



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 28.5.2003
COM(2003) 317 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO, AO PARLAMENTO EUROPEU
E AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU**

SOBRE UMA POLÍTICA GLOBAL DA UE CONTRA A CORRUPÇÃO

ÍNDICE

1.	Introdução	3
2.	Terminologia.....	6
3.	Compromisso político - prioridade	7
4.	Aplicação efectiva de instrumentos em matéria penal.....	7
5.	Criação de uma cultura anti-corrupção nas instituições da UE.....	13
6.	Prevenção da Corrupção - Mercado único e outras políticas internas	15
7.	Aspectos Externos.....	19
8.	Conclusões	23

1. INTRODUÇÃO

O **artigo 29º do Tratado da União Europeia** refere a prevenção e o combate contra a corrupção, organizada ou não, como um dos objectivos para a criação e a salvaguarda de um espaço europeu de liberdade, segurança e justiça, através de uma cooperação judiciária, policial e aduaneira mais estreita e, quando pertinente, da aproximação da legislação penal.

Ultrapassando a área da simples aplicação da lei, o Conselho advogara já, no **Plano de Acção contra a criminalidade organizada**¹, de **1997**, uma política global contra a corrupção, incidindo prioritariamente sobre medidas preventivas e tendo em consideração o trabalho já efectuado também em outros fóruns internacionais. Especificamente, instaram-se os Estados-Membros, o Conselho e a Comissão a abordar também todos os aspectos relacionados com o funcionamento adequado do mercado interno e outras políticas internas, bem como a cooperação e a ajuda externa.

Em resposta a esta orientação política, a Comissão apresentou, nesse mesmo ano, uma **Comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho**² onde sugeria uma gama de medidas (extinção das deduções fiscais para suborno, regras sobre concursos públicos, introdução de normas de contabilidade e auditoria, criação de listas negras de empresas corruptas e medidas relativas ao regime de ajuda externa da Comunidade) tendo em vista a formulação de uma estratégia anticorrupção da UE, quer dentro quer fora das suas fronteiras.

Focando novamente a área de cooperação judiciária em matéria penal, o **Plano de Acção do Conselho de Viena**³, de **1998**, identificou a corrupção como sendo um dos comportamentos penais do domínio da criminalidade organizada onde se entendia ser prioritário agir, através da elaboração e adopção de medidas que definam regras mínimas relacionadas com os elementos constituintes deste tipo de crime e respectivas sanções.

No **Conselho Europeu de Tampere**, de **1999**, os chefes de Estado ou de Governo da UE deram o seu aval a esta recomendação ao identificarem a corrupção, no contexto da criminalidade financeira, como um dos sectores de particular importância onde urge adoptar definições, incriminações e sanções comuns.

Finalmente, na sequência do Plano de Acção e das Conclusões de Tampere, de 1998, a chamada **Estratégia da União Europeia para o início do novo milénio - Prevenção e controlo da criminalidade organizada**, de **Março de 2000**⁴, reiterava a necessidade de instrumentos destinados a aproximar as legislações nacionais e a desenvolver uma política da UE mais geral (ou seja, pluridisciplinar) em matéria de corrupção, tendo em consideração o trabalho desenvolvido nas organizações internacionais. O mesmo documento instava ainda os Estados-Membros que ainda não haviam ratificado os instrumentos anticorrupção relevantes da UE e do Conselho da Europa a prover no sentido de garantir a sua rápida ratificação.

¹ Plano de Acção contra a Criminalidade Organizada, adoptado pelo Conselho em 28 de Abril de 1997; JO/C n°251/1, de 15/08/1997.

² Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre uma política da União contra a corrupção, adoptada pela Comissão em 21 de Maio de 1997 - COM(1997) 192 final.

³ Plano de acção do Conselho e da Comissão sobre a melhor forma de aplicar as disposições do Tratado de Amsterdão relativas à criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça - Texto aprovado pelo Conselho Justiça e Assuntos Internos de 3 de Dezembro de 1998; JO/C n° 19/1 de 23/01/1999.

⁴ Prevenção e controlo da criminalidade organizada - Estratégia da União Europeia para o início do novo milénio, adoptada pelo Conselho em 27 de Março de 2000; JO/C n° 124/1, de 3/05/2000.

Desde então, a luta contra a corrupção adquiriu novo ímpeto a nível nacional, da UE e internacional, tendo sido adoptados importantes instrumentos comunitários e internacionais.

No que respeita a instrumentos da UE, entrou em vigor, em 17 de Outubro de 2002, a **Convenção da UE relativa à Protecção dos Interesses Financeiros das Comunidades Europeias (Convenção PIF)⁵ e respectivo primeiro protocolo⁶; o segundo protocolo da Convenção PIF⁷ e a convenção da UE relativa à luta contra a corrupção envolvendo funcionários das Comunidades Europeias ou funcionários dos Estados-Membros⁸** está ainda em processo de ratificação.

No âmbito da **protecção dos interesses financeiros das comunidades**, a Comissão criou um Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF)⁹, dotado de poderes de inquérito interinstitucionais. Com base no artigo 280º TCE, que combina medidas de prevenção e de combate à fraude lesivas do orçamento comunitário, foi adoptada uma estratégia global. Esta estratégia surge como um desafio no documento da Comissão, que gira em torno de quatro eixos e constitui uma abordagem interinstitucional pormenorizada de prevenção e combate à corrupção¹⁰. Relativamente aos inquéritos internos do OLAF, a corrupção abrange a violação da ética profissional por parte de funcionários da UE em questões que se prendam com o exercício das suas funções, susceptível de implicar processo disciplinar ou criminal. O Organismo Europeu Antifraude (OLAF) foi recentemente objecto de um relatório de avaliação aprofundado da Comissão¹¹, designadamente em matéria da implementação dos objectivos delineados na estratégia supramencionada. Pela abordagem global que faz da corrupção, a presente comunicação segue uma abordagem coerente com as novas iniciativas em matéria de protecção dos interesses financeiros das Comunidades anunciados no relatório de avaliação.

Estão já em vigor a **Convenção da OCDE sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais¹²** e a **Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa¹³**, embora a última careça ainda dos instrumentos de ratificação na maioria dos Estados-Membros da UE.

⁵ JO/C n°316, de 27/11/1998.

⁶ JO/C n° 313/1, de 23/10/1996.

⁷ JO/C n° 221/1, de 19/07/1997.

⁸ JO/C n° 195/1, de 25/06/1997.

⁹ O OLAF foi instituído em 1999 pela Decisão da Comissão 1999/352/CE/CECA/Euratom, de 28 de Abril de 1999 (JO L 136, de 31.5.1999, p. 20).

¹⁰ Ver Comunicação sobre a luta antifraude: Para uma abordagem estratégica global, COM(2000) 358 final.

¹¹ COM(2003) 154 final, de 02.04.2003.

¹² A Convenção foi assinada em 21/11/1997 e entrou em vigor em 15/02/1999. O texto integral, os pormenores sobre a ratificação e a legislação de aplicação, bem como os relatórios de avaliação podem ser consultados no endereço Internet <http://www.oecd.org/> em “corruption”.

¹³ A Convenção foi assinada em 27/01/1999 e entrou em vigor em 01/07/2002. O texto integral, os pormenores sobre a ratificação e a legislação de aplicação, bem como os relatórios de avaliação podem ser consultados no endereço Internet <http://www.greco.coe.int>

Em 2000, a **Assembleia Geral da ONU** decidiu encarregar uma comissão extraordinária da elaboração de um instrumento jurídico internacional de combate à corrupção, a **futura Convenção das Nações Unidas de combate à corrupção**¹⁴. Caso venha a ser aceite, terá implicações determinantes sobre a luta mundial contra a corrupção. A UE adoptou três posições comuns¹⁵ com base no artigo 34º do Tratado da União Europeia. A Comissão contribuiu substancialmente para as posições comuns e foi autorizada pelo Conselho a negociar as disposições do projecto de convenção relativas às competências da Comunidade.

Nas recomendações acima referidas, o Conselho da UE salientou repetidamente a necessidade de se terem em consideração as actividades de outros fóruns internacionais dedicados à luta contra a corrupção. Tendo em consideração este parecer e com a firme convicção de que a duplicação deste tipo de actividade pode implicar recursos desnecessários e, consequentemente, ser contraproducente, a Comissão entende que, nesta fase do desenvolvimento da política há que reforçar e apoiar sobretudo, ao nível da UE, as medidas que ainda não sejam **consideravelmente abrangidas, ou que não possuam grau semelhante de carácter obrigatório àquele que possuem os instrumentos da UE por organizações internacionais. Tal aplica-se em especial a iniciativas das Nações Unidas, da OCDE e do Conselho da Europa, onde a UE tem vindo a desempenhar um papel de liderança e deverá continuar a fazê-lo.**

Os fins e objectivos do combate à corrupção ao nível da UE, tal como mencionados no artigo 29º TUE, têm de se inserir clara e coerentemente no contexto de outros objectivos de políticas resultantes do Tratado CE, como é o caso da tomada de decisões rigorosa, da concorrência leal, do funcionamento eficaz do mercado interno, da protecção dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, da ajuda e assistência externas e comércio internacional aberto, livre e leal. Impõe-se a delimitação clara das iniciativas delineadas na presente comunicação no que respeita às acções nas áreas políticas referidas, tendo em vista providenciar um quadro abrangente e garantir a complementaridade entre as diferentes áreas.

