COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 20.5.2021
COM(2021) 245 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO

Aplicação e melhores práticas de políticas nacionais em matéria de contratação pública no Mercado Interno

Índice

1. Introdução 2

2. Síntese dos relatórios de acompanhamento dos Estados-Membros 2

2.1. Principais indicadores quantitativos – número e valor dos contratos 3

2.2. Fontes mais frequentes de aplicação incorreta ou de insegurança jurídica 7

2.3. Fraude, corrupção, conflito de interesses e irregularidades graves 9

2.4. Participação das PME 11

2.5. Aplicação prática da contratação pública estratégica nacional 12

2.5.1. Contratos públicos ecológicos 12

2.5.2. Contratos públicos socialmente responsáveis 13

2.5.3. Contratos públicos em matéria de inovação 14

3. Conclusões gerais 15

1. INTRODUÇÃO

O presente documento reflete os contributos apresentados pelos Estados-Membros durante o primeiro exercício de acompanhamento e apresentação de relatórios ao abrigo dos artigos 83.º e 85.º da Diretiva 2014/24/UE relativa aos contratos públicos, do artigo 45.º da Diretiva 2014/23/UE relativa à adjudicação de contratos de concessão, bem como dos artigos 99.º e 101.º da Diretiva 2014/25/UE relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais (a seguir, «obrigação de apresentação de relatórios» ou «exercício de apresentação de relatórios»).

Devido ao atraso na transposição das diretivas, a primeira execução da obrigação de apresentação de relatórios ocorreu em 2018. Consequentemente, os relatórios abrangeram, em princípio, o período entre 1 de janeiro de 2017 e 31 de dezembro de 2017[1] (mesmo que um Estado-Membro tenha transposto as diretivas após 1 de janeiro de 2017), dependendo da disponibilidade dos dados.

No contexto das obrigações supramencionadas, a Comissão recebeu 27 relatórios: 26 dos Estados-Membros da UE[2] e um da Noruega, na qualidade de membro do Espaço Económico Europeu (EEE). Os relatórios originais, conforme apresentados pelos Estados-Membros, estão disponíveis no seguinte endereço:

https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/country-reports_pt.

2. SÍNTESE DOS RELATÓRIOS DE ACOMPANHAMENTO DOS ESTADOS-MEMBROS

A título de observação geral, as informações qualitativas prevaleceram sobre os dados quantitativos em todos os relatórios recebidos. Contudo, o caráter incompleto destes últimos limitou as possibilidades de agregação e/ou comparabilidade global dos dados disponíveis a nível da UE.

[1] Alguns Estados-Membros apresentaram relatórios que abrangiam um período diferente, em função das informações de que dispunham.

[2] O Reino Unido e a Áustria não apresentaram quaisquer relatórios.

2.1. Principais indicadores quantitativos – número e valor dos contratos

Os indicadores quantitativos são indispensáveis para definir o mercado dos contratos públicos. Os Estados-Membros mencionaram diversos problemas detetados durante a realização deste exercício de apresentação de relatórios, por exemplo, dados introduzidos parciais ou em falta[3] ou ausência de tais dados[4], etc. A tarefa em si parece ter sido difícil e exigido uma utilização intensiva de recursos, na medida em que alguns Estados-Membros decidiram procurar assistência suplementar neste contexto.

Tendo em conta os problemas *supra*, que surgem aquando da compilação dos dados, os principais indicadores selecionados recebidos dos Estados-Membros durante o primeiro exercício de apresentação de relatórios foram sintetizados no Table 1 (os dados constantes do quadro dizem respeito a anúncios de concurso, salvo indicação em contrário).

