



Comissão
Europeia

NOVAS REGRAS PARA AS CONCESSÕES E OS CONTRATOS PÚBLICOS MAIS SIMPLES E MAIS FLEXÍVEIS



*Mercado Interno
e Serviços*

Europe Direct é um serviço que responde às suas
perguntas sobre a União Europeia.

**Número verde único (*):
00 800 6 7 8 9 10 11**

(*) Alguns operadores de telefonia móvel não permitem o acesso aos números indicados por 00 800 ou cobram estas chamadas.

Encontram-se disponíveis mais informações sobre a União Europeia na Internet (<http://europa.eu>).

Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014

ISBN 978-92-79-36189-0

doi:10.2780/5049

© União Europeia, 2014

Reprodução autorizada mediante indicação da fonte.

Printed in Belgium

ÍNDICE

2 MENSAGEM DE RAMÓN LUIS VALCÁRCEL SISO
PRESIDENTE DO COMITÉ DAS REGIÕES

3 PREFÁCIO DE MICHEL BARNIER
MEMBRO DA COMISSÃO EUROPEIA RESPONSÁVEL
PELO MERCADO INTERNO E SERVIÇOS

5 DUAS REFORMAS IMPORTANTES
MENOS INCERTEZA, SALVAGUARDA
DA LIBERDADE DE ORGANIZAÇÃO

7 CONTRATOS PÚBLICOS
UMA ALAVANCA PARA O EMPREGO
E O CRESCIMENTO, AO SERVIÇO DA SOCIEDADE

13 CONCESSIONS
UM NOVO CAPÍTULO DO MERCADO ÚNICO

MENSAGEM



**Ramón Luis
Valcárcel Siso**
Presidente
do Comité
das Regiões

Os contratos públicos constituem uma poderosa alavanca para o crescimento e o emprego. O Comité das Regiões e a sua relatora, Catarina Segersten-Larsson, salientaram no seu parecer quão importante será para as pequenas e médias empresas poderem participar nos procedimentos de adjudicação de contratos públicos. Insistiram também na simplificação das regras e na possibilidade de tomar em consideração as questões ambientais e sociais, para além da importância do lançamento de contratos públicos baseados na inovação. Com estas novas regras, estou convicto de que as autoridades públicas poderão progredir ainda mais na utilização dos contratos públicos para promover a inovação, a sustentabilidade e a inclusão.

Por outro lado, as novas regras têm também em conta as necessidades específicas das autoridades regionais e locais. Conferem às autoridades públicas a possibilidade de adaptarem os critérios de concessão em função dos seus próprios objetivos, como a integração dos jovens ou dos desempregados de longa duração no mercado de trabalho ou a redução do impacto dos bens que adquirem em termos de CO₂ produzido. Assim, essas autoridades terão a possibilidade de encontrar uma resposta mais adaptada às suas necessidades específicas, de acordo com o princípio da subsidiariedade.

As novas regras em matéria de concessões aumentarão a segurança jurídica para todas as autoridades públicas e permitirão às empresas europeias participarem nos concursos lançados em todos os Estados-Membros da UE.

A handwritten signature in blue ink, consisting of stylized initials and a surname.

PREFÁCIO



Michel Barnier
Membro da Comissão
Europeia responsável
pelo Mercado Interno
e Serviços

As concessões e os contratos públicos constituem instrumentos de modernização da ação das autoridades públicas e podem contribuir para um modelo de crescimento mais equitativo e sustentável. As regras que acabamos de adotar permitirão aos responsáveis públicos uma melhor mobilização desses instrumentos, assegurando ao mesmo tempo a melhor utilização possível do dinheiro dos contribuintes.

No que respeita aos contratos públicos, a simplificação e a segurança jurídica resultantes desta reforma permitirão uma gestão facilitada, um aumento da eficácia e ganhos em tempo e recursos, tanto para os compradores públicos como para as empresas, nomeadamente PME. A inclusão social, o ambiente e a inovação são também reconhecidos como prioridades de pleno direito, o que permitirá que os decisores públicos possam optar pela melhor proposta, em vez de escolherem simplesmente a proposta mais barata.

