



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 26 June 2012

11919/12

**Interinstitutional File:
2012/0060 (COD)**

**COMER 163
WTO 245
MAP 48
MI 456
CODEC 1779
INST 437
PARLNAT 284**

COVER NOTE

from: the President of the Assembly of the Republic of Portugal
date of receipt: 14 June 2012
to: Ms Helle THORNING-SCHMIDT, President of the Council of the European Union

Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the access of third-country goods and services to the Union's internal market in public procurement and procedures supporting negotiations on access of Union goods and services to the public procurement markets of third countries
[doc. 8257/12 COMER 74 WTO 124 MAP 33 MI 211 CODEC 851 - COM(2012) 124 final]
- Opinion¹ on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find attached the above-mentioned opinion.

¹ The translation of the opinion may be available at the Interparliamentary EU Information Exchange site IPEX, at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2012)124

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo ao acesso de bens e serviços de países terceiros ao mercado interno de contratos públicos da União Europeia e que estabelece os procedimentos de apoio às negociações sobre o acesso de bens e serviços da União Europeia aos mercados de contratos públicos dos países terceiros

1



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo ao acesso de bens e serviços de países terceiros ao mercado interno de contratos públicos da União Europeia e que estabelece os procedimentos de apoio às negociações sobre o acesso de bens e serviços da União Europeia aos mercados de contratos públicos dos países terceiros [COM (2012) 124].

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Economia e Obras Públicas, atento o seu objeto, a qual analisou a referida iniciativa e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

A UE tem vindo a preconizar, no contexto das negociações sobre a revisão do Acordo sobre Contratos Públicos, no âmbito da Organização Mundial do Comércio e das negociações bilaterais com países terceiros, uma abertura ambiciosa dos mercados de contratos públicos internacionais. Cerca de 352 milhões de EUR de contratos públicos da EU estão abertos aos proponentes de países membros do Acordo da OMC sobre contratos públicos.

No entanto, muitos países terceiros estão relutantes em abrir os seus mercados de contratos públicos à concorrência internacional ou em conceder maior abertura relativamente à já existente.

Trata-se de uma nova proposta no domínio da política da União Europeia sobre contratos públicos internacionais. O principal objetivo desta iniciativa consiste em



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

melhorar as condições em que as empresas da UE podem concorrer a contratos públicos em países terceiros.

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

A base jurídica para esta proposta é o Artigo 207.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

A proposta é da exclusiva competência da União Europeia. Por conseguinte, o princípio da subsidiariedade não se aplica.

c) Do conteúdo da iniciativa

Os principais objetivos da presente proposta são reforçar a posição da União Europeia durante as negociações das condições de acesso dos fornecedores da UE e dos seus bens e serviços aos mercados de contratos públicos de países terceiros e clarificar a situação jurídica dos proponentes, bens e serviços estrangeiros que participam no mercado de contratos públicos da UE. Por conseguinte, a presente proposta visa dotar a UE de uma política externa global em matéria de contratos públicos que regula o acesso de bens e serviços estrangeiros ao mercado de contratos públicos da UE e inclui mecanismos para incentivar os parceiros comerciais da UE a encetar as discussões sobre o acesso ao mercado.

Dada a importância cada vez maior das economias emergentes, a ausência de condições equitativas nos mercados provoca muitos problemas. O principal problema da UE é a falta de meios de pressão nas negociações com os parceiros comerciais internacionais para corrigir o acentuado desequilíbrio existente e obter compromissos sobre o acesso aos mercados para as empresas da UE. Além disso, as entidades



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

adjudicantes precisam de um quadro claro para poder aplicar os compromissos internacionais da UE.

A presente iniciativa tem como objetivo resolver estes problemas, em primeiro lugar, através do reforço da posição da União Europeia nas negociações sobre o acesso das suas empresas aos mercados de contratos públicos de países terceiros, a fim de obter a abertura dos mercados dos nossos parceiros comerciais. Em segundo lugar, visa clarificar as disposições que regem o acesso ao mercado de contratos públicos da UE pelas empresas de bens e serviços de países terceiros. Por último, em conformidade com a Estratégia UE 2020, a iniciativa tem por objetivo aumentar as oportunidades de negócio para as empresas da UE à escala global, criando assim novos postos de trabalho e promovendo a inovação.

A proposta não tem implicações orçamentais, podendo as tarefas adicionais para a Comissão ser realizadas com os recursos existentes.

