



Bruxelas, 3.2.2014
COM(2014) 38

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

RELATÓRIO ANTICORRUPÇÃO DA UE

I. Introdução

Contexto político e objetivos do relatório

A corrupção prejudica gravemente a economia e a sociedade no seu conjunto. Muitos países do mundo sofrem profundamente devido à corrupção enraizada que afeta o desenvolvimento económico, enfraquece a democracia e compromete a justiça social e o Estado de direito. Os Estados-Membros da UE não são imunes a esta realidade. A natureza e extensão da corrupção variam consoante os países, mas este fenómeno afeta todos os Estados-Membros. Colide com a boa governação, a correta gestão dos dinheiros públicos e a competitividade dos mercados. Em casos extremos, enfraquece a confiança dos cidadãos nas instituições e nos processos democráticos.

O presente relatório apresenta uma análise da corrupção nos Estados-Membros da UE e das medidas tomadas para a prevenir e combater. Tem como objetivo lançar um debate entre a Comissão, os Estados-Membros, o Parlamento Europeu e outras partes interessadas, a fim de apoiar o trabalho de luta contra a corrupção e identificar de que forma é que a dimensão europeia pode ajudar.

Os Estados-Membros da UE criaram a maior parte dos instrumentos legais e instituições necessários para prevenir e combater a corrupção. No entanto, os resultados não são satisfatórios em toda a UE. As normas anticorrupção nem sempre são aplicadas com determinação, os problemas sistémicos não são resolvidos de forma eficaz e as instituições nem sempre dispõem de meios suficientes para aplicar as normas. As intenções declaradas ficam ainda muito aquém dos resultados concretos e muitas vezes parece faltar vontade política genuína para erradicar a corrupção.

Para garantir um contributo por parte da UE, a Comissão adotou a comunicação sobre a luta contra a corrupção na UE, em junho de 2011¹, que previa o mecanismo de elaboração de relatórios anticorrupção da UE para seguir e avaliar os esforços dos Estados-Membros neste domínio, com vista a um maior empenhamento político para combater a corrupção de forma eficaz. O relatório é publicado hoje pela primeira vez; os relatórios seguintes serão publicados de dois em dois anos.

Em conformidade com os instrumentos legais internacionais², o presente relatório define a corrupção em sentido lato, incluindo todo e qualquer «abuso de poder em benefício próprio». Por conseguinte, abrange os atos de corrupção e as medidas que os Estados-Membros tomam especificamente para os prevenir ou punir e refere também uma série de domínios e medidas que incidem sobre os riscos de corrupção e a capacidade para a controlar.

O relatório aborda questões essenciais de particular relevância para cada Estado-Membro. Descreve boas práticas, mas também deficiências, e indica medidas que podem permitir aos Estados-Membros combater a corrupção de forma mais eficaz. A Comissão reconhece que algumas destas questões são apenas de competência nacional. No entanto, é no interesse comum da União garantir que todos os Estados-Membros dispõem de políticas eficientes de combate à corrupção e que a UE apoia os Estados-Membros no cumprimento deste objetivo.

1 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:PT:PDF>.

2 Nomeadamente a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, bem como os instrumentos anticorrupção do Conselho da Europa, incluindo a Resolução (97) 24 relativa aos 20 princípios orientadores da luta contra a corrupção e as Recomendações n.º R (2000) 10, sobre códigos de ética para os funcionários públicos, e n.º R (2003) 4, sobre normas comuns contra a corrupção no domínio do financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais.

Por conseguinte, o relatório procura promover normas exigentes de luta contra a corrupção na UE. Ao assinalar os problemas – bem como as boas práticas – encontrados na UE, o relatório dá credibilidade aos esforços da UE para promover normas anticorrupção noutras regiões do mundo.

A corrupção é um fenómeno complexo, com dimensões económicas, sociais, políticas e culturais, que não podem ser facilmente eliminadas. Uma resposta eficaz não se pode limitar a um conjunto uniforme de medidas; não existe uma solução única aplicável a todos os países. Deste modo, o relatório analisa a corrupção no contexto nacional de cada Estado-Membro e dá sugestões quanto ao modo como os problemas mais graves podem ser resolvidos a nível nacional.

Uma explicação mais aprofundada da metodologia seguida pelo relatório é apresentada no anexo.

Contexto político mais vasto

A **crise financeira** colocou uma pressão adicional sobre os europeus e os seus governos. Face aos atuais desafios económicos, tanto na Europa como no resto do mundo, é necessária uma maior garantia de integridade e transparência das despesas públicas. Os cidadãos esperam que a União Europeia desempenhe um papel importante para ajudar os Estados-Membros a proteger a economia legal contra a criminalidade organizada, a fraude financeira e fiscal, o branqueamento de capitais e a corrupção, sobretudo em tempos de crise económica e de austeridade orçamental. Estima-se que os custos da corrupção para a economia da UE se elevem a 120 mil milhões de EUR por ano, apenas um pouco menos do que o orçamento anual da União Europeia³.

Europa 2020 é o nome da **estratégia de crescimento da UE** para a presente década, que visa promover uma economia inteligente, sustentável e inclusiva, ajudando assim a UE e os seus Estados-Membros a alcançar níveis elevados de emprego, produtividade e coesão social. Os estudos realizados até agora sugerem que o êxito da estratégia Europa 2020 depende igualmente de fatores institucionais, como a boa governação, o Estado de direito e o controlo da corrupção⁴. A luta contra a corrupção contribui para a competitividade da UE na economia mundial. Neste contexto, foram assinaladas medidas de luta contra a corrupção relativamente a alguns Estados-Membros no âmbito do Semestre Europeu – um ciclo anual de coordenação das políticas económicas que implica uma análise pormenorizada do plano de reformas económicas e estruturais dos Estados-Membros, bem como recomendações específicas por país. De um modo mais geral, o aumento da eficiência da administração pública pode, especialmente se for combinado com maior transparência, ajudar a atenuar os riscos relacionados com a corrupção. A Comunicação da Comissão para um renascimento industrial

3 Os custos económicos totais da corrupção não podem ser calculados facilmente. O valor referido baseia-se em estimativas de instituições e organismos especializados, como a Câmara de Comércio Internacional, a Transparency International, a Global Compact das Nações Unidas, o Fórum Económico Mundial, a publicação «Clean Business is Good Business» (de 2009), segundo as quais a corrupção corresponde a 5% do PIB a nível mundial. Cf. também a comunicação da Comissão sobre a luta contra a corrupção na UE, de 6 de junho de 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0308:FIN:PT:PDF>.

4 Excelência na administração pública para a competitividade nos Estados-Membros da UE (2011-2012): <http://ec.europa.eu/enterprise/policies/industrial-competitiveness/monitoring-member-states/improving-public-administration/>.

europeu, de janeiro de 2014, coloca assim a tónica na qualidade da administração pública como um aspeto importante da estratégia de crescimento da UE⁵.

Estrutura do relatório

O Relatório Anticorrupção da UE abrange os 28 Estados-Membros da UE e tem a seguinte estrutura:

- I. **Introdução**, que apresenta o contexto político e os objetivos.
- II. Resultados dos **inquéritos Eurobarómetro** de 2013 sobre a perceção da corrupção e a experiência de corrupção.
- III. **Capítulo horizontal**, que descreve as tendências em matéria de corrupção na UE. Nele se resumem as principais constatações. As conclusões e sugestões de futuras medidas para cada Estado-Membro são indicadas (apenas) nos respetivos capítulos.
- IV. **Capítulo temático**, que trata de uma questão transversal de particular importância a nível da UE. A questão abordada neste primeiro relatório é a da adjudicação de contratos públicos, de importância crucial para o mercado interno, sendo alvo de legislação exaustiva da UE e vulnerável a riscos consideráveis de corrupção. O capítulo abrange a corrupção e as medidas anticorrupção no âmbito dos sistemas nacionais de contratação pública.
- V. **Anexo sobre a metodologia**, que descreve a forma como o relatório foi elaborado, bem como as escolhas metodológicas e as limitações.
- VI. **Capítulos por país**, que cobrem os 28 Estados-Membros. Estes capítulos não apresentam uma descrição exaustiva das questões relacionados com a corrupção e das medidas de combate à corrupção. Em vez disso, sublinham questões-chave identificadas através de uma avaliação individual de cada país com base nos seus próprios méritos e tendo em devida conta o contexto nacional.
 - a) **Introdução**, que apresenta um resumo da situação geral no que se refere à corrupção. Apresenta ainda indicadores selecionados, nomeadamente a perceção, além de factos, tendências e desenvolvimentos relevantes no domínio da corrupção e das medidas anticorrupção.
 - b) **Questões em foco**. São assinaladas e analisadas várias questões por país. Embora a tónica seja colocada nas vulnerabilidades e nos domínios a melhorar, a análise é virada para o futuro e indica planos e medidas na direção certa e identifica as questões que carecem de maior atenção. São realçadas boas práticas que podem servir de inspiração para outros. O conjunto das questões em foco não se limita às questões abrangidas pelo capítulo temático (adjudicação de contratos públicos). Alguns capítulos por país incluem, porém, uma análise específica da contratação pública; é o caso de países em que foram identificados problemas graves no domínio dos contratos públicos.

A seleção das questões fundamentais nos capítulos por país baseou-se nas seguintes considerações:

5 COM(2014) 14.

- A gravidade e o impacto do problema em relação a outros desafios relacionados com a corrupção no país;
- A escala de potenciais repercussões para um leque mais alargado de políticas (por exemplo, grandes lacunas no controlo dos contratos públicos que originam um risco significativo de desvio de fundos públicos); e
- Capacidade para indicar medidas construtivas e concretas para o futuro.

Medidas futuras e acompanhamento

Os pontos que carecem de maior atenção assinalados nos capítulos por país refletem a tentativa da Comissão de identificar medidas com um provável **valor acrescentado** para lidar com as questões essenciais relativas à prevenção e combate da corrupção. São adaptadas ao contexto e às necessidades de cada país. São também concretas e direcionadas, sem descer a muitos pormenores, e destinadas à obtenção de mudanças tangíveis no terreno. Nos casos em que se afigura relevante, o relatório tem como base e partilha **recomendações já formuladas por outros mecanismos de combate à corrupção** (nomeadamente o Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa – GRECO – e a OCDE), algumas das quais ainda não tiveram eco nos Estados-Membros.

Como seguimento do relatório, a Comissão pretende participar num debate construtivo e virado para o futuro sobre as melhores formas de combater a corrupção, abordando nomeadamente os pontos que, como já foi dito, carecem de maior atenção. A Comissão espera assistir a um vasto debate sobre as medidas anticorrupção, com a participação dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu, dos parlamentos nacionais, do setor privado e da sociedade civil, e aguarda com expectativa a participação ativa no debate, tanto a nível da UE como dos Estados-Membros.

Além disso, a Comissão tenciona criar um **programa de intercâmbio de experiências** dirigido aos Estados-Membros, às ONG locais ou outros intervenientes, a fim de identificar boas práticas e suprir as deficiências das políticas de luta contra a corrupção, aumentar a sensibilização ou dar formação. Estes esforços deveriam ser relacionados com as questões que, segundo o relatório, carecem de maior atenção e facilitar as medidas de acompanhamento. O programa de intercâmbio de experiências será lançado após a adoção do relatório, com base nas reações e no debate com as partes interessadas sobre as necessidades específicas que poderia cobrir.

A Comissão tenciona analisar cuidadosamente as reações a este primeiro relatório, refletir sobre eventuais lacunas e erros e retirar conclusões para o segundo relatório. A metodologia será revista e será ponderada a possibilidade de definir novos indicadores de corrupção.

O trabalho futuro analisará o modo como as medidas sugeridas neste primeiro relatório foram executadas e aproveitará os resultados do programa de intercâmbio de experiências.

II. Resultados do inquérito Eurobarómetro sobre a perceção da corrupção e a experiência de corrupção

Foram realizados dois inquéritos Eurobarómetro, no início de 2013, tendo em vista a preparação do Relatório Anticorrupção da UE: 1) o Eurobarómetro especial⁶ e 2) um inquérito Flash centrado nas empresas⁷. Relativamente à maioria dos países, a classificação do índice IPC⁸ publicado pela Transparency International aproxima-se das respostas dadas pelos inquiridos do Eurobarómetro.

Os dados do Eurobarómetro especial, em primeiro lugar sobre a perceção geral da prevalência da corrupção e, em segundo, sobre a expectativa de pagar um suborno (experiência pessoal de suborno), mostram-nos claramente que os Estados-Membros podem ser caracterizados de forma diferente.

As respostas confirmam uma perceção positiva e experiência de suborno reduzida no caso da **Dinamarca, Finlândia, Luxemburgo e Suécia**. Os inquiridos destes países indicaram raramente ter sido alvo de uma expectativa de pagamento de suborno (menos de 1 % dos casos) e o número de pessoas que consideram que a corrupção é generalizada (20 %, 29 %, 42 % e 44 %, respetivamente) está consideravelmente abaixo da média da UE. No caso do **Reino Unido**, apenas 5 em 1 115 pessoas se confrontaram com uma expectativa deste tipo (inferior a 1 %), revelando o melhor resultado de toda a Europa; contudo, os dados relativos à perceção mostram que 64 % dos inquiridos britânicos consideram que a corrupção é generalizada no país (a média da UE é de 74 %).

Em países como a **Alemanha, Países Baixos, Bélgica, Estónia e França**, embora mais de metade dos inquiridos considerem que a corrupção é um fenómeno generalizado, o número efetivo de pessoas que se viram obrigadas a pagar um suborno é baixo (cerca de 2 %). Estes países também figuram entre os que apresentam bons resultados no índice da Transparency International. **A Áustria partilha características semelhantes com este grupo**, à exceção de um número relativamente elevado de inquiridos (5 %) que foi confrontado com a expectativa de pagamento de um suborno.

Em alguns países, um número relativamente elevado de pessoas declarou ter experiência pessoal de suborno, mas com uma clara concentração num número limitado de setores, incluindo a **Hungria (13 %), Eslováquia (14 %) e Polónia (15 %)**. Nestes países, o setor da saúde foi aquele em que se verificou a maior parte dos casos de corrupção. Existem provas de que os problemas estruturais do setor incentivam o pagamento de subornos ao pessoal médico. Com efeito, em todos os países mencionados, as respostas pormenorizadas mostram

6 Inquérito realizado junto da população em todos os Estados-Membros, de dois em dois anos, com base em entrevistas diretas a uma amostra de 1 000 ou 500 inquiridos (consoante a população do país). Um total de 27 786 pessoas (amostra representativa) participaram neste inquérito, no final de fevereiro e princípio de março de 2013. O inquérito incidia, nomeadamente, sobre a perceção geral da corrupção, a experiência pessoal de corrupção, bem como as atitudes relativamente a favores e presentes. Embora os inquéritos Eurobarómetro se realizem de dois em dois anos desde 2007, a Comissão decidiu em 2013 adaptar as perguntas às necessidades do presente relatório. Por conseguinte, quaisquer comparações com anos anteriores devem ser feitas com precaução. O texto integral do relatório está disponível em http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb_special_399_380_en.htm#397.

7 Inquérito pelo telefone, chamado Flash Eurobarómetro, que abrangeu seis setores na UE-28 e foi lançado pela primeira vez em 2013, efetuado entre 18 de fevereiro e 8 de março. As empresas dos setores da energia, saúde, construção, indústria, telecomunicações e finanças (de todas as dimensões) foram convidadas a dar a sua opinião. O texto integral do relatório está disponível em http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_374_361_en.htm#374.

8 O Índice de Perceção da Corrupção (IPC) é publicado anualmente pela Transparency International: <http://cpi.transparency.org/cpi2013/>.

que o setor da saúde é referido pelo maior número de pessoas, ao passo que todos os outros setores ou instituições (por exemplo, polícia, alfândegas, políticos, serviços do Ministério Público, etc.) foram referidos por menos de 1 % dos inquiridos. A corrupção em sentido lato é considerada uma prática generalizada nestes países (82 % na Polónia, 89 % na Hungria e 90 % na Eslováquia).

Em certos países, incluindo **Portugal, Eslovénia, Espanha e Itália**, o suborno afigura-se raro, mas a corrupção em sentido lato constitui uma preocupação grave: foi relativamente baixo o número de pessoas que declararam ter sido forçadas a pagar um suborno ou que se confrontaram com esta expectativa nos últimos 12 meses. Embora a experiência pessoal de suborno seja aparentemente rara (1-3 %), a perceção é tão fortemente influenciada pelos recentes escândalos políticos e pela crise económica e financeira que se reflete na impressão negativa dos inquiridos sobre a corrupção em geral (90 %, 91 %, 95 % e 97 %, respetivamente).

Os países com os piores resultados no que refere à perceção e à experiência real de corrupção incluem a **Croácia, República Checa, Lituânia, Bulgária, Roménia e Grécia**. Nestes países, entre 6 % e 29 % dos inquiridos indicaram que lhes foi pedido o pagamento de um suborno ou que se confrontaram com esta expectativa nos últimos 12 meses, enquanto 84 % até 99 % pensam que a corrupção é generalizada nos seus países. Na Croácia e República Checa, a impressão é ligeiramente mais positiva, com resultados um pouco melhores do que os restantes países do mesmo grupo.

Os resultados dos países que não foram referidos (ou seja, Letónia, Malta, Irlanda, Chipre) não se afastam muito da média da UE em nenhum destes aspetos.