As concessões são, por seu lado, um modo de parceria entre o setor público e o setor privado que já deu provas da sua utilidade, em especial para o financiamento das infraestruturas de que a Europa tanto precisa. Tanto para os decisores que escolhem essa opção como para os restantes intervenientes do setor, a nova diretiva criará um mercado interno funcional, onde as autoridades locais, as empresas e as PME poderão aceder a um espaço de oportunidades cinco ou mesmo dez vezes maior do que o simples mercado nacional. As concessões beneficiarão de um enquadramento europeu único, transparente e fiável que garantirá a liberdade de organização, uma melhor relação qualidade-preço para as autoridades locais e segurança jurídica para as empresas.

As concessões e os contratos públicos são altamente geradores de crescimento e emprego. Vamos avançar!



DUAS REFORMAS IMPORTANTES MENOS INCERTEZA, SALVAGUARDA DA LIBERDADE DE ORGANIZAÇÃO

GARANTIR A LIBERDADE DE ORGANIZAÇÃO DOS SERVIÇOS PÚBLICOS E DE COOPERAÇÃO ENTRE AS AUTORIDADES PÚBLICAS

As novas regras europeias não prejudicam a competência nacional ou local neste domínio e asseguram determinados modos já bem estabelecidos de gestão dos serviços públicos:

- **La liberdade de organização a nível nacional não é afetada: a organização dos serviços públicos compete exclusivamente aos Estados-Membros.** As autoridades públicas continuam a ter a possibilidade de executarem elas próprias as tarefas de interesse público que lhes foram conferidas, recorrendo aos seus próprios recursos ou delegando essas tarefas a empresas externas; as regras em matéria de concessões e contratos públicos só serão aplicáveis neste último caso.
- **Fim das incertezas sobre a cooperação entre as autoridades públicas,** nomeadamente a nível local. As novas regras estabelecem as condições que as entidades envolvidas deverão preencher para ficarem excluídas do âmbito de aplicação das diretivas relativas às concessões e aos contratos públicos (por exemplo, no domínio da habitação social).

A título de exemplo, um acordo celebrado entre municípios vizinhos a fim de organizar a limpeza da neve das estradas durante o inverno poderá beneficiar deste novo quadro, desde que respeite as condições associadas.

A PARTIR DE QUANDO SERÃO APLICÁVEIS AS NOVAS REGRAS?

Os Estados-Membros terão um prazo até março de 2016 para **transporem as novas regras para a legislação nacional** (exceto no que se refere à contratação pública eletrónica, para a qual o prazo terminará em setembro de 2018). A Comissão trabalhará em conjunto com os Estados-Membros para facilitar essa transposição e zelará pela correta aplicação das regras a partir do momento em que sejam adotadas.



CONTRATOS PÚBLICOS UMA ALAVANCA PARA O EMPREGO E O CRESCIMENTO, AO SERVIÇO DA SOCIEDADE



«As novas regras europeias sobre os contratos públicos assegurarão uma utilização mais eficaz e transparente do dinheiro público, para além de facilitarem a tarefa dos poderes públicos que pretendem adquirir bens ou serviços ou realizar obras. Neste contexto, favorecer a proposta economicamente mais vantajosa, em vez simplesmente da que apresenta o preço mais baixo, facilitando as condições de acesso das empresas, em especial PME, aos contratos públicos e reforçando os mecanismos de proteção dos direitos sociais e laborais. Representará um grande avanço no sentido de mercados públicos de qualidade e respeitadores das necessidades sociais».

Marc Tarabella

Deputado do Parlamento Europeu
e relator para a reforma

PORQUÊ MODERNIZAR AS REGRAS EM MATÉRIA DE AQUISIÇÕES PÚBLICAS?

