



ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO // 2020 - 2024

GOVERNO DE PORTUGAL



REPÚBLICA
PORTUGUESA

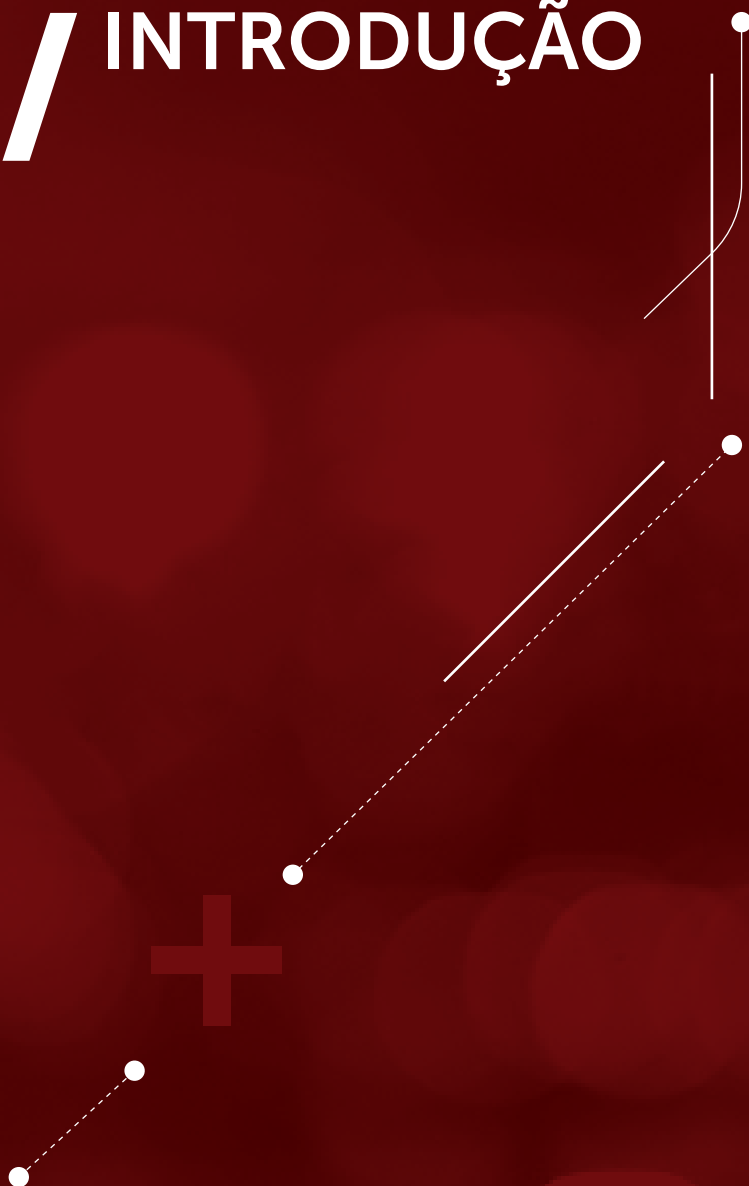
JUSTIÇA

ÍNDICE

05	1 // INTRODUÇÃO
09	2 // SUMÁRIO EXECUTIVO
17	3 // CORRUPÇÃO – DADOS E CIFRAS
25	4 // PRIORIDADES
27	● / MELHORAR O CONHECIMENTO, A FORMAÇÃO E AS PRÁTICAS INSTITUCIONAIS EM MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE
27	1 / EDUCAR PARA A CIDADANIA – A IMPORTÂNCIA DA ESCOLA
28	2 / FORMAR PARA A INTEGRIDADE
30	3 / REFORÇAR A TRANSPARÊNCIA E AUMENTAR A EFICIÊNCIA
32	4 / REDUZIR A BUROCRACIA
34	5 / DIGITALIZAR AS COMUNICAÇÕES E INFORMATIZAR OS SERVIÇOS PRESTADOS
35	6 / FACILITAR O ACESSO E MELHORAR A QUALIDADE DA INFORMAÇÃO
36	7 / CAMPANHAS DE SENSIBILIZAÇÃO
38	● / PREVENIR E DETETAR OS RISCOS DE CORRUPÇÃO NO SETOR PÚBLICO
38	1 / ADOÇÃO DE PROGRAMAS DE CUMPRIMENTO NORMATIVO NO SETOR PÚBLICO (PROGRAMAS DE PUBLIC COMPLIANCE)
39	ANÁLISE DE RISCOS E PLANOS DE PREVENÇÃO OU GESTÃO DE RISCOS
39	CÓDIGO DE ÉTICA OU DE CONDUTA
40	CANAIS DE DENÚNCIA
40	O RESPONSÁVEL PELO PROGRAMA DE CUMPRIMENTO NORMATIVO
40	2 / REGIME GERAL DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO
41	3 / O MECANISMO DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO
41	4 / AS INSPEÇÕES-GERAIS, ENTIDADES EQUIPARADAS E INSPEÇÕES REGIONAIS
42	5 / REFORÇO DA EFICÁCIA DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS
44	● / COMPROMETER O SETOR PRIVADO NA PREVENÇÃO, DETECÇÃO E REPRESSÃO DA CORRUPÇÃO

