

RECOMENDAÇÃO (UE) 2017/1805 DA COMISSÃO
de 3 de outubro de 2017
sobre a profissionalização da contratação pública
Criar uma estrutura para a profissionalização da contratação pública
(Texto relevante para efeitos do EEE)

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 292.º,

Considerando o seguinte:

- (1) A contratação pública é um instrumento para alcançar um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Este instrumento poderá ter um impacto económico significativo ⁽¹⁾ ao contribuir para a agenda da Comissão nos domínios do crescimento, do emprego e do comércio transfronteiras. Contratos públicos eficientes, eficazes e competitivos constituem uma pedra angular para o bom funcionamento do mercado único e um importante canal para investimentos europeus ⁽²⁾.
- (2) As diretivas relativas aos contratos públicos adotadas em 2014 ⁽³⁾ fornecem aos Estados-Membros instrumentos que lhes permitem uma utilização mais eficiente e estratégica dos contratos públicos. Novos desafios estão a ser colocados aos contratos públicos, cada vez mais se esperando que: demonstrem a máxima rendibilidade na utilização dos fundos públicos em contextos de permanente restrição orçamental; integrem as oportunidades da digitalização e da evolução dos mercados; deem um contributo estratégico aos objetivos horizontais e aos valores sociais, como a inovação, a inclusão social e a sustentabilidade económica e ambiental; maximizem a acessibilidade e responsabilizem os intervenientes em matéria de minimização de ineficiências, desperdícios, irregularidades, fraude e corrupção, bem como na criação de cadeias de fornecimento responsável.
- (3) É imprescindível assegurar a aplicação eficaz das normas de contratação pública a todos os níveis para tirar o melhor partido desta alavanca essencial para o investimento europeu, conforme refere o Plano de Investimento para a Europa ⁽⁴⁾, e em alcançar um mercado único mais forte segundo o apelo do Presidente Juncker no seu discurso de 2017 sobre o estado da União. A eficiência também integra as áreas que devem ser melhoradas ao nível da contratação pública assinaladas no processo do Semestre Europeu.
- (4) Por conseguinte, a maximização da eficiência na utilização dos fundos públicos deve ser assegurada e os compradores públicos devem estar em condições de celebrar contratos públicos de acordo com as mais elevadas normas profissionais. Reforçar e apoiar o profissionalismo dos profissionais da contratação pública pode ajudar a promover o impacto da contratação pública em toda a economia ⁽⁵⁾.
- (5) O objetivo da profissionalização da contratação pública é entendido em sentido amplo, de modo a refletir a melhoria geral de toda a gama de conhecimentos e de competências profissionais e a experiência das pessoas que realizam as tarefas ligadas à contratação pública ou nelas participam ⁽⁶⁾. Abrange igualmente as ferramentas,

⁽¹⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões. Melhorar o Mercado Único: mais oportunidades para os cidadãos e as empresas [COM(2015) 550].

⁽²⁾ Quase metade do financiamento decorrente da política de coesão é canalizada através de contratos públicos. Durante o período de 2014-2020, a UE irá investir 325 mil milhões de EUR — quase um terço do orçamento total da UE — nas regiões da Europa através dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento, que se destinam a promover o crescimento económico, a criação de emprego, a competitividade e a reduzir as disparidades em matéria de desenvolvimento.

⁽³⁾ Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos e que revoga a Diretiva 2004/18/CE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 65) («Diretiva Clássica»), Diretiva 2014/23/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa à adjudicação de contratos de concessão (JO L 94 de 28.3.2014, p. 1) («Diretiva Concessões»), e Diretiva 2014/25/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, relativa aos contratos públicos celebrados pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais e que revoga a Diretiva 2004/17/CE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 243) («Diretiva Serviços»), e nomeadamente, o seu artigo 83.º, n.º 4, artigo 45.º, n.º 4, e artigo 99.º, n.º 4, respetivamente.

⁽⁴⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao Comité Económico e Social Europeu, ao Comité das Regiões e ao Banco Europeu de Investimento: Um Plano de Investimento para a Europa [COM(2014) 903 final].

⁽⁵⁾ O documento de trabalho dos serviços da Comissão (SWD/2015/202) que acompanha a estratégia para o mercado único estimou em mais de 80 mil milhões de EUR os potenciais ganhos económicos decorrentes da resolução de problemas devido à profissionalização.

