



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

EXMO. SENHOR
PRESIDENTE DA COMISSÃO
PARLAMENTAR DE ASSUNTOS
EUROPEUS

Ofício n.º 1025/XII/1ª – CACDLG /2012
ASSUNTO: Parecer – COM (2012) 308”.

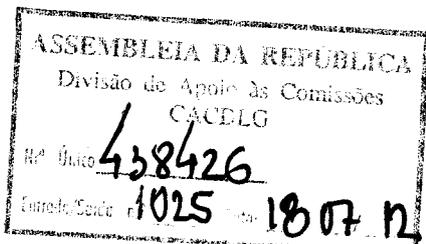
Data: 18-07-2012

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer sobre a “*Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, sobre a luta contra a corrupção na União Europeia – COM (2011)308 final*”, que foi aprovado, por unanimidade, registando-se a ausência do PEV, na reunião, de 18 de julho de 2012, da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Fernando Negrão)



Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias
Assembleia da República – Palácio de São Bento
1249-068 Lisboa

Tel: 21 391 95 30/21 391 96 67

Fax: 21 393 69 41



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Relatório

**COM (2011) 308 final – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho,
sobre a luta contra a corrupção na União Europeia.**

I. Introdução

Nos termos do artigo 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de Agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi remetida à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, para análise e elaboração de relatório, a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, sobre a luta contra a corrupção na União Europeia (UE).

II. Objectivo e Conteúdo da Comunicação

a. Objectivo

A presente Comunicação salienta que quatro em cada cinco cidadãos da UE consideram que a corrupção constitui um problema grave no respectivo Estado-Membro¹.

¹ Segundo dados do Eurobarómetro de 2009 sobre a corrupção 78% dos cidadãos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Refere ainda que um montante estimado em 120 mil milhões de euros por ano, ou seja, 1% do PIB da UE, seja perdido para a corrupção.

Acresce ao exposto que, apesar de na última década a UE ter desenvolvido esforços significativos no combate à corrupção, tanto no plano internacional, como a nível da EU e a nível nacional, é sintomático que a pontuação média da UE27 no Índice de Percepção de Corrupção da *Transparency International* só tenha conseguido registar melhorias muito ligeiras nos últimos dez anos².

O fenómeno da corrupção, embora o seu carácter e a dimensão variem consoante os países, prejudica todos os Estados-Membros e a UE no seu conjunto, pois reduz os níveis de investimento, causa danos sociais e financeiros e prejudica as finanças públicas.

A Comunicação objecto do presente relatório destaca ainda que nem todos os Estados-Membros transpuseram a legislação da UE em matéria de luta contra a corrupção³, sendo que alguns desses Estados não ratificaram os instrumentos anticorrupção internacionais mais importantes.

Por esse motivo, considera a Comissão ser essencial promover a coerência das políticas e acções levadas a cabo pelos Estados-Membros na luta contra a corrupção, de modo a que os instrumentos jurídicos e políticos existentes neste domínio sejam aplicados de forma igual por todos os Estados-Membros da UE.

Para atingir o objectivo exposto, a Comissão pretende criar um novo mecanismo, designado "*Mecanismo de Elaboração de Relatórios Anticorrupção da UE*", de modo a controlar e avaliar os esforços envidados pelos Estados-Membros em matéria de luta contra a corrupção.

² De 6,23, em 2000, para 6,30, em 2010, numa pontuação máxima de 10. No índice de 2010, embora nove Estados-Membros tenham sido classificados entre os 20 países menos corruptos do mundo, oito Estados-Membros tiveram pontuações inferiores a 5.