- 48** ● / REFORÇAR A ARTICULAÇÃO ENTRE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS
- 50** ● / GARANTIR UMA APLICAÇÃO MAIS EFICAZ E UNIFORME DOS MECANISMOS LEGAIS EM MATÉRIA DE REPRESSÃO DA CORRUPÇÃO, MELHORAR O TEMPO DE RESPOSTA DO SISTEMA JUDICIAL E ASSEGURAR A ADEQUAÇÃO E EFETIVIDADE DA PUNIÇÃO
- 50 1 / UNIFICAÇÃO E UNIFORMIZAÇÃO DE NORMAS, COMPILAÇÃO DE LEGISLAÇÃO, ATUALIZAÇÃO E UNIFORMIZAÇÃO DE CONCEITOS LEGAIS, AVALIAÇÃO DO IMPACTO NORMATIVO
- 53 2 / DISPENSA DE PENA, ATENUAÇÃO DA PENA E SUSPENSÃO PROVISÓRIA DO PROCESSO
- 53 DISPENSA DE PENA E ATENUAÇÃO ESPECIAL DA PENA
- 54 SUSPENSÃO PROVISÓRIA DO PROCESSO
- 55 3 / PENA ACESSÓRIA DE PROIBIÇÃO DO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO
- 55 4 / CRIMES DA RESPONSABILIDADE DE TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E DE TITULARES DE ALTOS CARGOS PÚBLICOS
- 55 RESPONSABILIDADE DAS PESSOAS COLETIVAS E ENTIDADES EQUIPARADAS POR CRIMES DA RESPONSABILIDADE DE TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS
- 56 PENAS ACESSÓRIAS APLICÁVEIS A TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS
- 56 5 / RESPONSABILIDADE PENAL DAS PESSOAS COLETIVAS E ENTIDADES EQUIPARADAS
- 56 UNIFORMIZAÇÃO E AUTONOMIZAÇÃO DE REGIMES
- 57 RELEVÂNCIA SUBSTANTIVA DOS PROGRAMAS DE CUMPRIMENTO NORMATIVO
- 57 6 / CÓDIGO DAS SOCIEDADES COMERCIAIS
- 58 7 / "MEGAPROCESSOS"
- 58 DOCUMENTAÇÃO DAS DECLARAÇÕES ORAIS PRESTADAS EM INQUÉRITO E INSTRUÇÃO ATRAVÉS DE REGISTO ÁUDIO OU AUDIOVISUAL
- 59 AUDIÊNCIA PRÉVIA PARA AGENDAMENTO PROCESSUAL
- 60 8 / MÉTODOS DE INVESTIGAÇÃO EM AMBIENTE DIGITAL
- 60 9 / CANAIS DE DENÚNCIA E MECANISMOS DE PROTEÇÃO ADEQUADA DOS DENUNCIANTES
- 62 10 / ACORDO SOBRE A PENA APLICÁVEL
- 63 11 / MEIOS HUMANOS E TÉCNICOS
- 65** ● / PRODUZIR E DIVULGAR PERIODICAMENTE INFORMAÇÃO FIÁVEL SOBRE O FENÓMENO DA CORRUPÇÃO
- 68** ● / COOPERAR NO PLANO INTERNACIONAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO

1 // INTRODUÇÃO





O programa do XXII Governo Constitucional inscreve entre os seus objetivos fundamentais o combate ao fenómeno da corrupção, tornando a ação do Estado mais transparente e justa, promovendo a igualdade de tratamento entre os cidadãos e fomentando o crescimento económico.

O combate à corrupção é essencial para o reforço da qualidade da democracia e para a plena realização do Estado de Direito e deve ser realizado de forma holística e ponderada.

Considera-se fundamental, para uma boa estratégia de combate à corrupção, atuar a montante do fenómeno, prevenindo a existência de contextos geradores de práticas corruptivas.

Elegendo a prevenção como vetor essencial ao enfrentamento deste fenómeno, o Governo comprometeu-se, designadamente, a instituir um relatório nacional anticorrupção, a avaliar a permeabilidade das leis aos riscos de fraude, a diminuir as obscuridades legais e a carga burocrática, a obrigar as entidades administrativas a aderir a um código de conduta ou a adotar códigos de conduta próprios, a dotar algumas entidades administrativas de um departamento de controlo interno que assegure a transparência e imparcialidade dos procedimentos e decisões, a melhorar os processos de contratação pública, e a obrigar as médias e grandes empresas a disporem de planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas.

