



ALTO REPRESENTANTE
DA UNIÃO PARA OS
NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E A
POLÍTICA DE SEGURANÇA

Bruxelas, 3.5.2023
JOIN(2023) 12 final

**COMUNICAÇÃO CONJUNTA AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO E
AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU**

relativa à luta contra a corrupção

1. INTRODUÇÃO

A corrupção é altamente prejudicial para a sociedade, para as nossas democracias, para a economia e para as pessoas. Debilita as instituições de que dependemos, comprometendo a sua credibilidade, bem como a capacidade para executar políticas públicas e prestar serviços públicos de qualidade. Além disso, cria condições propícias à criminalidade organizada e à ingerência estrangeira hostil. Prevenir e combater com êxito a corrupção é essencial para salvaguardar os valores da UE e a eficácia das suas políticas, bem como para preservar o Estado de direito e a confiança nos governantes e nas instituições públicas.

A corrupção constitui um obstáculo ao crescimento económico sustentável, desviando recursos de resultados produtivos, comprometendo a eficiência da despesa pública e agravando as desigualdades sociais. Dificulta o funcionamento eficaz e harmonioso do mercado único, cria incertezas na atividade empresarial e entrava o investimento. A corrupção é, pela sua natureza, difícil de quantificar, mas mesmo estimativas prudentes sugerem que custa à economia da UE pelo menos 120 mil milhões de EUR por ano¹. Os efeitos negativos da corrupção são sentidos em todo o mundo, frustrando os esforços para assegurar a boa governação e a prosperidade, bem como para cumprir os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas.

As políticas anticorrupção eficazes são parte essencial de um ambiente propício ao Estado de direito, juntamente com o respeito pela independência judicial, a existência de meios de comunicação social livres e pluralistas, uma administração pública transparente e de elevada qualidade e uma sociedade civil livre e ativa. Para controlar a corrupção, é necessário um empenho constante na *prevenção*, mantendo uma cultura de *integridade* e a *aplicação coerciva* ativa da legislação anticorrupção, incluindo a repressão eficaz dos crimes de corrupção. Esta abordagem reflete-se igualmente na ação externa da UE em matéria de luta contra a corrupção, escorada no apoio ao Estado de direito e à gestão das finanças públicas dos países parceiros.

Os índices de corrupção a nível mundial colocam muitos Estados-Membros da UE entre os países considerados os menos corruptos do mundo². No entanto, como também referido nos relatórios sobre o Estado de direito, há muitas questões por resolver e a corrupção permanece uma preocupação para as pessoas em toda a UE, como o demonstram os dados do Eurobarómetro. Em 2022, quase sete em cada dez europeus (68 %) acreditavam que a corrupção era generalizada no seu país e apenas 31 % consideravam eficazes os esforços do seu governo para combater a corrupção. Além disso, mais de metade das empresas sediadas na UE (51 %) consideram improvável que as pessoas ou empresas corruptas no seu país sejam apanhadas ou denunciadas à polícia ou ao Ministério Público³.

No discurso sobre o estado da União de 2022, a presidente Ursula von der Leyen salientou a necessidade de uma ação decisiva contra a corrupção. A UE pode desempenhar um papel determinante não só na forma como gere o seu próprio trabalho, mas também através dos esforços em curso para integrar medidas de prevenção da corrupção na conceção das políticas

¹ Esta estimativa baseia-se no trabalho de instituições e organismos especializados, como a Câmara de Comércio Internacional, a Transparência Internacional, o Pacto Global das Nações Unidas, o Fórum Económico Mundial e a publicação «Clean Business is Good Business», que sugerem que a perda de riqueza económica devido à corrupção representa 5 % do PIB a nível mundial. Outra estimativa indica que os custos da corrupção na UE se situam entre 179 mil milhões de EUR e 990 mil milhões de EUR por ano (estudo intitulado *The Cost of Non-Europe in the Area of Corruption*», realizado pelo RAND Europe, 2016).

² Ver, por exemplo, o Índice de Perceção da Corrupção (IPC) Global de 2022 da Transparência Internacional: <https://www.transparency.org/en/cpi/2022>.

³ Eurobarómetro Especial SP523 sobre a corrupção (2022) e Eurobarómetro Flash n.º 507 sobre as atitudes das empresas face à corrupção na UE (2022).

e programas da UE, para além do apoio ativo ao trabalho dos Estados-Membros para pôr em prática políticas e legislação robustas de luta contra a corrupção.

A Comissão adotou hoje duas propostas específicas para reforçar o direito da UE neste domínio. Em primeiro lugar, propõe uma diretiva para atualizar e harmonizar as regras da UE relativas às definições e sanções aplicáveis aos crimes de corrupção, a fim de assegurar normas elevadas contra toda a gama de crimes de corrupção, de prevenir mais eficazmente a corrupção e de melhorar a aplicação coerciva da lei⁴. Em segundo lugar, o alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, com o apoio da Comissão, propõe complementar o conjunto de medidas restritivas da política externa e de segurança comum (sanções PESC) com um regime de sanções específico da PESC para combater a corrupção quando e onde se pratiquem atos de corrupção que afetem ou corram o risco de afetar gravemente os interesses fundamentais da União e os objetivos da PESC, tal como estabelecidos no artigo 21.º do Tratado da União Europeia⁵. Por conseguinte, o alto representante apresentará uma proposta de decisão do Conselho e, juntamente com a Comissão, uma proposta de regulamento do Conselho relativo a um quadro temático de sanções da PESC que vise a corrupção, a fim de complementar as nossas ações de política interna e externa de luta contra a corrupção.

A Comissão intensificará a sua ação neste domínio e as propostas anticorrupção hoje apresentadas representam um marco importante na luta contra a corrupção a nível nacional e da UE. A presente comunicação mostra de que forma estes elementos constitutivos acompanharão um esforço mais amplo para construir uma abordagem estratégica abrangente e sistemática. Para tal, é necessário reunir os trabalhos existentes e desenvolver novas orientações e novos instrumentos, tanto a nível da UE como dos Estados-Membros, contribuindo também para um compromisso claro de luta contra a corrupção a nível mundial. O êxito dependerá de um esforço conjunto e contínuo a nível da UE, nacional, regional e local capaz de implicar as autoridades públicas, a sociedade civil e o setor privado, bem como as organizações internacionais. Tal não só sensibilizará o público para as consequências da corrupção como também dará aos cidadãos e às empresas a confiança necessária para enfrentar o fenómeno.

2. O QUE É A CORRUPÇÃO?

A corrupção é comumente definida como a utilização abusiva de poder em proveito próprio⁶. Embora a natureza e o âmbito da corrupção possam diferir de um país para outro, nenhum país pode considerar que o fenómeno lhe é alheio. Tratando-se de um problema global com grandes implicações transnacionais, é objeto de uma convenção das Nações Unidas específica, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC). A convenção é o único instrumento universal de luta contra a corrupção juridicamente vinculativo e propõe definições de diferentes manifestações de corrupção, abrangendo crimes que vão do pequeno suborno aos grandes escândalos políticos. A UE e todos os Estados-Membros são partes na convenção. A

⁴ Proposta de diretiva relativa ao combate à corrupção, COM(2023) 234.

⁵ Proposta do alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança ao Conselho, relativa a uma decisão do Conselho que impõe medidas restritivas contra atos graves de corrupção (HR(2023) 108) e Proposta conjunta de regulamento do Conselho relativo a medidas restritivas contra atos graves de corrupção (JOIN(2023) 13).

⁶ Não existe uma definição jurídica única de corrupção devido às várias formas que pode assumir.

luta contra a corrupção também tem sido um tema importante para o Conselho da Europa⁷, que adotou instrumentos como as Convenções Penal e Civil sobre a Corrupção. Além disso, a Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económicos (OCDE) está a elaborar medidas de prevenção da corrupção e estabeleceu disposições juridicamente vinculativas para criminalizar a corrupção de agentes públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais⁸.

Um sistema político e institucional baseado na integridade, na transparência e na responsabilização na vida pública é a melhor garantia contra a corrupção. Os serviços públicos são também mais resistentes à corrupção quando há uma cultura de serviço público robusta e uma remuneração justa. Todas as autoridades públicas têm de se precaver contra o risco de corrupção. Embora a corrupção seja, antes de mais, um crime e os atos específicos de corrupção sejam definidos no direito nacional e internacional, a falta de integridade, os conflitos de interesses ou as violações graves das regras éticas também podem indiciar riscos de corrupção. É por esta razão que as abordagens eficazes de luta contra a corrupção assentam frequentemente em medidas destinadas a reforçar a transparência, a ética e a integridade, bem como a regulamentar domínios como os conflitos de interesses, os lóbis e as chamadas «portas giratórias». Os organismos públicos devem procurar manter os mais elevados padrões de integridade, transparência e independência como parte importante da luta contra a corrupção em geral.

A corrupção está presente em quase todas as atividades de criminalidade organizada, sendo que 60 % da criminalidade organizada utiliza a corrupção para se infiltrar nos setores público e privado⁹. A Estratégia para a União da Segurança¹⁰ e a Estratégia da UE para Lutar contra a Criminalidade Organizada de 2021-2025¹¹ reconheceram esta ligação e chamaram a atenção para o risco particular de corrupção em setores específicos, incluindo os cuidados de saúde, os transportes, a construção, a gestão dos resíduos, a indústria aeroespacial e a defesa, a agricultura, a alimentação, o trabalho e a proteção social. Um relatório recente mostra que a corrupção é o principal facilitador da infiltração de portos e cadeias logísticas, com as redes criminosas a procurarem formar redes de corrupção em vários locais para facilitar crimes como o tráfico de droga¹².

Em alguns destes setores, a corrupção no setor privado é também um risco importante e tem sido alvo de medidas, uma vez que as transações privadas corruptas afetam toda a cadeia de abastecimento, distorcem os mercados, minam a concorrência e aumentam os custos para as empresas. Tudo isto faz parte de um conjunto substancial de programas de regulamentação, de conformidade jurídica e de diligência devida, bem como de instrumentos mais flexíveis

⁷ Convenção Penal sobre a Corrupção e ainda o Protocolo Adicional à Convenção Penal sobre a Corrupção (STCE 191) e uma Convenção Civil sobre a Corrupção (STCE 174). O trabalho do Conselho da Europa inclui também 20 princípios orientadores contra a corrupção [Resolução 97 (24)], bem como recomendações que abrangem domínios como as responsabilidades dos funcionários públicos e o financiamento dos partidos.