A nível europeu, três quartos dos inquiridos (76 %) consideram que a corrupção é um fenómeno generalizado nos respetivos países. Os países em que os inquiridos têm mais tendência a pensar que a corrupção é generalizada são a Grécia (99 %), Itália (97 %), Lituânia, Espanha e República Checa (95 %). **Um quarto dos europeus (26 %), contra os 29 % indicados no Eurobarómetro de 2011, considera que são pessoalmente afetados pela corrupção no quotidiano.** As pessoas têm mais tendência para declarar que são individualmente afetadas pela corrupção em países como a Espanha e a Grécia (63 %), Chipre e Roménia (57 %) e Croácia (55 %), e menos na Dinamarca (3 %), França e Alemanha (6 %). **Cerca de 1 em cada 12 europeus (8 %) afirma ter experiência ou ter assistido a um caso de corrupção nos últimos 12 meses.** Os inquiridos têm mais tendência para declarar terem tido experiência ou assistido a casos de corrupção na Lituânia (25 %), Eslováquia (21 %) e Polónia (16 %) e menos na Finlândia e Dinamarca (3 %), Malta e Reino Unido (4 %).

Cerca de três quartos dos europeus (73 %) afirmam que o suborno e o recurso a conhecimentos é muitas vezes a maneira mais fácil de obter determinados serviços públicos nos respetivos países. Esta convicção é mais comum na Grécia (93 %), Chipre (92 %), Eslováquia e Croácia (89 %). **Tal como em 2011, cerca de 2 em cada 3 europeus (67 %) consideram que o financiamento dos partidos políticos não é suficientemente transparente nem controlado.** É mais provável que tenham esta visão os inquiridos da Espanha (87 %), Grécia (86 %) e República Checa (81 %), enquanto os menos suscetíveis de a ter são os inquiridos da Dinamarca (47 %), Reino Unido (54 %), Suécia (55 %) e Finlândia (56 %). **Quase um quarto dos europeus (23 %) concordam que os esforços dos respetivos governos são eficazes para combater a corrupção;** cerca de um quarto (26 %) pensa que existe um número suficiente de processos judiciais bem-sucedidos no seu país para dissuadir as pessoas de práticas de corrupção.

No inquérito Flash centrado nas empresas, os resultados revelam variações marcantes: uma diferença de 89 pontos percentuais entre o nível mais elevado (Grécia: 99 %) e mais baixo (Dinamarca: 10 %) de perceção da corrupção. (O mesmo resultado foi revelado pelo «Eurobarómetro especial» atrás referido: 20 % contra 99 %.) Com efeito, todos os inquiridos gregos, com exceção de apenas um, consideram que a corrupção é generalizada na Grécia.

A nível europeu, mais de 4 em cada 10 empresas consideram que a corrupção é um problema para a atividade empresarial, e isto aplica-se também ao favorecimento e ao nepotismo. Quando questionadas especificamente se a corrupção *é um problema para a atividade empresarial*, 50 % das empresas do setor da construção e 33 % do setor das telecomunicações/TI consideraram que o problema tem uma dimensão preocupante. **Quanto mais pequena for a empresa, maior é a frequência com que a corrupção e o nepotismo se afiguram como problemas para a atividade empresarial.** A corrupção é mais suscetível de ser considerada um problema para a atividade empresarial na República Checa (71 %), Portugal (68 %), Grécia e Eslováquia (66 %).

III. Principais conclusões do relatório

As análises por país revelaram uma vasta gama de problemas relacionados com a corrupção, e também com mecanismos de controlo da corrupção, alguns dos quais se mostraram eficazes, embora outros não tenham produzido os resultados esperados. No entanto, podem ser avançadas algumas características comuns na UE ou por grupos de Estados-Membros. As análises por país mostram que a adjudicação de contratos públicos é especialmente vulnerável à corrupção nos Estados-Membros, devido à deficiência dos mecanismos de controlo e da gestão dos riscos. Uma avaliação dos riscos de corrupção, incluindo práticas corretas e negativas no domínio da adjudicação de contratos públicos, consta do ponto seguinte.

Este resumo analisa as questões principais tratadas com mais pormenor nos capítulos por país. Essas questões foram integradas em quatro categorias (A. Dimensão Política, B. Mecanismos de Controlo e Prevenção, C. Repressão, D. Domínios de Risco), embora possa haver uma certa sobreposição, dada a natureza complexa das questões em análise. Podem ser encontradas mais informações e contexto nos capítulos por país.

A. Dimensão política

Dar prioridade às políticas anticorrupção

As políticas anticorrupção tornaram-se mais visíveis na agenda política da maior parte dos Estados-Membros. A crise financeira chamou a atenção para as questões da integridade e da responsabilização dos decisores. A maioria dos Estados-Membros confrontados com dificuldades económicas graves reconheceu a gravidade dos problemas ligados à corrupção e desenvolveu (ou está a desenvolver) programas anticorrupção para fazer face aos riscos que lhe estão associados e aos riscos de desvio de fundos públicos. Em alguns Estados-Membros, os programas de ajustamento económico incluem requisitos explícitos relacionados com políticas de combate à corrupção. Embora não formalmente ligadas a programas de ajustamento, as políticas anticorrupção complementam as medidas de ajustamento, especialmente nos países em que a corrupção constitui um problema grave. Foram também emitidas, no contexto do Semestre Europeu de coordenação das políticas económicas, recomendações para combater eficazmente a corrupção.

O presente relatório não assenta no pressuposto de que as estratégias globais de combate à corrupção são indispensáveis para prevenir ou combater a corrupção. No entanto, a longa

ausência de estratégias globais de luta contra a corrupção em alguns Estados-Membros que se confrontam com problemas de corrupção sistémica tornou-se uma questão preocupante, uma vez que o tipo de problemas que é necessário resolver carecem de uma abordagem coordenada a nível central. Em alguns desses Estados-Membros foi recentemente adotada uma estratégia nacional anticorrupção, enquanto noutros não existe uma estratégia deste tipo. As estratégias de combate à corrupção adotadas em alguns Estados-Membros com base em avaliações de impacto de anteriores programas estratégicos, na sequência de consultas públicas e promovendo a participação ativa da sociedade civil e de um conjunto de instituições públicas e autónomas nos domínios da aplicação e do controlo, são referidas como passos positivos, com a ressalva de os resultados ainda estarem por demonstrar na fase da execução.

A maioria dos Estados-Membros que enfrenta grandes desafios na luta contra a corrupção instituiu quadros normativos e institucionais complexos e sofisticados, bem como numerosos programas ou estratégias direcionadas. No entanto, estas medidas não conduziram, por si só, a resultados tangíveis. Em contrapartida, noutros Estados-Membros que não dispõem de legislação na matéria ou programas estratégicos, a corrupção foi visivelmente reduzida através de práticas e sistemas preventivos, tradições que implicam os prestadores e os destinatários de serviços públicos, ou, em alguns casos, elevados padrões de transparência.

Responsabilização política

Provocada pela crise, a contestação social teve como alvo não só as políticas económicas e sociais, mas também a integridade e a responsabilização das elites políticas. Os escândalos de alto nível associados à corrupção, à má utilização de fundos públicos ou ao comportamento pouco ético dos políticos contribuíram para o descontentamento e a desconfiança do público no sistema político.

A integridade em política é um problema grave em muitos Estados-Membros. Os códigos de conduta aplicáveis a partidos políticos ou assembleias eleitas a nível central ou local constituem a exceção e não a regra. Quando estão em vigor, muitos deles não preveem mecanismos de controlo eficazes nem sanções claras, conduzindo raramente à aplicação de sanções dissuasivas. Em alguns casos, a falta de responsabilização gerou uma perceção de quase impunidade das elites políticas.

Em alguns Estados-Membros, as preocupações prendem-se não só com a desconfiança crescente do público, mas também com o risco de uma reputação enfraquecida no contexto internacional. Em sua consequência, os Estados-Membros estão agora a dar muito maior prioridade à luta contra a corrupção, com a tomada de medidas fortes ou o anúncio de reformas radicais.

Em alguns Estados-Membros, a politização do recrutamento para os quadros médios e inferiores da função pública a nível central ou regional/local foi assinalada como um problema grave. Estas práticas aumentam a vulnerabilidade à corrupção, aumentam o risco da existência de conflitos de interesses, enfraquecem os mecanismos de controlo e afetam a credibilidade de toda a administração pública.

Responsabilidade dos funcionários eleitos em caso de corrupção

Uma dificuldade fundamental em matéria de políticas anticorrupção é a ausência de uma definição harmonizada de «funcionário público» a nível da UE, que deveria incluir os funcionários eleitos. A Comissão apresentou, em 2012, uma proposta de diretiva relativa à

*luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal*⁹, que prevê uma definição de funcionário público que inclui as pessoas eleitas para um mandato temporário. As negociações no Conselho¹⁰ e no Parlamento Europeu¹¹ sobre a diretiva proposta revelam falta de apoio à definição sugerida, destinada a criminalizar a corrupção cometida por funcionários eleitos. No entanto, a Comissão considera que, para chegar a uma abordagem comum da UE, é necessária uma harmonização clara da responsabilidade penal dos funcionários eleitos por crimes de corrupção.

Financiamento dos partidos políticos

Um dos problemas de base que a experiência revelou ter impacto na corrupção é o financiamento dos partidos políticos. Os casos de corrupção de grande escala relativos ao financiamento ilícito de partidos afetaram a reputação dos políticos em alguns Estados-Membros. A compra de votos e outras formas de intimidação dos eleitores foram também assinaladas em alguns Estados-Membros.

As avaliações do GRECO sobre o financiamento dos partidos tiveram efeitos visíveis para reformar o quadro normativo e, em certa medida, institucional neste domínio. Com algumas exceções, a maior parte dos Estados-Membros alterou recentemente a sua legislação sobre o financiamento dos partidos políticos e elevou os padrões de transparência, incluindo em matéria de doações. Em dois Estados-Membros não existe qualquer restrição às doações anónimas. A publicação das contas dos partidos políticos não é obrigatória num destes Estados-Membros. No entanto, os principais partidos políticos celebraram um acordo voluntário para garantir a transparência financeira. Além disso, esperam-se mais alterações à legislação de financiamento dos partidos, no intuito de seguir as recomendações do GRECO. O outro Estado-Membro em causa não anunciou a intenção de continuar a alterar a legislação para a adaptar às recomendações do GRECO. Outro Estado-Membro procedeu recentemente à revisão da legislação do financiamento dos partidos, mas subsistem lacunas no que diz respeito aos limites das doações, regime de patrocínios de empresas públicas, mecanismos de controlo e poderes sancionatórios.

Sistema de financiamento dos partidos bem regulado e transparente – Finlândia

A Finlândia alterou a lei dos partidos políticos em 2010, seguindo as recomendações do GRECO. Antes disso, a Finlândia dispunha de pouca legislação nesta matéria. O novo quadro normativo visa assegurar a transparência do financiamento dos candidatos às eleições, dos partidos políticos, bem como de outras entidades associadas a partidos políticos. Se for aplicada como previsto, a lei fará aumentar consideravelmente a transparência do financiamento da atividade política. De acordo com o GRECO, a Finlândia pode servir de exemplo a outros países.

Em alguns casos, os partidos políticos elevaram os seus padrões de integridade e sancionaram ou demitiram membros envolvidos em escândalos de corrupção. Num Estado-Membro registaram-se progressos significativos no aumento da transparência e da responsabilização a nível do sistema parlamentar. No entanto, mesmo em países com exemplos de responsabilização política, as medidas que promovem a integridade não são prática generalizada.

⁹ COM(2012) 363.

¹⁰ Cf. abordagem geral de 3 de junho de 2013, doc. do Conselho 10232/13.

¹¹ Cf. parecer da Comissão dos Assuntos Jurídicos, A7-0000/2013.

Subsistem algumas deficiências consideráveis na supervisão do financiamento dos partidos. O impacto das recentes reformas legislativas ainda não se fez sentir. É frequente emergirem, após a supressão de uma lacuna legislativa (relativa à transparência ou aos limites das doações, por exemplo), outro tipo de lacunas (nomeadamente no domínio do regime dos empréstimos de pequeno montante, regimes de doações múltiplas, supervisão insuficiente de fundações ou outras entidades ligadas a partidos políticos, etc.). O controlo pró-ativo e as sanções dissuasivas do financiamento ilícito dos partidos ainda não são práticas regulares na UE e são necessários esforços adicionais para garantir a sua aplicação mais uniforme.

B. Mecanismos de controlo e prevenção

Recurso a políticas de prevenção

As políticas preventivas abrangem uma vasta gama de aspetos, incluindo normas éticas claras, medidas de sensibilização, introdução de uma cultura de integridade no âmbito de várias organizações, adoção de firmeza das hierarquias relativamente às questões de integridade, mecanismos internos de controlo eficazes, transparência, fácil acesso a informações de interesse público, sistemas eficazes de avaliação do desempenho das instituições públicas, etc. Existem diferenças muito substanciais entre os Estados-Membros no que se refere à prevenção da corrupção. Para alguns, a aplicação das políticas de prevenção tem sido fragmentária até agora, sem registar resultados convincentes. Para outros, a prevenção efetiva contribui para uma reputação de longa data de «países limpos». Embora a corrupção não seja considerada uma questão importante neste tipo de países, foram criados programas ativos e dinâmicos de integridade e prevenção em vigor, que constituem uma prioridade para a grande maioria das autoridades centrais e locais. Noutros Estados-Membros, a corrupção vem sendo encarada como um problema menor há muito tempo, pelo que não se tomam medidas para promover ações preventivas abrangentes.

Promoção ativa da integridade no setor público – Países Baixos

A integridade, a transparência e a responsabilização são ativamente fomentadas na administração pública neerlandesa. Criado pelo Ministério do Interior e das Relações do Reino, o Gabinete de Promoção da Integridade da Função Pública (BIOS) é um instituto independente que encoraja e apoia o setor público na conceção e execução das políticas de integridade.

Além disso, muitas cidades e comunidades neerlandesas aplicam uma política local de integridade, que contribuiu para melhorar a deteção de irregularidades (o número de casos passou de 135 em 2003 para 301 em 2010). As políticas locais de integridade têm evoluído nos últimos 20 anos, tornando-se parte integrante da governação local.

Mecanismos de controlo internos e externos (excetuando as medidas de repressão)

Os mecanismos de controlo desempenham um papel importante tanto na prevenção como na deteção da corrupção nos organismos públicos. Alguns Estados-Membros atribuem demasiado peso à função coerciva e às autoridades de repressão, ou aos organismos anticorrupção, considerados como únicos responsáveis pelo combate à corrupção no país. Embora a atividade destas instituições seja da maior importância, a corrupção profundamente enraizada não pode ser resolvida sem uma abordagem abrangente destinada a reforçar a prevenção e os mecanismos de controlo na administração pública, a nível central e local.

Alguns tribunais de contas têm desempenhado um papel importante na promoção das reformas da luta contra a corrupção. Em alguns Estados-Membros, este órgão jurisdicional também alerta as outras entidades competentes para suspeitas de corrupção. Em alguns casos, é também a instituição competente para verificar o financiamento dos partidos e das campanhas eleitorais. No entanto, a sua atuação não tem o apoio de mecanismos de controlo interno e externo eficazes, a nível regional e local.

Em muitos Estados-Membros, os controlos internos (especialmente a nível local) são insuficientes e descoordenados. É necessário reforçar esses controlos e combiná-los com políticas de prevenção firmes, no intuito de obter resultados tangíveis e duradouros contra a corrupção.

Declaração do património

A declaração do património de funcionários que ocupam lugares sensíveis é uma prática que contribui para consolidar a responsabilização dos funcionários públicos, assegura maior transparência e facilita a deteção de potenciais casos de enriquecimento ilícito, conflitos de interesses, incompatibilidades, bem como a deteção e investigação de potenciais práticas de corrupção.

As abordagens em matéria de declaração do património dos funcionários eleitos vão desde a exigência de divulgação de uma quantidade considerável de informações¹² a uma divulgação mais limitada ou à ausência total de declaração. Para os funcionários públicos de carreira em certos setores, a declaração do património poderia ser uma forma de evitar conflitos de interesses. Apesar destas diferentes abordagens, verifica-se uma tendência geral no sentido de se exigir aos funcionários públicos que declarem o património. Um pequeno número de Estados-Membros que tradicionalmente não previa a declaração do património introduziu há pouco a sua obrigatoriedade ou anunciou que irá fazê-lo.

A verificação destas declarações é um aspeto importante. Em alguns Estados-Membros, os organismos responsáveis pelo controlo das declarações do património dispõem de poderes e instrumentos limitados. Noutros, há poucas provas da aplicação ativa ou da verificação do cumprimento destas normas. Em alguns países, o sistema de verificação é complexo e difícil de gerir, o que compromete a sua eficácia. Há poucos exemplos de verificação exaustiva nos Estados-Membros: nos países que a fazem, as verificações são efetuadas por entidades independentes especializadas no combate à corrupção ou promoção da integridade, que dispõem dos poderes e instrumentos suficientes para verificar a origem do património dos funcionários públicos em questão recorrendo a uma vasta gama de bases de dados (finanças, registo comercial, etc.) para identificar as declarações potencialmente falsas.