A realização dos objetivos e a satisfação dos compromissos assumidos pelo Governo, no seu programa, pressupõem uma atividade de conceção, planeamento e execução que requer a participação de diferentes entidades e profissionais, em mobilização de diversos saberes teóricos e práticos.

Neste contexto, considerou-se necessário criar, na dependência direta da Ministra da Justiça, um grupo de trabalho para a definição de uma estratégia nacional, global e integrada de combate à corrupção, que compreendesse os momentos da prevenção, da deteção e da repressão do fenómeno corruptivo.

Tal grupo de trabalho, dirigido por uma académica e integrando magistrados, investigadores da Polícia Judiciária, representantes do Conselho de Prevenção da Corrupção, o Inspetor-Geral dos Serviços de Justiça, técnicos do Ministério da Justiça (do Gabinete Ministerial e da Direção-Geral de Política de Justiça) foi criado por despacho conjunto dos ministros da Justiça e das Finanças, de 21 de fevereiro de 2020, tendo apresentado o resultado da sua atividade em 17 de julho de 2020.

No processo de elaboração da estratégia, foram ouvidos representantes da Ordem dos Advogados, da Ordem dos Notários, da Ordem dos Solicitadores e Agentes de Execução, da Associação Transparência e Integridade, do Fórum Penal e do Observatório de Economia e Gestão da Fraude.



2 // SUMÁRIO EXECUTIVO





**ESTRATÉGIA NACIONAL
DE COMBATE À CORRUPÇÃO
// 2020 - 2024**



O PROBLEMA



O que é a corrupção?

Não existe uma definição de corrupção comum a todos os países. No entanto, é consensual que numa conduta corruptiva se verifica o abuso de um poder ou função públicos de forma a beneficiar um terceiro, contra o pagamento de uma quantia ou outro tipo de vantagem.

O Código Penal Português prevê, nos artigos 372.º a 374.º-B, os crimes de recebimento indevido de vantagem e os crimes de corrupção. Os crimes de corrupção apresentam-se, essencialmente, com duas configurações: a corrupção ativa e a corrupção passiva, conforme o agente esteja, respetivamente, a oferecer/prometer ou a solicitar/aceitar uma vantagem patrimonial ou não patrimonial indevida, distinguindo-se ainda, cada uma, conforme o ato solicitado ou a praticar seja ou não contrário aos deveres do cargo do funcionário corrompido.

Integram também o conceito criminal de corrupção, ainda que inexista abuso de um poder ou função públicos, os crimes de corrupção no comércio internacional e na atividade privada – previstos na Lei n.º 20/2008, de 21 de abril – e os previstos no Regime de Responsabilidade Penal por Comportamentos Antidesportivos (Lei n.º 50/2007, de 31 de agosto).

No entanto, o conceito de corrupção alcança na sociedade um sentido mais abrangente, abarcando outras condutas, também criminalizadas, cometidas no exercício de funções públicas, como o peculato, a participação económica em negócio, a concussão, o abuso de poder, a prevaricação, o tráfico de influência ou o branqueamento.

Numa perspetiva mais social e menos jurídica do fenómeno, a organização não governamental Transparência Internacional define a corrupção como “o abuso de um poder confiado, para ganhos privados”.

Os fenómenos corruptivos, nas suas diferentes configurações, atentam contra princípios fundamentais do Estado de direito, enfraquecem a credibilidade e a confiança dos cidadãos nas instituições e comprometem o desenvolvimento social e económico, fomentando a desigualdade, reduzindo os níveis de investimento, dificultando o correto funcionamento da economia e fragilizando as finanças públicas.

Esses fenómenos atingem o coração da democracia, ferindo-a nos seus princípios fundamentais, nomeadamente os da igualdade, transparência, integridade, livre iniciativa económica, imparcialidade, legalidade e justa redistribuição da riqueza.

Têm efeitos económicos profundamente nocivos, como o aumento da despesa pública, por realização de intervenções desprovidas de real interesse, em benefício de privados, a retração dos investidores e a distorção das regras da concorrência.

Ao traírem as normas do correto funcionamento do Estado, os fenómenos corruptivos provocam a erosão das regras de boa governança e degradam inevitavelmente a relação entre governantes e governados.

A perceção da existência de fenómenos de corrupção fez nascer e crescer na opinião pública – alimentada por sentimentos de frustração ou por pulsões antidemocráticas –, a ideia de que todo o exercício de atividade política pressupõe a intenção de aproveitamento da coisa pública para fins privados. Em suma, a ausência de compromisso com o bem comum.