⁸ A Convenção da OCDE sobre a Luta contra a Corrupção de Agentes Públicos Estrangeiros nas Transações Comerciais Internacionais, de 1997. O trabalho em matéria de prevenção inclui os princípios da OCDE para a transparência e a integridade nas atividades dos grupos de interesses e a recomendação da OCDE sobre integridade pública.

⁹ Ver: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/socta2021_1.pdf.

¹⁰ COM(2020) 605 final.

¹¹ COM(2021) 170 final.

¹² Relatório conjunto da Europol e do Comité Diretor para a Segurança dos portos de Antuérpia, Hamburgo/Bremerhaven e Roterdão (2023): *Criminal networks in EU ports, Risks and challenges for law enforcement* (não traduzido para português).

destinados a promover uma cultura geral de ética e integridade nas empresas, visando contribuir para o quadro anticorrupção mais vasto a nível da UE e a nível mundial ¹³.

3. QUADRO DE LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO DA UE

O trabalho da UE para ajudar a prevenir, detetar e combater a corrupção a todos os níveis pode tomar como ponto de partida uma base sólida de medidas já em vigor, que também deverá servir de base a um processo de desenvolvimento de uma abordagem estratégica mais abrangente, incluindo novas vertentes de trabalho e novas abordagens para responder à dimensão do desafio e acompanhar a evolução dos riscos de corrupção. Como reconhecido nos relatórios sobre o Estado de direito, um quadro estratégico de luta contra a corrupção constitui uma oportunidade importante para converter o compromisso e a visão políticos em ações concretas. As estratégias anticorrupção podem garantir uma abordagem não isolada das lacunas legislativas ou institucionais e a integração das disposições anticorrupção em todos os setores estratégicos pertinentes. Tal exige uma **estratégia anticorrupção a nível da UE**. Para ser eficaz, essa estratégia deve assentar numa base sólida de consenso e consulta alargada, em particular com o Parlamento Europeu e os Estados-Membros. Deve igualmente ser acompanhada de objetivos específicos e mensuráveis, de recursos humanos e orçamentais claros e de responsabilidades bem definidas.

A preparação de tais reformas pode beneficiar grandemente da partilha de conhecimentos especializados e de experiências a nível da UE. Um primeiro passo neste processo será a criação de uma **rede anticorrupção da UE**. Desde 2015, um programa da UE de partilha de experiências em matéria de medidas anticorrupção oferece aos profissionais neste domínio dos Estados-Membros um fórum onde podem buscar inspiração e aprender com as reformas legislativas, institucionais e políticas de outros Estados-Membros. Este trabalho será alargado e aprofundado através de uma rede que funcionará como catalisadora dos esforços de prevenção da corrupção em toda a UE. Essa rede estará incumbida de elaborar boas práticas e orientações práticas em vários domínios de interesse comum, apoiando igualmente uma recolha mais sistemática de dados e elementos de prova que possam constituir uma base sólida para ações de luta contra a corrupção e para o acompanhamento dos seus resultados. A rede alicerçar-se-á na experiência de trabalho com as autoridades responsáveis pela aplicação coerciva da lei e outras autoridades públicas e reunirá todas as partes interessadas, incluindo profissionais, peritos e investigadores, bem como representantes da sociedade civil e organizações internacionais.

3.1 Combater a corrupção enquanto crime

Embora a UE disponha de legislação penal para combater a corrupção, ela é fragmentada, está desatualizada e tem um âmbito limitado. A principal legislação penal anticorrupção da UE é a Convenção de 1997 relativa à Luta contra a Corrupção em que estejam implicados Funcionários¹⁴ e a Decisão-Quadro do Conselho de 2003 relativa à luta contra a corrupção no setor privado¹⁵, ambas anteriores ao Tratado de Lisboa. Estas foram complementadas por instrumentos mais recentes, como a Diretiva relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses

¹³ A UNCAC abrange a corrupção tanto no setor privado como no setor público. Outras iniciativas internacionais que fornecem orientações em matéria de ética empresarial provêm do Fórum Económico Mundial, do [Pacto Global das Nações Unidas](#), da [Alliance for Integrity](#), da Transparência Internacional, da OCDE e do G20.

¹⁴ Convenção relativa à Luta contra a Corrupção em que estejam implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-Membros da União Europeia.

¹⁵ Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho, de 22 de julho de 2003 (JO L 192 de 31.7.2003, p. 54).

financeiros da União através do direito penal¹⁶ («Diretiva PIF») e a proposta de diretiva relativa à recuperação e perda de bens¹⁷.

A proposta de diretiva adotada paralelamente à presente comunicação **estabelece regras relativas às definições e sanções aplicáveis aos crimes de corrupção**¹⁸. Alarga a lista de crimes de corrupção a fim de abranger a apropriação indevida de fundos, o tráfico de influência e o abuso de funções, bem como a obstrução da justiça e o enriquecimento ilícito relacionado com crimes de corrupção, para além dos crimes mais clássicos de suborno. Estabelece igualmente níveis de sanções coerentes, bem como circunstâncias agravantes e atenuantes. Podem ser aplicáveis circunstâncias agravantes, por exemplo, quando o autor da infração exerce um cargo público de alto nível ou é responsável pela aplicação coerciva da lei. As circunstâncias atenuantes podem incluir situações em que o autor da infração identifique outros infratores ou ajude a levá-los a tribunal. Pela primeira vez a nível da UE, a proposta reúne a corrupção nos setores público e privado num único ato jurídico. Estabelece igualmente requisitos claros em matéria de acompanhamento e comunicação de informações, a fim de facilitar para a sua aplicação coerciva.

A ação contra a corrupção começa com a **prevenção** e com a criação de uma **cultura de integridade** em que a corrupção não é tolerada. A diretiva proposta exige que os Estados-Membros tomem medidas, tais como campanhas de informação e sensibilização, bem como programas de investigação e educação, e que incentivem a sociedade civil e as organizações de base comunitária a participarem nos esforços de luta contra a corrupção. Exige-lhes igualmente que assegurem a existência de instrumentos de prevenção essenciais, como um acesso aberto à informação de interesse público, regras eficazes em matéria de divulgação e gestão de conflitos de interesses no setor público, regras eficazes em matéria de divulgação e verificação dos bens dos funcionários públicos e regras eficazes que regulem a interação entre o setor privado e o setor público. Prevê um conjunto coerente de regras para combater melhor a corrupção na UE e melhorar a coordenação das ações a nível nacional e da UE.

A proposta reforçará igualmente a **aplicação coerciva da lei**. Os relatórios sobre o Estado de direito mostraram a importância fundamental de dispor de sistemas de justiça penal eficientes, dotados dos instrumentos adequados para combater a corrupção, a fim de manter padrões elevados. A diretiva permitirá uma luta eficaz contra a corrupção em toda a UE, estabelecendo regras mínimas para combater a complexa rede de atividades inter-relacionadas que alimentam a corrupção nas sociedades atuais. Abordará os principais fatores que contribuem para um trabalho eficaz de luta contra a corrupção, incluindo a capacidade, a especialização e o acesso aos instrumentos de investigação pertinentes, bem como os obstáculos à eficácia da investigação e da ação penal, tais como procedimentos onerosos e opacos para o levantamento das imunidades ou prazos de prescrição excessivamente curtos para os crimes de corrupção.

3.2 Integração da luta contra a corrupção na conceção das políticas da UE

A luta contra a corrupção ocupa um lugar central nas políticas internas e externas da UE. No seu trabalho, a Comissão procurou sempre prever salvaguardas anticorrupção, colmatando potenciais lacunas e assegurando que a transparência e a clareza reduzem o espaço em que a

¹⁶ Diretiva (UE) 2017/1371, de 5 de julho de 2017, relativa à luta contra a fraude lesiva dos interesses financeiros da União através do direito penal.

¹⁷ COM(2022) 245 final.

¹⁸ A diretiva proposta baseia-se no artigo 82.º, n.º 1, alínea d), e no artigo 83.º, n.ºs 1 e 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

corrupção pode prosperar e que as instituições e organismos responsáveis pela execução das políticas da UE a todos os níveis respeitam elevados padrões de independência e integridade. A coordenação dos principais intervenientes na UE contribui igualmente para minimizar o risco de corrupção lesiva das políticas da UE e para apoiar a ação a nível nacional e mundial. As medidas coercivas que garantem a deteção e a punição da corrupção são um instrumento dissuasor eficaz. Por conseguinte, as políticas e os programas da UE incluem uma vasta gama de medidas não só para dissuadir e detetar a corrupção, mas também para reforçar a eficácia das ações de investigação e sanção da corrupção quando esta ocorre. A diretiva proposta reforçará ainda mais este quadro.

Construir uma cultura de integridade e transparência

Um sistema político e institucional baseado na integridade, na transparência e na responsabilização na vida pública é a melhor garantia contra a corrupção. É por esta razão que as abordagens eficazes de luta contra a corrupção assentam frequentemente em medidas destinadas a reforçar a transparência, a ética e a integridade, bem como a regulamentar domínios como os conflitos de interesses, os lóbis e as chamadas «portas giratórias».

A experiência adquirida, nomeadamente com os relatórios sobre o Estado de direito, mostra que, tanto a nível nacional como da UE, uma resposta forte à corrupção se alicerça em sistemas de prevenção e resolução de conflitos de interesses, na criação de registos de transparência e de lóbis e na criação de mecanismos viáveis para a divulgação e verificação dos bens e interesses dos funcionários públicos.

A transparência não é apenas fundamental para a responsabilização política; é também essencial para reforçar a integridade. É crucial dispor de um sistema assente na transparência ao nível da tomada de decisões e da aplicação para eliminar as oportunidades de corrupção. As transações digitais e a publicação de dados financeiros e outros dados por organismos públicos também dificultam as operações corruptas. Os quadros deontológicos sólidos e claros, dotados das estruturas e instituições necessárias para funcionarem devidamente, são instrumentos poderosos. Também há uma dimensão internacional de relevo: no âmbito da próxima iniciativa que introduz o pacote Defesa da Democracia¹⁹, a Comissão apresentará legislação sobre a transparência da representação de interesses estrangeiros, a fim de limitar o risco de ingerência dissimulada nos processos democráticos a nível da UE e dos Estados-Membros.