Normas de conflitos de interesses

Os conflitos de interesses refletem uma situação em que os funcionários públicos atuam, tencionam atuar ou criam a aparência de atuar em benefício de um interesse privado¹³. A

12 A declaração do património não implica necessariamente a sua publicação, que deve ser ponderada à luz do direito à proteção dos dados pessoais. Alguns dos Estados-Membros que impõem a declaração do património não divulgam todas as declarações deste tipo. No entanto, exigem que os funcionários públicos apresentem declarações de património às autoridades competentes.

13 O Conselho da Europa definiu o conflito de interesses como uma situação «em que o funcionário público tem um interesse privado que possa influenciar ou parecer influenciar o desempenho imparcial e objetivo das suas funções oficiais», sendo o interesse privado entendido como «qualquer vantagem para si próprio, a sua família, parentes próximos, amigos e pessoas ou organizações com as quais mantém ou manteve relações comerciais ou políticas»,

questão dos conflitos de interesses, por conseguinte, foi incluída no âmbito de aplicação de uma vasta gama de instrumentos e mecanismos de combate à corrupção, nomeadamente os relacionados com a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, o GRECO e a OCDE.

A legislação e as sanções aplicáveis aos conflitos de interesses variam consoante os Estados-Membros da UE. Alguns Estados-Membros dispõem de legislação específica que abrange uma vasta gama de funcionários eleitos e nomeados, bem como serviços especializados responsáveis pela realização de controlos. O nível de escrutínio varia de um Estado-Membro para outro: alguns dispõem de organismos independentes que verificam os conflitos de interesses, mas a competência para apreciar estas situações a nível nacional é limitada e o seguimento dado às suas decisões é insuficiente; outros criaram comissões de ética para proceder a este tipo de verificações, que apresentam relatórios ao parlamento; o controlo dos deputados é, em alguns casos, efetuado por uma comissão parlamentar ou, noutros casos, por uma comissão responsável por proceder à verificação dos conflitos de interesses e declarações de património, embora muitas vezes com recursos e poderes sancionatórios limitados. As verificações de fundo são frequentemente formalistas e limitam-se sobretudo aos aspetos administrativos. Os poderes e instrumentos de controlo necessários para proceder a controlos substanciais são, muitas vezes, insuficientes.

Surgem dificuldades específicas devido às sanções escassas e brandas aplicáveis aos funcionários eleitos. Quando abrangem os conflitos de interesses, os códigos de conduta de várias assembleias eleitas não são habitualmente acompanhados de sanções dissuasivas. A disciplina e o autocontrolo dos partidos podem não ser suficientemente eficazes a este respeito. De igual modo, a anulação de contratos e processos concluídos ou efetuados em situações de conflito de interesses ou a recuperação de prejuízos estimados são muitas vezes regulados pela legislação civil, que não é aplicada de forma eficaz na prática.

Os conflitos de interesses no processo de tomada de decisões, na repartição de fundos públicos e na adjudicação de contratos públicos, especialmente a nível local, constituem um padrão recorrente em muitos Estados-Membros. O presente relatório analisa os desafios específicos a este respeito a nível regional e local nos Estados-Membros em que tais problemas se afiguram mais graves. Existe uma (por vezes considerável) diferença entre regiões e administrações locais e falta uma abordagem coerente para impor normas mínimas e sensibilizar as pessoas a este respeito. Em regra, os conflitos de interesses não são considerados crime nos Estados-Membros da UE. Num Estado-Membro, o conflito de interesses é punível, apesar de não existir ainda um historial de condenações nesta matéria. Algumas formas de conflitos de interesses são também puníveis noutro Estado-Membro (ou seja, interesse ilícito numa atividade gerida ou controlada por funcionários públicos).

A mobilidade entre os setores público e privado é essencial para o funcionamento de uma sociedade moderna e pode trazer grandes vantagens para ambos os setores. No entanto, implica um risco potencial de divulgação, por parte de antigos funcionários públicos, de informações a que tiveram acesso no exercício das suas funções e de os empregados do setor privado assumirem funções públicas que resultam em conflitos de interesses relativamente ao antigo empregador. Esta situação é expressamente regulada apenas em alguns Estados-Membros e a aplicação é muitas vezes deficiente.

incluindo igualmente a eventual responsabilidade, financeira ou civil, delas decorrente. Cf. Recomendação n.º R (2000) 10 do Comité de Ministros aos Estados-Membros sobre os códigos de conduta aplicáveis aos funcionários eleitos: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec\(2000\)10_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/documents/Rec(2000)10_EN.pdf).

C. Repressão

Direito penal

Em praticamente todos os Estados-Membros existem disposições penais que visam reprimir a corrupção, seguindo o disposto nos instrumentos adotados pelo Conselho da Europa, as Nações Unidas e a UE. Apenas um Estado-Membro não ratificou a UNCAC. O principal obstáculo a ratificação por parte deste Estado-Membro prende-se com a falta de responsabilidade penal dos funcionários eleitos em casos de suborno.

Alguns Estados-Membros procederam ou tencionam proceder a reformas substanciais do direito penal e direito processual penal. Um objetivo comum consiste em tornar o processo mais eficiente e mais célere e em reforçar os instrumentos anticorrupção (incluindo uma melhor definição das infrações, em alguns casos sanções mais pesadas, e disposições que promovam a rapidez). Ao definirem a fronteira ténue entre comportamento lícito e ilícito, alguns Estados-Membros ainda preveem um âmbito restrito de criminalização.

A qualidade da transposição da **Decisão-Quadro 2003/568/JAI relativa ao combate à corrupção no setor privado** é desigual¹⁴. Existem, nomeadamente, deficiências na transposição das disposições sobre a criminalização de todos os elementos do suborno ativo e passivo, bem como sobre a responsabilidade das pessoas coletivas. Mesmo para os Estados-Membros que transpuseram a Decisão-Quadro, as informações sobre o controlo da aplicação são escassas.

Eficácia dos organismos de luta contra a corrupção

Cabe a cada um dos Estados-Membros decidir quais as estruturas institucionais necessárias, no respetivo contexto nacional, para combater a corrupção, em função da extensão e da natureza do fenómeno no país, do quadro constitucional e jurídico, das tradições, ligações com outras políticas seguidas no país, contexto institucional global, etc.

Vários Estados-Membros têm serviços centrais de combate à corrupção que juntam funções preventivas e repressivas, enquanto outros têm serviços especializados em matéria de prevenção da corrupção, alguns dos quais têm ainda competência para verificar o património, os conflitos de interesses, as incompatibilidades e, em alguns casos, o financiamento dos partidos. Alguns países dispõem de serviços do ministério público especializados na luta contra a corrupção.

É agora amplamente reconhecido que a criação de serviços especificamente dedicados à luta contra a corrupção, seja para prevenção seja para repressão, ou ambos, não é uma panaceia. Os resultados obtidos são variáveis. No entanto, a análise por país que integra o presente relatório revela que alguns desses serviços constituíram motores eficazes de reformas anticorrupção nos respetivos países.

Os resultados alcançados por alguns serviços anticorrupção foram mais consistentes do que outros. Os fatores que determinam os bons resultados (temporários ou permanentes) incluem: garantias de independência e ausência de interferência política, seleção e promoção do pessoal com base no mérito, colaboração pluridisciplinar entre equipas operacionais e com outras

14 COM(2011) 309 final, Segundo relatório de aplicação da Decisão-Quadro 2003/568/JAI de 6 de junho de 2011: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0309:FIN:PT:PDF>.

instituições, acesso rápido a bases de dados e informações confidenciais e atribuição dos recursos e capacidades necessários. Estes elementos não se verificaram de forma uniforme em todos os Estados-Membros.

Boas práticas em matéria de serviços de combate à corrupção

A Comissão de Prevenção da Corrupção (CPC) da Eslovénia consolidou o seu papel de «garantir o cumprimento da lei através da luta anticorrupção», facto também reconhecido pelo Tribunal Constitucional do país. Apesar dos recursos limitados, a CPC tem um historial sólido de controlo da aplicação da lei, com mais de 1 000 auditorias e investigações por ano. Procedeu à verificação do património e dos interesses dos líderes de todos os partidos políticos, tendo revelado há pouco tempo lacunas da legislação em matéria de declaração do património e alegados enriquecimentos injustificados de figuras políticas importantes.

Direção Nacional Anticorrupção (DNA) da Roménia. Na sua qualidade de serviço especializado na repressão da corrupção de médio e alto nível, a DNA elaborou um registo notável de investigações e ações penais imparciais de alegações de corrupção ao mais alto nível político, judicial e outros setores como a administração fiscal, alfândegas, energia, transportes, construção, saúde, etc. Nos últimos sete anos, a DNA acusou mais de 4 700 arguidos. 90,25 % das suas acusações foram confirmadas por condenações judiciais definitivas. Quase 1 500 arguidos foram condenados pelos tribunais, quase metade dos quais titulares de cargos muito elevados. A estrutura da DNA – que inclui, além dos procuradores que conduzem e supervisionam as investigações, membros da polícia judiciária e peritos económicos, financeiros e de TI – foi fundamental para os resultados alcançados.

O Gabinete de Prevenção e Combate à Corrupção da Letónia (KNAB) construiu uma reputação sólida no país e fora dele. Combina funções relacionadas com a prevenção, a investigação e a educação, incluindo o controlo do financiamento dos partidos. O KNAB também atua como organismo de investigação pré-judicial, com competências próprias da polícia e acesso às bases de dados bancários e fiscais. Mais recentemente, este gabinete viveu um período de perturbação interna.

O Gabinete de Combate à Corrupção e à Criminalidade Organizada da Croácia (USKOK), que funciona junto da Procuradoria-Geral, criou um registo de investigações pró-ativas e ações penais bem-sucedidas, incluindo casos conhecidos relativos a altos funcionários eleitos e nomeados.

O serviço central espanhol especializado no combate à corrupção tem um historial sólido de investigações e ações penais, incluindo casos de alto nível com alegações de esquemas complexos de financiamento ilegal de partidos. O Serviço Antifraude da Catalunha, um serviço regional especializado na prevenção e investigação da corrupção e da fraude, é único no género em Espanha. Tem por missão prevenir e investigar a má utilização dos fundos públicos, cabendo-lhe também orientar outras entidades.

Em alguns Estados-Membros, os organismos de luta contra a corrupção que investigam os titulares de cargos políticos são posteriormente alvo de pressões diretas ou indiretas. Estas pressões incluem declarações públicas ou outros elementos que põem em causa a legitimidade da liderança desses organismos ou dos seus poderes e competências institucionais. É importante prever as garantias necessárias para que estes serviços anticorrupção continuem a desempenhar as suas funções sem pressões indevidas.

Capacidades dos serviços de polícia, do ministério público e dos tribunais

A eficácia dos **serviços de polícia e do ministério público** no domínio da investigação da corrupção é muito variável na UE. Os fatores tidos em conta para avaliar a sua eficiência incluem a dimensão estimada e a natureza da corrupção que têm de combater, o equilíbrio com as medidas preventivas, a vontade política de apoiar a sua independência, os poderes e os recursos de que dispõem, os potenciais obstáculos às investigações, a eficácia dos tribunais, em especial a sua independência, etc. A avaliação é dificultada pela ausência de coerência entre os dados estatísticos sobre o crime de corrupção da maior parte dos Estados-Membros. Quase não existem estatísticas atualizadas, fiáveis e consolidadas que permitam seguir todas as fases processuais dos processos de corrupção.

As medidas repressivas, por si só, não são suficientes para combater a corrupção de forma eficaz. Não obstante, a capacidade do sistema judicial para impor sanções penais dissuasivas é fundamental para efeitos de prevenção e constitui um sinal claro de que a corrupção não é tolerada.

Alguns Estados-Membros atribuem especial importância à repressão e a vertente coerciva torna-se a face mais visível dos esforços anticorrupção. Os Estados-Membros em que a repressão no seu conjunto (além dos serviços especializados em corrupção) é eficaz também apresentam resultados notáveis. Em alguns Estados-Membros, a ação penal é escassa ou as investigações são morosas.

A independência dos tribunais é um elemento essencial das políticas anticorrupção, do ponto de vista da capacidade do sistema judicial para lidar eficazmente com os casos de corrupção, incluindo a corrupção de alto nível, bem como do ponto de vista dos padrões de integridade do próprio sistema judicial. A existência de garantias de independência eficazes e de elevados padrões éticos no sistema judicial é essencial para assegurar o quadro necessário ao funcionamento eficiente dos tribunais, que deverão julgar de forma objetiva e imparcial os casos de corrupção, sem influências indevidas. A independência das forças de polícia e dos serviços do ministério público constitui um problema em alguns Estados-Membros. Independentemente da estrutura institucional geral que reflete a ordem constitucional, jurídica e cultural de cada Estado-Membro e que é sujeita a mecanismos e procedimentos distintos a nível da UE – nomeadamente o Painel Europeu anual de Avaliação da Justiça e o quadro do Estado de direito, anunciados e descritos pelo Presidente Barroso no discurso sobre o estado da União de 2012 e 2013 –, surgiram preocupações, em várias ocasiões, relativamente à exposição do ministério público e dos tribunais a interferências políticas em casos de corrupção. Os exemplos incluem a falta de transparência ou a discricionariedade em processos de nomeação, promoção ou demissão de procuradores que conduzem investigações de casos de corrupção, bem como demissões ou tentativas de desacreditação de instituições de combate à corrupção ou dos seus dirigentes, sem motivo objetivo aparente. Noutros casos, os serviços de combate à corrupção com poderes coercivos sofreram a interferência de responsáveis políticos na sua gestão e funcionamento. Os amplos poderes de que beneficiam alguns organismos de luta contra a corrupção nem sempre são acompanhados da necessária responsabilização, conduzindo à perceção de que poderão evitar tratar de casos muito mediatizados ou recorrer a métodos de investigação controversos.

Não existe uma norma uniforme que possa ser considerada um modelo para os processos de nomeação e demissão para cargos de chefia das forças de polícia ou dos serviços do ministério público. Estas decisões cabem, na maioria dos Estados-Membros, aos governos, como expressão de responsabilidade política, e refletem a pertença das forças de polícia e dos serviços do ministério público ao poder executivo. Independentemente da modalidade

seguida, o processo deve ser credível e baseado no mérito, a fim de evitar qualquer impressão de favorecimento político e permitir que os serviços de polícia e os procuradores possam investigar a corrupção onde quer que ela seja detetada.

A falta de coordenação eficaz entre autoridades coercivas e serviços anticorrupção foi igualmente assinalada com um ponto fraco em alguns Estados-Membros.

A análise por país revela preocupações relativas à integridade do **poder judicial** quando é chamado a apreciar casos de corrupção e relativas à sua independência ou integridade, ilustradas pela variedade e natureza dos casos de corrupção que envolvem juízes ou procuradores. Um tribunal especial anticorrupção criado num Estado-Membro tem enfrentado muitas dificuldades (incluindo a dissolução temporária), o que afeta a sua estabilidade e capacidade de alcançar resultados convincentes.

Em vários Estados-Membros, as autoridades judiciais parecem ter falta de determinação e capacidade para tratar os casos de corrupção complexos ou sensíveis. Em alguns Estados-Membros, os casos de corrupção podem mesmo chegar a prescrever se os processos judiciais se tornarem excessivamente longos e complexos. Há situações em que a forma como as normas processuais são aplicadas na prática dão azo a atrasos consideráveis, em alguns casos destinados a evitar a conclusão dos processos.

O carácter dissuasivo limitado das condenações judiciais foi também assinalado em vários Estados-Membros em que a frequência da suspensão das penas ou da leveza das sanções por corrupção foi considerada um padrão. Existem, no entanto, outras situações em que os tribunais condenaram casos de corrupção e proferiram penas de prisão dissuasivas.

Num Estado-Membro, o papel de investigação dos tribunais foi considerado decisivo para incentivar reformas legislativas e institucionais relativamente a casos de corrupção, mas a análise efetuada também chamou a atenção para a duração dos processos e o impacto real na ação penal.

Note-se que as lacunas processuais podem muitas vezes obstruir as investigações de casos de corrupção em determinados Estados-Membros. Os exemplos incluem disposições excessivas ou pouco claras em matéria de levantamento de imunidades, ou a sua aplicação incorreta, e limitações que impedem a conclusão de casos complexos, nomeadamente combinadas com processos morosos ou normas demasiado rígidas em matéria de acesso a informações bancárias que dificultam as investigações financeiras e a cooperação transnacional.

D. Domínios específicos de risco

Pequena corrupção

A pequena corrupção continua a constituir um problema generalizado apenas em alguns Estados-Membros. Numerosas iniciativas de combate à corrupção não conseguiram pôr termo à pequena corrupção nesses países. Vários Estados-Membros em que a pequena corrupção era considerada um problema recorrente há décadas conseguiram alguns progressos neste domínio, como revelam os inquéritos sobre a experiência direta de corrupção que indiciam tendências positivas e muitas vezes até os classificam acima da média da UE a este respeito. Apesar dos grandes progressos no sentido de reduzir a pequena corrupção em geral, vários Estados-Membros continuam a debater-se com condições de risco no setor da saúde, em que persistem os estímulos a pagamentos não oficiais para obter um tratamento privilegiado.

Riscos de corrupção a nível regional e local

Os riscos de corrupção são mais elevados a nível regional e local, nos quais as verificações e os controlos internos tendem a ser menos rigorosos do que a nível central. Existem variações consideráveis em alguns Estados-Membros no que diz respeito à boa governação e eficácia das políticas anticorrupção¹⁵.

