



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 21.05.1997
COM(97) 192 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

SOBRE UMA POLÍTICA DA UNIÃO CONTRA A CORRUPÇÃO

ÍNDICE

Parte I: INTRODUÇÃO

- I.1 NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA COMUNITÁRIA MAIS EFICAZ CONTRA A CORRUPÇÃO
- I.2 AS DIMENSÕES DA CORRUPÇÃO

Part II: A LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO EM ÁREAS ESPECÍFICAS

- II.1 A CORRUPÇÃO E A LEI CRIMINAL
- II.2 DEDUÇÕES FISCAIS
- II.3 O MERCADO ÚNICO E OUTRAS POLÍTICAS INTERNAS
 - II.3.1 As directivas dos contratos públicos
 - II.3.2 Transacções financeiras
 - II.3.2.a As contas das empresas
 - II.3.2.b Instituições financeiras
 - II.3.3 Outras medidas e políticas
 - II.3.3.a A criação de listas negras
 - II.3.3.b Compromissos contra a corrupção
 - II.3.3.c Meios de recurso cíveis
 - II.3.3.d Informadores
- II.4 AJUDA EXTERNA E COOPERAÇÃO
 - II.4.1 A prevenção da corrupção nos países terceiros que beneficiam da ajuda da CE
 - II.4.2 Programas contra a corrupção
 - II.4.3 “Boa governação” e cláusulas contra a corrupção
- II.5 COOPERAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

ANEXO 1 INICIATIVAS INTERNACIONAIS

PARTE I: INTRODUÇÃO

I.1 NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA COMUNITÁRIA MAIS EFICAZ CONTRA A CORRUPÇÃO

1. A presente comunicação tem por objectivo descrever os principais elementos de uma política comunitária global contra a corrupção. Já tem sido reconhecida a necessidade de combater a corrupção a nível comunitário, tendo sido tomadas várias iniciativas importantes para a luta contra a corrupção. No entanto, estas não tratam de todas as suas implicações, não fazendo parte de uma abordagem integrada. Algumas iniciativas indicam a necessidade de uma acção mais profunda e mais coordenada:

- Em 15 de Dezembro de 1995, o **Parlamento Europeu** adoptou uma resolução relativa à corrupção (da qual foi relatora a Sr^a Salisch) na qual instava a Comissão, o Conselho e os Estados-membros a adoptarem medidas contra a corrupção em diversos sectores. O relatório, que não se limitava à corrupção susceptível de prejudicar os interesses financeiros da Comunidade, salientava a ameaça representada pela corrupção e pelas suas ligações ao crime organizado e a necessidade de definir uma política da União nesta matéria.

- O relatório do Grupo de Alto Nível sobre o crime organizado solicitado pelo **Conselho Europeu** salienta a importância valorizar a luta contra a corrupção.

- A questão da corrupção é actualmente objecto de debate num número significativo de organizações internacionais incluindo o **G7, a OCDE, o Conselho da Europa, as Nações Unidas e a Organização Mundial do Comércio** (ver anexo 1). Os resultados destas discussões terão consequências para a União, tornando-se cada vez mais claro que a União tem que agir de forma coordenada se quiser salvaguardar eficazmente os seus interesses.

2. Os interesses da União são prejudicados pela corrupção, porque esta:

- compromete o processo decisório;
- produz distorções da concorrência e põe em causa o princípio de mercados livres e abertos e, especialmente, o bom funcionamento do mercado interno;
- causa prejuízos financeiros às Comunidades Europeias;
- prejudica a política externa relativamente a vários países beneficiários de ajuda; e
- opõe-se à transparência e abertura no comércio internacional.

3. Interessa à União Europeia formular uma estratégia coerente contra a corrupção, tanto no interior como no exterior das suas fronteiras, respeitando inteiramente as regras jurídicas internacionais sobre a competência jurisdicional, capaz de englobar o comércio e a concorrência no plano internacional, as despesas externas da Comunidade, os recursos próprios da Comunidade, as políticas de cooperação para o desenvolvimento e a estratégia de pré-adesão.

I.2 AS DIMENSÕES DA CORRUPÇÃO

4. A corrupção está relacionada com o abuso de poder ou com irregularidades a nível do processo de decisão em resultado de manobras persuasivas ou benefícios indevidos. Esta noção geral de corrupção pode ser considerada no contexto de vários parâmetros.

- Diferentes formas de comportamento indevido podem prejudicar o processo de tomada de decisão. Em termos jurídicos, podem caber em diversas categorias como, por exemplo, abuso, fraude, tráfico de influências, subornos, comissões. Nem todo este tipo de comportamentos ligados à corrupção são necessariamente infracções penais em todos os Estados-membros. Não há uma definição uniforme de todos os elementos constitutivos da corrupção. Há exemplos de comportamentos que não constituem infracções penais num Estado-membro mas que são considerados corrupção em outros Estados-membros, por exemplo, a oferta de presentes sempre que haja uma expectativa tácita de que o autor do presente possa receber um tratamento favorável.
- Todos os actos de corrupção envolvem pelo menos duas partes: a parte que propõe o suborno - infracção de **corrupção activa** e a parte que aceita o suborno - infracção de **corrupção passiva**. A infracção activa pode envolver quer uma pessoa singular, quer uma pessoa colectiva (tal como uma empresa) que propõe subornos. A corrupção passiva pode envolver a aceitação de subornos por parte de funcionários, políticos, empregados, etc. Também pode incluir pessoas que não tomam decisões mas que têm influência sobre o responsável pela decisão.
- A corrupção não se limita ao **sector público**. Também no **sector privado** um suborno pode levar alguém a actuar contrariamente a uma obrigação contratual, administrativa ou ética.
- A corrupção pode ser internacional. Os subornos podem envolver pagamentos noutros países, bem como pagamentos, no território nacional, a funcionários estrangeiros e a funcionários da CE ou de organizações internacionais.
- Certos domínios políticos podem ser considerados como particularmente vulneráveis à corrupção. O legislador pode desejar concentrar-se nestas áreas que possuem características especiais. Exemplo disto é o instrumento da UE que trata apenas da corrupção lesiva dos interesses financeiros da CE. Neste caso foi claramente exigida uma abordagem específica a nível da União. O trabalho da OCDE tem-se concentrado na corrupção em transacções comerciais internacionais porque este tipo de corrupção tem implicações específicas para as transacções económicas que envolvem membros da OCDE.