Ao longo das últimas décadas, desenvolveram-se nestes domínios normas importantes em matéria de integridade e de luta contra a corrupção. O funcionamento das principais instituições e o desenvolvimento de quadros sólidos anticorrupção e de integridade beneficiaram grandemente do trabalho de organizações como o Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), a Comissão de Veneza do Conselho da Europa, a OCDE e o Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e a Criminalidade (UNODC). Não deixando de se escorar nestas normas, as políticas e as reformas políticas em matéria de integridade devem ser adaptadas ao contexto para serem bem-sucedidas. As recomendações constantes do relatório sobre o Estado de direito visam apoiar os Estados-Membros na adoção dessas reformas e reforçar as regras de integridade, prevenir conflitos de interesses, aumentar a transparência dos lóbis, regular e fazer cumprir as regras em matéria de «portas giratórias» entre funções públicas e privadas e dispor de sistemas eficazes de divulgação de bens e interesses.

¹⁹ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/13744-Transparencia-da-ingerencia-dissimulada-por-parte-de-paises-terceiros_pt.

Políticas preventivas para fazer face aos riscos de corrupção

Como todas as formas de criminalidade, a corrupção também é uma questão de oportunidade. A conceção das políticas da UE procura reduzir o potencial de corrupção, identificando os riscos e criando os instrumentos necessários para lhes fazer frente. Uma das primeiras tarefas da nova rede da UE contra a corrupção consistirá em fazer um levantamento das **zonas de alto risco comuns** até 2024. A Comissão conduzirá este trabalho em estreita consulta com os Estados-Membros. Constituirá uma componente importante do desenvolvimento de futuras iniciativas da UE no domínio da luta contra a corrupção.

Esta ação terá por base o trabalho já realizado em domínios de risco manifesto. **A contratação pública**, que representa 14 % do PIB dos Estados-Membros da UE, tem sido objeto de especial atenção. Uma reforma importante em 2014²⁰ reforçou as salvaguardas em matéria de conflitos de interesses, com a exclusão obrigatória dos proponentes por motivos de corrupção no passado. A contratação pública integralmente eletrónica é obrigatória na UE desde 2018 e o esforço contínuo para construir uma cultura de transparência traduz-se na publicação de todos os contratos públicos, bem como na obrigação de os Estados-Membros comunicarem casos de corrupção relacionados com a contratação pública na UE. A concorrência aberta num ambiente transparente, conduzida por profissionais formados, é fundamental para pôr termo a oportunidades de corrupção.

A corrupção prospera quando não pode ser identificada ou provada. As práticas de corrupção estão frequentemente associadas à fraude fiscal, à evasão fiscal e à elisão fiscal. As regras de transparência na **legislação fiscal** ajudam a detetar tais práticas. As atualizações das regras no domínio da cooperação administrativa em matéria de fiscalidade direta²¹ e de imposto sobre o valor acrescentado²² destinam-se a intensificar o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros, o que ajuda a identificar a corrupção antes do lançamento de inquéritos penais formais.

Um problema específico na identificação da corrupção prende-se com a utilização de empresas fictícias e outros veículos empresariais opacos e complexos²³ para dissimular transações e a identidade dos beneficiários efetivos. A **Diretiva Branqueamento de Capitais da UE** tem sido regularmente revista e reforçada²⁴ com o fito de introduzir registos obrigatórios dos

²⁰ Diretivas 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE, de 26 de fevereiro de 2014 («Diretiva Concessões», «Diretiva Clássica» e «Diretiva Serviços Públicos»).

²¹ Diretiva 2011/16/UE relativa à cooperação administrativa («DCA») e respetiva alteração. Está atualmente em curso uma nova proposta de alteração da DCA [«DCA 8» — COM (2022) 707]. A proposta prevê que as informações fiscais trocadas ao abrigo da DCA entre as autoridades fiscais dos Estados-Membros também possam ser utilizadas para outros fins, por exemplo, para efeitos de luta contra o branqueamento de capitais e de luta contra a corrupção, bem como para fins abrangidos por um ato baseado no artigo 215.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE. Tal facilitará a cooperação entre as autoridades competentes dos Estados-Membros e uma luta mais eficaz contra a corrupção.

²² O Regulamento (UE) n.º 904/2010 do Conselho, de 7 de outubro de 2010, relativo à cooperação administrativa e à luta contra a fraude no domínio do imposto sobre o valor acrescentado criou a Eurofisc, uma rede de Estados-Membros para lutar contra a fraude transfronteiriça ao IVA, que pode solicitar informações ao OLAF e à Europol. Estão previstas novas melhorias na cooperação entre autoridades fiscais e as instituições e organismos da UE, tal como anunciado no Plano de Ação para uma Tributação Justa e Simples.

²³ Em 22 de dezembro de 2021, a Comissão propôs uma iniciativa fundamental para combater a utilização abusiva de entidades de fachada para fins fiscais indevidos, COM(2021) 565 final.

²⁴ Diretiva 2015/849, de 20 de maio de 2015, alterada pela Diretiva 2018/843, de 30 de maio de 2018. É complementada pela Diretiva 2018/1673, de 23 de outubro de 2018, relativa ao combate ao branqueamento de capitais através do direito penal, que harmoniza as definições e sanções das infrações penais de branqueamento de capitais, incluindo a corrupção como infração subjacente.

beneficiários efetivos de entidades societárias e outras entidades jurídicas²⁵. Estes registos ajudam a detetar conflitos de interesses, a expor a corrupção de alto nível e a apoiar as investigações sobre fluxos ilícitos de dinheiro. A diretiva também tem um importante valor preventivo, uma vez que exige que as entidades obrigadas do setor privado realizem uma diligência mais apertada quanto à clientela nos casos em que se identifiquem riscos mais elevados, por exemplo em relação a pessoas politicamente expostas²⁶. A proposta de pacote em matéria de combate ao branqueamento de capitais, de julho de 2021, reforça ainda mais o quadro da UE para defender a integridade do seu sistema financeiro e do mercado interno²⁷.

As iniciativas destinadas a combater os riscos específicos da criminalidade organizada contribuem igualmente para limitar as oportunidades de corrupção. Um exemplo é o **tráfico de bens culturais**, sendo que o Plano de Ação da UE para Combater o Tráfico de Bens Culturais²⁸, de dezembro de 2022, proporciona um quadro global para a UE e os Estados-Membros promoverem a prevenção e a deteção do tráfico de bens culturais, bem como a resposta do sistema judicial a estas infrações penais.

A prevenção da corrupção desde a conceção exige **independência e imparcialidade nos organismos nacionais criados ao abrigo do direito da UE**, quer se trate de autoridades nacionais da concorrência, de organismos de recurso em matéria de contratos públicos ou de reguladores, reunindo assim os níveis da UE e nacionais numa cultura única de prevenção e integridade. Por exemplo, a legislação em matéria de concorrência estabelece garantias mínimas de independência para as autoridades nacionais que são responsáveis pela aplicação coerciva das regras de concorrência da UE²⁹, nomeadamente as regras em matéria de conflitos de interesses e de proteção contra o despedimento. A legislação relativa ao mercado interno que estabelece regras para as autoridades reguladoras e de segurança nacionais em domínios como as comunicações eletrónicas, os meios de comunicação social, a eletricidade, o gás, os géneros alimentícios e os alimentos para animais, o espaço ferroviário europeu único e a segurança ferroviária exige que os Estados-Membros garantam que os organismos em causa sejam funcionalmente independentes e exerçam as suas competências de forma imparcial e transparente.

A identificação e o levantamento das áreas de risco são fundamentais para uma ação eficaz de luta contra a corrupção. As atividades de corrupção estão em constante evolução e adaptam-se a novas oportunidades, sendo que os padrões diferem de um Estado-Membro para

²⁵ A recolha de dados sobre os beneficiários efetivos também foi tornada obrigatória para efeitos de controlo e auditoria em vários atos de base, como o regulamento que cria o Mecanismo de Recuperação e Resiliência ou o Regulamento Disposições Comuns. Este aspeto faz igualmente parte da proposta para a próxima revisão do Regulamento Financeiro.

²⁶ Nos termos da legislação em matéria de combate ao branqueamento de capitais, uma «pessoa politicamente exposta» é uma pessoa a quem é ou foi confiada uma função proeminente. Uma vez que estas pessoas detêm posições que podem ser utilizadas de forma abusiva para efeitos de corrupção/suborno e branqueamento dos fundos ilícitos subsequentes, considera-se que representam um risco mais elevado, devendo, por conseguinte, ser objeto de medidas adicionais de diligência devida.

²⁷ O pacote consiste nas propostas de uma nova Diretiva Branqueamento de Capitais [COM(2021) 423], de um Regulamento relativo à prevenção da utilização do sistema financeiro para efeitos de branqueamento de capitais ou de financiamento do terrorismo [COM(2021) 420], de um Regulamento que cria a Autoridade para o Combate ao Branqueamento de Capitais [COM(2021) 421] e de uma reformulação do Regulamento relativo às informações que acompanham as transferências de fundos, de 2015 [COM(2021) 422]. O pacote está atualmente a ser objeto de negociações interinstitucionais.

²⁸ COM(2022) 800 final.

²⁹ Diretiva (UE) 2019/1 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de dezembro de 2018, que visa atribuir às autoridades da concorrência dos Estados-Membros competência para aplicarem a lei de forma mais eficaz e garantir o bom funcionamento do mercado interno (artigo 4.º — Independência).

outro. Nenhum setor ou domínio de atividade está a salvo dos riscos de corrupção, mas as **áreas de alto risco comuns** merecem atenção especial — geralmente as que envolvem a gestão de fundos públicos significativos ou o acesso a licenças ou a um serviço crítico. Setores como os cuidados de saúde, a construção ou o planeamento urbano são, por conseguinte, vulneráveis, podendo os aumentos súbitos do investimento público criar novos riscos relacionados com a corrupção. As zonas com um elevado risco de criminalidade, como os portos, que são pontos críticos para os grupos de criminalidade organizada ativos no tráfico de droga, também requerem um acompanhamento constante.

Entre as áreas recentes objeto de intervenção contam-se, por exemplo, os **regimes de residência para investidores e de concessão de cidadania a investidores** (os regimes de «vistos dourados» e «passaportes dourados»), que a Comissão alertou poderem ser utilizados para ocultar crimes financeiros, incluindo o suborno e a corrupção³⁰. A Comissão considera que os regimes de concessão de cidadania a investidores, ao abrigo dos quais é sistematicamente concedida a cidadania de um Estado-Membro e, por conseguinte, a cidadania da União em troca de pagamentos ou investimentos predeterminados, sem que exista um vínculo genuíno com o Estado-Membro que a concedeu, violam o direito da UE, tendo tomado medidas contra os Estados-Membros que mantêm esses regimes³¹. O desporto é outro exemplo de uma área recentemente classificada de alto risco, em que grupos de criminalidade organizada procuram obter lucros através da **viciação de resultados** recorrendo à corrupção e à extorsão³².