Em muitos Estados-Membros, um amplo poder discricionário dos governos regionais ou das autarquias locais (que também gerem recursos consideráveis) não é compensado por um nível de responsabilização e de mecanismos de controlo. Os conflitos de interesses suscitam problemas específicos a nível local. São necessários mais esforços para divulgar as boas práticas seguidas por algumas regiões ou autarquias locais e criar condições equitativas, para os funcionários eleitos e os funcionários nomeados a nível local, especialmente no que se refere a normas de transparência, declaração de património, prevenção e sanções de conflitos de interesses, bem como ao controlo das despesas públicas.

Há indicadores positivos de práticas preventivas eficazes seguidas a nível local ou regional. Um Estado-Membro criou uma rede de mais de 200 organismos regionais, municipais e provinciais, que trabalham em conjunto para prevenir a corrupção e a infiltração da máfia nas estruturas públicas.

Setores vulneráveis selecionados

Em vários Estados-Membros, a análise pôs em evidência alguns setores que se afiguram particularmente vulneráveis à corrupção e que carecem de respostas direcionadas.

O desenvolvimento urbano e a construção são setores em que a vulnerabilidade à corrupção é geralmente elevada em toda a UE. O relatório refere-os como setores especialmente vulneráveis à corrupção nos Estados-Membros em que foram investigados e punidos muitos casos de corrupção nos últimos anos. Em resposta aos riscos existentes nestes setores, um Estado-Membro criou um serviço especializado para combater os crimes no domínio do ambiente e do planeamento urbano, abrangendo uma vasta gama de crimes, incluindo a corrupção. O planeamento ambiental foi referido como um setor vulnerável num Estado-Membro em que a concessão de licenças de construção, em especial de projetos de grande escala, foi afetada por alegações de corrupção e financiamento ilícito de partidos políticos.

O setor da saúde, em que a vulnerabilidade à corrupção também é geralmente elevada, em especial no que se refere aos contratos públicos e à indústria farmacêutica, foi analisado mais aprofundadamente em alguns Estados-Membros. Estes países estão atualmente a desenvolver estratégias e reformas para combater a corrupção na saúde. Todavia, os resultados tangíveis ainda são escassos. Os pagamentos ocultos e a corrupção nos contratos públicos e no setor farmacêutico continuam a ser preocupantes.

A corrupção na administração fiscal, que foi assinalada como um problema grave num Estado-Membro, exige uma resposta estratégica direcionada.

15 Conclusões do Instituto da Qualidade da Governação, Universidade de Gotemburgo, Suécia.

Em geral, a maioria dos Estados-Membros atrás referidos não dispõe de mecanismos coerentes de avaliação de riscos nem de estratégias específicas por setor para combater a corrupção nos setores vulneráveis.

Integridade e transparência do setor financeiro

A necessidade de maior integridade e de normas de transparência no setor financeiro foi frequentemente referida devido à crise financeira. O presente relatório aborda estas questões relativamente a alguns Estados-Membros.

Um relatório da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa liga os «grandes casos de corrupção» à evasão fiscal através de empresas *offshore* e paraísos fiscais¹⁶. O relatório refere-se à Iniciativa de Recuperação de Bens Roubados, do Banco Mundial¹⁷, e ao UNODC, que analisou 150 processos de grande corrupção e detetou uma ligação direta entre a corrupção de grande escala de altos funcionários públicos e a dissimulação de bens roubados através de empresas fictícias, sociedades de fachada, fundações e agrupamentos de empresas. Além disso, indica obstáculos à investigação e localização de bens roubados devido à ausência de acesso às informações sobre os beneficiários efetivos e ao recurso a esquemas complexos através de sociedades internacionais.

O mesmo relatório da Assembleia Parlamentar destaca um Estado-Membro, entre outros membros do Conselho da Europa, no qual «se praticam e toleram esquemas financeiros e jurídicos mais ou menos questionáveis do sistema *offshore*». Mais recentemente, o Estado-Membro em questão anunciou planos de revisão das normas de acesso às informações bancárias.

Noutro Estado-Membro, controvérsias recentes acerca do setor financeiro, incluindo grandes bancos, sobre questões como a fixação das taxas de juros, os empréstimos irresponsáveis e especulativos e a incapacidade para proceder com a devida diligência, suscitaram preocupações relativamente à legislação em vigor e ao seu cumprimento. O papel dos bancos para facilitar ou permitir o branqueamento de capitais foi também amplamente debatido. Os planos de um registo acessível ao público dos proprietários de empresas registadas parece vir reforçar a transparência.

Outro Estado-Membro comprometeu-se a reforçar as suas normas de supervisão bancária, bem como as garantias contra o branqueamento de capitais.

Corrupção transnacional

Os Estados-Membros que combatem de forma eficaz a corrupção no interior das suas fronteiras confrontam-se muitas vezes com problemas relativos ao comportamento das suas empresas no estrangeiro, sobretudo em países em que as práticas de corrupção são generalizadas. A OCDE procede a um acompanhamento rigoroso neste domínio, assinalando, nas suas avaliações periódicas, tanto os bons resultados como os resultados menos satisfatórios a nível do cumprimento da lei. Observam-se boas práticas em vários Estados-Membros, no que respeita a um número significativo de processos judiciais concluídos e a um elevado nível de sanções, à prioridade dada a casos de corrupção transnacional ou à recente adoção de uma lei exaustiva em matéria de corrupção que reforça

16 <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18151&lang=EN>.

17 <http://star.worldbank.org/star/>.

os instrumentos legais e processuais de prevenção e repressão da corrupção, em especial da corrupção transnacional.

Um quadro jurídico sólido para combater a corrupção nacional e transnacional – Reino Unido

A lei da corrupção de 2010, que entrou em vigor a 1 de julho de 2011, coloca o Reino Unido entre os países com as normas anticorrupção mais severas do mundo. Não só criminaliza o pagamento e o recebimento de subornos e o suborno de funcionários estrangeiros, como estende a responsabilidade criminal a organizações comerciais que não conseguem prevenir atos de corrupção cometidos em seu nome. As disposições em matéria de competência extraterritorial permitem que o Serviço de Fraude Grave (Serious Fraud Office – SFO) acuse qualquer empresa, ou pessoa associada, presente no Reino Unido, mesmo que a empresa se encontre estabelecida no estrangeiro. As organizações comerciais estão isentas de responsabilidade criminal se dispuserem de procedimentos adequados para prevenir a corrupção.

As orientações de acompanhamento de organizações comerciais (GCO), emitidas pelo SFO, promovem a sensibilização para o novo quadro normativo e guiam as empresas de forma prática (incluindo estudos de casos) quanto às suas obrigações legais de prevenir ou detetar atos de corrupção. Em consonância com uma anterior recomendação da OCDE, as GCO deixam bem claro que a facilitação de pagamentos é considerada um suborno ilícito e incluem critérios para que as empresas possam distinguir a hospitalidade das formas encobertas de suborno.

O SFO dispõe de plenos poderes para investigar e reprimir as fraudes graves e complexas, incluindo a corrupção. Em determinadas circunstâncias, o SFO pode ponderar a aplicação de ordens de cobrança e liquidações cíveis em conformidade com as referidas orientações.

A OCDE tem criticado outros Estados-Membros pela insuficiente ou inexistente repressão da corrupção transnacional, atendendo aos riscos de corrupção que as suas empresas enfrentam no estrangeiro.

Empresas públicas

Em alguns Estados-Membros verificam-se deficiências relativamente ao controlo das empresas públicas, a legislação não é clara e a politização impede as nomeações com base no mérito e a prossecução do interesse público. Além disso, não existem suficientes garantias ou mecanismos de combate à corrupção para prevenir ou punir os conflitos de interesses. A atribuição de fundos e, em alguns casos, a compra de serviços por parte destas empresas são pouco transparentes. As investigações recentes sobre a alegada má utilização de fundos, práticas de corrupção e branqueamento de capitais ligadas a empresas públicas revelam o elevado risco de corrupção neste domínio, bem como as deficiências de controlo e prevenção.

Relativamente a um pequeno número de Estados-Membros, o relatório salienta a necessidade de uma maior transparência e eficiência do controlo dos processos de privatização acelerada que podem aumentar os riscos de corrupção.

Ligações entre a corrupção e a criminalidade organizada

Nos Estados-Membros em que a criminalidade organizada coloca problemas consideráveis, a corrupção é muitas vezes utilizada como facilitadora. Num Estado-Membro, numerosos casos

de alegado financiamento ilícito dos partidos a nível central ou regional foram também associados a grupos de criminalidade organizada. As ligações entre grupos de criminalidade organizada, empresas e políticos continuam a ser um problema para esses Estados-Membros, em particular a nível regional e local, e nos contratos públicos, construção, serviços de manutenção, gestão de resíduos e outros setores. A investigação mostrou que, noutro Estado-Membro, a criminalidade organizada exerce influência a todos os níveis, incluindo o político. A corrupção política é muitas vezes encarada como um instrumento para a obtenção de acesso direto ou indireto ao poder; é nesse país que se verifica o nível mais elevado de economia paralela da UE. A corrupção generalizada continua a ser uma ameaça grave enquanto meio utilizado pela criminalidade organizada para se infiltrar nos setores público e privado, como foi indicado pela avaliação da ameaça da criminalidade organizada grave na UE realizada em 2013 pela Europol.

E. Questões de fundo

Há um conjunto de questões de fundo que – embora não necessariamente ligadas à corrupção – podem ter um impacto na extensão em que um domínio abre as portas à corrupção. As políticas eficazes nesses domínios podem levar à redução das oportunidades de corrupção.

Transparência das políticas e liberdade de informação

A abertura e a transparência podem desencorajar a corrupção e podem ajudar a revelar transgressões, caso ocorram. Embora a maior parte dos Estados-Membros disponha de legislação adequada nesta área, e alguns outros estejam em vias de a adotar, a aplicação das normas de transparência é desigual. Um Estado-Membro desenvolveu uma aplicação em linha que dá uma visão geral de todas as despesas públicas em bens e serviços (*cf. também o capítulo sobre os contratos públicos*). Fornece igualmente informações sobre a gestão e os órgãos de supervisão de todas as empresas públicas e controladas pelo Estado e os seus relatórios anuais.

As políticas anticorrupção eficazes em alguns Estados-Membros resultam de uma tradição de abertura, transparência e divulgação de documentos.

Iniciativas tomadas para a transparência do processo de decisão na administração pública – Grécia

Uma lei adotada em 2010¹⁸ obriga todas as instituições públicas a publicar em linha as suas decisões, nomeadamente as que se referem à adjudicação de contratos públicos. A partir de 1 de outubro de 2010, todas as instituições públicas, as entidades reguladoras e as autarquias locais são obrigadas a carregar as suas decisões na Internet através do programa «Clareza» (diavgeia – διαύγεια)¹⁹. As decisões das entidades públicas não podem ser aplicadas se não forem carregadas previamente nos sítios Internet deste programa. Apenas as decisões que contêm dados pessoais sensíveis e/ou informações sobre segurança nacional estão isentas desta obrigação. Cada documento é assinado digitalmente e recebe automaticamente um número único. Se existir uma discrepância entre o texto publicado no

¹⁸ Lei 3861/2010.

¹⁹ <http://diavgeia.gov.gr/en>.

Diário da República Helénica e nos sítios do «Clareza», é este último que prevalece. Os contratos públicos celebrados também são publicados.

Proteção dos denunciantes

A criação de mecanismos adequados de denúncia a nível das administrações públicas, para proporcionar canais oficiais de denúncia de eventuais irregularidades ou mesmo atos ilícitos, pode ajudar a ultrapassar problemas de deteção inerentes à corrupção (e também noutras áreas). Todavia, a denúncia de disfuncionamentos não é fácil, devido à relutância geral em assinalar esse tipo de atos no seio do próprio serviço e ao receio de retaliações. A este respeito, é essencial promover uma cultura de integridade nos serviços públicos em geral e criar mecanismos de proteção eficazes que deem confiança aos potenciais denunciantes²⁰.

Transparência da atividade dos lóbis

No complexo mundo da elaboração das políticas a seguir, é desejável que as administrações públicas mantenham um diálogo constante com partes interessadas externas. Todas elas deverão poder expressar a sua opinião, mas de forma transparente. Visto que a atividade dos lóbis pode aumentar os riscos de corrupção e de influência na redação de legislação, é desejável que existam mecanismos que enquadrem essas atividades, seja por via legislativa seja mediante o registo voluntário dos lobistas.

Tais mecanismos podem contribuir para criar maior clareza e transparência nas relações entre autoridades públicas e partes interessadas externas, o que poderá ajudar a reduzir o risco de corrupção. Até à data, este domínio só foi desenvolvido em poucos Estados-Membros, embora alguns outros disponham de legislação, ou tencionem adotar ou estejam a ponderar a possibilidade de introduzir novos mecanismos.

20 A Transparency International efetuou, no âmbito de um projeto cofinanciado pela UE, uma análise comparativa do quadro normativo em matéria de proteção do denunciante na UE, cf. http://www.transparency.org/whatwedo/pub/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu.

IV. Contratos públicos

A. Panorâmica geral do quadro da UE

Dimensão do mercado dos contratos públicos na UE

Na UE, os contratos públicos são um elemento importante das economias nacionais. Cerca de um quinto do PIB da UE é gasto anualmente pelas autoridades públicas e pelas entidades de direito público na aquisição de bens, obras e serviços²¹. Aproximadamente 20 % deste total é composto por contratos públicos que excedem os limites acima dos quais se aplicam as normas da UE nesta matéria. A Comissão estimou que o valor total dos concursos públicos acima dos referidos limites se elevava a cerca de 425 mil milhões de euros em 2011²².

Importância das políticas anticorrupção nos contratos públicos

Dado o nível dos fluxos financeiros gerados e uma série de outros fatores, os contratos públicos constituem um domínio sujeito a práticas de corrupção. Segundo um estudo de 2008 sobre os contratos públicos e a corrupção, os custos adicionais de um contrato em resultado de práticas corruptas podem elevar-se a 20-25 %, em alguns casos mesmo a 50 %, do custo total do contrato²³. Tal como assinalado pela OCDE nos seus Princípios de Integridade nos Contratos Públicos, «a governação deficiente no domínio dos contratos públicos prejudica a concorrência e faz subir o preço pago pela administração por bens e serviços, tendo um impacto direto nas despesas públicas e, portanto, nos recursos dos contribuintes. Os interesses financeiros em causa e a interação estreita entre os setores público e privado tornam os contratos públicos uma grande área de risco. [...]»²⁴

Um estudo de 2013 sobre a deteção e redução de corrupção nos contratos públicos da UE concluiu que, em 2010, os custos diretos globais da corrupção nos contratos públicos em apenas cinco setores (a saber, estradas e caminhos de ferro, água e resíduos, construção urbana e equipamentos, formação, investigação e desenvolvimento) em oito Estados-Membros²⁵ iam de 1,4 mil milhões de EUR a 2,2 mil milhões de EUR²⁶.

As avaliações por país que acompanham o presente relatório referem que os contratos públicos constituem uma das áreas mais vulneráveis à corrupção, o que também é ilustrado por um grande número de casos de alta corrupção que envolvem um ou vários países. Dado que o nível de risco da corrupção nos contratos públicos é relativamente elevado, as garantias contra a corrupção e a fraude nos contratos públicos são uma questão prioritária tanto para os Estados-Membros como para as instituições da UE²⁷.

21 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

22 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

23 http://www.nispa.org/files/conferences/2008/papers/200804200047500.Medina_exclusion.pdf.

24 Princípio de Integridade nos Contratos Públicos, OCDE, <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>.

25 França, Itália, Hungria, Lituânia, Países Baixos, Polónia, Roménia e Espanha.

26 «Identifying and Reducing Corruption in Public Procurement in the EU – Development of a methodology to estimate the direct costs of corruption and other elements for an EU-evaluation mechanism in the area of anti-corruption» (Detetar e Reduzir a Corrupção nos Contratos Públicos na UE – desenvolvimento de uma metodologia para calcular os custos diretos da corrupção e outros elementos para um mecanismo europeu de avaliação no domínio do combate à corrupção), 30 de junho de 2013, PricewaterhouseCoopers e ECORYS.

27 No subcapítulo sobre as práticas positivas e negativas são dados mais exemplos concretos.

As deficiências da prevenção e repressão da corrupção nos contratos públicos prejudica a gestão de fundos nacionais e europeus.

Legislação da UE em vigor

O principal objetivo da legislação da UE em matéria de contratos públicos (ou seja, a diretiva dos contratos públicos e a diretiva dos serviços públicos, a diretiva que regula os contratos públicos nos setores da defesa e da segurança e a diretiva dos processos de recurso)²⁸ é garantir o respeito pelos princípios do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, em especial os princípios da livre circulação de mercadorias, da liberdade de estabelecimento e da livre prestação de serviços, bem como outros princípios que deles decorrem. A legislação dos contratos públicos tem por objetivo assegurar a abertura dos mercados dos contratos públicos em toda a União, a fim de contribuir para a utilização mais eficiente possível dos fundos públicos, promovendo assim uma base equitativa, uniforme e transparente para as despesas públicas. Pode igualmente ter uma influência positiva nas políticas europeias de combate à corrupção, nas quais a transparência e a concorrência leal têm um papel importante para prevenir práticas de corrupção.