³ A Comissão não tem poderes para instaurar acções contra os Estados-Membros devida à ausência de transposição das medidas adoptadas no âmbito do terceiro pilar do Tratado, antes da entrada em vigor do TFUE. Será possível fazê-lo a partir de 1 de Dezembro de 2014, nos termos do artigo 10.º do Protocolo n.º 36 relativo às disposições transitórias do Tratado de Lisboa.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Assim, a partir de 2013, serão publicados, de dois em dois anos, relatórios que têm como finalidade traçar um retrato fiel dos resultados alcançados, das vulnerabilidades existentes e do empenho demonstrado por cada Estado-Membro em matéria de combate ao fenómeno da corrupção. Os relatórios identificarão também as tendências existentes e os problemas a solucionar, promovendo a aprendizagem entre pares e o intercâmbio de boas práticas. Juntamente com a criação deste mecanismo, a UE deverá participar igualmente no Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO).

A Comunicação determina ainda que o novo Mecanismo será complementado, entre outras, pelas seguintes medidas:

1. Adopção pela Comissão de uma nova estratégia de luta contra a fraude, de modo a reforçar a protecção dos interesses financeiros da UE;
2. Proposta da Comissão de normas modernizadas da UE sobre a apreensão de bens de origem criminosa e uma estratégia para melhorar as investigações em matéria de crimes financeiros;
3. Reforço da importância da luta contra a corrupção no âmbito do processo de alargamento da UE.

b. Conteúdo

No plano sistemático, a Comunicação em análise está dividida, para além da introdução e conclusão, em 4 capítulos.

No primeiro capítulo (ponto 2. da comunicação), a Comissão aborda os esforços desenvolvidos na luta contra a corrupção, designadamente referindo os mecanismos de controlo e de avaliação existentes e apresentando os objectivos e modo de actuação do Mecanismo de controlo e avaliação que pretende criar.

Em relação aos mecanismos existentes, a Comunicação salienta que não existe qualquer mecanismo que, de forma coerente e transversal, controle a existência e avalie a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

eficácia das políticas de luta contra a corrupção, a nível da UE e dos Estados-Membros. Destaca, contudo, que a nível internacional os principais mecanismos de controlo e de avaliação existentes são o Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO), o Grupo de Trabalho da OCDE sobre a Corrupção e o mecanismo de avaliação da aplicação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC).

Todavia, apesar de os referidos mecanismos proporcionarem aos países que neles participam um estímulo para aplicarem e fazerem cumprir as normas anticorrupção em vigor, são apontadas algumas características que limitam o seu potencial para abordar eficazmente os problemas relacionados com a corrupção a nível da UE. A Comunicação destaca o GRECO como o instrumento mais inclusivo, e quanto ao qual a UE tem um interesse particular⁴, porquanto todos os Estados-Membros participam nesse Grupo.

No que concerne ao Mecanismo a criar pela Comissão, denominado "*Mecanismo de Elaboração de Relatórios Anticorrupção da EU*"⁵, para além do *supra* exposto, o ponto 2.2 do capítulo ora em análise da Comunicação descreve o modo de funcionamento e os objectivos a cumprir pelo Mecanismo. Em primeiro lugar, esclarece-se que "*a criação deste Mecanismo parte do princípio de que não existe uma solução universal, que possa servir a todos, para combater eficazmente a corrupção, assumindo o pressuposto de que a corrupção é, de facto, um motivo de preocupação para todos os Estados-Membros da UE*".

A finalidade do Mecanismo é a de promover, através da avaliação periódica e da publicação de relatórios assentes em factos objectivos, o combate eficaz da corrupção pelos Estados-Membros. Isto porque, como o Mecanismo será aplicado uniformemente a todos os

⁴ A própria comunicação refere que o mecanismo a criar pela Comissão deve ser "*combinado com a participação da UE no GRECO*".

