de um mecanismo de observação do impacto e dos efeitos da abertura dos contratos públicos, em ligação com o Observatório do Mercado Único do Comité;

8.3.14. Solicita que seja estudado o desenvolvimento de processos de garantia que permitam contrariar os efeitos das ofertas anormalmente baixas;

8.3.15. Verifica a existência de preocupações de ordem ambiental, social e regional que podem influenciar os adjudicadores. O Comité reconhece a sua legitimidade, que corresponde a prioridades comunitárias, mas insiste em que estes critérios não tenham o menor efeito de discriminação;

8.3.16. O Comité reconhece a importância da concretização da abertura dos mercados de contratos públicos à

escala internacional no âmbito da Organização Mundial do Comércio. Recomenda que a União Europeia se preocupe prioritariamente com as condições de acesso das empresas europeias aos contratos públicos dos países terceiros. Sublinha que a abertura dos mercados europeus às empresas estrangeiras, incluindo no âmbito da subcontratação, não se poderá realizar em detrimento das normas sociais estabelecidas pela Organização Mundial do Trabalho, do direito do trabalho vigente e das regras de segurança e fora de um quadro de disposição que definam claramente as responsabilidades jurídicas e sociais das partes;

8.3.17. O Comité solicita à Comissão Europeia que confira, sem mais tardar, maior transparência aos seus próprios processos de celebração de contratos, designadamente a nível dos serviços, a fim de mostrar bom exemplo.

Bruxelas, 29 de Maio de 1997.

*O Presidente*

*do Comité Económico e Social*

Tom JENKINS

**Parecer do Comité Económico e Social sobre a «Proposta de directiva do Conselho relativa à avaliação dos efeitos de determinados planos e programas no ambiente»<sup>(1)</sup>**

(97/C 287/21)

Em 6 de Maio de 1997, o Conselho decidiu, nos termos do artigo 130º-S do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social sobre a proposta supramencionada.

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção de Ambiente, Saúde Pública e Consumo, que emitiu parecer com base no relatório introdutório em 15 de Maio de 1997 (relator: G. Pellarini).

Na 346ª reunião plenária (sessão de 29 de Maio de 1997), o Comité Económico e Social adoptou por 49 votos a favor e 4 abstenções o seguinte parecer.

## 1. Introdução

1.1. A presente proposta constitui um complemento da avaliação ambiental dos projectos em conformidade com a Directiva AIA 85/337/CEE, recentemente alterada pelo Conselho no respeitante a adaptações processuais em função da experiência adquirida, bem como dos

compromissos assumidos a nível internacional com a Convenção Espoo<sup>(2)</sup>.

1.2. A avaliação deveria ser realizada antes da fase que precede a adopção dos projectos e programas que constituem o quadro-geral dos projectos particulares.

1.3. O âmbito de aplicação limita-se aos projectos e programas de ordenamento do território aprovados por

<sup>(1)</sup> JO C 129 de 25. 4. 1997, p. 14.

<sup>(2)</sup> JO C 393 de 31. 12. 1994. Decisão do Conselho, de 3. 3. 1997.