C/2024/2095

26.3.2024

Parecer do Comité Económico e Social Europeu — Corrupção nos contratos públicos e o seu impacto no mercado interno

(parecer de iniciativa)

(C/2024/2095)

Relator: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Correlator: **Cristian PÎRVULESCU**

Decisão da Plenária	25.1.2023
Base jurídica	Artigo 52.º, n.º 2, do Regimento
	Parecer de iniciativa
Competência	Secção do Mercado Único, Produção e Consumo
Adoção em secção	20.12.2023
Adoção em plenária	17.1.2024
Reunião plenária n.º	584
Resultado da votação	
(votos a favor/votos contra/abstenções)	219/0/0

1. **Conclusões e recomendações**

1.1 As crises sucessivas que atingiram o planeta desde 2020 conduziram a um reforço da intervenção dos poderes públicos na economia, tanto a nível nacional como europeu, e, consequentemente, a um aumento dos investimentos públicos destinados a proteger os bens comuns europeus (como a saúde, a segurança, o ambiente, o clima e a paz). Os recursos financeiros europeus e nacionais são instrumentos importantes para garantir a prosperidade e a competitividade da Europa e resultam da tributação dos cidadãos europeus. Por conseguinte, não podem ser utilizados em prol de interesses privados e ilícitos, o que também se aplica às verbas gastas em contratos públicos.

1.2 A União Europeia (UE) deu um importante passo em frente ao associar a proteção do Estado de direito, incluindo medidas eficazes de luta contra a corrupção, ao imperativo de proteção dos seus interesses financeiros. Cumpre aprofundar essa abordagem, pois as violações do Estado de direito não só afetam os interesses financeiros da UE, como também têm impacto nas políticas fundamentais que regem o mercado único. Há que reforçar o pacote de medidas de luta contra a corrupção apresentado em 3 de maio de 2023, que aborda a corrupção de forma horizontal e não apenas em relação aos fundos da UE.

1.3 A corrupção é considerada um crime grave com dimensão transfronteiriça, na aceção do artigo 83.º, n.º 1, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). O Comité Económico e Social Europeu (CESE) considera que o Parlamento Europeu e o Conselho devem adotar a proposta de diretiva da Comissão sobre esta matéria o mais rapidamente possível, durante a presente legislatura, a fim de assegurar um nível mínimo de coordenação e harmonização das práticas jurídicas e institucionais dos Estados-Membros.

1.4 O CESE considera que a Comissão deve reintroduzir o relatório anticorrupção da UE, que foi instituído em 2011, através da Comunicação — Luta contra a corrupção na UE, e que não teve seguimento após o primeiro relatório de 2014. O relatório poderia ser utilizado para destacar e integrar várias dimensões da luta contra a corrupção às quais o quadro do Estado de direito dedica atualmente pouca ou nenhuma atenção.

1.5 Importa colocar a tónica nos contratos públicos, tendo em conta toda a sua complexidade e todas as suas consequências. A UE deve dar prioridade à avaliação do quadro legislativo relativo à integridade dos procedimentos de contratação pública e à sua aplicação na prática, a fim de verificar a sua coerência com as necessidades da luta contra a corrupção, o que permitirá à Comissão decidir se exerce o seu direito de iniciativa e de que modo o faz.

1.6 O CESE considera que não é necessário rever o quadro regulamentar estabelecido pelas diretivas nesta matéria, uma vez que continua a ser válido e adequado. Impõe-se, no entanto, colocar a tónica na reorientação desse quadro para os novos valores subjacentes à estratégia social, económica e ambiental da UE.

1.7 Reconhecendo a importante responsabilidade da UE na luta contra a corrupção a nível mundial, o CESE apoia a proposta do Parlamento Europeu que insta a Comissão a elaborar uma estratégia global da UE em matéria de luta contra a corrupção, combatendo a corrupção como um fenómeno global que exige instituições de luta contra a corrupção, mecanismos de prevenção e um quadro regulamentar internacional eficazes, bem como a recuperação de bens e a instauração de ações penais na UE.