PARTE III – CONCLUSÕES

O presente parecer foi elaborado nos termos e em conformidade com o disposto na Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que determina os poderes da Assembleia da República no *acompanhamento, apreciação e pronúncia no âmbito do processo de construção da União Europeia*.

A matéria em causa não cabe no âmbito de competência legislativa reservada da Assembleia da República, não se aplicando, como tal, o artigo 2.º da Lei 43/2006, de 25 de Agosto;

De acordo com a análise elaborada pela Comissão de Economia e Obras Públicas, com a qual se concorda, e do disposto no artigo 5.º do Tratado da União Europeia (TUE), a presente proposta é da exclusiva competência da União Europeia, pelo que o princípio da subsidiariedade não tem aplicabilidade.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE IV – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que

1. A presente iniciativa é da exclusiva competência da União Europeia. Por conseguinte, o princípio da subsidiariedade não se aplica.

2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 11 de junho de 2012

O Deputado Autor do Parecer

(José Manuel Rodrigues)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE V – ANEXO

Relatório da Comissão de Economia e Obras Públicas.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Economia e Obras Públicas

Parecer da Comissão de Economia e Obras Públicas

Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece regras relativas ao acesso de bens e serviços de países terceiros ao mercado interno de contratos públicos da União Europeia bem como os procedimentos de apoio às negociações sobre o acesso de bens e serviços da União Europeia aos mercados de contratos públicos dos países terceiros.

COM (2012) 124 final

Autor: Deputado

João Paulo Viegas



Comissão de Economia e Obras Públicas

ÍNDICE

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

PARTE II - CONSIDERANDOS

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV - CONCLUSÕES



Comissão de Economia e Obras Públicas

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

1. Nota Preliminar

A Comissão de Assuntos Europeus, nos termos do disposto no artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, relativa ao acompanhamento, apreciação, escrutínio e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, remeteu a proposta de Regulamento do Parlamento e do Conselho Europeu relativa ao estabelecimento de regras de acesso de bens e serviços de países terceiros ao mercado interno de contratos públicos da União Europeia bem como procedimentos de apoio às negociações sobre o acesso de bens e serviços da União Europeia aos mercados de contratos públicos de países terceiros - COM (2012) 124 final, à Comissão de Economia e Obras Públicas, com a finalidade de esta se pronunciar sobre a matéria constante no referido texto legal.

2. Procedimento adotado

Durante a semana de 2 a 6 de abril, a referida proposta foi recebida pela Comissão de Economia e Obras Públicas, tendo sido posteriormente nomeado relator o Deputado João Paulo Viegas do Grupo Parlamentar do Centro Democrático Social - Partido Popular (CDS-PP).

PARTE II - CONSIDERANDOS

1. Enquadramento

O regulamento europeu que nos é apresentado tem como objeto os contratos públicos internacionais no espaço europeu e a necessidade de criação de novas regras, que permitam potenciar as empresas da Europa no espaço comum e no exterior.



Este documento prova através de números a importância e o impacto que têm as decisões de instituições públicas, no âmbito da gestão pública e da gestão do dinheiro dos contribuintes. Para que possamos ter uma ideia, as aquisições públicas de bens ou serviços representam uma grande parcela comercial das trocas comerciais a nível mundial.

Os números envolvidos são:

- Cerca de 17% do PIB da UE (valor de aquisição);
- 22 mercados-chave de bens e serviços;
- Esses mercados são principalmente constituídos por entidades públicas (clientes);
- No total o volume de negócios das empresas poderá exceder os 25% do PIB da UE;
- Esses 25% representam cerca de 31 milhões de postos de trabalho.

Tendo esta área de intervenção tal dignidade económica, há que encontrar formas de rentabilizar os investimentos. Esses investimentos têm que gerar impactos positivos no crescimento económico da UE.

2. Objeto da iniciativa

2.1. Motivação

A União Europeia tem sustentado no âmbito do Acordo sobre Contratos Públicos (ACP) e na Organização Mundial do Comércio (OMC) que deve haver uma abertura ambiciosa dos mercados dos contratos públicos internacionais. Este tipo de atitude justifica que cerca de 352 milhões de EUR no domínio da adjudicação pública da EU esteja já aberto a proponentes de países membros do acordo da OMC.

Ainda que se esteja a caminhar neste sentido, muitos países terceiros continuam a resistir à abertura do seu mercado de contratação pública aos concorrentes internacionais. Os países em causa continuam também a ser



Comissão de Economia e Obras Públicas

resistentes a modificações legislativas que permitam apenas uma maior facilidade de acesso aos “players” externos.