Esta perceção favorece a perda de confiança nos valores da democracia e fragiliza as instituições representativas dos poderes do Estado.

A prevenção, a deteção e a repressão da corrupção têm sido erigidos por diferentes instâncias internacionais como objetivos nucleares da sua intervenção, considerando a dimensão global do fenómeno e os seus reflexos no plano do desenvolvimento sustentado.



O ENQUADRAMENTO PRESENTE ...

Portugal subscreveu e tem em vigor, na ordem jurídica interna, os instrumentos normativos produzidos pelas organizações internacionais de que faz parte, que têm como objeto a prevenção e a repressão da corrupção e do branqueamento de capitais.

No plano estritamente interno, para prevenir, detetar e reprimir a prática de atos corruptivos e tornar mais eficaz o seu combate, Portugal foi adotando, progressivamente, ampla legislação penal, processual penal e regulatória em diversas áreas potencialmente criadoras de riscos de corrupção.

Dispõe, há mais de uma década, de legislação específica em matéria de meios de obtenção da prova e de acesso à informação, no que se refere à investigação criminal, assim como em matéria de perda alargada de bens, quando se verifique que o valor do património do agente do crime não é congruente com o seu rendimento lícito¹.

¹ Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro.

Tem em vigor, desde 1994, legislação que permite a realização pelo Ministério Público e pela Polícia Judiciária de ações de prevenção relativamente a crimes de corrupção, peculato, participação económica em negócio, fraude na obtenção ou desvio de subsídio, subvenção ou crédito e a infrações económico-financeiras com dimensão transnacional, internacional ou cometidas de forma organizada².

Instituiu e tem a funcionar, desde 1997, o Núcleo de Assessoria Técnica na Procuradoria-Geral da República, com funções de assessoria e consultoria técnica em matéria económica, financeira, bancária, contabilística e de mercado de valores mobiliários³. A Polícia Judiciária dispunha já, desde 1977, de uma unidade vocacionada para a realização de perícias em matéria económico-financeira - a hoje denominada Unidade de Perícia Financeira e Contabilística (UPFC).

Instalou na Polícia Judiciária uma unidade de informação financeira (UIF) que tem como competências específicas a recolha, centralização, tratamento e difusão, no plano nacional, da informação respeitante à prevenção e investigação dos crimes de branqueamento de vantagens de proveniência ilícita, de financiamento do terrorismo e tributários. A UIF assegura ainda, no plano interno, a cooperação e articulação com as autoridades judiciais, com as autoridades de supervisão e de fiscalização e com as entidades financeiras e não financeiras, previstas na Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto; e, no plano internacional, a cooperação com as unidades de informação financeira ou estruturas congéneres.

Em 2008 instalou o Conselho de Prevenção da Corrupção, entidade administrativa independente para desenvolver atividades no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas⁴.

Criou, em 2011, na dependência da Polícia Judiciária, um Gabinete de Recuperação de Ativos, com uma composição multidisciplinar – envolvendo a Polícia Judiciária, o Instituto de Registos e Notariado e a Autoridade Tributária e Aduaneira – tendo como missão proceder à investigação financeira e patrimonial tendente à identificação e localização, com vista à apreensão, de bens provenientes da prática de crimes geradores de proventos económicos⁵.

No plano organizativo-operacional, dotou o Ministério Público de unidades vocacionadas para a direção da investigação deste tipo de criminalidade (Departamento Central de Investigação e Ação Penal e secções especializadas de Departamentos de Investigação e Ação Penal) e autonomizou, na estrutura orgânica da Polícia Judiciária, uma unidade nacional especializada, com competência reservada na matéria – Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNCC).

² Lei n.º 36/94, de 29 de setembro.

³ Lei n.º 1/97, de 16 de janeiro.

⁴ Lei n.º 54/2008, de 4 de setembro.

⁵ Lei n.º 45/2011, de 24 de junho, aprovada em cumprimento da Decisão n.º 2007/845/JAI do Conselho, de 6 de dezembro.

As autoridades judiciais e, em particular, o Ministério Público têm acesso direto e em linha a um relevante conjunto de informações disponíveis em bases de dados da administração, como as da identificação civil e criminal, da administração tributária, dos registos comercial, predial e automóvel, do registo central do beneficiário efetivo, assim como ao registo de contas bancárias do Banco de Portugal.

Mais recentemente, foi reforçada a capacidade de obtenção da prova em ambiente digital, com a instalação e o apetrechamento da Unidade da Polícia Judiciária vocacionada para investigar a criminalidade informática e em ambiente informático.

Foi também melhorada a atividade de Recuperação de Ativos decorrentes do crime, simplificando-se procedimentos e rentabilizando-se a administração e gestão dos bens apreendidos.