[3] Por exemplo, o relatório recebido da Suécia menciona: «*Além disso, uma percentagem relativamente elevada dos contratos públicos nacionais tem valores em falta no que diz respeito ao valor dos contratos*.» Da mesma forma, o relatório recebido da Dinamarca menciona: «*Não é obrigatória a publicação de um concurso abaixo do limiar da UE, se o referido concurso não tiver interesse transfronteiriço. Por conseguinte, os dados relativos aos referidos concursos não estão disponíveis. Sem estes dados, o valor total dos contratos inferiores ao limiar da UE induziria em erro.*»

[4] Por exemplo, o relatório recebido da Finlândia menciona:: «*No que respeita aos contratos abaixo do limiar da UE, a plataforma central de anúncios eletrónicos (eNotification) finlandesa, HILMA, recolhe os dados relativos ao valor estimado. Não estão disponíveis para o ano de 2017 dados abrangentes relativos ao valor dos contratos adjudicados (conforme exigidos no modelo) abaixo dos limiares da UE*», enquanto o Governo da Noruega não recolhe dados sobre o valor dos contratos públicos adjudicados abaixo dos limiares da UE.

Quadro 1: Número e valor dos contratos acima e abaixo do limiar da UE em 2017

	Número de procedimentos de contratação		Valor dos procedimentos de contratação [milhões EUR]	
País	**Acima do limiar**	**Abaixo do limiar**	**Acima do limiar**	**Abaixo do limiar**
Áustria	Relatório não apresentado	Relatório não apresentado	Relatório não apresentado	Relatório não apresentado
Bélgica	n.a	n.a.	n.a.	6 435,80
Bulgária	5 921	4 955	6 516,62	633,12
Croácia	1 370	7 413	2 730,19	2 606,68
Chipre	262	1 490	n.a.	175,92
República Checa	4 486	5 758	8 546,68	2 241,13
Dinamarca	2 669	607	n.a.	n.a.
Estónia	9 005	1 369	1 700,00	800,00
Finlândia	4 333	n.a.	n.a.	n.a.
França	144 796		83 871,00	
Alemanha	n.a.	n.a.	280 000,00	
Grécia	n.a.	n.a.	n.a.	1 800,00
Hungria	3 020	8 671	9 901,94	1 838,25
Irlanda	879	1 406	6 033,56	261,27
Itália	47 631	89 606	122 364,75	16 610,25
Letónia	1 323	2 679	n.a.	567,59
Lituânia	n.a.	n.a.	n.a.	2 117,80
Luxemburgo	n.a.	965	n.a.	251,84
Malta	372	5 150	513,92	194,88
Polónia	22 458	n.a.	n.a.	22 604,58
Portugal	4 579	536 377	2 867,00	3 735,00
Roménia	28 165		n.a.	3 230,45
Eslováquia	1 650	26 293	n.a.	2 086,06
Eslovénia	1 554	5 579	2 218,34	815,31
Espanha	10 991	n.a.	n.a.	14 419,44
Suécia	7 561	10 769	72 236,48	
Países Baixos	n.a.	n.a.	26 400,00	46 900,00
Reino Unido	Relatório não apresentado	Relatório não apresentado	Relatório não apresentado	Relatório não apresentado
Islândia	Relatório não apresentado	Relatório não apresentado	Relatório não apresentado	Relatório não apresentado
Listenstaine	Relatório não apresentado	Relatório não apresentado	Relatório não apresentado	Relatório não apresentado
Noruega	4 418	5 268	n.a.	n.a.

Observações: Dinamarca – o valor abaixo do limiar apenas diz respeito a concursos com interesse transfronteiriço; França – apenas dados relativos a 2016 e acima de 90 000 EUR, salvo apresentação de relatórios voluntária; Hungria – os valores referem-se a contratos adjudicados; Irlanda – os dados referem-se a anúncios de adjudicação de contratos; Itália – divisão aproximada em contratos acima e abaixo do limiar no setor dos bens e serviços, com base num valor de contrato inferior a 150 000 EUR; Luxemburgo – o número de procedimentos refere-se aos contratos adjudicados; Malta – os dados referem-se a contratos adjudicados; Países Baixos – dados relativos a 2015; Roménia – período de apresentação de relatórios de 1 de janeiro de 2017 a 28 de fevereiro de 2018; Eslováquia – no caso dos contratos abaixo do limiar da UE, os dados referem-se ao número de contratos adjudicados e ao valor estimado do contrato; Espanha – a recolha de dados foi encerrada em 15 de dezembro de 2017; Suécia – dados relativos a 2016.