Apesar de os mercados contarem hoje com a participação das economias emergentes, a UE não mudou o seu rumo e abriu amplamente o mercado dos contratos públicos, sendo que há apenas uma exceção, que diz respeito aos setores da água, energia, transportes e serviços postais (artigos 58 e 59 da Diretiva Comunitária 2004/17).

Não podem as instituições europeias esquecer que a maior participação das economias emergentes não significa condições de equidade na forma de realização dos bens ou serviços. Assim, e sem que a UE tenha em seu poder meios que possam levar os parceiros internacionais a alterarem os acentuados desequilíbrios, torna-se necessário que as entidades adjudicantes tenham um quadro claro de regras, mas que ao mesmo tempo nos permita continuar o caminho do respeito pelos compromissos internacionais.

Visam-se desta forma resolver três problemas:

- Reforçar a posição da UE nas negociações sobre o acesso das suas empresas aos mercados de contratos públicos de países terceiros;
- Clarificar as disposições que regem o acesso ao mercado de contratos públicos da UE por parte de empresas de bens e serviços de países terceiros;
- Aumentar as oportunidades de negócio para as empresas da UE à escala global, criando-se assim novos postos de trabalho e promovendo a inovação, de acordo com a estratégia 2020.

2.2. Descrição do objeto

- Consulta prévia das partes interessadas

Para recolher os pontos de vista das partes interessadas, os serviços da Comissão organizaram reuniões individuais, para além de uma série de consultas e atividades de sensibilização.

Entre 7 de junho e 2 de agosto de 2011 realizou-se uma consulta pública na internet, composta por três questionários pormenorizados dirigidos a:

- I. Entidades adjudicantes e Estados - Membros;
- II. Empresas e seus representantes:



Comissão de Economia e Obras Públicas

III. Outras organizações potencialmente interessadas (cidadãos, ONG, organizações sindicais).

De um modo geral, a iniciativa da Comissão Europeia foi bem acolhida. Uma grande maioria dos inquiridos mostrou-se de acordo com a descrição da Comissão sobre o atual nível de acesso das empresas de países terceiros e dos seus bens e serviços ao mercado de contratos públicos da EU, e apoiou os objetivos da iniciativa.

Os pontos de vista relativos às opções políticas foram diversos, havendo uma maioria significativa que apoia a iniciativa legislativa e uma minoria importante que prefere a opção do “*status quo*”.

- Apoiam a iniciativa cerca de 65% dos interessados;
- Preferem o “*status quo*” cerca de 35%.

Devemos ainda, neste documento, dar destaque às divergências encontradas no que respeita ao tipo de iniciativa legislativa, tendo em consideração que existiu um grande apoio à opção legislativa que opta por excluir as mercadorias, serviços e empresas dos países terceiros não abrangidos por compromissos internacionais da UE destes contratos públicos internacionais.

- Avaliação de impacto prévio

A Comissão teve em conta várias opções, para poder optar pela mais adequada.

A primeira opção assentava em manter a política de forte abertura que a UE tem vindo a seguir. Algo que, de acordo com a experiência negocial já obtida, dá conhecimento suficiente às instituições da Europa para saberem que isso não produziria melhores efeitos.

Outra opção equacionada seria alargar os efeitos da Diretiva 2004/17/CE (artigos 58.º e 59.º), utilizando-se de forma mais ativa os mecanismos de resolução de litígios e procedimentos de infração já existentes, quer da União Europeia, quer da OMC/Acordos de Comércio Livre (ACL). Isto teria que acontecer a par de um aumento das negociações. Contudo isto não melhoraria significativamente o poder de influência da UE.



Comissão de Economia e Obras Públicas

A terceira opção, que estava a ser pensada, ia no sentido de aproximar o mercado da contratação pública internacional ao mercado da contratação pública geral ou setorial dos países terceiros. Mas, seguindo esta via, o impacto poderia ser desastroso em termos de retaliação e aumento de custos para as autoridades/entidades adjudicantes.

Entende assim a UE, depois de uma clara avaliação do impacto de uma decisão que venha a ser tomada, que o melhor caminho é o da regulamentação autónoma que permita um justo equilíbrio entre:

- Necessidade de reforçar a posição da Comunidade nas negociações em matéria de acesso ao mercado;
- Preservação de um regime de contratos públicos competitivo na União Europeia.