⁵ O novo mecanismo inspirar-se-á nas normas mínimas de combate à corrupção estabelecidas pelos instrumentos internacionais em vigor, nomeadamente a Convenção Penal sobre a Corrupção e a Convenção Civil sobre a Corrupção, ambas do Conselho da Europa, os 20 princípios orientadores para a luta contra a corrupção, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) e a Convenção Anticorrupção da OCDE. Evitando, assim, um aumento dos encargos administrativos para os Estados-Membros e evitar a duplicação de esforços.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Estados-Membros, permitirá: (i) obter uma perspectiva panorâmica sobre a existência e eficácia dos esforços de luta contra a corrupção na UE; (ii) identificar as causas específicas da corrupção, proporcionando fundamentos sólidos para a preparação adequada de futuras medidas políticas da UE contra a corrupção; (iii) atenuar os potenciais riscos de problemas fortemente enraizados que possam evoluir para uma situação de crise.

Relativamente aos relatórios a elaborar de dois em dois anos, a Comunicação refere que, dado que quase todas as formas de corrupção podem ter implicações transnacionais, cada relatório anticorrupção da UE deverá centrar-se numa série de questões transversais pertinentes a nível da UE, bem como em aspectos específicos de cada Estado-Membro⁶. Para conseguir esse objectivo, os relatórios anticorrupção devem contemplar:

1. Uma secção temática, evidenciando aspectos específicos da luta contra a corrupção na UE, com base em investigações e incluindo estudos de casos temáticos, exemplos de boas práticas e recomendações.
2. Análises por país, incluindo recomendações específicas dirigidas aos diferentes Estados-Membros, com base nos resultados dos mecanismos de controlo em vigor e análises dos elementos de prova disponíveis a partir de fontes pertinentes. De acordo com a Comunicação, esta secção poderá ser acompanhada de recomendações de medidas adequadas a adoptar a nível da UE.
3. Tendências a nível da UE, incluindo os resultados do inquérito Eurobarómetro sobre a corrupção, que se realiza de dois em dois anos e que avalia a percepção

⁶ Os Estados-Membros serão avaliados em função de um conjunto de indicadores, com base nas normas já em vigor nos respectivos domínios e em outros desenvolvidos de novo no processo de preparação do relatório. Serão igualmente desenvolvidos novos indicadores sempre que as normas pertinentes ainda não tenham sido estabelecidas por um instrumento já existente ou sempre que sejam necessárias normas mais rigorosas a nível da UE.

Na selecção dos indicadores ou no desenvolvimento de novos indicadores, a Comissão consultará as autoridades anticorrupção competentes dos Estados-Membros. Os indicadores poderão incluir: a percepção da corrupção, os comportamentos dos inquiridos face à corrupção, estatísticas da justiça penal, incluindo dados estatísticos sobre os casos de apreensão do produto de actividades criminosas que envolvam actos de corrupção. O Mecanismo incluirá ainda uma avaliação quantitativa desses indicadores e uma análise qualitativa das tendências e consequências da corrupção.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

da corrupção pelos cidadãos da UE em diferentes domínios, assim como outras fontes de informação pertinentes sobre casos concretos de corrupção a nível da UE.

Por fim, destaca-se que o “*Mecanismo de Elaboração de Relatórios Anticorrupção da EU*” será gerido pela Comissão, com o apoio de:

1. Um grupo de peritos, que prestará aconselhamento sobre: (i) definição dos indicadores, (ii) avaliação dos resultados dos Estados-Membros, (iii) identificação das melhores práticas, (iv) identificação das tendências a nível da UE, (v) formulação de recomendações e (vi) sugestão de novas medidas da UE quando necessário.
2. Uma rede de correspondentes locais de investigação, constituída por representantes da sociedade civil e dos meios académicos, que recolherá informações pertinentes em cada Estado-Membro, de forma a alimentar e complementar o trabalho do grupo de peritos.

