PT 2021

23

Relatório Especial

Redução da grande corrupção na Ucrânia:

várias iniciativas da UE, mas resultados ainda insuficientes

TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-XI
Introdução	01-14
Ucrânia: um parceiro estratégico para a UE	01-03
Corrupção na Ucrânia	04-09
Apoio da UE à Ucrânia	10-14
Âmbito e método da auditoria	15-20
Observações	21-88
1. A estratégia da UE não se centrou especificamente no combate à grande corrupção e o seu impacto foi difícil de acompanhar	21-49
1.1. O SEAE e a Comissão não se centraram especificamente no combate à grande corrupção	22-37
1.2. O apoio da UE à luta contra estruturas e comportamentos anticoncorrenciais produziu poucos resultados	38-43
1.3. A Comissão e a EUAM acompanham o apoio prestado, mas é necessária maior ênfase nos resultados e impactos esperados	44-49
2. O apoio da UE à reforma do sistema judicial carece de resultados suficientes	50-69
2.1. Os projetos de reforço de capacidades criaram menos benefícios do que o previsto	51-59
2.2. O apoio da UE à reforma judicial não chegou às principais instituições e continua a sofrer reveses	60-63
2.3. O apoio da Comissão ao desenvolvimento de ferramentas digitais de combate à corrupção é prejudicado por problemas de qualidade dos dados e pela aversão a mudanças e reformas	64-69

3. A Comissão apoiou instituições anticorrupção, mas estas têm dificuldades em produzir os resultados esperados 70-88

3.1. A Comissão apoiou a reforma anticorrupção sobretudo através da imposição de condições, mas a sua avaliação dos progressos continuou a ser discricionária 71-73

3.2. As instituições de luta contra a corrupção que a UE ajudou a criar ainda têm dificuldades em produzir os resultados esperados 74-88

Conclusões e recomendações 89-102

Anexos

Anexo I – Investimento direto estrangeiro (IDE), 2016-2019

Anexo II – Programas e projetos auditados

Anexo III – Progressos limitados no combate à corrupção na Ucrânia

Anexo IV – Progressão da Ucrânia nos indicadores de Estado de direito, 2012-2019

Anexo V – Progressão dos indicadores de competitividade, 2015-2020

Anexo VI – Contributo da UE para a melhoria da concorrência na Ucrânia

Anexo VII – Suficiência e utilidade das ações da UE e da EUAM na promoção das reformas

Anexo VIII – Nomeações dos juízes do Tribunal Constitucional e dos membros do Conselho Superior de Justiça

Siglas e acrónimos

Glossário

Respostas da Comissão e do SEAE

Calendário

Equipa de auditoria

Síntese

I A Ucrânia é afetada pela corrupção, sobretudo a grande corrupção, há muitos anos. A UE apoiou várias reformas destinadas a reforçar o Estado de direito e a combater a corrupção no país.

II Embora mencionem a luta contra a corrupção, os documentos principais da UE não fazem qualquer referência específica à grande corrupção. O conceito de "grande corrupção" é definido como o abuso do poder de alto nível para benefício de poucos, causando prejuízos graves e generalizados para as pessoas e a sociedade. Os oligarcas e os interesses particulares estão na origem deste tipo de corrupção. A grande corrupção e a captura do Estado obstruem a concorrência e o crescimento e prejudicam o processo democrático.

III A prevenção e o combate à corrupção na Ucrânia são um dos vários objetivos da assistência da UE ao país. A Comissão e a Missão de Aconselhamento da União Europeia na Ucrânia apoiaram o reforço de capacidades das instituições empenhadas na promoção do Estado de direito, nomeadamente das recém-criadas instituições anticorrupção. O Tribunal concentrou a sua auditoria na grande corrupção, uma vez que esta constitui o principal obstáculo ao Estado de direito e ao desenvolvimento económico da Ucrânia. Procurou apurar se o Serviço Europeu para a Ação Externa e a Comissão avaliaram eficazmente a situação específica da Ucrânia no que diz respeito à grande corrupção e adotaram as medidas necessárias para apoiar as reformas neste país. Centrou-se nos contributos da UE para as reformas judiciais e anticorrupção durante o período de execução de 2016-2019.

IV O Serviço Europeu para a Ação Externa e a Comissão consideraram a corrupção como uma prioridade transversal e canalizaram fundos e esforços através de diversos setores. Em termos globais, o Tribunal concluiu que esta estratégia não incidiu suficientemente na grande corrupção. Embora a UE tenha contribuído para reduzir as oportunidades de corrupção, a grande corrupção continua a ser um problema fundamental na Ucrânia. A reforma judicial está a sofrer reveses, as instituições anticorrupção encontram-se em risco, a confiança nestas instituições permanece baixa e o número de condenações por grande corrupção é baixo. Apesar de o Serviço Europeu para a Ação Externa e a Comissão terem considerado a redução da corrupção como uma questão transversal, não conceberam nem aplicaram uma estratégia específica para a combater. Os projetos examinados pelo Tribunal não se centravam exclusivamente na luta contra a grande corrupção, embora metade incluísse algumas atividades que incidiam indiretamente neste problema.

V O apoio da Comissão a projetos da sociedade civil e ao jornalismo independente foi uma estratégia pertinente, ajudando não só a garantir a transparência, mas também a expor práticas corruptas.

VI A Comissão apoiou as atividades do Comité Antimonopólios da Ucrânia e as reformas relativas à governação empresarial das empresas públicas, mas centrou-se inicialmente no alinhamento da legislação ucraniana com as normas e os princípios da UE e não na aplicação do direito da concorrência.

VII A Comissão e a Missão de Aconselhamento da União Europeia na Ucrânia prestaram uma assistência intensiva à reforma judicial. Porém, um número substancial de juízes, procuradores e membros de órgãos de governação judicial ainda tem de ser submetido a avaliações da integridade. A Comissão contribuiu igualmente para a criação e o desenvolvimento de instituições anticorrupção específicas. No entanto, o Tribunal constatou que o ambiente existente na Ucrânia ameaça a sustentabilidade destas instituições, que dependem dos setores judicial, de ação penal e de aplicação da lei ainda por reformar.

VIII Os projetos da UE ajudaram também a definir um conjunto de ferramentas digitais de prevenção da corrupção, embora vários instrumentos exijam um maior empenho por parte das autoridades nacionais. Sabe-se que a atual falta de bases de dados exatas reduz a eficiência destes instrumentos para a realização de verificações cruzadas e a transparência. Os projetos da UE estão a trabalhar nestas questões.

IX A coordenação das condições da UE com outros doadores desempenhou um papel na alteração da Constituição da Ucrânia, no reforço do quadro jurídico e na criação de instituições. Todavia, a Comissão poderia ter recorrido mais às condições para apoiar as reformas do sistema judicial.

X A UE dispõe de um sistema de acompanhamento e avaliação dos seus projetos. Contudo, relativamente a metade dos projetos auditados, é difícil avaliar em que medida ajudaram a combater qualquer tipo de corrupção, uma vez que os resultados não são mensuráveis (devido à falta de bases de referência, metas e indicadores pertinentes) e dizem respeito a realizações e atividades.

XI Com base nestas conclusões, o Tribunal recomenda que o Serviço Europeu para a Ação Externa, a Missão de Aconselhamento da União Europeia na Ucrânia e a Comissão:

- concebam e executem ações específicas de combate à grande corrupção;
- avaliem e ajustem a escala do seu apoio às organizações da sociedade civil e ao jornalismo de investigação;
- contribuam para a eliminação dos obstáculos a uma concorrência livre e leal;
- melhorem o acompanhamento e a comunicação de informações, para fins informativos e de tomada de medidas corretivas sempre que necessário;
- salientem a integridade e o empenho na reforma ao prestar apoio ao reforço de capacidades;
- apoiem a digitalização dos registos;
- estipulem condições mais rigorosas para o apoio da Comissão.

Introdução

Ucrânia: um parceiro estratégico para a UE

01 A Ucrânia é um parceiro geopolítico e estratégico para a União Europeia[1]. É um dos maiores países da Europa em termos geográficos e populacionais, sendo também um dos vizinhos diretos da UE. Nos últimos anos, muitos ucranianos migraram para a União[2].

02 Desde há mais de 20 anos, a UE tem apoiado a Ucrânia no seu programa de reformas rumo à integração económica e a relações políticas mais profundas. A Ucrânia integra a política europeia de vizinhança desde 2003. A Ucrânia e a UE começaram a negociar o Acordo de Associação, incluindo a zona de comércio livre abrangente e aprofundado (ZCLAA), em 2007. Em novembro de 2013, a Ucrânia suspendeu a assinatura do Acordo de Associação/ZCLAA, dando início à Revolução Maidan de 2014[3]. Este Acordo foi finalmente assinado em junho de 2014 e entrou em vigor em setembro de 2017. Pretende aproximar a Ucrânia e a União através do aprofundamento de laços políticos, do reforço das ligações económicas e do respeito por valores comuns.

03 Em março de 2014, a Rússia anexou a Crimeia e Sebastopol e teve início um conflito armado no Leste da Ucrânia. Em resultado, a UE adotou medidas restritivas contra os responsáveis pelas ações contra a integridade territorial, a soberania e a independência da Ucrânia.

---

[1] SEAE, *EU-Ukraine relations – factsheet*, 2020, e Resolução do Parlamento Europeu, de 11 de fevereiro de 2021, sobre a aplicação do Acordo de Associação entre a UE e a Ucrânia, 2021.

[2] SEAE, *Interview of the High Representative/Vice-President Josep Borrell with Ivan Verstyuk of Novoe Vremya*, 21 de setembro de 2020.

[3] Relatório Especial 32/2016 do TCE, Assistência da UE à Ucrânia, ponto 7.

Corrupção na Ucrânia

04 A Ucrânia tem uma longa história de corrupção, sendo afetada tanto pela pequena como pela grande corrupção. A pequena corrupção é um problema generalizado e é aceite como quase inevitável por uma grande parte da população. Os cidadãos justificam frequentemente a sua participação na pequena corrupção referindo que os altos funcionários e os oligarcas estão envolvidos em corrupção a uma escala muito maior[4]. Os especialistas estimaram que se perdem anualmente quantias enormes – na ordem das dezenas de milhares de milhões de dólares – devido à corrupção na Ucrânia[5].

05 A Transparência Internacional define a grande corrupção como o abuso do poder de alto nível para benefício de poucos à custa da maioria, causando prejuízos graves e generalizados para as pessoas e a sociedade. Na Ucrânia, a grande corrupção assenta em ligações informais entre funcionários governamentais, deputados, procuradores, juízes, autoridades de aplicação da lei, administradores de empresas públicas e indivíduos/empresas com ligações políticas (ver ***figura 1***). Existem cerca de 3 500 empresas públicas a nível central e 11 000 a nível municipal[6].

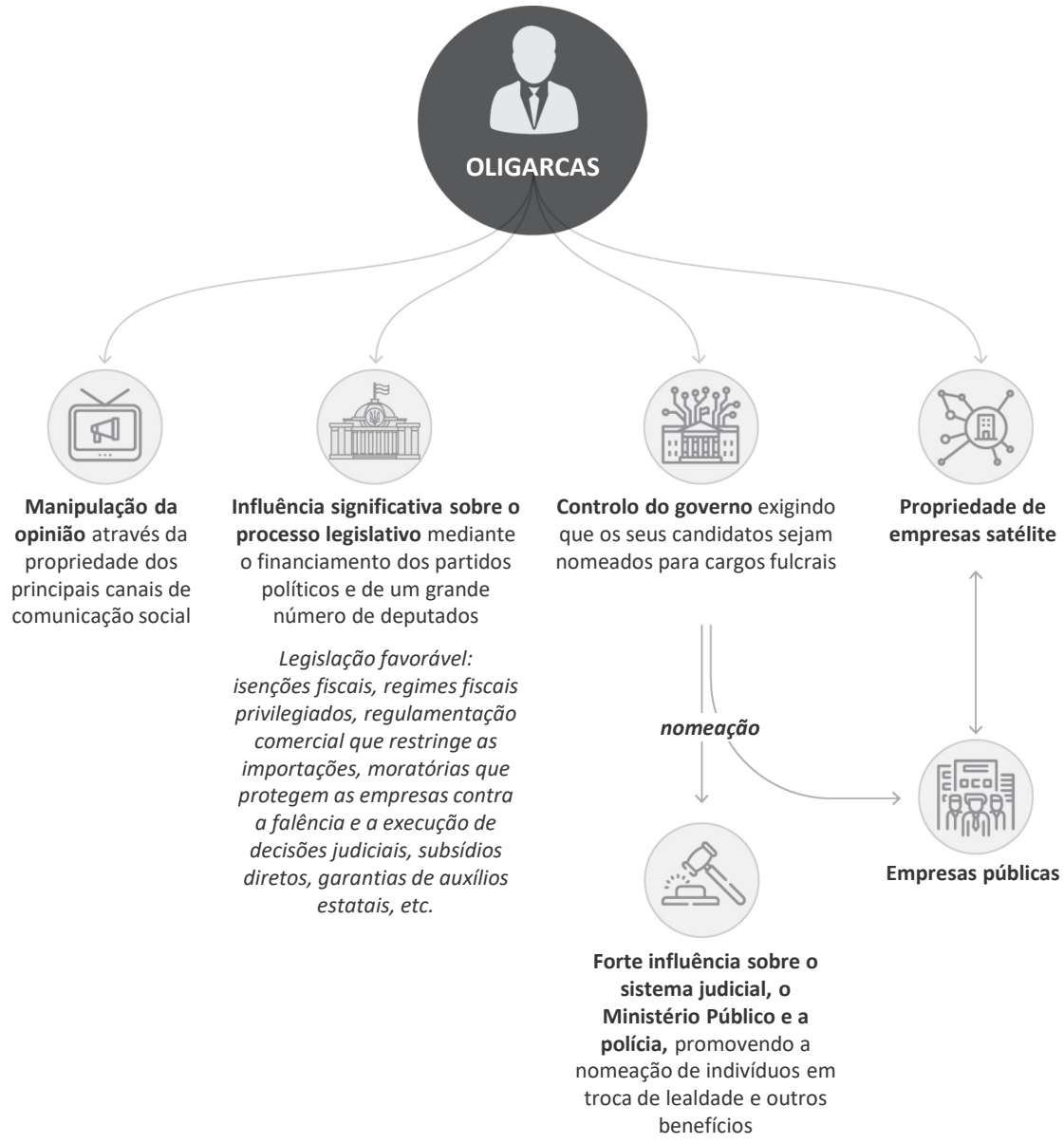
---

[4] USAID, *Changing corrupt behaviours assessment: addressing everyday corruption in Ukraine*, 2015, p. 7.

[5] Centre for Economic Strategy, *How much does the budget lose due to the lack of good governance?*, 2018, p. 41.

[6] Chatham House, *Are Ukraine's Anti-corruption Reforms Working?*, 2018, p. 23. Strategic Advisory Group for Support of Ukrainian Reforms: *Reforms in Ukraine after revolution of Dignity: what was done, why not more, and what to do next*, 2019, p. 115.

Figura 1 – Sistema ucraniano que facilita a grande corrupção



Fonte: TCE, com base em diferentes fontes[7].

[7] FMI, *Government of Ukraine Report on the Diagnostic Study of Governance Issues Pertaining to Corruption, the Business Climate and the Effectiveness of the Judiciary*, 2014, pp. 4, 9 e 20;
Relatório da 4ª ronda de acompanhamento da OCDE, *Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises*, 2018, p. 8;
Relatório por país do FMI nº 17/84, ponto 32;
Stiftung Wissenschaft und Politik, *"Deoligarchisation" in Ukraine, Promising Visions, Murky Realities*, 2016, pp. 1-2 e 4-5;
Survival of the richest: how oligarchs block reforms in Ukraine, 2016, pp. 3-8;
CERE, *Guarding the guardians: Ukraine's security and judicial reforms under Zelensky*, 2019,

06 A "captura do Estado" por blocos de poderosas elites políticas e económicas de estrutura piramidal e enraizadas nas instituições públicas e na economia tem sido considerada uma característica específica da corrupção na Ucrânia[8]. Tanto o Fundo Monetário Internacional (FMI) como o Governo da Ucrânia reconheceram a resistência demonstrada pelos interesses particulares às reformas estruturais[9]. A grande corrupção resultante da debilidade do Estado de direito e da influência oligárquica generalizada é contrária aos valores da UE e constitui um importante obstáculo ao desenvolvimento da Ucrânia[10]. A grande corrupção, ou corrupção a alto nível, obstrui a concorrência e o crescimento do país, prejudica o processo democrático e serve de base à pequena corrupção em grande escala.

07 Além disso, os jornalistas de investigação têm publicado regularmente artigos sobre os fluxos financeiros ilícitos dos oligarcas (incluindo o branqueamento de capitais no estrangeiro), mesmo na UE[11]. Um relatório estima os custos da elisão fiscal por meio de *offshores* em, pelo menos, mil milhões de euros por ano[12].

08 Entre 2016 e 2020[13], os três principais obstáculos ao investimento estrangeiro na Ucrânia permaneceram inalterados: corrupção generalizada, falta de confiança no sistema judicial e monopolização do mercado e captura do Estado pelos oligarcas (ver

---

pp. 5-6, 8, 11, 13-14;
Instituto Jacques Delors, *Supporting Ukraine's difficult path towards reforms*, 2015, p. 7.

8 *Relatório por país do FMI nº 17/84*, 2017, p. 15.

9 Ver FMI, *Government of Ukraine report on the diagnostic study of governance issues pertaining to corruption, the business climate and the effectiveness of the judiciary*, julho de 2014, ponto 7;
Relatório por país do FMI nº 17/83, abril de 2017, e
Financial Times, Ukraine courts cannot be allowed to throw out anti-corruption gains, Volodymyr Zelensky, 1 de novembro de 2020.

10 Atlantic Council, *Corruption, Democracy, and Investment in Ukraine*, 2007, p. 5, e *Relatório por país do FMI nº 17/84*, 2017, pp. 5, 6 e 15.

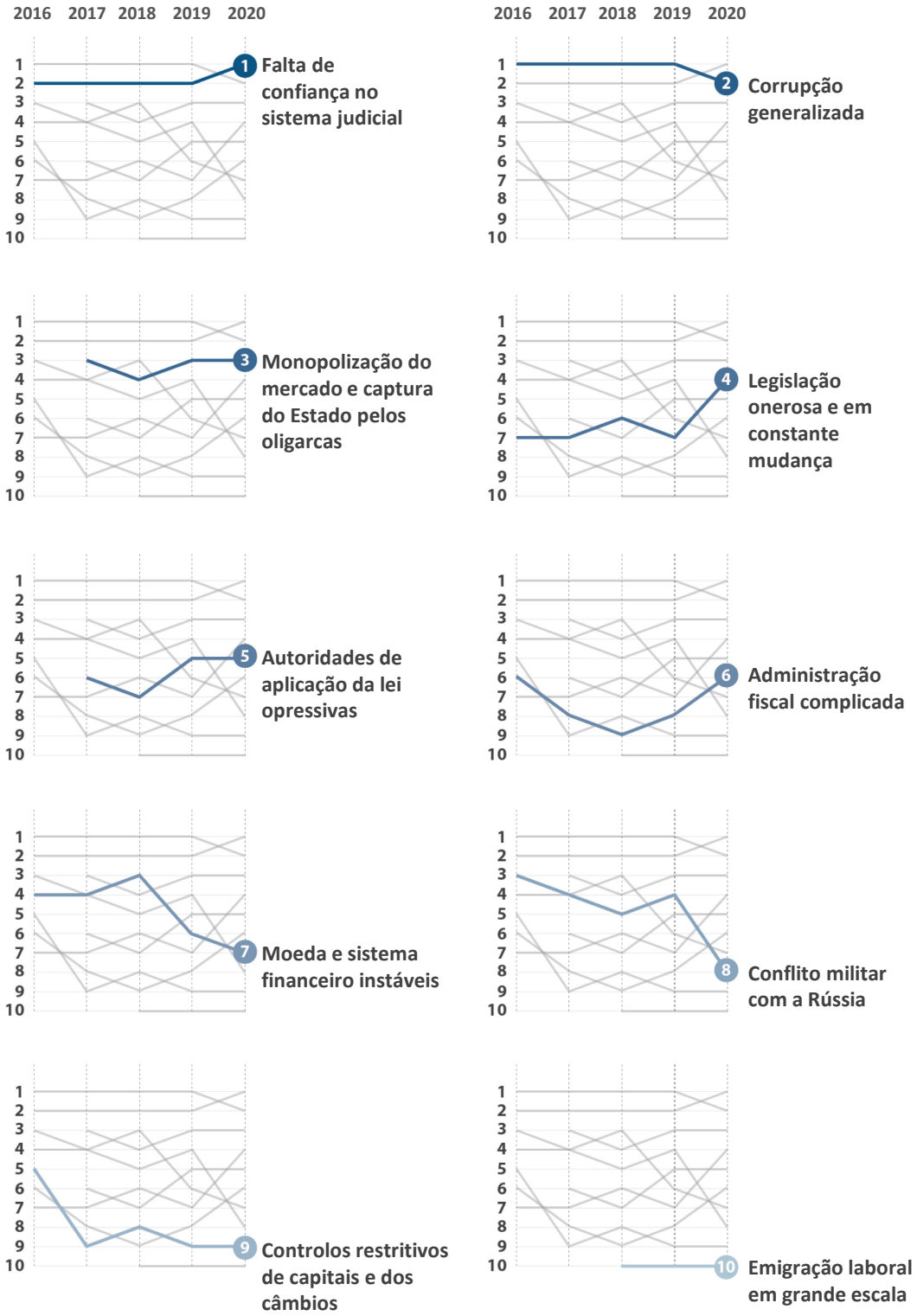
11 Consórcio Internacional de Jornalistas de Investigação, *With Deutsche Bank's help, an oligarch's buying spree trails ruin across the US heartland* e *'Enough is enough': How FinCEN Files exposes a broken system that keeps dirty cash flowing*, 2020.

12 *Profit shifting in Ukraine's iron ore exports*, 2018, p. 3.
Institute of Social and Economic Transformation: Análise comparativa do efeito fiscal dos instrumentos de evasão/elisão fiscal na Ucrânia, 2020, p. 44.

13 Dragon Capital e Centre for Economic Strategy, *Foreign Investor Survey 2020*, novembro de 2020 e
European Business Association, *Investment Attractiveness Index First - Half of 2020*.

figura 2). Nos últimos anos, o investimento direto estrangeiro na Ucrânia permaneceu abaixo do nível de 2016 (ver *anexo I*).