Deteção da corrupção

Embora os mecanismos de controlo interno e externo e as autoridades do setor público — bem como os organismos responsáveis pela aplicação coerciva da lei ativos e dotados de recursos — estejam em melhor posição para detetar sinais de atividades corruptas, a sociedade no seu conjunto tem um papel fundamental a desempenhar na denúncia da corrupção.

Muitos casos de vulto recentes vieram à tona graças a pessoas que se manifestaram quando se depararam com irregularidades no contexto profissional. O papel fundamental dos **denunciantes** na defesa do interesse público é reconhecido na Diretiva Denúncia de Irregularidades de 2019³³. Esta diretiva contribui para a luta contra a corrupção em muitos domínios de intervenção fundamentais da UE, como a contratação pública, os serviços financeiros, a proteção dos interesses financeiros da UE, a proteção do ambiente, a segurança dos transportes, a saúde pública e a segurança nuclear. Estabelece normas eficazes de proteção dos denunciantes de atividades ilegais contra atos de retaliação e exige que os Estados-Membros criem canais de denúncia internos e externos claros capazes de garantir a confidencialidade dos denunciantes, tanto no setor público como no privado, bem como mecanismos definidos de retorno da informação e de seguimento. A aplicação efetiva da Diretiva Denúncia de Irregularidades é um passo fundamental para uma fiscalização rigorosa

³⁰ COM(2019) 12 final, de 23 de janeiro de 2019.

³¹ Em março de 2022, no contexto da invasão russa da Ucrânia, a Comissão recomendou que os Estados-Membros avaliassem imediatamente se as naturalizações passadas de nacionais russos ou bielorrussos, que assentavam num regime de concessão de cidadania a investidores, deveriam ser retiradas em virtude de a pessoa em causa estar sujeita às medidas restritivas da União ou por apoiar significativamente a guerra na Ucrânia. Recomendou igualmente que os Estados-Membros tomassem medidas imediatas para fazer face aos riscos colocados pelos regimes de residência para investidores [C(2022) 2028 final, de 28 de março de 2022].

³² Em 2019, a Comissão publicou um estudo intitulado «Mapping of corruption in sport in the EU», em que expunha as ligações entre a dopagem e a viciação de resultados e a corrupção.

³³ Diretiva (UE) 2019/1937, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União.

do cumprimento das regras anticorrupção. A diretiva proposta permite ir mais além ao alargar a proteção às pessoas que denunciam crimes de corrupção. Tal incentivar a denúncia de crimes de corrupção sem receio de retaliação e melhorará a eficácia das investigações anticorrupção.

Os **jornalistas** desempenham um papel particularmente importante na deteção da corrupção. No entanto, muitos jornalistas e órgãos de comunicação social sofrem assédio e outras ameaças quando se pronunciam sobre questões de interesse público e expõem a corrupção. A Comissão propôs recentemente medidas destinadas a melhorar a sua segurança³⁴ e a protegê-los melhor contra processos judiciais abusivos³⁵. A proposta de Regulamento Liberdade dos Meios de Comunicação Social³⁶, de 2022, estabelece disposições importantes para reforçar a independência dos meios de comunicação social. As salvaguardas contra a interferência política nas decisões editoriais através de requisitos de independência, de um financiamento estável adequado dos meios de comunicação social de serviço público e de regras sobre a transparência da propriedade dos meios de comunicação social e a afetação de publicidade estatal permitirão que os meios de comunicação social exerçam melhor o seu importante papel social, nomeadamente na manutenção da supervisão e na exposição da corrupção. A proposta estabelece igualmente medidas para proteger a independência dos editores e sobre a divulgação de conflitos de interesses.

O **setor privado** também é um parceiro importante na luta contra a corrupção. No setor financeiro, as entidades privadas têm obrigações de diligência devida que ajudam a proteger o sistema financeiro da UE. Essas entidades necessitam de apoio nos seus esforços para identificar e denunciar casos de branqueamento dos produtos da corrupção, e o quadro da UE em matéria de luta contra o branqueamento de capitais visa melhorar a compreensão dos riscos por parte das entidades do setor privado e reforçar as suas capacidades de deteção e denúncia. Tal é apoiado por informações das Unidades de Informação Financeira e das autoridades responsáveis pela aplicação coerciva da lei sobre tipologias, tendências e indicadores de risco de corrupção. A fim de promover uma cultura de integridade, a Diretiva Comunicação de Informações sobre Sustentabilidade das Empresas³⁷, de 2022, estabelece a obrigação de as entidades do setor privado abrangidas pelo seu âmbito de aplicação incluírem nos seus relatórios de gestão informações relacionadas com a ética empresarial e a cultura empresarial, incluindo a luta contra a corrupção.

Intensificar a luta contra a corrupção

A investigação, repressão e punição da corrupção compete, em grande medida, às autoridades responsáveis pela aplicação coerciva da lei nos Estados-Membros. O acompanhamento realizado no âmbito dos relatórios sobre o Estado de direito revela desafios na investigação, ação penal e julgamento de casos de corrupção, e a proposta de diretiva relativa à luta contra a corrupção através do direito penal aborda deficiências específicas. A luta contra a corrupção necessita de sistemas judiciais independentes e eficientes, dotados de meios financeiros suficientes, de recursos humanos adequados e da oportunidade de utilizar plenamente as ferramentas digitais, a fim de aplicar e fazer cumprir eficazmente a legislação anticorrupção, com base em investigações e ações penais imparciais. A imposição de sanções eficazes, proporcionadas e dissuasivas em casos de corrupção, bem como a recuperação e o confisco do produto destes crimes, reforçam a credibilidade do sistema judicial e policial e atuam como elementos dissuasores.

³⁴ C(2021) 6650, de 16 de setembro de 2021.

³⁵ COM(2022) 177 final e C/2022/2428, de 27 de abril de 2022.

³⁶ COM(2022) 457 final.

³⁷ Diretiva (UE) 2022/2464, de 14 de dezembro de 2022.

A intensificação da **cooperação entre os níveis da UE e nacional** pode dar uma resposta mais forte à corrupção. As regras harmonizadas em matéria de infrações e sanções, as regras relativas à cooperação judiciária em matéria penal com base no princípio do reconhecimento mútuo e o trabalho de agências e organismos especializados, como a Eurojust, a Europol, o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF) e a Procuradoria Europeia, contribuem para detetar, investigar e reprimir a corrupção.

A Comissão tomou medidas importantes para dotar os Estados-Membros de instrumentos mais adequados para privar os criminosos da **riqueza obtida ilicitamente**, incluindo os bens provenientes de crimes de corrupção³⁸. O reconhecimento mútuo das decisões de congelamento³⁹ torna o congelamento e o confisco de bens de origem criminosa em toda a UE mais rápido e mais simples. Mais recentemente, em maio de 2022, a Comissão propôs uma diretiva relativa à recuperação e perda de bens⁴⁰, visando assegurar que os lucros provenientes de atividades criminosas, incluindo a corrupção, possam ser efetivamente detetados, identificados, congelados, geridos e declarados perdidos⁴¹.

Outra legislação da UE que apoia a **aplicação coerciva da lei no domínio da luta contra a corrupção** inclui o recém-adoptado pacote legislativo em matéria de provas eletrónicas, que reflete a utilização crescente de canais de comunicação eletrónica por parte dos criminosos e das estruturas de criminalidade organizada. Tal permitirá às autoridades nacionais solicitar provas eletrónicas em processos penais diretamente aos prestadores de serviços de outros Estados-Membros. A corrupção é uma das infrações para as quais será possível utilizar as ordens europeias de entrega e de conservação de provas. O mandado de detenção europeu⁴² já permite um rápido processo de entrega transfronteiras entre as autoridades judiciárias dos Estados-Membros para efeitos de ação penal ou de execução de uma pena privativa de liberdade, incluindo em casos de corrupção. O trabalho das autoridades responsáveis pela aplicação coerciva da lei, em especial os gabinetes de recuperação de bens e as autoridades de luta contra a corrupção, também é facilitado pela possibilidade de aceder a informações financeiras e bancárias e de as utilizar⁴³.

O trabalho da UE no domínio do combate à fraude apoia os esforços de luta contra a corrupção

A UE e os Estados-Membros partilham a responsabilidade pela proteção dos interesses financeiros da UE⁴⁴. Muitas vezes, as medidas de combate à fraude — em que determinadas pessoas tentam utilizar o orçamento da UE para obter ganhos ilícitos — também ajudam a combater a corrupção — em que o poder público é alvo de utilização abusiva para o mesmo fim.

³⁸ COM(2021) 170 final.

³⁹ Regulamento (UE) 2018/1805, de 14 de novembro de 2018, relativo ao reconhecimento mútuo das decisões de apreensão e de perda.

⁴⁰ Proposta de diretiva relativa à recuperação e perda de bens; COM(2022) 245 final.

⁴¹ Juntamente com a proposta de diretiva relativa à criminalização da violação de medidas restritivas, a Diretiva relativa à recuperação e perda de bens permitirá a emissão de decisões de perda de bens de pessoas e entidades que contornem as medidas restritivas impostas pela UE devido à guerra da Rússia contra a Ucrânia.

⁴² Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de Junho de 2002, relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros (2002/584/JAI).

⁴³ Diretiva (UE) 2019/1153, de 20 de junho de 2019, que estabelece normas destinadas a facilitar a utilização de informações financeiras e de outro tipo para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de determinadas infrações penais.

⁴⁴ Artigo 325.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

O **Regulamento Financeiro**⁴⁵ da UE inclui disposições gerais em matéria de prevenção e deteção de fraudes, que estabelecem regras sobre contratos públicos e concessão de financiamento, a fim de minimizar os riscos de corrupção que afetam os fundos da UE. Tal inclui regras sobre a prevenção de conflitos de interesses⁴⁶. A atual **Estratégia Antifraude**⁴⁷ da Comissão proporciona um quadro para a aplicação coordenada das regras que protegem o orçamento da UE contra a fraude, a corrupção e outras irregularidades intencionais. No contexto da execução do orçamento da UE, existem diferentes instrumentos para assegurar a realização de controlos rigorosos, adaptados ao regime de gestão dos programas financeiros em causa, ou seja, a gestão direta pela Comissão, a gestão indireta ou a gestão partilhada com os Estados-Membros. Instrumentos como o sistema de deteção precoce e de exclusão (EDES) ajudam a detetar operadores económicos fraudulentos ou pouco fiáveis e a excluí-los da obtenção de fundos da UE. Uma proposta recente de revisão do Regulamento Financeiro⁴⁸ também melhoraria a qualidade dos dados sobre os beneficiários de financiamento da UE (incluindo os seus beneficiários efetivos), nomeadamente mediante a utilização obrigatória de um sistema informático integrado único, fornecido pela Comissão, de exploração de dados e pontuação do risco. A proposta alargaria igualmente o EDES a novos domínios de despesa⁴⁹.