No domínio da prevenção, não se pode deixar de reconhecer a promoção da adoção de planos de gestão de riscos de corrupção e a sua monitorização, havendo hoje um número muito expressivo de órgãos e estruturas da administração que os adota e atualiza regularmente. O Conselho de Prevenção da Corrupção tem desenvolvido um papel decisivo na conceção e atualização dos planos.

No final da última legislatura foi aprovado, em sede parlamentar, um extenso conjunto de medidas com o objetivo de reforçar a transparência e a assegurar elevados níveis de integridade no exercício de cargos políticos e de funções públicas.

Persiste, contudo, no conjunto de certezas sociais adquiridas, a convicção de que:

- I) os fenómenos corruptivos são sistémicos e atravessam amplos setores da atividade política, administrativa e privada;
- II) o Estado, através das suas instâncias de controlo, não tem conseguido prevenir, detetar e reprimir eficazmente a corrupção.

E a verdade é que estão, há muito, constatadas dificuldades no conhecimento da extensão real do fenómeno e do nível de incidência nas diferentes áreas de atividade, quer públicas, quer privadas.

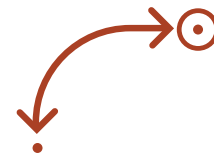
Inexiste também, em rigor, um sistema que permita a avaliação efetiva do grau de eficiência e da capacidade de resposta das várias instituições já envolvidas na prevenção e repressão da corrupção.

Os dados disponibilizados pela Procuradoria-Geral da República e pela Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) – entidade que no conjunto do sistema tem por missão produzir a informação destinada às estatísticas oficiais da justiça – revelam insuficiências e, por vezes, incongruências.

Tudo significando que, apesar das sucessivas intervenções feitas, tanto no plano normativo como nas dimensões de organização e de meios, continua patente a ausência de uma linha de ação coordenada, coerente e consistente que envolva as dimensões preventiva e repressiva e potencie as sinergias resultantes da atividade das diversas instituições, cujo objetivo seja o enfrentamento da corrupção, assegurando igualmente um melhor conhecimento e aproveitamento dos meios disponíveis, assim como a produção de informação quantificada, qualificada e atualizada, que preencha as necessidades de conhecimento e caracterização do fenómeno, salvaguardando também as exigências de reporte a que o país está vinculado.

Em suma, continua patente a necessidade de uma ação transformadora capaz de gerar uma sociedade hostil à corrupção e capacitada para a enfrentar com efetividade.

O CAMINHO



Assumindo o princípio de que a intervenção penal se deve prefigurar como última *ratio* e que a capacidade repressiva do Estado nunca será suficiente se não houver uma intervenção a montante que enfrente as raízes do problema, a Estratégia centra-se essencialmente na prevenção dos fenómenos corruptivos.

A educação, o ensino superior, as estruturas de governo da Administração Pública, são chamados a assumir a função de garante da aquisição de competências pessoais e de ferramentas institucionais que neutralizem a possibilidade de reprodução dos ambientes em que medram as práticas corruptivas.

O setor empresarial é também convocado para participar neste esforço conjunto.

A criação de um regime geral de prevenção da corrupção, envolvendo obrigações para os setores público e privado e estabelecendo consequências para o incumprimento, é a resposta identificada para assegurar a efetividade da prevenção.

A implementação desse regime, as necessidades de recolha, tratamento e a difusão periódica de informação, convergem no sentido da criação de um Mecanismo de Prevenção da Corrupção e da Criminalidade Conexa.

Na dimensão repressiva, para além da utilidade de congregar, em documento único, as sucessivas intervenções legislativas avulsas, de alcance processual, identifica-se a necessidade de ajustamentos incidindo, entre outros, sobre a conexão de processos, o regime da atenuação e dispensa de pena, a otimização dos efeitos da confissão integral e sem reservas e a responsabilidade penal das pessoas coletivas.



**3 // CORRUPÇÃO
DADOS E CIFRAS**





**ESTRATÉGIA NACIONAL
DE COMBATE À CORRUPÇÃO
// 2020 - 2024**



1. Dados recolhidos e analisados pela Procuradoria-Geral da República, relativos a 2019, dão nota do registo de 2155 novos inquéritos por crimes de corrupção e afins (fenómeno que abarca crimes de corrupção ativa e passiva, tráfico de influência, apropriação ilegítima de bens públicos, administração danosa, peculato, participação económica em negócio e abuso de poder), correspondendo este número a uma diminuição com pouco significado estatístico face a 2018, ano em que foram registados 2586 inquéritos. Pela prática destes crimes, foram deduzidas 170 acusações, suspensos provisoriamente 33 processos e arquivados 1152 inquéritos.