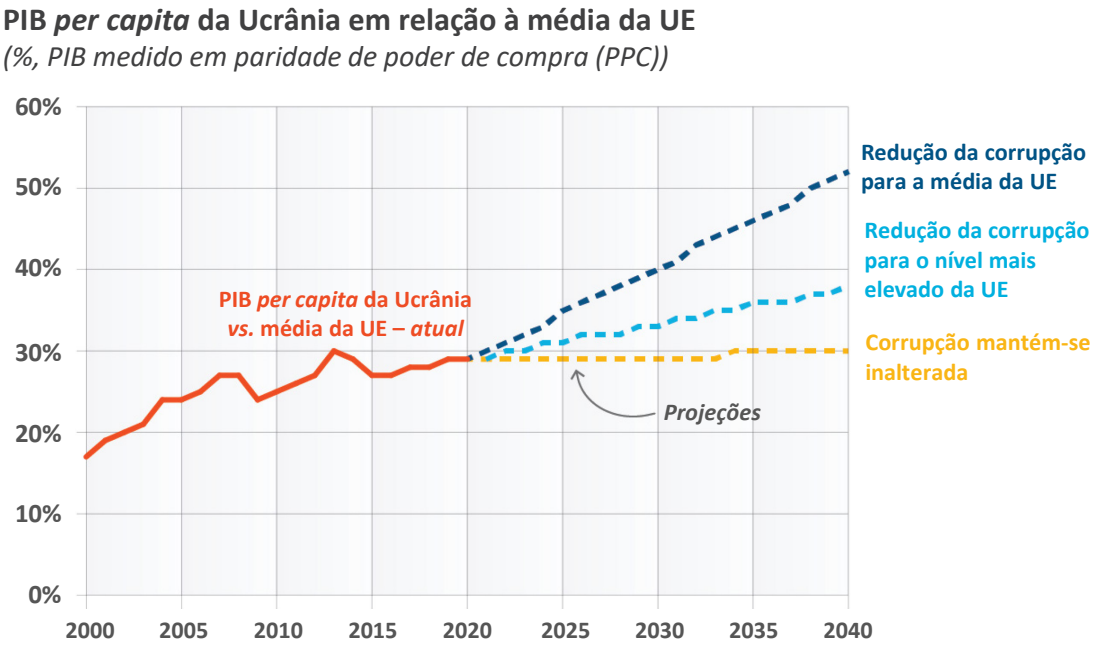
Figura 2 – Principais obstáculos ao investimento estrangeiro na Ucrânia: 2016-2020



Fonte: TCE, com base no inquérito aos investidores estrangeiros realizado pela European Business Association, a Dragon Capital e o Centre for Economic Strategy.

09 Diversos estudos, nomeadamente do FMI (ver ***figura 3***), demonstraram que é possível prever uma correlação entre, por um lado, a redução da corrupção generalizada e, por outro, o crescimento económico e melhorias conexas na vida dos cidadãos. Diferentes partes interessadas[14] concordam que não pode haver uma verdadeira mudança na Ucrânia se não se combater a influência dos interesses particulares.

Figura 3 – A redução da corrupção ajuda a acelerar a convergência económica com a UE (estudo do FMI)



Fonte: TCE, com base na figura 6 do Relatório do FMI por país nº 17/84, respeitante à Ucrânia, de abril de 2017, e na World Economic Outlook Database do FMI, outubro de 2020.

[14] Banco Mundial, *Ukraine systematic country diagnostic toward sustainable recovery and shared prosperity*, 2017, pontos 9 e 19;
FMI, *Statement by the IMF Managing Director on Ukraine*, 2019;
OCDE, relatório da 4ª ronda de acompanhamento, *Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises*, 2018, p. 16.

Apoio da UE à Ucrânia

10 A Ucrânia é um país da Parceria Oriental da UE[15]. A UE e a Ucrânia têm o objetivo comum de intensificar a integração económica e a associação política. Por conseguinte, a UE tem muitas prioridades (boa governação, economia, comércio, energia, alterações climáticas, mobilidade, sociedade civil e assistência humanitária) que têm de ser abordadas não só através da cooperação financeira, mas também do diálogo político. A Ucrânia é o segundo maior país beneficiário do Instrumento Europeu de Vizinhança. Desde 2014, globalmente, a Comissão autorizou cerca de 5,6 mil milhões de euros para programas de assistência macrofinanceira (AMF) e 2,2 mil milhões de euros para programas de assistência. Além disso, a Comissão garante empréstimos do Banco Europeu de Investimento no valor de 4,4 mil milhões de euros. A UE é o maior doador de fundos à Ucrânia[16].

11 O financiamento do Instrumento Europeu de Vizinhança tem de respeitar o Estado de direito[17]. Trata-se de um valor fundador da UE[18] e de um princípio orientador da sua política externa[19]. Além disso, o Acordo de Associação/ZCLAA UE-Ucrânia refere o Estado de direito e a luta contra a corrupção como elementos fundamentais para o reforço da cooperação entre as partes[20].

---

15 Parceria Oriental.

16 Com base no extrato da OCDE da autorização da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento para a Ucrânia; país beneficiário: Ucrânia, média de 2018-2019.

17 Artigo 1º, nº 4, e artigo 2º, nº 1, do Regulamento (UE) nº 232/2014 que cria um instrumento europeu de vizinhança.

18 Artigo 2º do Tratado da União Europeia.

19 Artigo 21º, nº 2, do Tratado da União Europeia e SEAE, *A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, junho de 2016, p. 26.

20 Acordo de Associação entre a União Europeia e os seus Estados-Membros, por um lado, e a Ucrânia, por outro. JO L 161 de 29.5.2014, preâmbulo, artigo 1º, nº 2, alínea e), artigos 2º e 3º e Título IV.

12 O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) e a Comissão visaram a corrupção de forma multidimensional através do diálogo político e estratégico, de projetos e da imposição de condições para o apoio orçamental e os programas de AMF. Após a abolição das leis anticorrupção em 2010, a UE subordinou a liberalização dos vistos ao cumprimento de determinados parâmetros, nomeadamente a existência de legislação anticorrupção e de organismos de luta contra a corrupção[21].

13 O SEAE é responsável pelo diálogo político e, juntamente com a Comissão, pela conceção da estratégia para a Ucrânia. Em resposta à situação complexa na Ucrânia em 2014, a Comissão decidiu lançar "medidas especiais" (pacotes de apoio)[22] anualmente, de 2014 até 2017. Criou, além disso, um grupo de apoio especial (o Grupo de Apoio à Ucrânia) para auxiliar as autoridades ucranianas a realizarem as reformas económicas e políticas necessárias, nomeadamente após a assinatura do Acordo de Associação/ZCLAA. Desde 2018, a cooperação tem assentado na programação plurianual para o período de 2018-2020.

14 A Missão de Aconselhamento da UE (EUAM)[23] é uma missão civil ao abrigo da política comum de segurança e defesa supervisionada pelo SEAE e pelos Estados-Membros. Iniciou funções na Ucrânia em dezembro de 2014. O seu mandato consiste em apoiar o país no desenvolvimento de serviços de segurança sustentáveis, responsabilizáveis e eficientes que reforcem o Estado de direito.

---

[21] Anexo 1 da Decisão de Execução da Comissão relativa à medida especial a favor da Ucrânia para o ano de 2016 no que diz respeito à luta contra a corrupção e ao apoio às reformas essenciais: documento de ação para a Iniciativa da UE contra a Corrupção na Ucrânia, p. 4.

[22] Síntese do apoio da UE.

[23] Decisão 2014/486/PESC do Conselho, de 22 de julho de 2014, relativa à missão de aconselhamento da União Europeia sobre a reforma do setor da segurança civil na Ucrânia (EUAM Ucrânia).

Âmbito e método da auditoria

15 A auditoria teve por objetivo examinar se o apoio concedido pela UE às reformas na Ucrânia foi eficaz na luta contra a grande corrupção.

16 Para responder à principal questão de auditoria, o Tribunal colocou ao SEAE e à Comissão três questões secundárias:

- Avaliaram a situação específica da Ucrânia no que diz respeito à grande corrupção e prestaram assistência ao país na sua resolução?
- A assistência prestada para a reforma do sistema judicial produziu os resultados esperados?
- A assistência prestada para a reforma anticorrupção produziu os resultados esperados?

17 Em 2016, o Tribunal apresentou um relatório sobre a assistência da UE à Ucrânia[24]. Constatou que, desde 2010, a Comissão tinha progressivamente dado mais ênfase aos riscos que o sistema oligárquico representa e que, embora tivesse havido passos significativos na luta contra a corrupção após a revolução Maidan, continuava a ser necessária uma maior consolidação do quadro de combate à corrupção. Concluiu que a assistência da UE à Ucrânia foi parcialmente eficaz na luta contra a corrupção.

18 Tendo em conta que a corrupção e a captura do Estado pelos oligarcas são os principais problemas na Ucrânia (ver pontos ***04*** a ***08***), o Tribunal concentrou a sua auditoria no apoio da UE às reformas destinadas a combater a grande corrupção. Abrangeu essencialmente o período de execução de 2016-2019, tendo também em conta acontecimentos passados e recentes. A auditoria avaliou as atividades do SEAE, da Comissão e da EUAM. Não inclui uma avaliação das ações dos Estados-Membros da UE em termos individuais ou das autoridades ucranianas.

[24] Relatório Especial 32/2016 do TCE, "Assistência da UE à Ucrânia".

19 No âmbito do seu trabalho, o Tribunal analisou documentação de apoio e entrevistou representantes da Comissão, do SEAE e da EUAM para o setor da segurança civil. Entrevistou também as principais partes interessadas, incluindo a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE), o Conselho da Europa, o Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (BERD), o FMI, executores dos projetos, beneficiários e organizações da sociedade civil. Para efeitos da auditoria, o Tribunal realizou uma análise pormenorizada de dois programas de assistência macrofinanceira (AMF III e IV) e das atividades relacionadas com a luta contra a grande corrupção no âmbito de 22 projetos (ver ***anexo II***). Consultou a Comissão e a EUAM durante a seleção dos projetos e escolheu os mais suscetíveis de ajudar a combater a corrupção. No caso das atividades de projetos capazes de combater a grande corrupção, o Tribunal examinou se os ensinamentos retirados e as medidas de atenuação adotadas incidiram nos riscos relacionados com a grande corrupção e se as intervenções foram pertinentes, apoiaram a concorrência e alcançaram resultados no domínio das reformas do sistema judicial e anticorrupção.

20 O Tribunal visitou a Ucrânia durante a fase preliminar, quando estava a definir o âmbito da auditoria. No entanto, tendo sido impedido pela pandemia de realizar uma visita no terreno em outubro de 2020, conforme inicialmente planeado, acabou por realizar, em vez disso, videoconferências com os executores dos projetos e com um número limitado de beneficiários. Apesar destas condicionantes, o Tribunal conseguiu concluir a auditoria.

Observações

1. A estratégia da UE não se centrou especificamente no combate à grande corrupção e o seu impacto não foi objeto de um acompanhamento adequado

21 Nas secções seguintes, o Tribunal examina se o SEAE e a Comissão:

a) identificaram a grande corrupção e a influência do sistema oligárquico como um problema disseminado e incidiram suficientemente na grande corrupção;

b) deram resposta à grande corrupção através do reforço da concorrência e da governação empresarial;

c) acompanharam devidamente o apoio prestado.

1.1. O SEAE e a Comissão não se centraram especificamente no combate à grande corrupção

22 O SEAE e a Comissão reuniram informações de múltiplas fontes para elaborar as suas políticas e as suas intervenções de assistência. Contudo, não apresentaram um documento que especifique as causas profundas da grande corrupção.

23 A Comissão reconheceu que a corrupção a alto nível é um problema grave na Ucrânia há muitos anos. Em 2014, já estava bem ciente de que a Ucrânia era dominada por oligarcas, o que resultava em sistemas corruptos, caracterizados por conflitos de interesses endémicos e poder vertical[25]. No âmbito do diálogo UE-Ucrânia, o SEAE e a Comissão salientaram a necessidade de dar prioridade à luta contra a corrupção e alertaram para o facto de a ausência de ações penais ou sanções para os infratores de alto nível ter enfraquecido a confiança do público.

[25] Documento de ação para o contrato de apoio à consolidação do Estado para a Ucrânia (projeto 3 no ***anexo II***), pp. 2-4.

24 A maior parte dos documentos principais da UE[26] refere a necessidade de combater a corrupção na Ucrânia, mas define poucos objetivos específicos nesta matéria. Os objetivos do Programa de Associação UE-Ucrânia de 2015 contêm uma prioridade a curto prazo que prevê que se demonstre progressos reais na luta contra a corrupção, nomeadamente através da aplicação do pacote jurídico global de luta contra a corrupção adotado em 14 de outubro de 2014, começando pela criação do Gabinete Nacional de Combate à Corrupção e da Agência Nacional para a Prevenção da Corrupção e assegurando o seu funcionamento eficaz[27].

25 O SEAE e a Comissão afetaram apoio anualmente à Ucrânia entre 2014 e 2017. Definiram a estratégia nacional (o Quadro Único de Apoio)[28] a partir de 2018, enumerando as seguintes prioridades:

a) reforço das instituições e da boa governação, incluindo o Estado de direito e a segurança;

b) desenvolvimento económico e oportunidades de mercado, incluindo desenvolvimento do setor privado e melhoria do ambiente empresarial;

c) conectividade, eficiência energética, ambiente e alterações climáticas;

d) mobilidade e contactos interpessoais, nomeadamente a inclusão social.

---

[26] Acordo de Associação, Medidas Especiais (2014-2017), Quadro Único de Apoio 2018-2020, conclusões operacionais do Conselho de Associação e plano operacional para a Missão EUAM Ucrânia da política comum de segurança e defesa (documentos não disponíveis ao público).

[27] Programa de Associação UE-Ucrânia 2015, 16 de março de 2015, p. 6.

[28] Programação do Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV) – 2017-2020 – Quadro Único de Apoio da UE à Ucrânia (2018-2020).

26 Embora as prioridades não digam especificamente respeito à luta contra a corrupção, um dos objetivos subjacentes exige o reforço da prevenção e da luta contra a corrupção e o reforço das instituições anticorrupção, incluindo a criação de tribunais anticorrupção. O SEAE e a Comissão consideraram a corrupção não como um "setor prioritário" único, mas como uma "prioridade transversal"[29] que exige uma abordagem pluridimensional. Todavia, não elaboraram uma estratégia incisiva para a luta contra a grande corrupção e o domínio do sistema oligárquico. Segundo alguns académicos, o facto de uma organização ter adotado uma abordagem holística não significa que não necessite de uma estratégia. Na verdade, uma abordagem pluridimensional requer ainda mais uma estratégia, já que esta determina o modo serão alcançados os objetivos escolhidos por uma organização mediante a análise de determinada situação[30].

27 No âmbito da sua abordagem, o SEAE e a Comissão utilizaram um amplo conjunto de instrumentos, incluindo projetos, condições e diálogo político/estratégico. O seu apoio abrangeu diversos setores e reformas (ver ponto ***25*** e ***figura 4***). A Comissão autorizou 5,6 mil milhões de euros para programas de AMF e desembolsou 16 mil milhões de euros para os programas AMF I e II, seguidos de 2,2 mil milhões de euros para os programas AMF III e IV, em relação aos quais o Tribunal analisou as condições anticorrupção. Além disso, dos 2,2 mil milhões de euros de assistência autorizados, a Comissão gastou 839 milhões de euros em programas de reforço de capacidades incidindo potencialmente na corrupção. No que se refere à corrupção, os programas concentraram-se sobretudo no reforço das instituições, nomeadamente apoiando a criação e a operacionalização de instituições/agências anticorrupção cujo objetivo é investigar, instaurar ação penal e julgar casos de corrupção a alto nível.

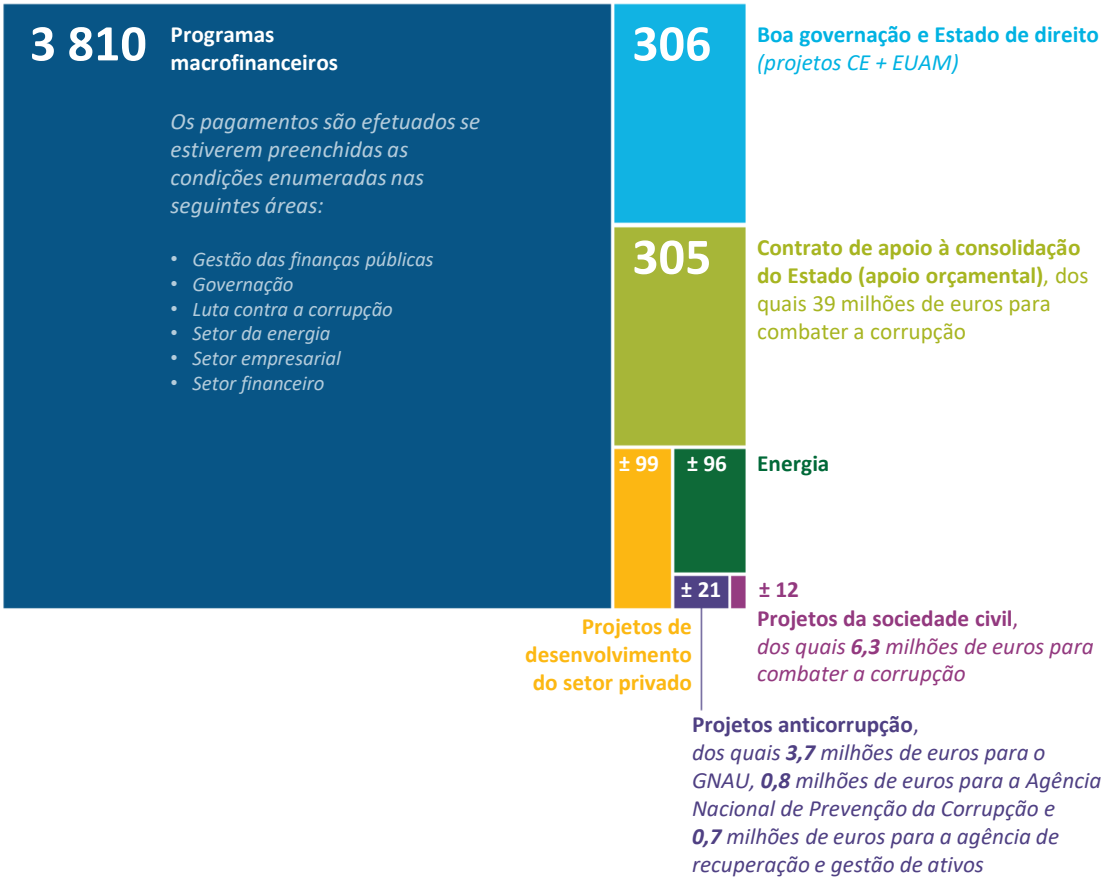
---

[29] Conselho da União Europeia, *Concept of operations for EU civilian advisory mission in Ukraine agreed*, 2014; e
Programação do Instrumento Europeu de Vizinhança (IEV) – 2017-2020, Quadro Único de Apoio da UE à Ucrânia (2018-2020).

[30] Linda Höglund, Mikael Holmgren Caicedo, Maria Mårtensson & Fredrik Svärdsten (2018), *Strategic management in the public sector: how tools enable and constrain strategy making*, *International Public Management Journal*, 21:5, 822-849, DOI: 10.1080/10967494.2018.1427161.

Figura 4 – Pagamentos da UE (em milhões de euros) no período de 2014-2020 aos principais setores com potencial para combater a corrupção

(em milhões de euros)



Fonte: TCE, a partir da base de dados CRIS (dezembro de 2020), de informações da EUAM e dos projetos auditados.

28 A Comissão facultou ao Tribunal uma lista de programas e projetos para o período de 2016-2020, que incluíam múltiplos beneficiários e atividades, várias das quais incidiam sobre a corrupção. O sistema de deteção da Comissão baseia-se num código setorial para cada projeto. Porém, a Comissão não consegue identificar facilmente atividades anticorrupção específicas nem calcular o financiamento conexo para cada instituição beneficiária.

29 Um dos projetos (projeto 12 no ***anexo II***) tinha por objetivo melhorar a execução da política de luta contra a corrupção na Ucrânia. Embora o objetivo global do projeto não dissesse respeito à grande corrupção, as suas atividades incluíam o apoio a instituições anticorrupção, organizações da sociedade civil e jornalistas que investigassem casos de grande corrupção, bem como a identificação dos riscos de corrupção.

30 Vários projetos (projetos 8, 11, 12 e 15 no ***anexo II***) apoiavam a identificação dos riscos de corrupção nos projetos de lei. Em termos gerais, entre 2018 e 2020 estes projetos conseguiram detetar e comunicar às autoridades mais de 250 projetos de lei que envolviam riscos de corrupção.

31 O Tribunal concluiu também que 11 projetos (projetos 3, 4, 6, 7, 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 20 no ***anexo II***) envolviam atividades de apoio à criação ou ao reforço das novas agências anticorrupção, do quadro jurídico, do setor da justiça, das investigações e do clima empresarial, que, se executadas de modo eficaz, ajudarão a combater a grande corrupção.

32 Para além do desenvolvimento da base de dados de "pessoas politicamente expostas", os projetos auditados não combatiam diretamente o sistema oligárquico. Bons exemplos deste tipo de apoio seriam o financiamento de análises de peritos com vista a detetar isenções fiscais ou programas de auxílios estatais que devam ser interrompidos, esquemas de corrupção e de captura do Estado, monopólios e respetivos inconvenientes, bem como a verificar a propriedade das empresas. Uma outra opção seria o financiamento de auditorias das empresas públicas. O apoio ao Parlamento da Ucrânia (o *Rada*), aos serviços nacionais da administração fiscal e ao Comité Antimonopólios da Ucrânia não fez da luta contra a grande corrupção a sua principal prioridade. Os projetos financiados pela UE incidiram sobre a grande corrupção nas autoridades de aplicação da lei apenas marginalmente (por exemplo, aconselhamento estratégico e cursos de formação sobre denúncia de irregularidades, legislação anticorrupção e integridade).