Conforme se pode observar no quadro 1, as informações apresentadas revelam diversas incoerências, desde lacunas de informação até à apresentação de relatórios compostos (por exemplo, os contratos acima e abaixo do limiar são apresentados em conjunto), ou apresentação de relatórios em diferentes fases do processo de contratação pública (por exemplo, dados referentes a concursos *versus* contratos adjudicados), e diferentes períodos. O tratamento de tais dados de entrada torna-se problemático quando ao que precede acrescem questões como dúvidas sobre comparabilidade entre as unidades de medição ou diferenças na cobertura (ou seja, o acompanhamento de contratos abaixo do

limiar da UE depende do nível de limiares nacionais, que varia significativamente). Como resultado, as informações recebidas dos Estados-Membros foi apresentada «tal como está», incluindo espaços reservados para dados de entrada em falta (mesmo se estes últimos se deverem parcialmente à natureza voluntária da recolha de dados[5]), e não foram calculados quaisquer agregados a nível da UE com base nas informações recebidas.

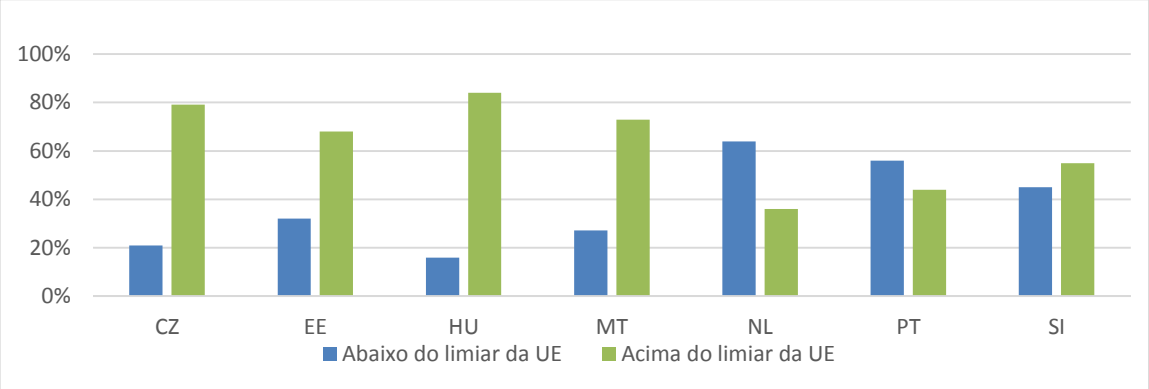
Por diversas vezes, quando foram comunicados dados em separado relativamente a contratos abaixo e acima dos limiares, os valores nacionais relativos a contratos acima do limiar eram diferentes dos dados recolhidos através do TED (Diário Eletrónico dos Concursos)[6], o que pode dever-se a diversos fatores, nomeadamente a integração insuficiente da transmissão de dados e/ou publicação entre os sistemas nacionais e o TED, devendo ser objeto de investigação adicional. O quadro 2 apresenta exemplos de tais discrepâncias.

Quadro 2: Discrepâncias entre o número de anúncios de concurso (CN) e de adjudicações de contratos (CA) – exemplos

2017 (2016 SE)		
País	**CN publicados no TED *versus* relatório nacional**	**CA publicadas no TED *versus* relatório nacional**
FI	87 %	93 %
HU	84 %	108 %
SE	89 %	107 %

A Figura 1 demonstra a percentagem de contratos abaixo e acima do limiar da UE para os Estados-Membros selecionados, que forneceu também o valor dos contratos públicos acima do limiar da UE.

Figura 1: Valor dos contratos abaixo do limiar da UE, em comparação com os contratos acima do limiar da UE



O gráfico demonstra padrões divergentes entre os Estados-Membros selecionados, o que poderia ser explicado por diferenças nos níveis de limiares nacionais, bem como pelas diversas metodologias de recolha de dados. Curiosamente, em alguns países (Países Baixos e Portugal), os contratos abaixo do limiar são mais importantes do que os

[5] Em conformidade com o artigo 85.º, n.º 2, as obrigações de apresentação de relatórios não se referem ao valor dos contratos públicos acima do limiar, nem ao número de contratos.