No mesmo período foram registados 204 novos inquéritos para investigação do crime de branqueamento, o que constituiu uma diminuição por referência a 2018 (387) e a 2017 (494). Foram, quanto a este tipo de crime, deduzidas 49 acusações e proferidos 61 despachos de arquivamento.

Pese embora a circunstância de não se estabelecer, comumente, uma associação entre a espionagem e a corrupção a verdade é que aquele crime, quando praticado por agente público e tenha por objeto matérias relativas à sua atividade funcional e envolva contrapartidas económicas, tem também, no seu cerne, a quebra da integridade e da probidade do funcionário.

Está identificado um conjunto de crimes, com destaque para o tráfico de pessoas e o auxílio à imigração ilegal, cuja prática é amplamente facilitada por redes de corrupção.

A posição geoestratégica de Portugal, a sua história, o seu papel de porta da Europa e de interlocutor privilegiado da Europa com outros continentes, a sua inscrição no espaço da União Europeia e em organizações internacionais críticas em matéria de ciência, de segurança e de defesa, implicam riscos específicos para o país, não dissociáveis dos fenómenos corruptivos.

2. O Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI), na última avaliação feita a Portugal, em 2017, considerou que o país tem um sistema de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo robusto, em consequência do que Portugal ficou sujeito ao processo de "acompanhamento regular" (processo de acompanhamento e monitorização de intensidade mais baixa).

O 1.º Ciclo de Avaliações Mútuas do Grupo de Estados Contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO) foi lançado no ano de 2000 e versou sobre a independência, especialização e os meios disponíveis para organismos nacionais responsáveis pela prevenção e luta contra a corrupção; o 2.º Ciclo de Avaliações Mútuas, iniciado em 2003, incidiu sobre a identificação, apreensão e perda dos proventos de corrupção, sistemas de auditoria e conflitos de interesse na Administração Pública, prevenção do uso de pessoas coletivas como instrumentos para a corrupção, legislação fiscal e financeira para combater a corrupção, criminalidade organizada e branqueamento de capitais; o 3.º Ciclo de Avaliação Mútuas, desencadeado em 2007, versou sobre a criminalização da corrupção e a transparência no financiamento de partidos políticos; **o 4.º Ciclo de Avaliações Mútuas, iniciado no final de 2012 e até há pouco tempo em curso, incidiu sobre a prevenção da corrupção em relação a membros dos parlamentos, juízes e magistrados do Ministério Público; o 5.º Ciclo de Avaliações Mútuas, lançado em março de 2017, atualmente a decorrer, incide sobre as autoridades que exercem funções executivas e as agências de cumprimento da lei.**

Portugal terminou com sucesso a implementação das recomendações emitidas no âmbito do 3.º Ciclo e foi objeto de avaliação no âmbito do 4.º ciclo de avaliações mútuas em dezembro de 2015. Em dezembro de 2017, o GRECO elaborou um Primeiro Relatório de Conformidade de Portugal com as Recomendações contidas no Relatório de Avaliação e, mais recentemente, um Relatório Intercalar de Conformidade, em junho de 2019. No último exercício de implementação, em junho de 2019, Portugal conseguiu melhorar o resultado de cinco recomendações que passaram de não implementadas para parcialmente implementadas.

Em 2018 e 2019, Portugal ficou em 30.º lugar no Índice de Perceção da Corrupção (CPI) da organização não governamental Transparência Internacional, num quadro de 180 países.

3. A corrupção pode ter impactos financeiros diretos nas contas do Estado, impedindo que o valor correspondente à despesa adicional ou à receita por cobrar seja canalizado para a saúde, a segurança social, a educação, a segurança, a justiça, a cultura ou para a modernização da Administração Pública, pondo em causa, conseqüentemente, a dimensão objetiva dos direitos fundamentais que incumbe ao Estado garantir.

A inexistência de dados fiáveis sobre as manifestações de fenómenos corruptivos e, bem assim, de uma estrutura responsável pelo seu tratamento, torna difícil o exercício de quantificação dos custos da corrupção a nível nacional. É, no entanto, certo que a corrupção tem custos financeiros que fragilizam a capacidade de ação do Estado.

VISÃO



Não obstante os esforços que têm vindo a ser realizados por Portugal na luta contra o fenómeno corruptivo, as características deste exigem ainda uma abordagem especializada, pluridisciplinar, integrada e articulada entre os diversos órgãos e entidades envolvidos na prevenção, deteção e repressão da corrupção.

Tal abordagem deve envolver e corresponsabilizar instituições do Estado, cidadãos, empresas e instituições da sociedade civil na prevenção pelo conhecimento, pela formação e pela informação, articulada com uma dinâmica repressiva atual, tempestiva e efetiva.