- Resumo da ação proposta

Os principais objetivos da proposta são: reforçar a posição negocial da União Europeia para acesso a contratos públicos de países terceiros e clarificar a situação jurídica dos proponentes de bens e serviços estrangeiros que participam no mercado de contratos públicos da EU.

Para que isto se cumpra, mantém-se o princípio de igualdade de acesso ao mercado interno da EU em matéria de contratos públicos, mesmo que se tratem de países menos desenvolvidos.

Contudo, vai passar a existir uma abordagem em três etapas.

- Pode a Comissão aprovar que as autoridades/entidades adjudicantes excluam as propostas cujo valor total dos bens e serviços não abrangidos por compromissos seja superior a 50% do valor total dos bens e serviços incluídos na proposta. A Comissão aprova a exclusão caso haja uma substancial falta de reciprocidade na abertura dos mercados da EU e o país do qual os bens e/ou serviços são originários.
- Com o intuito de aumentar o peso da União Europeia nas negociações internacionais, pode haver imposições de medidas restritivas temporárias (isto será realizado pela Comissão com base em investigações e consultas a países terceiros).



Comissão de Economia e Obras Públicas

- Quanto a disposições sobre propostas anormalmente baixas, as autoridades/entidades adjudicantes, quando queiram aceitar essas propostas, terão de informar os outros proponentes sempre que o valor dos bens e serviços não abrangidos por compromissos seja superior a 50% do valor total dos bens e serviços incluídos na proposta.

2.3. Caso Português

Em Portugal está em vigor o Decreto-Lei n.º 18/2008 de 29 de janeiro (Código dos Contratos Públicos), que revogou: o Decreto-Lei n.º 59/99, de 2 de março (empreitadas de obras públicas); o Decreto-Lei n.º 197/99, de 8 de junho (aquisições de bens e serviços); e o Decreto-Lei n.º 223/2001, de 9 de agosto (empreitadas e aquisições no âmbito dos sectores especiais).

A presente proposta pode (eventualmente) levar o direito nacional a realizar pequenos ajustes, no que respeita ao concurso público internacional e à obrigatoriedade de publicação no Jornal Oficial da União Europeia (especificamente no que respeita às aquisições de bens e serviços).

3. Base Jurídica

A base jurídica da proposta é constituída pelo artigo 207.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

O objeto e âmbito de aplicação do regulamento têm origem nas Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE.

O artigo 20.º do regulamento em apreciação prevê a revogação dos artigos 58.º e 59.º da Diretiva 2004/17/CE.

3.1. Princípio da Subsidiariedade



Comissão de Economia e Obras Públicas

As definições gerais dos conceitos de subsidiariedade e de proporcionalidade encontram-se nos n.ºs 2 e 3 do artigo 5.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (Tratado CE). O Protocolo n.º 30 do Tratado fornece indicações mais pormenorizadas relativamente à aplicação destes dois princípios.

A subsidiariedade constitui um princípio diretor para a definição da fronteira entre as responsabilidades dos Estados-Membros e da UE, ou seja, *quem deve agir?* Se a Comunidade tiver competência exclusiva na área em causa, não existem dúvidas acerca de quem deve agir e a subsidiariedade não se aplica.

No caso de partilha de competências entre a Comunidade e os Estados-Membros, o princípio estabelece claramente uma presunção a favor da descentralização. A Comunidade só deve intervir se os objetivos da ação prevista não puderem ser suficientemente realizados pela ação dos Estados-Membros (condição da necessidade) e se puderem ser mais adequadamente realizados por meio de uma ação da Comunidade (condição do valor acrescentado ou da eficácia comparada).

Relativamente a este regulamento, este princípio não tem aplicabilidade, dado estarmos no âmbito da competência exclusiva da União Europeia.

3.2. Princípio da proporcionalidade

A proporcionalidade constitui um princípio orientador sobre o modo como a União deve exercer as suas competências, tanto exclusivas como partilhadas (*qual deve ser a forma e natureza da ação da UE?*). Tanto o artigo 5.º do Tratado CE como o Protocolo estabelecem que a ação da Comunidade não deve exceder o necessário para atingir os objetivos do Tratado. As decisões devem privilegiar a opção menos gravosa.



Comissão de Economia e Obras Públicas

O presente regulamento estabelece um equilíbrio entre os interesses de todas as partes, não sendo excedido o necessário para atingir os objetivos do Tratado.

Há ainda garantias dadas às entidades/autoridades adjudicantes que garantem a liberdade de ação das mesmas.

Por tudo isto não é violado o princípio da proporcionalidade.