[6] O TED (Diário Eletrónico dos Concursos) é a versão eletrónica do Suplemento do Jornal Oficial da UE consagrado aos concursos públicos europeus, disponível em https://ted.europa.eu/.

contratos acima dos limiares. Tal salienta a importância dos mercados de contratos públicos nacionais, bem como a importância da recolha de dados e do acompanhamento para além do TED (uma tarefa exclusiva dos Estados-Membros).

2.2. Fontes mais frequentes de aplicação incorreta ou de insegurança jurídica

A presente secção centra-se nas fontes mais frequentes de aplicação incorreta ou de insegurança jurídica, incluindo eventuais problemas estruturais ou recorrentes na aplicação das regras em matéria de contratação pública, conforme comunicados pelos Estados-Membros. Os problemas gerais identificados mais frequentemente foram os seguintes:

- conhecimento insuficiente das regras por profissionais, especialmente das regras não clarificadas pela jurisprudência,
- inadequação do pessoal (qualidade e variedade de perfis exigidas), bem como retenção do pessoal, especialmente a nível local,
- falta de competências em matéria de contratação pública e conhecimento insuficiente do mercado,
- pressão para garantir um resultado específico do procedimento pela hierarquia política,
- pressão para garantir resultados rapidamente, resultando num prazo reduzido para o planeamento e a realização adequados do procedimento,
- falta de unidades centrais de aquisições ou apoio disponível insuficiente para autoridades pequenas ou que têm falta de pessoal.

Relativamente à aplicação concreta de disposições jurídicas pelas autoridades adjudicantes nacionais, cerca de um quarto dos Estados-Membros mencionaram as questões seguintes:

- cálculo do valor do contrato – artigo 5.º: fracionamento artificial pela autoridade adjudicante, quando utilizado intencionalmente num contexto ilegal ou mediante uma interpretação incorreta que poderia conduzir a um fracionamento artificial involuntário,
- motivos de exclusão – artigo 57.º: a utilização dos motivos de exclusão pela autoridade adjudicante para efeitos de favorecimento ou interpretação demasiado liberal, levando à sua aplicação insuficientemente rigorosa,
- critérios de adjudicação – artigo 67.º: dificuldade para a autoridade adjudicante em formular critérios de qualidade adequados e significativos, incluindo os que envolvem contratos públicos estratégicos (ecológicos, socialmente responsáveis e em matéria de inovação) e que estabelecem uma ligação pertinente com o objeto do concurso.

Por fim, apesar do número limitado de respostas, foram observados frequentemente os padrões seguintes:

- preferência das autoridades adjudicantes pela utilização do preço mais baixo como um critério de adjudicação, considerado mais simples e mais objetivo, a melhor relação qualidade/preço é utilizada em casos limitados, devido a receios de riscos em auditorias de conformidade,

- estudos de mercado prévios em número limitado ou inexistentes, resultando em especificações não realistas ou desatualizadas,
- utilização dos prazos mais curtos possíveis para a apresentação de propostas ou pedidos de participação, bem como prazos curtos para a execução do contrato,
- imposição de demasiados critérios de seleção ou não imposição de qualquer um.

2.3. Fraude, corrupção, conflito de interesses e irregularidades graves

Muitos Estados-Membros delinearam as suas soluções legislativas, o quadro institucional e as medidas não vinculativas adotadas, com determinadas estatísticas sobre o funcionamento do sistema. Na maioria dos casos, as instituições e a legislação geral anticorrupção e anticolusão antecedem as diretivas. No entanto, as regras da UE, em geral, geraram o impulso necessário para que fosse prestada uma atenção mais específica a questões relacionadas com os contratos públicos, caso não estivessem já abrangidas.

As obrigações e direitos específicos de interesse mencionados são, por exemplo:

- obrigação de publicar todos os documentos, incluindo informações sobre os operadores económicos,
- obrigação das autoridades da concorrência de realizarem testes e simulações do mercado, a fim de detetar um comportamento colusório,
- obrigação dos operadores económicos de fornecerem dados sobre a sua própria estrutura de propriedade,
- designações obrigatórias de funcionários de integridade e criação de departamentos de auditoria interna em autoridades adjudicantes.