A realização de **avaliações *ex ante*** rigorosas ajuda a garantir que as entidades que executam os fundos da UE dispõem de sistemas de controlo interno eficazes, designadamente para prevenir a fraude e a corrupção. É crucial que os **sistemas de controlo dos fundos da UE a nível nacional**⁵⁰ disponham de salvaguardas antifraude e anticorrupção, tendo os Estados-Membros a obrigação de prevenir, detetar, corrigir e comunicar irregularidades que possam estar relacionadas com a corrupção. Os **organismos de auditoria** também têm um papel importante a desempenhar em termos de garantir a existência de sistemas eficazes para detetar e prevenir práticas corruptas. O Tribunal de Contas Europeu e o Serviço de Auditoria Interna da Comissão complementam as auditorias dos Estados-Membros e as auditorias específicas de certos programas, sendo aplicados mecanismos de reembolso a todos os fundos da UE afetados pela corrupção.

Para além de prevenir a corrupção nos fundos da União, a UE desenvolveu também uma sólida arquitetura institucional para ajudar a identificar e reprimir quaisquer formas de corrupção relacionadas com o orçamento da UE, o que inclui o OLAF, a Procuradoria Europeia, o papel de coordenação da Eurojust e a capacidade analítica da Europol, sempre em estreita cooperação com as autoridades nacionais. A Procuradoria Europeia funciona desde junho de 2021⁵¹ e é responsável por investigar, instaurar a ação penal e deduzir acusação e sustentá-la na instrução e no julgamento contra os autores e cúmplices de infrações penais lesivas dos interesses financeiros da UE, incluindo a corrupção passível de prejudicar o orçamento da UE. Neste

⁴⁵ Regulamento 2018/1046.

⁴⁶ Ver também a Comunicação da Comissão intitulada «Orientações sobre a prevenção e gestão de conflitos de interesses no quadro do Regulamento Financeiro» (2021/C 121/01), JO C 121 de 9.4.2021.

⁴⁷ COM(2019) 196 final. No âmbito do quadro de controlo interno, a Comissão concebeu uma estratégia antifraude a nível institucional (CAFS), bem como estratégias antifraude adaptadas em cada um dos seus serviços, que se aplicam a todos os modos de gestão dos programas e fundos da UE.

⁴⁸ COM(2022) 223 final.

⁴⁹ Nomeadamente a gestão partilhada, que representa mais de 70 % do orçamento da UE e o Mecanismo de Recuperação e Resiliência. A Comissão criou igualmente uma série de instrumentos para prevenir, detetar e investigar a eventual utilização indevida de fundos da UE, como a ferramenta de pontuação do risco Arachne ou o Sistema de Gestão de Irregularidades.

⁵⁰ Regulamento (UE) 2021/1060 e Regulamento (UE) 2021/2116.

⁵¹ Regulamento (UE) 2017/1939 do Conselho, de 12 de outubro de 2017, que dá execução a uma cooperação reforçada para a instituição da Procuradoria Europeia. Atualmente, 22 Estados-Membros fazem parte da cooperação reforçada e participam na Procuradoria Europeia.

âmbito, realiza investigações e exerce a ação pública perante os órgãos jurisdicionais competentes dos Estados-Membros participantes.

O bom funcionamento dos serviços de investigação e do Ministério Público na luta contra a corrupção é fundamental para garantir o respeito do Estado de direito. O **regime geral de condicionalidade**⁵² protege o orçamento da UE contra violações dos princípios do Estado de direito que afetem ou possam afetar gravemente o orçamento, nomeadamente falhas sistémicas por parte dos Estados-Membros na luta contra a corrupção. Nos termos deste Regulamento Condicionalidade, o Conselho pode, sob proposta da Comissão, suspender autorizações ou pagamentos ou adotar outras medidas caso as violações dos princípios do Estado de direito nesse Estado-Membro⁵³ afetem ou possam afetar seriamente, de forma suficientemente direta, a boa gestão financeira do orçamento da UE ou a proteção dos interesses financeiros da UE.

4. APOIAR A LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO NOS ESTADOS-MEMBROS

A corrupção assume muitas formas e os padrões de corrupção variam entre Estados-Membros, entre o nível nacional e o nível local e entre diferentes setores. Embora certas regras, normas e boas práticas comuns sejam necessárias para combater a corrupção, importa adaptar respostas políticas eficazes a desafios, riscos e necessidades específicos. Por conseguinte, a UE está a empreender iniciativas específicas para apoiar cada Estado-Membro na luta contra a corrupção a nível nacional.

Apoio da UE às reformas nacionais no domínio da luta contra a corrupção

A UE está a dar o seu próprio contributo para a elaboração e a partilha de boas práticas através do **ciclo anual de relatórios sobre o Estado de direito**. Desde 2020, a Comissão tem vindo a acompanhar a evolução da luta contra a corrupção a nível nacional como um dos aspetos centrais do Estado de direito. Desde 2022, os relatórios incluem igualmente recomendações para cada país, destinadas a apoiar os Estados-Membros nos seus esforços para levar por diante as reformas em curso ou previstas, a incentivar desenvolvimentos positivos e a ajudar a identificar os domínios em que poderão ser necessárias melhorias ou ações de seguimento de alterações ou reformas recentes.

As avaliações por país constantes dos relatórios anuais sobre o Estado de direito ilustram as medidas adotadas por cada Estado-Membro para prevenir a corrupção, adaptando a legislação de modo a acompanhar as novas tendências e tirando partido dos ensinamentos retirados da experiência, para construir uma cultura de luta contra a corrupção, bem como os esforços envidados para melhorar a aplicação coerciva da lei. Através de recomendações e do seguimento dado a cada relatório, a Comissão colabora a nível técnico e político com os Estados-Membros para disponibilizar conhecimentos especializados, ajudá-los a superar os desafios identificados e levar por diante as reformas necessárias. O processo oferece também valiosas perspetivas comuns, destacando temas específicos que podem ser tratados na nova rede.

A luta contra a corrupção, juntamente com a independência e a eficiência do sistema judicial e a qualidade e inclusividade do processo legislativo, fazem também parte do **Semestre Europeu**. Dada a sua importância económica e o impacto direto no ambiente empresarial, no investimento, no crescimento económico e no emprego, as avaliações dos relatórios do

⁵² Regulamento (EU, Euratom) 2020/2092.

⁵³ As eventuais violações dos princípios do Estado de direito ao abrigo do regulamento incluem situações em que as autoridades nacionais responsáveis pela investigação e ação penal contra a corrupção não funcionam corretamente, em que as medidas nacionais para prevenir e sancionar a corrupção são insuficientes ou em que não existe uma cooperação eficaz e atempada com o OLAF ou com a Procuradoria Europeia.

Semestre Europeu incluem os desafios que alguns Estados-Membros enfrentam devido à corrupção. Exemplos específicos incluem uma proteção mais eficaz dos denunciantes, o reforço do quadro anticorrupção através da criação de novos organismos de controlo independentes, procedimentos de controlo mais rigorosos, controlos sistemáticos das declarações de património, a criação de vias independentes para instaurar processos de corrupção e regras mais rigorosas em matéria de conflitos de interesses e a sua aplicação coerciva.

As recomendações específicas por país formuladas no âmbito do Semestre orientaram reformas e investimentos concretos em vários Estados-Membros para melhorar a sua capacidade de luta contra a corrupção. Essas reformas e investimentos refletem-se em marcos concretos dos **planos nacionais de recuperação e resiliência**. Os compromissos específicos de reforma assumidos nestes planos por vários Estados-Membros assegurarão a prevenção, deteção e correção de conflitos de interesses, corrupção e fraude relacionados com a utilização de fundos públicos.

A Comissão recorre igualmente a programas setoriais para apoiar os esforços de luta contra a corrupção nos Estados-Membros. O **Instrumento de Assistência Técnica** disponibiliza conhecimentos técnicos específicos para ajudar os Estados-Membros a reforçar a capacidade administrativa e a conceber e executar reformas, muitas das quais se centraram no aumento das suas defesas contra a corrupção. Exemplos de reformas apoiadas pelo Instrumento de Assistência Técnica incluem a integração da transparência e da responsabilização nas estruturas nacionais, o apoio técnico à conceção e aplicação de orientações éticas e estratégias anticorrupção e antifraude, bem como o apoio à transposição e aplicação da legislação da UE em matéria de luta contra a corrupção.

Ao abrigo do **Fundo para a Segurança Interna**, a UE financia igualmente uma série de ações contra a corrupção. O objetivo principal é reforçar a coordenação e a cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação coerciva da lei e entre outras autoridades nacionais, bem como com organismos fundamentais, nomeadamente a Europol, e organizações internacionais pertinentes. Os exemplos incluem o reforço das capacidades das autoridades nacionais de luta contra a corrupção e o apoio a projetos realizados por organizações da sociedade civil. O **Programa Antifraude da União** presta apoio aos Estados-Membros para combater a fraude, a corrupção e quaisquer outras atividades ilegais lesivas dos interesses financeiros da União. Especificamente, o programa ajuda as autoridades nacionais a reforçar a sua capacidade de investigação e inclui uma secção de formação.

Exemplo: O projeto «Speak Up Europe» visa capacitar os europeus para revelarem casos de má conduta das organizações públicas, privadas e da sociedade civil, incentivando a criação de canais seguros para denunciar a corrupção e prestando assistência técnica, jurídica e em termos de sensibilização. A Comissão financia igualmente projetos nacionais. Na Áustria, tal incluiu um programa do Gabinete Federal de Combate à Corrupção para sensibilizar tanto o Governo como a sociedade civil. Na Lituânia, o Serviço Especial de Investigação recebeu apoio em 2021 para lançar uma plataforma de aprendizagem eletrónica com material de educação e formação profissional em matéria de luta contra a corrupção para os funcionários públicos e outros interessados na criação de um ambiente adverso à corrupção.