A presente Comunicação apresenta um panorama dos resultados alcançados ao nível da UE, indicando simultaneamente aquilo que é necessário melhorar para infundir novo ímpeto à luta contra a corrupção. Procura também identificar possíveis áreas futuras de intervenção da UE, que lhe permitam intervir nesta matéria. **A Comissão tem a firme intenção de reduzir a corrupção a todos os níveis e de forma coerente, não só nas instituições da UE, como também nos Estados-Membros e fora da UE**, ou seja, corrupção política, actividades de corrupção perpetradas por ou em conivência com grupos da criminalidade organizada, corrupção a nível particular e a chamada pequena corrupção.

Enquanto houver criminalidade, manter-se-á o interesse em recorrer ao suborno contra processos penais ou sanções, preferindo sobretudo os **grupos da criminalidade organizada** reinvestir parte dos lucros ilicitamente adquiridos no pagamento de subornos do que arriscarem-se a enfrentar medidas legislativas que os ataquem e privem de liberdade e do produto dos seus actos. No entanto, pode pensar-se que o nível e grau de corrupção nas nossas sociedades poderia ser consideravelmente reduzido se se reforçassem as medidas repressivas e se reduzisse a oportunidade.

Para tal, é necessário detectar e julgar os actos de corrupção e os malfeitores têm de ser punidos e privados do produto ilícito dos seus actos.

¹⁴ Em http://www.unodc.org/unodc/fr/crime_cicp_convention_corruption_docs.html é possível ter acesso a documentos relativos a esta matéria.

¹⁵ Estes documentos não foram divulgados.

Simultaneamente, há que reduzir as oportunidades de práticas corruptas e evitar potenciais conflitos de interesses recorrendo a estruturas administrativas transparentes e responsabilizadas aos níveis legislativo, executivo e judicial, bem como no sector privado.

São necessárias estratégias globais de fomento da integridade, bem como intercâmbio de experiências positivas e salvaguardas institucionais que garantam que as decisões do sector público sejam tomadas unicamente no interesse público.

2. TERMINOLOGIA

Não existe nenhuma definição uniforme de todos os elementos que se prendem com a corrupção¹⁶. Embora uma das definições tradicionais, adoptada pelo Banco Mundial e a organização não governamental *Transparency International*, defina corrupção como sendo *a utilização de um cargo público para obtenção de lucros privados ilegítimos*, parece ser mais adequado utilizar-se uma definição mais abrangente, como a do programa global de luta contra a corrupção, das Nações Unidas, que refere *abuso de poder em benefício pessoal*, englobando assim os sectores público e privado¹⁷.

Considerando a sua natureza intrínseca, os instrumentos da UE acima mencionados definem corrupção meramente na perspectiva da legislação penal, penalizando uma conduta que é habitualmente referida como suborno (activo ou passivo)¹⁸.

No que se segue, há que distinguir entre corrupção nesta acepção mais estrita da legislação penal e corrupção num sentido socioeconómico mais lato. Esta distinção é necessária porque, de acordo com os princípios do Estado de direito, as disposições da legislação penal requerem uma linguagem precisa e isenta de ambiguidade, enquanto que o conceito de corrupção pode ser mais geral sem deixar de responder aos objectivos de *prevenção* da criminalidade. Neste contexto, a definição de corrupção poderá abarcar conceitos como integridade, transparência, responsabilidade e boa governança.¹⁹ Assim sendo, as fronteiras da política anti-corrupção da UE divergirão consoante o assunto: Se as iniciativas mencionadas nos capítulos 4 e 5 incidem sobretudo sobre a corrupção numa acepção mais estrita do direito criminal, os capítulos 3, 6 e 7, bem como a lista de princípios gerais anexada à presente comunicação, abrangem uma acepção muito mais lata da corrupção.

¹⁶ Cf. P.C. van Duyne: “Will ‘Caligula’ go transparent ? Corruption in acts and attitudes” in *Forum on Crime and Society*, Vol. 1 N° 2, Dezembro de 2001, p. 74-76.

¹⁷ Convenção Civil sobre a Corrupção do Conselho da Europa (Estrasburgo, 4/11/1999; Na Série Tratados Europeus, n°174) define-se “corrupção” como a solicitação, oferta, dádiva ou aceitação, directa ou indirectamente, de um suborno ou qualquer outra forma indevida de benefício, susceptível de distorcer o desempenho adequado do cargo ou dever solicitado ao subornado, vantagens ou expectativas daí decorrentes.”

¹⁸ Cf. artigos 2º e 3º da Convenção relativa à luta contra a corrupção envolvendo funcionários das Comunidades Europeias ou funcionários dos Estados-Membros, artigos 2º e 3º do primeiro protocolo à Convenção relativa à Protecção dos Interesses Financeiros das Comunidades Europeias e artigos 2º e 3º da Acção comum contra a corrupção no sector privado.

¹⁹ É conveniente referir que estes princípios se reflectem nas regras disciplinares tal como definidas, por exemplo, no Estatuto do Pessoal e outros agentes das instituições da UE.

3. COMPROMISSO POLÍTICO - PRIORIDADE

O combate contra a corrupção e respectiva prevenção só pode obter êxito quando toda a sociedade concordar sobre o seu carácter indispensável. Todavia, o sinal mais importante tem de vir dos dirigentes e dos próprios decisores. Os funcionários públicos teriam dificuldade em agir de forma imparcial, objectiva e exclusivamente no interesse público se os representantes supremos do país não fomentassem e não correspondessem às normas anticorrupção preconizadas.

Uma determinação política manifesta e uma postura inequívoca dos governos da UE e seus representantes seriam também um sinal evidente para os seus congéneres nos países que preparam a adesão e para o resto do mundo.

Neste contexto, a Comissão recorda os princípios subjacentes comuns da União, tal como estipulado no artigo 6º do Tratado da União Europeia: liberdade, democracia, respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de direito. Considerando que a corrupção corrói todos estes princípios, o respeito ilimitado por estes valores comuns é efectivamente a melhor salvaguarda contra a proliferação de práticas corruptas.

As conclusões e recomendações da presente comunicação deverão ser integralmente adoptadas pelo Conselho Europeu numa reunião próxima.

4. APLICAÇÃO EFECTIVA DE INSTRUMENTOS EM MATÉRIA PENAL

Na sequência do Conselho Europeu de Tampere, dedicado exclusivamente a questões de Justiça e Assuntos Internos, o documento Prevenção e controlo da criminalidade organizada: *Estratégia da União Europeia para o início do novo milénio*, de 27 de Março de 2000, faz referência à corrupção no contexto da criminalidade financeira como sendo um dos delitos relativamente aos quais o Conselho “*deverá aprovar, sempre que tal se revele necessário, instrumentos destinados à aproximação das legislações dos Estados-Membros*” confirmando **definições, incriminações e sanções comuns** e definindo uma política da UE mais geral (ou seja, pluridisciplinar) visando esta forma específica de crime, tendo em consideração todo o trabalho pertinente desenvolvido em outras organizações internacionais (*cf. Conclusão 48 da Presidência de Tampere e recomendação 7 da Estratégia para o início do novo milénio*).

a) Ratificação de instrumentos anticorrupção da UE

Na sua recomendação 27, a Estratégia para o novo milénio instava os Estados-Membros que ainda não ratificaram os instrumentos anticorrupção da UE seguidamente referidos a apresentarem propostas aos respectivos parlamentos no sentido de acelerarem a referida ratificação dentro dos prazos estabelecidos:

- (1) **até meados de 2001, a Convenção relativa à Protecção dos Interesses Financeiros das Comunidades Europeias (Convenção PIF);**
- (2) **até ao final de 2001, os protocolos relativos à Convenção PIF;**
- (3) **até ao final de 2001, a Convenção relativa à Luta contra a Corrupção em que Estejam Implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia.**

Com a ratificação de todos os Estados-Membros, a Convenção PIF e respectivo 1º protocolo (que define juridicamente, pela primeira vez, corrupção activa e passiva ao nível da UE) entrou em vigor em 17 de Outubro de 2002.

