

ЕВРОПЕЙСКА СМЕТНА ПАЛАТА  
TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO  
EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR  
DEN EUROPÆISKE REVISIONSRET  
EUROPÄISCHER RECHNUNGSHOF  
EUROOPA KONTROLLIKODA  
ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ  
EUROPEAN COURT OF AUDITORS  
COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
CÚIRT INIÚCHÓIRÍ NA HEORPA



EUROPSKI REVIZORSKI SUD  
CORTE DEI CONTI EUROPEA  
EIROPAS REVĪZIJAS PALĀTA  
EUROPOS AUDITO RŪMAI

EURÓPAI SZÁMVEVŐSZÉK  
IL-QORTI EWROPEA TAL-AWDITURI  
EUROPESE REKENKAMER  
EUROPEJSKI TRYBUNAŁ OBRACHUNKOWY  
TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU  
CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ  
EURÓPSKY DVOR AUDÍTOROV  
EVROPSKO RAČUNSKO SODIŠČE  
EUROOPAN TILINTARKASTUSTUOMIOISTUIN  
EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN

Opinião do Tribunal de Contas Europeu  
sobre o relatório da Comissão relativo a medidas anticorrupção

## **OPINIÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS EUROPEU SOBRE O RELATÓRIO DA COMISSÃO RELATIVO A MEDIDAS ANTICORRUPÇÃO**

### ***Mensagem principal***

1. O TCE congratula-se com a publicação do presente relatório<sup>1</sup> sobre a luta contra a corrupção, o primeiro documento deste tipo publicado pela Comissão. O relatório, relativo a medidas anticorrupção, especialmente no domínio dos contratos públicos, contribui substancialmente para o diálogo em torno da fraude e da corrupção. Este diálogo constitui um contributo importante para a prestação de contas das instituições públicas (nacionais) perante os cidadãos europeus.
2. O relatório da Comissão descreve tendências e desenvolvimentos no domínio da corrupção, identificando várias medidas bem-sucedidas de combate à corrupção que são utilizadas pelos Estados-Membros. Desta forma, o relatório abrange uma vasta gama de aspetos e domínios específicos em que a corrupção constitui um risco especial. No entanto, o relatório tem uma natureza essencialmente descritiva. Baseia-se nos resultados de mesas redondas, em informações do Eurobarómetro e num exame de medidas anticorrupção, mas carece de informações sobre constatações concretas.
3. À primeira vista, os resultados do relatório parecem alarmantes, mas as constatações do relatório baseiam-se principalmente nas perceções dos cidadãos e das empresas, bem como nas medidas anticorrupção atualmente utilizadas. A realidade pode ser diferente. O relatório é limitado em termos de análise sobre a forma como essas perceções se relacionam com as experiências práticas da Comissão ou dos Estados-Membros.
4. O relatório também não estabelece qualquer relação com as constatações do OLAF, o organismo de luta antifraude da UE. Não contém, por conseguinte,

---

<sup>1</sup> COM(2014) 38 final.

as informações de que o Parlamento Europeu, o Conselho e os parlamentos nacionais dos Estados-Membros necessitam para fundamentar as decisões políticas relativas a medidas antifraude e anticorrupção. É igualmente decepcionante que o primeiro relatório da Comissão relativo a medidas anticorrupção não abranja as instituições da UE.

5. O TCE considera que é necessário continuar a desenvolver dados aprofundados (oportunos e exatos), bem como avaliações independentes, ao nível da UE e dos Estados-Membros, para identificar: 1) os domínios de risco real; 2) as causas de ocorrência da corrupção e 3) as medidas que necessitam de ser tomadas, bem como as que se revelaram eficazes. Basear as medidas anticorrupção em percepções, em vez da ocorrência real de corrupção, acarreta o risco de essas medidas poderem ser desnecessariamente onerosas e não resolverem as verdadeiras causas da corrupção, podendo até torná-la mais generalizada.

### **Contexto**

6. O mecanismo anticorrupção da UE, de 2011, que se baseia no artigo 83º do TFUE, obriga a Comissão a publicar relatórios sobre a luta contra a corrupção de dois em dois anos, a partir de 2013<sup>2</sup>. O relatório da Comissão não contém praticamente nenhuma referência ao quadro legal das medidas anticorrupção na UE.

7. A atuação da UE baseia-se no princípio da transparência (artigo 15º do TFUE). Os cidadãos da UE têm o direito a uma boa administração, incluindo o direito a que os seus assuntos sejam tratados de forma imparcial e equitativa (artigo 41º da Carta<sup>3</sup>). O artigo 310º do TFUE estipula que a União e os Estados-Membros combaterão as fraudes e quaisquer outras atividades ilegais

---

<sup>2</sup> C(2011) 3673 final (6 de junho de 2011) Artigo 4º, Publicação do Relatório Anticorrupção da UE.

<sup>3</sup> Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

lesivas dos interesses financeiros da União. O artigo 325º do TFUE centra-se na luta contra a fraude e constitui a base legal do trabalho do OLAF, entre outros. Determina designadamente que a União e os Estados-Membros tomarão medidas que tenham um efeito dissuasor e proporcionem uma proteção efetiva nos Estados-Membros, bem como nas instituições, órgãos e organismos da União.

8. Note-se que o artigo 83º do TFUE, que serve de base jurídica para o relatório anticorrupção, possui um carácter mais geral. Trata de diferentes formas de criminalidade transfronteiriça e atribui competências legislativas ao Parlamento Europeu e ao Conselho com o objetivo de promover a cooperação em matéria de justiça na UE. O artigo 325º do TFUE incide mais especificamente na luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da UE. Não é clara a forma como a Comissão entende a relação entre os artigos 83º e 325º do TFUE no que se refere ao relatório anticorrupção e ao relatório anual da Comissão sobre a luta antifraude<sup>4</sup>. Neste contexto, o TCE refere as conclusões e recomendações do seu Parecer nº 8/2005<sup>5</sup> em matéria de simplificação e consolidação da legislação comunitária antifraude, com o objetivo de evitar duplicações e sobreposições ou disposições contraditórias.

### ***Primeiro relatório anticorrupção***

9. A corrupção e a fraude enfraquecem a confiança dos cidadãos nas instituições e nos processos democráticos, além de prejudicarem o funcionamento do mercado interno da UE. A publicação do relatório é um início promissor e o diálogo dele resultante só poderá ser útil. Um diálogo deste tipo é fundamental pois constitui um contributo importante para a prestação de contas das instituições públicas (nacionais) perante os cidadãos da UE. Melhorar a boa governação, reforçando a transparência e a prestação de

---

<sup>4</sup> COM(2013) 548 final.

<sup>5</sup> Parecer nº 8/2005 (secção VI, Conclusões e Recomendações).

contas - especialmente no domínio das medidas anticorrupção - é essencial para obter a confiança dos cidadãos nas instituições públicas. Uma política de transparência e prestação de contas permite que essas instituições desempenhem devidamente as suas funções e garantam a integridade dos seus efetivos. A transparência e a integridade constituem condições essenciais para a luta contra a fraude e a corrupção.

10. A Comissão deve ponderar o conteúdo e as recomendações do relatório anticorrupção. Estes aspetos são analisados com maior pormenor nos pontos seguintes.

### **Conteúdo**

11. No seu primeiro Relatório Anticorrupção, a Comissão não estabelece uma ligação com a questão global da fraude e da corrupção na UE e nos seus Estados-Membros. No entanto, apresenta argumentos para o facto de se concentrar no tema da adjudicação de contratos públicos. Trata-se de um domínio que tem um impacto elevado na taxa de erro estimada pelo TCE, sendo, portanto, considerado um domínio de risco elevado. A estimativa da taxa de erro pelo Tribunal não constitui uma medida da fraude ou da corrupção. Os erros em matéria de adjudicação de contratos públicos podem significar que os objetivos das regras nessa matéria – promover a concorrência leal e garantir que os contratos são adjudicados ao proponente mais qualificado – nem sempre foram alcançados. O TCE comunica qualquer suspeita de fraude e corrupção detetada nesses casos de incumprimento ao OLAF, que dispõe de poderes de investigação.

12. O TCE reconhece a importância da adjudicação de contratos públicos, questão que a Comissão elegeu para o seu capítulo temático. Em 2013, o TCE selecionou a adjudicação de contratos públicos como tema específico para futuras auditorias de resultados e realiza, atualmente, uma auditoria sobre esta questão no domínio dos Fundos Estruturais. Pretende, igualmente, efetuar uma auditoria de resultados no domínio das políticas internas.

13. O Relatório Anticorrupção publicado pela Comissão avalia as realizações das iniciativas nacionais. Não é apresentada uma explicação convincente para o motivo de as instituições e os organismos da UE terem sido excluídos da análise. Contudo, ressalta do próprio relatório e das reações que recebeu do Provedor de Justiça<sup>6</sup> e dos debates no Parlamento Europeu<sup>7</sup>, entre outros, que foi lamentável não incluir as instituições e os organismos da UE no relatório. O TCE salienta que os seus relatórios anuais e especiais não compensam, por si só, esta lacuna.

14. A União Europeia não participa atualmente no Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO)<sup>8</sup>. Os 28 Estados-Membros da UE já são membros do GRECO. É difícil explicar aos cidadãos da UE que as instituições nacionais dos 28 Estados-Membros são avaliadas de acordo com as normas anticorrupção do Conselho da Europa, mas que a administração da UE não é. O Conselho tem instado repetidamente a Comissão a tomar as ações necessárias para concretizar essa adesão<sup>9</sup>.

15. O poder da informação: os cidadãos são importantes partes interessadas nas instituições públicas e, por conseguinte, deve-lhes ser disponibilizado o máximo de informação possível. A abertura dos dados significa que as informações produzidas por instituições públicas podem ser utilizadas, reutilizadas e redistribuídas por qualquer pessoa. O relatório da Comissão já refere exemplos de boa utilização da informação disponível (ver **caixa 1**).

---

<sup>6</sup> "[...] incluir as instituições da UE no próximo relatório anticorrupção." Provedor de Justiça Europeu: Comunicado de Imprensa nº 4/2014 (4 de fevereiro de 2014).

<sup>7</sup> Comissão das Liberdades Cívicas, 12 de fevereiro de 2014.

<sup>8</sup> [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default\\_EN.asp?](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/default_EN.asp?)

<sup>9</sup> Ver ponto 4.4.5 do Programa de Estocolmo: *Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos*, documento do Conselho 17024/09, adotado pelo Conselho Europeu em 10/11 de dezembro de 2009. Em fevereiro de 2013, o Conselho reiterou o seu pedido à Comissão quanto à adesão ao GRECO.

**Caixa 1. O poder da informação: Eslováquia<sup>10</sup>**

Iniciativa "Governo Local Aberto" – Eslováquia

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

16. A informação apresentada no relatório diz, em grande parte, respeito a inquéritos realizados junto de cidadãos e de empresas, e descreve as medidas anticorrupção planeadas ou executadas. Esta abordagem levanta a questão da perceção da corrupção *versus* realidade. A utilização generalizada de inquéritos sobre a perceção da corrupção requer uma análise mais profunda. Embora, à primeira vista, os resultados de alguns inquéritos sejam alarmantes, quando se analisam os factos concretos relativos à frequência da corrupção nos diferentes Estados-Membros, a realidade pode ser um pouco diferente. No entanto, a corrupção tem de ser levada a sério. Infelizmente, o relatório não se baseia em quaisquer estudos realizados neste domínio, tais como por exemplo o estudo PWC/ECORYS, realizado em 2013, em nome da Comissão Europeia<sup>11</sup>. Tais estudos, como o inquérito Eurobarómetro sobre a corrupção, evidenciam que a frequência da corrupção é muitas vezes inferior à que os cidadãos e os decisores políticos teriam previsto. A ênfase atribuída às perceções, em vez de dados reais, pode fomentar sentimentos negativos desnecessários por parte dos cidadãos em relação à administração pública, tanto a nível dos Estados-Membros como da UE.

17. Os resultados dos inquéritos sobre corrupção têm limitações, conforme explicado no exemplo abaixo (ver exemplo na **caixa 2**). Contudo, é alarmante

<sup>10</sup> COM(2014) 38 final, p. 30.

<sup>11</sup> [http://www.pwc.be/en\\_BE/be/publications/2013/pwc-olaf-study.pdf](http://www.pwc.be/en_BE/be/publications/2013/pwc-olaf-study.pdf)

que 25% dos cidadãos europeus considerem normal pagar um suborno em troca de um serviço público.

**Caixa 2. Exemplo: inquéritos sobre a corrupção nos Países Baixos<sup>12</sup>**

61% dos neerlandeses consideram que a corrupção é um fenómeno generalizado no seu país, mas apenas 2% dos neerlandeses afirmam que já lhes foi pedido ou esperado que pagassem um suborno no último ano. Não são analisadas as razões subjacentes a esta discrepância.

18. Tal como indicado anteriormente, a Comissão faz referência a informações disponíveis a partir dos sistemas de acompanhamento existentes, dos dados das autoridades públicas nacionais e das investigações realizadas por instituições académicas e peritos independentes<sup>13</sup> como fontes de informação para o relatório anticorrupção. Apesar disso, o relatório é bastante descritivo e não apresenta informação substantiva (operacional) sobre a eficácia e o impacto das diferentes medidas anticorrupção. O relatório não se baseia em provas rigorosas (ver exemplo na **caixa 3**).

---

<sup>12</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-14-67\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-67_en.htm) Sínteses dos capítulos por país do Relatório Anticorrupção da UE.

<sup>13</sup> COM(2014) 38 final, p. 40.



**Caixa 3. Exemplo: avaliação da importância do contexto regional - o que é relevante?**<sup>14</sup>

O Relatório Anticorrupção coloca "a tónica [...] nos aspetos que funcionam e nos que não funcionam no combate à corrupção num determinado país".

O TCE considera o contexto nacional e regional importante porque tem influência no impacto das diferentes medidas. Este contexto local crucial dificulta a generalização sobre a eficácia das diferentes medidas. No entanto, não existem análises comparativas (entre países) que permitam identificar os fatores contextuais que têm influência e por que motivo. Além disso, não existem informações sobre as interações e interdependências entre as diferentes medidas anticorrupção. De que forma são as diferentes intervenções apoiadas (ou limitadas) por outras medidas e reformas mais abrangentes da governação, tais como as reformas da gestão das finanças públicas (por exemplo, administração fiscal e gestão orçamental, estatísticas governamentais, entidades adjudicantes, instituições superiores de controlo)?

19. O relatório não apresenta as causas da corrupção, especialmente no domínio da adjudicação de contratos públicos. Centrando-se nos mecanismos de controlo, na prevenção e nos riscos, o relatório ignorou esta questão. No entanto, trata-se de uma questão a que cumpre dar resposta, para que seja possível encontrar medidas eficazes de resolução do problema. Desde há vários anos que o TCE tem sublinhado a necessidade de simplificar as regras, incluindo as que se referem à contratação pública: quanto mais complexas forem as regras, maior o número de erros passíveis de serem cometidos. Entre outras causas, a execução de regras complexas também pode criar um ambiente em que a corrupção e a fraude podem ser dissimuladas. A complexidade das regras aplicáveis à adjudicação de contratos pode ser um dos fatores que contribuem para a ocorrência de muitos erros e para o aumento do risco de corrupção.

---

<sup>14</sup> COM(2014) 38 final, p. 42 (metodologia de avaliação e utilização de indicadores).

20. No que se refere a alguns mecanismos de controlo referidos, tais como as regras sobre conflitos de interesse ou a eficácia das agências anticorrupção, o TCE publicou relatórios de auditoria nos quais são formuladas recomendações que podem ser úteis num contexto mais abrangente<sup>15</sup>.