33 A grande corrupção e os fluxos financeiros ilícitos, incluindo o branqueamento de capitais, estão intrinsecamente ligados. O risco de branqueamento de capitais no estrangeiro, mesmo na UE, é elevado, uma realidade que a Comissão reconhece[31]. Dos projetos auditados, três incluíam atividades limitadas de combate ao branqueamento de capitais (projetos 7, 12 e 13 no ***anexo II***). Um deles (projeto 12) também prestou apoio ao serviço público de acompanhamento financeiro e foi além da questão da luta contra o branqueamento de capitais. O programa de AMF incluía uma condição exigindo que, até dezembro de 2019, a Ucrânia adotasse a legislação antibranqueamento de capitais, em conformidade com o Acordo de Associação e a

[31] Comissão Europeia, *List of countries in the scope of the EU assessment on high risk third countries under Directive (EU) 2015/849 and list of priority 1 countries (for assessment in 2018)* e avaliações da Comissão (documentos não disponíveis ao público).

quarta Diretiva relativa ao branqueamento de capitais. Esta legislação foi adotada e entrou em vigor em abril de 2020, mas tem agora de ser aplicada.

34 O Conselho introduziu o regime de sanções por apropriação indevida de fundos em 2014 para congelar os ativos de 22 indivíduos acusados de desvio de fundos públicos na Ucrânia[32]. Em 2020, apenas 10 dos indivíduos inicialmente nomeados permaneciam na lista de sanções, uma vez que os outros foram retirados pelo Conselho na sequência de um acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia. As informações recolhidas pelo SEAE não eram suficientemente sólidas[33]. O SEAE recorreu ao "congelamento de ativos" para impedir a transferência de fundos para outros países antes de os acórdãos poderem ser proferidos. Além disso, ao contrário dos Estados Unidos, o SEAE e a Comissão ainda não propuseram ao Conselho um modelo para restringir a entrada na UE de ucranianos suspeitos de grande corrupção. Acresce que o SEAE não recomendou que o Conselho imponha proibições de viagem ao abrigo do regime de sanções por apropriação indevida de fundos.

35 O Tribunal constatou que quatro projetos (projetos 12, 13, 14 e 16 no ***anexo II***) reduziram a corrupção e economizaram fundos diretamente. Os beneficiários receberam subvenções para realizar inquéritos e os elementos de prova reunidos durante os projetos foram encaminhados para as autoridades de aplicação da lei. Estes projetos ajudaram a revelar esquemas de corrupção, a sensibilizar o público e a manter o tema nas agendas pública e política.

36 A EUAM, na qualidade de um dos principais intervenientes na reforma do setor da segurança, prestou aconselhamento relativamente à conceção e às atividades do projeto 18 (ver ***anexo II***). Embora a Comissão tenha pago 29 milhões de euros, no momento da auditoria o projeto produzira apenas resultados limitados devido a atrasos e problemas de conceção.

---

[32] Regulamento (UE) nº 208/2014 do Conselho, de 5 de março de 2014, que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia, e Decisão de Execução 2014/216/PESC do Conselho, de 14 de abril de 2014, que dá execução à Decisão 2014/119/PESC que impõe medidas restritivas dirigidas a certas pessoas, entidades e organismos, tendo em conta a situação na Ucrânia.

[33] Por exemplo, o acórdão do Tribunal Geral (Nona Secção) de 28 de janeiro de 2016, Stavytskyi/Conselho, T-486/14, EU:T:2016:45.

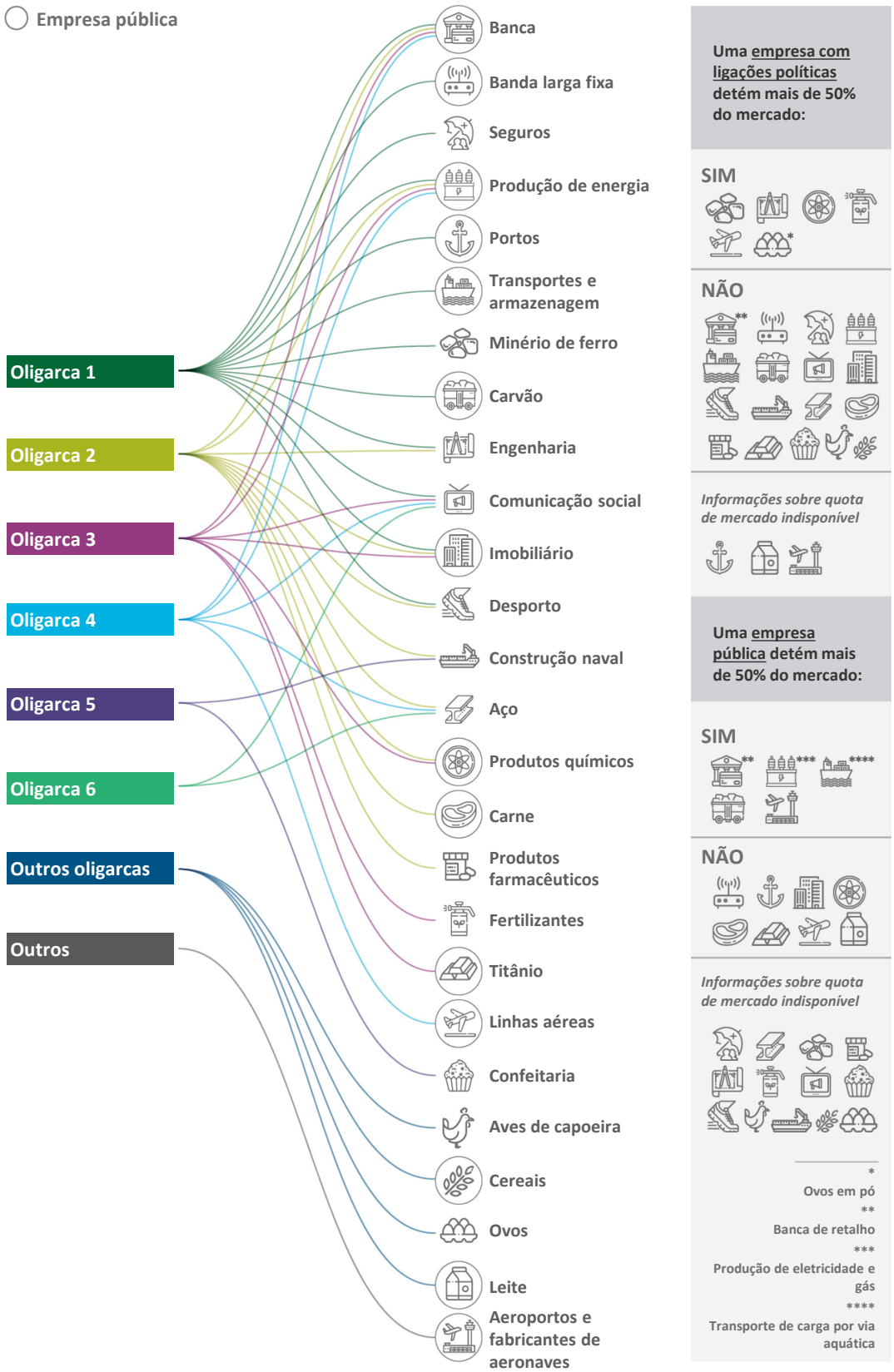
37 Inicialmente, o mandato da EUAM limitava-se à prestação de aconselhamento estratégico para a reforma do setor da segurança civil. A EUAM contribuiu para a luta contra a grande corrupção através de legislação e de apoio às reformas dos serviços do Ministério Público e dos serviços de segurança. Todavia, a luta contra a corrupção não era a sua principal atividade e apenas duas de 50 tarefas incidiam diretamente sobre a corrupção. A EUAM considerou a luta contra a corrupção uma prioridade transversal, prestando aconselhamento, orientação e apoio na realização de avaliações de riscos e programas anticorrupção. No entanto, o mandato da EUAM restringe o seu apoio aos riscos identificados no âmbito das autoridades de aplicação da lei, mas não além dele, o que significa que não permite identificar esquemas de corrupção que envolvam várias partes interessadas.

1.2. O apoio da UE à luta contra estruturas e comportamentos anticoncorrenciais produziu poucos resultados

38 Os oligarcas ucranianos dominam um grande número de setores da economia e de mercados estreitamente ligados às empresas públicas[34] (ver ***figura 5***). Esta situação distorce a concorrência. Embora os projetos da Comissão não se centrassem na governação e nas reformas das empresas públicas, a UE apoiou a concorrência por diversos meios (ver ***anexo VI***).

[34] OCDE, *State-Owned Enterprise Reform in the Hydrocarbons Sector in Ukraine*, 2019, pp. 30-31 e 51, e
Centro de Estudos de Política Europeia, *The Struggle for Good Governance in Eastern Europe, oligarchs as key obstacles to reform*, 2018, p. 61.

Figura 5 – Contactos em vários mercados entre empresas públicas e empresas com ligações políticas



Fonte: TCE, com base no documento *Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine* do Banco Mundial, 2019, figuras 16, 18 e 19.

39 A Comissão apoiou reformas relacionadas com a energia, a luta contra a corrupção e os sistemas judicial, eleitoral, bancário e da administração pública, tendo também apoiado o jornalismo de investigação. Apesar deste apoio e do apoio prestado por outros doadores, os oligarcas e os interesses particulares continuaram a comprometer os esforços em prol das reformas.

40 Os indivíduos/empresas com ligações políticas, sobretudo os oligarcas, influenciam o quadro jurídico de modo a obterem um conjunto de vantagens do Estado[35] e utilizam empresas satélite que beneficiam de relações exclusivas com empresas públicas[36] (ver ***figura 1***). Peritos financiados pela UE no âmbito do projeto 17 (ver ***anexo II***) identificaram várias moratórias que permitem que as empresas, sobretudo as empresas públicas, continuem a exercer atividade sem abrir falência ou sem reembolsar dívidas vencidas (ver ***figura 6***). A Comissão proporcionou o reforço de capacidades, mas não obrigou a Ucrânia a eliminar estas moratórias através das condições de AMF. Estes benefícios favorecem a captura do Estado e a corrupção, limitam a concorrência de mercado e impedem a entrada de novos operadores[37].

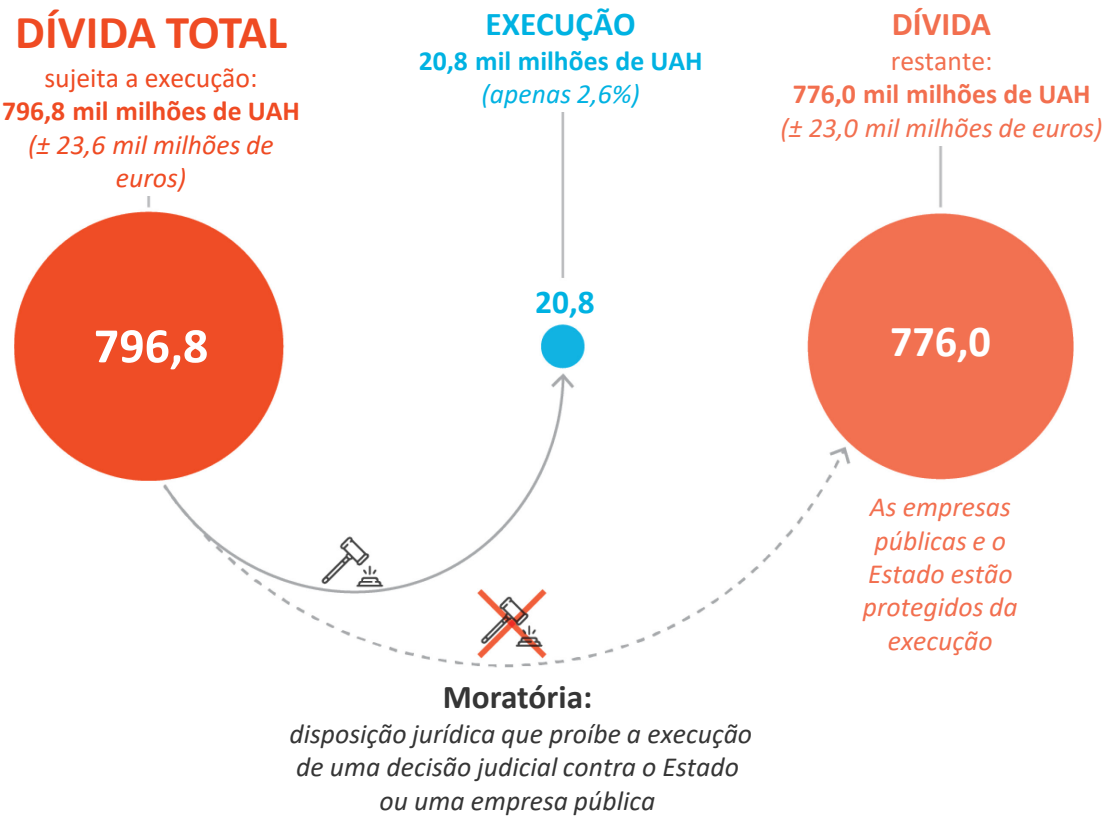
---

[35] Banco Mundial, *Crony capitalism in Ukraine: impact on economic outcomes*, 2018, p. 5. Para o Banco Mundial, uma empresa com ligações políticas é uma empresa que possui pelo menos uma pessoa politicamente exposta entre os seus proprietários, acionistas ou administradores.

[36] OCDE, relatório da 4ª ronda de acompanhamento: *Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises*, 2018, p. 8.

[37] Banco Mundial, *Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine*, 2019, p. 20; Conselho Europeu para as Relações Externas, *Survival of the richest: How oligarchs block reform in Ukraine*, 2016, p. 8;
OCDE: *Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Prevention and Prosecution of Corruption in State-Owned Enterprises*, 2017, pp. 8 e 53.

Figura 6 – Dívidas não cobradas em 2019



Fonte: análise do TCE[38].

41 Para facilitar a privatização, as empresas têm, em primeiro lugar, de melhorar a sua governação. A UE contribuiu para este esforço (ver projeto 20 no ***anexo II***) através da conta multidoadores do BERD[39] (ver ***figura 7***). Desde a sua criação, 14 doadores, incluindo a UE, contribuíram com mais de 53 milhões de euros para esta conta. Várias empresas públicas (por exemplo, a *Naftogaz*, a *Ukrzaliznytsia* [caminhos-de-ferro], a *Ukrenergo* [um operador de redes de transporte de energia] e a *Ukrposhta* [serviço postal]) procederam a reformas na sua governação empresarial, nomeadamente criando conselhos de supervisão independentes, conforme recomendado pelo BERD. O Tribunal constatou que houve conquistas ao nível da gestão na *Naftogaz*, que passou de uma empresa geradora de prejuízos para uma empresa lucrativa, tornando-se o segundo maior contribuinte em 2019. Não obstante, estas realizações estão sob ameaça no setor da energia: a *Naftogaz* registou perdas em 2020 e nomeou um novo

---

[38] TCE, com base em informações do documento do Conselho da Europa "*Supporting Ukraine in executing judgments by the European Court of Human Rights*". *Report on a mission to Ukraine for bilateral consultations with Ukrainian authorities concerning the improvement of enforcement proceedings*", 2018, p. 5, e projeto PRAVO JUSTICE.

[39] *EBRD Ukraine Stabilisation and Sustainable Growth Multi-Donor Account*.

diretor executivo sem seguir o procedimento adequado. Esta atuação foi criticada pela Agência Nacional de Prevenção da Corrupção.

Figura 7 – Exemplos de contributos da conta multidoadores

Reforço de capacidades no âmbito da privatização de empresas públicas	• Desenvolvimento de legislação primária aprovada pelo Parlamento e de legislação derivada aprovada pelos organismos competentes. • Recrutamento de especialistas jurídicos e especialistas em governação empresarial para aconselhar o Ministério do Desenvolvimento Económico e do Comércio da Ucrânia sobre a elaboração de uma estratégia e de um enquadramento (uma sociedade gestora de participações do Estado) através dos quais o Estado poderia exercer os seus direitos de propriedade em relação às empresas públicas. **Síntese da avaliação do Tribunal** **A privatização das grandes empresas estava estagnada. Apenas tinham sido realizadas privatizações em pequena escala através do sistema "Prozorro.sale", a maior das quais foi a do Dnipro Hotel.**
Reforço de capacidades com vista a melhorar a governação empresarial	• Quadro jurídico para a criação de conselhos de supervisão com membros independentes. • Financiamento, no seio do Ministério do Desenvolvimento Económico e do Comércio e do Gabinete do Primeiro-Ministro, de equipas de apoio especializadas em questões relativas à governação de empresas públicas. • Análise do quadro regulamentar e legislativo em matéria de governação empresarial para a *Naftogaz* e a *Ukrtransgaz* (responsável pelo armazenamento do gás desde janeiro de 2020). • Desenvolvimento do plano de ação em matéria de governação empresarial para a *Naftogaz*. **Síntese da avaliação do Tribunal** **O projeto permitiu nomear três membros independentes para o conselho de supervisão. A legislação está em vigor, mas o processo de reforma exige mais vontade política.** **Os responsáveis pelas reformas alegam que as conquistas no setor da energia estão sob ameaça.**
Reforço de capacidades do Comité Antimonopólios da Ucrânia	• Alinhamento da legislação com a UE. • Cursos de formação sobre política da concorrência. • Cursos de formação sobre boas práticas da UE em matéria de concentrações. • *Workshops* sobre procedimentos de revisão da contratação pública. **Síntese da avaliação do Tribunal** **Os projetos produziram as realizações esperadas. No entanto, as capacidades do Comité Antimonopólios são ainda demasiado débeis para permitir-lhe desmantelar os monopólios e os obstáculos à concorrência livre e leal.**

Financiamento do conselho do provedor das empresas

- Sete milhões de euros (entre 2014 e 2019) para a criação e o funcionamento do conselho do provedor das empresas, cujo objetivo é dar resposta ao problema da corrupção endémica e reduzir as ingerências das autoridades nacionais no setor privado.

Síntese da avaliação do Tribunal

Desde o início, o conselho do provedor das empresas recebeu quase 8 000 queixas de empresas relativas às autoridades nacionais. Analisou 84% dos casos dentro do prazo previsto. Em 2019, 96% dos queixosos estavam satisfeitos com o modo como as queixas tinham sido tratadas. O conselho dirige recomendações aos organismos estatais e formula recomendações sistémicas com base em casos individuais. Porém, até dezembro de 2019, apenas 37% das 321 recomendações sistémicas tinham sido executadas.

Fonte: TCE, com base em diferentes fontes[40].

42 As empresas públicas são obrigadas por lei a elaborar programas anticorrupção. A Comissão concedeu subvenções a meios de comunicação social independentes e a ativistas (ver ponto ***35***) que revelaram esquemas de corrupção envolvendo empresas públicas e municipais. Com a exceção destas subvenções, os projetos da UE não se concentraram na identificação de esquemas de grande corrupção que envolvam empresas públicas e não tinham prestado apoio ao desenvolvimento destes programas, embora a Ucrânia possua cerca de 3 500 empresas públicas só a nível nacional (ver ponto ***05***). A conta multidoadores cofinanciada pelo BERD planeia apoiar os caminhos-de-ferro da Ucrânia neste domínio, mas só a partir de 2021.

43 O Comité Antimonopólios da Ucrânia não estava habituado a lidar com a concorrência de mercado. A lei relativa aos auxílios estatais foi adotada em 2014, mas só entrou em vigor em agosto de 2017. Durante o período da auditoria, a Comissão consolidou o Comité Antimonopólios através de dois projetos (projetos 10 e 19 no ***anexo II***) e da conta multidoadores do BERD (projeto 20 no ***anexo II***). Os projetos financiados pela UE incidiam na aproximação da legislação (alinhamento da legislação ucraniana com as normas e princípios da UE), mas ainda não na aplicação do direito da concorrência. A Comissão apoiou o Comité na criação do novo serviço de acompanhamento dos auxílios estatais e da equipa de revisão dos contratos públicos encarregada dos recursos, tendo-lhe prestado apoio também no domínio das concentrações e aquisições. Apesar da ajuda financiada pela UE e de evoluções

[40] Transparência Internacional, *Dnipro hotel sold for over UAH 1 billion*, 15 de julho de 2020; Conta multidoadores do BERD, ***anexo II***, *Individual Project Reports of the 2019 annual report*; e
conselho do provedor das empresas, 2019, *Annual Report*.

recentes, o Comité Antimonopólios da Ucrânia não é suficientemente forte para dar resposta aos principais casos envolvendo auxílios estatais e parece faltar-lhe independência[41].

1.3. A Comissão e a EUAM acompanham o apoio prestado, mas é necessária maior ênfase nos resultados e impactos previstos

44 A Comissão dispõe de um sistema de acompanhamento dos seus projetos. Contudo, metade dos projetos não possui bases de referência, metas ou indicadores claros, reduzindo a pertinência da comunicação de informações (ver ***caixa 1***). Dois dos 21[42] projetos (projetos 12 e 15 no ***anexo II***) enumeram de forma satisfatória os resultados e as realizações nos quadros lógicos e referem as metas anuais e os níveis de realização.

Caixa 1

Exemplos de resultados não mensuráveis de projetos

O projeto destinado a **apoiar reformas do setor da justiça na Ucrânia** (projeto 6 no ***anexo II***) tinha os seguintes objetivos específicos:

— alinhar as políticas das principais partes interessadas e as prioridades de reforma no âmbito de uma estratégia de reforma coerente a nível setorial, com o apoio de um plano de execução e de um programa de financiamento plurianual garantidos por uma decisão do Governo;

— criar uma estrutura viável de coordenação do setor;

— disponibilizar conhecimentos especializados para a principal legislação pendente.

O quadro lógico do projeto não incluía quaisquer indicadores para avaliar estes três objetivos específicos.

Um dos objetivos específicos do projeto para **reforço da coligação no âmbito do pacote de reanimação das reformas** (projeto 8 no ***anexo II***) consistia em adotar legislação de qualidade para o lançamento das reformas na Ucrânia, sobretudo em esferas como a luta contra a corrupção, a descentralização, a economia, o sistema

[41] Comissão Europeia e Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, *Association Implementation Report on Ukraine*, 2020, p. 20, Banco Mundial, *Reducing Market Distortions for a More Prosperous Ukraine*, 2019, p. 34, e OCDE, *SME Policy Index: Eastern Partner Countries 2020*, 2020, p. 484.

[42] Não se incluem programas de AMF e programas de apoio orçamental.

eleitoral, o sistema judicial, as autoridades de aplicação da lei/serviços do Ministério Público, a administração pública e a comunicação social.