5. Todos os Estados-membros criminalizam o **suborno dos seus próprios funcionários**¹ mas de forma não semelhante.

¹ Foram utilizadas as seguintes definições de corrupção passiva e activa de funcionários no projecto de convenção sobre a luta contra a corrupção implicando funcionários da CE ou funcionários dos Estados-membros da União Europeia e que dão uma indicação quanto aos elementos constitutivos da corrupção comuns aos 15 Estados-membros:

“Considerar-se-á **corrupção passiva** a acção deliberada de um funcionário que solicita ou recebe, directamente ou por intermédio de terceiros, benefícios de qualquer tipo, para ele ou para terceiros, ou aceita a promessa de quaisquer benefícios, a fim de agir ou abster-se de agir de acordo com as suas obrigações ou no exercício das suas funções em violação dos deveres inerentes à função.

“Considerar-se-á **corrupção activa** a acção deliberada de alguém que promete ou dá, directamente ou por intermédio de terceiros, benefícios de qualquer tipo a um funcionário, em seu favor ou de terceiros, a fim de agir ou abster-se de agir de acordo com as suas obrigações ou no exercício das suas funções em violação dos deveres inerentes à função.

- Em certos Estados-membros se um suborno for pago em nome de uma empresa, a própria empresa pode ser responsável criminalmente, enquanto que noutros países a empresa não será responsável, visto que somente as pessoas singulares envolvidas terão cometido uma infracção mesmo que tenha sido em benefício da empresa.
- Em certos países, responsáveis eleitos, ministros ou deputados não são considerados funcionários, não estando sujeitos à mesma legislação contra a corrupção.
- Nalguns países, pagar um suborno a uma pessoa que exerce influência sobre um funcionário não é necessariamente um delito. Para ser considerada uma infracção penal, o suborno tem que ser pago ao funcionário que toma a decisão efectiva.
- Nalguns países os funcionários têm que infringir os deveres inerentes à função. Assim, não há crime quando um funcionário aceita um suborno para conceder um contrato a uma empresa que, de todas as formas, obteria o contrato.

6. Actualmente, na maior parte dos Estados-membros, não constitui infracção, em quaisquer circunstâncias, subornar um **funcionário estrangeiro ou funcionários de organizações internacionais**. Mesmo nos quatro Estados-membros em que se pode accionar o suborno de funcionários estrangeiros, seguem-se diferentes abordagens.

- Uma abordagem consiste na aplicação da **territorialidade**. Se a corrupção de um funcionário estrangeiro tiver lugar no território de um referido Estado-membro, tanto a parte activa como a passiva são susceptíveis de procedimento criminal, ainda que o suborno não seja delito ao abrigo da legislação do país do funcionário estrangeiro. No entanto, não será considerada infracção nesse Estado-membro, se a corrupção tiver lugar no estrangeiro.
- Alguns países têm uma abordagem ampla da questão da territorialidade. Terão competência jurisdicional se qualquer **elemento da infracção** tiver lugar no seu território. Outros países têm uma abordagem mais restritiva: para aceitar a competência jurisdicional exigem que a parte substantiva da infracção tenha sido cometida no seu território.
- Outra abordagem, que pode ser acrescentada à territorialidade, consiste em estabelecer a competência jurisdicional com base na **nacionalidade**. Neste caso, um cidadão de um Estado-membro comete uma infracção ao subornar um funcionário estrangeiro, ainda que nenhum elemento da infracção seja cometido no seu território. A infracção pode limitar-se ao cidadão do Estado-membro que pagou o suborno (apenas corrupção activa). Pode exigir-se que o comportamento constitua também uma infracção penal ao abrigo da legislação do estado do funcionário estrangeiro que foi subornado (dupla incriminação).
- 7. Um número significativo de Estados-membros prevêem infracções penais ligadas à **corrupção no sector privado** mas as diferenças de abordagem entre Estados-membros é ainda mais marcada do que em relação à corrupção dos funcionários.

8. A presente comunicação não defende que deveria haver uma completa harmonização das legislações e políticas dos Estados-membros em matéria de corrupção. No entanto, é desejável que haja uma abordagem comum, a nível da União, em certas questões fundamentais.

PARTE II: A LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO EM ÁREAS ESPECÍFICAS

II.1 A CORRUPÇÃO E A LEI CRIMINAL

9. Um dos elementos essenciais no combate à corrupção consiste em assegurar-se da sua criminalização. Para além do seu efeito preventivo e repressivo, também representa uma afirmação clara e inequívoca de que certos tipos de comportamento não são aceitáveis e são contrários ao interesse público. Em termos ideais, a legislação penal dentro da União deveria tomar em consideração o suborno de funcionários da CE, o suborno de funcionários de outros Estados-membros, o suborno de funcionários de países externos à União e a corrupção no sector privado.

10. Na maior parte dos Estados-membros não constitui infracção o suborno de funcionários da CE ou de funcionários de outros Estados-membros. Isto levanta problemas específicos quando o orçamento da CE é posto em causa. Em 1995, a Espanha propôs aquilo que se veio a tornar o **Primeiro Protocolo da Convenção sobre a Protecção dos Interesses Financeiros das Comunidade Europeias**². Este Protocolo criminaliza, em todos os Estados-membros, a corrupção activa e passiva que envolva um funcionário da Comunidade ou de qualquer Estado-membro, se prejudicar os interesses financeiros da CE. O Protocolo ainda não se encontra em vigor e ainda não foi acordada qualquer data limite para a sua execução. A sua ratificação está obviamente ligada à ratificação da Convenção sobre a Protecção dos Interesses Financeiros da União.

11. Os Estados-membros deveriam obrigar-se a ratificar e a pôr em prática o Primeiro Protocolo em meados de 1998.

12. O Primeiro Protocolo limitou-se à corrupção que afecta os interesses financeiros da CE. Contudo, a Itália propôs, em 1996, um projecto de convenção para assegurar que sejam criminalizadas todas as formas de corrupção activa e passiva implicando funcionários das Instituições da UE, ou funcionários de Estados-membros mesmo que não estejam em causa os interesses financeiros da UE. Embora o conteúdo deste projecto de convenção tenha sido acordado rapidamente, tem havido atrasos na sua adopção.