Apoio às autoridades judiciais e às autoridades responsáveis pela aplicação coerciva da lei

A cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação coerciva da lei pode dar um contributo importante para a investigação e a repressão da corrupção. A **Eurojust** promove a cooperação judiciária entre os Estados-Membros na luta contra a corrupção. Em 2021, apoiou

os Estados-Membros em 326 casos de corrupção, criou 11 equipas de investigação conjuntas e realizou 13 reuniões de coordenação relacionadas com casos específicos. As políticas de luta contra a corrupção estão em destaque na Estratégia de Formação Judiciária Europeia para 2021-2024⁵⁴, destinada à formação dos profissionais da justiça sobre o direito da UE. A Rede Europeia de Formação Judiciária organizou vários seminários anticorrupção em 2023. Nos seus primeiros sete meses de atividades em 2021, a **Procuradoria Europeia** investigou 40 casos de corrupção que afetavam o orçamento da UE. Em 2022, esse número aumentou para 87.

Tendo em conta as ligações entre a corrupção e a criminalidade organizada, a **Europol** apoia ativamente os Estados-Membros na luta contra a corrupção, realizando análises estratégicas e prestando apoio às investigações criminais e às operações de informações criminais. A Europol dispõe de um Centro Europeu de Criminalidade Económica e Financeira para prestar apoio operacional e analítico aos parceiros da Europol e aos Estados-Membros na investigação de crimes financeiros e económicos, incluindo a corrupção, e no congelamento e apreensão de bens de origem criminosa.

Exemplo: O Centro Europeu de Criminalidade Económica e Financeira da Europol apoiou a Guarda Civil espanhola (*Guardia Civil*) e a Polícia Nacional (*Policía Nacional*) na identificação da corrupção entre os agentes policiais e aduaneiros que viabilizam o tráfico de droga com destino à UE. Este esquema de corrupção visava facilitar o transporte de cocaína e haxixe para a Europa Ocidental no valor de centenas de milhões de euros. O Centro prestou assistência à investigação com informações operacionais e apoio analítico, bem como com apoio operacional direto.

5. AS INSTITUIÇÕES DA UE E A LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO

A credibilidade das medidas adotadas pela UE para combater a corrupção nas suas políticas e para apoiar os esforços dos Estados-Membros assenta na eficácia e na reputação das suas próprias instituições, órgãos, organismos e agências. Desde a década de 1990, a UE criou um conjunto de regras e processos destinados a minimizar o risco de corrupção pelo seu próprio pessoal e a nível político. Procurou estabelecer um conjunto de regras éticas, de integridade e de transparência que ajudem a prevenir a corrupção, tendo igualmente criado novos organismos investigar eventuais casos de corrupção. No entanto, acontecimentos recentes vieram recordar que as instituições da UE não são imunes à corrupção e que este quadro deve não só ser aplicado com rigor e coerência, mas também continuamente atualizado. As instituições da UE e os Estados-Membros devem estar sujeitos às mesmas normas, motivados pelo mesmo empenho na prevenção da corrupção, na criação de uma cultura de integridade e na imposição do cumprimento de regras exigentes.

Nas instituições da UE, existe uma política de **tolerância zero** em relação à corrupção. A prevenção da corrupção assenta num sólido quadro ético, de integridade e de transparência. O Estatuto dos Funcionários da UE⁵⁵ estabelece as obrigações éticas individuais dos membros do pessoal da UE. Contém regras específicas em domínios como conflitos de interesses, privilégios e dádivas, distinções honoríficas e condecorações, atividades externas e cargos públicos, atividades dos cônjuges, obrigações após a cessação de funções, confidencialidade, denúncia de eventuais atividades ilegais, denúncia de irregularidades e sanções disciplinares. Cada instituição, órgão, organismo e agência da UE tem a responsabilidade de aplicar o quadro

⁵⁴ COM(2020) 713 final.

⁵⁵ Estatuto dos Funcionários da União Europeia e o Regime aplicável aos outros agentes da União Europeia [Regulamento n.º 31.º (CEE) 11.º (CEE) que fixa o Estatuto dos Funcionários e o Regime aplicável aos outros agentes da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica].

jurídico ao seu pessoal e de assegurar o seu cumprimento. Tal inclui atualizações periódicas das regras internas, ações de sensibilização, aconselhamento ao pessoal e sanções em caso de violação das regras. Ao abrigo do Estatuto dos Funcionários, o pessoal pode ser objeto de sanções disciplinares por infrações às regras e as instituições, órgãos, organismos e agências podem decidir criar serviços internos especializados dedicados à investigação e a questões disciplinares⁵⁶. Para além das obrigações decorrentes do Regulamento Financeiro da UE, aplicam-se as obrigações decorrentes do Estatuto dos Funcionários⁵⁷.

A fim de permitir o escrutínio público e dar aos cidadãos e a outros grupos de interesses a possibilidade de acompanhar as atividades de lóbi a nível da UE, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão adotaram, em 2021, um novo regime comum de cooperação no contexto do registo de transparência⁵⁸, a fim de continuar a promover a representação ética e transparente de interesses a nível da UE⁵⁹. Este regime estabelece um código de conduta com regras e princípios éticos a observar pelos representantes de interesses registados e é complementado por medidas internas de transparência nas instituições relativas a reuniões e outras interações com lobistas.

No que diz respeito aos **membros das instituições da UE**, nomeadamente os deputados ao Parlamento Europeu, o Presidente do Conselho Europeu, a Comissão Europeia, o Tribunal de Justiça da UE, o Banco Central Europeu e o Tribunal de Contas, os Tratados estabelecem os diferentes quadros para as obrigações éticas individuais dos membros de cada instituição⁶⁰. Estas obrigações são por regra complementadas por regras mais pormenorizadas, nomeadamente regras processuais ou códigos de conduta⁶¹, que variam entre as diferentes instituições. Estes quadros deontológicos exigem atualizações regulares para reforçar a transparência, a integridade e a responsabilização nas instituições da UE. Por conseguinte, a Comissão proporá a criação de um organismo deontológico interinstitucional que estabelecerá normas comuns sólidas, bem como medidas para reforçar a transparência.

Uma das principais funções do **Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF)** consiste em realizar inquéritos administrativos sobre fraude, corrupção ou quaisquer outras atividades

⁵⁶ A Comissão criou o Serviço de Averiguação e Disciplina (IDOC) em 2002 para assegurar a ética e a integridade no seio da instituição. Este serviço averigua factos suscetíveis de constituir violações do Estatuto dos Funcionários e instaura processos disciplinares a decidir por um Conselho de Disciplina em caso de falta grave. As sanções estão estabelecidas no Estatuto dos Funcionários.

⁵⁷ Ver ponto 3.2.

⁵⁸ Acordo Interinstitucional, de 20 de maio de 2021, entre o Parlamento Europeu, o Conselho da União Europeia e a Comissão Europeia sobre um Registo de Transparência Obrigatório.

⁵⁹ Nos termos do Acordo Interinstitucional, a inscrição dos representantes de interesses no registo de transparência é uma condição prévia necessária para a realização de certos tipos de atividades de representação de interesses. O acordo estabelece igualmente um código de conduta que contém as regras e os princípios éticos a observar pelos representantes de interesses que aderem ao registo de transparência.

⁶⁰ Artigo 223.º, n.º 2, do TFUE; artigo 15.º, n.ºs 5 e 6, do TUE para o Presidente do Conselho Europeu; artigo 245.º do TFUE para os membros da Comissão; artigo 6.º do Protocolo (n.º 3) relativo ao Estatuto do Tribunal de Justiça da UE para os membros do Tribunal de Justiça; artigo 11.º do Protocolo (n.º 4) relativo aos Estatutos do Sistema Europeu de Bancos Centrais e do Banco Central Europeu; artigo 286.º do TFUE para os membros do Tribunal de Contas.

⁶¹ Quanto aos comissários, o Código de Conduta dos Membros da Comissão [C(2018) 700, JO C 65 de 21.2.2018, p. 7] clarifica as obrigações que lhes incumbem por força dos Tratados, em especial no que diz respeito ao princípio da independência, aos eventuais conflitos de interesses e à obrigação de exercerem as suas funções no interesse geral da União. Um Comité de Ética Independente aconselha a Comissão sobre a compatibilidade com os Tratados das atividades que antigos comissários pretendam exercer após a cessação de funções e sobre quaisquer questões éticas relacionadas com o Código. Nos termos do artigo 245.º do TFUE, em caso de incumprimento de obrigações, o Tribunal de Justiça pode, a pedido do Conselho ou da Comissão, ordenar a demissão compulsiva do membro em causa ou a perda do seu direito a pensão ou de outros benefícios que a substituíam.

ilegais lesivas dos interesses financeiros da UE. Em 1999, as instituições da UE acordaram em alargar o mandato do OLAF a todos os casos de faltas graves cometidas pelo pessoal da UE ou por membros das instituições, órgãos, organismos e agências da UE, independentemente de qualquer impacto nos interesses financeiros da UE. Tal inclui, por exemplo, questões graves relacionadas com o exercício de funções profissionais ou violações do código de conduta. Outras instituições e organismos podem aderir a este acordo, mas existem alguns obstáculos em termos de aplicação prática no que diz respeito ao acesso do OLAF à informação ou às instalações de algumas instituições. No âmbito das suas competências gerais para tratar casos de má administração por parte das instituições da UE, o Provedor de Justiça Europeu desempenha igualmente um importante papel de supervisão.

Os tribunais nacionais são competentes para apreciar casos relacionados com infrações penais, incluindo corrupção e fraude, cometidas por funcionários ou membros das instituições. Esses casos podem ser levados a tribunal por procuradores nacionais ou, quando os interesses financeiros da UE forem afetados, pela Procuradoria Europeia. Se os membros ou os funcionários beneficiarem de imunidade relativamente a atos praticados no exercício das suas funções oficiais, a instituição da UE em causa deve levantar essa imunidade se tal levantamento não for contrário aos interesses da União, estando a sua decisão sujeita ao controlo do Tribunal de Justiça da UE.

6. CONSTRUIR UMA CULTURA COMUM DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Uma cultura coletiva baseada na tolerância zero à corrupção que abranja toda a sociedade é uma forte expressão do compromisso europeu para com o Estado de direito e elevados padrões de integridade na vida pública. A promoção destes valores é um complemento essencial de uma ação mais imediata em matéria de prevenção, deteção e repressão. Criar essa cultura implica intervir em muitas frentes: desde a integração da ética e da integridade nas expectativas de cada jovem ao longo do seu percurso educativo à promoção de contactos entre os intervenientes a nível nacional e europeu para melhorar a compreensão dos desafios e reforçar a sua determinação em agir. É essencial uma coordenação estreita e regular com todas as autoridades públicas competentes, as organizações multilaterais, a sociedade civil, os meios de comunicação social e o setor privado.