As medidas não vinculativas[7] indicadas nos relatórios eram as mais numerosas e apresentavam a maior coerência entre Estados-Membros. Incluem estratégias nacionais contra a corrupção, manuais e notas de orientação (especialmente sobre métodos para a realização de estudos de mercado e negociações ou para a deteção de comportamentos colusórios), profissionalização, educação e formação, ou códigos de conduta para funcionários públicos (quando não estabelecidos na legislação) e, por vezes, também para operadores económicos. A atenção consagrada a medidas não vinculativas demonstra que os Estados-Membros têm conhecimento de que a atividade no domínio da integridade e da anticorrupção exige não só obstáculos jurídicos, mas também uma influência positiva na cultura administrativa, no comportamento pessoal e nos valores.

A maioria das medidas supramencionadas aplica-se *mutatis mutandis* aos conflitos de interesses. Existem algumas medidas nacionais específicas relativamente a conflitos de interesses:

- cerca de um quarto dos Estados-Membros comunica regras sobre a definição de conflitos de interesses mais pormenorizadas do que a prevista nas diretivas. Em geral, estas visam clarificar as relações familiares e pessoais abrangidas, reconhecidamente, pelo âmbito do conceito de interesse, bem como regras sobre participações em empresas privadas,
- muitos Estados-Membros indicam declarações sobre a ausência de conflitos de interesses, imparcialidade e objetividade, como medida utilizada a nível nacional. Em alguns casos, existe uma obrigação geral de declarar quaisquer eventuais conflitos de interesses, com a obrigação de publicar tal informação. Em geral, são aplicadas sanções para as violações das regras em causa,
- outras medidas incluíram:

[7] Medidas que não sejam equivalentes a uma obrigação jurídica rigorosa do lado dos profissionais no domínio dos contratos.

- uma proibição da participação simultânea em vários comités de avaliação e/ou técnicos que tratam do mesmo procedimento de contratação,
- disposições rigorosas que preveem que os contratos celebrados contrários às regras que regulam os conflitos de interesses são nulos e não produzem efeitos,
- a obrigação de os funcionários públicos controlarem os contratos públicos para apresentar declarações de património regulares.

Os relatórios também confirmam que os Estados-Membros estão atualmente a praticar políticas de prevenção e deteção de colusão amplamente inspiradas pelas diretrizes da OCDE[8]. As medidas para combater a colusão que são comuns nos Estados-Membros incluem: a elaboração e divulgação de orientações em matéria de deteção, sensibilização e formação, linhas de apoio diretas para comunicar alegados casos, programas de clemência para operadores que fornecem informações, sanções penais para participantes numa colusão, etc.

Parece que, na maioria dos Estados-Membros, as autoridades da concorrência nacionais são as principais responsáveis pela execução de tais políticas. O papel das autoridades centrais responsáveis pelos contratos públicos[9] neste domínio não está desenvolvido. A importância do estabelecimento e/ou da manutenção de canais de comunicação e cooperação claras entre autoridades da concorrência, autoridades centrais responsáveis pelos contratos públicos e autoridades adjudicantes é geralmente reconhecida como um elemento fundamental da política de combate à colusão.

Os relatórios demonstram que o desenvolvimento e a aplicação de meios para a avaliação quantitativa de riscos de colusão em procedimentos de adjudicação, sobretudo sob a forma de indicadores de risco, continuam a ser um desafio.

[8] Recomendação da OCDE sobre a luta contra a manipulação de propostas na contratação pública (https://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationonfightingbidriggінginpublicprocurement.htm).

[9] Entidades de contratação pública centralizadas, existentes na maioria dos Estados-Membros, responsáveis pela política matéria de contratação pública.

2.4. Participação das PME

A diversidade nos relatórios e dados partilhados dificulta a comparação dos dados de diferentes países em matéria de participação das PME.