1.8 As práticas de corrupção podem proporcionar aos intervenientes políticos ganhos e recursos ilegais para fazerem campanha e manterem o seu sistema de apoio baseado no clientelismo, destruindo as condições de concorrência equitativas. Os intervenientes estrangeiros podem recorrer a financiamento ilegal para apoiar vários movimentos e candidatos políticos, conferindo-lhes vantagens injustas e, por conseguinte, comprometendo a integridade e o pluralismo eleitorais. A este respeito, importa melhorar a articulação dos esforços de luta contra a corrupção com as medidas destinadas a salvaguardar e desenvolver a democracia na UE, atualmente agrupadas no Plano de Ação para a Democracia Europeia.

1.9 O CESE considera que a Comissão poderia adotar uma comunicação de confirmação das diretivas de 2014 relativas aos contratos públicos, aproveitando essa oportunidade para reforçar vários procedimentos e instrumentos previstos nessas diretivas que ainda não foram desenvolvidos, bem como para confirmar as seis prioridades estratégicas enumeradas em 2017 e direcioná-las para a sustentabilidade.

1.10 O mercado europeu dos contratos públicos deveria ter sido digitalizado há anos, uma vez que a digitalização é um instrumento de conhecimento, transparência, rapidez e integridade de todo o ciclo de vida da contratação pública. É, por isso, essencial que a Comissão continue a prestar apoio técnico às autoridades nacionais ao longo deste difícil processo.

1.11 A Comissão poderia atribuir maior importância aos pactos de integridade, especialmente depois de o Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) ter verificado a sua compatibilidade com a legislação europeia em matéria de contratos públicos.

1.12 O sistema transversal de exclusão (entre autoridades europeias, instituições nacionais ou bancos privados) poderá ser útil para proteger o mercado interno da utilização abusiva dos recursos públicos afetados aos concursos, independentemente de esses recursos serem europeus ou nacionais.

1.13 O CESE incentiva a Comissão Europeia e outras instituições da UE e nacionais a encararem a representação dos trabalhadores, a negociação coletiva e o diálogo social como instrumentos fundamentais para tornar a luta contra a corrupção eficaz a todos os níveis.

1.14 O CESE incentiva todas as empresas e associações de empregadores, assim como os parceiros sociais a promoverem ativamente uma cultura de integridade e a aderirem às melhores normas disponíveis a nível nacional e internacional, por exemplo a norma EN 17687:2022 sobre Contratos públicos — Integridade e responsabilidade — Requisitos e orientações, a norma ISO 37001 (relativa a sistemas de gestão da luta contra o suborno) e as normas decorrentes do desenvolvimento dos investimentos no domínio ambiental, social e de governação.

1.15 Uma vez que a contratação pública é descentralizada em todos os Estados-Membros, é necessário desenvolver instrumentos para apoiar a integridade dos processos de adjudicação de contratos públicos a nível regional e local. O Comité das Regiões pode fornecer uma visão adequada da prossecução deste objetivo.

1.16 O CESE aguarda com expectativa a institucionalização e o desenvolvimento da rede europeia anticorrupção e está disponível para participar nos respetivos trabalhos. O CESE incentiva a Comissão Europeia a disponibilizar financiamento para campanhas de sensibilização do público sobre a corrupção e a promover boas práticas em matéria de contratos públicos socialmente responsáveis.

2. **Contexto**

2.1 A Comissão chegou recentemente à mesma conclusão de que «[t]odos os anos na UE, mais de 250 000 autoridades públicas gastam sensivelmente dois biliões de EUR (cerca de 13,6 % do PIB) na aquisição de serviços, obras e fornecimentos» ([1]).

2.2 A injeção de uma grande quantidade de recursos financeiros no mercado dos contratos públicos atrai a **criminalidade** (organizada ou não) e constitui igualmente um desafio para as administrações públicas chamadas a organizar procedimentos urgentes em situações de emergência extraordinárias. A Comissão declarou que «[n]enhum setor ou domínio de atividade está a salvo dos **riscos de corrupção**, mas as áreas de alto risco comuns merecem atenção especial — geralmente as que envolvem a gestão de **fundos públicos** ([2]) significativos». Algumas estimativas indicam que na UE27, entre 2016 e 2021, o custo total do risco de corrupção nos contratos públicos com fundos europeus foi de 4,3 mil milhões de euros ([3]).