A legislação dos contratos públicos também inclui disposições mais diretamente aplicáveis às políticas anticorrupção, tais como a exclusão do processo de adjudicação das entidades que tenham sido condenadas judicialmente por atos de corrupção, disposições detalhadas sobre publicidade e transparência das várias fases dos contratos públicos, normas mínimas em matéria de vias de recurso, normas específicas sobre propostas anormalmente baixas, bem como disposições que fixam certas condições para a alteração dos contratos. A adjudicação de concessões de empreitada de obras está atualmente sujeita a um número limitado de disposições de direito derivado²⁹, enquanto as concessões de serviços estão sujeitas apenas aos princípios gerais do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Alguns Estados-Membros dispõem de disposições especificamente aplicáveis à corrupção nos contratos públicos ou aplicam medidas específicas que visam reduzir os riscos de corrupção, a seguir descritos. Porém, a maioria dos Estados-Membros aplica à corrupção nos contratos públicos a legislação geral em matéria de corrupção.

28 Diretiva 2004/18/CE, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços, JO L 134 de 30.4.2004, p. 114; Diretiva 2004/17/CE, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de contratos nos setores da água, da energia, dos transportes e dos serviços postais, JO L 134 de 30.4.2004, p. 1; Diretiva 2009/81/CE, de 13 de julho de 2009, relativa à coordenação dos processos de adjudicação de determinados contratos de empreitada, contratos de fornecimento e contratos de serviços por autoridades ou entidades adjudicantes nos domínios da defesa e da segurança, e que altera as Diretivas 2004/17/CE e 2004/18/CE, JO L 216 de 20.8.2009, p. 76.

Diretiva 89/665/CEE, de 21 de dezembro de 1989, que coordena as disposições legislativas, regulamentares e administrativas relativas à aplicação dos processos de recurso em matéria de adjudicação dos contratos de direito público de obras de fornecimentos, JO L 395 de 30.12.1989, p. 33, alterada pela Diretiva 2007/66/CE e pela Diretiva 92/13/CEE do Conselho, de 25 de fevereiro de 1992, relativa à coordenação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas respeitantes à aplicação das regras comunitárias em matéria de procedimentos de celebração de contratos de direito público pelas entidades que operam nos setores da água, da energia, dos transportes e das telecomunicações, JO L 76 de 23.3.1992, p. 14–20.

29 A adjudicação de concessões de empreitada de obras está atualmente sujeita às normas gerais da Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, relativa à coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços, enquanto a adjudicação de concessões de serviços de interesse transnacional está sujeita aos princípios do Tratado, em especial o princípio da livre circulação de mercadorias, da liberdade de estabelecimento e da liberdade de prestação de serviços, bem como aos princípios deles decorrentes, como a igualdade de tratamento, a não discriminação, o reconhecimento mútuo, a proporcionalidade e a transparência.

A base de dados TED (Diário Eletrónico dos Concursos), a versão em linha do «Suplemento do Jornal Oficial da União Europeia», é atualizada regularmente de modo a incluir os concursos públicos lançados na Europa. Os anúncios de concurso e os anúncios de adjudicação de contratos que excedem os limites previstos nas diretivas dos contratos públicos são publicados no JO/TED. A avaliação anual de 2012 da aplicação da legislação dos contratos públicos assinalou que o número de anúncios de concurso e de anúncios de adjudicação publicados continuou a crescer de forma constante nos últimos anos³⁰, o que indica que as diretivas e a base TED têm contribuído para aumentar a publicidade dos concursos e da adjudicação de contratos públicos.

Acompanhamento da correta aplicação das normas da UE em matéria de contratos públicos

Ao desempenhar o seu papel de guardião dos Tratados, em caso de eventual violação da legislação europeia dos contratos públicos, a Comissão atua com base em queixas ou por iniciativa própria. A este respeito, a Comissão procura garantir o cumprimento destas normas, quaisquer que sejam os motivos para a sua violação e independentemente de a violação ter sido intencional ou resultar de conhecimento insuficiente ou de erros.

Em regra, a Comissão não averigua se uma violação da legislação europeia dos contratos públicos pode dever-se a corrupção. Cabe ao Estados-Membros fazê-lo. No entanto, é frequente que os procedimentos de infração³¹ apontem irregularidades que indiciam vulnerabilidades na aplicação das normas de contratos públicos, que são também muito relevantes para avaliar a eficácia dos mecanismos de prevenção e controlo da corrupção.

A avaliação anual de 2012 da aplicação da legislação dos contratos públicos, efetuada pela Comissão, referia 97 casos pendentes de infração por aplicação incorreta das normas dos contratos públicos, mais de metade dos quais relativos a apenas três Estados-Membros. A maior parte destes casos referem-se a alegações de utilização injustificada do processo negociado sem publicação prévia, discriminação, adjudicações diretas, falta de transparência, alteração injustificada do contrato, aplicação incorreta do direito nacional ou incumprimento dos princípios gerais do Tratado³².

Tendo em conta o tipo de casos em que a Comissão inicia procedimentos de infração por alegada violação das normas da UE em matéria de coordenação dos processos de adjudicação dos contratos de empreitada de obras públicas, dos contratos públicos de fornecimento e dos contratos públicos de serviços, o processo negociado sem publicação é o tipo de processo mais sujeito a irregularidades. A maior parte dos casos de aplicação incorreta diz respeito ao

30 SWD(2012) 342 final: http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/implementation/20121011-staff-working-document_en.pdf.

31 O procedimento de infração é iniciado pela Comissão Europeia contra um Estado-Membro em caso de alegado incumprimento do direito da UE. Cada Estado-Membro é responsável pela aplicação do direito da UE (transposição dentro dos prazos fixados, conformidade e aplicação correta) no seu próprio ordenamento jurídico. A Comissão Europeia é responsável por garantir a correta aplicação do direito da UE. Deste modo, se um Estado-Membro não o fizer, por ação ou omissão, a Comissão Europeia tem competências próprias para pôr termo à violação («infração») do direito da UE e, se necessário, pode até instaurar uma ação no Tribunal de Justiça. A Comissão pode instaurar três tipos de processos de infração: se as medidas de transposição não forem notificadas nos prazos fixados, se a transposição não respeitar as normas europeias e se a aplicação não for correta (por ação ou omissão imputável ao Estado-Membro).

32 Referiam-se também outros tipos de violações, como a confusão dos critérios de seleção e adjudicação, a aplicação incorreta das normas de cooperação entre autoridades públicas (exceto a nível interno), o cálculo do valor do contrato, os critérios de seleção (outros problemas que não se prendem com critérios discriminatórios), a exclusão indevida do processo, os acordos-quadro e a utilização indevida da isenção relativa à defesa e segurança.

setor das infraestruturas, seguido do das águas/resíduos, serviços de TI, caminhos de ferro, saúde e energia.

Reformas da legislação da UE em curso

Uma avaliação exaustiva revelou que as diretivas dos contratos públicos alcançaram, em grande medida, os objetivos fixados³³, tendo resultado em maior transparência, maiores níveis de concorrência e poupanças tangíveis decorrentes de uma diminuição dos preços. No entanto, é ainda necessário envidar mais esforços para simplificar os processos e reforçar as garantias antifraude e anticorrupção. Para esse efeito, em dezembro de 2011, a Comissão propôs a revisão das diretivas dos contratos públicos. A nova legislação proposta abrange os contratos públicos nos setores da água, energia, transportes e serviços postais³⁴, obras públicas, contratos de fornecimentos e de serviços³⁵, bem como as concessões, que serão regulados a nível da UE. A Comissão propôs disposições em matéria de conflitos de interesses (definidos pela primeira vez em legislação europeia), dados centralizados sobre a corrupção, fraude e conflitos de interesses, normas mais exigentes para a alteração de contratos, critérios de exclusão mais amplos e controlo dos contratos celebrados. A proposta da Comissão está neste momento a ser debatida no Parlamento Europeu e no Conselho. A proposta prevê também a criação de um regime de supervisão da aplicação das normas dos contratos públicos e sistemas de alerta para a deteção de fraudes e corrupção. Contudo, os Estados-Membros levantaram objeções de fundo a estas medidas, consideradas demasiado pesadas para as respetivas administrações.

A proposta relativa à adjudicação de contratos de concessão³⁶ visa reduzir a insegurança que rodeia a adjudicação destes contratos e promover o investimento público e privado em infraestruturas e serviços estratégicos a fim de obter a melhor relação qualidade-preço. A proposta de diretiva de contratos de concessão inclui também disposições que impõem aos Estados-Membros a adoção de normas de luta contra o favoritismo ou a corrupção e que evitem conflitos de interesses, visando garantir a transparência do processo de adjudicação e a igualdade de tratamento de todos os proponentes.

O novo pacote legislativo dos contratos públicos deverá ser adotado no início de 2014.

Resultados dos inquéritos Eurobarómetro sobre a corrupção

De acordo com o inquérito Eurobarómetro Flash de 2013 sobre a corrupção e as empresas³⁷, mais de três em cada dez (32 %) empresas dos Estados-Membros que participaram na adjudicação de contratos públicos consideram que a corrupção as impediu de ganhar um concurso. Esta constatação é mais comum nas empresas dos setores da construção (35 %) e da engenharia (33 %). Mais de metade dos inquiridos representando empresas da Bulgária (58 %), Eslováquia (57 %), Chipre (55 %) e República Checa (51 %) afirmaram ter estado nessa situação.

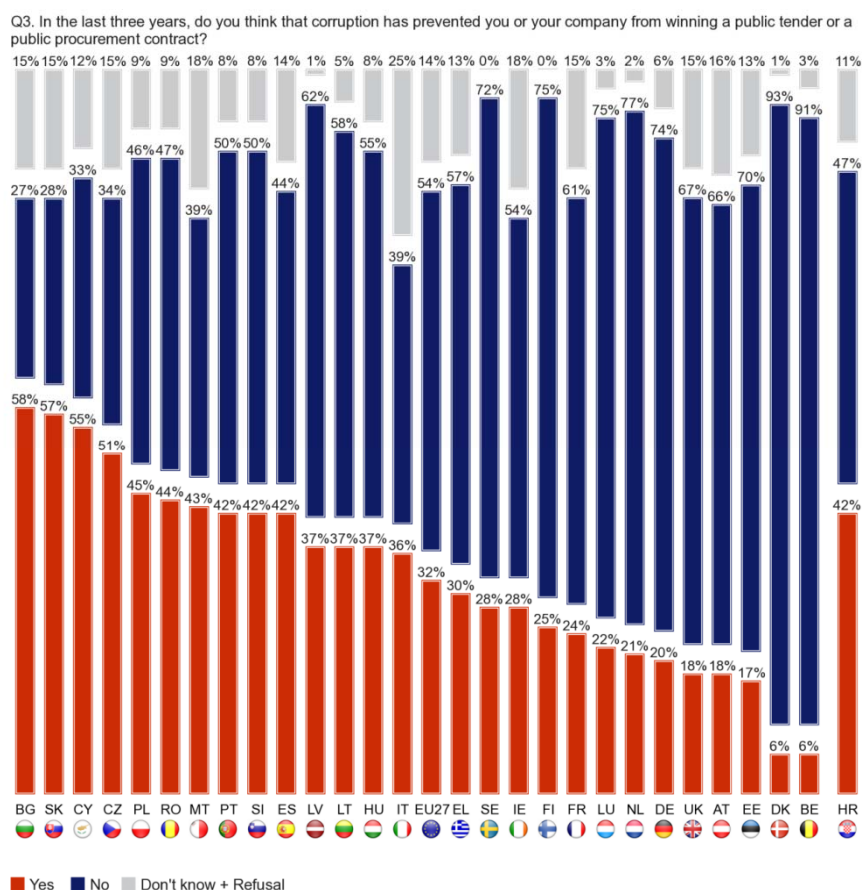
33 Relatório de avaliação, SEC(2011) 853 final.

34 COM(2011) 895 final: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0895:FIN:PT:PDF>.

35 COM(2011) 896 final: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0896:FIN:PT:PDF>.

36 COM(2011) 897 final: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0897:FIN:PT:PDF>.

37 Flash Eurobarómetro 374 de 2013.



De acordo com o mesmo inquérito, a burocracia (21 %) e os critérios que parecem feitos à medida de certos participantes (16 %) foram os motivos principais para as empresas não participarem em concursos públicos nos últimos três anos. Mais de quatro em cada dez empresas afirmam que existem práticas ilícitas generalizadas nos processos de adjudicação de contratos públicos, em especial cadernos de encargos feitos à medida de determinadas empresas (57 %), conflitos de interesses na avaliação das propostas (54 %), propostas concertadas (52 %), critérios pouco claros de seleção e avaliação (51 %), participação dos proponentes na elaboração dos cadernos de encargos (48 %), abuso de processos negociados (47 %), abuso de motivos de urgência para justificar o recurso a processos não concorrenciais e expeditos (46 %) e alteração dos termos do contrato após a sua celebração (44 %). As empresas de engenharia e construção são geralmente as que mais consideram que estas práticas são generalizadas.

Mais de metade de todas as empresas declaram que a corrupção é generalizada nos contratos públicos geridos pelas autoridades nacionais (56 %) ou regionais/locais (60 %).

De acordo com o inquérito Eurobarómetro Especial de 2013 sobre a corrupção, (45 %) dos europeus inquiridos consideram que a corrupção e o abuso de poder em benefício pessoal são generalizados entre os funcionários responsáveis pela adjudicação dos contratos. Os países em que é mais provável os inquiridos consideraram que existe corrupção generalizada entre esses funcionários são a República Checa (69 %), Países Baixos (64 %), Grécia (55 %), Eslovénia (60 %), Croácia (58 %) e Itália (55 %). Os países com a perceção mais positiva destes funcionários são a Dinamarca (22 %), Finlândia (31 %), Irlanda (32 %), Luxemburgo (32 %) e Reino Unido (33 %).

B. Práticas positivas e negativas para gerir os riscos de corrupção nos contratos públicos

Observações gerais

O presente capítulo analisa os riscos de corrupção associados aos contratos públicos, com base nos resultados das análises por país realizadas no quadro do presente relatório, assim como noutros estudos e dados da Comissão. Esta análise abrange todas as fases do ciclo dos contratos públicos: antes do concurso (incluindo a avaliação das necessidades e os cadernos de encargos), concurso (incluindo o processo de adjudicação: seleção, avaliação e decisão final) e pós-adjudicação. A fase de execução dos contratos também é tida em conta. Esta metodologia segue a da análise efetuada pela OCDE em 2009, que assinalou a necessidade de tomar medidas suplementares para reduzir os riscos de corrupção que se verificam durante todo o ciclo dos contratos públicos, desde a fase da avaliação das necessidades até à gestão do contratos e pagamentos, incluindo também o recurso a contratos públicos por motivos de segurança ou de urgência³⁸.

Este capítulo trata das práticas positivas e negativas na UE, os capítulos por país tratam mais a fundo alguns aspetos relacionados com os contratos públicos. A escolha dos Estados-Membros que foram alvo dessa análise aprofundada foi feita com base numa avaliação da extensão do problema e/ou da gravidade das dificuldades nacionais neste domínio. Isso não significa que as questões relativas aos contratos públicos não carecem de mais atenção nos restantes Estados-Membros, mas que a Comissão decidiu dar mais relevância a questões ligadas à corrupção que se afiguravam mais importantes do que os contratos públicos em si.

As suspeitas de corrupção e conflitos de interesses na gestão dos fundos europeus, de acordo com as normas da UE em vigor, podem levar à interrupção e/ou suspensão dos pagamentos, até à adoção de medidas de correção adequadas pelo Estado-Membro, incluindo o reforço dos sistemas de gestão e controlo.

Nem a análise geral nem as análises por país se destinam a estabelecer parâmetros de referência neste domínio, procurando apenas apresentar as vulnerabilidades verificadas e as soluções correspondentes (tanto de prevenção como de repressão) que, na prática, foram bem-sucedidas ou falharam.

Conclusões específicas

Zonas de risco e padrões de corrupção

Atendendo às ações instauradas nos Estados-Membros por corrupção nos contratos públicos, os problemas mais frequentes são: elaboração de cadernos de encargos para favorecer alguns proponentes, divisão de grandes concursos públicos em concursos mais pequenos para evitar a concorrência, conflitos de interesses que afetam várias fases do processo e não apenas relativos aos funcionários responsáveis pela adjudicação, mas também entidades adjudicantes de nível mais elevado, critérios de seleção desproporcionados e injustificados, exclusão injustificada de proponentes, recurso injustificado a processos de urgência, análise desadequada das situações quando as propostas eram demasiado baixas, importância excessiva dada ao preço mais baixo como critério determinante, em detrimento de outros

critérios como a qualidade das prestações e as capacidades de execução e exceções injustificadas à publicação dos concursos. Para além do processo de adjudicação de contratos públicos propriamente dito, as auditorias revelaram, em muitos casos, riscos relacionados com a fase pós-adjudicação, na qual também pode ocorrer o pagamento de «luvas» e a qualidade das prestações pode ser intencionalmente comprometida. Outros padrões de corrupção após a adjudicação incluem a justificação insuficiente para a alteração de contratos públicos, as alterações subsequentes de contratos que incidem sobre o caderno de encargos e o aumento do orçamento.