21. São necessários dados rigorosos sobre a ocorrência efetiva da corrupção, assim como uma análise subsequente das suas causas, para que a Comissão justifique de forma eficaz as suas propostas de medidas antifraude e anticorrupção, que não só estão previstas no artigo 83º do TFUE como também no nº 4 do artigo 325º do TFUE ("[...] proporcionar uma proteção **efetiva** e equivalente nos Estados-Membros, bem como nas instituições, órgãos e organismos da União [...]").

### ***Recomendações da Comissão***

22. As recomendações constantes do relatório representam um ponto de partida que necessita de ser desenvolvido de forma considerável: são bastante generalizadas e, por esse motivo, superficiais (ver exemplos na **caixa 4**). As recomendações gerais deveriam conter mais pormenores sobre as medidas a adotar, a forma como devem ser executadas e por quem. Também seria útil dispor de informações sobre as disposições em matéria de acompanhamento. No entanto, no que se refere às medidas a adotar a nível nacional, o anexo por países do relatório anticorrupção formula recomendações mais específicas.

---

<sup>15</sup> Remete-se para o RE nº 15/2012 "Gestão do conflito de interesses em agências da UE selecionadas" e o RE nº 2/2011 relativo ao Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF).

**Caixa 4. Recomendações: exemplos**<sup>16</sup>

1. Aplicar políticas anticorrupção específicas para as administrações regionais e locais. As avaliações dos riscos podem igualmente ser úteis para atender às vulnerabilidades típicas deste nível da administração pública.
2. Garantir normas mínimas comuns de transparência a nível das administrações regionais e locais aplicáveis aos processos de adjudicação de contratos públicos e à fase de execução dos mesmos.
3. Garantir meios suficientes aos organismos de controlo, órgãos consultivos e entidades de supervisão, bem como aos tribunais de contas, se for o caso, para poderem exercer as suas funções de verificação.
4. Garantir uma coordenação eficaz entre as autoridades responsáveis pela supervisão dos contratos públicos.
5. Assegurar a existência de mecanismos de acompanhamento eficazes que permitam anular as decisões e/ou os contratos públicos em tempo útil nos casos em que forem detetadas práticas de corrupção que tenham afetado o processo.

**Conclusões**

23. O relatório bienal anticorrupção constitui uma oportunidade para a Comissão dar início a um diálogo à escala da UE e estabelecer ligações substanciais entre transparência, integridade, corrupção, fraude e prestação de contas. O TCE acolhe de bom grado este primeiro relatório anticorrupção, que contém informações sobre as tendências em matéria de corrupção e apresenta com pormenor boas práticas aplicadas no domínio das medidas anticorrupção.

24. No entanto, o relatório é demasiado descritivo, pouco analítico e não apresenta constatações substantivas, baseando-se, pelo contrário, nos resultados dos inquéritos de perceção da corrupção, que constituem um instrumento de utilidade limitada. O TCE destaca a necessidade de uma

---

<sup>16</sup> COM(2014) 38 final, p. 38 e 39.

investigação mais pertinente do ponto de vista operacional e de avaliações rigorosas, incluindo uma análise dos domínios de risco real. Seria assim criada uma base probatória, que não existe atualmente, sobre os objetivos e os resultados das diferentes medidas anticorrupção e clarificadas as interações entre as diferentes intervenções anticorrupção realizadas nos Estados-Membros e pelas instituições da UE, como o OLAF, em nome da Comissão.

25. A Comissão deveria ter incluído as instituições da UE no seu primeiro relatório anticorrupção. Qualquer informação por parte da Comissão continuará a ser bem-vinda, mesmo nesta fase tardia. Não são apresentados motivos convincentes para que a União Europeia ainda não participe no Grupo de Estados Contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO). A União Europeia deveria colaborar com o GRECO tendo em vista a adesão plena, com o objetivo de colocar a administração da UE ao mesmo nível dos governos dos seus 28 Estados-Membros, cujo cumprimento das normas anticorrupção do Conselho da Europa já é sujeito a avaliação.