13. Os Estados-membros deveriam obrigar-se a adoptar, o mais rapidamente possível tendo em vista a sua ratificação até finais de 1998, o projecto de convenção sobre a luta contra a corrupção implicando funcionários da CE ou funcionários dos Estados-membros da União Europeia.

14. As iniciativas tomadas até agora não tomam em consideração a corrupção de funcionários de países terceiros, mesmo quando estão em jogo os dinheiros comunitários. No que diz respeito à **corrupção fora da União**, seria um avanço criminalizar a corrupção activa de um funcionário estrangeiro. Isto abrangeria as pessoas que, dentro da UE, subornam funcionários de Estados não-membros. Qualquer proposta tem que respeitar as regras internacionais sobre a competência jurisdicional. Portanto, deveria tomar em consideração as infracções cometidas em parte ou em todo o território de um Estado-membro e, eventualmente, também as infracções cometidas no estrangeiro por um

² Assinado em 27 de Setembro de 1996.

cidadão de um Estado-membro. Exige uma análise mais aprofundada da questão da dupla incriminação e da definição a utilizar.

15. É importante que qualquer acordo para criminalizar o suborno de funcionários estrangeiros implique o maior número possível de países. Isto asseguraria que as empresas da União sujeitas a uma legislação contra o suborno de funcionários estrangeiros não se encontram em desvantagem em relação aos seus concorrentes de outros países. Houve tentativas em 1978/1979 para estabelecer uma convenção das Nações Unidas. O Conselho da Europa está actualmente a elaborar uma convenção global que vai tratar desta questão. A OCDE também está a seguir esta questão. Um projecto de instrumento deverá ser discutido na reunião de ministros da OCDE deste ano. É limitado à corrupção ligada às transacções comerciais internacionais. Será um importante passo em frente. No entanto, não tratará todos os tipos de corrupção, nomeadamente aqueles que prejudicam a assistência externa financeira e técnica.

16. A Comissão apoia a adopção de uma posição comum ao abrigo do Título VI do TUE favorecendo a criminalização do suborno de funcionários estrangeiros, objectivo a prosseguir no Conselho da Europa/OCDE.

17. A corrupção no sector privado ainda não foi tratada no âmbito da UE. Esta tem lugar quando, por exemplo, uma pessoa afecta a uma entidade económica privada é subornada para agir de forma incompatível com os seus deveres. Alguns Estados-membros já criminalizam em certa medida a corrupção privada³. Noutros Estados-membros as únicas sanções aplicáveis são geralmente medidas civis ou administrativas. A corrupção privada está a ser discutida no Conselho da Europa. Tendo em conta as suas implicações, nomeadamente para a concorrência, a União tem interesse em combater esta forma de corrupção.

18. A Comissão é favorável à criminalização da corrupção privada utilizando o Título VI do Tratado da União Europeia e, como ponto de partida, apoia a adopção de uma posição comum tendo em vista as negociações actualmente a decorrer no Conselho da Europa.

19. As sanções penais, só por si, não são um método suficiente para lutar contra a corrupção. Poucos casos de corrupção são accionados com êxito. Também é necessária uma ampla variedade de medidas, como uma maior transparência e condições sócio-económicas. Os capítulos seguintes referem-se a algumas das medidas não-penais mais importantes para lutar contra a corrupção.

³ Sete Estados-membros dispõem de medidas que penalizam o suborno de empregados de empresas do sector privado. Em alguns Estados, embora seja uma infracção penal, a questão é tratada ao abrigo da legislação laboral, concorrência desleal ou práticas comerciais desleais. Exemplo disto, é o *artigo L. 152-6 do Code du travail Français* que criminaliza o facto de um gestor ou empregado solicitarem ou aceitarem, directa ou indirectamente, sem o conhecimento e autorização da entidade patronal, ofertas ou promessas de presentes, descontos ou recompensas, a fim de executarem ou absterem-se de executar um acto relativo à sua função ou facilitado por esta função. Em outros Estados, a legislação penal geral aplica-se à corrupção, tanto nos sectores público como privado. Por exemplo, no Reino Unido, a secção 1(1) da lei de 1906 sobre a prevenção da corrupção ("Prevention of Corruption Act") é aplicável a todos os "agentes", quer do sector público, quer do privado.

II.2. DEDUÇÕES FISCAIS

20. Ao calcular o lucro tributável, é habitualmente autorizada a dedução de despesas ligadas à obtenção desse rendimento. Este é um princípio de tributação geralmente aceite. De qualquer forma, nem todas as despesas são dedutíveis universalmente. Por exemplo, alguns países não autorizam deduções fiscais para certas categorias de despesas, como pagamentos que são ilegais ao abrigo da legislação desse país, ou despesas para divertimentos.

21. Apenas alguns códigos fiscais de certos Estados-membros prevêm a exclusão expressa de pagamentos ilícitos efectuados a funcionários estrangeiros. Para além de uma total exclusão, as razões principais existentes para não autorizar as deduções fiscais nalguns países consistem na natureza dos próprios pagamentos (presentes, divertimentos, etc., não podem ser fiscalmente dedutíveis, independentemente da sua aceitação ser ou não ligada à corrupção); na dificuldade em justificar tais pagamentos; ou na sua ilegalidade (quer no país do autor do pagamento, quer no país do beneficiário).

22. Vários Estados-membros autorizam expressamente as deduções fiscais relativas ao suborno de funcionários estrangeiros se os subornos forem considerados prática comercial corrente no território em questão. Em tais circunstâncias, a atribuição da dedução fiscal pode ser condicionada à identificação do beneficiário perante as autoridades fiscais.

23. Os dois maiores parceiros comerciais da UE têm diferentes razões para não autorizarem a dedução fiscal dos subornos de funcionários estrangeiros. Os EUA não autorizam deduções relativas a subornos pagos a funcionários estrangeiros se os pagamentos constituírem infracções penais ao abrigo da lei de 1977 sobre práticas de corrupção no estrangeiro ("Foreign Corrupt Practices Act"). No Japão, no entanto, os subornos são excluídos por outras razões.