Acresce ainda que, em Maio de 2001, a Comissão adoptou uma proposta de directiva que se pretendia providenciar uma definição comum de corrupção activa e passiva lesivas dos interesses financeiros das Comunidades Europeias.²⁰ Na sequência do parecer do Parlamento Europeu, que aprovou o texto em princípio em primeira leitura, a proposta foi alterada em 16 de Outubro de 2002²¹. **A proposta continua em apreciação no Conselho.**

Embora estes instrumentos se limitem a comportamentos criminosos lesivos dos interesses financeiros das Comunidades Europeias, a Convenção de 1997 relativa à Luta contra a Corrupção em que Estejam Implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia criminaliza a corrupção activa e passiva entre fronteiras dentro do território da União Europeia, mesmo quando os interesses financeiros das Comunidades não são afectados. **Todavia, há dois Estados-Membros que ainda não concluíram o processo de ratificação.**

A Comissão insta os Estados-Membros que ainda não ratificaram a Convenção da UE sobre corrupção e/ou o 2º Protocolo à Convenção PIF, a fazê-lo rapidamente.

b) Ratificação dos instrumentos internacionais anticorrupção

Todos os Estados-Membros da UE ratificaram a Convenção da OCDE, de 1997, sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Internacionais e adaptaram a sua legislação penal em conformidade.

Com catorze ratificações consumadas, a Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa, entrou em vigor em 1 de Julho de 2002. Ainda assim, apenas quatro Estados-Membros a ratificaram.

Por enquanto, apenas dois Estados-Membros da UE ratificaram a Convenção Civil sobre a Corrupção, do Conselho da Europa.

A Comissão insta os Estados-Membros que ainda não ratificaram as convenções penal e/ou civil sobre a corrupção, do Conselho da Europa, ou que não aderiram ao Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), a fazê-lo rapidamente.

c) Acompanhamento da implementação de instrumentos anticorrupção

Quando estes instrumentos internacionais e da UE entrarem em vigor através de decreto de aplicação, já terão sido assimiladas muitas das disposições pertinentes dos Estados-Membros em matéria penal (incriminações, sanções e confisco, responsabilidade e sanções das pessoas colectivas, extradição, acções penais e cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros competentes em matéria de aplicação da lei).

²⁰ A proposta visa o alinhamento da legislação penal dos Estados-Membros no que respeita à definição de fraude, corrupção e branqueamento de capitais lesivos dos interesses financeiros da Comunidade, bem como responsabilidade penal e penalidades aplicáveis, em conformidade com a Convenção PIF e os seus dois protocolos.

²¹ COM(2002) 577 final.

A Comissão entende que todos os esforços internacionais de combate à corrupção só serão eficazes se forem seguidos por mecanismos de controlo e de avaliação com base em apreciações por congéneres. Por outro lado, deverá evitar-se ao máximo a duplicação (onerosa e frequentemente contraproducente) das actividades internacionais.

Na sua qualidade de guardião dos Tratados, a Comissão desempenha funções gerais de controlo, particularmente da implementação da legislação da CE, acompanhando de perto a implementação de todos os instrumentos da UE, pelos Estados-Membros.

Todavia, para além da possibilidade de apresentar questões sobre interpretação e validade relativas a decisões-quadro e convenções ao Tribunal de Justiça Europeu recorrendo a decisões a título prejudicial, os **instrumentos da UE** não fornecem nem acompanhamento genuíno nem mecanismos de avaliação comparáveis ao Grupo de Trabalho da OCDE (subregional) em matéria de Suborno ou ao (maioritariamente europeu) Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) dotado de funções destinadas a garantirem a implementação da convenção da OCDE sobre corrupção e as convenções do Conselho da Europa em matéria de direito civil e penal. O GRECO²² é responsável pela observância do controlo dos princípios orientadores da luta contra a corrupção do Conselho da Europa, pela implementação das convenções civil e penal sobre corrupção e dos códigos de ética dos funcionários públicos. A avaliação decorre em duas fases, efectuada por congéneres, no sentido de determinar o respeito do previsto nestes instrumentos jurídicos, contribuindo assim para a identificação de insuficiências dos mecanismos nacionais de combate à corrupção, indicando as reformas legislativas, institucionais e práticas necessárias para um combate e uma prevenção mais eficazes da luta contra a corrupção. Neste contexto, é útil lembrar que ambas as convenções do Conselho da Europa sobre corrupção surgiram na sequência e desenvolveram os instrumentos em matéria de legislação penal da UE.

A Comissão entende que, **nesta fase**, não se justifica a existência de um mecanismo separado de avaliação e controlo anticorrupção da UE, visto que tal contradiria a convicção geral da Comissão de que há que evitar uma duplicação desnecessária de esforços.

Quer as Convenções em matéria de corrupção do Conselho da Europa quer o estatuto do GRECO prevêm já cláusulas específicas de adesão para a Comunidade Europeia. Embora a adesão à Convenção penal e a participação no GRECO independente das duas convenções exija um convite formal do Comité de Ministros do Conselho da Europa, a adesão à Convenção Penal, seguida automaticamente de participação no GRECO, pode ser decidida unilateralmente pela CE.

Consequentemente, a Comissão vai preparar, dentro dos limites de competência da Comunidade, a adesão da Comunidade Europeia a ambas as convenções sobre corrupção do Conselho da Europa e solicitar autorização ao Conselho para negociar com o Conselho da Europa os termos e modalidades da participação subsequente da Comunidade no GRECO. **Os Estados-Membros da UE deverão apoiar totalmente, no Conselho e no Comité de Ministros do Conselho da Europa, a eventual candidatura da Comunidade Europeia, preparada pela Comissão, à adesão a uma ou ambas as convenções sobre corrupção do Conselho da Europa, incluindo a sua subsequente participação no GRECO, com base nas modalidades adequadas a definir.**

²² O GRECO tornou-se operacional em 1 de Maio de 1999, contando actualmente com trinta e quatro membros, incluindo todos os Estados-Membros da UE (excepto a Áustria e a Itália) e os países candidatos (excepto a Turquia), bem como os Estados Unidos. Para mais informações, consultar: www.greco.coe.int

Caso a participação no GRECO não seja considerada uma opção viável, a Comissão consideraria uma eventual avaliação mútua separada da UE, bem como a eventual criação de um mecanismo de controlo em matéria de luta contra a corrupção.

d) Avanço da cooperação em matéria policial e judiciária na UE

A cooperação em matéria policial e judiciária na UE foi reforçada com a criação da **EUROJUST**, rede de cooperação judiciária, e com o prolongamento do mandato da **Europol**.

A criação da unidade interina da EUROJUST foi aprovada em Dezembro de 2001, tendo os seus membros sido nomeados em Julho de 2002. A EUROJUST é formada por um magistrado de cada Estado-Membro (elemento do Ministério Público, juiz, agente da polícia com poderes de instrução), que visa facilitar os contactos, viabilizar a cooperação entre magistrados e determinar elos entre processos que decorram além-fronteiras. A **competência material da EUROJUST** é muito semelhante ao **mandato da Convenção da Europol** que abrange, designadamente, a fraude e a corrupção, o branqueamento de capitais e a participação em organizações criminosas.

Assim sendo, ambos os organismos podem passar a tratar casos de corrupção transfronteiras, cumprindo assim os requisitos previstos nas disposições pertinentes dos instrumentos anticorrupção da UE. O **Procurador Europeu para questões financeiras**, proposto pela Comissão no Livro Verde de 11 de Dezembro de 2001²³, seria mandatado para tratar delitos de corrupção lesivos dos interesses financeiros da Comunidade.

Neste contexto, a **Decisão-Quadro relativa ao mandado de detenção europeu**, cujas disposições serão aplicadas por todos os Estados-Membros, o mais tardar em 1 de Janeiro de 2004, será um factor capital na luta contra a corrupção. A Decisão-Quadro incluirá o delito de corrupção entre aqueles que não requerem dupla verificação prévia, o que deverá garantir que os malfeitores sejam entregues às autoridades judiciárias do país que o solicite.

Acresce ainda que o Conselho está actualmente a analisar propostas de dois novos actos jurídicos que, uma vez adoptados, comprometem os Estados-Membros a adaptarem a legislação nacional ou a adoptarem novas disposições com o objectivo de garantirem o reconhecimento mútuo de decisões de congelamento, incluindo de produtos de delitos de corrupção, e a facilitarem o confisco de produtos de crime, em especial permitindo às autoridades competentes apreenderem propriedade pertencente a pessoas condenadas por crimes susceptíveis de darem origem a produtos substanciais, excepto se as pessoas em questão demonstrarem que a propriedade foi legitimamente adquirida. Em nenhum dos textos se especificam delitos; aplicar-se-á a todos os actos susceptíveis de sanção por uma sentença máxima de seis anos de detenção.

Embora de um ponto de vista jurídico que não abrange a área da cooperação em matéria judiciária e policial, é útil lembrar ainda neste contexto que a **segunda directiva relativa ao branqueamento de capitais, adoptada em Novembro de 2001**²⁴ alarga a gama de infracções principais a todos os crimes graves, incluindo explicitamente a "*corrupção*", obrigando os Estados-Membros a combater e prevenir o branqueamento do produto deste tipo de infracções. As acções que, ao abrigo da legislação dos Estados-Membros, se entendam como corrupção, seja ela passiva ou activa ou nos sectores público ou privado, deverão ser abrangidas tendo em consideração as regras e definições comuns elaboradas com base nos

²³ COM(2001) 715 final.