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Está aqui em causa a contratação pública internacional; este mecanismo permite que países exteriores à União Europeia possam encontrar no nosso mercado comum uma fonte de rendimento apetecível, mais do que apetecível este mercado significa pagamentos em moeda com forte valor.

Toda esta conjuntura está enquadrada no mundo da globalização. A liberdade na participação comercial é algo que tem sido defendido pela política externa da União Europeia, mas muitas vezes esta é uma competição que nada valoriza os padrões de qualidade no trabalho ou o comércio em condições de igualdade.

Falar destas questões é falar do significado que têm hoje as importações de produtos de baixo custo, que tantas vezes recorrem a mecanismos pouco respeitadores das exigências da OMC. Torna-se necessário travar esse tipo de importações, de forma a por um lado garantir o respeito internacional pela União Europeia e por outro premiar os investidores europeus (que tanto esforço fazem por investir com qualidade e dentro de determinados padrões).



Comissão de Economia e Obras Públicas

Fará todo o sentido insistir na abertura do mercado, mas apenas tanto quanto isso nos permitir ter acesso também a outras realidades e a mercados que nos possam dar perspectivas de igualdade de tratamento.

A Europa tem enfrentado nos últimos anos uma forte crise, que vive o seu auge hoje. Este é um período em que devemos responsabilizar-nos por encontrar formas de ajudar a União que foi inicialmente construída a pensar no comércio e na mais-valia que significava a cooperação mercantil.

O nosso mercado comum, para que o possa ser, tem acima de tudo que ser justo e por isso mesmo tem que tratar igual o que é igual e diferente o que é diferente.

As medidas protecionistas dos vários mercados estão à vista, sendo já várias as economias emergentes que começam a impor regras à entrada de produtos europeus nos seus mercados. Assumimos compromissos que temos que respeitar, mas acima de tudo não podemos deixar de respeitar os “players” do nosso mercado, são afinal eles que sustentam e garantem os impostos que os vários países membros recebem.

A opção da União Europeia é uma escolha que garante uma diplomacia económica (que permite capacidade de intervenção e influência), ainda assim não podemos esquecer-nos que há setores de mercado (como o caso do setor têxtil) que sofrem forte concorrência desleal por parte de países que “produzem num outro mundo com outras regras”. Eventualmente, devíamos até optar por medidas mais exigentes e alargadas a outros setores, tendo em vista uma maior participação das empresas da União Europeia no mercado interno.



Comissão de Economia e Obras Públicas

Ainda assim, pode estar aqui uma forte ferramenta de ajuda às empresas do espaço europeu, que mesmo entre elas têm realidades distintas, mas acima de tudo que podem assim encontrar uma nova realidade e mais garantias de entrada nos concursos europeus e internacionais.

PARTE IV - CONCLUSÕES

Há necessidade de se alterar o cenário da contratação pública europeia de bens e serviços, dado que a atual forte liberdade de participação nos concursos do espaço europeu não tem significado melhor posicionamento negocial para que os outros mercados se abram.

Conclui-se que o melhor caminho a seguir para atingir o desígnio a que se propuseram as instituições europeias é aquele que continue a garantir o respeito pelos acordos internacionais, mas que possa ao mesmo tempo garantir regras que levem os países terceiros a terem que abrir também os seus mercados.

As medidas tomadas neste sentido visam aumentar a participação em concursos públicos das empresas do espaço europeu, não só no mercado interno mas também nos mercados que eventualmente vierem a cumprir os Acordos da OMC sobre Contratos Públicos (ACP).

As medidas propostas permitiram também uma concorrência mais justa entre todos os participantes dos concursos públicos.

Para o efeito a opção legislativa é um regulamento, pois só este pode garantir uma ação suficientemente uniforme da União Europeia no domínio da política comercial comum.



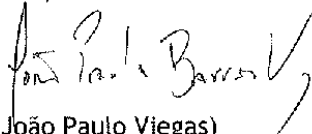
Comissão de Economia e Obras Públicas

As presentes iniciativas não violam o princípio da subsidiariedade, dado este não ter cabimento. O princípio da proporcionalidade é também respeitado, dado que se recorre a medidas equilibradas para conseguir atingir os objetivos a que se propõe.

A Comissão de Economia e Obras Públicas dá por concluído o escrutínio desta iniciativa, devendo o presente parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus para os devidos efeitos.

Palácio de S. Bento, 16 de maio de 2012.

O Deputado Relator


(João Paulo Viegas)

O Presidente da Comissão


(Luis Campos Ferreira)