O indicador referia o número de leis elaboradas e propostas, mas não a sua execução ou impacto.

45 Os projetos da UE no domínio da governação empresarial e da concorrência (projetos 10, 19 e 20 no ***anexo II***) produziram os resultados previstos (por exemplo, aceitação de instrumentos jurídicos, organização de cursos de formação, etc.). Não obstante, não definiram resultados pertinentes (ver exemplos na ***caixa 2***) nem efeitos a mais longo prazo que contribuíssem de forma eficaz para a luta contra as estruturas e os comportamentos anticoncorrenciais. Os indicadores de competitividade (ver indicadores do ***anexo V*** incluídos no Quadro Único de Apoio) não revelam progressos significativos. A competitividade da Ucrânia permanece baixa.

Caixa 2

Comunicação de "resultados" que são atividades ou realizações

Os "resultados" de um dos projetos da conta multidoadores do BERD, respeitante ao reforço de capacidades do Comité Antimonopólios da Ucrânia, incluíam:

- aceitação de instrumentos jurídicos (observações sobre duas leis e análise dos direitos exclusivos);
- formação do pessoal do Comité em questões relacionadas com as bases microeconómicas da política da concorrência e as boas práticas da UE em matéria de concentrações;
- formação dos membros do painel de revisão dos contratos públicos do Comité.

O projeto elaborou observações sobre duas das principais leis da concorrência com vista a fornecer ao pessoal do Comité orientações práticas sobre a sua aplicação. Apresentou também uma análise da legislação da UE em matéria de concessão de direitos especiais ou exclusivos. Nenhum dos casos constitui um efeito a mais longo prazo.

O segundo e o terceiro objetivos foram avaliados como concretizados, porque o projeto disponibilizou cursos de formação e organizou *workshop*s.

46 A Comissão acompanhou a AMF e as condições de apoio orçamental, os parâmetros de referência relativos ao regime de liberalização de vistos e a situação global no país através de um diálogo político e estratégico, de contactos com organizações da sociedade civil, de estudos e de avaliações. A Comissão e o SEAE comunicam informações ao público sobre os progressos das reformas na Ucrânia, sobretudo através dos seus relatórios sobre a execução do Acordo de Associação e os relatórios adotados ao abrigo do mecanismo de liberalização dos vistos. Porém, não existem relatórios públicos sobre os contributos da UE para as realizações da Ucrânia no que diz respeito à luta contra qualquer tipo de corrupção. A comunicação direta de informações sobre os resultados é prejudicada pelo facto de documentos estratégicos de alto nível, como o Quadro Único de Apoio para a ajuda da UE à Ucrânia (2018-2020) ou o Plano Operacional da EUAM, em geral carecerem de metas (ver ***figura 8***).

Figura 8 – Exemplos de objetivos sem metas

Atribuições da EUAM (objetivos)

- Aconselhamento e orientações gerais em matéria de luta contra a corrupção para o Ministério dos Assuntos Internos, a polícia nacional, outras autoridades de aplicação da lei e a Procuradoria-Geral, tendo como objeto programas anticorrupção e avaliações dos riscos previamente à sua apresentação à Agência Nacional para a Prevenção da Corrupção e às autoridades de aplicação da lei
- Aconselhamento, orientação/apoio ao Ministério dos Assuntos Internos, à polícia nacional e a outras autoridades de aplicação da lei sobre os mecanismos de prevenção e deteção da corrupção e infrações conexas, nomeadamente através de iniciativas de reforço das capacidades, campanhas de sensibilização e apoio aos processos legislativos
- Maior independência, integridade, qualidade e eficiência do sistema judicial e de ação penal
- Reforço da prevenção e da luta contra a corrupção e reforço das instituições anticorrupção, incluindo a criação de tribunais anticorrupção
- Garantia de privatização e reorganização transparentes das empresas públicas; melhoria da eficiência das empresas públicas essenciais remanescentes; quadro político e jurídico eficaz para o desenvolvimento do setor privado, com regulamentos e proteção das empresas individuais em conformidade com as normas internacionais; desenvolvimento de setores de crescimento com elevado potencial

Objetivos específicos do Quadro Único de Apoio relativo ao apoio da UE aos objetivos da Ucrânia

Fonte: TCE, com base no Quadro Único de Apoio para 2018-2020 e no Plano Operacional da EUAM.

47 A UE não comunica informações sobre os indicadores do Quadro Único de Apoio (por exemplo, desempenho nos Indicadores Mundiais de Governação e grau de confiança pública nos serviços do Ministério Público e nas autoridades judiciais e de aplicação da lei, e os indicadores da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça) de modo a acompanhar os progressos da Ucrânia num formato público, regular e normalizado. Estes indicadores demonstram que a Ucrânia realizou poucos progressos na luta contra a corrupção (ver ***anexo III*** e ***anexo IV***).

48 Para acompanhar os progressos da Ucrânia na luta contra a corrupção, a Comissão utilizou vários relatórios de organizações internacionais, designadamente do Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) e da OCDE. O GRECO reconheceu que ainda estavam em curso reformas importantes. O baixo nível de conformidade com as suas recomendações (apenas 16% foram plenamente executadas) exige um maior esforço para se atingir um nível de conformidade aceitável[43]. A OCDE também comunica progressos limitados[44].

49 Embora comunique informações sobre as tarefas de acompanhamento (objetivos), a EUAM não as avalia sistematicamente com base em indicadores verificáveis. Além disso, o acompanhamento dos resultados raramente se baseia em dados quantificáveis e enumera atividades e realizações em vez de resultados. Acresce que a EUAM não realizou uma avaliação de impacto após mais de cinco anos de atividade no país, o que não está em conformidade com a ferramenta 43 das ferramentas para legislar melhor da UE[45].

---

[43] GRECO, quarta ronda de avaliação, *Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors*, Ucrânia, 2020, ponto 189.

[44] OCDE, *Anti-corruption reforms in Ukraine: 4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, atualização dos progressos, 2019, p. 6.

[45] Comissão Europeia, Ferramentas para legislar melhor, FERRAMENTA Nº 43 "O que é uma avaliação e em que casos é necessária?"

2. O apoio da UE à reforma do sistema judicial carece de resultados suficientes

50 Na presente secção, o Tribunal examina se a Comissão e o SEAE:

a) prepararam as suas intervenções no setor judicial também com a intenção de dar resposta à questão da grande corrupção;

b) prestaram um apoio à reforma judicial que obteve os resultados previstos;

c) promoveram ferramentas digitais que produziram os resultados previstos.

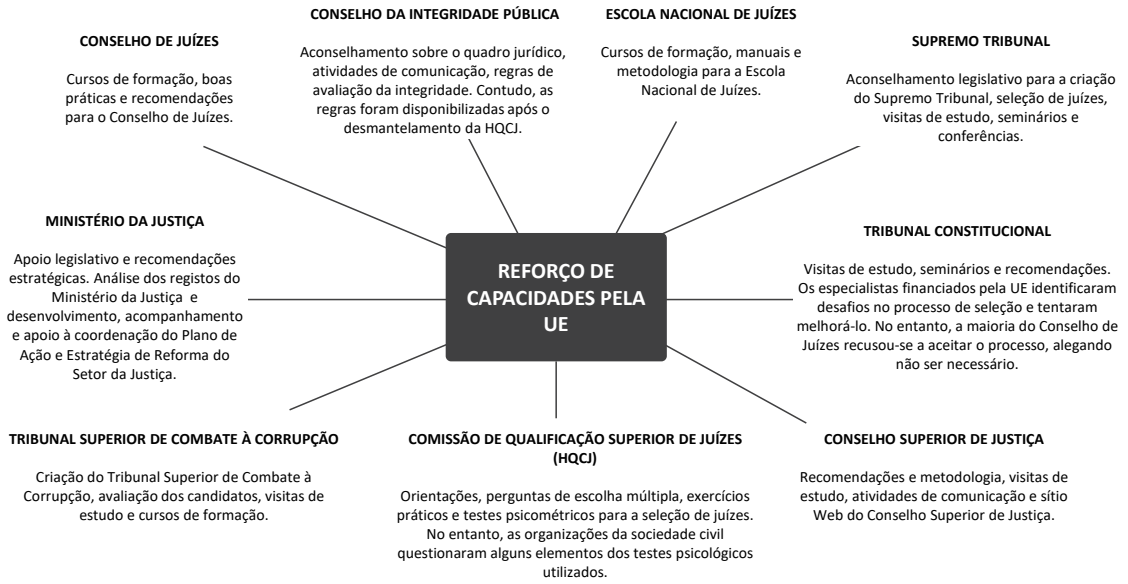
2.1. Os projetos de reforço de capacidades criaram menos benefícios do que o previsto

51 A reforma do sistema judicial é uma das principais prioridades da Ucrânia desde que esta se juntou ao Conselho da Europa, em 1995. Em 2014, o próprio Governo ucraniano observou que o sistema judicial era considerado uma das instituições mais corruptas do país[46].

52 A Comissão prestou um apoio significativo ao reforço de capacidades, nomeadamente através de peritos internacionais e locais que disponibilizam análises, aconselhamento, metodologia, pareceres, manuais, cursos de formação, seminários, mesas redondas, visitas de estudo, atividades de comunicação e apoio à criação de sistemas informáticos (ver ***figura 9***). Independentemente dos outros apoios prestados, o Tribunal estima que este abranja quase 85% do orçamento dos projetos auditados. Todavia, a Comissão não consegue apresentar uma estimativa dos montantes envolvidos. Os projetos da UE ajudaram a reformular a Constituição, bem como um grande número de leis e regulamentos. No que diz respeito à adoção de legislação, o quadro jurídico está mais estreitamente alinhado com as normas da UE.

[46] FMI, *Government of Ukraine report on the diagnostic study of governance issues pertaining to corruption, the business climate and the effectiveness of the judiciary*, 2014, pp. 3 e 4.

Figura 9 – Exemplos de apoio da Comissão ao reforço de capacidades



Fonte: TCE, com base na documentação dos projetos.

53 Uma das principais realizações foi a de simplificar o sistema judicial e criar um novo Supremo Tribunal (projetos 6, 7 e 15 no ***anexo II***), estabelecido em dezembro de 2017. Os projetos relativos ao sistema judicial produziram a maioria das realizações previstas (por exemplo, análise de lacunas, recomendações, desenvolvimento de uma estratégia para o setor da justiça, instrumentos de acompanhamento, assim como aconselhamento e apoio às instituições e apoio ao processo de seleção de juízes). A análise e o acompanhamento do sistema judicial foram úteis para identificar insuficiências.

54 Segundo o Conselho da Europa, as diferentes alterações jurídicas ajudaram a alcançar formalmente 90% dos objetivos legislativos e institucionais do plano de ação e da estratégia de reforma do setor da justiça[47].

55 No entanto, a sustentabilidade das intervenções da Comissão e do seu apoio às reformas está constantemente sob ameaça, como demonstram as alterações frequentes às leis e os atrasos ou distorções dos regulamentos, o que impede a execução eficaz das reformas. Peritos financiados pela UE no âmbito do projeto 12 (ver ***anexo II***) chamaram também a atenção para o facto de se considerar uma atividade concluída quando uma lei é aprovada, ainda que o quadro jurídico não seja aplicado ou seja apenas parcialmente aplicado. Em 2020, a Comissão de Veneza salientou a urgência extraordinária da situação e classificou os problemas da reforma judicial

[47] Conselho da Europa, *Assessment of the 2014-2018 judicial reform in Ukraine and its compliance with the standards and recommendations of the Council of Europe*, 2019, p. 4.

como o resultado de um mau processo legislativo, da ausência de uma abordagem holística, da carência de avaliações de impacto adequadas, da falta de clareza e da má execução das leis após a sua adoção[48]. Durante o período auditado, ocorreram várias tentativas de diluir as reformas apoiadas pela Comissão e pelo SEAE (ver ***caixa 3***).

Caixa 3

As reformas anticorrupção estão constantemente em risco

- Lei relativa ao enriquecimento ilícito: em 2015, a Ucrânia aprovou uma lei que criminaliza o enriquecimento ilícito (uma condição para o apoio orçamental da UE), mas o Tribunal Constitucional da Ucrânia (TCU) anulou a lei em fevereiro de 2019, declarando-a inconstitucional. Em resultado, todos os casos de enriquecimento ilícito[49] foram arquivados. A UE apresentou um parecer (um *amicus curiae*) ao TCU sobre a constitucionalidade do enriquecimento ilícito como infração penal, mas os seus argumentos não foram aceites pelo TCU. Não obstante, em outubro de 2019, o Parlamento da Ucrânia aprovou um novo projeto de lei que restabelece a responsabilidade penal por este crime.

- Através do diálogo político e de condições, a UE promoveu a adoção de alterações à Constituição com vista a garantir uma maior independência dos juízes e a própria entrada em vigor desta, nomeadamente mediante a criação de um novo Supremo Tribunal. A UE contribuiu para avaliações profissionais e da integridade dos candidatos ao Supremo Tribunal. Em fevereiro de 2020, o TCU decidiu que a dissolução do antigo Supremo Tribunal da Ucrânia (STU) era inconstitucional. Afirmou que os juízes do STU que não tinham sido submetidos a avaliações profissionais e da integridade deveriam ter sido transferidos para o Supremo Tribunal[50] com base num procedimento e em critérios especiais, sem especificar quais. À data da auditoria, o STU ainda não tinha sido dissolvido.

- A UE esperava que um sistema eletrónico de declaração de património funcionasse eficazmente (condições no âmbito da Parceria Oriental, apoio orçamental, plano de ação para a liberalização do regime de vistos e AMF). Em 27 de outubro de 2020, o TCU decidiu que os poderes de verificação da Agência Nacional de Prevenção da Corrupção respeitantes às declarações de património e ao crime de prestação de falsas declarações eram inconstitucionais. Em consequência, o Gabinete Nacional Anticorrupção da Ucrânia (GNAU) teve de encerrar mais de 100 investigações relativas a corrupção, e o Tribunal Superior de Combate à Corrupção 17 processos, alguns dos quais envolviam altos funcionários. Em dezembro de 2020, o *Rada* reintroduziu a obrigação de declaração de património e a responsabilidade penal pela prestação de falsas declarações, com sanções muito mais ligeiras, e restaurou os poderes da Agência Nacional de Prevenção da Corrupção. A UE, juntamente com

---

[48] *Parecer n.º 999/2020 da Comissão de Veneza sobre o projeto de lei n.º 3711*.

[49] Comissão Europeia e Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, *2019 Association implementation report*.

[50] Democracy Reporting International, *The Attempt of the Constitutional Court of Ukraine to Determine Fundamentals of the Judicial Reform Process*, 2020, Decisão n.º 2-r/2020.

outros parceiros internacionais, esteve ativamente envolvida na restauração desta legislação.

56 Embora a Comissão preste assistência ao setor judicial há décadas, a resistência à mudança causou grandes reveses que a análise da Comissão e as medidas de atenuação não puderam evitar. Apenas metade dos projetos auditados tinham uma secção de "ensinamentos retirados". A estratégia da Comissão para garantir a sustentabilidade consistiu no envolvimento a longo prazo no domínio do Estado de direito, no diálogo político/estratégico e na imposição de condições. A Comissão melhorou esta estratégia criando um projeto específico para combater a corrupção (ver ponto ***29***), mas não subordinou a assistência técnica à aplicação das recomendações formuladas, à sustentabilidade das realizações anteriores ou à integridade das administrações. A Comissão cancelou um projeto de geminação com o TCU previsto para 2021 na sequência da decisão de outubro de 2020 deste Tribunal que invalidou as reformas anticorrupção.

57 Manter a conformidade da reforma dos serviços do Ministério Público com as normas da UE é uma das tarefas mais difíceis de concretizar. O programa de apoio orçamental da Comissão exigia a adoção e a entrada em vigor da lei relativa à reforma da Procuradoria Geral (PG) da Ucrânia. Esta lei tinha por objetivo acabar com os poderes absolutos da PG, mas os avaliadores nomeados pela Comissão concluíram que não tornava a PG suficientemente independente de pressões de partes interessadas a nível político. A forma como os processos são distribuídos aos procuradores não é suficientemente sólida para prevenir interferências. Além disso, a lei não foi aplicada na íntegra e precisava de ser revista.

58 A Comissão ajudou a PG a desenvolver um roteiro para a reforma dos serviços do Ministério Público, incluindo a criação de uma comissão disciplinar e de qualificação dos procuradores (CDQP). Porém, apesar dos esforços da Comissão e da EUAM, o processo de reforma teve um arranque bastante moroso (ver ***caixa 4***). Foram realizados importantes progressos em setembro de 2019, quando o presidente assinou a lei de reformulação da procuradoria. Esta reformulação envolvia a redução do número de procuradores regionais e locais (de 15 000 para 10 000), o encerramento das procuradorias militares, a avaliação de todos os procuradores, a avaliação do desempenho e a suspensão da CDQP até setembro de 2021[51].

[51] Centro para a reforma jurídica e política, *Political Points for 29 August – 5 September 2019*, e *Ukrainian President signs law on reform of prosecutor's office*, 23 de setembro de 2019.

Caixa 4

Contributos da Comissão e da EUAM para a reavaliação e seleção de procuradores

A reforma de 2015 do Ministério Público visava tornar os procuradores mais profissionais, eficientes e responsabilizáveis. Em 2015, foi realizado um concurso para recrutar novos procuradores. A Comissão financiou apoio logístico (despesas de viagem, informática e testes) para o recrutamento de procuradores locais, incluindo pessoal administrativo.

A Comissão prestou apoio à CDQP, que entrou em funcionamento em 2017 e era responsável pela seleção, transferência e ação disciplinar relativa aos procuradores. Contudo, a CDQP não adotou todas as recomendações da Comissão. De acordo com organizações da sociedade civil, os controlos de integridade da CDQP basearam-se em autodeclarações e não em verificações exaustivas, e houve poucas advertências[52]. Por conseguinte, a EUAM defende a elaboração de um sistema novo e melhorado para a CDQP.

A Comissão (projeto 17 no ***anexo II***) é um dos principais contribuidores para a certificação dos procuradores, o que constitui um primeiro passo para o saneamento da instituição. Cerca de 1 800 procuradores não passaram no processo de seleção e recorreram destas decisões junto dos tribunais.

À primeira vista, o processo de seleção parece ser um passo rumo a uma maior independência. Porém, foi realizado no seio da PG e não pela CDQP, ao contrário do recomendado no relatório de conformidade do GRECO[53]. Além disso, esta seleção não se aplicou ao Gabinete do Ministério Público Especializado no Combate à Corrupção, avaliado anteriormente, ao procurador-geral e aos seus adjuntos ou aos procuradores nomeados para cargos administrativos. Peritos financiados pela UE estão a prestar assistência à Procuradoria Geral na revisão do sistema disciplinar e na elaboração de um sistema de avaliação do desempenho dos procuradores.

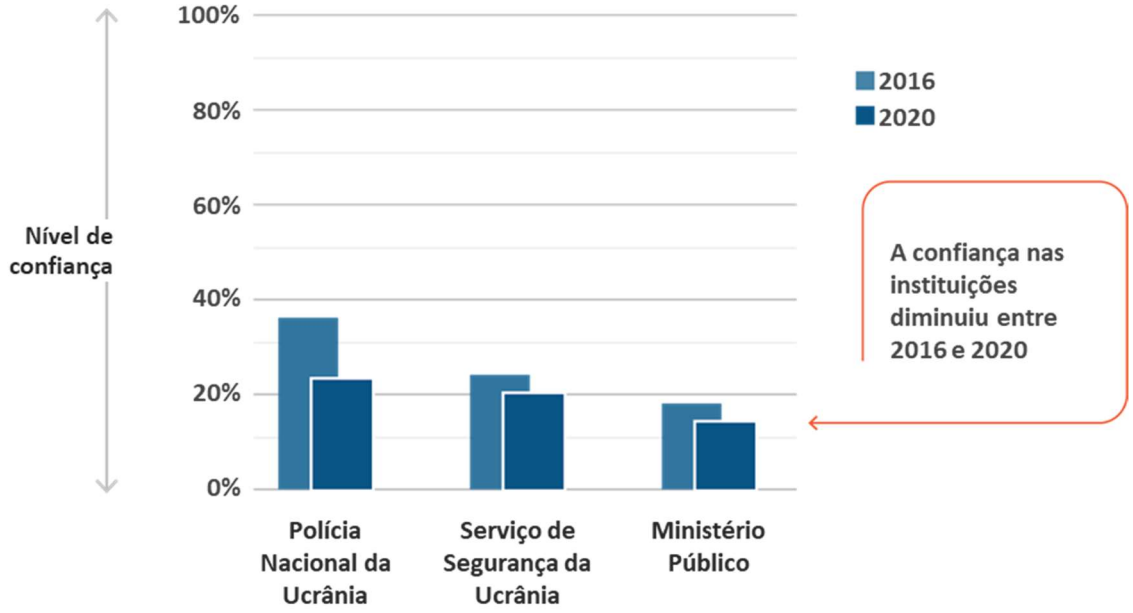
---

[52] Iniciativa relativa ao pacote de reanimação das reformas, *Reforms under the Microscope*, 2017, p. 57.

[53] GRECO, quarta ronda de avaliação, *Corruption prevention in respect of members of Parliament, judges and prosecutors*, Ucrânia, março de 2020, recomendação xxiii.

59 As reformas das autoridades de aplicação da lei e do Ministério Público ainda não fizeram aumentar a confiança, que permanece baixa (ver ***figura 10***). Várias organizações denunciaram casos de má conduta nas autoridades de aplicação da lei[54]. Um inquérito realizado para a EUAM demonstra também uma queda da confiança pública na suficiência e utilidade das ações da UE e da EUAM para promover reformas (ver ***anexo VII***).