As parcerias com o setor privado, a sociedade civil, a comunidade de investigação e o meio académico, os meios de comunicação social e os cidadãos podem ajudar a criar uma cultura de integridade através de uma **abordagem global da sociedade**. A Comissão dará prioridade às campanhas de sensibilização e aos programas de educação cívica que salientem o papel crucial que as pessoas desempenham no apoio a uma cultura de integridade, nomeadamente explorando a forma como os que participam nesses programas podem atuar como embaixadores da integridade, funcionando como multiplicadores. A Comissão fará igualmente um levantamento das oportunidades de financiamento da UE existentes no domínio da luta contra a corrupção, a fim de lhes conferir mais visibilidade e coerência.

O programa **Erasmus+** inclui temas de luta contra a corrupção nos seus trabalhos sobre educação, formação, juventude e desporto na Europa. Os esforços de luta contra a corrupção são abordados no âmbito de diferentes prioridades políticas, como a participação cívica e a cidadania responsável. A UE apoia, por exemplo, o Mestrado Conjunto Erasmus Mundus em Ética e Integridade Desportivas a nível universitário e o Erasmus+ apoiou abordagens inovadoras da educação anticorrupção em escolas na Hungria, na Itália e na Eslovénia. Os **Programas-Quadro de Investigação e Inovação** também estão a apoiar a investigação e a recolher dados sobre novas formas de corrupção, com vista a desenvolver soluções inovadoras em benefício das autoridades e dos profissionais da luta contra a corrupção.

A **sociedade civil** tem um papel fundamental a desempenhar, não só no plano da vigilância, para identificar potenciais riscos ou casos de corrupção, mas também como catalisadora, promotora e impulsionadora de uma cultura anticorrupção, realizando ações de sensibilização, educação e defesa desse esforço. Em muitos Estados-Membros, as organizações da sociedade civil são parceiras importantes na aplicação das estratégias nacionais de luta contra a corrupção. Este papel pode ser alargado. Um exemplo são os «pactos de integridade» que foram desenvolvidos como um instrumento para prevenir a corrupção na contratação pública, com base no compromisso da autoridade adjudicante e dos proponentes de respeitar as boas práticas e maximizar a transparência. Este trabalho é acompanhado por um terceiro interveniente, geralmente uma organização da sociedade civil. Os pactos de integridade estão a ser promovidos nos programas financeiros da UE para 2021-2027 e os Estados-Membros estão a ser incentivados a integrar gradualmente os pactos de integridade nos seus programas.

A liberdade e o pluralismo dos **meios de comunicação social** e um ambiente em que os jornalistas possam trabalhar sem risco de assédio nem intimidação são essenciais para garantir que os meios de comunicação social possam desempenhar as suas funções de vigilância. A Comissão apoia ações que promovam um ambiente mediático livre, diversificado e pluralista, que incluem o apoio ao jornalismo colaborativo e transfronteiras, o acompanhamento dos riscos para o pluralismo dos meios de comunicação social, o levantamento das violações da liberdade dos meios de comunicação social e a defesa dos jornalistas ameaçados. Por exemplo, desde 2021, a UE financia um mecanismo de resposta rápida à escala europeia em caso de violações da liberdade de imprensa e dos meios de comunicação social e mantém um fundo de apoio de emergência para jornalistas de investigação e órgãos de comunicação social.

7. LUTA CONTRA A CORRUPÇÃO NAS POLÍTICAS EXTERNAS DA UE

A integração de ações anticorrupção nas políticas externas é uma parte importante dos esforços para promover a boa governação e a prosperidade em todo o mundo. Uma abordagem coerente entre as políticas internas e externas de luta contra a corrupção é importante para a credibilidade da UE. A UE promove os direitos humanos, a governação democrática, o Estado de direito e a luta contra a corrupção como uma prioridade na sua ação externa⁶². O alto representante, apoiado pela Comissão, apresenta hoje uma proposta para o estabelecimento de um quadro horizontal de sanções da PESC. De um modo mais geral, nas suas ações externas, a UE apoia reformas jurídicas e políticas para criar instituições de luta contra a corrupção e organismos de supervisão, bem como para reforçar o papel de vigilância da corrupção desempenhado pela sociedade civil, pelos denunciadores, pelos defensores dos direitos humanos e pelos meios de comunicação social independentes. A inclusão de rigorosas normas de integridade nos próprios programas da UE ajuda a promover padrões elevados entre os parceiros. A luta contra a corrupção faz igualmente parte dos diálogos políticos e de segurança com os países terceiros e as organizações internacionais que o alto representante conduz em nome da União. A UE apoia a cooperação internacional neste domínio, trabalhando com parceiros que partilham as mesmas ideias para estabelecer padrões mais exigentes⁶³.

⁶² Nos termos do artigo 21.º do Tratado da União Europeia, o respeito pelo Estado de direito e a universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos e das liberdades fundamentais são valores fundadores da UE e princípios fundamentais que orientam a ação da UE nas suas relações externas.

⁶³ Por exemplo: a rede da OCDE sobre Governação (GovNet) e a Equipa de Trabalho Anticorrupção (ACTT), as coortes da Cimeira para a Democracia, as IFI e organizações multilaterais e as iniciativas dos Estados-Membros da UE e da Equipa Europa.

Recurso às sanções da política externa e de segurança comum (PESC) para combater a corrupção

Para além da aplicação dos instrumentos jurídicos internacionais existentes em matéria anticorrupção, está atualmente em curso um importante debate a nível da UE sobre o recurso às **sanções da PESC** para combater a corrupção sistemática ou generalizada em países terceiros, quando esta corrupção afeta ou corre o risco de afetar seriamente os valores e interesses fundamentais da UE ou quando são necessárias medidas para alcançar outros objetivos da PESC, como o apoio à democracia e ao Estado de direito. Até à data, só foi concebido um regime de sanções da PESC para permitir à UE combater a corrupção fora do seu território em dois países terceiros específicos⁶⁴. Um quadro temático horizontal (não limitado a um contexto geográfico específico) para combater a corrupção conferiria uma dimensão adicional e mais flexibilidade ao instrumentário de sanções da União⁶⁵. Por conseguinte, o alto representante apresentará uma proposta de decisão do Conselho e, juntamente com a Comissão, uma proposta de regulamento do Conselho relativo a um quadro temático de sanções da PESC que vise a corrupção, a fim de complementar as nossas ações de política interna e externa de luta contra a corrupção.

A proposta de **criação de um quadro horizontal de sanções da PESC** complementar e reforçará a capacidade da União para combater atos graves de corrupção, dotando-a de um instrumento para adotar medidas restritivas sempre que esses atos afetem ou corram o risco de afetar gravemente os interesses fundamentais da União e os objetivos da Política Externa e de Segurança Comum. A corrupção passiva ou ativa de um funcionário público, o peculato ou a apropriação indevida de fundos por um funcionário público poderão ser exemplos de tais atos graves de corrupção, especialmente num país constante da lista da UE de jurisdições não cooperantes para efeitos fiscais, ou num país cujos regimes nacionais de luta contra o branqueamento de capitais e o financiamento do terrorismo apresentem deficiências estratégicas que constituam uma ameaça significativa para o sistema financeiro da União.

A luta contra a corrupção como prioridade nas políticas de alargamento e de vizinhança da UE

No **processo de alargamento**, o alinhamento com a legislação da UE em vigor, o respeito pelo Estado de direito e as reformas anticorrupção determinam em grande medida o ritmo dos progressos dos países candidatos rumo à adesão à UE. Estas são também prioridades da **Parceria Oriental**, no âmbito da qual são apoiadas estratégias anticorrupção para promover padrões elevados de integridade e transparência nos organismos públicos e para reforçar as agências de luta contra a corrupção, a capacidade de investigação, as reformas da justiça e a sociedade civil.

⁶⁴ Ver Decisão (PESC) 2021/1277 do Conselho, de 30 de julho de 2021, que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação no Líbano e Regulamento (UE) 2021/1275 do Conselho, de 30 de julho de 2021, [que impõe medidas restritivas tendo em conta a situação no Líbano](#). Ver também a Decisão (PESC) 2023/891 do Conselho, de 28 de abril de 2023, que impõe medidas restritivas tendo em conta ações que desestabilizam a situação na República da Moldávia, e o Regulamento (UE) 2023/888 do Conselho, de 28 de abril de 2023, que impõe medidas restritivas tendo em conta ações que desestabilizam a situação na República da Moldávia.

⁶⁵ A União adotou medidas restritivas temáticas para combater violações e abusos graves dos direitos humanos, o terrorismo, a proliferação e a utilização de armas químicas e os ciberataques que ameaçam a União ou os seus Estados-Membros. Ver, por exemplo, o mapa de sanções da UE disponível em <https://www.sanctionsmap.eu>.

O acompanhamento regular das reformas no domínio da luta contra a corrupção e em domínios conexos no âmbito do «pacote de alargamento» anual compreende uma avaliação pormenorizada da situação em cada país candidato e potencial candidato, incluindo orientações sobre as futuras prioridades de reforma. A Comissão revê o quadro legislativo e institucional relacionado com a prevenção e a repressão, com ênfase no historial efetivo de investigações proativas, acusações e decisões judiciais (em especial no que se refere à corrupção de alto nível). Em 2022, a Comissão lançou igualmente uma série de missões de avaliação pelos pares centradas na luta contra a corrupção, a criminalidade organizada e o branqueamento de capitais. Os últimos relatórios analíticos sobre a Ucrânia, a Moldávia e a Geórgia⁶⁶ avaliam a sua capacidade para assumir as obrigações decorrentes da adesão à UE, constituindo a luta contra a corrupção uma prioridade destes relatórios. Uma questão importante é a «desoligarquização», que tem por objetivo eliminar a influência excessiva de interesses particulares na vida económica, política e pública.

Deram-se dados passos positivos que incluem, por exemplo, uma **nova plataforma eletrónica** para a recolha sistemática de dados sobre a criminalidade organizada e a corrupção de alto nível, que pode ser utilizada para ajudar a avaliar os progressos de cada país parceiro na defesa do Estado de direito. O objetivo da plataforma é capacitar as autoridades nacionais dos países candidatos e potenciais candidatos para generalizarem a recolha de dados e permitir a agregação de dados e a identificação de tendências com recurso a um painel de controlo baseado em indicadores-chave de desempenho (ICD) que identifiquem tendências e anomalias⁶⁷.