Um estudo de 2013 sobre a identificação e redução da corrupção nos contratos públicos na UE³⁹ referia quatro tipos principais de práticas ilícitas, respeitantes a 96 casos em que as alegações de corrupção já haviam sido confirmadas por condenações judiciais ou em que havia fortes indícios de práticas corruptas. Estas práticas são: (1) a manipulação fraudulenta do concurso (sob a forma de supressão de propostas, ofertas complementares, rotação de propostas e subadjudicação) nos casos em que o contrato é «prometido» a um proponente com ou sem o consentimento dos funcionários responsáveis; (2) pagamento de «luvas», nos casos em que os funcionários responsáveis exigem ou aceitam subornos, que influirá no processo de concurso, incluindo nos procedimentos administrativos; (3) conflitos de interesses; (4) outras irregularidades, incluindo a má gestão deliberada/ignorância, nos casos em que os funcionários responsáveis não procedem aos controlos adequados e/ou toleram ou ignoram a má gestão evidente e deliberada por parte dos adjudicatários.

Embora haja circunstâncias que justifiquem o recurso a processos de adjudicação negociada e direta, há casos em que isto é feito no intuito de contornar os deveres decorrentes dos processos concorrenciais. Em alguns Estados-Membros, o recurso a processos não concorrenciais encontra-se consideravelmente acima da média da UE. O recurso injustificado a processos negociados aumenta também o risco de práticas de corrupção. Para evitar o risco de utilização abusiva da adjudicação negociada ou direta, alguns Estados-Membros preveem a obrigação legal de notificação *ex ante*, ao organismo de controlo dos contratos públicos, do processo negociado sem publicação de aviso de concurso.

Os setores da construção, energia, transportes, defesa e saúde parecem ser os mais vulneráveis à corrupção nos contratos públicos.

Em vários Estados-Membros em que surgiram alegações de financiamento ilícito de partidos, verificou-se que houve situações em que esse financiamento foi alegadamente concedido em troca de decisões favoráveis de adjudicação de contratos públicos. Noutros casos, as alegações referiam-se a uma ligação demasiado estreita entre empresas e políticos, a nível central ou local, que encorajavam alegadas práticas corruptas ligadas à adjudicação de contratos públicos.

Riscos em matéria de contratos públicos a nível regional e local

Os contratos públicos a nível regional e local suscitam questões específicas nos casos em que as autoridades locais dispõem de vastos poderes discricionários que não são compensados por controlos suficientes, é muito grande a percentagem de fundos públicos atribuídos a este nível e, em simultâneo, os mecanismos de controlo interno e externo são fracos. Nos países em fase de convergência, se uma parte muito substancial do investimento público é cofinanciado pelos

39 «Detetar e Reduzir a Corrupção nos Contratos Públicos na UE – desenvolvimento de uma metodologia para calcular os custos diretos da corrupção e outros elementos para um mecanismo europeu de avaliação no domínio do combate à corrupção», 30 de junho de 2013, PricewaterhouseCoopers e ECORYS (cf. nota 26 para título em inglês).

fundos estruturais, estes riscos são atenuados pelos requisitos de gestão e controlo dos fundos. No entanto, a sua aplicação efetiva constitui um verdadeiro desafio. Em alguns Estados-Membros, os mecanismos de controlo revelaram casos de funcionários que utilizaram bens da administração local para fazer transações com empresas a que estavam ligados. Em alguns municípios e regiões, consolidou-se uma forte rede de «clientelas» em redor de pequenos grupos de interesse. A maior parte dos casos referia-se a acusações ou alegações de financiamento ilícito de partidos, enriquecimento pessoal ilícito, desvio de fundos nacionais ou da UE, favoritismo e conflitos de interesses. Em alguns Estados-Membros verificaram-se casos de líderes de organizações criminosas que estabeleceram, a nível municipal, os seus próprios partidos políticos ou se infiltraram em câmaras municipais para exercer influência na administração ou nos tribunais e manipular concursos públicos. Para atenuar este risco, alguns municípios adotaram medidas de luta contra a corrupção, como a criação de sistemas internos de gestão e controlo financeiro.

A construção relacionada com o desenvolvimento urbano, bem como a gestão de resíduos, encontram-se entre os setores mais vulneráveis à corrupção a nível local. Os casos de corrupção de alto nível que implicam funcionários regionais e locais em alguns Estados-Membros revelaram que foram por vezes tomadas decisões de reclassificação de terrenos⁴⁰ sob pressão de empresários locais relativamente a futuros contratos de construção.

Em alguns Estados-Membros, as administrações locais desenvolveram ou foram convidadas a desenvolver os seus próprios planos de ação de promoção da integridade e combate à corrupção. Embora alguns deles sejam formalistas ou aplicados de forma fragmentária, com um impacto efetivo difícil de medir, outros foram pioneiros em conceber modelos que funcionam na prática. Em alguns Estados-Membros, as entidades adjudicantes são obrigadas a elaborar os seus próprios planos de integridade e a avaliar os riscos de corrupção.

Há alguns casos de iniciativas da sociedade civil que tiveram efeitos positivos para a responsabilização das administrações locais no que se refere à transparência das despesas públicas.

Iniciativa «Governo Local Aberto» – Eslováquia

No contexto do controlo externo das despesas públicas, a iniciativa «Governo Local Aberto» da Eslováquia classifica 100 cidades do país segundo um conjunto de critérios baseados na transparência dos contratos públicos, acesso às informações, disponibilidade dos dados de interesse público, participação pública, ética profissional e conflitos de interesses. O projeto é gerido pela Transparency International. O capítulo sobre a Eslováquia tem mais pormenores.

Orientações para a prevenção da corrupção nos contratos públicos a nível local – Alemanha

Uma brochura sobre a prevenção da corrupção em concursos públicos, redigida conjuntamente pela Associação de Municípios Alemães e a Associação Federal de Pequenas e Médias Construtoras, apresenta uma panorâmica geral de medidas preventivas contra a corrupção em contratos públicos a nível municipal⁴¹. Estas medidas incluem a sensibilização e os códigos éticos; a rotação do pessoal; o cumprimento rigoroso da regra dos «quatro

40 Decisões que alteram a classificação de uma propriedade/terreno ou de uma zona. Cada classificação implica diversas restrições e obrigações.

41 A brochura é especialmente concebida para orientar os concursos públicos numa das áreas mais vulneráveis à corrupção, a construção, mas é, em última instância, útil para todos os contratos públicos celebrados a nível municipal.

olhos»; normas claras sobre o patrocínio e proibição de aceitar presentes; a criação de autoridades centrais para os concursos/adjudicações; a descrição precisa da proposta e controlo das estimativas; a organização dos processos de concurso, incluindo a confidencialidade das propostas e a prevenção da manipulação das propostas fora de prazo; maior utilização dos contratos públicos eletrónicos; documentação da adjudicação e controlo rigoroso por parte dos organismos de supervisão; exclusão de empresas condenadas por corrupção e elaboração de listas negras/registos de corrupção.

Conflitos de interesses e declaração do património

Os conflitos de interesses nos Estados-Membros são abrangidos pela legislação geral de prevenção da corrupção ou por disposições específicas em matéria de contratos públicos. A eficácia da prevenção e deteção de conflitos de interesses nos contratos públicos depende, por conseguinte, da eficácia dos mecanismos de controlo global neste domínio. Podem ser observadas vulnerabilidades específicas no que respeita aos conflitos de interesses que afetam os processos de adjudicação de contratos públicos a nível local. Alguns Estados-Membros, através dos seus serviços de combate à corrupção ou de promoção da integridade, efetuaram controlos específicos de conflitos de interesses em certos domínios considerados particularmente vulneráveis. Aumentou assim o número de casos detetados de conflitos de interesses e foram identificados contratos públicos celebrados em benefício próprio, em detrimento do interesse público.

Nos países em que os funcionários públicos devem declarar o património, esta obrigação aplica-se quase sempre aos funcionários responsáveis pela gestão dos contratos públicos.

Para mais pormenores, cf. o capítulo sobre as principais conclusões, bem como os subcapítulos sobre os conflitos de interesses e a declaração do património.

Políticas de gestão dos riscos de corrupção⁴²

Vários Estados-Membros procederam a reformas no domínio dos contratos públicos, ou estão em vias de o fazer, no intuito de aumentar a transparência e de reforçar a concorrência leal. Alguns Estados-Membros dispõem de estratégias anticorrupção que abrangem a sua prevenção e repressão nos contratos públicos. No entanto, a frequência das alterações legislativas em alguns Estados-Membros levou à insegurança jurídica e a deficiências no processo de aplicação e dos mecanismos de controlo correspondentes. A complexidade da legislação é também sentida em alguns Estados-Membros como um obstáculo à sua correta aplicação.

Foram poucos os Estados-Membros que impuseram às entidades adjudicantes a adoção de planos em matéria de integridade e de avaliação dos riscos de corrupção. Na maior parte dos casos, tais avaliações dos riscos foram realizadas com o apoio das autoridades coercivas ou dos serviços anticorrupção. Há um pequeno número de Estados-Membros que criaram sistemas de alerta⁴³ durante algum tempo, aumentando a sensibilização para o problema tanto a nível central como a nível local. Alguns Estados-Membros desenvolveram também

⁴² As políticas de gestão de riscos referem-se à identificação e avaliação de riscos e à definição de prioridades neste domínio, seguidas de ações concretas destinadas a atenuar e a controlar o impacto potencial desses riscos.

⁴³ Estes mecanismos de alerta visam ajudar as entidades adjudicantes ou os organismos centrais responsáveis pelos contratos públicos a detetar práticas de corrupção, mediante a identificação e o seguimento de certos indicadores cuja ocorrência pode indiciar um comportamento corrupto suspeito (nomeadamente a acumulação de um certo número de indicadores pode desencadear um alerta no sistema, que carece de verificação ou controlo cuidadosos).

ferramentas de gestão do risco concebidas para enfrentar desafios específicos aos níveis nacional e regional.

Instrumentos de gestão dos riscos e plataformas de adjudicação de contratos públicos em Itália

Várias redes e associações de administrações regionais e locais promovem ativamente ações de prevenção da infiltração da máfia nas estruturas públicas e de promoção da transparência dos contratos públicos a nível regional (por exemplo, Avviso Pubblico, ITACA⁴⁴). Várias outras medidas foram tomadas a nível das autoridades públicas para prevenir a infiltração criminosa nos contratos públicos (por exemplo, CAPACI – criação de procedimentos automatizados contra a infiltração da criminalidade nos contratos públicos – projeto e orientações emitidas pelo Comité de Coordenação da Alta Vigilância das Grandes Obras Públicas, para assegurar que a máfia não se infiltra nos projetos de grandes infraestruturas). O capítulo sobre Itália inclui mais pormenores.

Os dados sobre casos de corrupção ou de conflitos de interesses nos processos de adjudicação de contratos públicos a nível nacional e/ou regional/local raramente são centralizados ou inscritos num registo nacional. A recolha centralizada de dados é vista em muitos Estados-Membros como uma sobrecarga administrativa desnecessária. No entanto, esses dados poderiam ser utilizados para avaliações de riscos consistentes e contribuir também para a aplicação uniforme das políticas anticorrupção a nível nacional e regional/local.

Os estudos de mercado periódicos e estruturados não são prática comum antes da adjudicação de contratos públicos, à exceção de contratos complexos e de valor elevado. Só alguns Estados-Membros estão a desenvolver bases de dados sobre os custos unitários, a nível central ou local, ou setoriais. Estas bases de dados podem ajudar a efetuar uma análise comparativa entre tipos semelhantes de projetos (por exemplo, fornecimentos ou obras) e entre as suas prestações. Podem ajudar a identificar riscos ou suspeitas de comportamentos corruptos, se for detetado um desequilíbrio grave, apesar das limitações deste método, dada a complexidade dos produtos e a variedade de fatores que compõem a prestação final⁴⁵.

Transparência

Em parte em resultado dos processos de transposição e aplicação das diretivas dos contratos públicos, são notáveis os melhoramentos observados em termos de transparência dos processos de adjudicação de contratos públicos na maioria dos Estados-Membros. Alguns países tomaram medidas para garantir a publicação em tempo real das contas anuais e balanços das autoridades públicas em formatos de fácil utilização, incluindo pormenores sobre os custos das obras e serviços públicos.

Vigiar o dinheiro público – aplicação em linha da Comissão de Prevenção da Corrupção da Eslovénia

A aplicação em linha «Supervizor» fornece informações sobre as transações comerciais dos poderes legislativo, judicial e executivo, dos órgãos autónomos do Estado, comunidades locais e respetivas delegações com personalidade jurídica, etc. A aplicação indica as partes

⁴⁴ Istituto per l'innovazione e trasparenza degli appalti e la compatibilità ambientale.

⁴⁵ Por exemplo, para a construção de uma autoestrada os materiais podem variar muito de um local para outro em função do clima, características geográficas, etc.

contratantes, os beneficiários mais importantes, as entidades jurídicas afins, as datas, montantes e finalidades das transações. Oferece ainda uma panorâmica do conjunto dos 4,7 mil milhões de EUR gastos anualmente pelo setor público em bens e serviços. Fornece igualmente informações sobre a gestão e os órgãos de supervisão de todas as empresas públicas e controladas pelo Estado e os seus relatórios anuais. Este sistema transparente facilita a deteção de irregularidades dos contratos públicos e das despesas públicas.

Portal nacional de centralização das informações sobre contratos públicos – BASE – Portugal

Em 2008, após a entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos, Portugal criou um portal nacional chamado BASE (www.base.gov.pt), que centraliza as informações sobre contratos públicos. O Instituto da Construção e do Imobiliário (InCI) é responsável pela gestão deste portal. O portal BASE recebe dados da edição eletrónica do Diário da República e das plataformas eletrónicas certificadas relativas aos processos de pré-adjudicação abertos e de acesso limitado. Todas as entidades adjudicantes públicas utilizam a área reservada do portal para receber dados sobre os contratos, carregar os próprios contratos e registar informações sobre a sua execução. De 2008 a 2011, o portal BASE divulgou apenas contratos relativos a adjudicações diretas. Desde janeiro de 2012, este portal deve divulgar todos os contratos resultantes de todos os tipos de processos abrangidos pelo Código dos Contratos Públicos. Também publica informações sobre a execução dos contratos. A publicação dos contratos, tanto no portal BASE como no Diário da República, é agora obrigatória para os ajustes diretos, os aumentos de 15 % do preço de contratos já celebrados e as sanções potenciais.

Base de dados eletrónica sobre concursos públicos – Croácia

Em março de 2013, uma ONG local lançou um portal e uma base de dados eletrónica, em resultado de um projeto financiado pela UE. A base de dados consolida as informações relacionadas com os processos de adjudicação de contratos públicos e com as empresas que neles participam, e é gratuita e acessível a todos. A base de dados eletrónica também contém informações sobre o património e os interesses dos funcionários públicos, em conformidade com as normas de declaração do património. Estes dados agregados permitem o cruzamento de informações.

Em alguns Estados-Membros, o acesso a documentos e informações em matéria de contratos públicos é limitado por exceções excessivamente amplas e uma definição alargada de confidencialidade no que se refere a esta documentação.

Em alguns outros Estados-Membros, os contratos públicos celebrados por empresas públicas não seguem os mesmos padrões de transparência, concorrência ou supervisão aplicáveis aos restantes processos de adjudicação de contratos públicos. Observaram-se, em alguns Estados-Membros, casos de empresas públicas que celebraram contratos de compra não concorrenciais, acima dos preços de mercado, com parceiros privilegiados.

A publicação dos contratos celebrados não é uma prática generalizada na UE. Há países em que os contratos são publicados na íntegra e num Estado-Membro a publicação é mesmo uma condição prévia de validade do contrato (ou seja, o contrato deve ser publicado no prazo de três meses após a assinatura, sob pena de nulidade).

Pactos de integridade e papel da sociedade civil

Os pactos de integridade são acordos entre a entidade adjudicante, relativamente a determinado projeto, e os proponentes, em que todos se comprometem a não ceder a práticas corruptas. Estes acordos incluem também disposições em matéria de controlo, transposição e sanções. Com vista a assegurar a sua aplicação efetiva, os pactos de integridade são muitas vezes controlados por grupos da sociedade civil. Em alguns Estados-Membros que aplicam uma ambiciosa política de transparência, a sociedade civil tem revelado grande atividade no controlo complexo dos processos de adjudicação e dos contratos públicos. Em alguns Estados-Membros, muitas vezes por iniciativa de ONG, os pactos de integridade são aplicados em certos contratos públicos, sobretudo nos grandes contratos (nomeadamente em projetos de infraestruturas de grande dimensão).

Recurso a contratos públicos eletrónicos

Além de aumentar a eficiência dos processos, a adjudicação de contratos públicos por via eletrónica oferece garantias adicionais em termos de prevenção e deteção de práticas corruptas porque contribui para aumentar a transparência e permite uma melhor aplicação de processos normalizados, bem como facilita os mecanismos de controlo. As diretivas dos contratos públicos em vigor contêm disposições que exigem que todos os Estados-Membros introduzam contratos públicos por via eletrónica, incluindo a publicação eletrónica dos anúncios de concursos, a comunicação eletrónica (incluindo a apresentação de propostas) e procedimentos novos, totalmente eletrónicos, como sistemas dinâmicos de aquisição e leilões eletrónicos. No momento da adoção, em 2004, as diretivas foram acompanhadas de um plano de ação⁴⁶.