Figura 10 – Nível de confiança nas instituições de acordo com os inquéritos da EUAM: 2016 *versus* 2020



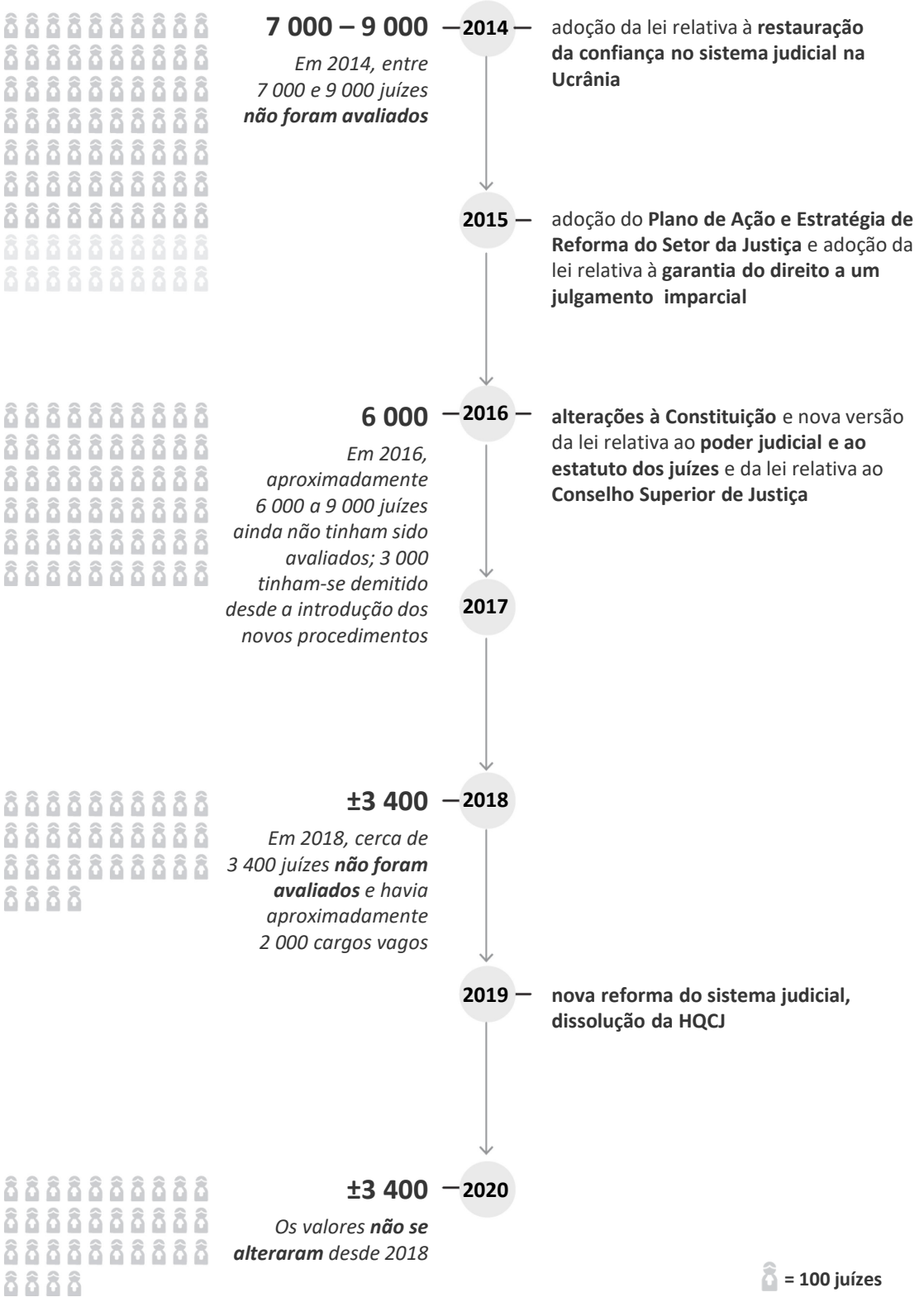
Fonte: TCE, com base em inquéritos à opinião pública realizados na Ucrânia para a EUAM.

[54] Conselho da Europa, *Corruption undermines human rights and the rule of law*, 19 de janeiro de 2021;
Ministério da Administração Interna do Reino Unido, *Country Policy and Information Note Ukraine: Organised crime and corruption*, setembro de 2019, pp. 9, 19 e 25;
UKRAINE 2019 HUMAN RIGHTS REPORT;
Conselho Europeu para as Relações Externas, *Guarding the guardians: Ukraine's security and judicial reforms under Zelensky*, agosto de 2019.

2.2. O apoio da UE à reforma judicial não chegou às principais instituições e continua a sofrer reveses

60 A reforma do sistema judicial exigia a reavaliação ou a avaliação de todos os juízes (ver ***figura 11***). A Comissão prestou apoio significativo a este processo, que foi levado a cabo pela Comissão de Qualificação Superior de Juízes (HQCJ) com a assistência do Conselho da Integridade Pública, representado por organizações da sociedade civil. A primeira seleção disse respeito aos juízes do Supremo Tribunal em 2017. O Supremo Tribunal ocupa a posição cimeira da hierarquia judicial. A partir de 2018, o processo de seleção prosseguiu com os candidatos a juiz, os juízes já em funções e os juízes do Tribunal Superior de Combate à Corrupção. Neste último caso, utilizou-se um procedimento inovador e o Conselho Público de Peritos Internacionais – um órgão consultivo especial formado por peritos jurídicos internacionais reconhecidos – prestou assistência à HQCJ.

Figura 11 – Cronologia da avaliação dos juízes

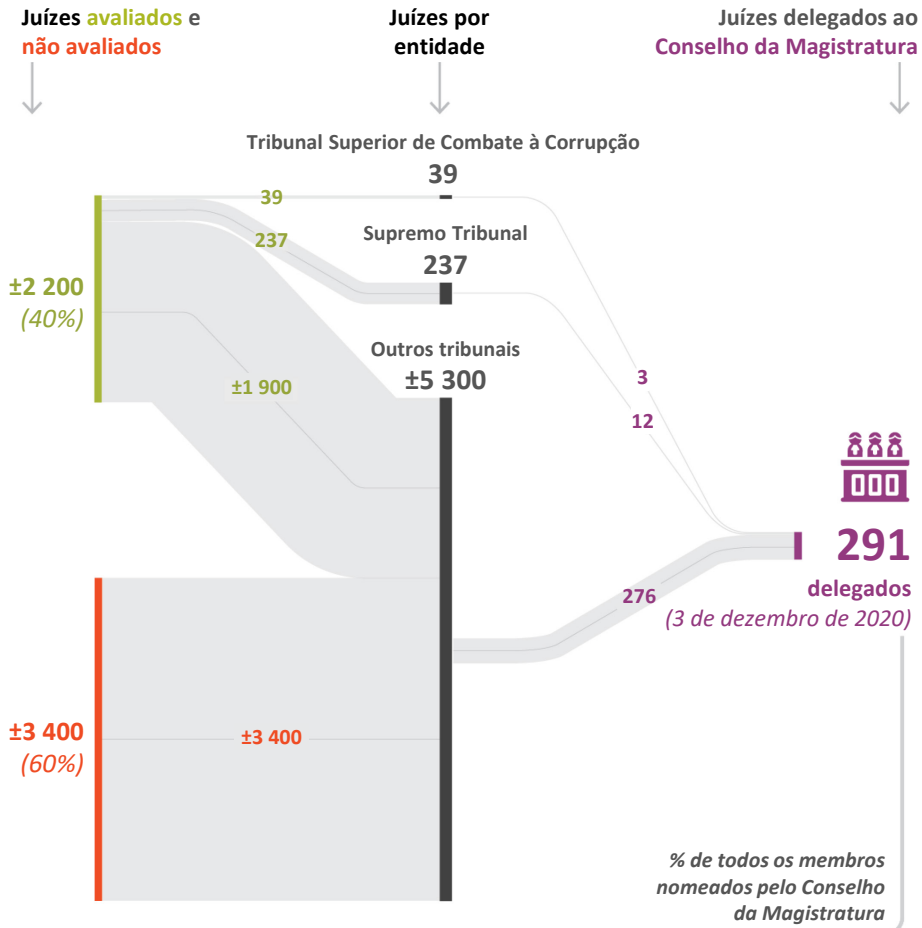


Fonte: TCE, com base em dados do projeto PRAVO JUSTICE, da DEJURE Foundation e da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça.

61 Juntamente com outros doadores, a Comissão, através do seu programa de apoio orçamental (projeto 3 no ***anexo II***), exigiu a adoção de alterações à Constituição e de uma lei criando um Conselho Superior de Justiça, com vista a garantir a independência e a integridade do sistema judicial. Todavia, o apoio da Comissão ao processo de seleção e à reforma do sistema judicial está em risco. O sistema de nomeações pelo Conselho da Magistratura envolvia essencialmente juízes que não foram avaliados (ver ***figura 12***).

62 O TCU, o Conselho Superior de Justiça e a HQCJ também desempenham papéis estratégicos no sistema judicial. A integridade dos seus membros é, pois, crucial, mas não foi verificada durante o processo de nomeação (ver exemplos no ***anexo VIII***). No âmbito do programa de AMF, em julho de 2020 a Comissão exigiu a criação de uma comissão de ética responsável por verificar a integridade dos membros do Conselho Superior de Justiça. À data da auditoria, esta condição ainda não tinha sido cumprida. Nem esta condição, nem a obrigação de realizar controlos da integridade de outros órgãos judiciais principais, como a HQCJ e o TCU, foram impostas nos programas de AMF antes do lançamento da reforma.

Figura 12 – Avaliação da integridade e da independência dos principais órgãos judiciais



50%

Comissão de Qualificação Superior de Juízes (HQCJ) – *16 membros*

- Realiza testes e avalia juízes.
- Consultou o Conselho da Integridade Pública, que verificou a integridade dos candidatos.
- Recomenda juízes ao Conselho Superior de Justiça.

A HQCJ não rejeitou todos os candidatos com um historial de integridade fraco.

47%

Conselho Superior de Justiça – *21 membros*

- Decide da nomeação, suspensão ou demissão de juízes.
- Tem de aprovar as decisões de deter, prender ou manter sob detenção um juiz.

O número de juízes demitidos por infrações é muito reduzido quando comparado com o número de processos disciplinares pendentes.

33%

Tribunal Constitucional da Ucrânia (TCU) – *18 juízes*

- Examina litígios e decide se os atos legislativos cumprem a Constituição. As suas decisões são definitivas e não são passíveis de recurso.

Várias decisões prejudicaram a reforma anticorrupção e foram manchadas por conflitos de interesses envolvendo os seus membros.

Fonte: TCE, com base em diferentes fontes[55].

[55] Estatísticas da Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça (edição de 2020) sobre o número de tribunais, Pareceres da Comissão de Veneza nº 969/2019, nº 999/2020 e nº 1012/2020 e proposta de um modelo para a seleção de juízes de confiança da DEJURE Foundation, de 21 de junho de 2019.

63 Durante muitos anos, o diálogo político da UE salientou a necessidade de reformar o sistema judicial para melhorar a confiança pública, cujo nível, em 2015, variava entre 5% e 12%[56]. A confiança pública é também um dos indicadores para avaliar os resultados esperados da UE. No entanto, continua muito baixa, registando níveis de 14% a 17% em 2019[57].

2.3. O apoio da Comissão ao desenvolvimento de ferramentas digitais de combate à corrupção é prejudicado por problemas de qualidade dos dados e pela aversão a mudanças e reformas

64 Os projetos da UE incluíram um conjunto de ferramentas digitais para ajudar a prevenir a corrupção. O apoio prestado destinou-se sobretudo a pagar testes de seleção no setor da justiça, digitalizar a gestão eletrónica de processos das agências anticorrupção (ver ***caixa 5***), atualizar a base de dados de "pessoas politicamente expostas"[58], desenvolver sítios Web, contribuir para a plataforma de contratação pública ProZorro e preparar a gestão eletrónica dos processos para os administradores de falências, notários e agentes de execução privados. A sociedade civil criou as plataformas de contratação pública eletrónica ProZorro e DoZorro para assegurar a transparência e o acompanhamento. Estas ferramentas ajudam a expor a corrupção e podem desincentivar algumas práticas corruptas. A Comissão financiou indiretamente o desenvolvimento da ProZorro e cursos de formação no âmbito da conta multidoadores do BERD. A sociedade civil desenvolveu também a plataforma de "pessoas politicamente expostas". Esta última congrega informações provenientes de diferentes registos, incluindo declarações de património, e pode ser utilizada pelas instituições financeiras para realizarem os seus controlos.

---

[56] Instituto Internacional de Sociologia de Kiev, *Comparative analysis of national surveys, Corruption in Ukraine 2015*; Projeto Fair Justice da USAID, *National public opinion survey on Democratic, Economic and Judicial Reforms, Including Implementation of the Law on the Purification of Government*, 2015, e inquéritos públicos da EUAM, 2015-2019.

[57] Centro Razumkov da Ucrânia, 2019-2020, *Broad Opportunities, Contradictory Results*; *Democratic Initiatives Fund*, *Survey results*, junho de 2019, e inquéritos públicos da EUAM, 2015-2019.

[58] Registo público das "pessoas politicamente expostas" da Ucrânia.

Caixa 5

Apoio da Comissão ao sistema eletrónico de gestão de processos

A Comissão prestou aconselhamento com vista à modernização do desatualizado sistema eletrónico de gestão de processos no setor da justiça. O objetivo era abranger toda a cadeia, desde a fase de instrução ao sistema de liberdade condicional. Contudo, as autoridades nacionais não tinham uma visão clara do setor da justiça nem mecanismos eficazes de coordenação de todas as partes interessadas do setor. Em resultado, a Comissão teve de limitar-se à promoção do diálogo entre as diversas partes interessadas e à formulação de recomendações relativamente ao conceito e ao roteiro.

A Comissão financiou o desenvolvimento de um sistema eletrónico de gestão de processos para as agências anticorrupção (projeto 12 no ***anexo II***), mas, à data da auditoria, este ainda não estava ligado ao sistema dos tribunais. Assim, de modo a ativar o sistema e torná-lo operacional, a Comissão solicitou que as alterações ao código de processo penal fossem incluídas no último programa de AMF (assinado em julho de 2020).

65 A Comissão financiou o armazém de dados do GNAU, que permite pesquisas automáticas e interliga diferentes bases de dados. Adquiriu também sistemas de gestão de dados para o Ministério da Justiça, a fim de permitir a digitalização de documentos e facilitar as pesquisas.

66 A avaliação, pela Comissão, dos registos utilizados no setor da justiça proporcionou um apoio útil (projetos 6 e 17 no ***anexo II***). Em particular, os peritos chamaram a atenção para a falta de interoperabilidade entre registos, a ausência de identificadores únicos, a carência de endereços consensuais e a falta ou inexatidão dos dados registados. Todos estes problemas dificultaram as verificações cruzadas, atrasando a execução das decisões judiciais (projeto 6 no ***anexo II***) e facilitando aquisições ilícitas de empresas ou de propriedades através de práticas corruptas, num processo que poderia designar-se por "aquisição hostil ilegal" (ver ***figura 13***). Para assegurar os direitos de propriedade, a Comissão prestou apoio em diversos domínios (ver ***figura 14***).

Figura 13 – Registos descentralizados e inexatos facilitam as "aquisições hostis ilegais"

- Ausência de registos centralizados e de dados consolidados sobre os títulos de propriedade e as terras
- Nenhum registo de "Endereços" ou outro identificador único que permita consolidar os objetos
- Inexistência de regras claras para a criação ou alteração de endereços
- Registos incompletos/inexatos
- Falta de competência e de responsabilização dos funcionários dos registos do Estado no seio das administrações locais

Registo de **direitos sobre imóveis**

Registo de **entidades jurídicas e empresários individuais**

Facilitação das "aquisições hostis ilegais"

aquisições ilícitas de empresas ou propriedades através de práticas corruptas

Fonte: TCE, com base em informações do projeto de apoio às reformas do setor da justiça na Ucrânia e do projeto PRAVO JUSTICE.

Figura 14 – Apoio da Comissão à proteção dos direitos de propriedade

Tecnologias

Avaliação dos registos e recomendações para a criação de registos centralizados, a fim de consolidar os títulos de propriedade e os cadastros prediais

Quadro regulamentar

Lei destinada a combater as aquisições hostis ilegais adotada entre outubro e dezembro de 2019

Desenvolvimento institucional

Sistema de garantia de qualidade para os direitos de propriedade (grupo de trabalho em matéria de registos)

Fonte: TCE, com base na documentação dos projetos.

67 A criação do portal de dados abertos[59] foi um passo importante para o aumento da transparência e a redução das oportunidades de corrupção. Uma das condições do apoio orçamental em 2016 era o "acesso aos registos públicos". Embora a Ucrânia tenha feito progressos neste domínio, persistem várias lacunas:

- emolumentos elevados e funções de pesquisa restritas limitam a utilização dos registos públicos;
- o número de registos públicos abertos exigido por lei ainda não foi alcançado;
- a qualidade dos registos é heterogénea.

68 Um pré-requisito para a utilização dos mais recentes desenvolvimentos tecnológicos (tais como megadados e exploração de dados), enquanto instrumentos preventivos para lutar contra a corrupção, é a resolução dos problemas gerados pela falta de dados fiáveis (por exemplo, nos registos).

69 Os programas de AMF III e IV incluíam várias condições para melhorar o acesso à informação (publicação de relatórios de auditoria, contratos públicos e verificação de informações sobre a propriedade das empresas).

3. A Comissão apoiou instituições anticorrupção, mas estas têm dificuldades em produzir os resultados esperados

70 Na secção seguinte, o Tribunal examina se a Comissão:

a) impôs condições pertinentes para ajudar a combater a grande corrupção e recolheu e analisou informações suficientes para avaliar os progressos;

b) prestou apoio às instituições anticorrupção de modo a obter os resultados esperados.

[59] Portal que proporciona aos cidadãos acesso gratuito aos dados.

3.1. A Comissão apoiou a reforma anticorrupção sobretudo através da imposição de condições, mas a avaliação dos progressos continuou a ser discricionária

71 A Comissão recorreu à imposição de condições anticorrupção, principalmente alterações legislativas e institucionais, para garantir que estas novas entidades anticorrupção eram criadas e entravam em funcionamento. As condições anticorrupção estipuladas nos empréstimos de AMF complementam o apoio orçamental e as ações para liberalização do regime de vistos. Porém, o modo como as condições foram elaboradas permitiu uma aplicação algo discricionária, uma vez que carecem frequentemente de bases de referência claras e metas mensuráveis. Em geral, colocou-se uma ênfase insuficiente não só na correta execução das leis e das medidas de luta contra a corrupção, mas também nos resultados tangíveis. Além disso, as condições incidiam no novo sistema de luta contra a corrupção, mas não de forma suficiente, ou suficientemente cedo, na integridade e independência do sistema judicial e das autoridades de aplicação da lei (ver pontos ***61*** e ***62***).

72 As avaliações da Comissão ao apoio orçamental, à liberalização do regime de vistos e às condições de AMF basearam-se em informações facultadas pelas autoridades, pela sociedade civil, por peritos financiados pela UE e por organizações internacionais. Nos casos em que houve incumprimento manifesto das condições, a Comissão reduziu o desembolso do apoio orçamental (apenas 52,5% da tranche de 2016 foi desembolsada) e cancelou a terceira tranche da AMF III, no valor de 600 milhões de euros. Não obstante, a primeira tranche da AMF IV, no valor de 500 milhões de euros, foi paga pouco depois.

73 A Comissão só podia propor ao Parlamento Europeu e ao Conselho o levantamento da obrigação de visto depois de avaliar que todos os parâmetros de referência tinham sido cumpridos. Não obstante, a forma como a Comissão interpretou as suas condições foi discricionária, o que resultou numa avaliação excessivamente positiva. A análise do Tribunal revelou que, embora se tenha atingido um dos três parâmetros de referência da luta contra a corrupção para o plano de ação para a liberalização do regime de vistos[60], os restantes dois foram apenas parcialmente alcançados (ver ***caixa 6***). Esta situação não levou a uma reconsideração do sistema de isenção de vistos.

---

[60] Plano de ação para a liberalização do regime de vistos, bloco 2.3.1.: Prevenção e luta contra a criminalidade organizada, o terrorismo e a corrupção, 2010.

Caixa 6

Exemplos de condições/parâmetros de referência relativos à luta contra a corrupção em que a avaliação foi desadequada

Plano de ação para a liberalização do regime de vistos

"Aplicação de legislação em matéria de prevenção e luta contra a corrupção, garantindo o funcionamento eficaz do organismo anticorrupção independente; elaboração de códigos deontológicos e formação em matéria de luta contra a corrupção, visando principalmente funcionários públicos envolvidos na aplicação da lei e no setor judicial." [*Tradução do TCE*]

No seu sexto relatório, a Comissão reconheceu que tinham sido realizados progressos na adoção de legislação e na criação de instituições anticorrupção. Embora este parâmetro de referência (aplicação de legislação) não tivesse sido alcançado no momento da avaliação, foi considerado cumprido com base na evolução positiva e nos compromissos assumidos pelas autoridades ucranianas.

Programa de apoio orçamental

"Criação de um sistema eficaz de verificação das declarações de património, dos rendimentos e das despesas dos funcionários públicos, que esteja operacional; introdução de sanções dissuasivas da apresentação de informações falsas nas declarações; redução significativa do limiar para a declaração de despesas; criação de um portal Web único para a apresentação em formato eletrónico e publicação de declarações, com acesso aberto ao portal. Outras disposições em matéria de divulgação de património constituem uma melhoria na cooperação com a sociedade civil e as partes interessadas a nível internacional." [*Tradução do TCE*]

Em novembro de 2016, a Comissão avaliou este indicador como "plenamente alcançado", uma vez que a Agência Nacional de Prevenção da Corrupção tinha recebido mais de 100 000 declarações e o quadro regulamentar estava em vigor. Porém, o sistema não era totalmente eficaz. A Comissão Europeia estava ciente das lacunas no que se refere à verificação das declarações pela Agência Nacional de Prevenção da Corrupção. Por fim, em janeiro de 2018, a Comissão não validou a terceira prestação da AMF III, já que o mecanismo de verificação das declarações de património apresentadas pelos funcionários públicos ainda não estava efetivamente em vigor.

Programa de assistência macrofinanceira III, segunda prestação (2017)

"Criação de um gabinete nacional de combate à corrupção, de um gabinete do Ministério Público especializado no combate à corrupção e de um organismo nacional para a prevenção da corrupção, garantindo a sua independência e operacionalidade, ou seja, que são dotados dos recursos financeiros, humanos e materiais necessários para o desempenho das suas funções." [*Tradução do TCE*]

A Comissão alega que a condição se centrava apenas na criação de instituições de luta contra a corrupção, avaliando-a como tendo sido alcançada. O Tribunal considera que a condição exigia também que as instituições fossem independentes e estivessem operacionais.