Os contratos públicos abrangidos pelas diretivas europeias representam anualmente 425 mil milhões de euros, ou seja, 3,4% do PIB da União (dados de 2011). As regras europeias atualmente em vigor para os contratos públicos datam de 2004, e a evolução económica, social e política, associada às atuais limitações orçamentais, torna necessária a respetiva atualização. Dado o seu peso económico, os contratos públicos devem ser postos ao serviço do crescimento na Europa e contribuir para o surgimento de um modelo de desenvolvimento económico mais sustentável e inclusivo.

QUE BENEFÍCIOS TRARÃO AS NOVAS REGRAS?

MENOS BUROCRACIA – PROCEDIMENTOS MAIS SIMPLES E FLEXÍVEIS

A fim de otimizar a utilização dos dinheiros públicos e proporcionar serviços públicos de qualidade aos utilizadores, foram estabelecidas regras mais simples e eficazes, para benefício tanto das autoridades públicas como das empresas, em especial das PME:

- **Menos formulários a preencher**, graças ao novo documento único europeu para os contratos públicos e ao princípio segundo o qual só o proponente vencedor terá de apresentar documentação.
- **Prazos processuais reduzidos**.
- Generalização dos **meios eletrónicos** como principal via de comunicação, de forma obrigatória a partir de setembro de 2018.
- Maior **liberdade de negociação por via de procedimentos por negociação facilitados**.
- Obrigações de publicidade simplificadas para as autoridades regionais e locais.

ESTIMULAR A INOVAÇÃO

A inovação é o motor do crescimento futuro. A aquisição de bens, obras e serviços inovadores contribui para aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços públicos, ajudando simultaneamente a dar resposta aos grandes desafios sociais. O novo procedimento para a aquisição de **produtos e serviços inovadores** estabelece para esse efeito um quadro jurídico claro, caracterizado por:

- Uma **fase competitiva** para escolher o(s) parceiro(s) mais adaptado(s) para o desenvolvimento de uma solução inovadora que dê resposta específica às necessidades do adquirente.
- Em cada etapa (**investigação e desenvolvimento** e comercialização da solução pelo parceiro), a autoridade pública tem a possibilidade de **pôr termo à parceria** ou de reduzir o número de parceiros.

OS CONTRATOS PÚBLICOS AO SERVIÇO DA SOCIEDADE

As novas regras permitem que os compradores públicos integrem condicionalismos de caráter social, ambiental e de promoção de outras políticas, como por exemplo a redução das despesas energéticas. Essas entidades poderão avaliar as propostas com base em parâmetros alargados:

- Poderá ser tido em conta o **custo total do ciclo de vida** (incluindo a chamada «pegada de carbono») dos bens ou serviços adquiridos.

Exemplo: uma autoridade local que adquira um autocarro para transporte escolar poderá dar prioridade a autocarros que, embora mais caros na altura da compra, consomem menos combustível, exigem menos manutenção e duram mais tempo.

- O **processo de produção** dos bens e serviços comprados, como por exemplo a integração de pessoas desfavorecidas ou a utilização de substâncias menos prejudiciais para o ambiente, poderá ser um fator determinante para a seleção do operador económico.

Exemplo: uma autoridade local poderá favorecer uma empresa que integre maior número de desempregados de longa duração no âmbito de um contrato de manutenção em edifícios públicos.

- Qualquer **proposta de preço anormalmente baixo** deverá ser rejeitada se esse preço for indicativo de um incumprimento das obrigações sociais, do direito do trabalho ou das obrigações ambientais.
- **Certos contratos poderão ser reservados** a oficinas protegidas que tenham como finalidade a integração profissional de trabalhadores com deficiência ou desfavorecidos (como desempregados de longa duração ou membros de minorias desfavorecidas), quando estes últimos representarem mais de 30% do pessoal das organizações em causa.

Uma nova cláusula geral recorda **a necessidade de cumprir as obrigações ambientais, sociais ou de direito de trabalho aplicáveis** por força do direito da União, da legislação nacional, das convenções coletivas ou do direito internacional. Os Estados-Membros e as autoridades públicas devem assegurar que isso aconteça; qualquer operador económico que apresente falhas neste contexto será excluído dos procedimentos de contratação pública.