Cerca de três quartos dos Estados-Membros contribuíram para a apresentação dos relatórios quantitativos. Contudo, apenas um número limitado de Estados-Membros mencionou explicitamente desafios detetados pelas PME na contratação pública, que são, em particular, os encargos administrativos, a falta de conhecimento do mercado de produtos das PME ou a falta de diálogo entre as autoridades adjudicantes e as PME. Para dar resposta a esses desafios, a maioria das medidas comunicadas são as exigidas pelas diretivas da UE relativas aos contratos públicos (divisão de contratos em lotes, limite máximo do volume de negócios, etc.). Vários Estados-Membros apresentaram relatórios sobre medidas complementares, nomeadamente serviços de assistência e outras estruturas de apoio, bem como a introdução de módulos de contratação pública eletrónica, mesmo para contratos abaixo do limiar. A maioria dos desafios detetados pelas PME está relacionada com a participação na contratação pública em geral, embora alguns relatórios tenham revelado igualmente determinados desafios que estão mais relacionados com especificidades nacionais.

Determinados Estados-Membros apresentaram medidas adicionais às incluídas nas diretivas, com vista a melhorar a participação das PME na contratação pública.

Podem ser destacadas algumas práticas interessantes:

- o Governo neerlandês encorajou as PME a trabalhar com as autoridades adjudicantes no sentido de identificar restrições, e desenvolveu ações concretas para melhorar as práticas da contratação pública, apresentadas pelo Governo em fevereiro de 2018[10],
- o Governo italiano lançou Balcões de Formação de Fornecedores[11], que prestaram formação e assistência a empresas locais e, em particular, a micro, pequenas e médias empresas sobre a utilização de ferramentas de contratação eletrónica.

Alguns Estados-Membros, que tiveram dificuldades no fornecimento de dados, indicaram que pretendem implementar sistemas de recolha de dados no futuro.

[10] Beter Aanbesteden, 16 de fevereiro de 2018.
[11] *Sportelli in Rete*.

2.5. Aplicação prática da contratação pública estratégica nacional

A contratação pública estratégica inclui contratos públicos ecológicos, socialmente responsáveis e em matéria de inovação. O objetivo consiste em aumentar o valor acrescentado e o impacto do procedimento e das despesas públicas, contribuindo assim para a aplicação eficaz de objetivos políticos económicos, sociais e ambientais ao nível da UE, nacional, regional e/ou local e para uma recuperação inclusiva, bem como promovendo a dupla transição e reforçando a resiliência social.

2.5.1. Contratos públicos ecológicos

Um contrato público ecológico (a seguir designado por «CPE») é definido como «*um processo mediante o qual as autoridades públicas procuram adquirir bens, serviços e obras com um impacto ambiental reduzido em todo o seu ciclo de vida quando comparado com bens, serviços e obras com a mesma função primária que seriam de outro modo adquiridos*»[12].

Os Estados-Membros comunicaram alguns dos principais desafios com que se depararam na aplicação de CPE, nomeadamente:

- a dificuldade de promover práticas de CPE, devido à ausência da obrigação jurídica das autoridades adjudicantes de utilizarem critérios ambientais nos concursos,
- a ausência de segurança jurídica na interpretação correta do requisito relativo à «ligação com o objeto do contrato» e o receio geral de um processo judicial,
- a ausência de dados sobre a eficácia e os benefícios económicos da aplicação de critérios em matéria de CPE e a dificuldade de acompanhar a sua aplicação,
- a ausência de conhecimentos e competências específicos dos funcionários públicos envolvidos nos concursos, o facto de os CPE poderem ser considerados um obstáculo à concorrência, especificamente restringindo a participação das PME nos concursos públicos.

Em muitos Estados-Membros, existe ambiguidade na definição de CPE, uma vez que não definiram de forma clara os CPE no seu ordenamento jurídico interno, enquanto os restantes optaram frequentemente pela definição supramencionada da Comissão Europeia. É importante mencionar que a Diretiva 2012/27/UE relativa à eficiência energética[13] consagra a obrigatoriedade das medidas destinadas a promover a aquisição de produtos, edifícios e serviços com um elevado desempenho em termos de eficiência energética, as quais não foram, contudo, especificamente avaliadas no presente relatório (nem é necessário apresentar um relatório sobre as mesmas ao abrigo da Diretiva 2012/27/UE).