²⁴ JO L 344, de 28/12/2001, p.76.

instrumentos da UE, na Convenção da OCDE e nas convenções do Conselho da Europa sobre corrupção.

e) Combate à corrupção entre particulares

Quanto à corrupção no sector privado, foi adoptada em Dezembro de 1998 uma **Acção Comum relativa à corrupção no sector privado**²⁵, que insta os Estados-Membros a considerarem crime quer a corrupção activa quer a passiva perpetrada por indivíduos no decurso de actividades. Todavia, os Estados-Membros poderão limitar-se a abranger actos que envolvam a distorção da concorrência no seio do mercado comum e que provoquem danos a terceiros devido a adjudicação indevida ou inadequada de contratos.

No entanto, a Acção Comum comprometia apenas os governos dos Estados-Membros, e não os parlamentos nacionais e, por enquanto, apenas oito Estados-Membros a implementaram na sua totalidade.

Neste contexto, a Dinamarca apresentou, em Julho de 2002, **uma iniciativa de um projecto de decisão-quadro relativa ao combate à corrupção no sector privado**²⁶. Pretende-se que reforme e desenvolva a Acção Comum de 1998, adquirindo assim um carácter mais vinculativo do que o instrumento precedente. A Comissão lembra que a referida Acção Comum era acompanhada por uma declaração do Conselho, com o apoio da Comissão, que sugeria a adopção de medidas complementares no futuro.

A Comissão congratula-se com a iniciativa dinamarquesa, que tem em consideração o processo de privatização de antigas empresas públicas. O instrumento sugerido viria também garantir a ausência de desequilíbrio entre os instrumentos em matéria de corrupção implicando funcionários públicos e a corrupção entre entidades privadas. Deste modo, independentemente da estrutura organizacional de determinados sectores da UE e tendo em consideração que os instrumentos em matéria de direito penal do sector público se referem à legislação interna quando definem funcionários públicos, é possível nivelar eventuais discrepâncias jurídicas com o objectivo de atribuir idêntico grau de protecção jurídica para o mesmo tipo de comportamento corrupto. Além disso, a iniciativa da Dinamarca procura seguir a abordagem privilegiada noutras decisões-quadro.

f) Detecção, actuação penal e sanção de casos de corrupção

Embora já exista, ou esteja em preparação, em todos os Estados-Membros da UE e nos países candidatos, legislação de fundo em matéria penal no âmbito da corrupção quer activa quer passiva nos sectores público e privado - graças aos esforços supranacionais neste domínio, através da redacção dos referidos instrumentos anticorrupção a nível internacional e da UE - **o verdadeiro problema da luta contra a corrupção parece residir na implementação desta legislação, ou seja, na prevenção, investigação, actuação penal e decisão em matéria de processos de corrupção.**

²⁵ JO L n° 358/1, de 31/12/1998.

²⁶ Na reunião de 19 de Dezembro de 2002, os Ministros da Justiça e Assuntos Internos da UE chegaram a um acordo político geral quanto ao texto da proposta de decisão-quadro.

Tal verifica-se por a corrupção ser frequentemente referida como um crime sem vítimas (directas). Consequentemente, é raro haver uma parte afectada que possa comunicar um caso de corrupção à polícia e às autoridades judiciais. Efectivamente, são participados muito poucos casos de corrupção. Os motivos talvez se prendam com o facto de a corrupção ser habitualmente selada por um *pacto de silêncio* entre aquele que suborna e aquele que é subornado, que têm interesse mútuo em esconder as suas actividades tanto quanto possível.

Acresce ainda que as estatísticas e os registos criminais de casos de corrupção são escassos, e os que existem não servem de indicadores do problema geral devido ao elevado número de casos não comunicados. É, pois, extremamente difícil tirar as conclusões correctas e a única forma de se saber mais é convencer as testemunhas a participarem casos de corrupção. Só será possível consegui-lo oferecendo protecção eficaz aos denunciadores contra danos e retaliações (perda de emprego, ameaças pessoais, etc.) e de instrumentos de protecção de testemunhas, tal como sugerido na Estratégia para o início do novo milénio sobre prevenção e controlo da criminalidade organizada (*cf. recomendação n° 25*).

É frequente não haver quaisquer testemunhas que possam participar casos de corrupção, pelo que a única forma de descobrir práticas corruptas parece ser oferecendo incentivos às pessoas directamente envolvidas nestas práticas para que revelem os seus cúmplices. Se nenhuma destas possibilidades fornecer a solução correcta, será necessário considerar, como último recurso, métodos que facilitem o ónus da prova às autoridades competentes em matéria de aplicação da lei.

A **Decisão da Comissão²⁷ relativa à comunicação de suspeitas de irregularidades graves** define regras claras para o pessoal da Comissão sobre o que fazer e quem contactar em casos de, por exemplo, fraude ou corrupção.

Os Estados-Membros deverão, sempre que tal se justifique por proposta da Comissão, introduzir regras comuns para recolha de provas, técnicas especiais de investigação, protecção de denunciadores, vítimas e testemunhas de corrupção e confisco de produtos de corrupção com o objectivo de facilitar a detecção, investigação, processo e sentença de casos de corrupção. Deverão garantir a existência de soluções adequadas para as vítimas de corrupção.

A Comissão insta os Estados-Membros a criarem, quando se justifique, directrizes claras destinadas ao pessoal das administrações públicas. Pode ser mencionada a Decisão da Comissão de 4 de Abril de 2002 como modelo para as referidas directrizes.

Calcula-se que o custo global da corrupção onere a economia mundial em cerca de 5%. Os grupos do crime organizado despendem até 30% do produto que obtêm para subornar agentes policiais, procuradores, juizes e a administração pública em geral, “adquirindo isenções” às medidas de aplicação da lei.

Comparativamente, todavia, o dinheiro público utilizado para investigar e prevenir casos de corrupção é escasso, embora a experiência demonstre que um maior investimento em serviços especializados de combate à corrupção poderia multiplicar a detecção e o julgamento de infractores e, consequentemente, a eficácia de qualquer política anticorrupção.

²⁷ C(2002) 845, de 4 de Abril de 2002.

As autoridades especializadas na luta anticorrupção e os funcionários dos Estados-Membros que lutem contra a corrupção e crimes económicos afins, como a fraude, o branqueamento de capitais e delitos fiscais e de tesouraria têm de dispor da independência, autonomia e protecção adequadas ao exercício das suas funções, isenção de influências perniciosas e meios efectivos para a recolha de provas e a protecção das pessoas que colaborem com as autoridades no combate a este delito.

É necessário aprofundar a cooperação entre serviços e as investigações conjuntas que incidam sobre inquéritos financeiros e criar redes e pontos nacionais de contacto vocacionados especificamente para o tratamento de casos de corrupção, no sentido de se facilitar a cooperação internacional.

Para além de sugerir estas iniciativas, a Comissão defendeu a revisão do Tratado CE por forma a permitir a criação de um Procurador Europeu independente, responsável pela detecção, investigação e remissão para tribunal dos autores de delitos lesivos dos interesses financeiros da CE, incluindo corrupção de funcionários públicos da UE²⁸. A criação de um procurador europeu viria garantir a aplicação eficaz da legislação em matéria penal, contribuindo simultaneamente para que se respeitassem os direitos individuais e se garantisse o controlo judiciário das actividades operacionais do OLAF.

5. CRIAÇÃO DE UMA CULTURA ANTI-CORRUPÇÃO NAS INSTITUIÇÕES DA UE

O tratamento da corrupção e da fraude nas instituições e órgãos da UE tornou-se uma prioridade absoluta para a UE nos últimos anos. A crise despoletada pela demissão da Comissão em Março de 1999 revelou a necessidade de medidas mais eficazes de protecção da integridade da Administração Pública Europeia²⁹. Por forma a melhorar o quadro jurídico nesta matéria, a Comissão definiu várias iniciativas na sua estratégia global de protecção dos interesses financeiros da Comunidade, de 2000, no plano de acção de 2001-2003³⁰ e, mais recentemente, no relatório de avaliação das actividades do OLAF³¹.

²⁸ Ver Livro Verde da Comissão sobre a protecção penal dos interesses financeiros comunitários e a criação de um Procurador Europeu, COM(2001) 715, de 12.12.2001 e respectivo relatório de acompanhamento, COM(2003) 128 final, de 19.03.2003.

²⁹ Com base numa selecção aturada das regras e práticas existentes, foram vários os documentos onde se salientavam as fragilidades do quadro jurídico, especialmente o facto de não ser possível investigar alegados casos de corrupção ou fraude no seio das instituições da UE. Ver o Relatório especial do Tribunal de Contas sobre os serviços da Comissão responsáveis pela luta contra a fraude, especialmente a «Unidade de Coordenação da Luta Antifraude» (UCLAF) (JO C 230, de 22/07/1998). Ver Relatório do Comité de peritos independentes, de 15 de Março de 1999 sobre fraude, má gestão e nepotismo na Comissão Europeia, seguido de segundo relatório, de 10 de Setembro de 1999, sobre a reforma da Comissão, análise de práticas em vigor e propostas para resolução da má gestão, irregularidades e fraude.