([1]) JO C 98 I de 16.3.2023, p. 1.
([2]) COM(2023) 800 final, pp. 18 e 20.
([3]) Parlamento Europeu, «Stepping up the EU's efforts to tackle corruption. Cost of Non-Europe Report» [Intensificar os esforços da UE para combater a corrupção. Relatório sobre o custo da não-Europa], 2023, p. 2.

2.3 O CESE reconhece os progressos significativos registados na luta contra a corrupção a nível da UE e dos Estados-Membros. A inclusão dos esforços de combate à corrupção nos trabalhos destinados a salvaguardar o Estado de direito e a elaboração do relatório sobre o Estado de direito alinham esses esforços com outros aspetos fundamentais de uma governação democrática, de confiança e eficaz (artigo 2.º do Tratado da União Europeia). Tal como referido pela Comissão, «[o] combate à corrupção é fundamental para preservar o Estado de direito e manter a confiança dos cidadãos e das empresas nas instituições públicas. Uma abordagem global do combate à corrupção deve assentar numa combinação de medidas de prevenção e de repressão» ([4]).

2.4 O TJUE declarou que o artigo 2.º do Tratado da União Europeia «não constitui uma simples enunciação de orientações ou intenções de natureza política, mas contém valores que se enquadram […] na própria identidade da União enquanto ordem jurídica comum, valores que são concretizados em princípios que contêm obrigações juridicamente vinculativas para os Estados-Membros» ([5]). Estes valores devem, por conseguinte, estar presentes nas políticas e comportamentos comuns dos poderes públicos e dos agentes económicos que participam no mercado interno ([6]).

2.5 A UE deu um importante passo em frente ao associar a proteção do Estado de direito, incluindo medidas eficazes de luta contra a corrupção, ao imperativo de proteção dos seus interesses financeiros. Em caso de violação grave dos princípios do Estado de direito, a UE pode tomar medidas contra um Estado-Membro, tais como a suspensão dos pagamentos e das autorizações, a suspensão do desembolso das parcelas ou o reembolso antecipado de empréstimos, a redução do financiamento ao abrigo das autorizações existentes e a proibição de assumir novos compromissos com destinatários ou de celebrar novos acordos relativos a empréstimos ou outros instrumentos garantidos pelo orçamento da UE ([7]).

2.6 Na sequência do pacote de medidas de luta contra a corrupção apresentado em 3 de maio de 2023, a Comissão Europeia criou igualmente a rede europeia anticorrupção, que pretende ser um fórum geral em que todas as partes interessadas da UE podem trocar boas práticas, oportunidades, ideias e planos para o trabalho futuro. A rede é inclusiva, integrando organizações independentes da sociedade civil, e baseia-se na firme convicção de que a partilha de diferentes perspetivas produz melhores resultados e uma política de luta contra a corrupção mais eficaz ([8]).

3. **Observações na generalidade**

3.1 Não obstante o que precede, é necessário aprofundar esta abordagem. As atuais disposições processuais do Regulamento Regime Geral de Condicionalidade ([9]) limitam o seu âmbito de aplicação. Atualmente, apenas um Estado-Membro está sujeito às medidas nele previstas. Dado o limiar elevado para a sua ativação, este instrumento não pode servir de incentivo à luta de todos os Estados-Membros contra a corrupção. O instrumento contém igualmente outras limitações. As violações do Estado de direito não só afetam os interesses financeiros da UE, como também têm impacto nas políticas fundamentais que regem o mercado único, e também neste aspeto o âmbito de aplicação do referido regulamento é limitado.

3.2 No que diz respeito à luta contra a corrupção na UE, esta prática é considerada um crime grave, na aceção do artigo 83.º, n.º 1, do TFUE. A prevenção e a repressão englobam múltiplos aspetos que dificultam uma categorização única em termos de competências da União, base jurídica, setores políticos e instrumentos. O CESE salienta a necessidade de envidar mais esforços para integrar as várias dimensões da luta contra a corrupção, a fim de a tornar mais eficaz em todos os níveis de governação à escala da UE. Há várias formas de o fazer.