Os organismos tinham sido criados e tinham iniciado funções, mas a independência do Gabinete do Ministério Público Especializado no Combate à Corrupção e da Agência Nacional de Prevenção da Corrupção era questionável. O Gabinete Especializado no Combate à Corrupção faz parte do Ministério Público, pelo que ainda não é totalmente independente.

3.2. As instituições de luta contra a corrupção que a UE ajudou a criar ainda têm dificuldades em produzir os resultados esperados

74 A estratégia nacional de luta contra a corrupção para 2014-2017 exigia a criação de instituições anticorrupção (as principais estão indicadas na ***figura 15***). O SEAE e a Comissão também incentivaram o Governo a criá-las e a assegurar um funcionamento eficaz. Apoiaram a criação de instituições especializadas de combate à corrupção, mas o sistema judicial e as autoridades de aplicação da lei continuaram a ser consideravelmente comprometidos pela corrupção.

Figura 15 – Agências e instituições de luta contra a corrupção e respetivas funções

Agência Nacional de Prevenção da Corrupção

- Elabora e executa políticas de combate à corrupção, nomeadamente a estratégia de luta contra a corrupção
- Faz o acompanhamento do estilo de vida dos funcionários públicos
- Verifica as declarações de património
- Determina conflitos de interesses respeitantes aos funcionários públicos
- Examina o financiamento dos partidos políticos e a proteção dos denunciantes

Gabinete Nacional de Combate à Corrupção (GNAU)

- Investiga casos de corrupção a alto nível
- Recolhe elementos de prova pertinentes, admissíveis e fiáveis

Gabinete do Ministério Público Especializado no Combate à Corrupção
(parte do Ministério Público)

- Supervisiona as investigações do GNAU
- Garante que existem elementos de prova fiáveis suficientes contra os arguidos
- Leva a tribunal os casos de corrupção a alto nível

Tribunal Superior de Combate à Corrupção

- Tribunal especializado cuja competência abrange casos de corrupção a alto nível
- Julga processos investigados pelo GNAU

Agência de recuperação e gestão de ativos da Ucrânia

Identifica, deteta e gere ativos resultantes de corrupção e de outros crimes

Fontes: TCE, com base no documento de ação da Iniciativa da UE contra a Corrupção na Ucrânia (fase II), Chatham House, 2018, *The struggle for Ukraine*, avaliação técnica da agência de recuperação e gestão de ativos da Ucrânia realizada pela Iniciativa da UE contra a Corrupção.

Agência Nacional de Prevenção da Corrupção

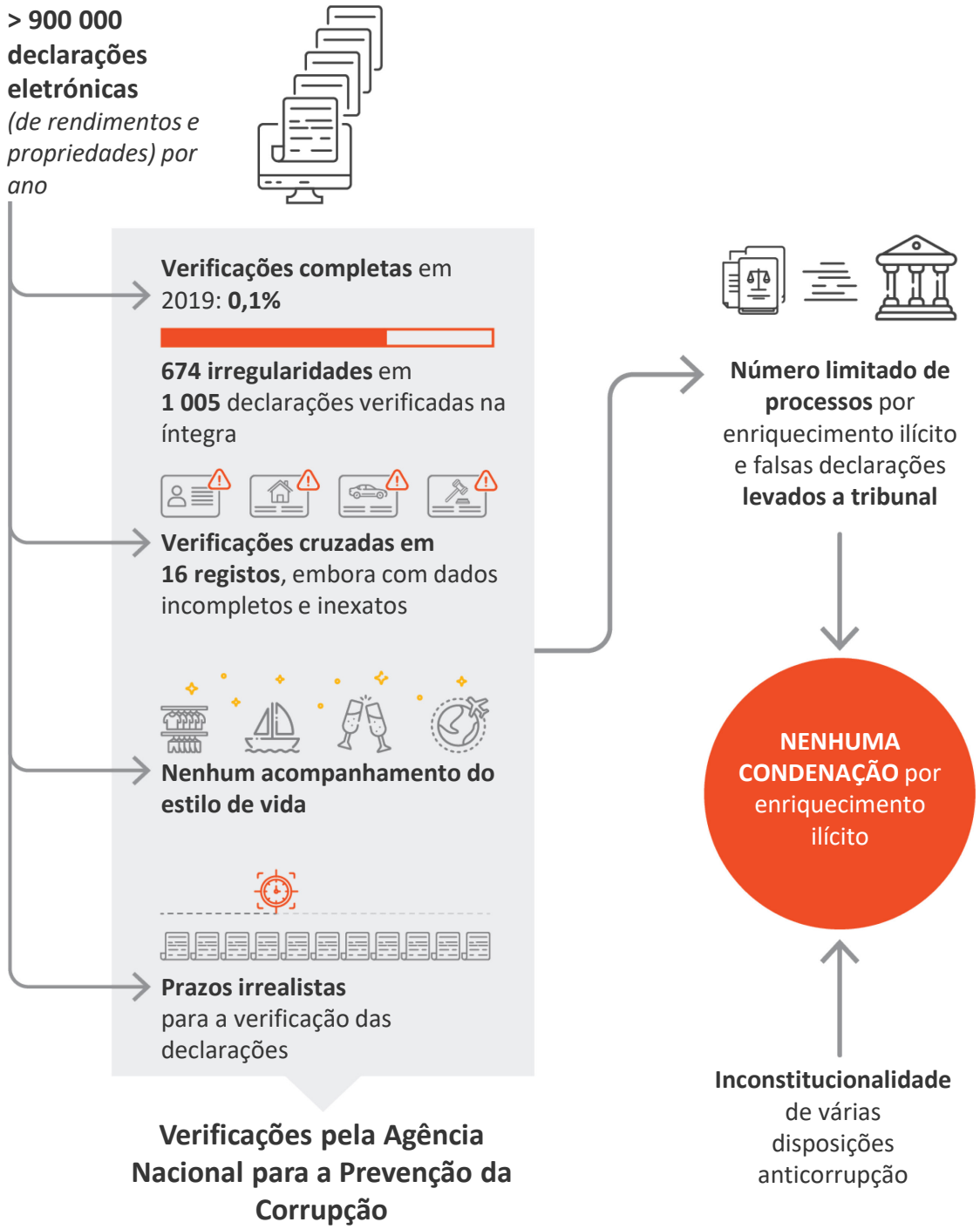
75 A Agência Nacional de Prevenção da Corrupção elaborou uma estratégia nacional de luta contra a corrupção para o período de 2018-2020 com base na execução da estratégia anterior. Os peritos financiados pela UE contratados pelo projeto 12 (ver ***anexo II***) determinaram que aproximadamente 40% da estratégia e do programa público anteriores estavam concluídos e 30% estavam parcialmente concluídos. O SEAE e a Comissão saudaram a aprovação, pelo Gabinete de Ministros, da estratégia em abril de 2018. Contudo, o Parlamento nunca a adotou. Os projetos financiados pela UE e a EUAM formularam novas recomendações para o projeto de estratégia nacional de luta contra a corrupção para o período de 2020-2024. O documento foi aprovado em primeira leitura no Parlamento em novembro de 2020. A segunda leitura estava em curso na altura em que o Tribunal se encontrava a concluir o seu relatório.

76 Apesar do apoio da Comissão, as tarefas de verificação da Agência Nacional de Prevenção da Corrupção ainda não cumpriam as recomendações do GRECO[61]. Várias condições impostas pela UE exigiam um sistema eficaz de verificação do património. No entanto, o sistema relativo às declarações de património eletrónicas não é tão eficaz como devia. Não houve condenações por enriquecimento ilícito (ver ***figura 16*** e

[61] GRECO, quarta ronda de avaliação, *Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors*, recomendação (i), segunda parte não executada.

caixa 6). Ainda assim, a divulgação pública das declarações de património serve de instrumento preventivo.

Figura 16 – Eficácia limitada do sistema de declaração de património



Fonte: TCE, com base na quarta ronda de avaliação do GRECO, "Prevenção da corrupção entre deputados, juízes e procuradores", dezembro de 2019, recomendação ii; Desembolso da segunda prestação da AMF IV, "Nota de informação ao Conselho Europeu", 26 de maio de 2020, e documentação do projeto 12, relativo à luta contra a corrupção e ao apoio às principais reformas.

77 A EUAM e o projeto da conta multidoadores financiada pela UE ajudaram a elaborar programas anticorrupção (ver ponto ***37***), que foram subsequentemente aprovados pela Agência Nacional de Prevenção da Corrupção. Não obstante, a vasta maioria não dava resposta aos principais riscos de corrupção e o procedimento foi tratado como uma formalidade e um "exercício de preenchimento de alíneas"[62].

78 Na sequência dos danos que a Agência Nacional de Prevenção da Corrupção sofreu na sua reputação, a Comissão acabaria por reduzir o seu envolvimento com o organismo, por exemplo subordinando a assistência no domínio informático à realização de progressos em áreas de ação fundamentais. Outros doadores tinham deixado de prestar assistência mais cedo, quando constataram uma evolução negativa.

79 Com o apoio da Comissão, em outubro de 2019 foi adotada uma nova estrutura para a Agência Nacional de Prevenção da Corrupção. Em janeiro de 2020, foi nomeado um novo diretor da agência, o qual obtivera aprovação num concurso supervisionado pela comissão de seleção internacional.

Gabinete Nacional de Combate à Corrupção

80 O Gabinete Nacional de Combate à Corrupção (GNAU) goza de boa reputação entre a comunidade internacional. Embora o apoio político da UE tenha ajudado a manter a operacionalidade e a independência do GNAU, este organismo encontra-se sob constante ameaça por parte de opositores, que recorrem a meios como acusações de má conduta. Os peritos financiados pela UE apresentaram projetos de propostas relativos à jurisdição do GNAU, mas esta legislação é também alvo de contínuas ameaças (por exemplo, a supressão do direito de contestar acordos comerciais relacionados com a corrupção[63]). Em setembro de 2020, o TCU declarou inconstitucionais determinadas disposições importantes da lei relativa ao GNAU. Esta decisão afetará a nomeação do diretor, o conselho de supervisão civil e a auditoria independente que ainda não foi realizada[64].

---

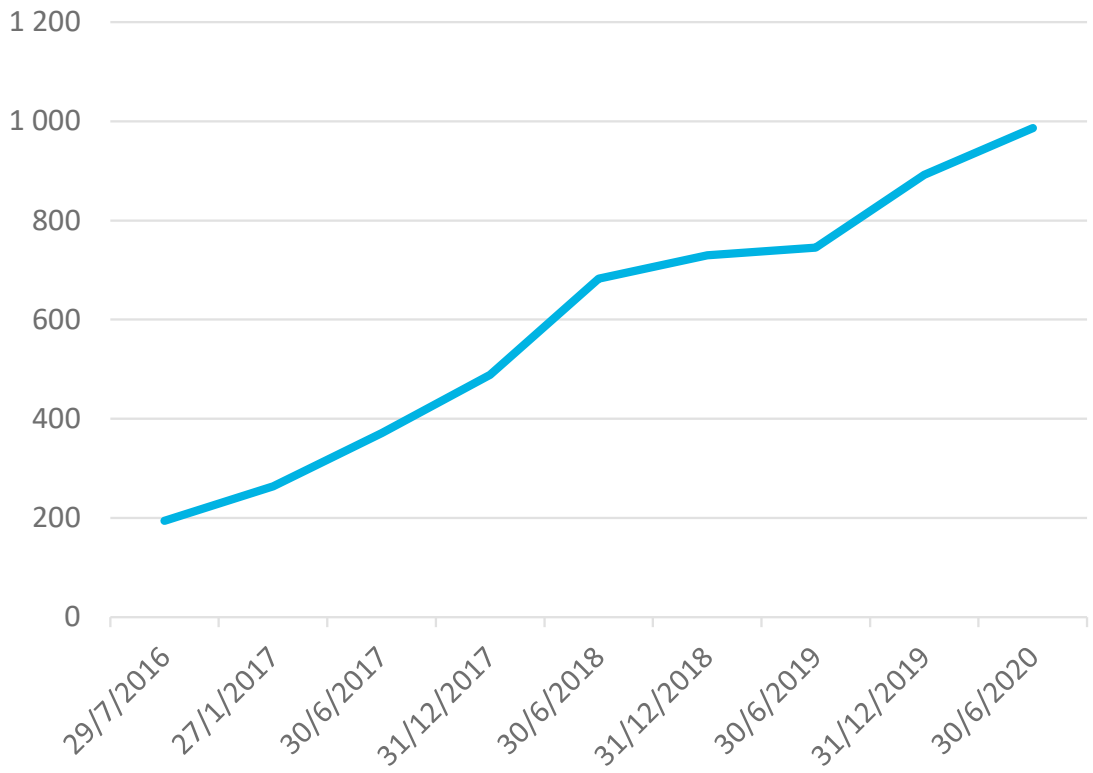
[62] OCDE, *Anti-corruption Reforms in Eastern Europe and Central Asia - Progress and Challenges, 2016-2019*, 2020, p. 31.

[63] Comissão Europeia e alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, *Association Implementation Report on Ukraine*, 2019, p. 9.

[64] GNAU, *Constitutional crisis requires an immediate solution to restore the effective work of anti-corruption institutions – NABU statement*, 6 de novembro de 2020.

81 A Comissão e a EUAM organizaram um grande número de cursos de formação, *workshops* e visitas de estudo e prestaram orientação ao GNAU, incidindo nas tarefas de investigação. As estatísticas do GNAU demonstram que foram feitos progressos relativamente a investigações em aberto (ver ***figura 17***). O organismo calculou o seu benefício económico para a sociedade comparando o respetivo orçamento (30 milhões de euros) com o seu impacto económico (perdas de 450 milhões de euros evitadas)[65]. A sua capacidade de investigar casos de alto nível aumentou significativamente, em especial quando comparada com o número de perfis de alto nível que foram investigados antes da criação do GNAU[66]. A maioria dos casos envolvia empresas públicas[67], e cerca de 18% das "notificações de suspeição" diziam respeito a altos funcionários[68]. À data da auditoria, o GNAU investigava grandes esquemas de corrupção, como os casos *Rotterdam +* e *Privatbank*[69].

Figura 17 – Aumento do número de investigações do GNAU em curso (processos penais)



Fonte: TCE, com base nos relatórios semestrais do GNAU.

[65] Relatório do GNAU, janeiro-junho de 2010.

[66] OCDE, *4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, Ucrânia, 2017, pp. 11 e 143.

[67] Relatório do GNAU, janeiro-junho de 2020.

82 Todavia, o GNAU é apenas um elo na cadeia do combate à corrupção. O resultado das investigações do GNAU depende de fatores como os procuradores e o serviço forense que valida os elementos de prova. O GNAU alegou que o seu trabalho é há muito dificultado pelo serviço nacional de segurança da Ucrânia[70], que dispõe de equipamentos técnicos para realizar escutas telefónicas e do pessoal necessário, pela ausência do direito de realizar escutas telefónicas e pelo acesso insuficiente aos registos. Através do seu diálogo político, a UE, juntamente com outros doadores, exerceu pressão em prol de uma lei (que acabou por ser adotada em outubro de 2019) permitindo ao GNAU realizar investigações encobertas usando escutas telefónicas. Na prática, porém, e apesar do envolvimento da UE, o serviço nacional de segurança da Ucrânia mantém o controlo sobre as escutas telefónicas.

Gabinete do Ministério Público Especializado no Combate à Corrupção

83 Embora seja responsável por levar a tribunal casos de corrupção a alto nível, o Gabinete do Ministério Público Especializado no Combate à Corrupção continua a fazer parte do Ministério Público, pelo que não é totalmente independente. Além das atividades da EUAM, a Comissão prestou apoio principalmente através de quatro projetos (projetos 6, 12, 13 e 15 no ***anexo II***). A obtenção de resultados positivos foi comprometida pelas limitações à independência da administração do gabinete e por atrasos[71]. A Comissão reduziu o seu apoio após o escândalo das escutas telefónicas de 2018, sugerindo que o diretor do Gabinete do Ministério Público Especializado no Combate à Corrupção tinha pressionado os procuradores e os tribunais[72].

---

[68] Relatório do GNAU, julho-dezembro de 2019.

[69] OCDE, *Snapshot of Ukraine's Energy Sector: Institutions, Governance and Policy Framework*, 2019, p. 41, e GNAU, *Former PrivatBank top managers notified of suspicion*.

[70] GNAU, *Undercover operation conducted by the NABU and the SAPO was failed due to the lack of the right of autonomous wiretapping*, 30 de novembro de 2017.

[71] Comissão Europeia, *Action Document for the EU Anti-Corruption Initiative in Ukraine (Phase II)*, p. 6.

[72] Centro de Ação Anticorrupção, *Register of dumped cases*.

Tribunal Superior de Combate à Corrupção

84 Antes da criação do Tribunal Superior de Combate à Corrupção, em setembro de 2019, um número significativo de casos de corrupção a alto nível tinham ficado parados nos tribunais após serem encaminhados pelo Gabinete do Ministério Público Especializado no Combate à Corrupção/GNAU, um facto que a OCDE classificou como "chocante"[73]. Dada esta situação, a comunidade internacional[74] e as organizações da sociedade civil defenderam a criação de um tribunal independente com um processo de recrutamento fiável. No âmbito deste diálogo, em 2016, o SEAE e a Comissão solicitaram que fosse adotada legislação relativa ao Tribunal Superior de Combate à Corrupção.

85 A Comissão prestou apoio significativo à criação do Tribunal Superior de Combate à Corrupção (ver ***figura 9***). Após um concurso transparente, em abril de 2019 foram nomeados 38 juízes. O tão esperado tribunal, que inclui tanto um nível de primeira instância como um nível de recurso, iniciou funções oficialmente em 5 de setembro de 2019 e começou a examinar os seus primeiros casos de alto nível no último trimestre de 2019.

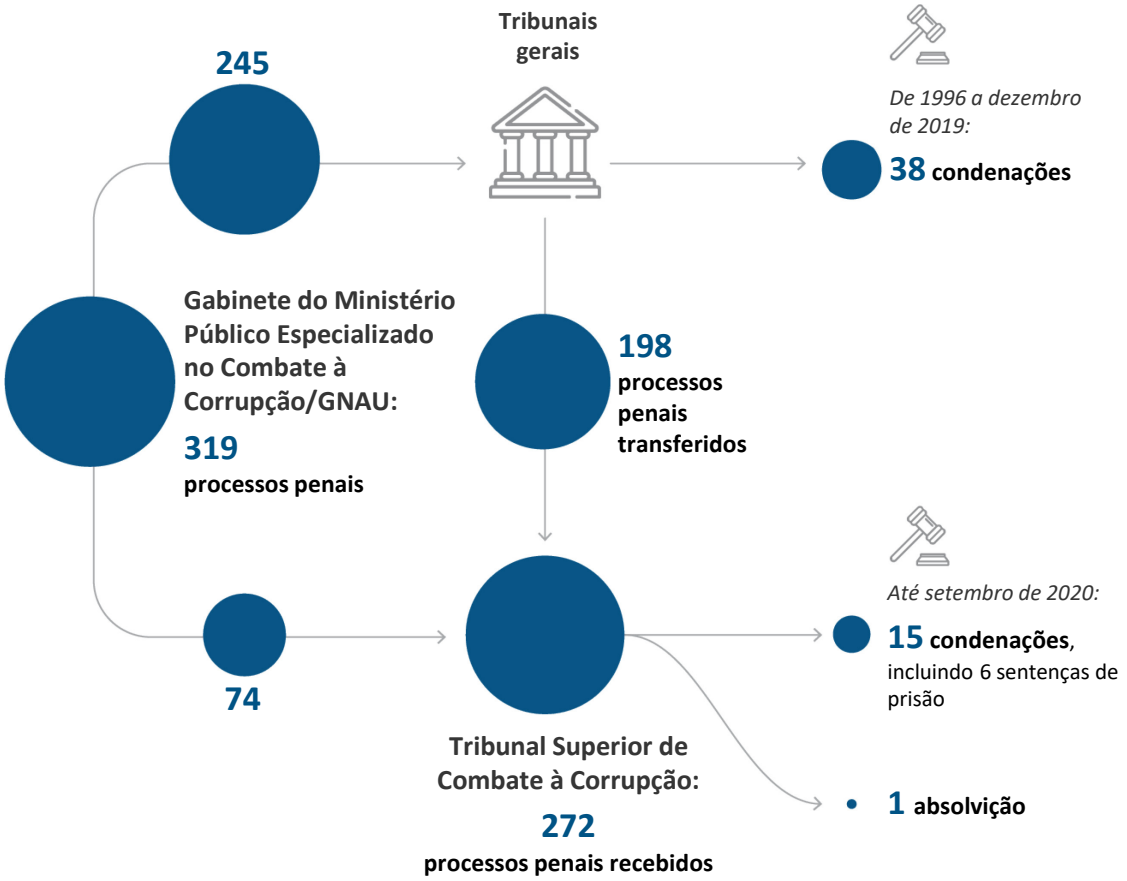
86 Em setembro de 2020, tinha proferido 16 sentenças condenatórias e uma sentença absolutória (ver ***figura 18***). Quando comparado com os tribunais gerais, em que os casos de corrupção se arrastam por muitos anos, o Tribunal Superior de Combate à Corrupção apresenta uns primeiros resultados promissores. Contudo, à data da auditoria, a sua eficácia, independência e sustentabilidade estavam sob ameaça.

---

[73] OCDE, *4th round of monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, Ucrânia, 2017, p. 155.

[74] OCDE, *Anti-Corruption Reforms in Ukraine*, *Round 3: Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan*, março de 2015, p. 84.

Figura 18 – Estatísticas relativas aos processos penais



Fonte: TCE, com base nos relatórios do GNAU, numa apresentação da Transparência Internacional e no projeto 12, relativo à luta contra a corrupção e ao apoio às principais reformas.

Agência de recuperação e gestão de ativos da Ucrânia

87 O projeto 12 (ver ***anexo II***), financiado pela EUAM e pela Comissão, prestou assistência na criação da agência de recuperação e gestão de ativos da Ucrânia logo desde o início. O projeto implicava realizar uma avaliação técnica e prestar apoio legislativo à agência. Além disso, financiou ferramentas informáticas (por exemplo, equipamentos básicos, sítio Web da agência e equipamento para videoconferências) e formação. A agência de recuperação e gestão de ativos da Ucrânia, que começou do zero e cuja totalidade do pessoal teve de receber formação, aumentou a sua capacidade de deteção e gestão de ativos e processou um número crescente de recuperações de ativos[75].

[75] https://ti-ukraine.org/en/news/arma-reported-on-its-activities-in-2019/.