³⁰ Comunicação da Comissão - Protecção dos interesses financeiros das Comunidades - Luta antifraude - Para uma abordagem estratégica global, COM (2000) 358 final, e Comunicação da Comissão - Protecção dos interesses financeiros das Comunidades - Luta antifraude - Plano de acção para 2001-2003, COM(2001) 254 final.

³¹ Ver COM(2003) 154 final.

Instituído em 1999 na qualidade de órgão administrativo independente, o OLAF tem por missão inquirir sobre casos de corrupção, fraude e outras faltas profissionais graves lesivas do orçamento das CE, em todas as instituições e órgãos da UE³² (inquéritos internos). O acordo interinstitucional de Maio de 1999³³ alargava o âmbito do seu poder de inquirito³⁴ a todas as actividades lesivas dos interesses comunitários relativamente a comportamentos irregulares susceptíveis de gerar processos administrativos ou penais levantados aos funcionários públicos das CE. O Conselho Europeu de Colónia solicitou a todas as instituições e órgãos que adoptassem o acordo interinstitucional por forma a permitir que os inquéritos se desenrolassem em condições idênticas em todos eles.

Por forma a garantir uma melhor protecção da integridade da Administração Pública Europeia todas as instituições e órgãos deverão ter acesso ao acordo interinstitucional de Maio de 1999 e adoptar uma decisão interna que se coadune com o modelo de decisão anexado ao acordo interinstitucional³⁵.

O OLAF age essencialmente com base no princípio de participação de casos, utilizando informações fornecidas por membros do pessoal das instituições que desempenhem o seu dever de lealdade³⁶. **Relativamente a este aspecto, a Comissão recomenda que o OLAF proceda ao desenvolvimento de práticas que garantam a observância e a aplicação de processos de informação normalizados por parte das instituições e órgãos em questão às pessoas envolvidas em inquéritos³⁷.**

A cooperação entre o OLAF e outras instituições e órgãos da UE, bem como as autoridades especializadas em matéria de irregularidades financeiras, foi também concebida como sendo uma questão importante para o combate à corrupção e à fraude nas instituições da UE³⁸.

³² Decisão da Comissão, de 28 de 99/352/CE, CECA, Euratom, de 28 de Abril de 1999, que institui o Organismo Europeu de Luta Antifraude (JO L 136, de 31/5/1999, p. 20).

³³ Acordo interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão das Comunidades Europeias relativo aos inquéritos internos efectuados pelo Organismo Europeu de Luta Antifraude (JO L 136, de 31/5/1999, p. 15) e modelo de decisão em anexo.

³⁴ Em conformidade com o Regulamento (CE) N.º 1073/1999 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de Maio de 1999 (OJ L 136, de 31/05/1999, n.º 3 do artigo 1.º), relativo aos inquéritos efectuados pela Organização Europeia de Luta Antifraude (OLAF), o objectivo dos inquéritos do OLAF é “lutar contra a fraude, a corrupção e qualquer outra actividade ilegal lesiva dos interesses financeiros da Comunidade Europeia” e “a investigar para o efeito os factos graves, ligados ao exercício de actividades profissionais, que possam constituir incumprimento das obrigações dos funcionários e agentes das Comunidades, susceptível de processos disciplinares e eventualmente penais, ou incumprimento de obrigações análogas aplicáveis aos membros das instituições e órgãos, aos dirigentes dos organismos, bem como aos membros do pessoal das instituições, órgãos e organismos não submetidos ao estatuto”.

³⁵ Ver recomendação n.º 1 do relatório da Comissão, Avaliação das actividades do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), COM (2003), 154.

³⁶ O dever de participar casos de fraude ou de corrupção está estabelecido no Regulamento 1073/1999.

³⁷ Ver recomendação n.º 16 do relatório da Comissão, Avaliação das actividades do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF), COM (2003), 154.

³⁸ Ver relatório da Comissão, Avaliação das actividades do Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF).

Para além do Livro Branco sobre a Reforma³⁹, a Comissão redigiu um guia prático para uma boa gestão financeira, com a descrição de normas de conduta e referência às obrigações éticas fundamentais referidas no Estatuto do Pessoal, em especial os deveres de integridade, lealdade e imparcialidade⁴⁰. A Comissão introduziu também medidas internas destinadas a fomentar a responsabilização e a prevenir práticas corruptas no seio da Comissão⁴¹, como é o caso da Decisão da Comissão, de 4 de Abril de 2002, relativa à comunicação de suspeitas de irregularidades graves, códigos de ética destinados aos comissários e ao pessoal da Comissão⁴², normas de controlo interno nos serviços da Comissão, guia destinado a testar a vulnerabilidade à fraude ou novas regras em matéria de rotação em cargos sensíveis.

Com a criação do Organismo de Investigação e Disciplina (IDOC)⁴³, a Comissão instituiu um sistema que permite abordar melhor a corrupção ou situações mais gerais de conflito de interesses de um ponto de vista disciplinar.

A cooperação entre o IDOC e o OLAF deverá ser considerada uma questão essencial para garantir uma protecção eficaz e uniforme da integridade da Administração Pública Europeia. Tendo em consideração a complementaridade das respectivas missões⁴⁴ no domínio dos inquéritos administrativos, as suas relações deverão ser organizadas num memorando de entendimento, garantindo o acompanhamento adequado aos inquéritos do OLAF que requeiram sanções disciplinares e evitando a sobreposição de competências⁴⁵.

6. PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO - MERCADO ÚNICO E OUTRAS POLÍTICAS INTERNAS

A Comissão considera que as iniciativas futuras deveriam incidir sobre medidas preventivas, tendo por objectivo reduzir as oportunidades de comportamento corrupto, **evitando conflitos de interesses e introduzindo verificações e inspecções sistemáticas**. Esta foi também a abordagem adoptada na primeira comunicação da Comissão sobre corrupção.

Em resposta à Comunicação, o Parlamento Europeu instou a Comissão a exercer o seu poder em áreas diversificadas como a dedução fiscal, a criação de listas negras em matéria de contratos de direito público, transacções financeiras, programas de formação, fraude no seio das instituições da UE, branqueamento de capitais, ajuda externa e assistência.

³⁹ Reforma da Comissão - Livro Branco, de 1 de Março de 2000, COM(2000) 200/2.

⁴⁰ Ver Acção 92, Guia prático para uma boa gestão de projectos. A proposta deverá ser apresentada pela Comissão, para aprovação.

⁴¹ No quadro da reforma, a Comissão propõe incluir regras aplicáveis ao pessoal de todas as instituições da UE sobre formas de participar preocupações em matéria de infracções graves no futuro Estatuto do Pessoal, actualmente em discussão no Conselho.

⁴² Código de boas práticas administrativas da Comissão Europeia no relacionamento profissional com o público.

⁴³ Decisão C(2002) 540 relativa à condução de inquéritos administrativos e procedimentos disciplinares.

⁴⁴ O OLAF tem poderes internos mais vastos para proceder a inquéritos, incluindo comissários ou pessoal não sujeito ao Estatuto do Pessoal, que pode exercer em todas as instituições e órgãos.

⁴⁵ Tendo em consideração a especialização do OLAF em matéria de luta contra comportamentos que impliquem formas graves de crime financeiro e económico, o memorando deverá tornar mais transparente a repartição prática de tarefas entre o OLAF e os órgãos disciplinares. Ver recomendação n°8 do relatório da Comissão, Avaliação das actividades do Organismo Europeu de Luta Antifraude.

a) Elevar o grau de integridade no sector público

Em 7 de Novembro de 2000, os Ministros da UE responsáveis pelo funcionalismo público e a administração adoptaram em Estrasburgo uma resolução sobre a qualidade e aferição de desempenhos dos serviços públicos na União Europeia.

A pedra de toque desta resolução é a criação de uma estrutura de auto-avaliação da gestão da qualidade nos serviços públicos (designada por "*Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques*" ou "Common Assessment Framework", CAF - quadro comum de avaliação).

O objectivo do CAF é que funcione simultaneamente como meio de comunicação e de aferição de desempenhos entre as administrações públicas dos Estados-Membros da UE, visando elevar a integridade, responsabilização e transparência das instituições públicas.

A pedido dos ministros, os responsáveis pela função pública e a administração desenvolveram um programa de trabalho para um "grupo inovador dos serviços públicos" que visa melhorar a qualidade e a eficiência das administrações numa base permanente.

Consequentemente, a Comissão recomenda que se proceda a um diálogo exaustivo no seio da UE, relativamente a normas mínimas e exemplos de integridade administrativa e boa governança, com base na Resolução de Estrasburgo, essencial para prevenir e combater com eficácia a corrupção organizada e transfronteiras.

b) Dedução fiscal de subornos

Na sequência da recomendação da OCDE de 1996 e da Comunicação da Comissão de 1997, todos os Estados-Membros da UE que ainda permitiam ou toleravam a dedução fiscal de subornos pagos a funcionários públicos estrangeiros alteraram a legislação no sentido de banirem esta possibilidade.

c) Contratos públicos

Os contratos públicos representam cerca de 15 % do PIB da UE. As directivas comunitárias em matéria de contratos públicos garantem a transparência e o acesso não discriminatório a oportunidades de contratos. A prevenção da fraude, da corrupção e da conivência entre candidatos e entidades adjudicadoras é contemplada no sistema comunitário. A conivência entre empresas que participem num concurso pode constituir violação directa da proibição estabelecida no artigo 81º do Tratado CE. Na já mencionada Estratégia para o novo milénio, o Conselho instava os Estados-Membros e a Comissão Europeia a garantirem que a legislação aplicável previsse a possibilidade de os candidatos a concursos públicos que tivessem cometido infracções ligadas à criminalidade organizada fossem excluídos da participação em processos de candidatura conduzidos pelos Estados-Membros e pela Comunidade. Há que preparar disposições específicas relacionadas com o papel da Comissão quer em termos de cooperação administrativa quer de criação de listas negras, como forma de garantir que tais compromissos possam ser cumpridos, garantindo simultaneamente conformidade com as regras pertinentes em matéria de protecção de dados.

Na proposta de alteração das directivas relativas a concursos públicos, apresentada em Maio de 2000, a Comissão inseriu a obrigação de exclusão dos proponentes condenados por corrupção, fraude ou participação em actividades de organizações criminosas. O artigo 45º da proposta alterada de directiva prevê a possibilidade das autoridades adjudicantes solicitarem a cooperação das autoridades competentes de outro Estado-Membro quando necessitem de obter informações sobre a situação pessoal dos candidatos ou proponentes em questão. As autoridades contactadas noutra Estado-Membro são obrigadas a cooperar caso tal lhes seja solicitado. Quer o Conselho quer o Parlamento Europeu apoiaram a alteração do artigo 45º em primeira leitura da proposta de directiva. Consequentemente, não é necessária qualquer outra proposta legislativa para se encetar a implementação do artigo 45º da directiva proposta.

A Comissão reapreciará esta questão à luz da aplicação das novas regras.

d) Elevação da integridade no sector público

i. Protecção das profissões vulneráveis contra influências criminais

Deu-se início a um diálogo proveitoso com representantes dos profissionais do direito, contabilistas e auditores, por forma a identificar possíveis lacunas ou incoerências, criar princípios éticos básicos a nível da UE e encontrar o equilíbrio justo entre o segredo profissional e o interesse público.

Em resultado desta acção, foi assinada, em 27 de Julho de 1999, a *Charter of the European professional associations in support of the fight against crime* - carta das associações profissionais europeias para a luta contra a criminalidade organizada. As associações profissionais europeias (notários, advogados, contabilistas, auditores e consultores fiscais) instam as suas associações respectivas a adoptarem regras no âmbito dos actuais e futuros códigos de conduta de defesa dos profissionais que representam, relativamente a envolvimento em fraude, corrupção e branqueamento de capitais ou a exploração pela criminalidade organizada.

A Comissão insta os signatários da Carta das associações profissionais europeias que apoiam a luta contra a criminalidade a reforçarem os respectivos regimes regulamentares. O objectivo que se pretende alcançar é a redução do risco de que os representantes destas profissões sacrifiquem a sua integridade profissional em resultado de actos perpetrados por criminosos para fins ilícitos.

ii. Reforço da responsabilidade das sociedades

As empresas e respectivos representantes são habitualmente infractores por práticas corruptas (corrupção do lado da oferta) e vítimas (quer não sendo seleccionadas em concursos, por o contrato ter sido adjudicado a um concorrente que recorreu a suborno para influenciar a decisão a seu favor, quer sendo vítimas de empregados que agem contra os interesses da empresa por terem sido subornados por uma empresa concorrente).

Este **papel duplo do sector privado** tem de ser tratado promovendo a responsabilidade das sociedades com base em regras e princípios internacionais, incluindo o desenvolvimento e implementação de regras de contabilidade modernas, a adopção de regimes de auditoria interna adequados, de códigos de conduta e respectiva implementação, bem como a criação de canais de comunicação.

Para além da adopção da Convenção da OCDE de 1997 sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais, constitui infracção passível de sanção (incluindo responsabilidade colectiva) em todas as jurisdições dos Estados signatários (incluindo todos os Estados-Membros da UE) subornar um funcionário público estrangeiro, independentemente da jurisdição, em qualquer parte do mundo. Apesar de tudo, estudos recentes (*cf. Bribe Payers' Index of Transparency International - índice de subornos da Transparency International*) parecem indicar serem poucas as empresas conscientes da existência deste instrumento internacional e da legislação implementada a nível nacional. É necessário **aumentar a sensibilização em todo o sector privado** para consciencializar as empresas das consequências nocivas de práticas corruptas para elas próprias e para a sua reputação, prevenindo assim a corrupção.

O suborno é um fenómeno oculto porque se firma num “pacto de silêncio” entre aquele que suborna e o subornado. Consequentemente, **as empresas deveriam dispor de regras claras em matéria de “denunciadores”** (ou seja, procedimentos a adoptar no caso de um funcionário detectar comportamentos corruptos dentro da empresa). Para tal, há que prever formação e controlo destas regras, tendo em vista deixar claro que a corrupção é inaceitável, instando os funcionários da empresa a denunciá-la.

A Comissão pretende continuar a incentivar o diálogo necessário nesta área entre os sectores público e privado, fomentando iniciativas como o Fórum da UE sobre prevenção da criminalidade organizada.

e) Regras de contabilidade e revisão legal de contas

Na área da contabilidade e auditoria, grandes escândalos recentes levaram a uma aceleração da tomada de decisões, no sentido de se criar um mercado de capitais da UE, eficiente e competitivo, até 2005, objectivo do “Plano de Acção para os Serviços Financeiros” da UE.

Em Junho de 2002, a UE adoptou um regulamento que exigia que as empresas registadas, incluindo bancos e seguradoras, preparassem as suas contas consolidadas em conformidade com as normas internacionais de contabilidade (International Accounting Standards - IAS), a partir de 2005. Assim se garantirá que as contas das empresas em toda a UE sejam mais fiáveis, transparentes e mais facilmente comparáveis. Assim se facilitará também a detecção de fraude e corrupção. Compete agora à Comissão assegurar a devida implementação, a interpretação harmonizada e a aplicação das IAS.

Em Maio de 2002, a Comissão publicou recomendações sobre a independência do revisor oficial de contas. As recomendações contêm um conjunto de princípios rigorosos. Recomendam, especialmente, que seja proibido aos auditores procederem a auditorias oficiais quando haja uma relação com o cliente susceptível de comprometer a sua independência. Embora as recomendações não sejam juridicamente vinculativas, funcionarão como referência de práticas comprovadas. A Comissão vai acompanhar a sua implementação e irá considerar, à luz da sua aplicação prática, a eventual necessidade de legislação comunitária vinculativa.

Actualmente, não há regras de auditoria comuns na UE. Embora seja geralmente aceite que as iniciativas neste domínio se devam basear nas normas internacionais de contabilidade (ISA), continua a não ser claro como se procederá à contabilidade oficial na UE nesta base. Também não existe nenhum mecanismo da UE de controlo dos revisores de contas.

As auditorias oficiais estarão sujeitas a uma comunicação da Comissão que deverá indicar as prioridades políticas neste domínio.

f) Luta contra a corrupção em órgãos de natureza especial entre os sectores público e privado

Nos últimos anos, a Europa Ocidental foi acometida por **uma onda de escândalos políticos**. Salientaram a eventual existência de ligações (triangulares) entre funcionários em cargos públicos, o mundo das empresas e representantes dos parceiros sociais e outros grupos de interesses, algures entre os sectores público e privado, tais como partidos políticos, sindicatos e associações patronais ou fundações, etc. É frequente serem feitas doações a entidades semi-privadas, de natureza específica, muitas vezes contornando obrigações legais, com o intuito de influenciar decisões políticas ou económicas importantes ou para criar "bom clima" entre os sectores público e privado.

É frequente a natureza secreta destas ligações dificultar a prova de quem recebeu-quem pagou "luvas" na aceção penal, tratando-se por vezes de comportamentos que não são sequer passíveis de condenação.

Especificamente, diversos casos de alto nível, revelados pela imprensa, evidenciaram este fenómeno. Esta tendência pode ser relacionada com a estrutura e regras do financiamento dos parceiros sociais e outros grupos de interesses nos países em questão. O aumento de escândalos políticos ligados ao financiamento de partidos políticos deve-se, em parte, aos factores seguintes: aumento da burocratização das organizações, aumento das despesas das campanhas, alteração da natureza da concorrência política devido à maior utilização dos média ou declínio do papel do Estado enquanto fornecedor de serviço público e concorrência no âmbito de contratos do Estado.