No capítulo segundo (ponto 3 da comunicação), a Comissão expõe algumas das medidas a adoptar pelos Estados-Membros de modo a melhorar a aplicação dos instrumentos anticorrupção em vigor. Isto porque, apesar vários Estados-Membros já terem ratificados todos ou a grande maioria dos instrumentos internacionais actualmente em vigor, a Comunicação refere que: (i) três Estados-Membros da EU não ratificaram a Convenção Penal contra a Corrupção do Conselho da Europa, (ii) doze não ratificaram o respectivo protocolo adicional, (iii) sete não ratificaram a Convenção Civil contra a Corrupção, (iv) três ainda não ratificaram a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) e (v) cinco Estados-Membros não ratificaram a Convenção Anticorrupção da OCDE. A Comunicação salienta ainda que, de acordo com o segundo relatório de aplicação, vários Estados-Membros ainda não transpuseram as disposições mais pormenorizadas sobre a criminalização de todos os elementos da corrupção activa ou



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

passiva da Decisão-Quadro 2003/568/JAI, do Conselho relativa ao combate à corrupção no sector privado. A Comissão irá, por isso, analisar a oportunidade de substituir a Decisão-Quadro por uma directiva.

Por fim, neste capítulo, a comissão destaca várias medidas que pretende adoptar de modo a reforçar e intensificar uma maior cooperação entre a UE e os instrumentos internacionais de luta contra a corrupção actualmente em vigor. Estas medidas visam dar cumprimento ao Programa de Estocolmo que exige uma maior coordenação entre os Estados-Membros no âmbito dos trabalhos da UNCAC, do GRECO e da OCDE.

A presente Comunicação dedica ainda dois capítulos (ponto 4 e 5, respectivamente) à abordagem da importância do reforço do combate à corrupção no âmbito das políticas internas e externas a adoptar pela UE.

Considera a Comissão que, para além de se *“reforçar o controlo e a aplicação dos instrumentos jurídicos já em vigor, a luta contra a corrupção deverá, no âmbito de uma abordagem global, ser integrada em todas as políticas pertinentes da UE, tanto internas como externas”*.

Assim, no âmbito das políticas interna da UE destacam os seguintes domínios políticos:

1. Aplicação da lei e cooperação judicial e policial na UE - Os Estados-Membros devem tomar todas as medidas necessárias para assegurar a detecção e repressão efectivas dos crimes de corrupção, assim como obter resultados consistentes em matéria de sanções dissuasivas e de recuperação de activos adquiridos de forma criminosa em casos de corrupção (a apreensão de activos resultantes de actividades criminosas é uma matéria que a Comissão considera fundamental para um combate eficaz contra o fenómeno da corrupção). Neste contexto, assumem ainda especial importância, a cooperação judiciária e policial entre os Estados-Membros da UE, a realização de investigações financeiras (a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão refere que pretende adoptar uma estratégia para aumentar a qualidade das investigações financeiras em 2012), a formação dos agentes dos corpos policiais e a protecção dos denunciantes e dos informadores.

2. Contratos Públicos - O actual enquadramento jurídico da UE em matéria de contratos públicos não prevê disposições específicas em matéria de prevenção e repressão dos conflitos de interesse, contendo poucas normas específicas quanto à repressão da corrupção e do favorecimento. Em Janeiro de 2011 a Comissão lançou uma consulta sobre a modernização da política da UE em matéria de contratos públicos. No âmbito da modernização da legislação da UE em matéria de contratos públicos, a Comissão irá agora ponderar a possibilidade de propor nova legislação em matéria de concessões, a fim de criar melhores condições para que estes contratos possam ser adjudicados em condições de equidade e concorrência e, assim, reduzir os riscos de corrupção.
3. Política de coesão para apoiar o reforço das capacidades administrativas – O reforço das capacidades administrativas e da boa governação foi incluído entre as prioridades das Orientações Estratégicas Comunitárias para a Coesão (2007-2013). A Comissão tenciona continuar a apoiar o reforço das capacidades institucionais porquanto esse apoio tem um impacto positivo na prevenção da corrupção, uma vez que torna os serviços mais eficazes e transparentes.
4. Regras de contabilidade e revisão oficial de contas das empresas da UE – Em 2010, a Comissão procedeu a uma consulta pública sobre as lições da crise financeira em matéria de política de auditoria. Os resultados dessa consulta irão ajudar a Comissão a decidir sobre a adopção de futuras medidas destinadas a assegurar controlos consolidados e sistemas de controlo dentro das empresas da UE, de modo a reduzir o risco de práticas de corrupção. Tais medidas poderão abranger aspectos como a clarificação do papel dos auditores, a governação e a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