Numa perspetiva sistémica, serão convocados para a intervenção pressuposta nesta estratégia o aparelho legislativo, o sistema educativo, o setor privado, a Administração Pública, no seu conjunto, e, de modo particular, os órgãos com funções específicas de prevenção da corrupção, aqui se incluindo as inspeções-gerais e entidades equiparadas e inspeções regionais, assim como, na dimensão mais repressiva, o sistema judiciário.

O grande desígnio consiste em transformar, reforçando os valores da cidadania nas suas várias dimensões; criando instituições transparentes, acessíveis e respeitadas pelos cidadãos; melhorando a capacidade financeira do Estado e alterando a perceção interna e externa em matéria de permeabilidade das instituições nacionais à corrupção e à fraude.

A estratégia prossegue, no longo prazo, os objetivos que se passa a sintetizar:

A promoção da **transparência e da integridade** como valores comuns, integrantes de uma **cultura partilhada** por todos os cidadãos.

○ **fortalecimento das instituições públicas e da confiança** que os cidadãos nelas devem depositar.

O fomento e a garantia de existência de igualdade de tratamento e de oportunidades para todos os cidadãos.

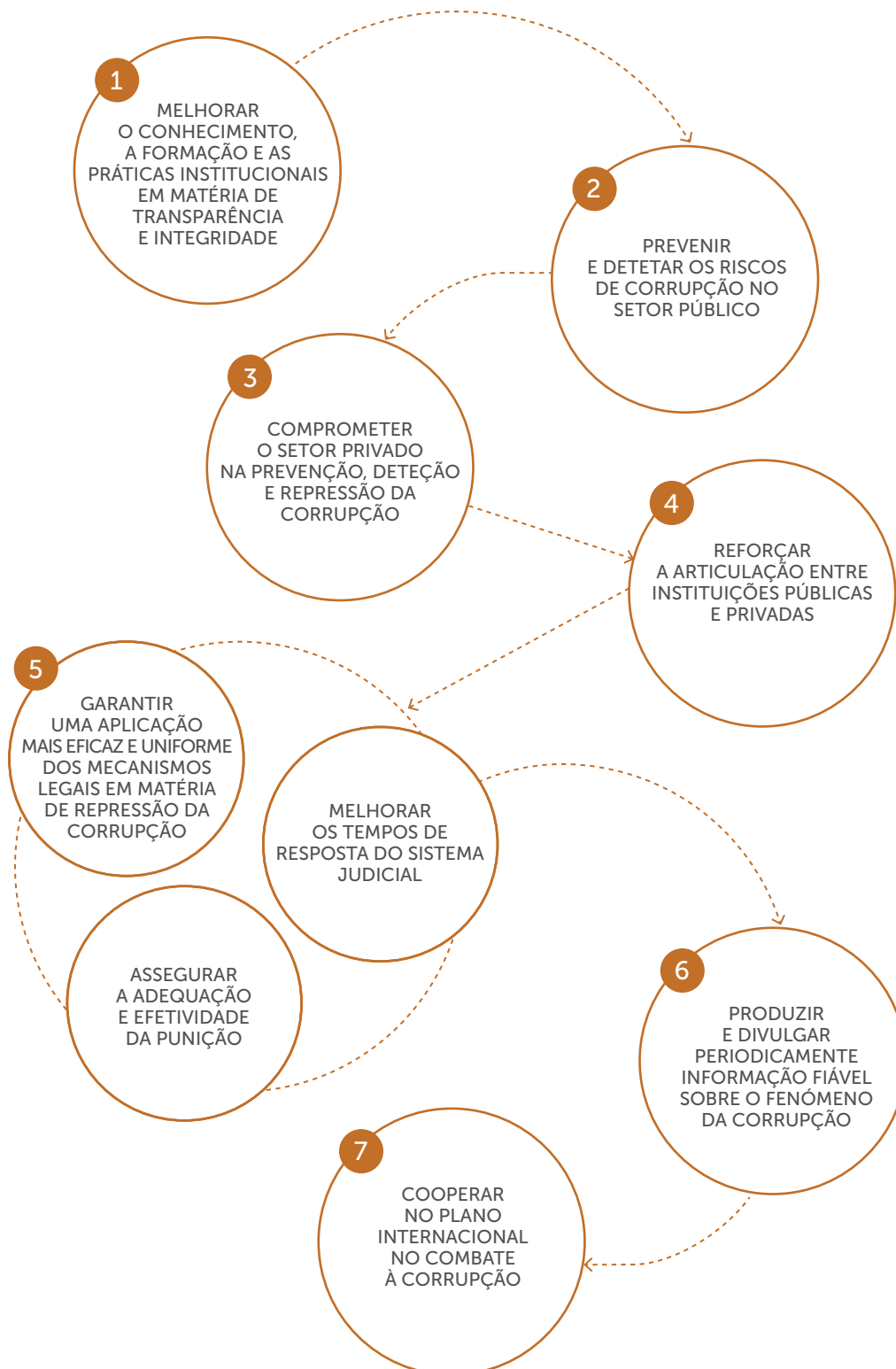
A melhoria da saúde das finanças públicas, do ambiente de negócios e do desempenho da economia.