Os Estados-Membros implementaram CPE em diferentes graus. O principal fator é saber se existe uma obrigação jurídica de as autoridades adjudicantes incluírem aspetos ambientais nos seus procedimentos de contratação. Cerca de um terço dos Estados-Membros introduziu uma obrigação jurídica para setores específicos, ou grupos de

[12] Comunicação [COM(2008) 400] «Contratos públicos para um ambiente melhor».
[13] Artigo 6.º: Aquisições por organismos públicos.

produtos, ou caso o valor do contrato esteja acima dos limiares especificados. Os restantes optaram pela inclusão voluntária dos CPE.

Muitos Estados-Membros comunicaram a ausência de dados sobre a utilização dos CPE. Além disso, embora muitos Estados-Membros tenham incluído orientações sobre o modo de incorporação de critérios ecológicos nos procedimentos de contratação, apenas alguns deles explicaram o modo de avaliação dos referidos critérios nas fases de avaliação.

Os exemplos de boas práticas incluem:

- a inclusão na legislação setorial nacional de metas ou critérios obrigatórios em matéria de CPE,
- a criação de uma biblioteca com critérios em matéria de CPE para diferentes produtos e serviços, que está livremente disponível e inclui diferentes critérios em termos de grau de ênfase ambiental,
- a imposição de relatórios anuais obrigatórios sobre os aspetos ambientais em procedimentos de contratação para assegurar a transparência e permitir uma fácil recolha de dados,
- a prestação de formação sobre CPE tanto às autoridades adjudicantes quanto às empresas,
- o envolvimento das agências de proteção do ambiente (ou outro organismo que realize atividades similares) na aplicação de CPE.

2.5.2. Contratos públicos socialmente responsáveis

Os contratos públicos socialmente responsáveis (a seguir designados por «CPSR») são definidos como os contratos que têm em conta um ou vários aspetos sociais para fazer avançar os objetivos sociais. Os CPSR podem abranger um vasto espetro de aspetos sociais, tais como oportunidades de emprego, condições de trabalho digno e conformidade com direitos sociais e laborais, inclusão social, igualdade de oportunidades e acessibilidade.

Em geral, a qualidade das informações prestadas era insuficiente para uma avaliação clara e exaustiva deste aspeto da política em matéria de contratação pública nos Estados-Membros. As autoridades nacionais envolvidas na elaboração dos relatórios incluíram, por vezes, informações sobre disposições sociais e de direito laboral, sem fornecer uma ligação clara à legislação em matéria de contratos públicos. Adicionalmente, a maioria dos Estados-Membros não forneceu quase nenhuns dados sobre CPSR.

As seguintes questões fundamentais foram mencionadas pelos Estados-Membros relativamente à aplicação de critérios sociais na contratação:

- a ausência de orientações claras sobre a aplicação correta,
- dificuldades no cálculo dos efeitos sociais e dos custos do ciclo de vida,
- dificuldades na ligação dos aspetos sociais ao objeto de um contrato,
- ausência de uma definição de CPSR geralmente aceite.

Cerca de dois terços dos Estados-Membros têm disposições no direito nacional ou estratégias sobre a aplicação de CPSR. Os Estados-Membros que mencionam CPSR na

legislação nacional incluíram critérios específicos sobre a introdução de aspetos sociais no processo de concurso como especificações técnicas, motivos de exclusão, critérios de adjudicação e condições de execução dos contratos. Tal abre caminho para uma maior segurança jurídica sobre a utilização de CPSR e uma melhor orientação das autoridades adjudicantes aquando do envolvimento em despesas públicas. Alguns Estados-Membros foram ainda mais longe e incorporaram mecanismos de avaliação adequados no direito nacional, orientações, ou designaram um organismo para prestar assistência às autoridades adjudicantes na aplicação de CPSR e avaliar o impacto social dos concursos.