FACILITAR O ACESSO DAS PME

As PME representam 52 % da economia da União e ganham 60 % dos contratos públicos adjudicados (dados de 2006-2008); contribuem significativamente para a criação de emprego, o crescimento e a inovação; uma maior participação das PME na contratação pública influenciará positivamente o crescimento:

- As autoridades públicas são encorajadas a **dividir os grandes contratos em sublotes e deverão justificar a sua decisão se não o fizerem.**
- O **volume de negócios mínimo exigido** para participar num procedimento de adjudicação de um contrato público será em princípio objeto de um limite máximo (não mais do dobro do valor estimado do contrato).

LUTAR MAIS EFICAZMENTE CONTRA O FAVORECIMENTO E A CORRUPÇÃO

A corrupção nos contratos públicos custa cerca de 2 mil milhões de euros por ano às nossas sociedades. Os conflitos de interesses e as práticas ilícitas prejudicam uma boa aplicação das regras, em detrimento dos princípios fundamentais da democracia e da igualdade de acesso aos mercados:

- Definição clara dos «**conflitos de interesses**», de modo a que os Estados-Membros possam tomar medidas para os prevenir e identificar e para corrigir os respetivos efeitos.
- **Exclusão dos operadores económicos** culpados de condutas ilícitas, como o tráfico de influências ou as falsas declarações.
- Esclarecimento **das situações** que permitirão uma alteração dos contratos após a respetiva adjudicação.

UM NOVO REGIME SIMPLIFICADO PARA OS SERVIÇOS SOCIAIS

Os serviços sociais, de saúde e de ensino tendem, pela sua própria natureza, a limitar-se aos territórios nacionais respetivos. Dadas as diferenças nas tradições culturais, o seu modo de funcionamento varia bastante de um Estado-Membro para outro. Impunha-se a adoção de um regime simplificado:

- **Serviços beneficiários:** os explicitamente identificados na diretiva, isto é, serviços sociais, de saúde e culturais, como, por exemplo, os serviços de assistência ao domicílio, de educação e formação ou os serviços da segurança social.

Os Estados-Membros continuam a deter competência exclusiva para a organização dos seus **serviços de segurança social obrigatória**. O novo regime simplificado só será aplicável se a execução desses serviços for confiada a empresas externas.

- Passam a ficar abrangidos todos os contratos de valor superior a 750 000 euros; os **contratos de valor inferior a esse montante** são considerados, em princípio, não atrativos para as empresas de outros Estados-Membros, não sendo conseqüentemente abrangidos pelo novo quadro, salvo em determinados casos (nomeadamente, se estiverem envolvidos fundos estruturais europeus).
- **Obrigações muito limitadas a nível europeu:** publicação de um anúncio de concurso numa forma simplificada e de um anúncio de adjudicação do contrato; tratamento igual para os operadores nacionais e europeus; quanto ao resto, serão aplicáveis as regras nacionais.
- Ênfase para a **qualidade** dos serviços sociais: possibilidade de atribuição dos contratos à empresa que melhor corresponda aos critérios qualitativos estabelecidos no anúncio de concurso para o serviço específico (p. ex.: acessibilidade, continuidade, necessidades das diferentes categorias de utentes); possibilidade de os Estados-Membros suprimirem o critério do custo para a adjudicação destes contratos.

BIGLIETTO



BANK

333

CONCESSIONS UM NOVO CAPÍTULO DO MERCADO ÚNICO



«A adoção pela União Europeia de regras claras, simples e pragmáticas para a adjudicação de contratos de concessão representa um importante passo em frente para o mercado interno e para os seus cidadãos. O valor acrescentado desta nova legislação é enorme: para além de acabar com anos de jurisprudência sucessiva e de insegurança jurídica devido à ausência de regras claras, situação que prejudica tanto as autoridades públicas como os operadores económicos, permitirá também assegurar a imparcialidade e a transparência das decisões das autoridades públicas e uma aplicação adequada do dinheiro dos contribuintes. Acima de tudo, a nova diretiva criará um ambiente estável e fiável para o investimento em serviços públicos de elevada qualidade e nas infraestruturas necessárias. É disso que a Europa precisa para caminhar no sentido da competitividade mundial e da recuperação económica.»