A avaliação anual de 2012 da aplicação da legislação dos contratos públicos mostrou que se alcançaram alguns progressos na utilização da via eletrónica, mas no cômputo geral ainda representa apenas 5 % a 10 % dos contratos públicos celebrados na UE. Contudo, alguns Estados-Membros fizeram progressos significativos no sentido da plena aplicação da versão eletrónica nas fases anteriores à adjudicação. Trata-se dos países em que a adjudicação de contratos públicos por via eletrónica se tornou obrigatória por lei e que se espera venha a ser gradualmente aplicada.

O pacote legislativo da Comissão em matéria de contratos públicos prevê uma transição gradual para a utilização sistemática das comunicações eletrónicas.

Boas práticas na aplicação da adjudicação de contratos públicos por via eletrónica

A Lituânia fez progressos significativos para proporcionar o acesso em linha a um conjunto de dados combinados sobre os contratos públicos. A gama de informações publicadas excede os requisitos previstos na legislação da UE, incluindo projetos de cadernos de encargos, bem como contratos celebrados e executados. De igual modo, os fornecedores são obrigados a indicar, nas respetivas propostas, os subadjudicatários. Desde 2009, pelo menos 50 % do valor total das suas propostas deve ser efetuada por via eletrónica. Assim, a parcela de contratos públicos eletrónicos subiu de 7,7 % para 63 % em 2010, aproximando-se da meta de 70 % para 2013.

A Estónia criou um portal de contratos públicos eletrónicos e serviços eletrónicos conexos (nomeadamente o registo de empresas, a gestão do portal e a centralização da contabilidade

46 http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/eprocurement/actionplan/actionplan_en.pdf.

do setor público). O Registo Estatal dos Contratos Públicos é um portal de concursos em linha em que todos os anúncios são publicados eletronicamente desde 2003. A lei dos contratos públicos prevê desenvolvimentos futuros, como os leilões eletrónicos, sistemas eletrónicos de aquisições e um catálogo eletrónico e exige que as propostas eletrónicas constituam 50 % do total dos contratos públicos a partir de 2013. Em 2012, cerca de 15 % dos concursos públicos foram realizados de forma eletrónica, três vezes mais do que em 2011.

O programa português de contratos públicos eletrónicos foi lançado em junho de 2013, como uma plataforma centralizada e de alta qualidade que promove a eficiência e a concorrência através de maior transparência e poupanças nos processos de adjudicação de contratos públicos. O portal – <http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx> – oferece a possibilidade de descarregar gratuitamente toda a documentação e os cadernos de encargos. Divulga também os concursos, recebe todos os pedidos de informação dos fornecedores e gere todas as trocas de informações em linha. Uma ferramenta de gestão de contratos garante o carregamento dos contratos públicos, permite o acompanhamento dos contratos celebrados e permite a faturação eletrónica. O sistema de gestão das informações contribui igualmente para recolher, armazenar e sistematizar estatísticas relativas aos processos de adjudicação.

Podem ser encontradas mais informações e contexto nos capítulos por país.

Mecanismos de controlo

De acordo com a legislação da UE em vigor, a criação de um **organismo central responsável pelos contratos públicos** é facultativa. No entanto, a maior parte dos Estados-Membros decidiu acolher esta opção na respetiva legislação nacional. Tal como referido na avaliação anual de 2012 da aplicação da legislação dos contratos públicos, a maior parte dos Estados-Membros designam autoridades específicas para lidar com muitas ou a totalidade das tarefas relacionadas com a adjudicação de contratos públicos, com algumas exceções, em que as instituições responsáveis não são criadas para tratar especificamente dos contratos públicos, sendo esta apenas uma das suas funções (por exemplo, autoridades da concorrência). No entanto, em alguns dos Estados-Membros que dispõem de um organismo central, a sua capacidade é limitada, devido a pessoal ou formação insuficientes, para fazer face às tarefas que não param de aumentar.

As diretivas dos processos de recurso deixam ao critério dos Estados-Membros decidir se os **recursos** são apreciados por entidades administrativas ou judiciais. Cerca de metade dos Estados-Membros opta pelas entidades administrativas, a outra metade pelas judiciais. Em alguns Estados-Membros as garantias são insuficientes em termos de independência das instâncias de recurso face às interferências políticas, incluindo no que respeita à nomeação dos seus dirigentes e restante pessoal.

Nos últimos anos, verificou-se a tendência para uma maior **profissionalização dos contratos públicos**, sob a forma de agregação da procura e centralização mediante contratos-quadro (que representam 17 % do valor total dos contratos acima dos limites previstos adjudicados no período de 2006 a 2010⁴⁷) e de aquisições conjuntas (12 % do valor total, respetivamente). As administrações públicas, tanto a nível central como local, recorrem cada vez mais a organismos especializados, como organismos centrais responsáveis pelos contratos públicos,

47 «Public procurement in Europe – cost and effectiveness» (Contratos Públicos na Europa – custo e eficácia), PwC Ecorys London Economics, março de 2011.

enquanto a maior utilização de contratos-quadro está a alterar a natureza da função dos contratos públicos. Atualmente, as práticas variam muito consoante os Estados-Membros.

No que toca à **sensibilização e formação em matéria de políticas anticorrupção**, embora a situação tenha melhorado nos últimos anos na maioria dos Estados-Membros, os funcionários responsáveis pelos contratos públicos consideram ter um papel muito limitado na deteção de práticas de corrupção. Além disso, a eficácia da cooperação entre autoridades responsáveis pelos contratos públicos, autoridades coercivas e serviços anticorrupção é muito variável consoante os Estados-Membros. Em muitos casos, a cooperação é formalista e as estatísticas mostram um reduzido número de avisos de suspeitas de corrupção ou conflitos de interesses enviados pelas autoridades responsáveis pelos contratos públicos às autoridades coercivas ou aos serviços anticorrupção.

Nos Estados-Membros em que os mecanismos de controlo, sobretudo a **nível local**, são bastante fracos ou fragmentados, os casos de favoritismo na atribuição de fundos públicos pelas autoridades nacionais, locais e regionais que participam na adjudicação de contratos públicos parecem ser prática generalizada.

Embora a **eficiência dos mecanismos de controlo** das fases de convite à apresentação de propostas, apresentação de propostas e adjudicação tenha melhorado nos Estados-Membros, a fase de execução (pós-adjudicação) é menos acompanhada. Alguns tribunais de contas ou serviços nacionais de auditoria vêm alertando com frequência para a ocorrência de irregularidades na fase de execução. Em muitos Estados-Membros, os tribunais de contas tornaram-se elementos essenciais para detetar lacunas e deficiências dos processos de adjudicação de contratos públicos. As recomendações que emitem a este respeito não são muitas vezes seguidas.

Os verdadeiros donos das empresas dos proponentes e subadjudicatários são muito raramente verificados nos processos de adjudicação de contratos públicos. Em pelo menos um Estado-Membro, a legislação permite a celebração de contratos públicos com empresas cujos acionistas são anónimos, não prevendo, em compensação, garantias suficientes contra os conflitos de interesses.

A coordenação da supervisão, a sobreposição parcial, a divisão de tarefas ou os mecanismos de controlo fragmentados a nível central e local, incluindo na fase de execução, continuam a constituir um problema em vários Estados-Membros.

Os mecanismos de controlo dos contratos públicos inferiores aos limites previstos na legislação europeia são particularmente débeis na maioria dos Estados-Membros. Este aspeto suscita preocupações, sobretudo relativamente a certas práticas assinaladas em que os contratos são divididos em contratos de valor mais baixo, a fim de contornar os requisitos e as verificações previstos na legislação da UE.

Exclusão

Em conformidade com a legislação da UE, existem normas de exclusão em vigor nos Estados-Membros, nos termos das quais os proponentes judicialmente condenados por corrupção devem ser excluídos dos concursos. Muitas legislações nacionais contêm disposições de «limpeza automática»⁴⁸. Os Estados-Membros não são obrigados a publicar

48 A «limpeza automática» permite que as empresas adotem medidas para remediar as situações que determinaram a sua inclusão nas listas de exclusão e, conseqüentemente, à supressão dessa exclusão para efeitos de concursos públicos.

listas de exclusão⁴⁹ e geralmente não o fazem. Em muitos Estados-Membros, as entidades adjudicantes têm acesso cruzado às respetivas bases de dados internas de exclusão. As listas de exclusão internacionais não são, em regra, consideradas como base de exclusão nos Estados-Membros da UE.

Sanções

Na maioria dos Estados-Membros, a corrupção nos contratos públicos é abrangida por tipos de crime como o suborno ou o tráfico de influências. Há Estados-Membros em que são punidos separadamente os crimes relacionados com a corrupção que prejudiquem o andamento dos processos de adjudicação de contratos públicos. Habitualmente, esses processos são suspensos, interrompidos ou anulados se for detetado um comportamento corrupto ou um conflito de interesses. Todavia, a situação é diferente no caso dos contratos já celebrados relativamente aos quais se deteta ou ocorre, após a adjudicação, um comportamento corrupto ou um conflito de interesses. Em muitos casos, para além da penalização do comportamento corrupto ou do conflito de interesses enquanto tais, é necessário instaurar também uma ação cível de anulação do contrato público. Frequentemente, isto implica processos morosos e riscos que produzem efeitos numa fase demasiado tardia, quando já é difícil, senão mesmo impossível, recuperar totalmente as perdas sofridas. Em alguns outros Estados-Membros, os contratos públicos incluem uma cláusula anticorrupção que garante um acompanhamento mais efetivo caso se verifiquem práticas corruptas durante a vigência do contrato (por exemplo, procedimentos claros para declarar a nulidade do contrato ou para aplicar outras penalidades contratuais).

Em alguns Estados-Membros em que a corrupção nos contratos públicos suscita preocupações especiais, o historial de investigações e decisões judiciais definitivas é deficiente e são poucos os casos de corrupção nos contratos públicos que terminam com a aplicação de sanções dissuasivas. Estes casos levam habitualmente muito tempo e, frequentemente, os contratos ou projetos estão já executados quando as práticas corruptas são detetadas. Os casos de corrupção nos contratos públicos são muitas vezes complexos e, por vezes, podem implicar funcionários de alto nível. Por conseguinte, são necessários conhecimentos técnicos específicos para garantir processos judiciais eficazes e equitativos. Em alguns Estados-Membros subsistem lacunas no que respeita à formação de juizes e/ou procuradores em matéria de contratos públicos.

C. Conclusões e recomendações em matéria de contratos públicos

As conclusões atrás referidas revelam progressos no que se refere à aplicação das políticas dos Estados-Membros de combate à corrupção nos contratos públicos, mas esta continua a ser uma área de risco. São necessários mais esforços para elevar os padrões de integridade. A reforma das diretivas dos contratos públicos e dos serviços públicos, bem como a proposta de diretiva sobre a adjudicação de concessões, incluem normas anticorrupção e padrões de boa gestão como uma parte importante do impulso modernizador geral. As normas mínimas sobre conflitos de interesses propostas nestas diretivas, a consulta preliminar do mercado, os critérios de exclusão obrigatórios e facultativos, a «limpeza automática», disposições mais rigorosas sobre a alteração ou a rescisão dos contratos, a centralização dos dados sobre casos de corrupção e conflitos de interesses, bem como as obrigações de controlo e denúncia, respondem em grande medida às preocupações expostas acima.

⁴⁹ Listas de empresas excluídas dos concursos públicos devido, nomeadamente, a uma condenação judicial por corrupção ou outros crimes graves.

Quanto a outras eventuais medidas a tomar pelos Estados-Membros, os 17 capítulos por país em que se abordam questões relativas aos contratos públicos, bem como a análise do presente subcapítulo, apontam para as seguintes recomendações gerais:

1. *Necessidade de utilização sistemática de avaliações de risco de corrupção nos contratos públicos*

- As avaliações dos riscos devem ser desenvolvidas a nível da supervisão dos contratos públicos, independentemente do seu quadro institucional, com o apoio das autoridades coercivas ou dos serviços anticorrupção.
- Assegurar a centralização dos dados sobre práticas e padrões de corrupção detetados, incluindo conflitos de interesses e a promiscuidade entre o setor público e o setor privado. Avaliações de riscos com base nestes dados centralizados.
- Definir, com base nas avaliações de risco, medidas especificamente destinadas a setores particularmente vulneráveis e a pôr cobro às irregularidades mais frequentes verificadas durante ou após a fase de adjudicação.
- Aplicar políticas anticorrupção específicas para as administrações regionais e locais. As avaliações dos riscos podem igualmente ser úteis para atender às vulnerabilidades específicas deste nível da administração pública.
- Redigir e divulgar orientações comuns para a utilização de sistemas de indicadores de alerta. Ajudar as entidades adjudicantes e os organismos de supervisão a detetar comportamentos corruptos, favoritismo e conflitos de interesses.

2. *Aplicar elevados padrões de transparência de todo o ciclo de adjudicação dos contratos públicos e durante a sua execução*

- Garantir normas mínimas comuns de transparência a nível das administrações regionais e locais aplicáveis aos processos de adjudicação de contratos públicos e à fase de execução dos mesmos.
- Ponderar um modo de publicação ou de garantir o acesso a contratos públicos celebrados, incluindo disposições sobre direitos, obrigações e cláusulas penais, salvo as exceções bem definidas, limitadas e justificadas, relativas à confidencialidade de determinadas cláusulas contratuais.
- Reforçar a transparência dos processos de adjudicação de contratos públicos, antes e depois da adjudicação, mediante a publicação em linha por parte de todas as estruturas administrativas (centrais, regionais e locais) dos balanços e contas anuais e dos custos repartidos das obras públicas, fornecimentos e serviços. Assegurar maior transparência dos contratos públicos celebrados por empresas públicas e pelas parcerias público-privadas.

3. *Reforçar os mecanismos de controlo interno e externo de todo o ciclo de adjudicação dos contratos públicos e durante a sua execução*

- Garantir meios suficientes aos organismos de controlo, órgãos consultivos e entidades de supervisão, bem como aos tribunais de contas, se for o caso, para poderem exercer as suas funções de verificação dos contratos públicos.

- Reforçar os mecanismos de controlo interno para efeitos de prevenção e deteção das práticas de corrupção e dos conflitos de interesses. Garantir a solidez e a uniformidade das metodologias de controlo da corrupção e dos conflitos de interesses durante o ciclo de adjudicação dos contratos públicos. Essas metodologias devem incidir sobre os processos de adjudicação ou níveis de administração que carecem de maior controlo devido à maior vulnerabilidade e incluir verificações *ad hoc* sem aviso prévio por parte de organismos de supervisão independentes.
 - Reforçar os mecanismos de controlo e as ferramentas aplicáveis à fase pós-adjudicação e de execução dos contratos públicos.
 - Assegurar o seguimento adequado das recomendações dos tribunais de contas que apontam para irregularidades nos contratos públicos.
 - Controlar quem são os verdadeiros donos das empresas proponentes e subadjudicatárias.
 - Assegurar a existência de mecanismos de controlo adequados para a adjudicação de contratos por parte das empresas públicas e no quadro das parcerias público-privadas.
- 4. *Garantir uma visão coerente e sensibilizar para a necessidade e os meios de prevenir e detetar práticas de corrupção a todos os níveis dos contratos públicos***
- Garantir a coordenação eficaz entre as autoridades responsáveis pela supervisão dos contratos públicos.
 - Desenvolver e sensibilizar os responsáveis para a existência de orientações pormenorizadas em matéria de prevenção e deteção de práticas corruptas e conflitos de interesses nos contratos públicos, sobretudo a nível regional e local.
 - Ministras formação especificamente concebida para procuradores e juizes sobre os aspetos técnicos e jurídicos do processo de adjudicação de contratos públicos.
- 5. *Reforçar os regimes de sanções***
- Garantir a imposição de sanções dissuasivas às práticas de corrupção, favoritismo e conflitos de interesses no domínio dos contratos públicos.
 - Assegurar a existência de mecanismos de acompanhamento eficazes que permitam anular as decisões e/ou os contratos públicos em tempo útil nos casos em que forem detetadas práticas de corrupção que tenham afetado o processo.

ANEXO

Metodologia

Âmbito do relatório

Tal como mencionado na introdução, o presente relatório define a corrupção, em conformidade com os instrumentos jurídicos internacionais, como qualquer «abuso de poder em benefício próprio». Embora o significado exato e o âmbito do conceito sejam objeto de debate académico, isto implica que o relatório abrange dois aspetos. Em primeiro lugar, abrange atos específicos de corrupção e as medidas que os Estados-Membros tomam especificamente para prevenir ou punir os atos de corrupção previstos na lei. Em segundo lugar, abrange certos tipos de conduta e medidas que incidem no risco de corrupção e na capacidade de um país para a controlar. Consequentemente, o relatório aborda um vasto leque de questões relacionadas com a corrupção, incluindo, além do suborno, tráfico de influências e abuso de poder, aspetos relacionados com o nepotismo, favoritismo, lóbi ilegal e conflitos de interesses. O objetivo deste primeiro Relatório Anticorrupção da UE é concentrar-se num número limitado de questões relacionadas com a corrupção. São também referidos aspetos mais gerais para efeitos de coerência contextual.