Exemplo: A UE contribui com quase 6 milhões de EUR para um projeto executado pela Organização para a Segurança e a Cooperação na Europa para acompanhar julgamentos relacionados com corrupção grave e criminalidade organizada, identificando questões sistémicas e formulando recomendações para reforçar o Estado de direito nos Balcãs Ocidentais.

Promover reformas anticorrupção na ação externa e nas relações comerciais da UE

O **Plano de Ação da UE para os Direitos Humanos e a Democracia 2020-2024** centra-se fortemente no Estado de direito e inclui linhas de ação anticorrupção. O diálogo político, o diálogo sobre os direitos humanos e o diálogo sobre as políticas setoriais estão entre os instrumentos utilizados para executar estas ações. Tal reflete-se igualmente no financiamento ao abrigo do programa Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional — Europa Global (IVDCI).

A UE promove a governação democrática e o Estado de direito através de programas temáticos, bilaterais e regionais e do apoio a uma melhor gestão das finanças públicas. O apoio centra-se na reforma da administração pública e na boa gestão das finanças públicas, no reforço das capacidades das autoridades policiais e judiciais, no estabelecimento de um quadro jurídico sólido conforme com as normas internacionais, e na criação e reforço de organismos especializados na luta contra a corrupção, bem como na prestação de apoio à sociedade civil, aos meios de comunicação social, aos denunciadores e aos defensores dos direitos humanos. Um apoio mais amplo ao Estado de direito nas principais instituições e à melhoria do clima empresarial e de investimento também beneficia o quadro anticorrupção. Os diálogos políticos

⁶⁶ 2 de fevereiro de 2023, [Relatórios analíticos sobre a Ucrânia, a Moldávia e a Geórgia \(europa.eu\)](https://european-council.europa.eu/media/en/press-operations/infographic-124446.attachments).

⁶⁷ O painel de controlo apresentará um relatório sobre os indicadores-chave de desempenho de modo a permitir comparações entre países. A versão final da plataforma eletrónica ficará disponível para a Comissão a partir de junho de 2023.

desempenham um papel fundamental, escorados na definição do apoio financeiro da UE. O apoio orçamental da UE é um instrumento importante para melhorar a transparência e a responsabilização a nível nacional, sendo a corrupção um dos riscos analisados no contexto destas operações de financiamento⁶⁸.

Estão em curso medidas para reforçar a **dimensão anticorrupção em todos os domínios de desenvolvimento**. Para além dos programas específicos acima referidos, são de referir as orientações operacionais para fornecer diretrizes aprofundadas às delegações da UE que trabalham fora dos domínios de governação tradicionais, incluindo os setores visados pela iniciativa Global Gateway da UE. Estas medidas assentam numa abordagem mais ampla da Equipa Europa em relação à ameaça de corrupção, que envolve a colaboração com os Estados-Membros e as instituições financeiras internacionais (IFI) e se inspira nas boas práticas e normas internacionais. Vários programas temáticos globais também apoiam a luta contra a corrupção e o Estado de direito. A iniciativa Equipa Europa pela Democracia (TED), que reúne 14 Estados-Membros, inclui o apoio ao Estado de direito, com destaque para a responsabilização. A UE também colabora com a sociedade civil para prevenir a corrupção e promover um governo aberto.

Uma avaliação recente do apoio da UE ao Estado de direito e à luta contra a corrupção em países parceiros⁶⁹ concluiu que a UE tem sido menos visível e menos bem-sucedida no combate à corrupção do que na promoção do Estado de direito e recomendou que a UE assumisse a liderança mundial na luta contra a corrupção. Um dos benefícios de um quadro anticorrupção claro e sólido a nível da UE, alicerçado na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, será servir de referência nas suas parcerias com outros países fora da UE.

A política comercial da UE também apoia a luta contra a corrupção. Desde 2015, os acordos comerciais da UE com países terceiros incluem disposições anticorrupção. Os instrumentos comerciais autónomos, como o Sistema de Preferências Generalizadas da UE (SPG), incluem igualmente disposições destinadas a combater a corrupção. Nos termos do SPG, pode ser concedido acesso adicional ao mercado (SPG+) aos países em desenvolvimento que ratifiquem e apliquem efetivamente os principais acordos internacionais, incluindo a UNCAC. O processo de acompanhamento da UE ao abrigo das regras do SPG implica o intercâmbio de informações, o diálogo e visitas ao país, bem como a publicação regular de relatórios intercalares.

Apoio ao trabalho de luta contra a corrupção em instâncias multilaterais

A UE lidera pelo exemplo na luta contra a corrupção, promovendo os valores do respeito pela democracia, pelos direitos humanos e pelo Estado de direito, ao dar prioridade à luta contra a corrupção na agenda mundial. Para ajudar os Estados-Membros e amplificar a sua voz, a UE intensificará os esforços para facilitar e coordenar as posições em instâncias multilaterais, a par do seu trabalho como parte na UNCAC.

O processo de avaliação da aplicação da UNCAC pela UE, coordenado pela Comissão, está bem encaminhado. Em dezembro de 2020, a Comissão adotou uma comunicação sobre a **avaliação da União Europeia nos termos do Mecanismo de Avaliação da Aplicação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC)**⁷⁰, que define as medidas de cooperação entre as instituições, organismos e agências da UE que participam no processo

⁶⁸ Na execução dos fundos externos, a corrupção é um dos motivos pelos quais todos os acordos de cofinanciamento assinados com países parceiros podem ser suspensos ou denunciados.

⁶⁹ [Evaluation of the European Union support to rule of law and anticorruption in partner countries \(2010-2021\)](#) — Serviço de Publicações da UE (europa.eu) (não traduzido para português).

⁷⁰ COM(2020) 793 final.

de avaliação a partir de julho de 2021. Em setembro de 2022, a UE apresentou e publicou a sua autoavaliação para o primeiro ciclo do mecanismo de avaliação. A Comissão está empenhada em promover a transparência e a participação da sociedade civil no processo de avaliação e apoiará a conclusão da avaliação no âmbito do primeiro ciclo até 2024.

Com base nas ações anteriores realizadas em 2021 pelos secretariados do GRECO, da OCDE e do UNODC, a UE contribuirá para o debate internacional sobre a melhor forma de reforçar as sinergias e racionalizar as avaliações da aplicação das medidas anticorrupção. A experiência do ciclo do relatório da UE sobre o Estado de direito e a avaliação em curso da UE no âmbito da UNCAC contribuirão para assegurar uma forte participação da União na próxima Conferência dos Estados Partes da UNCAC, em dezembro de 2023.

A UE tem atualmente o estatuto de observador junto do **GRECO**, o que lhe permite beneficiar deste importante fórum de peritos e constitui um complemento valioso dos trabalhos do ciclo anual de relatórios sobre o Estado de direito. O próprio GRECO provou ser uma fonte altamente valiosa de conhecimentos especializados e um motor de reforma. A Comissão continuará a intensificar a sua colaboração com o GRECO, estabelecendo um diálogo mais regular e formal, nomeadamente ao convidar o Grupo a ter uma participação permanente na rede. Paralelamente, a Comissão continuará a debater com as outras instituições a possibilidade de avançar para a plena participação da UE no GRECO.

8. CONCLUSÃO: PERSPETIVAS PARA O FUTURO

A integridade, a transparência e a luta contra a corrupção são compromissos políticos claros da União. O atual conjunto de propostas reforçará ainda mais a luta contra a corrupção na UE, elevando as normas do direito da UE para assegurar uma melhor prevenção e luta contra a corrupção e prevendo ainda um mecanismo de sanções internacional. A Comissão convida o Parlamento Europeu e o Conselho a analisarem rapidamente a proposta de diretiva relativa à luta contra a corrupção através do direito penal. A Comissão e o alto representante convidam o Conselho a analisar rapidamente a proposta de criação de um novo quadro de sanções da PESC que vise a corrupção.

As propostas que acompanham a presente comunicação complementarão os esforços constantes envidados para aprofundar a luta contra a corrupção num vasto leque de domínios. Estes esforços incluem atualizações regulares do quadro para promover a integridade e prevenir os riscos de corrupção, mantendo disposições sólidas em matéria de luta contra a corrupção em toda a legislação horizontal e setorial pertinente. A Comissão continuará a dar prioridade à garantia de que a prevenção da corrupção seja adequadamente integrada na conceção de novas políticas e programas e na avaliação dos existentes, baseando-se no contributo da nova vertente de trabalho destinada a identificar os riscos relacionados com a corrupção em setores de alto risco.

A corrupção não pode ser combatida isoladamente. A cooperação e o intercâmbio de experiências, bem como um diálogo constante entre os Estados-Membros e a UE sobre a forma de desenvolver e aplicar reformas e instrumentos para prevenir, detetar e reprimir a corrupção, são elementos fundamentais para que os esforços de luta contra a corrupção sejam um êxito no terreno. Ao criar **a rede da UE contra a corrupção**, a Comissão dará um novo impulso aos esforços de prevenção da corrupção em toda a UE.

A luta contra a corrupção beneficia a sociedade no seu conjunto e os cidadãos devem participar plenamente neste trabalho, a par das organizações da sociedade civil e do setor privado. A Comissão dará prioridade às campanhas de sensibilização e aos programas de educação cívica

e fará um **levantamento das oportunidades de financiamento da UE existentes para ações anticorrupção**, com vista a reforçar a visibilidade e a coerência e a melhorar o seu impacto.

A luta contra a corrupção aquém-fronteiras da UE é importante para garantir a credibilidade da sua ação além-fronteiras. Para além do alargamento do regime de sanções, o aprofundamento da participação em fóruns multilaterais como a UNCAC e o GRECO ajudará a UE a contribuir para uma compreensão sólida e coerente das razões pelas quais as políticas eficazes em matéria de integridade e de luta contra a corrupção são tão fundamentais para a segurança e a prosperidade em todo o mundo. A UE prosseguirá o seu trabalho de luta contra a corrupção e de promoção da boa governação e do Estado de direito como uma das principais prioridades do processo de alargamento e das relações externas da UE em geral.

Os fluxos de trabalho apresentados na presente comunicação representam um importante compromisso da UE no sentido de prosseguir os esforços de luta contra a corrupção e de estabelecer uma abordagem global e estratégica com **uma Estratégia Anticorrupção da UE**. Tal será uma parte essencial da ação da União Europeia para assegurar um futuro democrático e próspero que vá ao encontro das expectativas dos cidadãos.