Philippe Juvin

Deputado do Parlamento Europeu
e relator para as concessões

O QUE SÃO CONCESSÕES?

As concessões são uma forma amplamente conhecida de **parceria** entre o setor público e empresas, fundamentalmente privadas, que já deu provas da sua utilidade, por exemplo, para o desenvolvimento de infraestruturas. De acordo com o Banco Europeu de Investimento, entre 1990 e 2009 foram assinados na UE **mais de 1 300 contratos de parcerias público-privadas (PPP)**, que representam mais de 250 000 milhões de euros. As concessões são a forma mais comum de PPP (60%).

As concessões estão a ser utilizadas em setores vitais da economia, **que afetam diariamente a qualidade de vida de todos os cidadãos da UE**. As concessões podem abranger, por exemplo, o transporte rodoviário e ferroviário, os serviços portuários e aeroportuários, a conservação e gestão de autoestradas, a gestão de resíduos, o fornecimento de eletricidade e aquecimento, instalações recreativas ou parques de estacionamento. Para muitos

Estados-Membros, constituem o instrumento de eleição para o desenvolvimento de projetos de infraestruturas, área em que as necessidades da Europa continuam a ser consideráveis.

As concessões são **diferentes dos contratos públicos** tradicionalmente utilizados pelas autoridades públicas para a aquisição de bens, a realização de obras ou a prestação de serviços.

- Nos contratos públicos, o operador económico beneficia de um pagamento fixo pela realização da obra ou pela prestação do serviço solicitados.
- Numa concessão, o operador económico recebe uma **remuneração substancial através de uma autorização de exploração da obra ou do serviço**.

As concessões **mobilizam capitais e competências do setor privado para complementar os recursos públicos** e permitir novos investimentos em infraestruturas e serviços públicos sem um aumento da dívida pública.

Exemplo: uma empresa privada constrói e gere uma autoestrada por um preço fixo em vez de receber a sua remuneração através das portagens cobradas, correndo o risco de que as receitas geradas possam não cobrir os custos de investimento e outros suportados.

PORQUE SÃO NECESSÁRIAS REGRAS PARA AS CONCESSÕES?

O quadro jurídico vigente é fragmentário, uma vez que se baseia em jurisprudência complexa e em legislações nacionais divergentes. Não sendo claro em termos fundamentais, não garante uma segurança jurídica suficiente. Os operadores económicos e os bancos assumem, portanto, riscos elevados quando investem grandes quantidades de dinheiro em concessões a longo prazo. As autoridades públicas podem confrontar-se com a contestação ou com a denúncia dos contratos celebrados. Em todos os casos em que os Estados-Membros optarem pela adjudicação de concessões, as novas regras melhorarão substancialmente essa situação, criando uma **envolvente jurídica estável**. Por seu turno, isso contribuirá para novos investimentos, bem como para a **inovação, o desenvolvimento das infraestruturas e serviços e, em última análise, a recuperação económica**. As novas regras ajudarão também a assegurar que as **empresas da UE** disponham de um **melhor acesso às oportunidades de negócio** e que as **autoridades públicas** possam aplicar da **melhor forma o dinheiro dos contribuintes**.

QUAIS VÃO SER AS VANTAGENS DAS NOVAS REGRAS?

SEGURANÇA JURÍDICA

- Uma definição clara das concessões permitirá às partes interessadas distinguir entre concessões e contratos públicos, por um lado, ou atos unilaterais como autorizações ou licenças, por outro.