Neste contexto, podem ser destacadas algumas práticas interessantes:

- elaboração de uma «Recolha de boas práticas em matéria de contratos públicos sociais»,
- estabelecimento de um Grupo de Trabalho sobre os Aspetos Sociais dos Contratos Públicos para analisar os aspetos sociais que podem ser tidos em conta pelas autoridades adjudicantes nas diferentes fases do concurso, bem como a elaboração e publicação de um guia pormenorizado,
- criação de um comité interministerial para a inclusão de critérios sociais na contratação pública, com o objetivo de garantir a coordenação da integração de critérios sociais na contratação pública e na aplicação de contratos reservados a determinadas entidades no domínio social,
- elaboração de um código de conduta para fornecedores, a fim de garantir que os bens e serviços adquiridos são fornecidos de acordo com condições sustentáveis e socialmente responsáveis.

2.5.3. Contratos públicos em matéria de inovação

A qualidade da apresentação de relatórios sobre os contratos públicos em matéria de inovação[14] (a seguir designados por «CPI») varia consideravelmente entre Estados-Membros. Devido à ausência de dados, vários Estados-Membros não forneceram quaisquer informações sobre medidas adotadas para apoiar os CPI.

Os obstáculos mais comuns detetados pelos Estados-Membros frequentemente relacionados com os recursos e a capacidade administrativa necessários à aplicação de CPI foram, por exemplo:

- falta de sensibilização,
- insuficiente competência metodológica dos adquirentes públicos,
- tolerância de baixo risco na despesa pública,
- escassez ou falta de financiamento dedicado à inovação nos organismos públicos,
- resistência à mudança decorrente da cultura organizacional.

As medidas adotadas para promover os CPI variaram significativamente. Alguns Estados-Membros estabeleceram metas nacionais específicas, por exemplo, uma parte de todos os contratos públicos que devem ser inovadores até um determinado ano. Tais metas variavam entre os 2 % e os 5 %. Outros adotaram uma estratégia nacional ou um plano de ação, eventualmente no âmbito de uma estratégia mais ampla estabelecida a

[14] Compra do processo de inovação, nomeadamente serviços de investigação e desenvolvimento, ou compra dos resultados do processo de inovação.

nível nacional para promover a inovação. Muito poucos Estados-Membros decidiram criar centros de competência e/ou corretores que atuem como intermediários entre adquirentes e fornecedores. Os referidos centros visam aumentar a utilização estratégica dos contratos públicos, bem como oferecer especialização, partilhar melhores práticas, formação e apoio metodológico em projetos específicos. Contudo, os Estados-Membros, que não tenham implementado centros de competência, oferecem frequentemente formação especializada sobre contratos em matéria de inovação e orientações. O estabelecimento de tais centros é uma boa prática, uma vez que contribuem para o reforço da capacidade da força laboral em matéria de contratos públicos para realizar CPI.

Em geral, as diretivas revistas e, em particular, a parceria para a inovação, que foi incluída no novo pacote legislativo, são positivamente consideradas no que respeita à promoção de CPI. Não obstante, apenas dois Estados-Membros comunicaram um pequeno número de casos em que foi utilizada a parceria para a inovação.

3. CONCLUSÕES GERAIS

Em geral, o primeiro exercício de apresentação de relatórios permitiu que todas as partes envolvidas acumulassem informações anteriormente dispersas sobre a execução das diretivas, e forneceu conhecimentos úteis sobre a prática da contratação pública em toda a UE. Os relatórios também apresentaram exemplos práticos, que podem ser uma fonte de inspiração e partilha de conhecimentos entre autoridades nacionais.

O primeiro exercício de recolha de dados demonstrou, indubitavelmente, que há grande margem para melhoria, especialmente no que respeita à apresentação de relatórios quantitativos. Além disso, uma aplicação mais rigorosa de aspetos estratégicos em matéria de contratos públicos é essencial para apoiar uma recuperação inclusiva, promover uma transição justa e reforçar a resiliência socioeconómica em consonância com o Pacto Ecológico Europeu como nova estratégia de crescimento para a UE.

Por fim, os Estados-Membros são encorajados a assumir uma responsabilidade conjunta do processo de apresentação de relatórios na medida do possível, já que o seu principal objetivo consiste na melhoria dos seus conhecimentos acerca dos seus respetivos sistemas de governação, com a assistência dos serviços da Comissão.