88 Em outubro de 2020, a agência de recuperação e gestão de ativos da Ucrânia alegou que tinha identificado e detetado ativos de origem ilícita no valor de mais de 100 mil milhões de UAH (quase 3 mil milhões de euros). Não obstante, o mandato da agência de recuperação e gestão de ativos da Ucrânia é limitado e esta apenas pode proceder à identificação e deteção de ativos quando instruída nesse sentido pelas autoridades de aplicação da lei. Apesar do volume crescente de ativos geridos pela agência, este montante representa apenas 4% (aproximadamente 119 milhões de euros) de todos os montantes detetados.

Conclusões e recomendações

89 O Tribunal constatou que, embora a UE tenha apoiado reformas para combater a corrupção e ajudado a reduzir as oportunidades de corrupção, a grande corrupção permanece um problema fundamental na Ucrânia. A reforma judicial está a sofrer reveses, as instituições anticorrupção encontram-se em risco, a confiança nestas instituições permanece baixa e o número de condenações por grande corrupção é baixo.

90 Os oligarcas e os interesses particulares em toda a Ucrânia são a causa profunda da corrupção e os principais obstáculos ao Estado de direito e ao desenvolvimento económico do país. O Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE) e a Comissão estavam bem cientes das múltiplas ligações entre os oligarcas, os altos funcionários, o Governo, o Parlamento, o sistema judicial e as empresas públicas. O SEAE ainda não propôs um modelo para restringir a entrada na UE de indivíduos ucranianos suspeitos de grande corrupção e que os impeça de utilizarem os seus ativos na União. Embora os documentos principais da UE mencionem a luta contra a corrupção, não existe uma estratégia global que dê especificamente resposta à grande corrupção. O SEAE e a Comissão definiram o combate à corrupção como uma prioridade transversal, canalizando fundos e esforços através de diversos setores, o que incluiu o apoio às instituições anticorrupção responsáveis pela luta contra a corrupção a alto nível. A abordagem multissetorial não incidia o suficiente na grande corrupção (ver pontos ***22*** a ***28*** e ***34***).

91 O projeto da Iniciativa da UE contra a Corrupção na Ucrânia focou-se exclusivamente na corrupção, sobretudo através do seu apoio às instituições anticorrupção que lidam com a grande corrupção. Nenhum dos restantes projetos auditados pelo Tribunal tinha como objetivo global reduzir especificamente a grande corrupção, embora metade incluísse atividades que abordavam o problema. A grande corrupção e os fluxos financeiros ilícitos, incluindo o branqueamento de capitais, estão intrinsecamente ligados, mas os projetos auditados pelo Tribunal continham um número muito pequeno de atividades visando os riscos de branqueamento de capitais. A Comissão também estipulou condições para promover reformas nestes domínios, no âmbito dos seus programas de assistência macrofinanceira (AMF) e nos parâmetros de referência relativos à liberalização do regime de vistos. A missão de aconselhamento da UE (EUAM) apoiou as autoridades ucranianas nas suas tentativas de reformar o setor da segurança civil. Trabalhou com as autoridades de aplicação da lei para abordar uma das suas prioridades transversais, a redução da corrupção. Porém, o mandato da EUAM não inclui o combate à grande corrupção (ver pontos ***29*** a ***37*** e ***71*** a ***73***).

Recomendação 1 – Conceber e executar ações específicas de combate à grande corrupção

Para reduzir a grande corrupção, o SEAE e a Comissão devem:

a) no âmbito da abordagem multidimensional da UE para combater a corrupção, elaborar um documento estratégico sobre a forma de prevenir e combater a grande corrupção, incluindo a captura do Estado. Este documento deve identificar ações-chave dentro de um prazo bem definido, a fim de dar resposta às causas profundas da grande corrupção, incluindo a estrutura oligárquica;

b) juntamente com os Estados-Membros e os parceiros internacionais, analisar e considerar um modelo para impedir que cidadãos ucranianos (oligarcas e pessoas sob a sua influência) suspeitos de grande corrupção entrem na UE e aí utilizem os seus ativos;

c) reforçar o acompanhamento e o apoio da aplicação de legislação antibranqueamento de capitais na Ucrânia.

Prazo: final de 2022

92 O apoio da Comissão a projetos da sociedade civil e aos meios de comunicação social independentes constituiu uma via razoável para a prevenção e deteção da corrupção. Por exemplo, a sociedade civil desenvolveu a plataforma ProZorro e a plataforma de "pessoas politicamente expostas", que estabeleceram as bases para o acompanhamento das reformas e para alertar a opinião pública para práticas corruptas e abusos de poder (***caixa 4*** e pontos ***29***, ***35*** e ***64***).

Recomendação 2 – Avaliar e ajustar a escala do apoio às organizações da sociedade civil e ao jornalismo de investigação

Para aumentar a transparência e promover as reformas, a Comissão deve:

a) avaliar e ajustar a escala do seu apoio à sociedade civil e ao jornalismo de investigação, enfatizando, em especial, a luta contra a corrupção e apoiando os esforços para reduzir a influência dos meios de comunicação social que sejam propriedade de oligarcas;

b) ajudar os beneficiários da sociedade civil a desenvolver mecanismos de acompanhamento sistemático (por exemplo, um painel de avaliação) para acompanhar o desempenho das reformas anticorrupção e documentar regularmente os resultados alcançados pelos projetos financiados.

Prazo: final de 2022

93 É amplamente consensual que, numa situação de captura do Estado, as empresas e os indivíduos economicamente influentes obtêm vantagens do Estado, nomeadamente através das empresas públicas. A Comissão apoiou a privatização das grandes empresas públicas, centrando-se na sua governação no âmbito do diálogo estratégico e das condições da AMF. Todavia, estas reformas estão em risco. Além disso, ajudou a Ucrânia a reforçar a capacidade institucional do Comité Antimonopólios, mas, à data da auditoria, o Comité era ainda demasiado débil para garantir o cumprimento da política de concorrência. É necessário agir em muito maior escala, sobretudo porque o número de empresas ucranianas que são oligopólios ou monopólios é elevado (ver pontos ***38*** a ***43***).

Recomendação 3 – Contribuir para a eliminação dos obstáculos a uma concorrência livre e leal

Para estimular uma concorrência leal, a Comissão deve:

a) identificar e evitar apoiar (através de projetos, empréstimos ou garantias) as empresas sob influência oligárquica que criam obstáculos à concorrência livre e leal;

b) apoiar os esforços das autoridades ucranianas para desmantelar os monopólios sob influência oligárquica sempre que existam preocupações relativas à concorrência livre e leal;

c) prestar um apoio institucional reforçado ao Comité Antimonopólios, com vista a aumentar as suas capacidades e a sua independência, procurando garantir ao mesmo tempo que este possui integridade e se empenha nas reformas.

Prazo: final de 2023

94 A Comissão dispõe de um sistema de acompanhamento e avaliação do seu apoio. No entanto, relativamente a metade dos projetos auditados, é difícil avaliar em que medida ajudaram a combater qualquer tipo de corrupção, uma vez que os seus resultados não são mensuráveis (devido à falta de bases de referência, metas e indicadores pertinentes) e dizem respeito a realizações e atividades. Além disso, a EUAM não publicou a sua avaliação de impacto (ver pontos ***44*** a ***49***).

95 Embora o SEAE e a Comissão comuniquem informações anualmente sobre os progressos das reformas na Ucrânia, não há informações específicas sobre os progressos das contribuições da UE na luta contra qualquer tipo de corrupção. O sistema de comunicação de informações não se baseia em metas e indicadores predefinidos relativamente a bases de referência (ver pontos ***45*** a ***47***, ***55*** a ***57*** e ***71***).

Recomendação 4 – Melhorar o acompanhamento e a comunicação de informações, para fins informativos e de tomada de medidas corretivas sempre que necessário

O SEAE, a Comissão e a EUAM devem:

a) melhorar o acompanhamento e o sistema público de comunicação de informações (segundo objetivos claros e específicos, metas e indicadores predefinidos e em comparação com bases de referência), nomeadamente no que diz respeito à luta contra a grande corrupção na Ucrânia, centrando-se nas contribuições da UE;

b) exigir que os executores dos projetos preencham corretamente os quadros lógicos dos respetivos projetos, comparando as realizações dos mesmos com as bases de referência e as metas previstas.

Prazo: final de 2022

96 A falta de desejo de reformas e a resistência às reformas anticorrupção e do sistema judicial causaram grandes reveses que não foram evitados pelas medidas de atenuação. Num ambiente difícil, a sustentabilidade das realizações anteriores está permanentemente em risco (ver pontos ***55*** a ***58***).

97 A Comissão e a EUAM prestaram uma assistência intensiva à reforma judicial, especialmente ao Tribunal Superior de Combate à Corrupção, que apresenta agora os seus primeiros resultados sob a forma de sentenças condenatórias. A Comissão e a EUAM proporcionaram um apoio significativo à avaliação das qualificações e da integridade dos juízes e procuradores. Contudo, os membros dos órgãos de governação judicial, um número substancial de juízes e alguns procuradores ainda têm de ser submetidos a avaliações da integridade (ver ***figura 18***, ***caixa 4*** e pontos ***60***, ***63*** e ***84*** a ***86***).

98 A Comissão contribuiu igualmente para a criação e o desenvolvimento de instituições anticorrupção. Todavia, se um dos elos da cadeia institucional for fraco, o todo não pode funcionar corretamente. O SEAE e a Comissão procuraram ativamente manter um quadro anticorrupção permanentemente sob ameaça e integrá-lo no contexto local das organizações existentes. Não obstante, a tentativa de integrar as novas instituições no ambiente existente é uma batalha contínua (ver pontos ***74*** a ***88***).

Recomendação 5 – Enfatizar a integridade e o empenho nas reformas ao prestar apoio ao reforço de capacidades

Para aumentar a eficácia do apoio da UE, a Comissão e o SEAE devem:

a) ao prestar apoio institucional às instituições judiciais, de aplicação da lei e de ação penal, salientar critérios de integridade e empenho nas reformas (ou seja, aplicação das recomendações anteriores, sustentabilidade das realizações anteriores e integridade das administrações);

b) ao prestar assistência, procurar garantir que são efetuadas avaliações da integridade relativamente aos principais cargos nos domínios judicial e de aplicação da lei (ou seja, juízes do Tribunal Constitucional, presidentes de tribunais e membros da Comissão de Qualificação Superior de Juízes e do Conselho Superior de Justiça).

Prazo: final de 2022

99 Os projetos da UE ajudaram também a definir um conjunto de ferramentas digitais de prevenção da corrupção, embora várias delas exijam um maior empenho por parte das autoridades nacionais. A avaliação dos registos do Ministério da Justiça revelou-se útil para identificar insuficiências, nomeadamente a falta de dados precisos. A verificação das declarações de património eletrónicas é afetada pela inexatidão de alguns registos consultados. A aquisição de empresas ou de imóveis por meios ilícitos é um problema grave na Ucrânia e um risco importante para os investidores. A Comissão está a dar resposta a este problema (ver pontos ***64*** a ***69*** e ***76***).

Recomendação 6 – Apoiar a digitalização dos registos

Para aumentar a transparência dos registos públicos, proteger os direitos de propriedade e controlar a utilização dos dinheiros do Estado, a Comissão deve apoiar a digitalização dos registos públicos mais importantes, o que deve permitir aumentar a sua interoperabilidade, a qualidade dos dados e a segurança do manuseamento destes.

Prazo: final de 2022

100 A coordenação das condições da UE com outros doadores desempenhou um papel na alteração da Constituição, no reforço do quadro jurídico e na criação de instituições. Porém, várias condições não eram suficientemente específicas, permitindo uma margem de manobra considerável. Ao reconhecer que tinham sido realizados progressos, a Comissão considerou algumas condições como cumpridas. No entanto, a avaliação do Tribunal é mais crítica, sobretudo no que diz respeito aos resultados (ver pontos ***61*** e ***71*** a ***73***).

101 Inicialmente, a Comissão utilizou as condições para reformar o sistema judicial apenas de forma limitada, centrando-se primeiramente nas alterações constitucionais necessárias para reorganizar o sistema judicial e na criação de instituições anticorrupção. No seu último programa de AMF (julho de 2020), a Comissão exigiu controlos de integridade para os principais órgãos de governação judicial. Além disso, algumas realizações foram anuladas por interesses particulares. Uma das últimas tentativas foi a decisão do Tribunal Constitucional, que declarou inconstitucional a declaração de património eletrónica. Embora a pressão da UE e internacional tenha levado os legisladores a restabelecer a obrigação de declaração de património e as sanções em caso de incumprimento, estas últimas não são suficientemente dissuasoras. Os esforços do SEAE e da Comissão impediram alguns recuos, mas estão sob constante ameaça (ver pontos ***55***, ***61***, ***71***, ***73***, ***caixa 3*** e ***figura 16***).

102 O SEAE e a Comissão defenderam a melhoria da governação empresarial de um grande número de empresas públicas na Ucrânia, bem como a facilitação da sua privatização. Contudo, especialistas financiados pela UE concluíram que as moratórias que proíbem a execução das decisões judiciais e que protegem as empresas públicas da falência ou do pagamento das dívidas eram um problema grave (ver pontos ***38*** a ***41***).

Recomendação 7 – Estipular condições mais rigorosas para o apoio da Comissão

Para garantir e proteger as reformas, ao conceber e avaliar as condições da AMF a Comissão deve:

a) incluir requisitos rigorosos para a reforma do sistema judicial, dos serviços do Ministério Público e das autoridades de aplicação da lei, nomeadamente com vista a garantir a independência e integridade dos mesmos;

b) explorar, de forma documentada, as condições para eliminar as moratórias relativas à dívida das empresas públicas, com vista a incluir estas condições num futuro programa de AMF.

Prazo: final de 2022

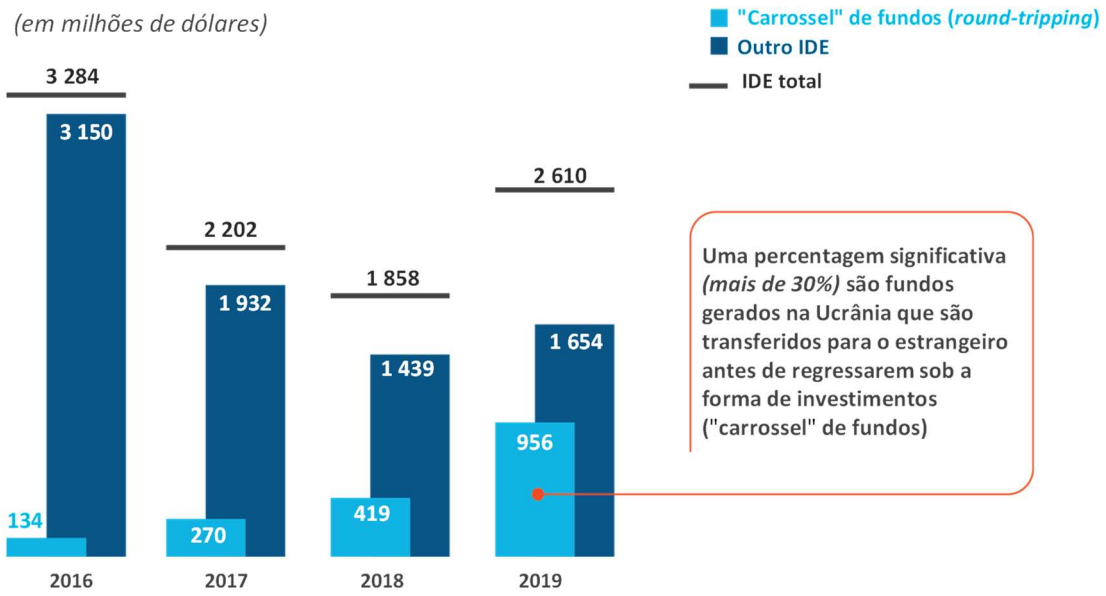
O presente relatório foi adotado pela Câmara III, presidida por Bettina Jakobsen, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, em 20 de julho de 2021.

Pelo Tribunal de Contas

Klaus-Heiner Lehne
Presidente

Anexos

Anexo I – Investimento direto estrangeiro (IDE), 2016-2019



Fonte: análise do TCE, baseada em dados do Banco Nacional da Ucrânia.

Anexo II – Programas e projetos auditados

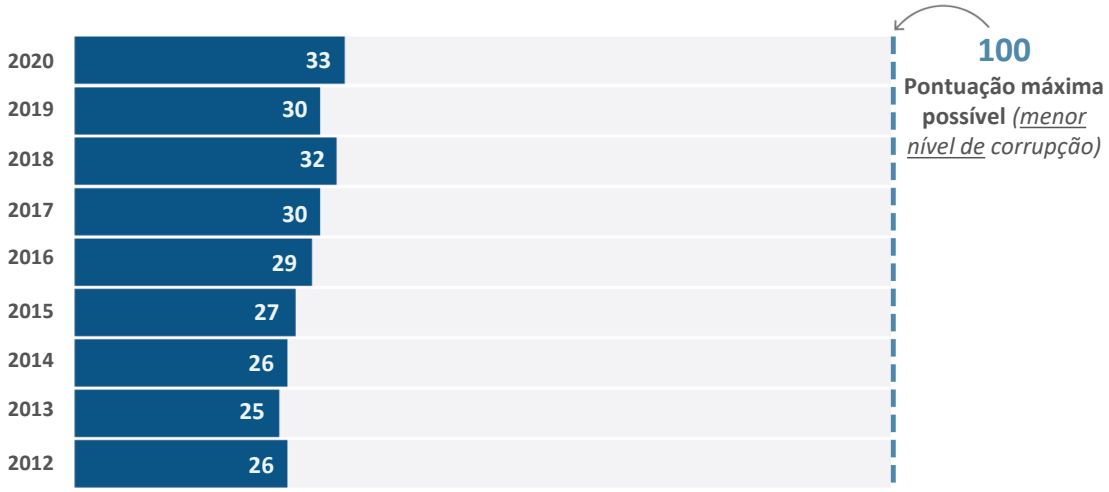
Nº	DESIGNAÇÃO DO CONTRATO	MONTANTE AUTORIZADO (em euros)	MONTANTE CONTRATADO (em euros)	MONTANTE PAGO (em euros) até outubro de 2020
1	AMF III	1 800 000 000		1 200 000 000
2	AMF IV	1 000 000 000		1 000 000 000
3	2014/344231 Contrato de apoio à consolidação do Estado para a Ucrânia	355 000 000	305 125 000	305 125 000
4	2014/345095 Reforço das reformas constitucional, anticorrupção e jurídica na Ucrânia (Iniciativa "Pacote de Reanimação das Reformas")	394 974	394 974	394 974
5	2014/351692 Consolidação do desenvolvimento estratégico do setor da justiça na Ucrânia	520 000	520 000	520 000
6	2013/328160 Projeto de apoio às reformas do setor da justiça da Ucrânia	7 857 467	7 857 467	7 506 681
7	2014/346257 Execução do quadro de cooperação programático com o Conselho da Europa na Parceria Oriental	30 400 000	30 400 000 incluindo 3 357 220 na Ucrânia	30 400 000 incluindo 3 259 547 na Ucrânia
8	2016/373210 Reforço da coligação no âmbito do pacote de reanimação das reformas	918 771	918 771	918 771
9	2015/369527 Apoio aos serviços nacionais da administração fiscal para reforço dos elementos da gestão integrada das fronteiras no domínio aduaneiro	1 800 000	1 800 000	1 723 068,09
10	2016/374091 Reforço das capacidades institucionais do Comité Antimonopólios da Ucrânia para a realização de estudos de mercado e a aplicação eficaz do direito da concorrência em conformidade com as normas da UE	1 688 065	1 688 065	1 688 065
11	2016/374814 *Rada za Evropu*: Reforço de capacidades para apoiar o *Verkhovna Rada* da Ucrânia	1 255 926	1 255 926	1 255 926

Nº	DESIGNAÇÃO DO CONTRATO	MONTANTE AUTORIZADO (em euros)	MONTANTE CONTRATADO (em euros)	MONTANTE PAGO (em euros) até outubro de 2020
12	2016/382642 Luta contra a corrupção e apoio às principais reformas	14 500 000	14 500 000	14 500 000
13	2017/388596 Reforço do papel da sociedade civil na supervisão das finanças públicas	682 670	682 670	670 849
14	2017/388935 Luta contra a corrupção e execução das reformas a nível regional	729 541	729 541	656 586
15	2017/389065 Reforço do papel da sociedade civil para facilitar as reformas democráticas e aumentar a responsabilização, a responsabilidade e a qualidade da governação	685 805	685 805	656 199
16	2017/392878 Apoio à prevenção da corrupção e à investigação através do envolvimento cívico a nível local	748 944	748 944	674 050
17	2017/390764 PRAVO-JUSTICE: Apoio às reformas relacionadas com a justiça na Ucrânia	15 290 000	15 290 000	9 584 385
18	2017/392754 Apoio às reformas relacionadas com o do Estado de direito na Ucrânia (PRAVO – Polícia, Ministério Público, boa governação)	36 000 000	36 000 000	29 061 551
19	2017/387956 Apoio ao Comité Antimonopólios da Ucrânia para a aplicação das regras em matéria de auxílios estatais	2 900 100	2 900 100	2 320 080
20	**Conta multidoadores do BERD para o crescimento sustentável e a estabilização da Ucrânia**			
	2016/379989 Conta multidoadores do BERD para o crescimento sustentável e a estabilização da Ucrânia	8 000 000	8 000 000	8 000 000
	2017/394778 BERD Adenda nº 1 do BERD à conta multidoadores para o crescimento sustentável e a estabilização da Ucrânia	9 000 000	9 000 000	9 000 000