⁽⁶⁾ Tal integra todas as vertentes do trabalho dos funcionários responsáveis por concursos envolvidos em qualquer fase do processo de contratação, desde a identificação das necessidades até à gestão de contratos — estejam eles em administrações ou instituições centrais ou descentralizadas, exercendo funções especificamente definidas como relacionadas com os contratos ou simplesmente responsáveis por determinadas tarefas ligadas à contratação pública.

o apoio concedido, bem como a estrutura institucional necessárias para realizar o trabalho de forma eficaz e produzir resultados ⁽¹⁾. Por conseguinte, uma política eficaz de profissionalização deve basear-se numa abordagem estratégica global em torno de três objetivos complementares:

- I. Desenvolver a estrutura estratégica adequada à profissionalização: para ter um impacto real, qualquer estratégia de profissionalização deve contar com apoio político de alto nível. Isto significa definir claramente a atribuição de responsabilidades e funções às instituições a nível político central, apoiar os esforços enviados a nível local, regional e setorial, garantir a continuidade entre os ciclos políticos, utilizando, se for caso disso, as estruturas institucionais para promover a especialização, a agregação e a partilha de conhecimentos.
 - II. Recursos humanos — melhorar a formação e gestão da carreira dos profissionais no domínio da contratação pública: os profissionais no domínio da contratação pública, ou seja, aqueles que estão envolvidos na aquisição de bens, serviços e obras, bem como os auditores e os funcionários responsáveis pelo exame de processos relativos a concursos públicos, devem possuir as qualificações, a formação, as competências e a experiência necessárias ao seu nível de responsabilidade. Isto significa garantir pessoal experiente, qualificado e motivado, oferecendo-lhe a necessária formação e desenvolvimento profissional contínuo, bem como desenvolver uma estrutura de carreira e incentivos para tornar atrativa a função de contratação pública e motivar os funcionários públicos a gerarem resultados estratégicos.
 - III. Sistemas — disponibilizar ferramentas e metodologias de apoio à prática profissional em matéria de contratação pública: os profissionais no domínio dos contratos públicos devem estar equipados com as ferramentas e o apoio adequados para atuar de forma eficaz e obter a melhor relação preço/qualidade para cada aquisição. Isto significa garantir a disponibilidade de instrumentos e processos que assegurem práticas inteligentes em matéria de contratação pública, por exemplo: instrumentos de contratação pública eletrónica, orientações, manuais, modelos e instrumentos de cooperação, acompanhados da formação, do apoio e dos conhecimentos especializados correspondentes, bem como da agregação de conhecimentos e da partilha de boas práticas.
- (6) A presente recomendação ⁽²⁾ incentiva o desenvolvimento e a execução de estratégias de profissionalização nos Estados-Membros, propondo um quadro de referência para apreciação ⁽³⁾. O resultado esperado da presente iniciativa é ajudar os Estados-Membros a criar uma estratégia de profissionalização para aumentar a visibilidade, o impacto e a reputação da contratação pública na realização de objetivos públicos.
- (7) A presente recomendação é dirigida aos Estados-Membros e à sua administração pública, sobretudo a nível nacional. Todavia, ao abrigo dos seus sistemas de contratação pública centralizada ou descentralizada, os Estados-Membros devem incentivar e apoiar as autoridades/entidades adjudicantes no lançamento de iniciativas de profissionalização. Por conseguinte, os Estados-Membros devem dar a conhecer a presente recomendação aos organismos responsáveis pelos contratos públicos a todos os níveis, bem como aos organismos de formação dos auditores e dos funcionários responsáveis pelo exame dos processos de contratação pública,

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

I. DEFINIR UMA ESTRATÉGIA PARA A PROFISSIONALIZAÇÃO DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA

1. Os Estados-Membros devem desenvolver e aplicar estratégias a longo prazo para a profissionalização da contratação pública, adaptadas às suas necessidades, aos seus recursos e à sua estrutura administrativa, independentes ou como parte de um conjunto mais vasto de políticas de profissionalização da administração pública. O objetivo é atrair, desenvolver e manter competências, colocar a tónica no desempenho e nos resultados estratégicos e tirar o máximo partido dos instrumentos e das técnicas disponíveis. Essas estratégias deverão:
 - a) dar resposta a todos os participantes no processo de contratação pública e ser desenvolvidas através de um processo inclusivo a nível nacional, regional e local;
 - b) ser aplicadas em coordenação com outras políticas em todo o setor público; e
 - c) fazer o balanço dos desenvolvimentos nos outros Estados-Membros e a nível internacional.