As disposições constitucionais (grau de descentralização de poderes, posição do poder judicial, posição dos procuradores face ao poder executivo), a organização e a qualidade da função pública, o papel ativo do Estado na economia e as privatizações são aspetos importantes do ponto de vista da corrupção. O relatório não faz qualquer juízo de valor geral sobre as disposições constitucionais ou sobre a definição da fronteira entre a propriedade pública e privada. Assim, é neutro no que respeita à descentralização, mas analisa se existem mecanismos de controlo adequados para gerir os riscos de corrupção. O mesmo se aplica às privatizações: a transferência de ativos do Estado para o setor privado acarreta certos riscos de corrupção, mas pode reduzir riscos de longo prazo relacionados com a corrupção, o nepotismo e o clientelismo. O relatório analisa apenas se existem processos transparentes e concorrenciais para reduzir os riscos de corrupção. Por último, existem diferenças entre as disposições constitucionais e legais que regulam a relação dos serviços do Ministério Público com o poder executivo. O relatório é neutro no que se refere aos diferentes modelos, uma vez que analisa apenas se os procuradores têm meios para atuar de forma eficaz nos casos de corrupção.

Fontes de informação

A Comissão estava decidida a evitar a duplicação dos mecanismos de informação existentes e a não aumentar a carga administrativa para os Estados-Membros, que são objeto de várias avaliações inter pares muito exigentes em termos de recursos (GRECO, OCDE, UNCAC, GAFI, Moneyval). Sendo assim, o relatório não se baseia em questionários detalhados nem em visitas de peritos aos vários países. Baseia-se na grande quantidade de informações disponíveis reunida pelos mecanismos de controlo existentes, juntamente com dados de outras fontes, incluindo as autoridades públicas nacionais, os estudos realizados por instituições académicas, peritos independentes, grupos de reflexão e organizações da sociedade civil, entre outros.

Além disso, o relatório recorre a informações relacionadas com a corrupção que respeitam a uma vasta gama de domínios de intervenção (contratos públicos e política regional, entre outros), proveniente de vários serviços da Comissão e de agências competentes da UE

(Europol e Eurojust). Foram encomendados estudos e inquéritos específicos no intuito de alargar os conhecimentos nos domínios relevantes para o relatório. Um amplo estudo sobre a corrupção nos contratos públicos com fundos da UE, lançado por iniciativa do Parlamento Europeu, foi encomendado pelo OLAF. As suas conclusões contribuíram para o capítulo temático e os capítulos nacionais. Outro estudo debruçou-se sobre a corrupção no setor da saúde. Em 2013 foram efetuados dois inquéritos Eurobarómetro: o primeiro destinado ao público em geral, o segundo destinado a uma amostra representativa de empresas de cada Estado-Membro. Os dados sobre a corrupção a nível regional foram extraídos do estudo sobre a qualidade da governação realizado pelo Instituto da Qualidade da Governação de Gotemburgo. Por último, a Comissão utilizou informações retiradas de projetos de investigação cofinanciados pela UE, como os relatórios sobre os sistemas nacionais de integridade elaborados pela Transparency International.

O Relatório Anticorrupção da UE baseia-se também no Mecanismo de Cooperação e Verificação (MCV), um mecanismo de acompanhamento pós-adesão para a Roménia e a Bulgária, gerido pela Comissão Europeia. Embora estes dois mecanismos tenham finalidades diferentes, o presente relatório aproveita os vastos conhecimentos e ensinamentos adquiridos no contexto do MCV e faz-lhe referência nos dois respetivos capítulos por país. Após a conclusão do procedimento do MCV, o relatório irá continuar a acompanhar as questões relevantes para efeitos de corrupção.

Relativamente à Croácia, foram recolhidas extensas informações no âmbito do processo de pré-adesão e respetivo acompanhamento. De um modo mais geral, o seguimento dos esforços de combate à corrupção que fez parte do processo de alargamento trouxe muitos ensinamentos úteis que podem ser utilizados em contexto, nomeadamente fatores que afetam a sustentabilidade da agenda anticorrupção.

Preparativos e instrumentos de apoio

Em setembro de 2011, a Comissão adotou uma decisão que instituiu um **grupo de peritos no combate à corrupção** para dar apoio à elaboração do Relatório Anticorrupção da UE. O grupo de peritos sugeriu a metodologia geral a seguir e as avaliações incluídas no relatório. Foram selecionados dezassete peritos, na sequência de um convite aberto a que responderam cerca de 100 candidatos. Os peritos selecionados provêm de um vasto leque de setores (autoridades públicas, autoridades coercivas, autoridades judiciais, serviços de prevenção, setor privado, sociedade civil, organizações internacionais e institutos de investigação, entre outros). Os peritos agem a título pessoal e não representam as instituições de que provêm. O grupo iniciou os trabalhos em janeiro de 2012 e reuniu-se, em média, de três em três meses⁵⁰.

A Comissão criou também uma **rede de correspondentes de investigação locais**, que funciona desde agosto de 2012. A rede completa o trabalho do grupo de peritos, mediante a recolha e o tratamento de informações relevantes de cada Estado-Membro. É composta por peritos no combate à corrupção provenientes de instituições de investigação e organizações da sociedade civil. A fim de assegurar uma abordagem totalmente imparcial, 28 avaliadores externos analisam os contributos principais dos correspondentes e emitem um parecer sobre a sua fiabilidade.

⁵⁰ Os nomes dos membros do grupo e as atas das reuniões estão disponíveis no seguinte endereço:
<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/detailGroup.cfm?groupID=2725>.

A Comissão organizou dois **seminários** com a participação de autoridades nacionais (serviços anticorrupção, serviços do Ministério Público, ministérios de coordenação), investigadores, ONG, jornalistas e representantes de empresas. O primeiro seminário realizou-se em Sófia, a 11 de dezembro de 2012, e acolheu partes interessadas de 14 Estados-Membros (AT, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HU, HU, IT, PT, RO, SK, SI). O segundo seminário realizou-se em Gotemburgo (Suécia), a 5 de março, e acolheu partes interessadas dos restantes 14 Estados-Membros (BE, DE, DK, EE, IE, LU, MT, NL, LT, LV, PL, SE, FI e UK). Os seminários destinavam-se a informar os participantes sobre os trabalhos da Comissão para a elaboração do relatório e a recolher exemplos de práticas positivas e negativas em matéria de combate à corrupção ilustrativas de cada país.

A Comissão recebeu também contributos de autoridades nacionais de luta contra a corrupção que fazem parte da rede EPAC/EACN (Parceiros Europeus contra a Corrupção/Rede de Pontos de Contacto Anticorrupção Europeus).

A Comissão deu igualmente às autoridades dos Estados-Membros a possibilidade de analisar as primeiras versões dos respetivos capítulos por país (sem incluir as questões que carecem de seguimento pelos Estados-Membros) e de apresentar as suas observações. Estas observações foram cuidadosamente analisadas durante a elaboração do relatório.

Metodologia de avaliação e utilização de indicadores

O relatório baseia-se principalmente numa avaliação **qualitativa** e não quantitativa. A avaliação qualitativa é determinada por uma avaliação aprofundada sobre cada país. A tónica é colocada nos aspetos que funcionam e nos que não funcionam no combate à corrupção num determinado país. A análise quantitativa tem um papel menos importante, sobretudo porque é difícil quantificar em que medida um problema representa corrupção e ainda mais difícil classificar os países por resultados. O obstáculo à utilização de uma abordagem quantitativa está relacionado com o facto de os inquéritos mais conhecidos terem tendência para compor os seus índices utilizando dados alheios. Assim se cria um efeito de cascata: a criação de índices compostos seguindo esta abordagem pode incluir dados recolhidos um ou dois anos antes da sua publicação. Os inquéritos tendem a utilizar, por exemplo, os resultados do Eurobarómetro; no entanto, no momento em que o índice composto é publicado, pode já estar disponível outro inquérito Eurobarómetro mais recente.

Os inquéritos da perceção, dada a natureza oculta da corrupção, fornecem ao longo do tempo um indicador importante da extensão do problema. Os inquéritos estão, por definição, limitados ao âmbito das perguntas que obtiveram resposta e dependem em grande medida da franqueza dos inquiridos. Os resultados dos inquéritos são também claramente influenciados pelos acontecimentos que ocorrem no período em que se fazem as entrevistas. Em simultâneo, quando um país toma medidas mais fortes contra a corrupção que levam à revelação de mais casos, mais cobertura mediática e mais atenção do público, os inquéritos da perceção podem levar a uma dinâmica negativa – haverá mais pessoas do que anteriormente a declarar elevados índices de corrupção. Além disso, as respostas podem ser politicamente tendenciosas, associando a popularidade de certos governos com a ineficácia na execução das políticas. Ainda assim, a mera impressão de corrupção generalizada pode ser considerada, por si só, um indicador de políticas ineficazes.

Para além dos inquéritos da perceção, existem estudos interessantes sobre a correlação entre alguns indicadores económicos e sociais e a corrupção. Por exemplo, a corrupção foi analisada à luz da potencial correlação com a taxa de crescimento económico, a atribuição de fundos públicos, a penetração da Internet, o orçamento para o ministério público e a aplicação

das normas de concorrência. Contudo, na prática foi difícil proceder à recolha de dados credíveis e comparáveis de elevada qualidade em todos os Estados-Membros, bem como demonstrar de forma convincente a conexão entre esses fatores e a corrupção. Por último, é difícil retirar, dessas correlações, conclusões claras e úteis para efeitos de definição de políticas.

Apesar destas limitações, a Comissão decidiu proceder à análise dos indicadores já existentes. Foi feito um inventário desses indicadores, o mais exaustivo possível, sem atender à fiabilidade/relevância dos dados disponíveis. A lista resultou da compilação de dados de inquéritos já existentes (efetuados pela OCDE, Banco Mundial, Fórum Económico Mundial, Transparency International, universidades, entre outros), dos inquéritos Eurobarómetro e de muitas outras fontes. O inventário não foi concebido para ser a base de um novo índice de corrupção, mas apenas para fornecer elementos de análise que complementassem a avaliação qualitativa que constitui o cerne do relatório. Durante a elaboração da lista, a Comissão ficou ciente de que poderia surgir uma dificuldade de base se o relatório assentasse sobretudo em indicadores e dados estatísticos para aceder ao cerne dos problemas de corrupção e, mais importante ainda, para formular recomendações de políticas concretizáveis e adaptadas às situações concretas. Ainda assim, foram recolhidos indicadores já estabelecidos relevantes para os esforços de combate à corrupção apoiados em dados fiáveis, a fim de examinar a situação vivida nos Estados-Membros e identificar os domínios que carecem de maior atenção em cada país. Estes dados (1) foram utilizados para descrever a situação existente (ou seja, uma introdução aos capítulos por país) e (2) servem de ponto de partida/complementar para aprofundar a análise de questões/setores específicos por país ou a nível da UE, levando à identificação do problema e à avaliação das respostas; (3) em última instância, contribuíram também para identificar falhas ou falta de coerência das diversas fontes.

A interpretação das estatísticas da justiça penal no contexto da corrupção merece uma análise judiciosa. No caso de crimes graves, como o furto, roubo, assalto ou agressão, é natural presumir que a vítima participará o crime à polícia. Por conseguinte, as estatísticas da criminalidade podem indicar a amplitude do problema. A corrupção, ao contrário dos referidos crimes, está escondida e, na maior parte dos casos, não existe uma vítima direta que possa participar o crime. Por conseguinte, é provável que a percentagem de casos não detetados seja muito maior do que noutros crimes.

Um elevado número de casos participados às autoridades, julgados em tribunal e alvo de condenação judicial pode constituir uma indicação da escala do problema da corrupção. Por outro lado, dá também uma imagem positiva: pode indiciar menor tolerância face à corrupção e, portanto, maior vontade de participar o crime, e também que as autoridades coercivas e os tribunais dispõem dos meios necessários para detetar e punir os atos de corrupção. O contrário também é verdadeiro: um número reduzido de casos participados não demonstra, necessariamente, níveis de corrupção reduzidos; pode resultar do facto de não haver vontade de enfrentar o fenómeno, de os procuradores e juizes não estarem motivados e/ou de não disporem dos instrumentos e recursos necessários para lidar com os casos de corrupção. Além disso, a comparação dos dados sobre processos penais é muito difícil pelos dois motivos seguintes: em primeiro lugar, não existe qualquer definição uniforme do crime de corrupção nos Estados-Membros, conduzindo assim a diferentes formas de registo dos crimes relacionados com a corrupção. Em segundo lugar, tendo em conta as diferenças no que se refere ao processo penal, nomeadamente em termos de produção da prova, a corrupção pode ser punida no contexto de outros crimes (como a fraude ou o branqueamento de capitais).

A quantidade de informações disponíveis sobre a corrupção, para além dos processos penais, varia muito consoante os Estados-Membros. Mais uma vez, a interpretação podia ser falseada pelos motivos acima expostos. Por um lado, poderia ser estabelecida a correlação entre a escala do problema e a quantidade de informações disponíveis. Por outro, há casos em que a corrupção não é considerada uma prioridade, havendo relativamente poucas informações que permitam medir a sua escala e avaliar se as medidas em vigor são suficientes e eficazes. Este desafio metodológico vem juntar-se à dificuldade de fazer comparações pertinentes entre Estados-Membros.

Medidas de combate à corrupção

O relatório assenta no pressuposto de que não haverá uma solução única para a questão da corrupção na UE. Não propõe soluções uniformes para todos os Estados-Membros: por exemplo, as soluções (legislativas ou outras) necessárias para enfrentar os desafios relacionados com os conflitos de interesses dependem de muitos fatores, incluindo o grau de perceção desses conflitos num país, os hábitos culturais e o grau em que as normas sociais reconhecidas devem ser refletidas na legislação. O relatório visa apresentar recomendações adaptadas ao contexto de cada Estado-Membro.

As estratégias globais de combate à corrupção eram vistas, há uma década, como uma receita universal para dar maior prioridade à corrupção na agenda política e para promover a vontade política de a combater e obter recursos para este efeito. Contudo, os resultados são variados. Embora, em alguns casos, essas estratégias tenham levado a progressos genuínos, noutros, as estratégias, apesar de consistentes, tiveram pouco ou nenhum impacto na situação no terreno. Por conseguinte, o relatório é prudente em recomendar a adoção de estratégias e só o faz nos casos em que se afigura que o esforço de desenvolver uma estratégia conduzirá a um empenhamento positivo e a melhorias significativas da cooperação entre autoridades.

Tal como as estratégias, os serviços anticorrupção estiveram muito em voga. Mais uma vez, os resultados são variados. Em alguns casos, se os serviços dispõem de um mandato forte, a sua liderança independente e empenhada pode tornar-se o catalisador que permite reprimir casos de corrupção de alto nível. Noutros casos, a criação deste tipo de serviços pode ter tido um papel negativo, por criar a impressão de que as outras autoridades não estavam a fazer a sua parte do trabalho. Por conseguinte, o relatório avalia cada situação com base nos seus próprios méritos e tem em conta as circunstâncias específicas de cada país, sem impor uma solução uniforme aplicável a todos.

O relatório chama a atenção para o facto de algumas autoridades que poderiam desempenhar um papel fundamental na luta contra a corrupção não disporem de recursos humanos e financeiros suficientes. A Comissão está bem ciente de que, no atual clima de austeridade, a atribuição de mais recursos a certas instituições e os esforços de execução podem esbarrar com grandes dificuldades. No entanto, essas dotações podem, em determinadas situações, representar poupanças substanciais a longo prazo por reduzir os custos originados pela corrupção. Sendo assim, o relatório defende, em alguns casos, que seja dada prioridade à atribuição de recursos a determinados organismos públicos ou programas de importância fundamental para prevenir ou lutar contra a corrupção.

Sinergia com os atuais mecanismos de controlo e padrões de referência para a avaliação

A nível internacional, os principais mecanismos de controlo e avaliação existentes são o Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO), o Grupo de Trabalho da OCDE em matéria de Corrupção e o mecanismo de avaliação da aplicação da Convenção

das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC). Para elaborar o presente relatório, a Comissão recorreu amplamente aos resultados obtidos por estes mecanismos (em especial do GRECO e da OCDE). As normas anticorrupção como as da UNCAC, ou as estabelecidas pelo GRECO e a OCDE (nomeadamente a Convenção Penal sobre a Corrupção e seu Protocolo Adicional e a Convenção Civil sobre a Corrupção, ambas do Conselho da Europa, os 20 Princípios Orientadores da Luta contra a Corrupção adotados pelo Comité de Ministros do Conselho da Europa, as recomendações do Conselho da Europa sobre o financiamento dos partidos políticos, as recomendações do Conselho da Europa sobre os códigos éticos aplicáveis aos funcionários públicos e a Convenção da OCDE contra a corrupção), desempenham um papel importante em termos de fixação das referências da avaliação.

O relatório não reproduz as análises detalhadas e técnicas incluídas nos relatórios do GRECO e da OCDE, embora recorra às suas recomendações que ainda não são aplicadas e que são relevantes para as questões essenciais em apreço, identificadas nos capítulos por país. Colocando em evidência as recomendações previamente formuladas noutros mecanismos, o relatório visa promover a sua aplicação.

A sinergia com o GRECO é de especial importância dado que este abrange todos os Estados-Membros da UE, bem como outros países europeus relevantes para futuros alargamentos e a Parceria Oriental. A Comissão está atualmente a tomar medidas que permitirão a plena adesão da UE no futuro, permitindo além disso uma cooperação mais estreita com vista às edições subsequentes do Relatório Anticorrupção da UE.