3.3 Em primeiro lugar, o CESE considera que o quadro legislativo europeu está fragmentado, dispersando as regras destinadas a combater a corrupção (por exemplo, as relativas à criminalidade organizada e ao branqueamento dos produtos do crime) por vários instrumentos não relacionados, nomeadamente no domínio dos contratos públicos (ver ponto 3.6) ([10]). Além disso, a iniciativa regulamentar da Comissão apresentada em 3 de maio de 2023 visa corrigir esta situação ([11]). O CESE considera que o Parlamento Europeu e o Conselho devem adotar a proposta de diretiva da Comissão o mais rapidamente possível, durante a presente legislatura: a diretiva estabelece uma definição e um quadro comuns para combater a corrupção a nível da UE e dos Estados-Membros. Este é o passo mais importante para assegurar um nível mínimo de coordenação e harmonização das práticas jurídicas e institucionais dos Estados-Membros.

([4]) COM(2023) 800 final, ponto 2.2.
([5]) Acórdãos do TJUE nos processos C-156/21, n.º 232, e C-157/21, n.º 264.
([6]) Giovanni Pitruzzella, «L»integrazione tramite il valore dello «Stato di diritto»» [A integração através do valor «Estado de direito»], www.federalismi.it, n.º 27/2022.
([7]) JO L 433 I de 22.12.2020, p. 1.
([8]) Rede Europeia Anticorrupção.
([9]) JO L 433I de 22.12.2020, p. 1.
([10]) Gaglio *et al*. (2023), «Strengthening the fight against corruption; assessing the EU legislative and policy framework» [Reforço da luta contra a corrupção: avaliação do quadro legislativo e político da UE].
([11]) Ver a proposta de diretiva relativa à luta contra a corrupção, etc., COM(2023) 234 final, e a comunicação citada na nota de rodapé n.º 2.

3.4 Em segundo lugar, o CESE considera que a UE não deve encarar a corrupção como decorrendo principal ou exclusivamente da utilização de fundos da UE. O facto de existirem competências e instrumentos diretos para combater a corrupção relacionada com os fundos da União não significa que este seja o único tipo de corrupção que existe e que é necessário combater. A corrupção afeta diretamente pessoas, empresas e comunidades que não recebem financiamento da UE. Os Estados-Membros podem acabar, na prática, por aplicar um sistema de dois níveis em que os projetos e o financiamento da UE são globalmente menos visados por interesses e práticas corruptas do que os nacionais, que estão menos sujeitos a transparência e controlo. Há que reforçar o pacote de medidas de luta contra a corrupção apresentado em 3 de maio de 2023, que aborda a corrupção de forma horizontal e não apenas em relação aos fundos da UE.

3.5 Em terceiro lugar, o CESE considera que a Comissão deve reintroduzir o relatório anticorrupção da UE, que foi instituído em 2011, através da Comunicação — Luta contra a corrupção na UE ([12]), e que não teve seguimento após o primeiro relatório de 2014 ([13]). O relatório consistia numa análise exaustiva da situação da legislação, das políticas e dos dados relativos à corrupção, compreendendo 28 secções relativas aos Estados-Membros. O relatório poderia ser utilizado para destacar e integrar várias dimensões da luta contra a corrupção às quais o quadro do Estado de direito dedica atualmente pouca ou nenhuma atenção. Deveria racionalizar várias vertentes da política e da legislação, a fim de assegurar a coerência e a eficácia, incluindo aspetos do Estado de direito e aspetos relacionados com a economia e o mercado interno.

Em quarto lugar, importa colocar a tónica nos contratos públicos, tendo em conta toda a sua complexidade e todas as suas consequências. A UE deve dar prioridade à verificação da adequação do quadro legislativo e regulamentar relativo à integridade dos procedimentos de contratação pública e à sua aplicação prática, a fim de verificar a sua coerência com as necessidades da luta contra a corrupção, o que permitirá à Comissão decidir se exerce o seu direito de iniciativa e de que modo o faz. O quadro regulamentar da luta contra a corrupção no mercado dos contratos públicos é atualmente constituído pelas três diretivas aprovadas em 2014 ([14]).

3.5.1 O conceito de corrupção aceite pelo sistema jurídico da UE é **muito amplo** e vai além da esfera penal, porquanto inclui também comportamentos que comprometem a integridade, a transparência, a responsabilidade ética e a boa gestão dos assuntos públicos. Tal decorre da prática estabelecida da Comissão ([15]), confirmada pela Comunicação conjunta relativa à luta contra a corrupção ([16]), que define a corrupção como «a utilização abusiva de poder em proveito próprio».