Exemplo: se um operador económico for remunerado por via das portagens pagas pelos utilizadores, um número reduzido de utilizadores poderá resultar em perdas económicas. O contrato em causa não poderá contudo ser definido como uma concessão se esse operador for compensado das suas perdas pela autoridade contratante. Também não poderá considerar-se uma concessão se o operador económico estiver autorizado a explorar determinados domínios públicos, nomeadamente nos setores marítimo, dos portos interiores ou dos aeroportos, sem fornecer quaisquer bens ou serviços em concreto à autoridade contratante.

- Regras claras para a alteração das concessões originais servirão para orientar as autoridades públicas na decisão sobre se essas alterações assumem uma natureza tal que exige a realização de um novo procedimento de adjudicação.

Exemplo: será possível alterar uma concessão sem um novo procedimento de adjudicação se as alterações em causa já se encontrarem previstas na documentação da concessão inicial por via de cláusulas de revisão claras, precisas e inequívocas. A diretiva permite igualmente um certo grau de flexibilidade para adaptar as concessões em caso de circunstâncias externas que as autoridades contratantes não poderiam prever.

TRANSPARÊNCIA E OPORTUNIDADES DE NEGÓCIO

- Publicação obrigatória dos anúncios de concessão no *Jornal Oficial da UE* quando o valor da concessão for igual ou superior a 5 milhões de euros.
- O aumento da transparência assegurará mais oportunidades de negócio para as empresas da UE, em particular para as PME.

FLEXIBILIDADE

- As autoridades públicas não terão de seguir um procedimento de concurso específico.
- Caberá aos Estados-Membros definirem os procedimentos que aplicam, assegurando o respeito dos princípios da transparência e da igualdade de tratamento.

Exemplo: nos projetos complexos de construção de autoestradas ou de prestação de determinados serviços aeroportuários, as autoridades contratantes terão toda a liberdade na condução das negociações com os candidatos e proponentes. No entanto, deverão respeitar, não só o âmbito estabelecido para a concessão, como também os respetivos critérios de adjudicação e exigências mínimas.

IMPARCIALIDADE E PROTEÇÃO JURÍDICA

- As garantias jurídicas estabelecidas pelas Diretivas «Meios de recurso»⁽¹⁾ serão aplicáveis a todas as concessões. Esse facto aumentará a confiança na imparcialidade das decisões das autoridades públicas e encorajará os operadores económicos a participarem nos procedimentos de concurso, tanto no seu país como no estrangeiro.

Exemplo: as autoridades públicas ficarão obrigadas a abster-se da celebração de um contrato de concessão enquanto vigorar o prazo de standstill (período durante o qual os proponentes podem decidir se pretendem acionar as cláusulas de revisão). Se os proponentes o fizerem durante esse período de standstill, o procedimento de adjudicação ficará suspenso até à decisão do organismo responsável. Por outro lado, os tribunais nacionais poderão invalidar os contratos de concessão se tiverem sido adjudicados ilegalmente de forma não transparente e sem concurso prévio.

PARA MAIS INFORMAÇÕES:

http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/index_en.htm

1. As Diretivas «Meios de recurso» coordenam os sistemas de recurso previstos nas legislações nacionais no caso dos contratos públicos. A Diretiva 89/665/CEE é aplicável ao setor público, enquanto a Diretiva 92/13/EEC é aplicável ao setor dos serviços de abastecimento público. Ambas foram substancialmente alteradas pela Diretiva 2007/66/CE.

COMO OBTER PUBLICAÇÕES DA UNIÃO EUROPEIA

Publicações gratuitas:

- um exemplar:
via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- mais do que um exemplar/cartazes/mapas:
nas representações da União Europeia (http://ec.europa.eu/represent_pt.htm),
nas delegações em países fora da UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_pt.htm),
contactando a rede Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_pt.htm)
ou pelo telefone 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuito em toda a UE) (*).

(*) As informações prestadas são gratuitas, tal como a maior parte das chamadas
(alguns operadores, cabines telefónicas ou hotéis podem cobrar essas chamadas).

Publicações pagas:

- via EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Assinaturas pagas:

- através de um dos agentes de vendas do Serviço das Publicações da União Europeia
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_pt.htm).