⁽¹⁾ A necessidade de desenvolver uma mão de obra em matéria de contratos públicos com a capacidade de fornecer uma boa relação preço/qualidade em permanência é também salientado na Recomendação da OCDE de 2015 em matéria de contratos públicos. <https://www.oecd.org/gov/ethics/Recomenda%C3%A7%C3%A3o-conselho-contratos.pdf>

⁽²⁾ A Comissão não pretende impor um modelo específico, mas, antes, convidar os Estados-Membros e as administrações competentes a abordarem questões importantes. Parece evidente que cada um está numa fase diferente do processo. No entanto, as novas diretivas obrigam os Estados-Membros a garantir que a) as informações e orientações sobre a interpretação e aplicação da legislação da UE em matéria de contratação pública sejam gratuitamente acessíveis, com vista a auxiliar as autoridades adjudicantes e os operadores económicos, em particular as PME; e b) a disponibilização de apoio às autoridades adjudicantes no planeamento e na execução dos procedimentos de contratação pública.

⁽³⁾ A recomendação será acompanhada de uma compilação de casos de boas práticas dos Estados-Membros.

2. Os Estados-Membros devem igualmente encorajar e apoiar as autoridades/entidades adjudicantes na aplicação das estratégias nacionais de profissionalização, no desenvolvimento de iniciativas de profissionalização, bem como de estruturas institucionais e de cooperação adequadas para uma maior coordenação, eficiência e contratação pública estratégica com base, nomeadamente, na:
 - a) cooperação reforçada entre os serviços competentes e entre as autoridades/entidades adjudicantes; e
 - b) experiência e no apoio das instituições de formação, centrais de compras e de organizações profissionais vocacionadas para a contratação pública.

II. RECURSOS HUMANOS — MELHORAR A FORMAÇÃO E GESTÃO DA CARREIRA

3. Os Estados-Membros devem identificar e definir a base de referência dos conhecimentos e das competências em que qualquer profissional afeto à contratação pública deve ser formado e possuir, tendo em atenção o caráter multidisciplinar dos projetos de contratação pública, tanto para os funcionários afetos a este domínio como para as correspondentes funções e ainda em relação aos juizes e auditores, por exemplo:
 - a) quadros de conhecimentos e competências que permitam apoiar os processos de recrutamento e de gestão das carreiras e a conceção de currículos de formação; e
 - b) um quadro de competências comum para a contratação pública a nível europeu.
4. Os Estados-Membros devem desenvolver programas de formação adequados — iniciais e ao longo da vida — com base nos dados e na avaliação das necessidades, bem como em quadros de competências, quando disponíveis, nomeadamente:
 - a) implementando e/ou apoiando o desenvolvimento da oferta de formação inicial, tanto a nível de licenciatura como a nível de pós-graduação, assim como de outras formações de início de carreira;
 - b) fornecendo e/ou apoiando uma oferta de aprendizagem e de formação ao longo da vida acessível, direcionada e abrangente;
 - c) multiplicando a oferta de formação através de soluções interativas e inovadoras ou de instrumentos de aprendizagem em linha, bem como de sistemas de replicação; e
 - d) colhendo benefícios da cooperação académica e da investigação, a fim de construir um sólido apoio teórico para encontrar soluções em matéria de contratação pública.
5. Os Estados-Membros devem ainda incentivar e apoiar as autoridades/entidades adjudicantes a adotarem uma boa gestão dos recursos humanos e sistemas de planeamento de carreiras e motivacionais especificamente vocacionados para as funções da contratação pública com vista a atrair e manter pessoal qualificado no domínio da contratação pública e a incentivar os profissionais a assegurar uma melhor qualidade e uma abordagem mais estratégica na contratação pública, através, nomeadamente, de:
 - a) regimes de certificação e/ou de reconhecimento que identifiquem e recompensem adequadamente funções no domínio da contratação pública;
 - b) estruturas de carreira, incentivos institucionais e apoio político que permitam resultados estratégicos; e
 - c) prémios de excelência para promover boas práticas em áreas como a contratação pública responsável em matéria ambiental, social e de inovação ou o combate à corrupção.