independência das empresas de auditoria, a supervisão dos auditores, a criação de um mercado único para a prestação de serviços de auditoria e a simplificação das normas para as PME.

5. Prevenção e luta contra a corrupção política – A Comissão convida os Estados-Membros, os Parlamentos nacionais e o Parlamento europeu a assegurarem uma maior transparência e um controlo mais eficaz do financiamento dos partidos políticos e outros grupos de interesse. A Comissão insta ainda os Estados-Membros a adoptarem todas as medidas necessárias para assegurarem a aplicação eficaz do enquadramento jurídico em vigor, garantindo a independência e a liberdade dos meios de comunicação social, incluindo o financiamento dos media.
6. Melhoria das estatísticas – A Comissão irá criar um subgrupo de peritos de estatística.
7. Integridade no desporto - A Comissão irá analisar as soluções mais eficazes para combater e prevenir a corrupção no desporto. O primeiro passo passará por lançar um estudo sobre as formas de combate à corrupção no desporto previstas nas legislações nacionais. De acordo com os resultados, poderá adoptar mais medidas designadamente o eventual estabelecimento de normas mínimas para definição de crimes neste domínio.
8. Protecção dos dinheiros públicos da UE contra a corrupção – A Comissão refere na Comunicação que pretende adoptar várias iniciativas destinadas a reforçar a luta contra a fraude e a corrupção que afectem os dinheiros públicos da UE.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

No que diz respeito às políticas externas, a Comunicação destaca os seguintes domínios políticos, nos quais é essencial reforçar o combate à corrupção:

1. Processo de alargamento da UE (países candidatos, potenciais candidatos e países vizinhos) – O processo de alargamento da UE tem sido determinante para a realização de importantes reformas anticorrupção nos países candidatos e nos potenciais candidatos. Os últimos alargamentos tiveram um impacto significativo na importância efectiva das políticas de luta contra a corrupção na UE. Mostraram também que, no momento da adesão, continuava a ser muito difícil apresentar resultados concretos em termos de aplicação e garantir a irreversibilidade das reformas anticorrupção. Além disso, após a adesão, os esforços de luta contra a corrupção continuaram a carecer de acompanhamento. A Comissão refere que pretende continuar a atribuir a máxima prioridade ao acompanhamento das políticas anticorrupção e irá proceder a um escrutínio rigoroso, desde as fases iniciais da preparação para a adesão, a fim de receber garantias quanto à sustentabilidade das reformas. No âmbito da Política Europeia de Vizinhança, o Alto-Representante e a Comissão promoverão o reforço das capacidades de luta contra a corrupção nos países vizinhos enquanto aspecto fundamental do apoio prestado. Esta questão é especialmente importante atendendo aos recentes acontecimentos nos países do Norte de África, cujas revoltas contra os respectivos regimes foram, também, motivadas pelo desejo de erradicar a cultura da corrupção nestes países.
2. Políticas de Cooperação e de Desenvolvimento – O apoio ao reforço da boa governação e à democratização concedido pela UE no âmbito da sua política de cooperação e desenvolvimento abrange igualmente as políticas de luta contra a corrupção. A Comissão irá promover um maior recurso ao princípio da condicionalidade no domínio da política de desenvolvimento, a fim de incentivar o respeito pelas normas internacionais mínimas em matéria de luta contra a corrupção.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A Comissão promoverá igualmente uma **maior utilização das disposições em matéria de luta contra a corrupção já existentes nas bases jurídicas da cooperação com os países parceiros** procedendo a consultas específicas para fazer face aos casos de corrupção grave e aplicando sanções caso não sejam adoptadas medidas adequadas. Destaca-se ainda as iniciativas «Aplicação da Legislação, Governação e Comércio no Sector Florestal» e «Transparência das Indústrias Extractivas».