3.5.2 Por último, ainda sobre este tema, o CESE considera que não é necessário rever o quadro regulamentar estabelecido pelas diretivas nesta matéria, uma vez que continua a ser válido e adequado. Impõe-se, no entanto, colocar a tónica na reorientação desse quadro para os novos valores subjacentes à estratégia social, económica e ambiental da UE, realçando a articulação entre as iniciativas legislativas em curso da Comissão que concretizam objetivos ecológicos, sociais e ambientais (ver ponto 4.1). O CESE reafirma que considera «inevitável a transição de um sistema económico cuja principal força motriz é o crescimento para um modelo que dê primazia ao desenvolvimento sustentável» ([17]). Além disso, a sustentabilidade generalizada é também a pedra angular da estratégia das três instituições legislativas europeias ([18]).

3.6 Em quinto lugar, o CESE chama a atenção para o efeito corrosivo da corrupção na confiança dos cidadãos, na legitimidade do governo representativo e na democracia. Com efeito, a corrupção não afeta apenas o desenvolvimento económico e a prestação de serviços públicos, mas põe em causa a própria essência dos sistemas democráticos. A este respeito, importa melhorar a articulação dos esforços de luta contra a corrupção com as medidas destinadas a salvaguardar e desenvolver a democracia na UE, atualmente agrupadas no Plano de Ação para a Democracia Europeia.

3.7 Por último, o CESE observa que a UE tem também uma importante responsabilidade na luta contra a corrupção a nível mundial, decorrente não só dos seus valores fundadores e dos seus Tratados, como também do seu interesse económico e político nos assuntos e no desenvolvimento mundiais. Não foi por acaso que a Comissão Europeia estabeleceu regras rigorosas para a adjudicação dos contratos, destinadas a garantir a escolha imparcial de contratantes devidamente qualificados e da proposta economicamente mais vantajosa, aplicando uma total transparência conforme à utilização dos

([12]) COM(2011) 308 final, de 6.6.2011.
([13]) COM(2014) 38 final, de 3.2.2014.
([14]) Ver as Diretivas 2014/23/UE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 1), 2014/24/UE (JO L 94 de 28.3.2014, p. 65) e 2014/25/UE, (JO L 94 de 28.3.2014, p. 243).
([15]) COM(2003) 317, JO C 89 E de 14.4.2004, p. 110.
([16]) JOIN(2023) 12 final.
([17]) JO C 152 de 6.4.2022, p. 7, ponto 1.1.
([18]) JO C 491 de 23.12.2022, p. 1.

fundos públicos (Guia Prático dos procedimentos contratuais no âmbito das ações externas da UE ([19])). O CESE apoia a proposta do Parlamento Europeu que insta a Comissão a elaborar uma estratégia global da UE em matéria de luta contra a corrupção, combatendo a corrupção como um fenómeno global que exige instituições de luta contra a corrupção, mecanismos de prevenção e um quadro regulamentar internacional eficazes, bem como a recuperação de bens e a instauração de ações penais na UE ([20]).

4. **Observações na especialidade**

4.1 O CESE considera que a Comissão poderia adotar uma comunicação de confirmação das diretivas de 2014 relativas aos contratos públicos, aproveitando essa oportunidade para reforçar vários procedimentos e instrumentos previstos nessas diretivas que ainda não foram desenvolvidos, bem como para confirmar as seis prioridades estratégicas enumeradas em 2017 ([21]) e direcioná-las para a sustentabilidade.

4.2 Na opinião do CESE, há três aspetos a melhorar e reforçar ([22]):

4.2.1 A Comissão reconhece a relação entre a sustentabilidade, a transição digital e os contratos públicos: não foi por acaso que, na sua última comunicação sobre o futuro da União, declarou que «uma transformação socioeconómica bem-sucedida e justa não é um dado adquirido» ([23]).

