

**RESPOSTAS DA COMISSÃO EUROPEIA E DO SERVIÇO EUROPEU PARA A AÇÃO
EXTERNA AO RELATÓRIO ESPECIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU
«REDUZIR A GRANDE CORRUPÇÃO NA UCRÂNIA: VÁRIAS INICIATIVAS DA UE,
MAS OS RESULTADOS CONTINUAM A SER INSUFICIENTES»**

SÍNTESE

I. Desde a Revolução da Dignidade, a UE mobilizou um capital político e recursos consideráveis à prossecução do programa de combate à corrupção com a Ucrânia. Em alguns domínios, a Ucrânia conseguiu realizações notáveis, noutros estão ainda por concretizar realizações importantes.

II. Não existe uma definição universal do conceito de «corrupção» nem subcategorias claramente definidas. No trabalho desenvolvido com a Ucrânia em matéria de combate à corrupção, a UE não utilizou a expressão «grande corrupção» nos seus documentos, mas sim a expressão mais comum «corrupção de alto nível».

III. A corrupção é um fenómeno societal complexo que não pode ser abordado de forma linear, através de uma estratégia única, tem de ser abordado de forma pluridimensional. Com efeito, a prática reconhecida a nível mundial no combate à corrupção é a utilização de uma abordagem holística e transversal¹.

A UE abordou a questão da eliminação da corrupção através de quatro vertentes principais:

Em primeiro lugar, do ponto de vista preventivo, através dos seus programas de assistência macrofinanceira (AMF), do apoio orçamental e do Plano de ação para a liberalização dos vistos, a UE exigiu a introdução da concorrência em vários setores, o que, por sua vez, limitou significativamente o espaço e as oportunidades de corrupção de alto nível, por exemplo, nos setores bancário e do gás, no que diz respeito à taxa de câmbio, à saúde, à política de concorrência, aos contratos públicos e à governação das empresas públicas.

Em segundo lugar, a UE desempenhou um papel importante, juntamente com os seus parceiros internacionais, no incentivo e na criação da base jurídica e institucional para a luta contra a (grande) corrupção de alto nível: a Ucrânia introduziu um dos sistemas de declarações de património mais completos a nível mundial e criou instituições anticorrupção especializadas, designadamente, o Gabinete Nacional de Combate à Corrupção da Ucrânia (NABU), o Gabinete do Ministério Público Especializado no Combate à Corrupção (SAPO), o Supremo Tribunal Anticorrupção (HACC), bem como a Agência Nacional para a Prevenção da Corrupção (NACP). A UE prestou apoio especializado a estas instituições e apoiou o reforço das suas capacidades através dos programas que tem em curso e que têm vindo a registar resultados credíveis em casos complexos de corrupção de alto nível, não obstante as complicações processuais decorrentes da pandemia de COVID-19.

Em terceiro lugar, a UE investiu fortemente na capacitação de uma sociedade civil dinâmica, de um jornalismo de investigação e dos meios de comunicação social, assim como das empresas que promovem uma cultura de integridade, tanto a nível central como regional.

¹ Ver, por exemplo, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e os guias técnicos; as normas dos Parceiros Europeus contra a Corrupção em matéria de autoridades de luta contra a corrupção, de 2011; o relatório anual de atividades de 2019 do Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa; a abordagem estratégica da OCDE de luta contra a corrupção, de 2018.

Em quarto lugar, a UE apoiou firmemente as reformas do Ministério Público, nomeadamente através da certificação dos procuradores a todos os níveis, bem como a reforma judicial mais ampla, atualmente em curso. Todos estes elementos são cruciais para a abordagem pluridimensional adotada pela UE na luta contra a (grande) corrupção de alto nível.

IV. Os principais documentos da UE relativos à Ucrânia destacam sistematicamente a luta contra a corrupção como um domínio de intervenção prioritário em três dimensões importantes: a primeira, através de um *diálogo político* constante, incluindo a luta contra a corrupção nos compromissos de alto nível (por exemplo, declarações de cimeiras, visitas de alto nível), reuniões técnicas e documentos fundamentais, como o Acordo de Associação e o Quadro Único de Apoio da UE para 2018-2020. A segunda, em termos de condicionalidade nos *instrumentos políticos* como os programas de AMF, nos programas de apoio orçamental do Estado e através do Plano de ação para a liberalização dos vistos. A terceira, no âmbito da *programação* que prestou apoio à luta contra a corrupção e às reformas judiciais.

Concretamente, vários programas de AMF da UE incluíam condições relativas à criação de instituições de luta contra a corrupção, incluindo o Supremo Tribunal Anticorrupção; a verificação das declarações de património dos altos funcionários; a introdução da concorrência nos setores bancário e da energia, especialmente no setor do gás; a simplificação da execução das decisões judiciais; a seleção dos diretores das agências de luta contra a corrupção; e a operacionalização do sistema de gestão de processos eletrónicos para o NABU e o SAPO. Os relatórios do Mecanismo para a suspensão da isenção da obrigação de visto referem regularmente a luta contra a corrupção de alto nível e a necessidade de garantir a independência e a eficácia das instituições incumbidas de combater este tipo específico de corrupção.

Da mesma forma, existem várias referências à luta contra a corrupção de alto nível nos documentos de programação da Iniciativa Anticorrupção da UE, fases 1 e 2, sendo também explicitamente mencionada no Contrato de apoio à consolidação do Estado (o primeiro resultado esperado era: «progressos significativos na luta contra a corrupção criando e assegurando o funcionamento eficaz de uma agência especializada de investigação anticorrupção para crimes de corrupção de alto nível...») e na Agenda de Associação de 2015.

V. O aumento significativo da transparência e da atividade do jornalismo de investigação desde a Revolução da Dignidade contribuiu para o aumento da perceção negativa dos problemas sociais por parte do público, o que, por sua vez, afeta a fiabilidade dos índices de perceção da corrupção, tal como o índice Transparência Internacional.

VII. A UE apoiou firmemente os esforços para levar a cabo uma reforma judicial geral, bem como o desenvolvimento da arquitetura anticorrupção no seu conjunto. A confiança nas instituições anticorrupção supramencionadas é comparativamente elevada e estas têm vindo a desenvolver um historial de processos que resultam muitas vezes em condenações. Contudo, essa confiança é afetada pelas empresas de comunicação social nacionais e regionais detidas por grupos de interesses instituídos, muitas das quais são, elas próprias, objeto de investigações anticorrupção.

A criação das instituições anticorrupção teve como objetivo criar uma vertente institucional especializada que funcionasse paralelamente à justiça penal comum, que se tem mostrado pouco disposta ou incapaz para resolver os casos de corrupção. O melhor exemplo para ilustrar esta realidade vem do famigerado Tribunal Administrativo de Kiev, cujos acórdãos proferidos têm prejudicado sistematicamente a luta contra as práticas de corrupção. Atualmente, o Presidente Volodymyr Zelensky aprovou uma lei que pretende abolir este tribunal e transferir a sua competência para outro organismo judicial.

É possível que as partes ainda não reformadas do sistema judicial e dos órgãos de governação judicial exerçam alguma influência sobre as instituições anticorrupção especializadas, mas existem diversas salvaguardas que atenuam esses riscos. Embora as instituições anticorrupção independentes já estejam a funcionar em pleno e a produzir resultados, a UE apoia paralelamente as reformas abrangentes do setor judicial e da segurança civil.

VIII. A base jurídica para o lançamento do sistema de gestão de processos eletrónicos para o NABU e o SAPO (uma das condições do programa de AMF V da UE) foi adotada pelo Parlamento ucraniano e abre caminho à digitalização de todas as fases do sistema de justiça penal, o que aumentará a sua transparência e eficiência.

O projeto PRAVO-Justice (componente 4) aborda a questão da interoperabilidade das bases de dados e da fiabilidade dos registos.

IX. O nível de coordenação, incluindo a condicionalidade cruzada, entre os parceiros internacionais da Ucrânia tem sido exemplar. Foi o que aconteceu em relação à arquitetura anticorrupção, às reformas setoriais anticorrupção e à reforma do Ministério Público e do sistema judicial

X. De um modo geral, reconhece-se que os profissionais e os académicos no terreno continuam a enfrentar limitações e desafios permanentes para medir as alterações dos níveis de corrupção, bem como para verificar o impacto dos esforços desenvolvidos na luta contra a corrupção. A Rede Anticorrupção da OCDE, através do programa EU for Integrity de luta contra a corrupção, está a testar em vários países e, nomeadamente na Ucrânia, indicadores de desempenho muito específicos em matéria de luta contra a corrupção. Ainda assim, trata-se de um domínio complexo que evolui lentamente devido à dificuldade em medir a corrupção diretamente. A tendência atual é recorrer frequentemente à medição indireta através de indicadores de substituição que são específicos do contexto, mas mais passíveis de serem observados e utilizados.

XI. Ver abaixo as respostas da Comissão às recomendações do TCE.

INTRODUÇÃO

05. Não existe uma definição universal de corrupção nem subcategorias claramente definidas. No trabalho desenvolvido com a Ucrânia em matéria de combate à corrupção, a UE não utilizou a expressão «grande corrupção» nos seus documentos, mas antes a expressão mais comum «corrupção de alto nível».

12. A abordagem da UE para eliminar a corrupção foi desenhada à medida para a Ucrânia, estando agora a ser replicada noutros países. Passa por incentivar a concorrência em vários setores da economia, limitando assim as oportunidades de corrupção.

OBSERVAÇÕES

22. As causas profundas da grande corrupção são do conhecimento geral, ou seja, num tribunal seriam consideradas um «facto notório» e não necessitariam de provas para serem aceites. Estão publicados muitos estudos que analisam as causas profundas da grande corrupção. Antes de programarem a assistência técnica à Ucrânia, os serviços da UE encomendaram estudos e utilizaram várias fontes credíveis, nomeadamente reuniões, informações públicas, oficiais e dos meios de comunicação social, bem como estatísticas.

24. Os principais documentos da UE relativos à Ucrânia destacam sistematicamente a luta contra a corrupção como um domínio de intervenção prioritário em três dimensões importantes: a primeira,

através de um diálogo político constante, incluindo a luta contra a corrupção em compromissos de alto nível (por exemplo, declarações de cimeiras, visitas de alto nível), em reuniões técnicas e em documentos fundamentais, tais como o Acordo de Associação e o Quadro Único de Apoio da UE para 2018-2020. A segunda, em termos de condicionalidades nos instrumentos políticos como os programas de AMF, nos programas de apoio orçamental do Estado e através do Plano de ação para a liberalização dos vistos. A terceira, no âmbito da programação que prestou apoio à luta contra a corrupção e às reformas judiciais.

Concretamente, vários programas de AMF da UE incluíam condições relativas à criação de instituições de luta contra a corrupção, incluindo o Supremo Tribunal Anticorrupção; a verificação das declarações de património dos altos funcionários; a introdução da concorrência nos setores bancário e da energia, especialmente no setor do gás; a simplificação da execução das decisões judiciais; a seleção dos diretores das agências de luta contra a corrupção; e a operacionalização do sistema de gestão de processos eletrónicos para o NABU e o SAPO. Os relatórios do Mecanismo para a suspensão da isenção da obrigação de visto referem regularmente a luta contra a corrupção de alto nível e a necessidade de garantir a independência e a eficácia das instituições incumbidas de combater este tipo específico de corrupção.

26. Com efeito, a Comissão adotou uma abordagem pluridimensional para combater a corrupção. Consequentemente, a UE abordou a questão da eliminação da corrupção através de quatro vertentes principais: não dar espaço à corrupção através da condicionalidade e do diálogo político, criação e reforço das capacidades de instituições anticorrupção independentes, apoio à sociedade civil e aos meios comunicação social de investigação e às reformas judicial e do Ministério Público.

27. A corrupção, um fenómeno societal complexo, tem de ser combatida de forma pluridimensional. Com efeito, a prática reconhecida a nível mundial no combate à corrupção é a utilização de uma abordagem holística e transversal.

A UE abordou a questão da eliminação da corrupção através de quatro vertentes principais:

Em primeiro lugar, do ponto de vista preventivo, através dos seus programas de assistência macrofinanceira (AMF), do apoio orçamental e do Plano de ação para a liberalização dos vistos, a UE exigiu a introdução de concorrência em vários setores, o que, por sua vez, limitou significativamente as oportunidades de corrupção e deu-lhe menos espaço, por exemplo, nos setores bancário e do gás, no que diz respeito à taxa de câmbio, à saúde, à política de concorrência, aos contratos públicos e à governação das empresas públicas.

Em segundo lugar, a UE desempenhou um papel importante, juntamente com os seus parceiros internacionais, no incentivo e na criação da base jurídica e institucional para a luta contra a (grande) corrupção de alto nível: a Ucrânia introduziu um dos sistemas de declarações de património mais completos a nível mundial e criou instituições anticorrupção especializadas, designadamente, o Gabinete Nacional de Combate à Corrupção da Ucrânia (NABU), o Gabinete do Ministério Público Especializado no Combate à Corrupção (SAPO), o Supremo Tribunal Anticorrupção (HACC), bem como a Agência Nacional para a Prevenção da Corrupção (NACP). A UE prestou apoio a estas instituições e apoiou o reforço das suas capacidades através dos programas que tem em curso e que têm vindo a registar resultados credíveis em casos complexos de corrupção de alto nível, não obstante as complicações processuais decorrentes da pandemia de COVID-19.

Em terceiro lugar, a UE investiu fortemente na capacitação de uma sociedade civil dinâmica, do jornalismo de investigação e dos meios de comunicação social, assim como das empresas que promovem uma cultura de integridade, tanto a nível central como regional.

Em quarto lugar, a UE apoiou firmemente as reformas do Ministério Público, nomeadamente através da certificação dos procuradores a todos os níveis, bem como a reforma judicial mais ampla, atualmente em curso. Todos estes elementos são cruciais para a abordagem pluridimensional da UE na luta contra a (grande) corrupção de alto nível.

29. O projeto 12, com um orçamento de 14,5 milhões de EUR, é efetivamente o maior projeto da Comissão no domínio da luta contra a corrupção.

32. A UE abordou a questão da eliminação do espaço para a corrupção e a influência económica das estruturas oligárquicas também através da condicionalidade do programa de AMF: por exemplo, impulsionando a desagregação da Naftogaz, eliminando a arbitragem nas taxas de câmbio fixas e saneando o setor bancário. Além disso, o sistema de declaração de património apoiado pela UE desempenhou um papel importante no que toca a expor os funcionários corruptos que os oligarcas têm utilizado para promover os seus interesses.

34. Com efeito, é o Conselho que adota atos jurídicos relativos a sanções. As decisões da UE em matéria de política externa exigem unanimidade entre os Estados-Membros.

O Conselho está a envidar todos os esforços para assegurar que as listas de sanções cumprem todos os requisitos legais definidos pelos tribunais da UE, tendo em conta a evolução da jurisprudência, por forma a que as designações não sejam impugnadas com êxito nos tribunais da UE.

Compete ao Conselho adotar atos jurídicos que introduzam o congelamento de ativos e outras medidas restritivas e aos Estados-Membros da UE aplicar essas medidas. Este regime visa facilitar a recuperação de ativos pelo Estado ucraniano através do congelamento de ativos, bem como impedir transferências de fundos para outros países. Por outro lado, as proibições de vistos têm uma finalidade diferente que não é abrangida pelo âmbito de aplicação do regime de sanções por apropriação indevida.

36. O projeto não se centra na grande corrupção, mas sim na reforma do setor da segurança civil. Recentemente, este projeto começou a funcionar em pleno. A Missão de Aconselhamento da União Europeia sobre a Reforma do Setor da Segurança Civil na Ucrânia (EUAM Ucrânia) realizou várias ações de formação e forneceu equipamentos para o projeto, em conjugação com atividades de reforço das capacidades da Polícia no âmbito do projeto Pravo.

Em dezembro de 2020, a Polícia Nacional da Ucrânia recebeu dois centros de dados modulares de ponta, financiados pela UE, ligados em rede às atuais infraestruturas de telecomunicações da Polícia ucraniana. Os novos centros de dados apoiarão as operações e mais de 45 000 agentes da polícia em toda a Ucrânia, tanto a nível nacional como comunitário, nomeadamente 102 linhas de emergência da polícia.

38. A UE apoiou firmemente as reformas em matéria de governação empresarial nas empresas públicas, bem como a reestruturação/desmantelamento da NAFTOGAZ, ambas através da condicionalidade do programa de AMF. Apoiámos igualmente a reestruturação e a introdução de melhorias na governação de várias empresas públicas e bancos estatais, através da maior contribuição de sempre para uma conta multidoadores do BERD.

40. Em primeiro lugar, a UE introduziu condições relativas à reforma das autoridades responsáveis pela aplicação efetiva da lei no seu quinto programa de AMF. Em segundo lugar, a Comissão executou o Projeto n.º 17 (Pravo Justice), no âmbito do qual foi realizada uma análise aprofundada dos desafios relacionados com a política de execução da legislação e com as moratórias e é prestado um amplo aconselhamento estratégico para a prossecução das reformas. Os desafios neste domínio

são complexos e multifacetados e exigem uma estratégia de resposta a mais longo prazo, juntamente com uma vontade política.

41. Factos atuais sobre o Conselho de Supervisão da Naftogaz:

Em 19 de maio de 2021, o Conselho de Ministros reconduziu cinco atuais membros do conselho de supervisão da empresa pelo período de um ano até que o concurso para um novo conselho de supervisão independente esteja concluído, destituiu Robert Bensch do conselho de supervisão da Naftogaz e anunciou a abertura de um procedimento de seleção concorrencial de quatro membros independentes para o conselho de supervisão.

42. As reformas apoiadas pela UE em matéria de governação das empresas públicas incluíram inúmeras medidas anticorrupção diretamente relacionadas com a boa governação empresarial, a boa gestão financeira, a transparência e a responsabilização. Os esforços da UE foram canalizados através de condições relacionadas com a reforma das empresas públicas que figuram em vários programas de assistência macrofinanceira da UE, de diálogos/reuniões de alto nível sobre as políticas, de intervenções a título da conta multidoadores do BERD, da participação no grupo de trabalho sobre privatizações, da observação dos processos de seleção dos membros do conselho de supervisão das empresas públicas e do financiamento das equipas de apoio às reformas no seio do Ministério da Economia e de outras entidades governamentais.

43. Os auxílios estatais e a concorrência são domínios complexos em termos da realização de reformas. Nos países da UE, as reformas neste domínio levaram muitos anos. Este programa de reformas na Ucrânia também levará algum tempo. Nos últimos anos, a Ucrânia registou alguns progressos, nomeadamente no que respeita ao reforço da independência institucional do Comité Antimonopólios da Ucrânia (AMCU) e à melhoria do quadro legislativo e de execução com vista ao seu alinhamento pelas regras da UE em matéria de auxílios estatais e de concorrência. A UE prestou apoio tanto para o quadro legislativo como para a capacidade de execução. Os projetos da UE, designadamente os projetos n.ºs 10 e 19 que foram objeto de escrutínio pelo Tribunal, permitiram prestar apoio às capacidades institucionais, com ênfase na capacidade de execução.

No que diz respeito à independência do AMCU, embora subsistam alguns desafios e riscos, registaram-se progressos significativos nos últimos anos para reforçar a independência do AMCU, tal como referido no relatório da OCDE sobre o Índice das políticas a favor das PME. A referência à independência do AMCU no relatório sobre a execução do Acordo de Associação diz respeito a uma questão específica relacionada com o processo de seleção do responsável pelo órgão de recurso para os contratos públicos (que na Ucrânia é um dos comissários do AMCU).

44. Resposta comum ao n.º 44 e à caixa 1:

Atendendo a que, de um modo geral, se reconhece que os profissionais e académicos especializados no domínio da anticorrupção continuam a enfrentar limitações e desafios permanentes para medir a evolução dos níveis de corrupção e determinar se os esforços anticorrupção são eficazes, a Rede Anticorrupção da OCDE, no âmbito do programa EU for Integrity de luta contra a corrupção, irá desenvolver indicadores de desempenho muito específicos a utilizar na luta contra a corrupção, com valores de referência claros e adaptados, atualmente a ser testados em vários países, nomeadamente na Ucrânia. Ainda assim, trata-se de um domínio complexo que, de um modo geral, evolui lentamente devido à dificuldade em medir diretamente a corrupção. A tendência atual é recorrer frequentemente à medição indireta através de indicadores de substituição que são específicos do contexto, mas mais passíveis de serem observados e utilizados.

46. Não é claro qual será o valor acrescentado de um outro relatório específico. O Quadro Único de Apoio prevê prioridades e objetivos específicos, com indicadores claramente identificados. Enquanto missão da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), a EUAM Ucrânia é um instrumento acordado pelo Conselho, que dispõe do seu próprio sistema de acompanhamento e avaliação. A avaliação comparativa foi introduzida para se obter maior rigor e responsabilização na execução do mandato da Missão. Durante a fase de planeamento, são identificados parâmetros de referência específicos para permitir que as missões e a Capacidade Civil de Planeamento e Condução (CCPC) procedam ao acompanhamento e à avaliação das atividades realizadas. A EUAM Ucrânia segue as orientações em matéria de comunicação de informações acordadas pelos Estados-Membros da UE. O impacto e as realizações da Missão são comunicados semestralmente ao SEAE/à CCPC e aprovados pelos Estados-Membros da UE sob a forma de relatórios oficiais baseados em parâmetros de referência e no âmbito do mandato da missão.

47. O relatório anual sobre a gestão da ação externa (RGAE) inclui os progressos realizados nos domínios prioritários mencionados no Quadro Único de Apoio 2018-2020. O RGAE é um instrumento de gestão importante para acompanhar a execução dos programas e os principais indicadores de desempenho. Contudo, não faz referência sistemática aos indicadores incluídos no Quadro Único de Apoio 2018-2020.

49. Enquanto missão civil da PCSD, a EUAM Ucrânia segue as orientações em matéria de apresentação de comunicações acordadas pelos Estados-Membros da UE. O impacto e as realizações da Missão são comunicados semestralmente ao SEAE/à CCPC e aprovados pelos Estados-Membros da UE sob a forma de relatórios oficiais baseados em parâmetros de referência e no âmbito do mandato da missão. Além disso, antes da prorrogação de cada mandato, realiza-se uma avaliação operacional e uma análise estratégica exaustivas. Estes procedimentos constituem a servem de base à da prorrogação do mandato. O SEAE está atualmente a trabalhar numa metodologia de avaliação de impacto que permite medir os efeitos a médio e longo prazo das atividades das missões da política comum de segurança e defesa.

53. Uma outra realização importante foi o apoio dado ao processo de seleção - altamente transparente e baseado no mérito - dos juizes do Supremo Tribunal Anticorrupção, com contou com a participação de peritos internacionais, bem como o apoio subsequente ao Tribunal para que este se torne plenamente operacional

56. A Comissão considera que tal permitiu sujeitar a assistência técnica a certas condições. Por exemplo, a Comissão suspendeu temporariamente o apoio da Iniciativa Anticorrupção da UE (Projeto n.º 12) a uma das principais instituições ucranianas (a NACP) quando a integridade dos seus dirigentes ficou comprometida. Por motivos idênticos, o apoio ao Conselho Superior de Justiça também foi substancialmente reduzido no âmbito do programa «Pravo Justice» da UE (Projeto n.º 17).

58. A EUAM contribuiu com aconselhamento estratégico para a lei assinada em setembro de 2019 que visa reformar o Ministério Público. A missão também esteve profundamente envolvida na subsequente certificação dos serviços do Ministério Público, em que dois terços dos candidatos passaram os testes de conhecimentos, de competências e de integridade.

Caixa 4 — As contribuições da Comissão e da EUAM para reavaliar e selecionar procuradores

Até à data, dos cerca de 12 000 procuradores, apenas 7 700 foram aprovados no processo de certificação. Estão pendentes nos tribunais cerca de 1 800 recursos que contestam decisões resultantes deste processo. A reforma da certificação baseou-se na lei de outubro de 2019, que introduziu um período transitório de reforma de dois anos, durante o qual tiveram de ser suspensas as procuradorias, nomeadamente a CDQP, para que do Ministério Público no seu conjunto pudesse ser reorganizado.

Além disso, em maio de 2021, o Procurador-Geral adotou um novo regulamento relativo à nomeação para cargos administrativos (condição do programa AMF V), que será aplicado durante o período transitório da reforma, estando em curso os trabalhos para melhorar o procedimento tendo em vista a sua aplicação permanente a partir do início do outono de 2021.

59. Na Ucrânia, é difícil conseguir restabelecer rapidamente a confiança nos sistemas de aplicação efetiva da lei e do Ministério Público. Essa confiança também é difícil de medir, uma vez que depende da qualidade dos inquéritos e é afetada por vários fatores, um dos quais os meios de comunicação social. A confiança nos serviços responsáveis pela aplicação efetiva da lei permanece baixa, mas tem vindo a aumentar ao longo dos anos, apesar de se registarem algumas exceções e uma diminuição em 2020. Para além das sondagens encomendadas pela EUAM, é importante analisar as tendências que emergem de outras sondagens amplamente reconhecidas, como as que foram realizadas pelo Centro Razumkov² sobre a confiança nos serviços responsáveis pela aplicação efetiva da lei e no Ministério Público¹. A EUAM compara sempre várias fontes e também inclui dados sobre a experiência e a eficiência das autoridades policiais quando avalia a evolução da perceção pelos dos cidadãos das autoridades policiais na Ucrânia.

61. O pacote de reformas de 2016 (que constituiu a base de avaliação do cumprimento do Contrato de apoio à consolidação do Estado) foi positivo e suficiente. Com efeito, as alterações constitucionais e as disposições legislativas complementares foram objeto de uma avaliação positiva pela Comissão de Veneza. As análises críticas a que o Tribunal de Justiça se refere só foram efetuadas posteriormente e, portanto, não poderiam servir de base para uma avaliação, *ratione temporis*. O contrato de apoio à consolidação do Estado previa apenas a adoção de alterações jurídicas, mas não a sua aplicação integral. Com efeito, tendo em conta o tempo que requer uma mudança tão profunda no sistema judicial, exigir a aplicação integral teria posto em causa todo o objetivo do Contrato de apoio à consolidação do Estado, ou seja, prestar um apoio rápido no período inicial pós-Maidan.

62. Em 29 de junho de 2021, o Parlamento ucraniano adotou uma lei destinada a restabelecer a Comissão de Qualificação Superior de Juízes (HQCJ). A lei introduz um novo procedimento de seleção transparente e baseado no mérito para os seus membros, nomeadamente um modelo de votação que permite a peritos independentes nomeados internamente terem um papel decisivo, em consonância com as recomendações da Comissão de Veneza. Por razões técnicas, será necessário proceder a nova votação da lei em meados de julho. Também em meados de julho, deverá ser adotado um projeto de lei que prevê a verificação da integridade dos atuais/futuros membros do Conselho Superior de Justiça (HCJ).

Caixa 5 — Apoio da Comissão ao sistema de gestão de processos eletrónicos

Em junho de 2021, o Parlamento ucraniano adotou a lei que criou a base jurídica para o sistema de gestão de processos eletrónicos nas agências anticorrupção e em todas as outras agências responsáveis pela aplicação efetiva da lei na Ucrânia. O sistema de gestão de processos eletrónicos contribuirá para aumentar a transparência e a eficiência nos inquéritos penais e para reduzir os riscos de corrupção.

71. As instituições anticorrupção dispõem de juízes, procuradores e investigadores selecionados com base num procedimento rígido, nomeadamente numa verificação da integridade. Também têm competência exclusiva para julgar de casos de corrupção de alto nível e dispõem de instrumentos de

² Fonte da sondagem Razumkov para 2019-2020 (apenas em ucraniano): <https://razumkov.org.ua/napiamky/sotsiologichni-doslidzhennia/otsinka-sytuatsii-v-kraini-dovira-do-instytutiv-suspilstva-ta-politykiv-elektoralni-orientatsii-gromadian-berezen-2021r>.

inquérito especiais. Graças a este sólido desenvolvimento das capacidades e a apoio informático, estas agências passaram a estar operacionais e a criar um historial credível.

Desde a entrada em funcionamento do Supremo Tribunal Anticorrupção (HACC), no final de 2019, foram já proferidas mais de 34 sentenças, incluindo penas de prisão efetivas. Muitos outros casos estão prestes a ser concluídos, esperando-se em breve mais sentenças.

Elaborar um historial de casos complexos de corrupção leva tempo. Além disso, a pandemia de COVID-19 atrasou muitos processos.

Importa também reconhecer que, graças à entrada em funcionamento do sistema de declaração do património (parte da condicionalidade da UE ao abrigo do programa de AMF e do contrato de apoio à consolidação do Estado), centenas de juízes decidiram demitir-se das suas funções entre 2016 e 2018 para não terem de se submeter à avaliação das qualificações, nem terem de apresentar declarações de património (por exemplo, https://hcj.gov.ua/sites/default/files/field/file/zvit_2016.pdf).

73. A decisão foi tomada com base nos progressos alcançados e no compromisso assumido pelas autoridades ucranianas. Graças aos parâmetros de referência anticorrupção, o apoio prestado pela UE à Ucrânia no domínio da luta contra a corrupção mereceu uma maior atenção por parte das autoridades ucranianas e um maior envolvimento.

Caixa 6 — Exemplos de condições/parâmetros de referência anticorrupção com problemas de avaliação

A avaliação baseou-se numa combinação de fatores: os progressos alcançados e os compromissos firmes assumidos pela Ucrânia. À data da avaliação, existia já um historial positivo no que toca à aplicação da legislação anticorrupção adotada, designadamente a criação do NABU, a nomeação do seu diretor e a contratação de pessoal da agência e respetiva formação, a eleição do conselho de administração da NACP e a nomeação do diretor do SAPO. Com estas bases lançadas, a aplicação estava iminente.

Com efeito, o sexto relatório sobre os progressos realizados pela Ucrânia na execução do Plano de ação para a liberalização dos vistos refere uma série de avanços positivos no que toca à luta contra a corrupção. O relatório indica claramente que «Os progressos registados no quinto relatório sobre as políticas de luta contra a corrupção, designadamente os progressos registados a nível legislativo e institucional, continuaram». Para mais informações, consultar também o documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o relatório SWD(2015) 705 final, páginas 14 a 16. O relatório menciona os compromissos assumidos pela Ucrânia. O sexto relatório refere que «Com base nestes compromissos, considera-se que o critério de referência relativo à luta contra corrupção está cumprido», com o objetivo de incentivar a Ucrânia a cumprir esses compromissos. Contudo, a conclusão de que o critério de referência foi cumprido assenta igualmente nos progressos registados mencionados nas páginas 5 e 6 (e detalhados nas páginas 14 a 16 do documento de trabalho dos serviços da Comissão).

O termo -chave relativo ao cumprimento desta condição era se, em novembro de 2016 (*e não em 2018, altura em que foi tomada a decisão sobre o programa AMF III*), o sistema era «eficaz». Atendendo à complexidade do sistema, a questão de saber se o sistema na sua globalidade era eficaz não pôde ser respondida de forma simples e com rigor matemático, sendo necessária uma apreciação subjetiva. Por outras palavras, havia uma certa margem de discricionariedade em relação a essa apreciação. Com base nos factos de que o sistema eletrónico foi lançado em 1 de setembro de 2016 e que, em 30 de outubro de 2016, já haviam sido introduzidas no sistema 103 268 declarações anuais e que essas declarações estavam disponíveis ao público no sítio Web da Agência Nacional para a

Prevenção da Corrupção (NACP) permanecendo na esfera da sua discricionariedade, a Comissão considerou que o sistema era eficaz. Esta apreciação não foi feita com ligeireza, mas baseou-se, para além dos factos supramencionados, na avaliação de peritos externos. Em novembro de 2016, não havia qualquer indicação factual que permitisse concluir que a Comissão ou qualquer outro interveniente no processo de tomada de decisões tinha excedido a sua margem de discricionariedade.

A condição centra-se na criação e no funcionamento independente do NABU, do SAPO e da NACP. Aquando da avaliação da conformidade, estas três instituições estavam criadas e tinham independência funcional. Não era de todo possível avaliar a sua independência em relação a ingerências políticas num dado momento, pelo que essa independência tem de ser reafirmada de forma permanente.

76. A Comissão considera que o mérito do sistema de declaração de património não é suficientemente reconhecido. As declarações de património são um instrumento poderoso para prevenir a corrupção, não servindo apenas de base a eventuais inquéritos penais. Assim, a avaliação do TCE subestima o impacto indireto e o efeito positivo que o sistema de declaração de património tem enquanto instrumento de prevenção: por exemplo, as declarações de património disponíveis ao público foram a principal fonte do trabalho realizado pelos painéis de seleção (internacionalizados) na avaliação da integridade dos candidatos (Conselho Público de Peritos Internacionais/Juízes do HACC 2018; na seleção do diretor da NACP em 2019 e na seleção, em curso, do diretor do SAPO em 2020/2021). Além disso, a obrigação de apresentar publicamente uma declaração de património já levou à demissão de centenas de juízes em 2016 e nos anos seguintes. Ademais, a sociedade civil e os jornalistas de investigação utilizam frequentemente no seu trabalho as declarações de património disponíveis para divulgarem esquemas de corrupção e de criminalidade organizada.

Quanto à eficácia do sistema de declaração de património, as recentes atualizações do sistema e das regras de verificação tornaram-no ainda mais eficaz. Além disso, a direção da NACP foi selecionada com a participação de peritos internacionais, o que assegurou a independência e a proatividade da NACP nos últimos tempos, nomeadamente no que diz respeito às verificações das declarações de património.

77. No que diz respeito à estratégia anticorrupção 2018-2020, essa estratégia, não obstante diversas deficiências, teria apresentado resultados, razão pela qual se deparou com uma forte resistência por parte dos interesses instalados. Nestas circunstâncias, a UE decidiu apoiá-la, mesmo que considerando que a estratégia estava longe de ser perfeita. A avaliação global de uma estratégia pode ser positiva mesmo quando nem todas as recomendações são tidas em consideração.

Contudo, nem mesmo esse apoio e essa perseverança foram suficientemente fortes para garantir a adoção.

Há limites para a influência que a UE pode exercer nas estratégias de um país terceiro soberano.

78. A UE suspendeu temporariamente o apoio prestado pela Iniciativa Anticorrupção da UE a uma das principais instituições ucranianas [a NACP quando o risco (também em matéria de reputação) passou a ser demasiado elevado].

79. Com efeito, o projeto n.º 12 (Iniciativa Anticorrupção da UE) apoiou diretamente o processo de reestruturação da NACP através de aconselhamento legislativo sobre a lei adotada, bem como sobre a nomeação de peritos internacionais e a criação de um secretariado para apoiar a comissão de seleção.

80. Em 29 de junho de 2021, o Parlamento ucraniano adotou a lei que restabeleceu um regime de sanções dissuasivo em caso de não apresentação de declarações de património e de apresentação de declarações falsas.

82. O NABU recorre aos serviços analíticos do Serviço Nacional de Controlo Financeiro da Ucrânia (SFMS), e a cooperação interserviços entre os dois foi reforçada com o apoio da Iniciativa Anticorrupção da UE (ver o relatório com os resultados finais da Iniciativa Anticorrupção da UE, p 38).

No que diz respeito ao Serviço de Segurança da Ucrânia, o Parlamento ucraniano, com o forte apoio da UE, está atualmente a analisar um projeto de lei para reformar profundamente esta instituição.

83. O SAPO é jurídica e operacionalmente independente do Ministério Público, estando habilitado para exercer o seu mandato de forma autónoma. Contudo, atualmente, como o SAPO não tem diretor, o Procurador-Geral exerce algumas das funções inerentes ao cargo de diretor.

A Comissão está a apoiar o processo de seleção, em curso, de um novo diretor para o SAPO através da nomeação de peritos internacionais para a comissão de seleção, bem como do apoio do secretariado aos peritos que integram a comissão disponibilizado pela Iniciativa Anticorrupção da UE.

84. O HACC foi finalmente criado devido sobretudo à pressão política incessante exercida pela UE e por outros parceiros internacionais, em especial o FMI e o G7.

Até à data, o HACC proferiu 38 sentenças (33 condenações e 5 absolvições), estando ainda pendentes mais de 200 processos. Trata-se de um aumento significativo do número de sentenças em processos de alto nível em comparação com a situação vivida antes da entrada em funcionamento do HACC.

86. Desde junho de 2021, o HACC proferiu 38 acórdãos, dos quais 33 são condenações e 5 absolvições.

CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

89. Ao longo dos últimos cinco anos, a UE desempenhou um papel importante ao criar o quadro jurídico e institucional, que é um requisito necessário para a luta contra a (grande) corrupção de alto nível, operacionalizando na prática este quadro, melhorando e tornando mais transparente o sistema de contratos públicos, capacitando uma sociedade civil dinâmica e uma comunidade de jornalismo de investigação. Todos estes elementos são cruciais para a luta contra a (grande) corrupção de alto nível. As instituições anticorrupção especializadas também começaram a desenvolver um historial credível em casos complexos de corrupção de alto nível, não obstante o facto de todo o sistema judicial especializado só ter ficado concluído no final de 2019 e de a pandemia de COVID-19 ter tido um impacto negativo nos processos.

90. Ver as nossas respostas ao ponto IV e a outros pontos da secção «Síntese», bem como aos pontos 22 a 37. No que diz respeito a um «modelo de restrição da entrada», a União introduziu, em 2014, medidas restritivas contra a apropriação indevida de fundos na Ucrânia, com vista a facilitar a recuperação de ativos através do congelamento de fundos de pessoas objeto de processos penais na Ucrânia por apropriação indevida de fundos públicos ucranianos. O âmbito de aplicação do regime é específico e abrange casos de desvio de fundos ou de recursos públicos e em que foi causado ao Estado um dano financeiramente quantificável.

As medidas não incluem a proibição de viajar, uma vez que esta não é abrangida pelo âmbito de aplicação do regime de sanções por apropriação indevida de fundos.

91. A Iniciativa Anticorrupção da UE (EUACI) centrou-se, em grande medida, na luta contra a grande corrupção. A maioria das instituições anticorrupção apoiadas pela iniciativa lida exclusivamente com a grande corrupção. Ver também as nossas respostas anteriores (por exemplo, ponto 29).

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

- a) O SEAE e a Comissão aceitam a recomendação.
- b) O SEAE e a Comissão aceitam a recomendação.
- c) O SEAE e a Comissão aceitam a recomendação.

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

- a) A Comissão aceita a recomendação.
- b) A Comissão aceita a recomendação.

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

- a) A Comissão aceita a recomendação.
- b) A Comissão aceita a recomendação.
- c) A Comissão aceita a recomendação.

94. De um modo geral, reconhece-se que os profissionais e os académicos especializados neste domínio continuam a enfrentar limitações e desafios permanentes para medir a evolução dos níveis de corrupção, bem como para verificar o impacto dos esforços anticorrupção. A Rede Anticorrupção da OCDE, através do programa EU for Integrity de luta contra a corrupção, está a testar em vários países, nomeadamente na Ucrânia, indicadores de desempenho muito específicos em matéria de luta contra a corrupção. Mas trata-se de um domínio complexo que evolui lentamente devido à dificuldade em medir diretamente a corrupção. A tendência atual é recorrer frequentemente à medição indireta através de indicadores de substituição, específicos do contexto, mas mais passíveis de serem observados e utilizados.

A Missão de Aconselhamento da UE (EUAM) Ucrânia segue as orientações em matéria de comunicação de informações acordadas pelos Estados-Membros da UE. O impacto e as realizações da Missão são comunicados semestralmente ao SEAE/CCPC e aprovados pelos Estados-Membros da UE. Além disso, antes da prorrogação de cada mandato, realiza-se uma avaliação operacional e uma análise estratégica exaustivas. O SEAE está atualmente a trabalhar numa metodologia de avaliação de impacto sobre os efeitos a médio e longo prazo das atividades realizadas pelas missões da política comum de segurança e defesa.

Recomendação 4 – Melhorar o acompanhamento e a comunicação de informações para informar e tomar medidas corretivas sempre que necessário

- a) A Comissão aceita parcialmente a recomendação: as metas e os indicadores predefinidos (quantificáveis) só podem ser incluídos nas informações comunicadas quando tal for viável.

Com efeito, a comunicação de informações e o acompanhamento já são realizados de forma intensiva, exigindo recursos administrativos substanciais. A comunicação de informações e o acompanhamento (por exemplo, os relatórios sobre a execução do Acordo de Associação ou outros relatórios que se enquadrem na governação acordada do Acordo de Associação, por exemplo, no quadro da subcomissão «Justiça e Assuntos Internos») seguem regras/metodologias geralmente acordadas para os países abrangidos pela Política de Vizinhança (e outros) que cobrem todos os domínios de reforma em pormenor, nomeadamente os que são relevantes para a luta contra a corrupção de alto nível. Nestes casos, existe pouca flexibilidade para introduzir um sistema de acompanhamento específico para a Ucrânia (nem haveria nisso valor acrescentado).

No que diz respeito ao acompanhamento ao abrigo do Mecanismo para a suspensão da isenção da obrigação de visto, o quarto relatório sobre o Mecanismo para a suspensão da isenção da obrigação de visto, que deverá ser adotado em 2021, utilizará uma metodologia diferente, que incluirá contributos dos Estados-Membros e que envidará mais esforços para avaliar mais pormenorizadamente e de forma permanente o cumprimento dos parâmetros de referência em matéria de liberalização de vistos aplicáveis aos países da Parceria Oriental.

b) A Comissão aceita a recomendação.

97. Prevê-se que seja criada a Comissão de Qualificação Superior de Juízes através de legislação atualmente pendente no Parlamento ucraniano (Rada) em segunda leitura. Caberá a esse órgão proceder à avaliação dos restantes juízes.

98. O facto de estar em curso uma batalha constante para preservar o quadro institucional de luta contra a corrupção de alto nível significa que esse quadro é eficaz e tem capacidade para desafiar interesses instalados.

Recomendação 5 – Reforço da integridade e do empenhamento nas reformas aquando da prestação de assistência ao desenvolvimento das capacidades das instituições

a) A Comissão aceita a recomendação.

b) A Comissão aceita a recomendação.

99. Tal como referido na nossa resposta à caixa 5 acima, em junho de 2021, o Parlamento ucraniano adotou a lei que criou uma base jurídica clara para o lançamento do sistema de gestão de processos eletrónicos nas agências anticorrupção e em todas as outras agências responsáveis pela aplicação efetiva da lei na Ucrânia. O sistema de gestão de processos eletrónicos aumentará a transparência e a eficiência nos inquéritos penais e reduzirá os riscos de corrupção.

Recomendação 6 – Apoiar a digitalização dos registos

A Comissão aceita a recomendação.

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

a) A Comissão aceita a recomendação.

A reforma do sistema judicial, a reforma dos serviços de ação penal e a governação das instituições anticorrupção fazem parte integrante da condicionalidade política estrutural associada aos programas de assistência macrofinanceira à Ucrânia. Tendo em conta os desafios que ainda subsistem, espera-se

que estes elementos de reforma continuem a fazer parte de qualquer condicionalidade futura relacionada com a AMF.

b) A Comissão aceita a recomendação.