Posto isto, impõe-se uma análise de fundo que avalie a natureza destas ligações de forma a expor o problema e a contemplá-lo no futuro. Na realidade, **apenas a máxima transparência no financiamento dos parceiros sociais e grupos de interesses, nas despesas eleitorais e determinadas restrições sobre actividades ou representantes de tais entidades poderá garantir que agem com isenção relativamente a (potenciais) conflitos de interesses.**

A Comissão manifesta preocupações quanto a esta evolução e sugere a adopção, a nível europeu, de regras claras e transparentes em matéria de financiamento destas entidades de natureza especial e uma intervenção reforçada da sociedade civil.

Com base num estudo de avaliação da situação da corrupção política e do financiamento de parceiros sociais e outros grupos de interesses na Europa, a Comissão vai preparar e apresentar propostas ao Parlamento Europeu e ao Conselho com as regras e melhores práticas em matéria de financiamento transparente destas entidades, despesas eleitorais e como evitar conflitos de interesses.

7. ASPECTOS EXTERNOS

A futura adesão de novos Estados-Membros à UE e uma maior coerência entre as políticas interna e externa da UE, tal como sugerido nas Conclusões de Tampere ou na recente Comunicação "Europa alargada e os países vizinhos", com especial ênfase para os parceiros da Rússia, do sueste da Europa e do Mediterrâneo preparam já o terreno para futuras iniciativas da UE (concentradas) de luta contra a corrupção.

a) Fomento de políticas anticorrupção nos países aderentes e candidatos à UE e em países terceiros com base nos dez princípios gerais (cf. anexados ao presente documento)

Nos países aderentes e candidatos à UE a luta contra a corrupção tornou-se muito mais patente nos últimos anos, em especial devido à perspectiva de adesão. Embora tenham já sido alcançados enormes progressos e a maioria destes países tenha adoptado estratégias nacionais anticorrupção, a corrupção e outros crimes económicos continuam a prevalecer, tal como salientado pela Comissão nos seus relatórios regulares de evolução sobre a adesão. Acresce ainda que a existência de jurisdições que se sobrepõem e a falta de coordenação põem em perigo os resultados alcançados.

Embora a estruturação de capacidades na luta contra a corrupção tenha sido tratada durante as negociações de adesão e o programa PHARE tenha apoiado vários projectos anticorrupção, **a Comissão propõe a intensificação de esforços no sentido de garantir que a estratégia global anticorrupção abranja integralmente os países aderentes e candidatos à UE.**

Embora todos os países aderentes e candidatos tenham assinado pelo menos um dos instrumentos internacionais anticorrupção relevantes, como as convenções penal e civil do Conselho da Europa ou a Convenção da OCDE sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais, o maior desafio continua a ser a sua implementação efectiva.

A Comissão recomendou repetidas vezes uma melhor coordenação entre as diferentes autoridades responsáveis pela luta contra a corrupção e mais campanhas de sensibilização pública no sentido da sua prevenção. **A criação de uma unidade anticorrupção única ou de um organismo de coordenação único** representaria um importante passo em frente neste aspecto.

A capacidade de as estruturas judiciárias e da administração pública para desempenharem as suas tarefas com eficácia é uma preocupação constante para a Comissão. Isto verifica-se sobretudo no que respeita à implementação de obrigações jurídicas decorrentes do *acervo*. Para que a luta contra a corrupção seja efectiva, uma maior integridade, transparência e responsabilidade das administrações e o fomento da boa governança constituem elementos essenciais de uma política preventiva abrangente.

A Comissão defende, com base nos dez princípios gerais (cf. anexo ao presente documento) e nas necessidades de cada país, um esforço global do programa Phare no período que nos separa da adesão com o objectivo de aumentar as capacidades administrativas relevantes (judiciária, policial, alfandegária, concursos públicos) nos países candidatos.

A Comissão entende que a **formação e especialização neste domínio** devem ser melhoradas por forma a facultar aos organismos nacionais em todas as áreas relevantes, como a judiciária, penal, de aplicação da lei, alfandegária e policial, pessoal adequado e devidamente formado. Acima de tudo, a recomendação nuclear e mais abrangente neste contexto é um maior alinhamento da legislação nacional com o *acervo* e com outros instrumentos internacionais para assegurar um maior desenvolvimento.

A Comissão reconhece perfeitamente que a eficácia das políticas nacionais anticorrupção só pode ser avaliada com um intervalo mínimo de um ano após a sua implementação.

Há outros países, como os Estados das Balcãs ocidentais, em que a corrupção continua a ser um fenómeno generalizado. O reforço geral das instituições nacionais constitui o elemento-chave do processo de Estabilização e Associação nos países dos Balcãs Ocidentais. Instituições mais fortes e mais eficazes terão mais capacidade para resistir à corrupção. O tratamento da corrupção é um elemento importante das estratégias regionais e destes países definidas no contexto do programa de assistência CARDS relativamente, por exemplo, à luta contra a criminalidade organizada. Em geral, é essencial que estes países das Balcãs avancem na luta contra a corrupção para poderem avançar para uma integração europeia.

Em Dezembro de 2002, o Conselho Europeu de Copenhaga reiterou a importância de a União Europeia aproveitar a oportunidade oferecida pelo alargamento para melhorar as relações com os seus vizinhos, a Rússia, a Ucrânia, a Moldávia, a Bielorrússia e os países do Mediterrâneo, por forma a evitar o aparecimento de novas linhas divisórias na Europa e fomentar a estabilidade e a prosperidade dentro das novas fronteiras da União e além delas. No âmbito da nova política de vizinhança prevê-se a intensificação da cooperação no sentido de prevenir e combater as ameaças à segurança comum, incluindo a corrupção. A UE pretende explorar as possibilidades de trabalhar em mais estreita colaboração com os países vizinhos em matéria de cooperação policial e judiciária e de desenvolvimento de assistência jurídica mútua. Estes países têm de atrair investimento estrangeiro para poderem incrementar a economia. Tal fornece fortes incentivos indirectos no sentido de reduzir os níveis de corrupção, tendo os políticos mostrado consciência de tal facto.

b) Acordos de cooperação e programas de ajuda externa

A defesa dos direitos humanos, a consolidação dos princípios democráticos e o Estado de direito tornaram-se objectivos-chave da política estrangeira e de desenvolvimento da UE. Foram integrados na qualidade de “elementos essenciais” nos diferentes acordos de cooperação com os países em desenvolvimento e fazem parte do diálogo político regular com os países parceiros. O Acordo de Cooperação ACP-UE, assinado em Cotonou em 23 de Junho de 2000 entre a UE e setenta e sete países africanos, das Caraíbas e do Pacífico (ACP) avança um passo em frente ao contemplar explicitamente as questões de boa governança (enquanto “elemento fundamental”) e de corrupção. Os países ACP e a UE concordaram numa definição de boa governança⁴⁶ que inclui a luta contra a corrupção. Estes domínios constituem um elemento importante do diálogo político. Os signatários concordaram em que, nos casos em que a Comissão seja um parceiro significativo em termos de apoio financeiro, os casos graves de corrupção, incluindo actos de suborno que veiculem esse tipo de corrupção, poderão dar origem a um processo de consulta. Caso não sejam tomadas medidas para resolver esta situação, pode decidir-se a suspensão da cooperação como medida de recurso.

⁴⁶ Por boa governança entende-se a gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, económicos e financeiros para fins de desenvolvimento equitativo e sustentável. A boa governança implica processos de decisão claros a nível das autoridades públicas, instituições transparentes e responsáveis, o primado do Estado de direito na gestão e na distribuição dos recursos e o reforço das capacidades no que respeita à elaboração e aplicação de medidas especificamente destinadas a prevenir e a combater a corrupção.

O Acordo de Cotonou não define quais os “casos graves de corrupção” susceptíveis de conduzirem à suspensão da cooperação. No quadro do diálogo político permanente que se prende com a governança, as partes examinaram as alterações em curso e a continuidade dos progressos alcançados. Essa avaliação periódica tem em conta as realidades económicas, sociais, culturais e históricas de cada país. O processo de consulta não se aplica exclusivamente ou necessariamente quando estejam envolvidos fundos comunitários, mas, de uma forma mais geral, quando a corrupção constitua um obstáculo ao desenvolvimento do país. Decorreram já consultas num caso específico em que a União Europeia estava seriamente preocupada com a falta de transparência no sistema de contabilidade pública e com os riscos de corrupção grave, em especial em matéria de gestão de recursos naturais e a exploração de monopólios num país associado.

O Manual de Instruções da Comissão relativo a contratos de obras, de fornecimentos e de serviços celebrados no âmbito da cooperação comunitária a favor de países terceiros contém disposições aplicáveis a casos de práticas corruptas no contexto de um projecto específico. Trata-se de disposições que não implicam necessariamente a suspensão da aplicação do quadro de cooperação com o país em questão. Afectam, de forma geral, pelo menos numa fase inicial, as contribuições comunitárias de apoio a este projecto específico.