Nº	DESIGNAÇÃO DO CONTRATO	MONTANTE AUTORIZADO (em euros)	MONTANTE CONTRATADO (em euros)	MONTANTE PAGO (em euros) até outubro de 2020
	2018/401226 Adenda nº 2 ao acordo de delegação assinado com o BERD ENI/2016/379-989 "Conta multidoadores do BERD para o crescimento sustentável e a estabilização da Ucrânia" (minuta de contrato)	1 700 000	1 700 000	1 700 000
	2019/409355 Adenda nº 3 ao acordo de delegação assinado com o BERD ENI/2016/379-989 "Conta multidoadores do BERD para o crescimento sustentável e a estabilização da Ucrânia" (minuta de contrato)	10 000 000	10 000 000	10 000 000
21	EUAM06BP406 Reforço da capacidade anticorrupção da Polícia Nacional da Ucrânia utilizando tecnologias modernas para fazer cumprir a lei	49 900		25 575
22	EUAM01BP0501 Reforço da transparência, da responsabilização e da supervisão no setor da segurança civil da Ucrânia	157 000		102 484
23	EUAM05BP505 Independência institucional do Ministério Público/Procuradoria-Geral da Ucrânia e apoio a órgãos de autogovernação	86 700		20 642
24	EUAM6.1.5BP605 Reforço das capacidades anticorrupção das instituições do setor da segurança civil da Ucrânia	55 600		22 342,60
TOTAL da AMF		2 800 000 000		2 200 000 000
TOTAL dos projetos		473 378 683		409 364 432
TOTAL auditado		3 273 378 683		2 609 364 432

Anexo III – Progressos limitados no combate à corrupção na Ucrânia

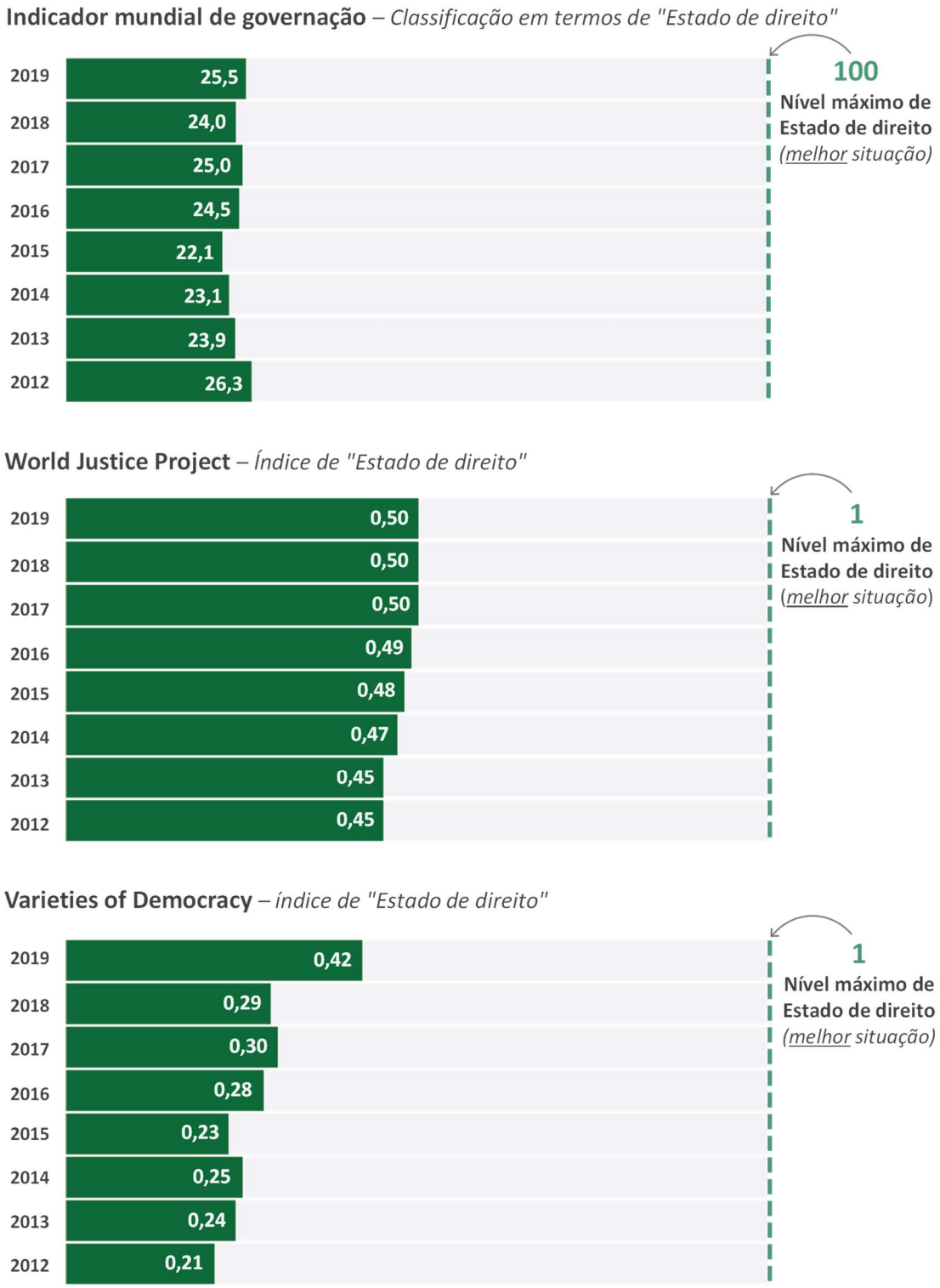
Pontuação no Índice de Perceção da Corrupção



Indicador mundial de governação *"Controlo da corrupção"*

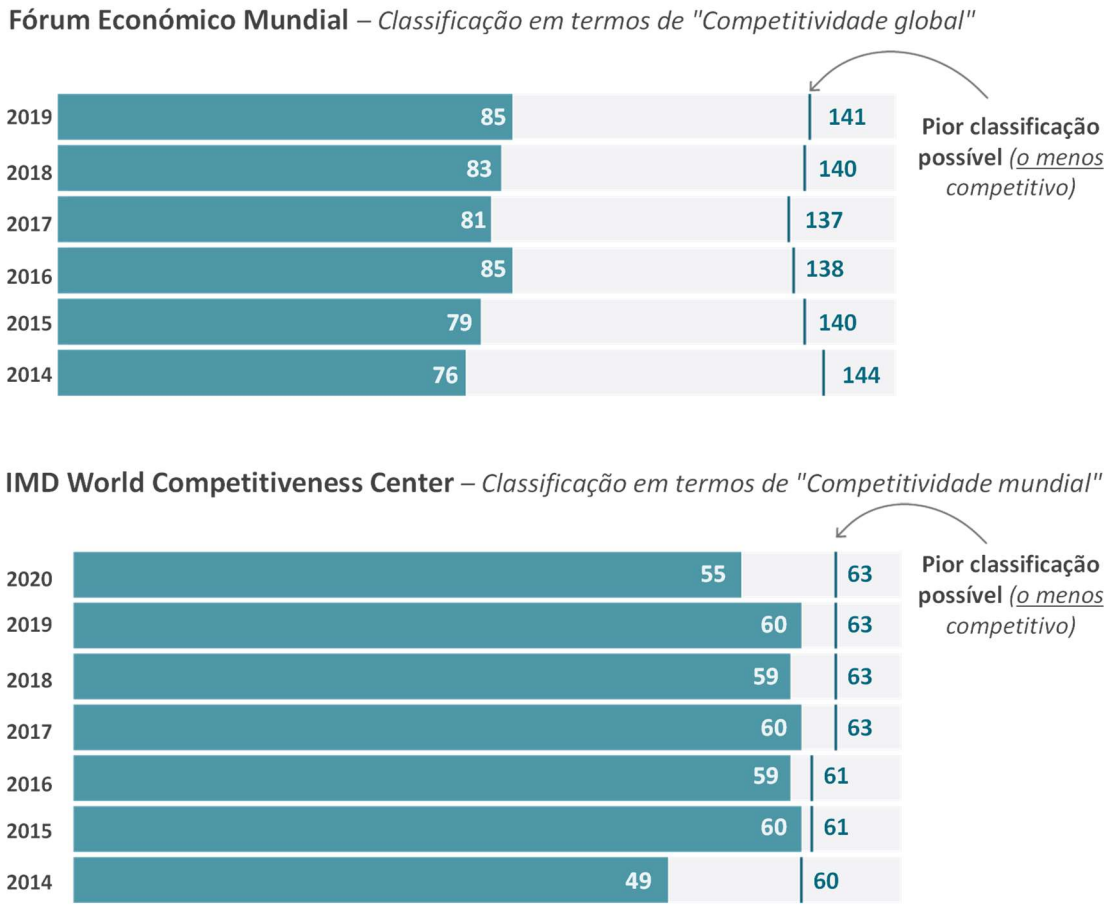
Fonte: Análise do TCE, com base nas pontuações no Índice de Perceção da Corrupção da Transparência Internacional e na classificação no indicador mundial de governação "Controlo da Corrupção" do Banco Mundial.

Anexo IV – Progressão da Ucrânia nos indicadores de Estado de direito, 2012-2019



Fonte: Análise do TCE, com base nos indicadores mundiais de governação (Banco Mundial), no World Justice Project e em dados de Varieties of Democracy.

Anexo V – Progressão dos indicadores de competitividade, 2015-2020



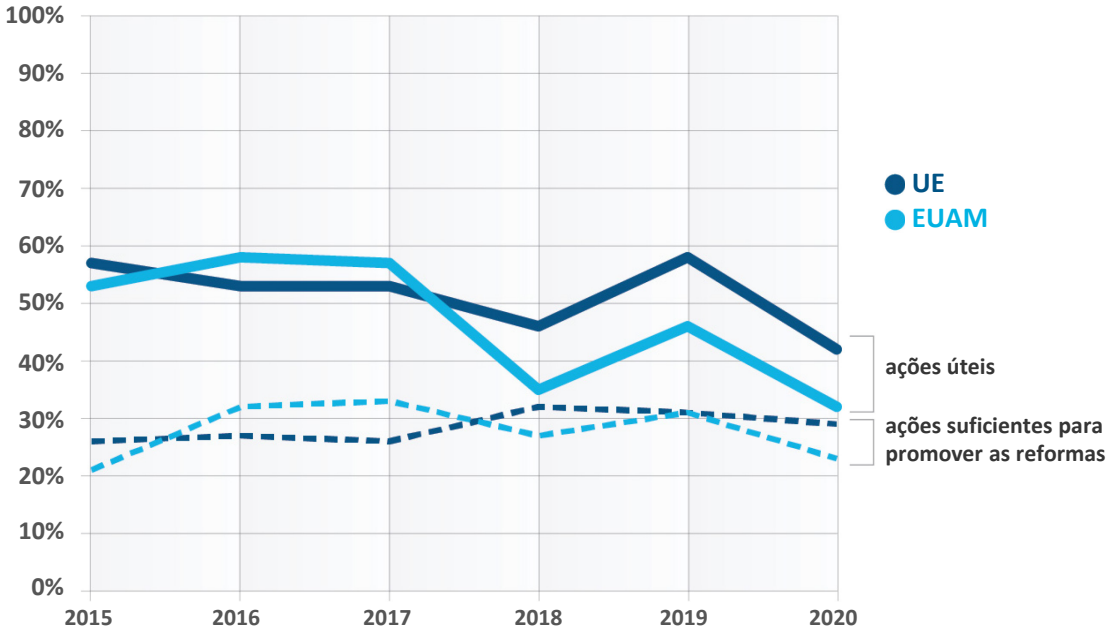
Fonte: TCE, com base no indicador de "Competitividade Global" do Fórum Económico Mundial e na classificação da Ucrânia em termos de competitividade mundial do IMD World Competitiveness Center.
O número de países avaliados muda todos os anos.
Quando mais elevada é a classificação, menos competitivo é o país.

Anexo VI – Contributo da UE para a melhoria da concorrência na Ucrânia

DIÁLOGO POLÍTICO **(diálogo de alto nível com o governo)**	• Elaborar e executar planos de privatização das empresas públicas em conformidade com as normas internacionais • Procurar enfraquecer a influência dos oligarcas na economia através de reformas orientadas para o mercado e de medidas de luta contra a corrupção • Acolher o compromisso renovado da Ucrânia de lutar contra a influência dos interesses particulares (pôr cobro à oligarquização)
DIÁLOGO ESTRATÉGICO **(diálogo no âmbito da cooperação financeira)**	• Reforma das empresas públicas • Ênfase no setor da energia, participação nas reuniões do comité da energia • A UE atuou como "observador" no processo de seleção dos membros dos conselhos de supervisão das empresas públicas
ASSISTÊNCIA TÉCNICA	• Principal doador da conta multidoadores do BERD • Apoio ao Comité Antimonopólios da Ucrânia
CONDIÇÕES	• Programas de assistência macrofinanceira

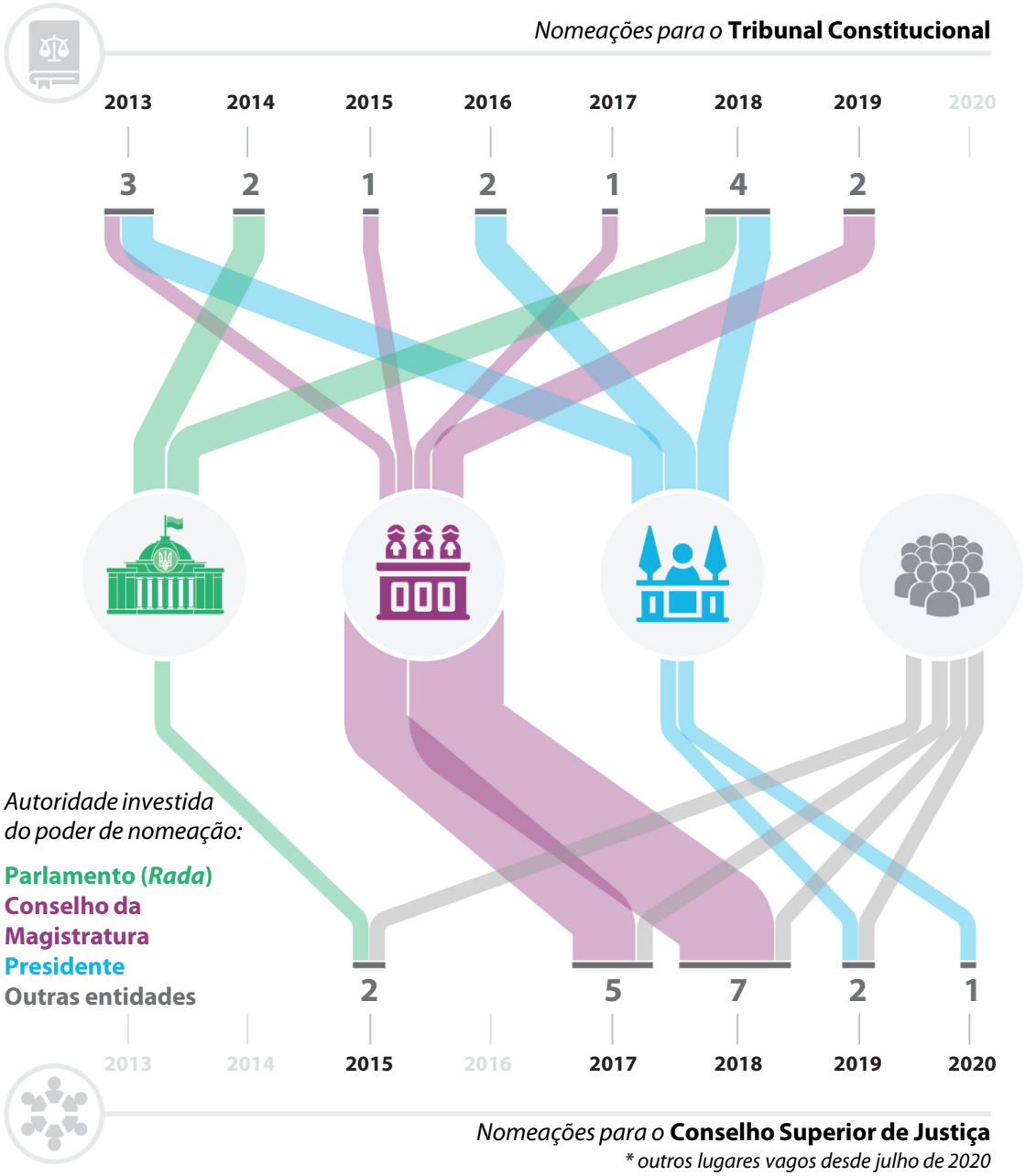
Fonte: TCE, com base na documentação da auditoria.

Anexo VII – Suficiência e utilidade das ações da UE e da EUAM na promoção das reformas



Fonte: TCE, com base em inquéritos à opinião pública realizados na Ucrânia para a EUAM.

Anexo VIII – Nomeações dos juízes do Tribunal Constitucional e dos membros do Conselho Superior de Justiça



Fonte: TCE, com base nos sítios Web do TCU e do Conselho Superior de Justiça, consultados em janeiro de 2021.

Siglas e acrónimos

AMF: Assistência macrofinanceira

BERD: Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento

DG: Direção-Geral

EUAM: Missão de Aconselhamento da União Europeia na Ucrânia

FMI: Fundo Monetário Internacional

GNAU: Gabinete Nacional de Combate à Corrupção da Ucrânia

GRECO: Grupo de Estados contra a Corrupção

HQCJ: Comissão de Qualificação Superior de Juízes

OCDE: Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos

PG: Procuradoria-Geral

STU: Supremo Tribunal da Ucrânia

TCU: Tribunal Constitucional da Ucrânia

UAH: *Hryvnia*

ZCLAA: Zona de comércio livre abrangente e aprofundado

Glossário

Apoio orçamental: transferência direta de ajuda da UE para o tesouro público de um país parceiro (Ucrânia) mediante determinadas condições.

Captura do Estado: tipo de corrupção que beneficia aqueles que influenciam o quadro jurídico e a nomeação para cargos importantes em benefício próprio e à custa da maioria.

Empresa pública: uma empresa detida na totalidade ou em parte pelo governo de um país.

Grande corrupção: o abuso do poder de alto nível para benefício de poucos à custa da maioria, causando prejuízos graves e generalizados para as pessoas e a sociedade, conforme definido pela Transparência Internacional.

Interesses particulares: pessoas ou organizações com um interesse financeiro ou pessoal numa empresa ou num sistema existente.

Moratória: disposição jurídica que proíbe a execução de uma decisão judicial contra o Estado ou uma empresa pública.

Oligarca: membro de um pequeno grupo de indivíduos ricos, frequentemente pertencentes a empresas e sem cargos eleitos, que detêm o controlo real de um país.

Quadro lógico: documento que enumera objetivos, resultados e atividades para um projeto da UE, tendo por parâmetro bases de referência, metas e indicadores.

Realizações: algo que é produzido ou alcançado por um projeto financiado pela UE.

Resultados: alterações imediatas ou a mais longo prazo, intencionais ou não, provocadas por um projeto e que normalmente estão relacionadas com os objetivos deste (por exemplo, melhoria do acompanhamento e do controlo dos auxílios estatais devido à melhor formação da força de trabalho).

Respostas da Comissão e do SEAE

https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=59383

Calendário

https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=59383

Equipa de auditoria

Os relatórios especiais do TCE apresentam os resultados das suas auditorias às políticas e programas da UE ou a temas relacionados com a gestão de domínios orçamentais específicos. O TCE seleciona e concebe estas tarefas de auditoria de forma a obter o máximo impacto, tendo em consideração os riscos relativos ao desempenho ou à conformidade, o nível de receita ou de despesa envolvido, a evolução futura e o interesse político e público.

A presente auditoria de resultados foi realizada pela Câmara de Auditoria III – Ações externas, segurança e justiça, presidida pelo Membro do TCE Bettina Jakobsen. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade de Juhan Parts, Membro do TCE, com a colaboração de Ken-Marti Vaher, chefe de gabinete, e Margus Kurm, assessor de gabinete; Sabine Hiernaux-Fritsch, responsável principal; Aurelia Petliza, responsável de tarefa; Joël Costantzer e Dirk Neumeister, auditores. Mark Smith prestou assistência linguística. Alexandra-Elena Mazilu prestou apoio no domínio do *design* gráfico. Ramune Sarkauskiene prestou apoio linguístico e administrativo.

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2021.

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) é aplicada pela Decisão nº 6-2019 do Tribunal de Contas Europeu relativa à política de dados abertos e à reutilização de documentos.

Salvo indicação em contrário (por exemplo, em declarações de direitos de autor individuais), o conteúdo do TCE que é propriedade da UE está coberto pela licença Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0). Nos termos da mesma, é permitida a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as alterações. Esta reutilização não pode distorcer o significado original ou a mensagem dos documentos. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário salvaguardar o respeito por direitos adicionais se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, como, por exemplo, imagens do pessoal do TCE, ou incluir obras de terceiros. Se for obtida uma autorização, esta anula e substitui a autorização geral acima referida e deve indicar claramente quaisquer restrições aplicáveis à sua utilização.

Para utilizar ou reproduzir conteúdos que não sejam propriedade da UE, pode ser necessário pedir autorização diretamente aos titulares dos direitos de autor.

- Figuras 1, 5, 6, 11, 12, 13, 14, 16, 18, anexo VIII: ícones elaborados por Pixel perfect de https://flaticon.com.

O *software* ou os documentos abrangidos por direitos de propriedade industrial, nomeadamente patentes, marcas, desenhos e modelos registados, logótipos e nomes, estão excluídos da política de reutilização do TCE, não sendo permitido reutilizá-los.

O conjunto de sítios Web institucionais da União Europeia, no domínio europa.eu, disponibiliza ligações a sítios de terceiros. Uma vez que o TCE não controla esses sítios, recomenda que se consultem as respetivas políticas em matéria de proteção da privacidade e direitos de autor.

Utilização do logótipo do Tribunal de Contas Europeu

O logótipo do Tribunal de Contas Europeu não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

PDF	ISBN 978-92-847-6528-7	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/24783	QJ-AB-21-018-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-6514-0	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/513653	QJ-AB-21-018-PT-Q

A Ucrânia é afetada pela grande corrupção e pela captura do Estado há muitos anos. Na sua auditoria, o Tribunal avaliou se o apoio concedido pela UE às reformas na Ucrânia foi eficaz na luta contra a grande corrupção. Embora a UE tenha introduzido várias iniciativas para reduzir as oportunidades de corrupção, o Tribunal constatou que a grande corrupção continua a ser um problema fundamental na Ucrânia. O Tribunal formula várias recomendações para melhorar o apoio da UE, em especial no sentido de que devem ser concebidas e executadas ações específicas não só para combater a grande corrupção (incluindo a estrutura oligárquica), mas também para ajudar a eliminar os obstáculos a uma concorrência livre e leal.

Relatório Especial do TCE apresentado nos termos do artigo 287º, nº 4, segundo parágrafo, do TFUE.

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU

Serviço das Publicações da União Europeia

TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Informações: eca.europa.eu/pt/Pages/ContactForm.aspx
Sítio Internet: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors