

Relatório Especial

Conflito de interesses na despesa da UE com a coesão e a agricultura

Quadro em vigor, mas com lacunas nas medidas de transparência e deteção



TRIBUNAL
DE CONTAS
EUROPEU

Índice

	Pontos
Síntese	I-VI
Introdução	01-13
Conflitos de interesses e orçamento da UE	01-06
Conflitos de interesses e gestão partilhada	07-10
Riscos de conflitos de interesses e proteção do Estado de direito	11-13
Âmbito e método da auditoria	14-17
Observações	18-82
Ainda não são aplicadas medidas para reforçar a transparência e proteger os denunciantes	18-48
A Comissão disponibiliza uma formação abrangente e exige declarações obrigatórias, mas registam-se insuficiências nos seus procedimentos relacionados com as portas giratórias	20-24
A Comissão identifica insuficiências nos procedimentos de prevenção dos Estados-Membros e fornece orientações úteis	25-28
Os Estados-Membros possuem um quadro de prevenção de conflitos de interesses, mas este não sofreu alterações desde a adoção da nova definição da UE	29-30
Os Estados-Membros dispõem de procedimentos para gerir os conflitos de interesses, mas subsistem algumas insuficiências	31-42
Estão em curso esforços para aumentar a transparência no que toca aos beneficiários de financiamento da UE	43-46
Atrasos na transposição da diretiva relativa à proteção dos denunciantes	47-48
Lacunas nas medidas para detetar, resolver e comunicar conflitos de interesses	49-82
A Comissão concentra-se nas suspeitas comunicadas	51-58
Os Estados-Membros dão grande destaque à deteção de conflitos de interesses no âmbito dos contratos públicos, mas não prestam a devida atenção a alguns sinais de alerta	59-64
As entidades de auditoria dos Estados-Membros detetaram insuficiências na gestão dos conflitos de interesses	65-66

A exploração de dados não é suficientemente utilizada para detetar conflitos de interesses	67-73
Existem mecanismos de resolução, mas os procedimentos podem ser morosos	74-77
A comunicação de informações sobre os conflitos de interesses é incompleta	78-82
Conclusões e recomendações	83-91
Siglas e acrónimos	
Glossário	
Respostas da Comissão	
Cronologia	
Equipa de auditoria	

Síntese

I Por conflito de interesses entende-se uma irregularidade que afeta o orçamento da UE e que pode estar associada a atividades fraudulentas. A definição encontra-se estabelecida no Regulamento Financeiro da UE e nas diretivas da União sobre os contratos públicos.

II Em 2018, uma revisão do artigo 61º do Regulamento Financeiro alargou explicitamente a obrigação de evitar conflitos de interesses às pessoas envolvidas, a nível dos Estados-Membros, na gestão de fundos da UE em regime de gestão partilhada. Existe um conflito de interesses caso o exercício imparcial e objetivo das funções das pessoas envolvidas na execução do orçamento da UE se veja comprometido por motivos familiares, afetivos, de afinidade política ou nacional, de interesse económico ou por qualquer outro interesse pessoal direto ou indireto.

III A presente auditoria teve por objetivo verificar, à luz da legislação revista, de casos recentes e dos interesses das principais partes interessadas e do público, se a Comissão e os Estados-Membros deram uma resposta adequada a estes conflitos no âmbito da Política Agrícola Comum e da política de coesão. Foi seu propósito destacar possíveis lacunas na gestão de conflitos de interesses a nível da Comissão e dos Estados-Membros e recomendar melhorias.

IV O Tribunal avaliou o quadro e os procedimentos existentes para evitar conflitos de interesses, bem como as medidas para os detetar, corrigir e comunicar.

V O Tribunal constatou que tanto a Comissão como os Estados-Membros tinham envidado esforços para dar resposta aos conflitos de interesses. Contudo, persistem lacunas, principalmente no que se refere à promoção da transparência e, nos Estados-Membros, à deteção de situações de risco, bem como em termos da comunicação exhaustiva dos casos de conflito de interesses com vista a fornecer uma perspetiva clara à Comissão e às autoridades nacionais.

VI O Tribunal recomenda medidas para ajudar a Comissão a reforçar a sua capacidade de prevenção e deteção de conflitos de interesses e de promoção da transparência.

Introdução

Conflitos de interesses e orçamento da UE

01 Por conflito de interesses entende-se uma irregularidade que afeta o orçamento da UE e que pode estar associada a atividades fraudulentas. O Tribunal de Justiça declarou que "a confusão de interesses constitui em si e objetivamente um disfuncionamento grave, sem que seja necessário ter em conta, para a sua qualificação, as intenções dos interessados e a sua boa ou má fé"¹. A noção de conflito de interesses encontra-se definida no Regulamento Financeiro da UE² e nas diretivas da União sobre os contratos públicos³.

02 Uma revisão do artigo 61º do Regulamento Financeiro, efetuada em 2018, alarga explicitamente a obrigação de evitar conflitos de interesses às pessoas envolvidas, a nível dos Estados-Membros, na gestão de fundos da UE. O artigo aplica-se igualmente às pessoas que participam na tomada de decisões relativas a ações preparatórias para programas de despesas da UE, como, por exemplo, os membros de um governo. Nos termos do artigo 61º, nº 3, existe um conflito de interesses caso o exercício imparcial e objetivo das funções de uma pessoa envolvida na execução do orçamento da UE se veja comprometido por motivos familiares, afetivos, de afinidade política ou nacional, de interesse económico, ou por qualquer outro interesse pessoal direto ou indireto.

03 Quando é identificado um conflito de interesses presumido ou efetivo, a autoridade competente tem de assegurar que a pessoa em causa cesse todas as suas atividades relacionadas com a matéria em questão. O artigo 36º, nº 3, do Regulamento Financeiro exige um controlo interno eficaz da execução do orçamento da UE, com base nas melhores práticas internacionais e incluindo a prevenção de conflitos de interesses.

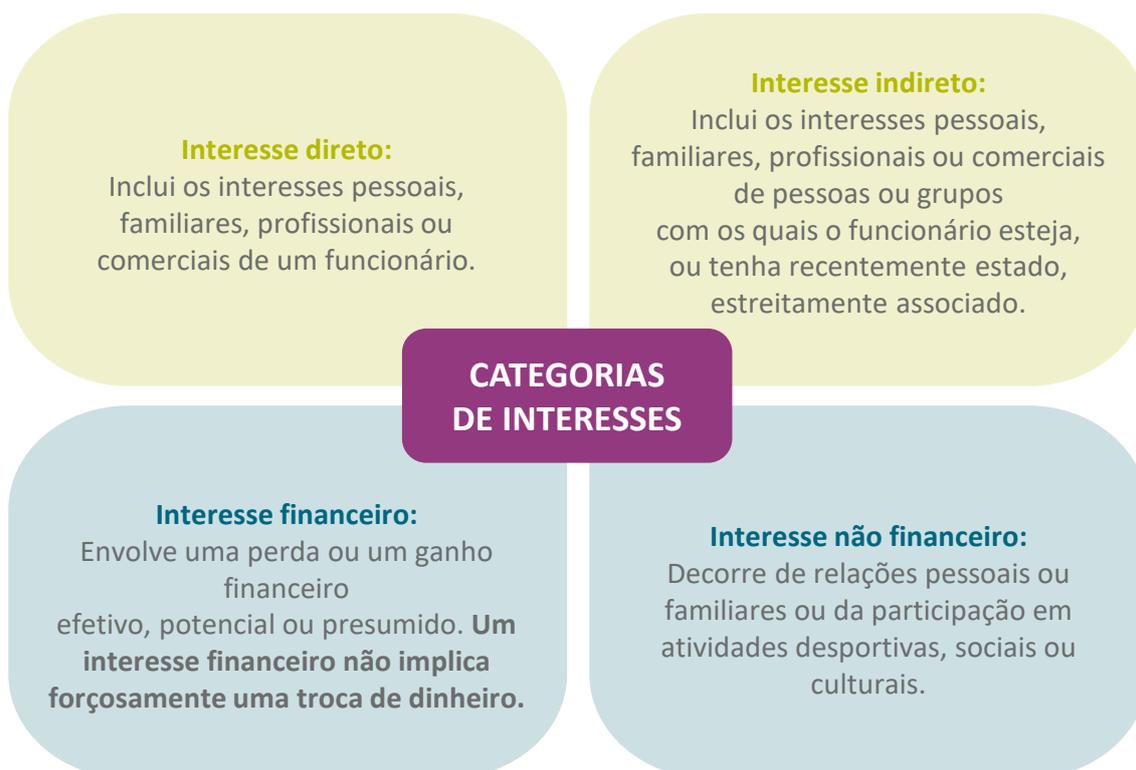
¹ Ismeri Europa SRL/Tribunal de Contas das Comunidades Europeias.

² Artigo 61º do Regulamento Financeiro da UE.

³ Artigo 35º da Diretiva 2014/23/UE, artigo 24º da Diretiva 2014/24/UE e artigo 42º da Diretiva 2014/25/UE.

04 Para efeitos do presente relatório, o Tribunal define "interesse" como um compromisso, obrigação, dever ou objetivo associado a uma função ou prática social e económica específica. Esse interesse pode ter como objetivo favorecer ou prejudicar determinados indivíduos ou grupos. Um interesse pode ser classificado como direto ou indireto e como financeiro ou não financeiro (ver *figura 1*).

Figura 1 – Categorias de interesse

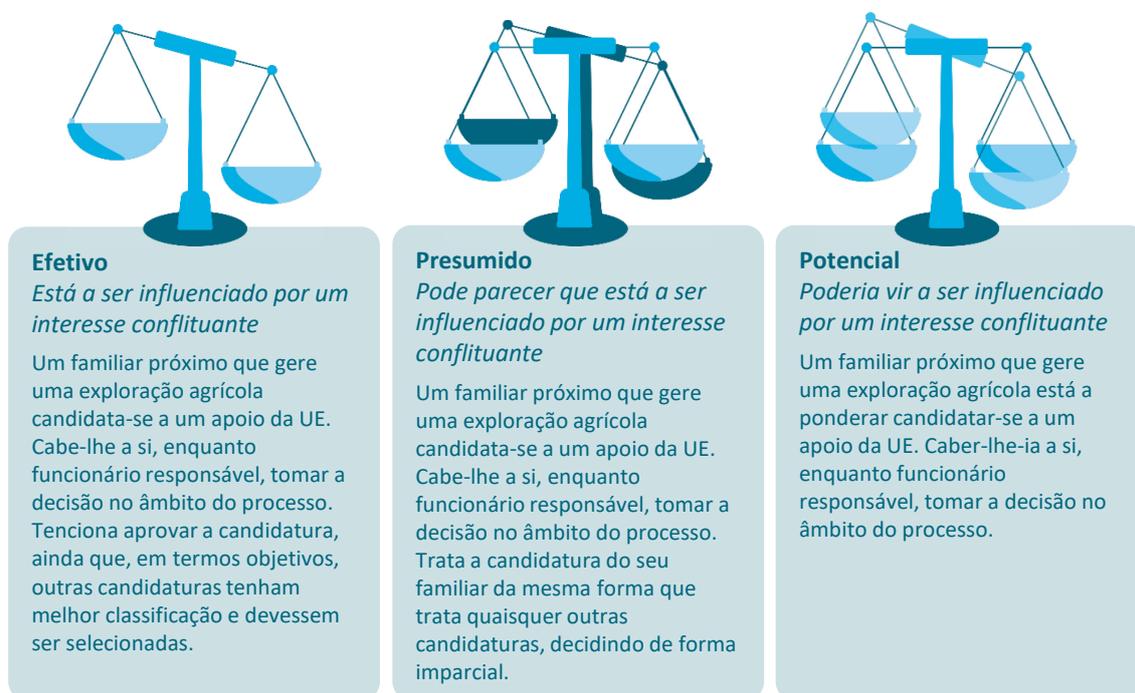


Fonte: Victorian Public Sector Commission, 2016.

05 A OCDE⁴ faz a distinção entre os seguintes tipos de conflitos de interesses: efetivos, potenciais e presumidos. A diferença entre eles, que não se encontra estabelecida no direito da UE, é apresentada, conforme aplicada ao contexto do financiamento da UE, na *figura 2*:

⁴ *Managing conflict of interest in the public sector*, OCDE, 2005.

Figura 2 – Exemplos de conflitos de interesses efetivos, presumidos e potenciais



Fonte: TCE.

06 Além disso, poderão existir regras nacionais sobre conflitos de interesses de beneficiários privados de projetos financiados pela UE (por exemplo, conflitos entre beneficiários e os respetivos fornecedores), sendo este um aspeto que não é abrangido pelo Regulamento Financeiro. Em geral, estas regras visam evitar a subida dos preços, o fornecimento de provas falsas para justificar despesas ou o circundamento das regras em matéria de elegibilidade⁵. O Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) identificou casos desta natureza nos últimos anos⁶.

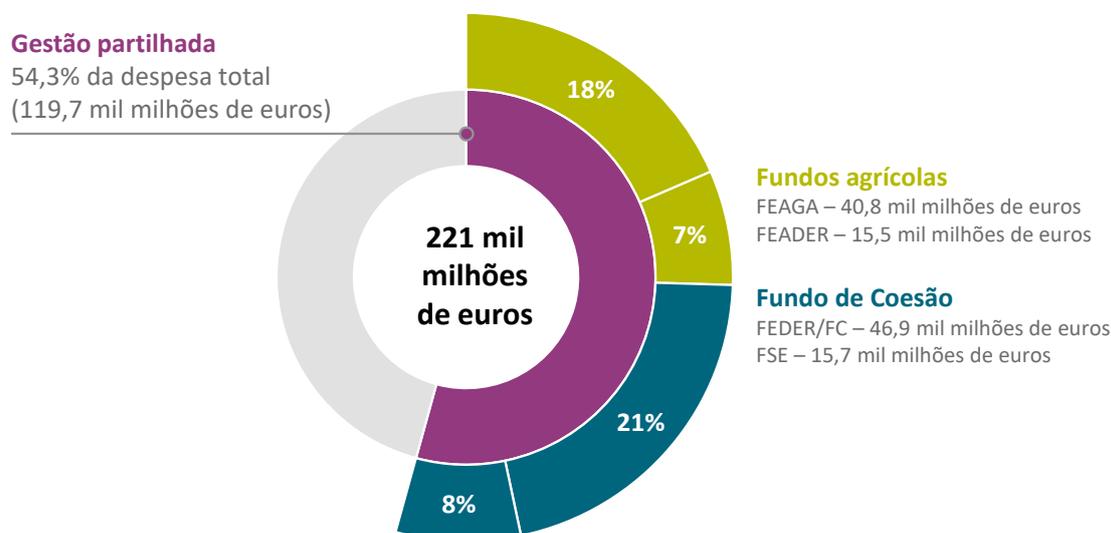
Conflitos de interesses e gestão partilhada

07 Cerca de metade das despesas da UE são geridas pela Comissão e pelos Estados-Membros ao abrigo do regime de gestão partilhada (ver *figura 3*). Estas despesas incluem os dois fundos agrícolas – o Fundo Europeu Agrícola de Garantia (FEAGA) e o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) – e os três principais fundos de coesão: o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo Social Europeu (FSE) e o Fundo de Coesão (FC).

⁵ Ver, por exemplo, OCDE, *Collusion and Corruption in Public Procurement*, 2010.

⁶ Ver relatório do OLAF de 2021, p. 18, ou relatório do OLAF de 2020, pp. 14-15.

Figura 3 – Despesas da UE em regime de gestão partilhada em 2021



Fonte: TCE, com base nas contas consolidadas da União Europeia de 2021, preparadas pela Comissão Europeia.

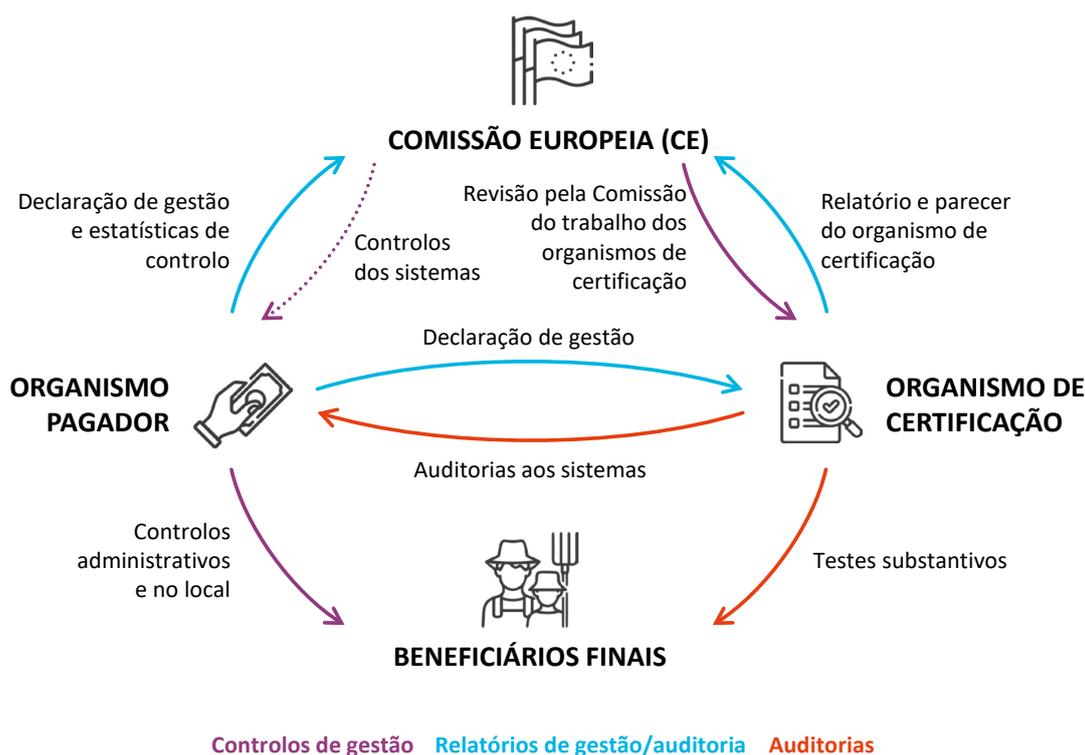
08 No âmbito da gestão partilhada, a Comissão assume a responsabilidade global pela execução do orçamento. A **Comissão** Obtém garantias a partir dos sistemas de controlo interno e de comunicação de informações instituídos, presta aconselhamento e apoio aos organismos de execução e de auditoria dos Estados-Membros, realiza auditorias e pode aplicar correções financeiras caso os Estados-Membros não consigam proteger o orçamento da UE. No âmbito da gestão partilhada, os **Estados-Membros** têm de adotar medidas eficazes e proporcionadas para prevenir, detetar e corrigir irregularidades (como conflitos de interesses), incluindo as decorrentes de fraude, bem como para recuperar montantes indevidamente desembolsados.

09 No domínio da **coesão**, as autoridades de gestão são responsáveis por apreciar os pedidos de subvenção, selecionar os projetos beneficiários de financiamento, realizar as verificações administrativas e no local, autorizar os pagamentos, recolher dados sobre cada operação e estabelecer medidas de luta antifraude. As autoridades de gestão podem confiar algumas das suas funções a organismos intermediários ou delegados, que podem ser ministérios ou outros organismos públicos ou privados. Autoridades de auditoria independentes verificam a eficácia do funcionamento dos sistemas de gestão e dos controlos internos de um programa operacional.

10 No domínio da **agricultura** (ver **figura 4**), as autoridades de gestão gerem os programas de desenvolvimento rural financiados pelo FEADER. A gestão e o controlo das despesas do FEAGA e do FEADER são da competência dos organismos pagadores. Estes podem delegar noutras autoridades públicas ou privadas funções como a gestão

dos pedidos de ajuda ou controlos no local junto dos destinatários finais. Os organismos de certificação emitem um parecer sobre a integralidade, a exatidão e a veracidade das contas anuais do organismo pagador, sobre o bom funcionamento do seu sistema de controlo interno e sobre a legalidade e regularidade das despesas cujo reembolso foi pedido à Comissão.

Figura 4 – Gestão partilhada na PAC



Fonte: TCE.

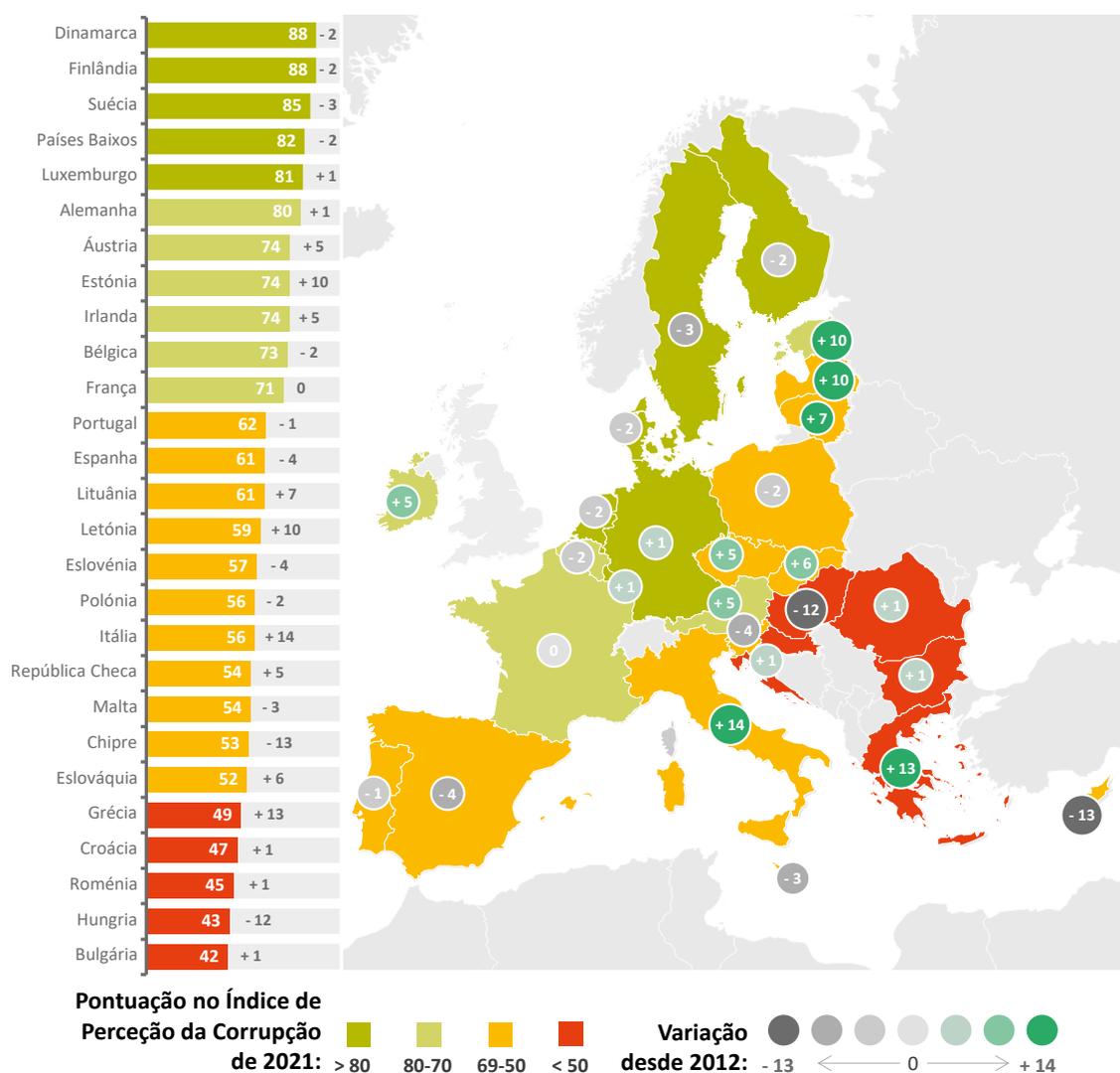
Riscos de conflitos de interesses e proteção do Estado de direito

11 Um relatório da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE)⁷ revela de que forma, no âmbito da gestão partilhada, a existência de conflitos de interesses pode comportar riscos significativos ao longo de todo o ciclo de gestão de um projeto. Durante a fase de candidatura e de seleção, a existência de conluios entre funcionários públicos, candidatos e terceiros pode resultar em injustiças na adjudicação dos projetos. Os infratores podem subornar funcionários públicos e falsificar documentação. Durante a fase de encerramento e avaliação dos projetos, os conflitos de interesses podem minar a objetividade dos relatórios de avaliação.

⁷ OCDE, *Fraud and Corruption in European Structural and Investment Funds*, 2019.

12 Em janeiro de 2022, a Transparência Internacional publicou a mais recente versão do seu Índice de Percepção da Corrupção. Este índice abrange o suborno, bem como outras formas de desvio de fundos públicos. Avalia mecanismos preventivos como, por exemplo, a capacidade do governo para garantir a aplicação de mecanismos de integridade, ou a existência de legislação adequada em matéria de divulgação de informações financeiras, prevenção de conflitos de interesses e acesso à informação. De um modo geral, a UE é vista como sendo, em média, menos corrupta do que outras regiões mundiais. A Dinamarca, a Suécia e a Finlândia registam o melhor desempenho nesta matéria. Os países da UE menos bem classificados são a Roménia, a Hungria e a Bulgária (ver *figura 5*).

Figura 5 – Índice de Percepção da Corrupção 2021 – União Europeia



Fonte: TCE, com base no Índice de Percepção da Corrupção 2021-2022 da Transparência Internacional.

13 Em dezembro de 2020, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram o [Regulamento \(UE, Euratom\) 2020/2092, que cria um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União](#). O regulamento identifica uma série de situações suscetíveis de apontar para uma violação dos princípios do Estado de direito. Nos termos do artigo 3.º do regulamento, uma dessas situações consiste no facto "de não se assegurar a ausência de conflitos de interesses". Caso tais violações afetem ou sejam seriamente suscetíveis de afetar, de forma suficientemente direta, a boa gestão financeira do orçamento da UE, a Comissão tem de propor medidas adequadas. Em março de 2022 foram publicadas [orientações da Comissão](#) sobre como aplicar as disposições do regulamento ⁸. Em 27 de abril de 2022, a Comissão enviou uma carta de notificação à Hungria, dando formalmente início ao procedimento previsto no Regulamento (UE, Euratom) 2020/2092 para proteger o orçamento da UE. Em 18 de setembro de 2022, a Comissão propôs medidas ao Conselho para proteger o orçamento e os interesses financeiros da UE de violações dos princípios do Estado de direito na Hungria⁹.

⁸ [Orientações sobre a aplicação do Regulamento \(UE, Euratom\) 2020/2092 relativo a um regime geral de condicionalidade para a proteção do orçamento da União, C\(2022\) 1382 final, 2.3.2022, Bruxelas.](#)

⁹ [Proposta de Decisão de Execução do Conselho relativa a medidas para a proteção do orçamento da União contra violações dos princípios do Estado de direito na Hungria, COM/2022/485 final.](#)

Âmbito e método da auditoria

14 O Tribunal teve como objetivo verificar se é dada uma resposta adequada aos conflitos de interesses no âmbito da Política Agrícola Comum e da política de coesão, à luz da legislação revista, de casos recentes e dos interesses das principais partes interessadas, como o Parlamento Europeu e o público. Para esse efeito, avaliou se a Comissão e os Estados-Membros tinham:

- o criado um quadro jurídico abrangente, desenvolvido procedimentos adequados e empreendido ações de sensibilização para prevenir situações de conflito de interesses;
- o adotado medidas para detetar, resolver e comunicar conflitos de interesses.

15 O Tribunal focou-se nos conflitos de interesses no âmbito da gestão partilhada, conforme definidos no Regulamento Financeiro e na Diretiva relativa aos contratos públicos, mas também se debruçou sobre os conflitos de interesses que implicam beneficiários privados de fundos da UE. A auditoria abarcou medidas financiadas pelo FEDER, pelo FC, pelo FSE, pelo FEAGA e pelo FEADER, que representam quase 95 % da despesa total ao abrigo da gestão partilhada.

16 As provas de auditoria foram recolhidas através de:

- o uma análise documental de documentos estratégicos, legislativos, políticos e de orientação sobre conflitos de interesses;
- o entrevistas com representantes de cinco Direções-Gerais (DG)¹⁰ e do OLAF, da Procuradoria Europeia¹¹, da Provedora de Justiça da UE, da OCDE, do GRECO¹², do

¹⁰ Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI), Direção-Geral do Orçamento (DG BUDG), Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (DG EMPL), Direção-Geral dos Recursos Humanos e da Segurança (DG HR) e Direção-Geral da Política Regional e Urbana (DG REGIO) da Comissão Europeia.

¹¹ A Procuradoria Europeia é um organismo independente de procuradoria estabelecido pela União Europeia.

¹² O Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO) é o organismo do Conselho da Europa responsável pela luta contra a corrupção.

gabinete das Nações Unidas para a ética e com peritos científicos e académicos, grupos de reflexão e outras partes interessadas pertinentes;

- o entrevistas com representantes de mais de 50 autoridades nacionais e regionais de quatro Estados-Membros (Alemanha¹³, Hungria, Malta e Roménia) que gerem fundos de coesão e agrícolas, bem como com organizações não governamentais. O Tribunal selecionou estes quatro Estados-Membros de acordo com critérios como a dimensão, a estrutura nacional e regional, a abrangência geográfica, a relevância do apoio da UE nos domínios da coesão e da agricultura, a classificação nos diferentes índices de corrupção e a comunicação de conflitos de interesses ao OLAF por parte dos Estados-Membros. Além disso, contactou mais dois Estados-Membros (Itália e Luxemburgo) a propósito de casos individuais de conflito de interesses identificados pelos meios de comunicação social, e incluiu exemplos pertinentes da República Checa, retirados do trabalho que desenvolveu no âmbito da sua Declaração de Fiabilidade;
- o um inquérito a todos os Estados-Membros da UE, com vista a recolher informações e pontos de vista para complementar o trabalho de auditoria do Tribunal no que toca à sua amostra de Estados-Membros. O Tribunal enviou o inquérito aos principais organismos envolvidos na gestão partilhada, a saber, as autoridades de gestão, os organismos pagadores, as autoridades de auditoria, os organismos de certificação e as autoridades de certificação. A taxa de resposta foi de 90 %.

17 Em dezembro de 2021, o Tribunal organizou, em conjunto com peritos científicos, administrativos e em matéria política, um painel de discussão sobre os conflitos de interesses no âmbito da gestão partilhada. Este painel ajudou o Tribunal a validar e a desenvolver as constatações de auditoria.

¹³ Com destaque, principalmente, para as regiões da Baviera e do Sarre.

Observações

Ainda não são aplicadas medidas para reforçar a transparência e proteger os denunciantes

18 As autoridades dos Estados-Membros envolvidas na gestão partilhada deveriam dispor de uma política robusta de prevenção de conflitos de interesses, assente num quadro jurídico claro e abrangente, bem como em estratégias, procedimentos e atividades regulares de sensibilização. O acesso transparente a informações sobre beneficiários de fundos da UE e a proteção dos denunciantes contribuem também para prevenir os conflitos de interesses.

19 A fim de prevenir os conflitos de interesses internamente, a Comissão deve identificar os riscos conexos, sensibilizar para esta matéria e disponibilizar formação ao pessoal pertinente. Uma vez que, em última instância, é responsável pelo orçamento da UE, a Comissão deve, por um lado, verificar se os sistemas de controlo dos Estados-Membros destinados a fazer face ao risco de conflitos de interesses estão a funcionar de forma eficaz e, por outro, fornecer orientações às autoridades pertinentes.

A Comissão disponibiliza uma formação abrangente e exige declarações obrigatórias, mas registam-se insuficiências nos seus procedimentos relacionados com as portas giratórias

20 Para fins internos, a Comissão dá resposta aos conflitos de interesses no âmbito do seu quadro de ética e integridade, que tem como elementos principais o Estatuto dos Funcionários da UE¹⁴, as respetivas disposições de execução¹⁵ e os códigos e guias de ética. O regulamento interno da Comissão exige que o pessoal apresente declarações *ad hoc* sobre os conflitos de interesses suscetíveis de afetar a sua imparcialidade. Este regulamento regula a aceitação de ofertas, hospitalidade e favores, bem como a declaração de atividades profissionais por parte de cônjuges ou parceiros de membros do pessoal, e estabelece o requisito de solicitar autorização

¹⁴ Estatuto dos Funcionários da UE.

¹⁵ Decisão da Comissão de 29.6.2018 sobre atividades e atribuições externas e sobre o exercício de atividades profissionais após deixar o serviço, C(2018) 4048 final, 29.6.2018, Bruxelas.

prévia para atividades externas e de declarar as atividades exercidas após o termo do vínculo laboral. Os procedimentos de execução variam em função da Direção-Geral.

21 O pessoal da Comissão é obrigado a apresentar declarações sobre possíveis conflitos de interesses em diversas fases da sua vida profissional: aquando da entrada ao serviço, caso participem num procedimento de contratação pública e, ainda, ao saírem da respetiva instituição e ao regressarem de uma licença por motivos pessoais. Nas Direções-Gerais da Política Regional e Urbana (DG REGIO) e do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão (DG EMPL), os auditores apresentam declarações antes de cada missão de auditoria, enquanto os auditores da Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural (DG AGRI) são obrigados a comunicar circunstâncias passíveis de configurar uma situação de conflito de interesses.

22 A Comissão emitiu orientações internas¹⁶ e dispõe de uma abrangente política de formação em matéria de ética, bem como de uma página específica na sua Intranet. Os membros do pessoal que estejam convictos de que podem estar numa situação de conflito de interesses devem informar imediatamente a entidade organizativa responsável pela sua nomeação (a "autoridade investida do poder de nomeação") e recomenda-se que informem também o seu superior hierárquico. É à autoridade investida do poder de nomeação que incumbe a tarefa de prevenir eventuais conflitos de interesses. As declarações de interesses dos membros do pessoal são armazenadas na aplicação de gestão de Recursos Humanos da Comissão. As orientações da Comissão relativas à gestão de funções sensíveis centram-se numa gestão mais eficaz e proativa dos riscos do controlo interno, a qual inclui a reformulação de processos, a introdução de controlos internos melhorados, medidas de sensibilização ou uma combinação de todas estas medidas. As orientações aconselham a que, em último recurso, se proceda à rotação obrigatória dos membros do pessoal em cargos sensíveis.

23 Desde 2013, a Provedora de Justiça Europeia, uma entidade independente e imparcial que investiga queixas de má administração por parte das instituições e organismos da UE, tratou cerca de 70 casos relacionados com conflitos de interesses nas instituições da UE. A maioria deles (44 casos) dizia respeito a conflitos de interesses no seio da Comissão, incluindo o problema das "portas giratórias", ou seja, o facto de uma pessoa transitar de uma posição na função pública para uma posição conexas no setor privado. Em 2019, a Provedora de Justiça Europeia concluiu que,

¹⁶ [Orientações sobre a prevenção e gestão de conflitos de interesses no quadro do Regulamento Financeiro, \(2021/C 121/01\)](#).

embora as práticas da Comissão estivessem em conformidade com as regras, seria possível fazer mais para tornar as regras em questão mais eficazes e significativas. A Provedora recomendou que a Comissão adotasse uma resposta mais forte no tratamento de casos que envolvam altos funcionários¹⁷.

24 Mais recentemente, a Provedora de Justiça analisou 100 decisões da Comissão, adotadas entre 2019 e 2021, relativas a práticas dos seus funcionários que se inscrevem na lógica das "portas giratórias"¹⁸. Embora tenha constatado melhorias desde a sua última avaliação, deixou, ainda assim, várias sugestões, incluindo a de que a Comissão proibisse temporariamente os seus antigos funcionários de aceitarem empregos que comportassem um risco impossível de atenuar através de restrições devidamente acompanhadas e aplicadas¹⁹.

A Comissão identifica insuficiências nos procedimentos de prevenção dos Estados-Membros e fornece orientações úteis

25 A resposta da Comissão ao risco de conflito de interesses no âmbito da gestão partilhada a nível dos Estados-Membros passa principalmente por auditorias dos sistemas de gestão e de controlo destes últimos e pelo fornecimento de orientações. Estas auditorias visam obter garantias de que os referidos sistemas são eficazes a prevenir, detetar e corrigir erros e irregularidades, designadamente os relacionados com conflitos de interesses. Além disso, no domínio da coesão, desde o final de 2021 a Comissão realizou várias auditorias temáticas a medidas de prevenção dos conflitos de interesses tomadas no âmbito de programas específicos ou em determinados Estados-Membros.

26 O Tribunal examinou uma amostra de processos das auditorias de sistemas realizadas pela Comissão – dez no domínio da coesão e dez no domínio da agricultura. As dez auditorias no domínio da coesão avaliaram os sistemas de gestão e de controlo e apresentaram conclusões específicas sobre a falta de provas relativas a verificações dos conflitos de interesses (ver [caixa 1](#)).

¹⁷ Decisão da Provedora de Justiça sobre a forma como a Comissão Europeia gere o problema das portas giratórias.

¹⁸ Decisão da Provedora de Justiça: situações de portas giratórias.

¹⁹ Comunicado de imprensa da Provedora de Justiça, nº 3/2022: "EU administration at critical point in treatment of "revolving doors"", 18 de maio de 2022.

Caixa 1

Insuficiências nos procedimentos de contratação pública na Hungria

Em 2019, a Comissão identificou falhas graves no funcionamento do sistema de gestão e de controlo húngaro no que se refere aos controlos aplicados aos procedimentos de contratação pública. A Comissão aplicou uma taxa fixa de correção de 10% a todos os contratos afetados por tais falhas.

Fonte: Comissão.

27 Dos dez processos de auditoria no domínio da agricultura analisados pelo Tribunal, quatro diziam respeito à acreditação de organismos pagadores e os restantes seis a investimentos de desenvolvimento rural realizados por beneficiários públicos. As constatações diziam principalmente respeito a insuficiências nos procedimentos de contratação pública, como declarações de conflitos de interesses em falta ou sem data, ou o facto de as listas de verificação dos organismos pagadores não serem suficientemente pormenorizadas. O Tribunal constatou que, excetuando as verificações dos critérios de acreditação dos organismos pagadores efetuadas pelo sistema, até 2021 as auditorias da DG AGRI não abrangiam especificamente medidas para prevenir conflitos de interesses na área dos pagamentos diretos, pese embora tais conflitos possam ocorrer na gestão destes pagamentos (ver exemplos na [caixa 2](#)).

Caixa 2

Conflitos de interesses nos pagamentos diretos

No Luxemburgo, um funcionário do Ministério da Agricultura com acesso a dados confidenciais sobre terrenos agrícolas para os quais ninguém solicitara apoio partilhou tais informações com a esposa, uma agricultora. Posteriormente, a esposa solicitou apoio para tais terrenos. O funcionário, que não divulgou este conflito de interesses ao seu superior hierárquico, foi condenado a dois anos de prisão, com 18 meses de liberdade condicional.

Na Roménia, um funcionário do organismo pagador responsável por pagamentos diretos aprovou pedidos de apoio para uma empresa da qual era acionista. A Agência Nacional para a Integridade da Roménia confirmou que tal constituía um conflito de interesses e exigiu ao organismo pagador que adotasse medidas adequadas. Na sequência de um processo disciplinar, o funcionário foi punido por meio de uma redução salarial com duração de três meses.

Fonte: TCE.

28 Em abril de 2021, a Comissão publicou [novas orientações sobre conflitos de interesses](#) relativas a todas as modalidades de gestão. As últimas orientações especificamente relacionadas com conflitos de interesses, preparadas em consulta com peritos dos Estados-Membros, datam de 2015 para o domínio da [agricultura](#) e de 2013 para o da [coesão](#)²⁰. O [Centro de Recursos e Conhecimento Antifraude](#) da Comissão publicou orientações sobre a identificação, gestão e acompanhamento de conflitos de interesses no âmbito do FEDER e do FSE. O seu sítio Web disponibiliza uma [biblioteca de estudos de caso](#), que inclui casos anonimizados de deteção de fraudes e ensinamentos retirados. Em 2011, o OLAF publicou também um [compêndio](#) pontual de casos anonimizados de deteção de fraudes e ensinamentos retirados, que inclui um capítulo sobre casos de conflito de interesses.

Os Estados-Membros possuem um quadro de prevenção de conflitos de interesses, mas este não sofreu alterações desde a adoção da nova definição da UE

29 O artigo 61º do Regulamento Financeiro, relativo aos conflitos de interesses, é diretamente aplicável em todos os Estados-Membros. Além disso, todos os Estados-Membros e regiões que compõem a amostra do Tribunal possuem definições e descrições – nacionais ou regionais – da noção de conflito de interesses, bem como regras para os funcionários públicos e os membros do governo. Nos Estados-Membros analisados, o Tribunal constatou que tais regras nacionais ou regionais estão espalhadas por inúmeros atos legislativos de natureza administrativa e penal, resultando num quadro jurídico altamente fragmentado e cujo âmbito é, em geral, menos pormenorizado do que o do artigo 61º do Regulamento Financeiro.

30 A título de exemplo, na Alemanha, as regras não incluem explicitamente as situações de conflito de interesses decorrentes de "afinidade política" ou "motivos afetivos". Nos quatro Estados-Membros que compõem a amostra do Tribunal, as regras sobre conflitos de interesse são, sem exceção, parte integrante do quadro geral de ética, integridade e luta antifraude aplicável aos funcionários públicos. O Tribunal concluiu que, desde que a gestão partilhada passou a ser abrangida pelo âmbito de aplicação do Regulamento Financeiro, em 2018, os Estados-Membros que compõem a amostra não introduziram alterações importantes nas suas regras e procedimentos que regulam os fundos da UE.

²⁰ [Portal antifraude da Comissão Europeia.](#)

Os Estados-Membros dispõem de procedimentos para gerir os conflitos de interesses, mas subsistem algumas insuficiências

31 No domínio da agricultura, os critérios de acreditação exigem que os organismos pagadores adotem medidas adequadas para evitar situações de conflito de interesses. Os organismos de certificação dos Estados-Membros e regiões que compõem a amostra do Tribunal não comunicaram, durante o período de programação de 2014-2020, quaisquer insuficiências sistémicas relacionadas com tais medidas.

32 No domínio da coesão, antes de ser dado início aos programas de 2014-2020, as autoridades de gestão estavam obrigadas a efetuar avaliações dos riscos relativamente ao impacto e à probabilidade de fraudes nos principais processos de gestão dos programas e, em seguida, a adotar medidas adequadas para atenuar tais riscos. A criação de medidas de combate à fraude tinha de ser verificada por um organismo de auditoria independente no âmbito do processo de designação das autoridades de gestão. A execução destas medidas foi sujeita a várias auditorias subsequentes realizadas pela Comissão e pelos Estados-Membros.

33 A apresentação de uma autodeclaração de interesses é a medida preventiva mais utilizada pelas autoridades dos Estados-Membros analisadas pelo Tribunal. Regra geral, tais declarações são preenchidas aquando do recrutamento e antes da tomada de decisões importantes no âmbito da gestão de fundos da UE (concessão de subvenções, contratação pública, controlos e auditorias), mas não pelos ministros ou secretários de Estado que preparam e tomam decisões relacionadas com programas da União. No que se refere à amostra do Tribunal, a Roménia é o único Estado-Membro que recolhe e publica declarações anuais de património e interesses de todos os funcionários públicos. Contudo, a agência só analisa e verifica o conteúdo destas declarações caso seja instaurada uma investigação.

34 Em Malta, na Hungria e na Roménia, os ministros do governo têm de apresentar periodicamente declarações de rendimentos e de bens. Tal não sucede na Alemanha – nem a nível federal nem regional –, onde os ministros apenas têm de apresentar declarações se forem simultaneamente deputados ao parlamento, sendo que as declarações incluem menos elementos do que as dos outros Estados-Membros que compõem a amostra.

35 Nos termos do artigo 61º, nº 2, do Regulamento Financeiro, os funcionários públicos dos Estados-Membros têm de comunicar ao seu superior hierárquico situações que acarretem um risco de conflito de interesses, devendo, caso tal conflito se verifique, cessar todas as suas atividades relacionadas com a matéria em questão.

As autoridades entrevistadas pelo Tribunal referiram que tais declarações são fornecidas em formato papel e armazenadas pelo serviço de Recursos Humanos, podendo ser utilizadas caso venham a surgir alegações relacionadas com conflitos de interesses. No entanto, à exceção da Roménia e do organismo pagador húngaro para os fundos agrícolas, as autoridades nacionais ou regionais não costumam registar estas declarações numa base de dados central.

36 As autoridades dos Estados-Membros que compõem a amostra do Tribunal consideraram importante a adoção de medidas de formação e informação relacionadas com a prevenção de conflitos de interesses. De um modo geral, o Tribunal constatou que estas autoridades ministraram formação pertinente em matéria de ética e de combate à corrupção e à fraude. Os conflitos de interesses são geralmente abordados no âmbito da formação sobre fraude, embora muitas vezes como componente acessória.

37 As autoridades dos Estados-Membros também organizam ações de sensibilização junto do pessoal envolvido na gestão de fundos da UE. O Tribunal observou exemplos de boas práticas nas atividades de sensibilização (ver os exemplos na [caixa 3](#)).

Caixa 3

Atividades destinadas à sensibilização interna para o risco de conflito de interesses em entidades públicas

Na Roménia, através do projeto [LINC](#) e em colaboração com a Transparência Internacional, a Agência Nacional para a Integridade organizou, nos ministérios, nas autoridades de gestão e nos organismos intermediários, sessões de informação sobre a luta contra a fraude e a corrupção. A agência elaborou [orientações](#) sobre como declarar interesses e bens, bem como um compêndio de casos de conflito de interesses. As autoridades de gestão e as agências romenas proporcionam anualmente sessões de formação sobre o preenchimento destas declarações.

Na Alemanha, duas autoridades de gestão regionais organizaram sessões de formação conjuntas dedicadas à luta contra a corrupção a fim de partilharem a sua experiência. Uma outra região disponibiliza a todos os funcionários públicos, através de uma plataforma de aprendizagem em linha, cursos regulares sobre a prevenção da corrupção e dos conflitos de interesses.

Fonte: TCE.

38 As autoridades alemãs disponibilizam ao público um [relatório anual sobre a corrupção e a integridade](#) que dá uma perspetiva do nível geral de corrupção no setor público a nível federal. O relatório inclui estatísticas sobre as infrações penais conexas e fornece exemplos anonimizados de casos de corrupção, incluindo conflitos de interesses. O relatório não faculta quaisquer informações sobre a corrupção na gestão de fundos da UE e não estão disponíveis relatórios comparáveis para as regiões, sendo que a maioria dos programas da UE nos domínios da coesão e da agricultura é gerida a este nível.

39 Na Roménia, a Agência Nacional para a Integridade publica [no seu sítio Web relatórios de atividade anuais e trimestrais](#), que fornecem informações como o número de casos de conflitos de interesses confirmados pelos tribunais, o número de funcionários públicos punidos, os respetivos cargos e a instituição em que trabalham, bem como os tipos de sanções aplicadas. Embora sejam altamente pormenorizados, estes relatórios apresentam apenas os casos investigados pelos inspetores da agência.

40 As autoridades dos Estados-Membros aplicam também outras medidas preventivas:

- divisão funcional de tarefas (segregação de funções);
- aplicação do princípio do duplo controlo;
- verificações durante as fases de candidatura e de execução de um projeto;
- verificações, incluindo por auditores internos, ou, no caso das autoridades subordinadas/locais, pela autoridade superior;
- auditorias realizadas pelo organismo de certificação/autoridade de auditoria, pelas instituições nacionais ou regionais e pela Comissão e o TCE;
- rotação do pessoal, quando possível, ou alteração das responsabilidades.

41 A rotação do pessoal é uma importante ferramenta para evitar conflitos de interesses. Porém, nos Estados-Membros que compõem a amostra, as autoridades envolvidas na gestão partilhada não aplicaram tal rotação de forma regular e coerente. Na Alemanha, foi dado maior destaque à segregação de funções e ao princípio do duplo controlo. Em Malta, não existia um número suficiente de pessoal com experiência e formação para permitir uma rotação eficaz. Na Roménia, os funcionários públicos da unidade que seleciona e avalia os projetos candidatos a fundos da coesão

não foram objeto de rotação, devido à necessidade de manter os conhecimentos e competências necessários à execução destas tarefas.

42 A adoção de políticas relacionadas com a questão das "portas giratórias" (ver ponto **23**) também pode ajudar a prevenir conflitos de interesses. Em três dos quatro Estados-Membros analisados pelo Tribunal (todos menos a Hungria) existem disposições jurídicas para limitar este risco. Não obstante, na Roménia e na Alemanha, os organismos envolvidos na gestão de fundos da UE não verificam se, após cessarem funções, os seus antigos funcionários cumprem as normas aplicáveis. Em Malta, as pessoas que ocupam cargos com funções regulamentares ou de inspeção são abrangidas pela diretiva relativa à política de portas giratórias aplicável aos funcionários públicos. No entanto, o anexo desta diretiva não abrange os funcionários das autoridades auditadas pelo Tribunal, por não considerar que desempenham as funções em questão, o que significa que a diretiva não se lhes aplica. Em 2021, uma auditoria interna realizada pelas autoridades de gestão romenas responsáveis pelos fundos estruturais detetou insuficiências nas medidas destinadas a prevenir conflitos de interesses e portas giratórias.

Estão em curso esforços para aumentar a transparência no que toca aos beneficiários de financiamento da UE

43 A disponibilidade de informações abertas, comparáveis e transparentes sobre os beneficiários efetivos de financiamento da UE facilita o escrutínio público e a investigação caso surjam suspeitas de conflitos de interesses. Aumenta a probabilidade de deteção de conflitos de interesses e, por conseguinte, pode surtir um efeito preventivo e dissuasor.

44 Os sítios Web das Direções-Gerais da Comissão que concedem financiamento em regime de gestão partilhada incluem ligações para sítios Web nacionais e regionais nos quais são enumerados os beneficiários do financiamento da UE no domínio da agricultura e da coesão²¹. A Comissão disponibiliza ainda publicamente a plataforma *online* Kohesio, que apresenta informações sobre os projetos financiados no âmbito da coesão em todos os Estados-Membros. Todavia, são escassos os dados publicados para efeitos de transparência, em parte para evitar violações das normas nacionais e da UE relacionadas com a proteção de dados. Não é divulgada, por exemplo, a identidade de

²¹ No que se refere à coesão, ver a página Web da Comissão "[Beneficiários da Política de Coesão da União Europeia](#)" e, no respeitante à agricultura, ver a página Web da Comissão "[Beneficiaries of CAP funds](#)".

beneficiários da PAC que recebam até 1 250 euros²². Os sítios Web não contêm quaisquer informações sobre destinatários finais que sejam pessoas coletivas, o que não era exigido pela legislação aplicável no período de 2014-2020.

45 Um estudo recente encomendado pelo Parlamento Europeu referiu que, embora representem um décimo dos beneficiários da PAC, os organismos públicos, as sociedades de responsabilidade limitada e outras pessoas coletivas recebem mais de um terço dos fundos da UE²³. No domínio da coesão, passou a ser obrigatório, após o período de programação de 2014-2020, identificar os proprietários efetivos das empresas que recebem financiamento da UE²⁴. O quadro jurídico aplicável à agricultura em 2023-2027 exige que os beneficiários forneçam, se for caso disso, informações sobre os grupos de empresas nos quais têm uma participação²⁵. Contudo, não exige a identificação dos proprietários efetivos.

46 Em 2017, a [Diretiva Antibranqueamento de Capitais](#) introduziu um registo de proprietários efetivos. A [Transparência Internacional](#) salientou que os registos da Hungria e da Roménia não são públicos, ao passo que o acesso aos da Alemanha e de Malta exige o pagamento de uma taxa. As bases de dados das autoridades envolvidas na gestão partilhada incluídas na amostra de Estados-Membros do Tribunal não estão interligadas a estes registos, o que aumenta o risco de não deteção de conflitos de interesses. Esta maior transparência tem, contudo, de respeitar o acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia, de novembro de 2022, relativo ao acesso a dados sobre os beneficiários efetivos.

Atrasos na transposição da diretiva relativa à proteção dos denunciantes

47 Por denúncia entende-se a situação em que uma pessoa divulga informações, obtidas no âmbito do seu trabalho para ou com uma organização, relativas a corrupção ou a outra irregularidade praticada por essa organização ou no seu seio. Uma pessoa só é considerada denunciante se fizer parte dessa organização e se, portanto, puder sofrer retaliações – o que não acontece, por exemplo, com clientes ou com outras pessoas que não trabalham com ou para a organização. A adoção de medidas para proteger os denunciantes pode ajudar a prevenir e a detetar situações de corrupção e

²² Em conformidade com o artigo 112º do [Regulamento \(UE\) nº 1306/2013](#).

²³ Estudo encomendado pelo Parlamento Europeu, Comissão do Controlo Orçamental: *The largest 50 beneficiaries in each EU Member State of CAP and Cohesion Funds*, 2021.

²⁴ Artigo 69º, nº 2, do [Regulamento \(UE\) 2021/1060](#).

²⁵ Artigo 59º, nº 4, do [Regulamento \(UE\) 2021/2116](#).

fraude. Os Estados-Membros tiveram até dezembro de 2021 para transpor as disposições da [Diretiva Denúncia de Irregularidades da UE](#), relativa à proteção de pessoas que denunciem violações do direito da UE, incluindo conflitos de interesses que prejudiquem a proteção dos interesses financeiros da União.

48 No início de 2022, a Comissão enviou notificações de incumprimento a 24 Estados-Membros que não tinham comunicado medidas destinadas a assegurar a transposição integral da diretiva até ao prazo-limite de 17 de dezembro de 2021. Em maio de 2022, apenas oito Estados-Membros tinham incorporado a diretiva na respetiva legislação nacional²⁶. A Comissão está a acompanhar os restantes casos. Dos Estados-Membros analisados pelo Tribunal, apenas Malta transpôs a diretiva, embora a Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa tenha apontado falhas graves na Lei de Proteção de Denunciantes²⁷ de Malta.

Lacunas nas medidas para detetar, resolver e comunicar conflitos de interesses

49 A Comissão e as autoridades dos Estados-Membros devem dispor de procedimentos para detetar situações de conflito de interesses que envolvam os membros do seu pessoal. Ao abrigo da gestão partilhada, as autoridades nacionais são as principais responsáveis por identificar e dar resposta a conflitos de interesses ao nível dos beneficiários. A Comissão também pode detetar conflitos de interesses nos Estados-Membros ao verificar o funcionamento dos sistemas de controlo nacionais. Através da comparação de informações de diferentes fontes, a exploração de dados pode ajudar a detetar eventuais conflitos de interesses.

50 Uma vez detetadas, as irregularidades relacionadas com conflitos de interesses devem ser adequadamente tratadas e sanadas. Para um melhor acompanhamento dos riscos conexos, é fundamental recolher informações fiáveis sobre os conflitos de interesses detetados.

²⁶ Chipre, Dinamarca, França, Letónia, Lituânia, Malta, Portugal e Suécia.

²⁷ Agence Europe: "[Parliamentary Assembly of Council of Europe considers that Malta's Whistleblower Protection Act does not meet its objective](#)", 20 de dezembro de 2021.

A Comissão concentra-se nas suspeitas comunicadas

51 O Serviço de Investigação e de Disciplina da Comissão (IDOC) procede a inquéritos administrativos e a processos disciplinares no respeitante ao pessoal da Comissão. Os inquéritos realizados por este serviço têm por base o mandato recebido da autoridade investida do poder de nomeação quando lhe chegue uma alegação de um denunciante ou de outra fonte. Os membros do pessoal são individualmente responsáveis pela exatidão, fiabilidade e integralidade das informações comunicadas à referida autoridade.

52 As Direções-Gerais incluídas na amostra do Tribunal que são responsáveis por domínios de intervenção abrangidos pela gestão partilhada só verificam as informações facultadas nas autodeclarações dos membros do pessoal (ver ponto **22**) se houver razão para crer que poderá justificar-se uma investigação. Segundo o [relatório de atividades do IDOC²⁸](#), em 2020, três dos 83 novos casos registados diziam respeito a conflitos de interesses dentro da Comissão.

53 O OLAF também pode investigar eventuais infrações graves praticadas por pessoal da UE no âmbito das suas atividades profissionais, bem como formular recomendações disciplinares. No seu relatório anual de 2020²⁹, o OLAF publicou uma síntese das recomendações disciplinares que formulou entre 2016 e 2020. Vinte e uma delas diziam respeito a possíveis situações de conflito de interesses.

54 A Comissão identifica esporadicamente conflitos de interesses ao realizar auditorias gerais aos sistemas nos Estados-Membros. A amostra analisada pelo Tribunal de 20 auditorias aos sistemas realizadas pela Comissão (ver pontos **26** e **27**) incluiu um caso em que a DG AGRI detetou um conflito de interesses de um membro do pessoal de um organismo delegado espanhol, tendo posteriormente aplicado uma correção financeira.

55 As Direções-Gerais responsáveis por domínios de intervenção específicos (como a DG REGIO e a DG AGRI) dão também seguimento a alegações feitas por denunciantes ou pelos meios de comunicação social, como aconteceu com o antigo primeiro-ministro da República Checa (ver [caixa 4](#)).

²⁸ Relatório de atividades do Serviço de Investigação e de Disciplina da Comissão (IDOC), 2020.

²⁹ [Relatório anual do OLAF, 2020](#).

Caixa 4

Alegados conflitos de interesses na República Checa

As ONG e os meios de comunicação social fizeram alegações contra o então primeiro-ministro da República Checa, devido a um conflito de interesses entre o seu controlo de certas empresas e o facto de estas serem beneficiárias de apoio da UE nos domínios da agricultura e da coesão. A Comissão (DG AGRI, DG EMPL e DG REGIO) efetuou uma auditoria coordenada no início de 2019. A DG EMPL e a DG REGIO publicaram o seu relatório final de auditoria em dezembro de 2019. Ao longo de 2020 e 2021, estas Direções-Gerais acompanharam a forma como as suas conclusões e recomendações de auditoria foram aplicadas pelas autoridades checas. Tendo em conta o interesse público e o pedido do Parlamento Europeu, o relatório final da auditoria foi disponibilizado publicamente em 24 de abril de 2021. No seu relatório anual de atividades de 2021, a DG REGIO informou o público de que tinham sido registados progressos no que se refere à maioria das recomendações, pese embora três delas ainda estivessem por aplicar, incluindo a recomendação relacionada com o alegado conflito de interesses. Em julho de 2022, a DG EMPL e a DG REGIO encerraram o seguimento desta auditoria, após a execução de todas as recomendações pendentes.

A DG AGRI auditou as medidas de investimento em questão, executadas ao abrigo do FEADER. Formulou reservas relativamente ao programa de desenvolvimento rural do organismo pagador checo, conforme descrito no relatório anual de atividades de 2021 da DG AGRI. Destas reservas resultou um plano de ação que exigia a adoção de medidas corretivas pelas autoridades checas, estando este plano a ser executado. A auditoria conduziu à [decisão](#) de aplicar correções financeiras à República Checa.

Fonte: Comissão Europeia.

56 Além disso, o OLAF tem competência para investigar possíveis casos de fraude, corrupção e outras atividades ilegais que prejudiquem os interesses financeiros da UE, incluindo conflitos de interesses, caso existam motivos de suspeita suficientes. As investigações do OLAF podem ter como desfecho recomendações dirigidas às Direções-Gerais, instando-as a recuperar montantes despendidos de forma irregular, e o organismo pode também remeter casos para as autoridades nacionais de ação penal ou para a [Procuradoria Europeia](#).

57 O OLAF encerrou dez casos – referentes aos últimos três períodos de programação – que envolvem projetos da PAC com uma componente de conflito de interesses (cinco deles relacionados com financiamento de pré-adesão: um no período de 2000-2006, três no de 2007-2013 e um no de 2014-2020). O OLAF recomendou à

DG AGRI que recuperasse um total de 20 347 891 euros junto dos Estados-Membros em questão.

58 No domínio da coesão, entre 2000 e 2021, o OLAF encerrou 18 casos de conflitos de interesses relacionados com o FEDER e o FC. Dezasseis desses casos incluíram recomendações financeiras dirigidas à DG REGIO e referentes a um montante total de 162 970 401 euros. No período de 2000-2022, o OLAF não instaurou quaisquer investigações sobre conflitos de interesses relacionadas com o FSE.

Os Estados-Membros dão grande destaque à deteção de conflitos de interesses no âmbito dos contratos públicos, mas não prestam a devida atenção a alguns sinais de alerta

59 O artigo 61º, nº 3, do Regulamento Financeiro exige que as pessoas que executam fundos da UE, bem como as que elaboram o quadro jurídico correspondente, não se encontrem comprometidas "por motivos familiares, afetivos, de afinidade política ou nacional, de interesse económico, ou por qualquer outro interesse pessoal direto ou indireto". Várias das autoridades entrevistadas pelo Tribunal referiram que as informações sobre aspetos afetivos, de afinidade política ou de interesse pessoal são difíceis de obter e, muitas das vezes, estão abrangidas pelas regras em matéria de proteção de dados. Por conseguinte, é impossível detetar todas as razões subjacentes a conflitos de interesses através de verificações cruzadas dos registos e bases de dados.

60 Comparativamente com outras áreas de atividade, as autoridades dos Estados-Membros dão uma ênfase acrescida à deteção de conflitos de interesses no âmbito dos procedimentos de contratação pública. As [orientações da Comissão sobre as correções financeiras devido ao incumprimento das regras em matéria de contratos públicos](#), publicadas em 2019, recomendam uma correção de 100 % "[s]empre que tenha sido identificado um conflito de interesses não divulgado ou insuficientemente atenuado" que tenha um "impacto no resultado do procedimento de adjudicação do contrato".

61 Nos últimos anos, as auditorias do Tribunal para fins da Declaração de Fiabilidade identificaram irregularidades que não foram prevenidas nem corrigidas pelas autoridades nacionais e que implicam possíveis conflitos de interesses nos casos em que existe uma ligação entre os candidatos e outras partes interessadas envolvidas em projetos financiados pela UE (ver exemplos na [caixa 5](#)).

Caixa 5

Exemplos de conflitos de interesses em contratos com beneficiários privados

Na República Checa, num projeto relativo à aquisição de novos autocarros movidos a gás natural comprimido, para substituir a frota antiga, o Tribunal constatou que a entidade beneficiária e a entidade adjudicatária eram detidas e controlados pelo mesmo grupo. O beneficiário não exigiu que os eventuais proponentes possuíssem qualquer experiência, o que se afigurou bastante invulgar à luz dos cadernos de encargos habitualmente aplicáveis a projetos semelhantes. Também não demonstrou de forma satisfatória que tinha adotado medidas adequadas para prevenir, identificar e corrigir conflitos de interesses decorrentes da existência de uma ligação pessoal e de propriedade com o proponente vencedor. Este aspeto não foi contemplado na lista de verificação da autoridade de auditoria.

Na Roménia, uma empresa recebeu apoio da UE para a reestruturação e a conversão de vinhas num terreno de 15 hectares arrendado a título gratuito por uma pessoa singular, à qual as vinhas seriam restituídas findo o período de arrendamento de 15 anos estipulado. A legislação romena exige que os beneficiários adotem todas as medidas necessárias para evitar situações conducentes a conflitos de interesses, principalmente nos casos em que existam ligações entre os beneficiários e os respetivos fornecedores. O beneficiário celebrou um contrato com outra empresa relativo à monda mecânica e manual da plantação e à instalação de um sistema de apoio. O Tribunal apurou que o proprietário dos terrenos era o único acionista e administrador desta empresa prestadora de serviços, tendo remetido o caso para o OLAF para uma investigação mais aprofundada.

Fonte: TCE.

62 O Tribunal deparou-se, nos Estados-Membros, com um amplo leque de controlos e procedimentos relacionados com os contratos públicos. Estes controlos colocam geralmente a tónica nas declarações de conflitos de interesses e, por vezes, implicam verificar os nomes dos decisores em bases de dados populacionais ou em ferramentas em linha disponíveis publicamente, como, por exemplo, os registos comerciais. A **caixa 6** apresenta outros exemplos de situações passíveis de indicar um conflito de interesses, habitualmente conhecidas como "sinais de alerta".

Caixa 6

Exemplos de sinais de alerta de conflitos de interesses nos contratos públicos

Através das suas verificações regulares no âmbito de procedimentos de contratação pública, as autoridades de gestão do FEDER do Sarre e da Baviera identificaram um conjunto de sinais de alerta que são indicativos de possíveis conflitos de interesses. Estes sinais incluem:

- o facto de os procedimentos de contratação organizados por uma entidade adjudicante serem invariavelmente ganhos pelo mesmo adjudicatário;
- desvios injustificados face aos procedimentos de adjudicação habituais, como, por exemplo, o recurso a um procedimento por negociação numa situação em que poderia ter sido utilizado um concurso público;
- o facto de as propostas dos proponentes divergirem sempre de forma igual (por exemplo, a proposta de um proponente é sempre 10 % inferior à de outro).

Fonte: TCE, com base em informações recolhidas durante a auditoria.

63 Outros sinais de alerta de possíveis conflitos de interesses em contratos públicos incluem uma elevada percentagem de procedimentos com apenas um proponente (procedimentos de proposta única) ou um número invulgar de encomendas diretas (ou seja, adjudicação na ausência de um concurso competitivo). No seu [relatório por país relativo aos contratos públicos](#), a Hungria informou a Comissão de que, entre 2015 e 2017, a percentagem de procedimentos de proposta única utilizados pelas diversas autoridades adjudicantes nacionais variou entre 10 % e 28 %. Em termos gerais, estes procedimentos foram utilizados para quase 17 % dos cerca de 8 800 contratos adjudicados na Hungria. Malta também comunicou uma percentagem semelhante (18,9 %) de procedimentos de proposta única, ao passo que, no caso da Roménia, esta percentagem ascendeu a 50 %³⁰. Os mais recentes [relatórios por país para o período de 2018-2020](#) já não incluem este tipo de informações quantitativas.

64 O [Painel de Avaliação do Mercado Único](#) da Comissão apresenta uma percentagem bastante elevada de procedimentos de proposta única em 2020, que varia entre 9 % na Lituânia e na Suécia e 51 % na Polónia. No que se refere aos Estados-Membros que compõem a amostra do Tribunal, o painel refere uma taxa de

³⁰ Ver os [relatórios por país relativos aos contratos públicos](#) de 2018 (relatórios por país e informações sobre os países da UE), apresentados à Comissão Europeia pelos Estados-Membros da UE e pelos países do EEE.

41 % para a Roménia, 39 % para a Hungria, 19 % para a Alemanha e 16 % para Malta. Neste contexto, a instituição de auditoria maltesa manifestou preocupações quanto aos contratos públicos, nomeadamente o recurso a encomendas diretas na ausência das aprovações necessárias, bem como o facto de tais encomendas não serem publicadas no jornal nacional para os contratos públicos³¹. O indicador nº 2 do Painel de Avaliação do Mercado Único diz respeito a procedimentos de contratação que envolvam a negociação com uma empresa sem qualquer convite à apresentação de propostas, os quais são mais propensos a conflitos de interesses, em comparação com os concursos públicos. Os valores para este indicador são bastante reduzidos relativamente à amostra de Estados-Membros do Tribunal. No entanto, na Roménia, este tipo de procedimento foi utilizado em 22 % dos casos.

As entidades de auditoria dos Estados-Membros detetaram insuficiências na gestão dos conflitos de interesses

65 No domínio da agricultura, os organismos de certificação emitem um parecer anual sobre o bom funcionamento dos sistemas de controlo interno dos organismos pagadores e sobre a legalidade e regularidade das despesas cujo reembolso foi pedido à Comissão. Segundo as orientações aplicáveis da Comissão³², este parecer deve abranger irregularidades como os conflitos de interesses. Nos Estados-Membros que compõem a amostra, os organismos de certificação não comunicaram insuficiências sistémicas na gestão dos conflitos de interesses levada a cabo pelos organismos pagadores. Na Hungria e na Alemanha (Bávia), ao avaliarem a regularidade das operações nos últimos anos, os organismos de certificação detetaram menos de uma dezena de erros (na sua maioria formais) relacionados com conflitos de interesses.

66 No domínio da coesão, as autoridades de auditoria nacionais e regionais efetuaram auditorias no período de 2014-2020 para avaliar os sistemas de gestão e de controlo aplicados pelos Estados-Membros, incluindo para gerir os conflitos de interesses. As autoridades de auditoria nacionais e regionais não comunicaram quaisquer insuficiências no que se refere à amostra que o Tribunal selecionou na Alemanha e na Hungria. A autoridade de auditoria de Malta concluiu que os sistemas de gestão e controlo nacionais eram funcionais, embora carecessem de algumas melhorias. A autoridade de auditoria romena fez referência a algumas insuficiências na

³¹ Relatório do Auditor Geral de 2019, Serviço Nacional de Auditoria de Malta.

³² Comissão Europeia (DG AGRI), Linha diretiz nº 1 – Orientações para a auditoria de certificação da contabilidade do FEAGA/FEADER – Linha diretiz para efeitos de acreditação, exercício financeiro de 2021.

utilização do [Arachne](#) (o instrumento de pontuação do risco disponibilizado pela Comissão, conforme explicado nos pontos [67](#) a [69](#)) para gerir o FEDER e o FC.

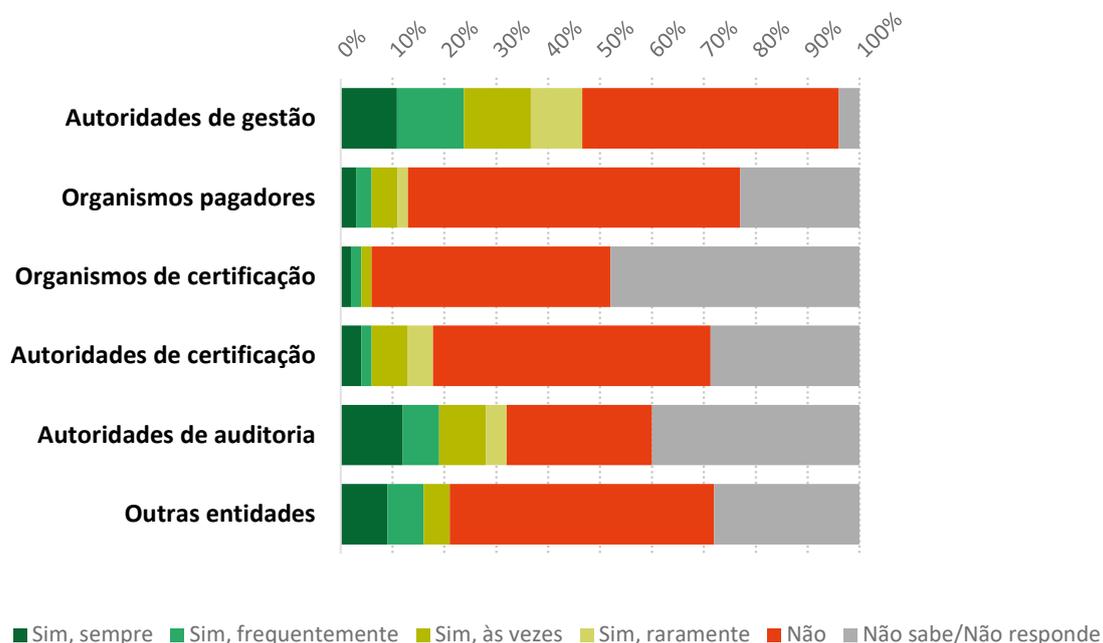
A exploração de dados não é suficientemente utilizada para detetar conflitos de interesses

67 A Comissão recomenda que os Estados-Membros utilizem a aplicação de exploração de dados Arachne, disponibilizada gratuitamente pela Comissão, para ajudar a prevenir e a detetar fraudes. O Arachne é um instrumento de pontuação do risco que combina várias fontes de dados e sinaliza projetos e beneficiários suscetíveis de comportar riscos.

68 A Comissão disponibiliza, através do Arachne, um módulo que permite às autoridades de gestão e aos organismos pagadores avaliarem o risco de fraude e de conflitos de interesses durante a fase de seleção dos projetos. Por si só, o instrumento não é capaz de mostrar conflitos de interesses efetivos, mas pode ajudar as autoridades de gestão e os organismos pagadores a identificarem sinais de alerta que justifiquem uma investigação mais aprofundada. O Arachne pode revelar-se útil para, no âmbito de procedimentos de contratação pública, assinalar conflitos de interesses a nível dos beneficiários/adjudicatários/subadjudicatários. Todavia, os seus conjuntos de dados não incluem informações sobre os funcionários públicos que aprovam as candidaturas de projetos ao abrigo da gestão partilhada e que são responsáveis pelos controlos efetuados nos Estados-Membros incluídos na amostra do Tribunal.

69 O recurso ao Arachne no âmbito da gestão partilhada a nível dos Estados-Membros é mais frequente no domínio da coesão do que no da agricultura. De entre os organismos envolvidos na gestão e controlo dos fundos da UE que responderam ao inquérito do Tribunal, um quarto afirmou recorrer ao Arachne para verificar e detetar conflitos de interesses (26 %). Cerca de metade dos inquiridos não usava o Arachne (49 %) e um quarto não sabia ou não quis responder (25 %). As autoridades de gestão são quem mais usa a ferramenta (47 %), sendo os organismos pagadores e os organismos de certificação quem menos o faz (12 % e 6 %, respetivamente). De um total de 130 autoridades que utilizam o Arachne, mais de metade (54 %) indicou fazê-lo "sempre" ou "frequentemente", sendo que as restantes apenas o fazem "às vezes" ou "raramente" (ver [figura 6](#)):

Figura 6 – Utilização do Arachne para verificar a existência de conflitos de interesses nos projetos*



* No âmbito deste inquérito, levado a cabo em todos os Estados-Membros, 160 inquiridos (principalmente autoridades de gestão, frequentemente desempenhando funções de coordenação) forneceram respostas para um total de 501 instituições.

Fonte: TCE, com base num inquérito efetuado em todos os Estados-Membros.

70 Em 2016, a Comissão criou um Sistema de Detecção Precoce e de Exclusão (EDES)³³ para os fundos despendidos no âmbito da gestão direta e indireta. O sistema assegura que os candidatos que comportam riscos para os interesses financeiros da UE são detetados numa fase precoce e excluídos de procedimentos de adjudicação de contratos ou de processos de seleção para efeitos de execução de fundos da UE. Em termos concretos, são passíveis de exclusão as pessoas suspeitas ou condenadas por fraude, corrupção, falta profissional grave (incluindo tentativas de influenciar indevidamente um procedimento de adjudicação de contratos) ou outras atividades ilegais. As informações sobre estes candidatos seriam igualmente pertinentes no contexto da gestão partilhada. Conforme mencionado pelo Tribunal no seu Relatório Especial 11/2022, intitulado "[Proteger o orçamento da UE –É necessário utilizar melhor a lista negra](#)", não existe um mecanismo ao nível da UE para excluir as contrapartes no âmbito da gestão partilhada, e o Arachne não se encontra ligado ao EDES. Uma vez que ambas as aplicações são desenvolvidas pela Comissão, a falta de integração entre

³³ Sistema de Detecção Precoce e de Exclusão.

elas resulta na perda de oportunidades para prevenir situações de conflito de interesses.

71 As autoridades dos Estados-Membros que compõem a amostra do Tribunal explicaram que preferem utilizar bases de dados nacionais, como os registos comerciais e as bases de dados populacionais. Na sua opinião, tais bases de dados encontram-se mais atualizadas e contêm informações mais exaustivas do que o Arachne. Acresce que, nos esforços que envidam para garantir procedimentos de contratação pública justos e evitar conflitos de interesses, várias autoridades da Hungria, Malta e Roménia utilizam ferramentas nacionais de exploração de dados (ver o exemplo da [caixa 7](#)). As autoridades alemãs não utilizam o Arachne nem quaisquer ferramentas nacionais de exploração de dados devido a preocupações relacionadas com a proteção dos dados e com a exatidão e fiabilidade das informações contidas no Arachne.

Caixa 7

Sistema PREVENT da Roménia

A Agência Nacional para a Integridade romena criou o PREVENT, um sistema de informação destinado a prevenir conflitos de interesses no âmbito de contratos públicos. O sistema assenta em "formulários de integridade", que são gerados pelo sistema informático utilizado para todos os procedimentos de contratação pública executados através do sistema nacional de concursos eletrónicos. Nestes formulários de integridade, as autoridades adjudicantes são obrigadas a indicar os nomes de todos os decisores pertinentes da sua organização e das organizações proponentes. Posteriormente, o PREVENT verifica automaticamente estas informações cruzando-a com dados constantes do registo civil e do registo comercial. Fornece um resultado de 0 ou de 1, sendo que 1 indicia uma possível situação de conflito de interesses. Quando o resultado é 1, um inspetor da Agência Nacional para a Integridade analisa o caso para descartar um falso positivo, e, se confirmar um conflito de interesses, emite um "alerta de integridade" dirigido à autoridade adjudicante.

Fonte: TCE, com base em informações recolhidas durante a auditoria.

72 O sistema PREVENT da Roménia é um exemplo da forma como a tecnologia pode ser utilizada para controlar milhares de procedimentos de contratação pública. Contudo, um sistema desta natureza também apresenta insuficiências. A título de exemplo, apenas pode ser utilizado para concursos que são publicados no sistema de concursos eletrónicos (16 % dos concursos realizados entre 2018 e 2020 não o foram), não estão previstas penalizações para as autoridades adjudicantes que não preenchem

os formulários de integridade e podem ficar por detetar eventuais conflitos de interesses, uma vez que apenas são investigados os casos cujo resultado é 1. Em 2020, o PREVENT analisou 19 506 procedimentos de contratação pública e os inspetores da Agência Nacional para a Integridade emitiram 10 "alertas de integridade", quatro dos quais relacionados com fundos da UE. Além disso, a eficácia de uma ferramenta desta natureza depende fortemente da qualidade do seu algoritmo e dos dados introduzidos nos formulários de integridade.

73 A cada vez maior disponibilidade de "megadados" sobre contratos públicos, conjugada com os progressos na capacidade que as ferramentas digitais têm para analisá-los, permite examinar, no âmbito da adjudicação de tais contratos³⁴, padrões suscetíveis de levantar sinais de alerta que justifiquem uma investigação mais aprofundada. O que precede é igualmente válido para a concessão de subvenções públicas. De um modo geral, a utilização de ferramentas de exploração de dados para detetar conflitos de interesses ainda está pouco desenvolvida.

Existem mecanismos de resolução, mas os procedimentos podem ser morosos

74 Os conflitos de interesses podem estar associados a outros comportamentos irregulares ou fraudulentos. Este aspeto está espelhado no leque de opções existentes para dar resposta a situações deste tipo, uma vez detetadas. Tais opções incluem:

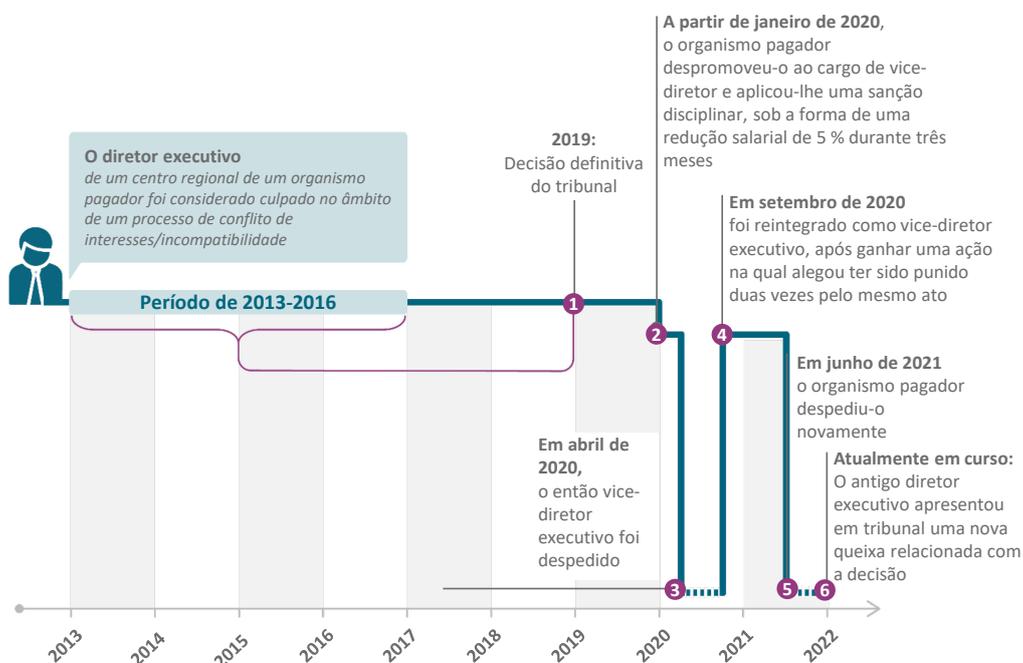
- o sanções ou processos disciplinares contra funcionários da UE ou nacionais que estejam a violar regras ou obrigações profissionais;
- o procedimentos destinados a proteger o orçamento da UE, como, por exemplo, a recuperação, junto do beneficiário, de fundos despendidos de forma irregular, ou a aplicação de correções financeiras pela Comissão;
- o processos penais perante os tribunais nacionais.

75 As autoridades dos Estados-Membros incluídas na amostra do Tribunal referiram que, ao aplicarem sanções relacionadas com conflitos de interesses, normalmente não estabelecem qualquer distinção entre fundos da UE e nacionais. As autoridades

³⁴ Ver, por exemplo, Elizabeth Dávid-Barrett e Mihály Fazekas, "*Grand corruption and government change: an analysis of partisan favoritism in public procurement*", *European Journal on Criminal Policy and Research*, 26, 2020, pp. 411-430.

romenas comunicaram ao Tribunal que, no período de 2014-2020, aplicaram por três vezes sanções a membros do pessoal devido a conflitos de interesses (ver [figura 7](#)).

Figura 7 – A resposta aos conflitos de interesses é morosa



Fonte: TCE, com base em informações recolhidas durante a auditoria.

76 Sempre que os factos configurem uma infração penal, os procuradores podem processar judicialmente os responsáveis (ver [caixa 8](#)).

Caixa 8

Os conflitos de interesses podem estar associados a várias infrações penais ainda sob investigação

Em Itália, representantes de um organismo pagador com acesso ao sistema de registo de terrenos agrícolas da agência foram acusados de fornecer informações a terceiros sobre terrenos ainda não reclamados por qualquer agricultor. Estes terceiros são acusados de terem reclamado tais terrenos sem serem os seus proprietários legais e sem que tenham realizado quaisquer atividades agrícolas nos mesmos. Estas alegadas infrações enquadram-se num enorme caso de suspeita de fraude – relacionado com reivindicações que remontam a 2010 – em relação em qual foi instaurado um processo penal em 2021, que ainda está em curso.

Fonte: TCE, com base em informações obtidas durante a auditoria.

77 Sempre que um conflito de interesses conduza ao desembolso irregular de fundos da UE, os montantes em causa têm de ser recuperados junto do beneficiário³⁵. A Comissão pode decidir aplicar correções financeiras com incidência no orçamento nacional de um Estado-Membro caso este não adote medidas adequadas com vista à recuperação. A Comissão pode também aplicar correções financeiras caso identifique insuficiências nos sistemas de controlo dos organismos nacionais envolvidos na gestão e controlo dos fundos da UE, como no caso descrito na *caixa 1*.

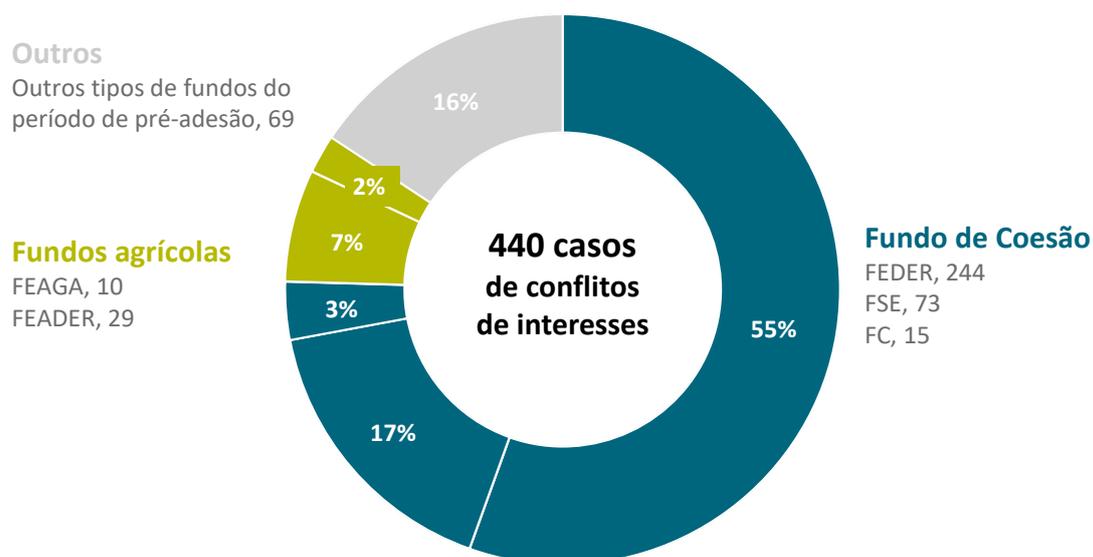
A comunicação de informações sobre os conflitos de interesses é incompleta

78 A Comissão e os Estados-Membros que compõem a amostra do Tribunal não publicam informações sobre o nível de conflitos de interesses no âmbito da gestão partilhada. Não só não é possível encontrar informações ou constatações quantitativas abrangentes sobre os casos de conflitos de interesses nos *relatórios anuais de atividades das Direções-Gerais*, nos *relatórios anuais do OLAF* ou nos *relatórios anuais sobre a proteção dos interesses financeiros da UE*, como também não existe qualquer indicador conexo que meça a frequência e a dimensão das irregularidades relacionadas com conflitos de interesses no âmbito da gestão partilhada.

79 Os Estados-Membros comunicam irregularidades e fraudes ao OLAF através do *Sistema de Gestão de Irregularidades (SGI)*. Desde o ano de 2000, os Estados-Membros comunicaram, através do SGI, 440 casos de conflitos de interesses nos domínios da coesão e da agricultura. Dos casos comunicados, mais de metade (55,4 %) dizia respeito ao FEDER, 19 % aos fundos de pré-adesão, 17 % ao FSE e os valores mais baixos ao FEAGA e ao FC (2 % e 3,4 %, respetivamente) (ver *figura 8*). Os casos de conflito de interesses registados no SGI representam 0,4 % do número total de irregularidades comunicadas (até março de 2022).

³⁵ Artigo 54º do Regulamento (UE) nº 1306/2013 e artigo 122º do Regulamento (UE) nº 1303/2013.

Figura 8 – Casos de conflito de interesses introduzidos no SGI, por fundo



Fonte: TCE, com base em dados do SGI.

80 No entanto, devido a certas derrogações legais³⁶, nem todas as irregularidades são introduzidas no SGI. Segundo o [manual da UE sobre a comunicação de irregularidades](#), não existe qualquer obrigação de comunicação de irregularidades ao OLAF caso as mesmas sejam detetadas e corrigidas pelos Estados-Membros antes de estes apresentarem despesas à Comissão para efeitos de reembolso, ou caso o montante em causa seja inferior a 10 000 euros. Conforme constatado pelo Tribunal em auditorias anteriores³⁷, a quantidade e a qualidade dos dados e das informações registados no SGI varia consoante os Estados-Membros. Acresce ainda que nem todos os casos investigados pelo OLAF são registados no SGI. A título de exemplo, dos dezoito casos com uma componente de conflito de interesses abertos pelo OLAF no domínio da coesão, apenas seis foram registados no SGI pelos Estados-Membros em questão. Por considerarem o conflito de interesses um elemento secundário no contexto de casos de fraude mais amplos (por exemplo, documentos ou declarações falsificados, corrupção ou suborno), os Estados-Membros poderão não comunicar tais casos como estando relacionados com conflitos de interesses.

³⁶ Artigo 122º, nº 2, do Regulamento (UE) nº 1303/2013 e artigo 50º, nº 1, do Regulamento (UE) nº 1306/2013.

³⁷ Relatório Especial 01/2019, *São necessárias ações para combater a fraude nas despesas da UE*, pontos 23 a 28, e Relatório Especial 06/2019, *Combater a fraude nas despesas da coesão da UE: as autoridades de gestão têm de reforçar a deteção, a resposta e a coordenação*, pontos 47 a 57.

81 Para além dos dados do SGI, a DG REGIO e a DG EMPL recebem também, através do [SFC, o sistema para a gestão de fundos da UE](#), informações sobre casos de conflito de interesses, e as recuperações de fundos conexas, no âmbito de contratos públicos dos Estados-Membros ao abrigo do FSE, do FC e do FEDER. No período de 2014-2020, os Estados-Membros comunicaram 31 irregularidades relacionadas com conflitos de interesses (abrangendo um montante de 3,4 milhões de euros) com impacto no desfecho dos procedimentos de contratação pública (quatro no âmbito do FC, 24 no âmbito do FEDER e três no âmbito do FSE). Estes 31 casos envolveram 16 programas de 11 Estados-Membros.

82 A DG AGRI não recebe, através do SFC, tais informações sobre casos semelhantes ao abrigo do FEADER, uma vez que os Estados-Membros apenas enviam quadros sinópticos, que não indicam o tipo de irregularidade para cada caso.

Conclusões e recomendações

83 A conclusão geral do Tribunal é a de que tanto a Comissão como os Estados-Membros envidaram esforços para dar resposta aos conflitos de interesses, embora subsistam lacunas, em especial no que toca à promoção da transparência e à deteção de situações de risco.

84 O quadro da Comissão para a prevenção de conflitos de interesse a nível interno baseia-se no Estatuto dos Funcionários da União Europeia, nas suas disposições de execução e nos códigos e guias de ética, e inclui uma política de formação abrangente em matéria de ética (pontos **20** a **22**). Além disso, a Provedora de Justiça examinou as práticas da Comissão no que se refere à questão das portas giratórias e recomendou-lhe que proibisse temporariamente os seus antigos funcionários de aceitarem empregos que comportassem um risco impossível de atenuar através de restrições devidamente acompanhadas e aplicadas (ver ponto **24**).

85 As auditorias da Comissão nos domínios da coesão e da agricultura abrangem as situações pertinentes de conflitos de interesses, incluindo os pagamentos diretos aos agricultores a partir de 2021. As auditorias da Comissão contribuem para identificar lacunas na prevenção dos conflitos de interesses, muitas das vezes relacionadas com questões processuais, embora também possam decorrer de insuficiências mais genéricas na gestão da contratação pública (pontos **25** a **28**).

86 Os Estados-Membros analisados pelo Tribunal dispõem de regras e de procedimentos para evitar e gerir conflitos de interesses, pese embora não lhes tenham sido introduzidas alterações substanciais desde a atualização do Regulamento Financeiro, em 2018. As autodeclarações são o método mais comumente utilizado, a par da formação e de atividades de sensibilização na área da ética e da integridade, sendo a rotação do pessoal a solução menos privilegiada. Os membros do governo envolvidos na tomada de decisões e na atribuição de financiamento para programas da UE não eram obrigados a fornecer qualquer declaração (pontos **29** a **42**).

87 A disponibilidade de informações abertas, comparáveis e transparentes sobre os destinatários finais de fundos da UE permite também um melhor escrutínio público. O sítio Web da Comissão apresenta ligações para sítios Web nacionais e regionais nos quais são enumerados os beneficiários do financiamento da UE no domínio da agricultura e da coesão. A Comissão disponibiliza ainda publicamente a plataforma *online* Kohesio, que apresenta informações sobre os projetos financiados no âmbito da coesão em todos os Estados-Membros. Estes sítios Web não contêm atualmente

quaisquer informações sobre beneficiários efetivos que sejam pessoas coletivas, o que limita a transparência. Durante o novo período de programação da política de coesão, os sistemas de gestão e controlo dos Estados-Membros passam a ter obrigatoriamente de apresentar a identificação dos proprietários finais das empresas que beneficiam de financiamento da UE. A partir de 2023, os beneficiários de financiamento no domínio da agricultura terão de fornecer informações sobre os grupos de empresas nos quais têm uma participação (pontos [43](#) a [46](#)).

88 Com base no seu diálogo com as autoridades dos Estados-Membros, o Tribunal concluiu que as informações sobre aspetos afetivos, de afinidade política ou de interesse pessoal são difíceis de obter e, muitas das vezes, estão abrangidas pelas regras em matéria de proteção de dados. No âmbito da contratação pública, o Tribunal constatou que os Estados-Membros aplicam diversos procedimentos de verificação, que colocam geralmente a tónica em declarações de conflitos de interesses, mas que por vezes também incluem verificações dos nomes dos decisores em bases de dados populacionais e ferramentas em linha disponíveis publicamente, como os registos comerciais (pontos [59](#) a [62](#)).

89 As autoridades envolvidas na gestão partilhada analisam também situações de contratação pública passíveis de indicar um conflito de interesses, habitualmente conhecidas como "sinais de alerta". Não obstante, o Tribunal constatou que não foi dada a devida atenção a determinados sinais de alerta, como uma elevada percentagem de procedimentos com apenas um proponente ou situações em que os contratos são negociados com os fornecedores na ausência de um concurso competitivo (pontos [63](#) e [64](#)).

90 A utilização do Arachne é voluntária. Este instrumento também não inclui informações sobre os funcionários públicos envolvidos na gestão e controlo de fundos da UE, o que limita o tipo de situações de conflito de interesses que é capaz de detetar (pontos [67](#) a [69](#)). À semelhança de qualquer outra ferramenta de exploração de dados, a sua utilidade depende fortemente da quantidade e da qualidade dos dados subjacentes disponíveis.

91 Os Estados-Membros recolhem dados sobre conflitos de interesses no âmbito da sua obrigação de registar irregularidades e de as comunicar à Comissão. Devido a insuficiências a nível da comunicação, nem a Comissão nem os Estados-Membros dispõem de uma panorâmica completa dos montantes afetados por conflitos de interesses no âmbito da gestão partilhada, não existindo também qualquer indicador conexo (pontos [78](#) a [82](#)).

Recomendação 1 – Melhorar a capacidade para prevenir, detetar e comunicar conflitos de interesses

A Comissão deve:

- a) facilitar e promover a partilha de boas práticas, junto das autoridades dos Estados-Membros e entre elas, no que se refere à identificação das diversas situações de conflito de interesses descritas no artigo 61º, nº 3, do Regulamento Financeiro: motivos familiares, afetivos, de afinidade política ou nacional, de interesse económico, ou qualquer outro interesse pessoal direto ou indireto;
- b) promover o intercâmbio de boas práticas dos Estados-Membros no respeitante à utilização de megadados e de ferramentas de exploração de dados para detetar conflitos de interesses, assim como instar os Estados-Membros a utilizarem estas ferramentas sistematicamente, disponibilizando-as a todas as suas autoridades;
- c) definir orientações claras para os Estados-Membros sobre como e quando, através do SGI e de forma exaustiva e uniforme, devem comunicar situações de fraude e irregularidades à Comissão.

Prazo de execução: 2024

Recomendação 2 – Promover a transparência

A Comissão deve:

- a) apontar e divulgar boas práticas, designadamente os procedimentos aplicados para prevenir conflitos de interesses durante a conceção e adoção dos programas e medidas;
- b) facilitar a partilha de boas práticas entre os Estados-Membros sobre a solicitação de declarações relativas aos rendimentos e bens dos membros do pessoal do setor público nacional ou regional que ocupem cargos com poder decisório no âmbito da gestão partilhada, a fim de aumentar a transparência e a responsabilização e de atenuar o risco de não divulgação de conflitos de interesses;

Prazo de execução: 2024

O presente relatório foi adotado pela Câmara I, presidida por Joëlle Elvinger, Membro do Tribunal de Contas, no Luxemburgo, na sua reunião de 25 de janeiro de 2023.

Pelo Tribunal de Contas

Tony Murphy
Presidente

Siglas e acrónimos

DG AGRI: Direção-Geral da Agricultura e do Desenvolvimento Rural

DG HR: Direção-Geral dos Recursos Humanos e da Segurança

DG BUDG: Direção-Geral do Orçamento

DG EMPL: Direção-Geral do Emprego, dos Assuntos Sociais e da Inclusão

DG REGIO: Direção-Geral da Política Regional e Urbana

EDES: sistema de deteção precoce e de exclusão

FC: Fundo de Coesão

FEADER: Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural

FEAGA: Fundo Europeu Agrícola de Garantia

FEDER: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional

FSE: Fundo Social Europeu

GRECO: Grupo de Estados contra a Corrupção

IDOC: Serviço de Investigação e de Disciplina da Comissão

OCDE: Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos

OLAF: Organismo Europeu de Luta Antifraude

PAC: Política Agrícola Comum

SFC: sistema de gestão de fundos da União Europeia

SGI: Sistema de Gestão de Irregularidades

Glossário

Arachne: instrumento de exploração de dados e de pontuação do risco desenvolvido pela Comissão para apoiar as autoridades de gestão e os organismos pagadores na administração e controlo dos FEEL e dos fundos da CAP.

Autoridade de gestão: entidade nacional, regional ou local (pública ou privada) designada por um Estado-Membro para gerir um programa financiado pela UE.

Beneficiário efetivo: pessoa que, em última análise, colhe benefícios de uma empresa ou organização ou que nela tem um interesse.

Beneficiário: pessoa singular ou coletiva que recebe uma subvenção ou empréstimo proveniente do orçamento da UE.

Corrupção: abuso de poder a nível público, empresarial ou pessoal para obter ganhos ilícitos.

Declaração de Fiabilidade: declaração publicada no relatório anual do TCE que apresenta as suas opiniões de auditoria sobre a fiabilidade das contas da UE e a regularidade das operações a elas subjacentes.

Denunciante: pessoa (muitas das vezes um funcionário) que revela informações sobre irregularidades numa empresa ou organização.

Erro: resultado de um cálculo incorreto ou de uma irregularidade decorrente do incumprimento dos requisitos jurídicos e contratuais.

Fraude: utilização intencional e ilícita de meios enganosos para obter vantagens materiais privando outra parte de bens ou dinheiro.

Gestão partilhada: método de execução do orçamento da UE no âmbito do qual, por oposição à gestão direta, a Comissão delega a gestão nos Estados-Membros, embora continue a assumir a responsabilidade final.

Irregularidade: incumprimento das regras ou obrigações contratuais da UE ou nacionais aplicáveis.

Megadados: grandes quantidades de dados não estruturados provenientes de várias fontes, bem como o respetivo tratamento, recolha, armazenamento e análise para revelar padrões, tendências e associações úteis.

Organismo de certificação: no domínio das despesas agrícolas, refere-se a uma entidade pública ou privada designada pelo Estado-Membro para acreditar os organismos pagadores e certificar, anualmente, a fiabilidade das suas contas e a legalidade e regularidade das operações subjacentes.

Organismo pagador: entidade designada por um Estado-Membro para gerir as despesas agrícolas da UE.

Pagamentos diretos: pagamentos de apoio, principalmente ajudas "superfície", realizados diretamente aos agricultores no âmbito do Fundo Europeu Agrícola de Garantia.

Plano de ação: documento que estabelece as medidas a tomar para alcançar um determinado objetivo.

Portas giratórias: situação na qual alguém abandona uma função legislativa ou regulamentar para assumir um cargo conexo no setor privado, ou vice-versa.

Programa de desenvolvimento rural: conjunto de objetivos e medidas plurianuais nacionais ou regionais, aprovado pela Comissão, para a execução da política de desenvolvimento rural da UE.

Programa operacional: quadro para a execução de projetos de coesão financiados pela UE durante um determinado período, refletindo as prioridades e os objetivos estabelecidos nos acordos de parceria celebrados entre a Comissão e cada Estado-Membro.

Sinal de alerta: indicador que assinala que uma operação ou outra atividade pode ser fraudulenta.

Sistema de gestão de irregularidades: aplicação utilizada pelos Estados-Membros para comunicar irregularidades, designadamente suspeitas de fraude, ao OLAF.

Suspeita de fraude: irregularidade que suscita o início de um processo administrativo ou judicial a fim de determinar se ocorreu fraude.

Respostas da Comissão

<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=63584>

Cronologia

<https://www.eca.europa.eu/pt/Pages/DocItem.aspx?did=63584>

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 I – Utilização sustentável dos recursos naturais, presidida pelo Membro do TCE Joëlle Elvinger. A auditoria foi efetuada sob a responsabilidade do Membro do TCE Pietro Russo, com a colaboração de Chiara Cipriani, chefe de gabinete, e Benjamin Jakob, assessor de gabinete; Richard Hardy, responsável principal; Jan Huth, responsável de tarefa; Anca Florinela Cristescu, responsável de tarefa adjunta, e Servane de Becdelièvre, Maciej Szymura, Mihaela Văcărașu e Lutz Venske, auditores. Marika Meisenzahl prestou assistência gráfica. Michael Pyper prestou assistência linguística.



Da esquerda para a direita: Pietro Russo, Benjamin Jakob, Anca Florinela Cristescu, Richard Hardy, Servane de Becdelièvre e Jan Huth

DIREITOS DE AUTOR

© União Europeia, 2023

A política de reutilização do Tribunal de Contas Europeu (TCE) encontra-se estabelecida na [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 \(CC BY 4.0\)](#). Por conseguinte, regra geral, é autorizada a reutilização desde que sejam indicados os créditos adequados e as eventuais alterações. Esta reutilização do conteúdo do TCE não pode distorcer o significado ou a mensagem originais. O TCE não é responsável por quaisquer consequências da reutilização.

É necessário obter uma autorização adicional se um conteúdo específico representar pessoas singulares identificáveis, 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.

Ícones das figuras 4 e 7: concebidos com recursos de [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Todos os direitos reservados.

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.

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 TCE

O logótipo do TCE não pode ser utilizado sem o seu consentimento prévio.

PDF	ISBN 978-92-847-9560-4	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/388336	QJ-AB-23-006-PT-N
HTML	ISBN 978-92-847-9570-3	ISSN 1977-5822	doi:10.2865/891262	QJ-AB-23-006-PT-Q

Os conflitos de interesses são irregularidades lesivas do orçamento da UE, que ocorrem caso o exercício imparcial e objetivo das funções de uma pessoa envolvida na gestão do orçamento da UE se veja comprometido por motivos familiares, afetivos, de afinidade política ou nacional, de interesse económico, ou por qualquer outro interesse pessoal.

O Tribunal examinou se é dada uma resposta adequada aos conflitos de interesses na política agrícola e na política de coesão. A conclusão é que a Comissão e os Estados-Membros têm em vigor um quadro para prevenir e gerir situações de conflito de interesses, mas subsistem lacunas na promoção da transparência e na deteção de situações de risco.

O Tribunal recomenda que a Comissão tome medidas que melhorem a capacidade para prevenir, detetar e comunicar conflitos de interesses e que promovam a transparência.

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