24. Na doutrina clássica, a política fiscal é considerada moralmente neutra. Este ponto de vista não tem justificação sempre que são concedidas vantagens fiscais para uma actividade considerada criminosa no país em que o suborno é aceite. Isto pode ser visto como apoiar actos criminosos cometidos noutros países. Além disso, as deduções fiscais que possam facilitar o suborno têm consequências sobre a concorrência, podendo distorcer o mercado único e o comércio internacional. Também prejudica o desenvolvimento económico e social de países terceiros. Esta prática pode gerar cepticismo nos países terceiros candidatos à adesão quanto aos objectivos reais da União, na medida em que se vê que empresas da UE, na sua actividade comercial, recebem deduções fiscais pelo suborno de funcionários destes países.

25. A criminalização do suborno de funcionários estrangeiros terá efeitos positivos. Em países em que os pagamentos são dedutíveis na medida em que não sejam ilegais, a criminalização acabará automaticamente com a dedução fiscal. Porém, pode levar algum tempo antes que a referida criminalização entre em vigor e, mesmo que assim seja, não vai necessariamente resolver todos os problemas.

- Um país poderá autorizar a dedução fiscal, excepto se se provar uma infracção penal. Na prática, a exigência de um meio de prova poderia significar um progresso muito modesto face à situação existente.
- Haverá casos em que um suborno pago a um funcionário de país terceiro constitui uma infracção penal nesse país terceiro mas não no Estado-membro da UE. Isto também se

aplica quando uma parte substancial da infracção foi cometida no estrangeiro, ou quando a condição da dupla incriminação não foi preenchida.

- Há comportamentos dúbios que, por várias razões, não constituem infracções penais. A falta de criminalização não afasta o argumento moral que não autoriza a dedução fiscal dos referidos pagamentos. Não se deve, no entanto, subestimar as dificuldades práticas que isso levanta.

26. Um certo número de organizações tem apelado para a abolição de tais disposições fiscais que favorecem o suborno (a ONU, o Conselho da Europa, a OCDE e o Parlamento Europeu). Os 15 Estados-membros adoptaram a recomendação da OCDE segundo a qual "os países que não excluem a dedução de subornos a funcionários estrangeiros devem reexaminar esse tratamento com o objectivo de recusar tal dedução". Portanto, parece que todos os Estados-membros estão, em princípio, a favor da exclusão de uma tal dedução fiscal. Alguns Estados-membros estão no entanto preocupados por ficarem numa posição concorrencial desvantajosa se outros importantes parceiros comerciais continuarem a autorizar essa dedução fiscal. Além disso, pode ser mais fácil para um Estado-membro atingido introduzir modificações na sua legislação na sequência de um instrumento da UE do que iniciar uma reforma espontânea do seu regime, a nível nacional.

27. A União tem interesse numa abordagem comum para a abolição das deduções fiscais que possam facilitar a corrupção.

- O facto de que a corrupção pode distorcer a concorrência já é reconhecido pelas organizações internacionais como a OCDE e o Conselho da Europa e encontra-se reflectido, até certo ponto, nas legislações de alguns Estados-membros (por exemplo, a legislação alemã e austríaca contra a concorrência desleal). O objectivo do suborno no domínio comercial é o de obter uma vantagem ilícita que distorce a concorrência.
- As medidas oficiais que estimulam efectivamente a utilização do suborno, por intermédio da dedução de subornos a funcionários estrangeiros, concedem às empresas exportadoras desses países uma vantagem desleal, quer sobre os concorrentes orientados para o mercado nacional, quer sobre as empresas de Estados-membros em que é excluída uma tal dedução. Portanto, tem que se tomar em consideração a dimensão externa de uma acção contra o suborno.
- A questão da dedução fiscal dos subornos a funcionários estrangeiros não é apenas relevante para a concorrência e o comércio. Qualquer medida política relativa ao suborno de funcionários estrangeiros tem obviamente implicações relativas à cooperação ao desenvolvimento e afecta potencialmente os países em vias de desenvolvimento.

28. A União também deveria utilizar ao máximo as vias existentes para a troca de informações entre autoridades fiscais, na medida em que estejam envolvidos pagamentos relativos à corrupção. Na medida em que um suborno possa afectar a responsabilidade fiscal do beneficiário, a directiva da assistência mútua⁴ prevê um quadro para a prestação de informações às autoridades fiscais do Estado-membro no qual reside o beneficiário do suborno. Se for possível garantir que o beneficiário é pelo menos tributado pelas somas

⁴ Directiva 77/799/CEE.

recebidas, já isso funcionaria como uma dissuasão ao suborno, ainda que as autoridades fiscais não transmitam a informação às autoridades judiciais do país em questão.

29. Numa primeira fase, a Comissão discutirá com os Estados-membros nas instâncias apropriadas a questão da dedução fiscal dos subornos, tendo em vista obter um consenso para abolir tais medidas no âmbito de uma acção concertada conjunta.

II.3 O MERCADO ÚNICO E OUTRAS POLÍTICAS INTERNAS

30. A livre circulação de bens e serviços baseia-se nos princípios da não-discriminação e da livre concorrência. A corrupção é contrária a estes princípios. Há que examinar as regras que protegem a livre circulação, num certo número de áreas, para ver se podem ser propostas medidas específicas que visem o combate à corrupção.

II.3.1 As directivas dos contratos públicos

31. Estas directivas visam assegurar a transparência e a igualdade no acesso aos contratos públicos.

As directivas existentes⁵ sobre os contratos públicos, sob a epígrafe "Critérios para uma selecção qualitativa", estabelecem que qualquer empresa/fornecedor podem ser excluídos da participação num contrato:

- se tiver sido condenado por infracção relativa à sua conduta profissional por sentença transitada em julgado;
- se for considerado culpado por comportamento profissional que importe culpa grave provada por qualquer meio e que possa ser demonstrada pelas autoridades que lançaram o concurso.

Estas disposições abrangem a corrupção.

32. O Livro Verde da Comissão intitulado "Os Contratos Públicos na União Europeia: Pistas de Reflexão para o Futuro", de Novembro de 1996, admite que os processos de atribuição dos contratos que sejam leais, transparentes e não discriminatórios, juntamente com a possibilidade de os fornecedores recorrerem aos tribunais nacionais em defesa dos seus direitos, limitam o risco de fraude e corrupção. Ainda que a luta contra a corrupção possa não ser o seu objectivo primeiro, pode utilmente contribuir para essa luta qualquer progresso, relativamente à situação actual, nas regras respeitantes aos contratos públicos. Uma ideia particularmente interessante avançada pelo Livro Verde consiste em responsabilizar pessoalmente o funcionário nacional encarregado do concurso, que deveria certificar por escrito o cumprimento das regras da União aplicáveis aos contratos públicos.

33. Há áreas que poderiam ser mais aprofundadas como a criação de listas negras, compromissos contra a corrupção e sanções civis. Há disposições⁶ nas directivas dos contratos públicos que tratam da certidão e de sanções civis, mas só relativamente à entidade adjudicante. Este objectivo pode ser prosseguido no quadro da OCDE e da OMC, onde se desenvolve actualmente um trabalho nesta área.

⁵ (93/36/CEE, 93/37/CEE e 92/50/CEE)

⁶ (Directiva 92/13/CEE)

34. Na sequência da consulta lançada pelo Livro Verde, a Comissão vai aprofundar em que medida pode ser melhorada a aplicação de disposições no domínio dos contratos públicos relevantes para a luta contra a corrupção.

II.3.2 Transacções financeiras

35. A corrupção envolve frequentemente uma transferência em dinheiro ou em espécie. As transacções pecuniárias, particularmente aquelas que envolvem grandes quantias, podem deixar rastros, na medida em que o dinheiro se movimenta do organismo que paga o suborno para a pessoa que o recebe. O suborno tem que partir de qualquer sítio, sendo depois transferido, e no final o beneficiário tem que depositar o suborno (por exemplo numa conta bancária) ou convertê-lo em bens, serviços ou imóveis. Como os subornos são habitualmente ilegais, qualquer medida que permita descobri-los funciona como uma medida preventiva, dissuadindo o pagamento de subornos e facilitando a apreensão de dinheiro ilícito pago a funcionários públicos.

II.3.2.a As contas das empresas

36. Se uma empresa utiliza o seu activo para pagar subornos, estes pagamentos têm que ser contabilizados de alguma forma. A existência de "fundos para luvas" em empresas constitui um elemento fundamental no processo de corrupção. Isto pode ser combatido por regras sobre a transparência das contas nas empresas. O Conselho da Europa tem chamado à atenção para a importância dos auditores e das contas das empresas no combate à corrupção. A OCDE tem recomendado que os princípios e práticas de contabilidade devem prever um registo adequado dos pagamentos. Em Julho de 1996, a Comissão apresentou um Livro Verde sobre "O Papel, o Estatuto e a Responsabilidade do Revisor Oficial de Contas na União Europeia". Este Livro Verde também trata do papel do revisor na detecção da corrupção nas contas da empresa. Será levada a cabo uma série de acções de acompanhamento em cooperação com os organismos profissionais dos contabilistas e sob a supervisão do Comité de Contacto sobre as directivas contabilísticas.

37. Na sequência da fase consultiva do Livro Verde, a Comissão apresentará uma comunicação com propostas concretas sobre as directivas da contabilidade e da auditoria e a respectiva aplicação, para as tornar mais eficazes na luta contra a corrupção.

II.3.2.b Instituições financeiras

38. O suborno é normalmente transmitido, em alguma das suas fases, por uma transacção através de uma instituição financeira. A OCDE recomendou que as instituições bancárias e financeiras deveriam dispor de registos adequados que permitam uma inspecção e investigação em casos de corrupção. A Segunda Directiva Bancária já prevê que todas as instituições de crédito disponham de procedimentos administrativos e contabilísticos são e mecanismos de controlo interno adequados. A questão do acesso das autoridades policiais ou judiciais a estes registos é normalmente determinada pelas legislações nacionais.

39. A directiva sobre o branqueamento de dinheiro aplica-se aos rendimentos da droga ou de outras infracções designadas pelos Estados-membros. Os bancos e as outras instituições financeiras deveriam manter e tornar disponível a identificação dos clientes bem como descrições das transacções para utilização como meio de prova em qualquer investigação

sobre branqueamento de dinheiro e deveriam também ser obrigados a revelar as transacções suspeitas. A Comissão já propôs um "Segundo Protocolo" da Convenção Sobre a Protecção dos Interesses Financeiros da Comunidade que criminalize o branqueamento do produto da corrupção em relação ao orçamento da CE.

40. Os Estados-membros deverão criminalizar o branqueamento dos rendimentos da corrupção. A Comissão já propôs formalmente esta iniciativa, no que diz respeito à corrupção lesiva dos interesses financeiros das Comunidades no projecto de "Segundo Protocolo".

II.3.3 Outras medidas e políticas

41. Em qualquer sector específico, como a agricultura, os Fundos estruturais ou o regime de trânsito, há medidas específicas que podem contribuir para o combate à corrupção. No presente capítulo examina-se a aplicação de certas medidas contra a corrupção que podem ser úteis em várias áreas em que as políticas da Comunidade envolvem despesas elevadas, susceptíveis de encorajar a corrupção ou outras formas de abuso.

II.3.3.a A criação de listas negras

42. A criação de listas negras constitui um mecanismo que permite reconhecer uma empresa que foi condenada por ter cometido qualquer infracção. Neste sentido também pode ser utilizada para identificar empresas que representam um risco fundamentado de não-confiança no que diz respeito à corrupção.

43. Um regulamento do Conselho⁷ prevê medidas contra operadores na lista negra, como a exclusão de direitos ao abrigo da secção FEOGA-Garantia. Este regulamento trata das irregularidades relacionadas com o direito comunitário. No entanto, não cobre todas as formas de corrupção cometidas em ligação com os Fundos FEOGA. Além disso, nada impede uma empresa particular, previamente excluída ao abrigo do regulamento do FEOGA por prática de corrupção, de se candidatar a um contrato ou um direito financiado por outra rubrica do orçamento comunitário.

44. As disposições das directivas sobre contratos públicos estabelecem, sob a epígrafe "Critérios para uma selecção qualitativa", que uma empresa pode ser excluída da participação num contrato no caso de certas infracções⁸. Estas disposições abrangem a corrupção. Aplicam-se igualmente a adjudicações efectuadas pela Comissão ou pelos seus serviços.

45. Poderia ser considerado o estabelecimento de uma forma de sistema global de listas negras aplicável nos domínios em que as finanças da Comunidade se encontram em jogo. Isto incluiria o domínio da ajuda externa. A utilização de tal lista negra poderia evidentemente variar de sector para sector. Em alguns casos seria adequado que uma empresa na lista negra fosse automaticamente excluída de certos benefícios por um determinado período. Noutros casos, como contratos públicos, a lista negra seria uma fonte de informação. A autoridade que decide,

⁷ (Regulamento nº 1469/95 do Conselho, Regulamento nº 745/96 da Comissão)

⁸ Os critérios para a selecção qualitativa estabelecem que pode ser excluída da participação num contrato qualquer empresa:

- condenada por infracção relativa à sua conduta profissional por sentença transitada em julgado;
- culpada de infracção profissional grave provada por qualquer meio e que possa ser demonstrada pelas entidades adjudicantes. (Ver também o ponto II.3.1 supra).

tendo sido alertada do cadastro anterior, teria a opção de determinar qual a acção a tomar. Em alternativa, podia ser estabelecido um registo das pessoas singulares e colectivas incluídas na lista negra por forma a que os serviços nacionais e os da Comissão pudessem ser alertados dos perigos ao lidar com tais operadores. As bases de dados poderiam identificar quem está por detrás das empresas e deveriam ser facilmente acessíveis.

46. Uma consideração importante a ter em conta quando se aprofunda a possibilidade de estabelecer um sistema de listas negras é a necessidade de respeitar os princípios de protecção dos dados⁹ bem como os princípios da proporcionalidade, da subsidiariedade e dos direitos individuais.

II.3.3.b Compromissos contra a corrupção

47. Poderá ser solicitado a todos os concorrentes a um determinado projecto que se comprometam por escrito a não utilizar subornos para obter o contrato. Este compromisso desencoraja o suborno e pode levar a que a empresa seja processada por perdas e danos ou sujeita a uma cláusula penal. Uma outra abordagem consiste em restringir certos concursos a empresas que tenham adoptado códigos de conduta especiais ou práticas contra o uso da corrupção na obtenção de contratos. Esta última abordagem deve ser seguida com precaução por forma a que não se restrinja indevidamente a concorrência leal entre os candidatos.

48. A Comissão vai trabalhar na criação de um esquema de listas negras e compromissos contra a corrupção, aplicável aos domínios em que estão em jogo as finanças comunitárias. Isto permitirá um intercâmbio inter-sectorial de dados sobre pessoas e empresas implicadas na corrupção, ao mesmo tempo que respeita os princípios da protecção dos dados.

II.3.3.c Meios de recurso cíveis

49. Uma sanção criminal ou administrativa não indemniza a empresa a quem não foi atribuído o contrato por práticas de corrupção levadas a cabo por um concorrente. Já uma acção cível remediaria tal perda. Também permitiria a um concorrente prejudicado propor por sua própria iniciativa uma acção contra um concorrente corrupto, tornando eventualmente desnecessária uma acção administrativa. Seria um auto-policiamento.

50. Embora não especificamente dirigida à corrupção, existe a possibilidade de meios de recurso cíveis ao abrigo das directivas sobre contratos públicos relativamente a empresas que foram afastadas de um contrato devido a irregularidades nos procedimentos seguidos na atribuição do contrato. Contudo, tal acção é limitada à área do contrato público e dirige-se contra o organismo que atribuiu o contrato e não contra o concorrente que efectivamente pagou o suborno. Está a ser examinada pelo Conselho da Europa uma abordagem mais geral, permitindo a instauração de processos cíveis por parte de empresas contra candidatos que tenham pago subornos.

51. Em devida altura, a Comissão proporá a adopção de uma posição comum quanto à questão dos meios de recurso cíveis contra a corrupção no contexto das discussões a decorrer no Conselho da Europa.

II.3.3.d. "Informadores"

⁹ Directiva 95/46/CE.

52. Os "informadores" são empregados que trabalham para empresas corruptas e que avisam as autoridades do envolvimento da sua empresa em práticas de corrupção. Tais "informadores" são frequentemente deixados sem a adequada protecção legal e podem ser vítimas das suas acções. O relatório intitulado "Os Informadores, a Fraude e a União Europeia", publicado em Fevereiro de 1996 por Public Concern at Work (Londres), por solicitação do Parlamento Europeu e sob o patrocínio pela Comissão, trata de muitas destas questões. A Comissão está a realizar um estudo sobre a legislação nacional e a experiência relativa aos direitos individuais dos trabalhadores a consultar em matéria de assuntos internos da empresa, incluindo os direitos dos trabalhadores a proteger contra danos resultantes de uma queixa legítima apresentada por um trabalhador a uma autoridade pública.

53. Os Estados-membros deveriam rever e, caso necessário, modificar a legislação existente para assegurar que os indivíduos que alertam as autoridades sobre a corrupção sejam devidamente protegidos e não se tornem vítimas.

II.4 AJUDA EXTERNA E COOPERAÇÃO

II.4.1 A prevenção da corrupção nos países terceiros que beneficiam da ajuda da CE

54. A Comissão inscreveu a luta contra a corrupção na sua política externa de cooperação e de ajuda. É concedido financiamento para um conjunto de projectos que se relacionam com a luta contra a corrupção, directamente (seminários regionais) ou indirectamente (melhorar a estrutura judicial e a transparência administrativa). São tomadas iniciativas para combater a corrupção, tal como a organização de seminários sobre regras de origem e colóquios que visam melhorar a gestão financeira e a luta contra a fraude.

55. A luta contra a corrupção exige uma abordagem equilibrada. A problemática ligada à luta contra a fraude e a corrupção tem que ser parte de uma estratégia de desenvolvimento coerente. Torna-se necessária uma maior coerência nas políticas da União de combate à corrupção, tendo em conta as diferenças regionais.

56. Qualquer estratégia deveria:

- apoiar a criação de uma legislação adequada e de mecanismos e instituições de controlo, prestando a assistência técnica necessária,
- melhorar o funcionamento e a transparência dos contratos públicos,
- tomar em consideração os resultados da gestão dos recursos públicos ao tomar decisões em matéria de iniciativas baseadas num financiamento comunitário,
- apoiar o progresso do ambiente sócio-económico.

57. A Comissão estabelecerá uma estratégia coerente de combate à corrupção no domínio da sua cooperação com países terceiros que beneficiam da ajuda CE ou que tenham celebrado acordos de cooperação ou de assistência com a CE.

A Comissão intensificará o seu apoio à prevenção da corrupção em particular pela promoção de condições que favoreçam a transparência, a boa governação e o poder

judicial independente e pela prestação de assistência técnica para estabelecer a legislação apropriada, contratos públicos eficientes e mecanismos de controlo.

A Comissão vai rever as suas regras de contratos públicos e de contratos no âmbito da ajuda externa tendo em vista introduzir medidas mais eficientes contra a corrupção. Procurará harmonizar as regras aplicadas nos diferentes grupos de países. Esta revisão vai incluir a questão das sanções contra as empresas envolvidas em práticas de corrupção.

II.4.2. Programas contra a corrupção

58. Um certo número de países da Europa Central e Oriental candidatos à adesão à UE depara-se com problemas de corrupção durante a transição para economias de mercado integrais. É importante que a União ajude estes países a ultrapassar estes problemas. Prejudicam o seu próprio programa de reformas e, além disso, podem ser transferidos para países vizinhos no âmbito de uma União alargada.

59. Para além das preocupações acerca do efeito da corrupção em países terceiros, a União, como principal fornecedor de ajuda, tem que estar preocupada em saber se o apoio financeiro da UE é desviado da sua intenção inicial devido à corrupção. O Parlamento Europeu, o Tribunal de Contas e os Estados-membros estão interessados em que haja um melhor controlo da gestão e da relação custo/benefício. Este assunto é actualmente discutido no Grupo de Representantes Pessoais sobre o SEM 2000. A recente reorientação do programa PHARE põe o acento na luta contra as irregularidades e a fraude.

60. Até certo ponto já foi prestada assistência técnica para combater a corrupção no sector público na Europa de Leste ao abrigo do programa PHARE (por exemplo, o programa comum Conselho da Europa/UE "OCTOPUS" relativo à corrupção e ao crime organizado na Europa Central e Oriental). Também é de assinalar o projecto comum SIGMA com a OCDE, que trata do problema dos contratos públicos. Os novos Estados independentes têm os seus próprios problemas com a corrupção que estão a afectar o processo de transição económico e democrático. Podia ser interessante uma iniciativa especial ao abrigo do programa TACIS.

61. No caso dos países terceiros do Mediterrâneo existe um movimento em direcção ao comércio livre e fortes ligações com o mercado único. Os 27 parceiros de Euromed comprometeram-se especificamente a lutar conjuntamente contra a corrupção, aquando da Declaração de Barcelona, de 28 de Novembro de 1995. Além disso, o regulamento do Conselho relativo ao MEDA¹⁰, que estabelece procedimentos de cooperação, define padrões estritos e precisos para uma gestão transparente da assistência financeira e técnica aos países terceiros do Mediterrâneo.

62. Deveriam ser estabelecidos programas especiais contra a corrupção, particularmente nos países candidatos da Europa Central e Oriental, na linha dos protocolos aos Acordos Europa sobre a abertura de programas e em ligação com a prevista Parceria de Adesão estabelecida em torno de um programa nacional para a execução do acervo legislativo comunitário.

II.4.3 "Boa governação" e cláusulas contra a corrupção

¹⁰ (nº 1488/96)

63. A Convenção de Lomé IV, na redacção que lhe foi dada pelo acordo assinado na Ilha Maurícia em 4 de Novembro de 1995, inclui agora "a boa governação" como um dos seus princípios básicos. É necessária uma aplicação mais ampla deste princípio se a União pretender alcançar uma estratégia global.

64. O princípio de "boa governação" deveria ser tido em consideração para a sua inserção em todos os acordos internacionais de assistência, de cooperação e de desenvolvimento.

65. Poderia encarar-se a inclusão de cláusulas de combate à corrupção em todos os contratos específicos financiados no quadro da ajuda ao desenvolvimento. Por exemplo, em Março de 1990 foi acordado com os Países ACP incluir cláusulas específicas visando a luta contra a corrupção nas condições gerais para todos os contratos financiados através do Fundo Europeu de Desenvolvimento. A Comissão está agora a rever essas cláusulas para ver como pode ser melhorada a sua eficácia.

Este ponto particular está a ser objecto de atenção a nível internacional. O Banco Mundial aprofundou a sua análise nesta área e o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE fez recomendações em 1996 sobre a inclusão de cláusulas contra a corrupção nos contratos financiados para a ajuda ao desenvolvimento.

66. A Comissão, em cooperação com a OCDE, o Banco Mundial e outros doadores multilaterais, assegurará que as cláusulas de combate à corrupção são incluídas em contratos de ajuda ao desenvolvimento.

II.5 COOPERAÇÃO NAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

67. Se a UE adoptar importantes medidas contra a corrupção que possam ter implicações sobre o comércio, é do interesse da UE que a acção seja acordada ao nível mais amplo possível tendo em vista obter sinergias e evitar desvantagens concorrenciais.

A UE também deve procurar assegurar a compatibilidade entre as regras internas visando fundamentalmente o mercado único e as políticas externas que visam nomeadamente o reforço do sistema aberto de comércio multilateral. A ausência de uma tal compatibilidade poderia ser dispendiosa para o comércio e a indústria.

68. A questão da corrupção e da transparência é regularmente suscitada nas organizações internacionais, como o G7, a Organização Mundial do Comércio (OMC), as Nações Unidas, a OCDE e o Conselho da Europa. Os maiores parceiros comerciais da UE, em especial os EUA, também colocaram a corrupção como um dos pontos fundamentais da ordem do dia. Em Dezembro de 1996, foi adoptada uma Declaração da ONU sobre "A Corrupção e o Suborno nas Actividades Comerciais Internacionais" que apela aos Estados-membros para que penalizem o suborno (nacional ou internacional) e proibam a dedução fiscal dos subornos. Foi elaborado um modelo de legislação sobre contratos públicos na Comissão das Nações Unidas para o Direito Comercial Internacional (UNICITRAL).

69. O novo Acordo sobre os Contratos Públicos da OMC (GPA) entrou em vigor no dia 1 de Janeiro de 1996. Como este Acordo GPA é "plurilateral", dele não são signatários todos os membros da OMC. Nesta fase não inclui certos mercados-chave da Ásia, Américas, Europa Central e Oriental e África.

Na reunião de Singapura de Dezembro de 1996, os ministros da OMC acordaram na instituição de um grupo de trabalho sobre o tema da transparência nas práticas dos contratos públicos, tendo em vista desenvolver elementos para inclusão num acordo adequado.

70. A Comissão também exercerá pressão a favor de uma linha política ambiciosa e coordenada, tendo em vista o combate à corrupção, em todas as organizações internacionais adequadas, incluindo a reunião do G-7, em Denver, em Junho de 1997.

ANEXO I

INICIATIVAS NO PLANO INTERNACIONAL

- Em 28 de Junho de 1996, em Lyon, os Chefes de Estado do G7 declararam-se:

"... determinados a lutar contra a corrupção nas transacções comerciais internacionais, que põe em causa a transparência e a equidade e implica pesados custos económicos e políticos; resolvidos a cumprir o compromisso assumido pelos ministros da OCDE no sentido de criminalizar de forma eficaz e coordenada essas práticas corruptas, instando a OCDE a estudar mais aprofundadamente as formas e os instrumentos adequados a nível internacional para facilitar a criminalização desses actos e a examinar propostas de acção em 1997".

Em 27 de Abril de 1997, os ministros das Finanças do G-7 fizeram referência à questão do suborno e da corrupção e o problema poderá voltar a ser abordado na Cimeira de Denver do G7/P8, em Junho de 1997.

- Em 11 de Abril de 1996, o Conselho de Ministros da OCDE adoptou uma recomendação contra a possibilidade de dedução fiscal dos montantes pagos como suborno a funcionários estrangeiros. Esta recomendação surgiu na sequência de outras recomendações contra a corrupção adoptadas em Maio de 1994. Solicitou igualmente que lhe fossem apresentados, em 1997, um relatório e propostas referentes à criminalização do suborno de funcionários estrangeiros, em conformidade com a declaração da Cimeira de Lyon do G7/P8. A questão encontra-se na ordem do dia do Conselho de Ministros de Maio de 1997.

- Em 1 de Janeiro de 1996, entrou em vigor um acordo da **Organização Mundial do Comércio** sobre contratos públicos que contém diversas disposições relativas à transparência, abertura e vias de recurso judicial que contribuirão para contrariar o problema da corrupção no domínio dos contratos públicos. Embora se aplique aos principais parceiros comerciais da Comunidade, este acordo não engloba, porém, todos os países da OMC, o que tem levado os países da QUAD a tentar alargar a sua aplicação a nível da OMC. Na conferência ministerial realizada em Singapura em Dezembro de 1996, foram iniciadas negociações sobre um novo acordo intercalar relativo à transparência, à abertura e à regularidade processual (vias de recurso). Na sequência destas iniciativas, serão prosseguidos os trabalhos, no âmbito da OMC, com vista a elaborar um acordo sobre transparência.

- O **Conselho da Europa** criou um grupo especial multidisciplinar sobre a corrupção (GMC). Foi adoptado um plano de acção pormenorizado. O grupo está actualmente a debater propostas de instrumentos nos domínios civil, penal e administrativo. A próxima reunião dos ministros da Justiça, a realizar em Praga, terá por tema a corrupção e o crime organizado.

- Nas **Nações Unidas**, o problema da corrupção foi abordado em diversas ocasiões. Mais recentemente, em Dezembro de 1996, a Assembleia Geral adoptou, no contexto de uma resolução contra a corrupção, um código de conduta internacional para os funcionários públicos. Foi também adoptada uma declaração contra a corrupção e o suborno em transacções comerciais internacionais, na qual são referidas, entre outras, as questões do suborno de funcionários estrangeiros, da dedutibilidade fiscal das gratificações, da jurisdição extraterritorial e do segredo bancário.

- Em Agosto de 1996, o **Banco Mundial** introduziu, nas suas directrizes relativas aos contratos públicos, disposições específicas contra a corrupção que se aplicam a todos os bens e serviços financiados pelo Banco. Numa data ulterior de 1996, foi decidido que o Banco devia

considerar a corrupção como um problema de desenvolvimento, tendo sido criados grupos internos com o objectivo de efectuar uma análise da situação sob uma série de perspectivas.

- O **Fundo Monetário Internacional** salientou recentemente a importância da luta contra a corrupção e insistiu na promoção de boas práticas administrativas.
- Em Março de 1996, a **Organização dos Estados Americanos (OEA)** adoptou uma convenção contra a corrupção.
- Na Agenda Transatlântica e no **Programa Conjunto de Acção UE-Estados Unidos**, foi incluído um compromisso específico relativo à luta contra a corrupção e o suborno. Numa reunião no âmbito do **Diálogo Comercial Transatlântico**, realizada em Chicago em 8 e 9 de Novembro de 1996, os empresários europeus e norte-americanos indicaram na sua declaração que deploram as práticas de suborno e de corrupção e que esta questão continuará a figurar na sua agenda para 1997.
- Em Maio de 1996, a **Câmara de Comércio Internacional** reforçou as regras do seu código de conduta sobre a corrupção nas transacções comerciais internacionais e apelou a que fossem tomadas, a nível nacional e internacional, iniciativas de maior envergadura contra a corrupção.
- **Transparency International**, uma organização não-governamental que se dedica à luta contra a corrupção nas transacções comerciais internacionais, elaborou um documento sobre as medidas a adoptar na UE neste domínio.

ISSN 0257-9553

COM(97) 192 final

DOCUMENTOS

PT

09

N.º de catálogo : CB-CO-97-244-PT-C

ISBN 92-78-20212-6

Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias

L-2985 Luxemburgo

20