3. Política Comercial - A política comercial da UE contribui para incentivar os países terceiros a respeitarem, entre outros, os direitos humanos e a boa governação, através das relações comerciais bilaterais e de instrumentos como o Sistema de Preferências Generalizadas. A Comissão propôs recentemente uma reformulação do Sistema de Preferências Generalizadas, que reforça os incentivos ao respeito das normas de boa governação, através da adesão e aplicação das principais convenções internacionais, como a UNCAC.

O último capítulo da Comunicação é dedicado às Conclusões. Em termos gerais, as conclusões podem resumir-se em 6 notas importantes:

1. A corrupção continua a ser, globalmente, um motivo de preocupação para a UE. Embora o carácter e a dimensão da corrupção possam variar, o fenómeno da corrupção existe em todos os Estados-Membros, causando graves danos económicos, sociais e democráticos.
2. Existem instrumentos internacionais e legislação da UE em matéria de luta contra a corrupção, mas a sua aplicação continua a ser insuficiente.
3. Por conseguinte, é necessário intervir a nível da UE para reforçar a determinação política de todos os Estados-Membros em combater eficazmente a corrupção.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

4. Com esse objectivo, a Comissão irá criar um “*Mecanismo de Elaboração de Relatórios Anticorrupção da EU*” para poder controlar e avaliar periodicamente os esforços envidados pelos Estados-Membros neste domínio.
5. Paralelamente, a UE deve negociar a sua participação no Grupo de Estados contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO).
6. A UE deve igualmente continuar, no âmbito de uma abordagem global, a lutar contra a corrupção através de todas as suas políticas pertinentes, tanto internas como externas.

III – Observações do Relator

O relator quer aproveitar o espaço que o formalismo deste relatório lhe reserva para, em muito breves linhas, salientar a relevância determinante para o reforço da legitimação das instâncias europeias que pode resultar da promoção de políticas ativas de combate à corrupção no espaço da EU, tais como as preconizadas.

Partindo da constatação de que “não existe qualquer mecanismo que, de forma coerente e transversal, controle a existência e avalie a eficácia das políticas de luta contra a corrupção, a nível da EU e dos Estados-Membros”, pretende-se promover a implantação de um tal mecanismo, com monitorização dos seus resultados a cada biénio. Tal instrumento, a par da exortação feita pela Comissão a todos os Estados-Membros para garantirem a independência e a liberdade dos meios de comunicação social, incluindo o financiamento dos *media*, revelar-se-á, disso estou certo, para além da vertente de prevenção e repressão criminal, um decisivo contributo para o aprofundamento de uma consciência cívica europeia e para uma maior qualificação da nossa democracia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

IV - Conclusão

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias delibera:

- a) Tomar conhecimento da COM (2011) 308 final – Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, sobre a luta contra a corrupção na União Europeia;
- b) Não verificar o cumprimento do princípio da subsidiariedade porquanto a presente comunicação é uma iniciativa não legislativa;
- c) Remeter o presente relatório à Comissão dos Assuntos Europeus.

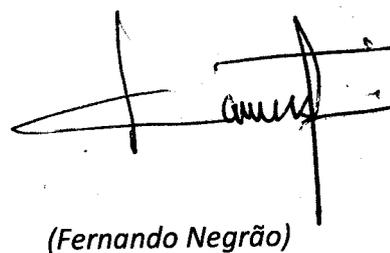
Palácio de S. Bento, 17 de Julho de 2012

O Deputado Relator



(Filipe Neto Brandão)

O Presidente da Comissão



(Fernando Negrão)