4.2.2 The European public procurement market should have been more advanced in digitisation ([24]). uma vez que é um instrumento de conhecimento, transparência, rapidez e integridade de todo o ciclo de vida da contratação pública, sendo também, por todas estas características, útil na luta contra a corrupção. No entanto, como observou a Comissão, «é lenta a transformação digital da contratação pública» ([25]). É, por isso, essencial que continue a prestar apoio técnico às autoridades nacionais ao longo deste difícil processo.

4.2.3 **A transparência é um instrumento crucial** para melhorar a integridade do mercado europeu dos contratos públicos.

4.2.4 A Comissão poderia atribuir maior importância aos pactos de integridade, especialmente depois de o TJUE ter verificado a sua compatibilidade com a legislação europeia em matéria de contratos públicos ([26]). Seria útil integrar os resultados do projeto-piloto na aplicação destes pactos ([27]), eliminando alguns dos problemas encontrados ([28]) através da criação de um ambiente construtivo e colaborativo tanto para os agentes económicos que participam no concurso como para as entidades adjudicantes.

4.2.5 Conforme referido pela Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) ([29]), qualquer violação do pacto de integridade pode acarretar as seguintes consequências:

— a exclusão de um proponente do processo de concurso,

— a anulação do contrato adjudicado, se o vencedor for o responsável pela violação,

— a proibição dos proponentes ou adjudicatários incumpridores de participarem em futuros processos de adjudicação de contratos públicos.

4.2.6 A UE poderia inspirar-se nesta prática e na prática do Banco Mundial no que se refere aos procedimentos de concessão de empréstimos. O Banco Mundial pode responder de quatro formas a comportamentos abusivos por parte do agente económico:

— anulação condicional do empréstimo («exclusão com levantamento condicional»),

([19]) Guia Prático dos procedimentos contratuais no âmbito das ações externas da UE.
([20]) Recomendação do Parlamento Europeu referente à corrupção e aos direitos humanos, 17.2.2022.
([21]) COM(2017) 572 final.
([22]) A este respeito, o CESE remete para os pareceres anteriores: JO C 13 de 15.1.2016, p. 63, JO C 318 de 29.10.2011, p. 113, JO C 191 de 29.6.2012, p. 84.
([23]) COM(2023) 376 final, de 6.7.2023, parte I e parte III, pontos 1 e 2.
([24]) Artigo 33.º e seguintes da Diretiva 2014/24/UE supracitada.
([25]) COM(2017) 572 final, p. 5.
([26]) Acórdão de 22.10.2015 no processo C-425/14.
([27]) Projeto «Pactos de Integridade — Mecanismo de Controlo Civil para a Salvaguarda dos Fundos da UE», segunda fase; ver os resultados em Aceves, «Proteger os investimentos financiados pela UE através dos Pactos de Integridade: Um guia para decisores políticos sobre monitorização colaborativa na contratação pública», Transparência Internacional, 26.3.2021.
([28]) Nomeadamente reconhecendo a vontade política efetiva da entidade adjudicante pública de celebrar um pacto de integridade e a sua capacidade para assumir compromissos.
([29]) OCDE, «Catalysing Collective Action to Combat Corruption in Infrastructure» [Mobilização de uma ação coletiva para combater a corrupção no domínio das infraestruturas], 9.12.2022.

— estabelecimento de um *programa de conformidade com a integridade* a iniciar após a aplicação da medida de exclusão com levantamento condicional,

— proibição permanente,

— interdição transversal, em virtude de uma regra aplicada por todos os bancos internacionais.

4.2.7 Esta prática podia ser aplicada pela UE com algumas precauções, principalmente uma garantia de conformidade com o princípio da proporcionalidade entre o comportamento do agente económico e as consequências da sua exclusão. Para o efeito, é necessário definir regras claras, transparentes e acessíveis e identificar as circunstâncias atenuantes. A Comissão poderia adotar uma comunicação com orientações nesta matéria.

4.2.8 O sistema transversal de exclusão (entre autoridades europeias, instituições nacionais ou bancos privados) poderá ser útil para proteger o mercado interno da utilização abusiva dos recursos públicos afetados aos concursos, independentemente de esses recursos serem europeus ou nacionais. Em última análise, estas medidas combateriam a corrupção nos contratos públicos, mesmo não estando em causa recursos financeiros da UE (ver ponto 2.1).

Bruxelas, 17 de janeiro de 2024.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu

Oliver RÖPKE