O ponto 7 do Manual prevê a possibilidade de “*suspender ou anular o financiamento dos projectos caso sejam detectadas práticas de corrupção de qualquer natureza em qualquer fase do processo de celebração do contrato e caso a entidade adjudicante não tome todas as medidas apropriadas para corrigir essa situação. Nos termos da presente disposição, entende-se por “prática de corrupção” qualquer proposta de dar ou o facto de concordar em oferecer a alguém um pagamento ilícito, uma prenda, uma gratificação ou uma comissão, a título de incentivo ou recompensa, para que realize ou se abstenha de realizar actos relacionados com a adjudicação do contrato ou com o contrato celebrado com a entidade adjudicante*”.

Para implementar esta nova política, a Comissão está actualmente a apreciar o respectivo quadro e acordos de financiamento com os Estados beneficiários, bem como a documentação de concursos e contratos, com o objectivo de inserir cláusulas normalizadas que clarifiquem que a Comissão poderá cancelar financiamentos e responsabilizar o Estado beneficiário por acções concretas em casos de corrupção.

Mais recentemente (Dezembro de 2001, Janeiro de 2002) foram celebrados acordos com a Argélia e o Líbano que incluíam capítulos dedicados à cooperação na área da Justiça e Assuntos Internos. Incluem um artigo específico relativo à luta contra a corrupção, remetendo para instrumentos jurídicos internacionais, e instam as partes a adoptarem medidas concretas contra a corrupção, proporcionando assistência jurídica mútua em inquéritos penais.

c) Política comercial da UE e créditos à exportação que beneficiam de apoio oficial

Estudos recentes de análise da relação entre a abertura de um país e a boa governança, por um lado, e o grau de corrupção, por outro, sugerem que a melhor estratégia de prevenção da corrupção parece residir num alto investimento na estruturação das instituições (“*boa governança*”), funcionários públicos bem pagos, participação no comércio livre e abertura de mercados: quanto mais aberto for um país menos propenso será à corrupção. **Ao aumentar a incerteza e o custo das transacções, a corrupção prejudica o comércio internacional e reduz o investimento e, por conseguinte, o crescimento. Condições de mercado abertas, transparentes e competitivas a nível local e internacional podem contribuir para reduzir a corrupção.**

A UE, através da Comissão, tem procurado a transparência como elemento essencial para o comércio internacional. Neste contexto, sempre reconheceu a necessidade de transparência acrescida nos contratos públicos, como uma das suas principais prioridades. A CE fomenta o alargamento do Acordo em matéria de contratos públicos a outros parceiros da OMC, uma vez que nele se contemplam disposições destinadas a aumentar a transparência e se garante concorrência leal nos contratos públicos internacionais. A CE pretende também participar activamente nas negociações para um acordo multilateral em matéria de transparência nos contratos públicos, de acordo com o acordado na quarta conferência ministerial de Doha da OMC. As suas propostas noutras áreas de regulamentação da agenda de Doha da OMC no sentido de se melhorar a transparência e o carácter previsível dos sistemas multilaterais contribuirão, caso sejam implementadas, para melhorar os níveis de integridade.

Relativamente aos créditos à exportação subsidiados, a Comissão insta os Estados-Membros a acompanharem a implementação concreta das cláusulas anticorrupção no que respeita às regras aplicadas pelos serviços nacionais relevantes, em conformidade com a Declaração da OCDE, de Dezembro de 2000⁴⁷.

8. CONCLUSÕES

Em conclusão, a futura política da UE em matéria de corrupção deveria consistir nos elementos fulcrais seguintes:

- compromisso político sólido contra todas as formas de corrupção deverá emanar do nível político mais elevado das instituições da UE.
- A implementação dos actuais instrumentos anticorrupção deverá ser acompanhada de perto e reforçada, por enquanto, quer através da adesão da Comunidade Europeia a uma ou a ambas as convenções sobre corrupção do Conselho da Europa quer da participação no mecanismo de apreciação congénere, GRECO.
- Os Estados-Membros da UE deverão incrementar e melhorar instrumentos de inquérito e destacar mais pessoal especializado para a luta contra a corrupção.
- Os Estados-Membros e as instituições e órgãos da UE deverão redobrar esforços para combaterem a corrupção lesiva dos interesses financeiros da Comunidade Europeia.
- Há que desenvolver normas de integridade comuns nas administrações em toda a UE, de que é exemplo o Quadro Comum de Avaliação dos responsáveis da função pública e das administrações públicas da UE.
- Os Estados-Membros e a Comissão deverão apoiar os esforços do sector privado no sentido de elevar o grau de integridade e de responsabilidade das sociedades.
- A luta contra a corrupção política e o financiamento ilícito de entidades dos parceiros sociais e outros grupos de interesses tem de ser reforçada ao nível da UE e dos Estados-Membros.

⁴⁷ Este documento foi revisto e substituído em 7 de Fevereiro de 2003. Para consultar documentação completa, visitar o sítio Internet:
<http://www.oecd.org/EN/home/0,,EN-home-355-nodirectorate-no-no-no-31,00.html>

- No diálogo permanente com os países aderentes, candidatos e terceiros, os Estados-Membros e a Comissão deverão incluir sistematicamente questões relacionadas com a corrupção e prestar maior assistência a estes países nos esforços que dispõem para criarem e implementarem políticas nacionais de combate à corrupção com base nos dez princípios gerais em anexo.
- A UE deverá fazer da luta contra a corrupção parte integrante da sua política externa e comercial.

ANEXO

DEZ PRINCÍPIOS PARA MELHORAR A LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO NOS PAÍSES ADERENTES, NOS PAÍSES CANDIDATOS E NOS PAÍSES TERCEIROS

1 Por forma a garantir a credibilidade, impõe-se uma atitude inequívoca contra a corrupção por parte de dirigentes e decisores. Considerando a inexistência de receitas aplicáveis universalmente, há que criar e aplicar estratégias ou programas nacionais anticorrupção que prevejam medidas preventivas e repressivas. Tais estratégias deverão ser sujeitas a ampla consulta a todos os níveis.

2 Os actuais Estados-Membros da UE, tal como os futuros, deverão integrar o acervo da UE e ratificar e implementar todos os instrumentos anticorrupção principais de que são signatários (NU, Convenções do Conselho da Europa e da OCDE). Os países terceiros deverão assinar, ratificar e implementar os instrumentos internacionais relevantes em matéria de anticorrupção.

3 A legislação anticorrupção é importante, mas a sua implementação por órgãos anticorrupção competentes e visíveis é ainda mais importante (ou seja, por serviços com a formação e especialização adequadas, como por exemplo procuradores anticorrupção). Há que desenvolver técnicas, estatísticas e indicadores de inquérito orientados. O papel dos órgãos responsáveis pela aplicação da lei deverá ser reforçado relativamente não apenas à corrupção mas também à fraude, à infracção fiscal e ao branqueamento de capitais.

4 O acesso ao serviço público deverá ser aberto a todos os cidadãos. O recrutamento e a evolução na carreira deverão ser regimentados por critérios com base em objectivos e mérito. Os salários e direitos sociais deverão ser adequados. Os funcionários públicos deverão ser obrigados a comunicar o seu rendimento. Os cargos sensíveis deverão ser objecto de rotação.

5 A integridade, a responsabilidade e a transparência na administração pública (judiciária, policial, alfandegária, administração de impostos, sector da saúde, contratos públicos) deverão ser elevados através do recurso a instrumentos de gestão da qualidade e auditoria e controlo de normas, como o Quadro Comum de Avaliação dos responsáveis das administrações públicas da UE e a Resolução de Estrasburgo. É importante uma maior transparência tendo em vista o fomento da confiança entre os cidadãos e a administração pública.

6 Há que criar e controlar códigos de ética para o sector público.

7 Há que criar regras inequívocas nos sectores público e privado em matéria de denúncias (visto a corrupção ser um delito sem vítimas directas que a possam participar) e de relato das mesmas.

8 Há que aumentar a intolerância da opinião pública em matéria de corrupção, recorrendo a formação e a campanhas de sensibilização nos meios de comunicação. A mensagem fulcral deverá incidir sobre a noção de que a corrupção não é um fenómeno tolerável mas sim um delito criminal. A sociedade civil tem um importante papel a desempenhar na prevenção e luta contra o problema.

9 Há que introduzir regras claras e transparentes em matéria de financiamento de partidos, bem como o controlo financeiro externo dos partidos políticos, por forma a evitar a conivência entre políticos e interesses empresariais (ilícitos). É indiscutível que os partidos políticos têm grande influência sobre os decisores, mas é frequente serem imunes a legislação anti-suborno.

10 Há que desenvolver incentivos para que o sector privado se abstenha de práticas corruptas, como códigos de ética ou “listas brancas” de empresas íntegras.