III. SISTEMAS — DISPONIBILIZAR FERRAMENTAS E METODOLOGIAS

6. Os Estados-Membros devem incentivar e apoiar o desenvolvimento e a utilização de ferramentas de TI que possam simplificar e melhorar o funcionamento dos sistemas de contratação pública, por exemplo:
 - a) permitindo o acesso a informações através da criação de portais em linha únicos;
 - b) desenvolvendo instrumentos de TI acompanhados da correspondente formação (por exemplo, para trabalho em equipa, eficiência energética ou economias de escala), ou apoiando as correspondentes soluções orientadas para os mercados; e
 - c) promovendo uma abordagem estratégica da digitalização através da normalização, partilha, reutilização e interoperabilidade dos produtos e serviços existentes, nomeadamente através do recurso a soluções informáticas disponíveis a nível da UE ⁽¹⁾, bem como contribuindo para a criação de instrumentos, como um catálogo em linha de normas TIC em matéria de contratação pública ⁽²⁾.

⁽¹⁾ Entre outros: Portal Digital Único, e *Connecting Europe Digital Service Infrastructure Building Blocks* (identidade eletrónica, assinatura eletrónica, entrega eletrónica e faturação eletrónica).

⁽²⁾ https://joinup.ec.europa.eu/community/european_catalogue/

7. Os Estados-Membros devem apoiar e incentivar a integridade, a nível individual e a nível institucional, como uma parte intrínseca de conduta profissional, através de instrumentos que permitam assegurar a conformidade e a transparência e de orientações sobre a prevenção de irregularidades, por exemplo:
- a) a criação de códigos éticos, bem como de cartas em matéria de integridade;
 - b) a utilização de dados sobre irregularidades ⁽¹⁾ como informação a fim de serem concebidas formações e orientações neste domínio, bem como a promoção da auto reabilitação; e
 - c) o desenvolvimento de orientações específicas para evitar e detetar a fraude e a corrupção, nomeadamente através de canais de comunicação de irregularidades.
8. Os Estados-Membros devem fornecer orientações tendo em vista, por um lado, conferir segurança jurídica sobre a legislação ou os requisitos nacionais e da UE ou os requisitos decorrentes de obrigações internacionais da UE e, por outro, facilitar e promover uma reflexão estratégica, uma apreciação comercial e um processo decisório informado/inteligente, por exemplo:
- a) materiais de orientação seletiva, manuais metodológicos e repositórios de boas práticas e dos erros mais frequentes, atualizados, de fácil utilização e facilmente acessíveis, baseados na experiência dos profissionais; e
 - b) modelos normalizados e ferramentas para vários procedimentos, como os critérios para a contratação pública em matéria ambiental.
9. Os Estados-Membros devem promover o intercâmbio de boas práticas e prestar apoio a profissionais de modo a garantir procedimentos de contratação pública profissionais, um trabalho de cooperação e a transmissão de conhecimentos, nomeadamente:
- a) a prestação de assistência técnica através de linhas de apoio reativas, linhas diretas e/ou serviços de correio eletrónico;
 - b) a organização de seminários e *workshops* para partilhar novos desenvolvimentos jurídicos, prioridades políticas e boas práticas; e
 - c) o encorajamento de comunidades de profissionais através dos fóruns em linha e das redes sociais profissionais.

IV. ACOMPANHAMENTO DA PRESENTE RECOMENDAÇÃO — RELATÓRIOS E MONITORIZAÇÃO

10. Recomenda-se que os Estados-Membros informem a Comissão das medidas tomadas na sequência da presente recomendação quando cumpram as obrigações de informação nos termos do artigo 83.º da Diretiva 2014/24/UE, do artigo 45.º da Diretiva 2014/23/UE e do artigo 99.º da Diretiva 2014/25/UE.

Feito em Estrasburgo, em 3 de outubro de 2017.

Pela Comissão
Elżbieta BIENKOWSKA
Membro da Comissão

⁽¹⁾ Respeitando a legislação em matéria de proteção de dados e o princípio do direito fundamental à proteção dos dados pessoais.