○ **reforço da segurança interna** quanto a ameaças externas.

PRIORIDADES



Considerando os principais riscos e os obstáculos mais fortes ao enfrentamento eficaz dos fenómenos corruptivos, identifica-se como prioridades:







411 PRIORIDADES





**ESTRATÉGIA NACIONAL
DE COMBATE À CORRUPÇÃO
// 2020 - 2024**



PRIORIDADES

● 1 /

MELHORAR O
CONHECIMENTO,
A FORMAÇÃO
E AS PRÁTICAS

● 2 /

PREVENIR
E DETETAR
OS RISCOS

● 3 /

COMPROMETER
O SETOR
PRIVADO

● 4 /

REFORÇAR
A ARTICULAÇÃO

● 5 /

GARANTIR UMA
APLICAÇÃO
MAIS EFICAZ
E UNIFORME

● 6 /

PRODUZIR
E DIVULGAR

● 7 /

COOPERAR

MELHORAR O CONHECIMENTO, A FORMAÇÃO E AS PRÁTICAS INSTITUCIONAIS EM MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE

1 / EDUCAR PARA A CIDADANIA – A IMPORTÂNCIA DA ESCOLA

A corrupção e os fenómenos criminais que lhe são conexos têm raízes históricas e culturais profundas. A sua persistência na sociedade portuguesa é facilitada por um aparelho burocrático ainda pesado e opaco, pela existência de agentes públicos com fraca adesão a padrões de probidade e alimentada pela fragilidade dos sentimentos de auto censura daqueles que não hesitam

SE FORMOS CAPAZES DE INCUTIR ÀS NOSSAS CRIANÇAS E JOVENS O SENTIDO DA INTEGRIDADE AUMENTAREMOS AS NOSSAS PROBABILIDADES DE ÊXITO NO ENFRENTAMENTO DA CORRUPÇÃO

em procurar obter vantagens que lhes não são devidas e que, por vezes, se atrevem mesmo a vangloriar-se da sua capacidade de pagar o preço e competência para contornar as regras.

A verdade é que se verifica, nesta matéria, a ausência de uma dimensão robusta de educação formal. De educação para

a igualdade. De educação para a integridade e a probidade. A escola tem aqui um papel crucial, inculcando às crianças e aos jovens uma ética de cidadania que gere sentimentos de repúdio em relação a este tipo de práticas.

A aposta na formação precoce assume, pois, uma dimensão de urgência se queremos construir um tecido social dotado de sentido crítico e de uma perceção clara do fenómeno, no seu significado de violação de princípios fundamentais da democracia e nos seus efeitos nos planos social, económico, cultural e até mesmo reputacional do país.

O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) tem desenvolvido sucessivas iniciativas em ambiente escolar, através da criação de diversos projetos educativos para todos os ciclos do ensino básico e secundário. São exemplo de tais projetos o “Imagens contra a corrupção” (já na 8.ª edição) e o “Mais vale prevenir” (na 2.ª edição).

Mas importa ir mais longe, assegurando a criação de um programa sustentado para o ensino básico e secundário, ajustado a cada ciclo, que concretize a centralidade que esta temática justifica, de harmonia com o disposto no Decreto-Lei n.º 55/2018, de 6 de julho, que estabelece os princípios orientadores da conceção do currículo para esses ciclos de ensino.

Considerando a Estratégia Nacional de Educação para a Cidadania, importa assegurar, concretamente, que a matéria seja integrada nos domínios de Educação para a Cidadania e trabalhada por todos os alunos na disciplina de Cidadania e Desenvolvimento, no âmbito do 1.º Grupo, devendo ser produzidos, para o efeito, documentos que possam constituir-se como referências para as escolas.

As universidades e politécnicos, sem prejuízo da sua autonomia científica e pedagógica, não deverão deixar também de assumir um papel relevante no plano de prevenção da corrupção, oferecendo unidades curriculares ou segmentos de unidades curriculares dedicados à matéria, mesmo no âmbito de cursos não diretamente ligados ao tema, podendo ser avaliado, em função do curso e, até mesmo das saídas profissionais que proporcione, o enfoque a dar à formação.

Uma instituição como a Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), a agência pública nacional para a ciência, tecnologia e inovação, deverá promover, em conjunto com outras entidades, programas de investigação e desenvolvimento sobre a prevenção, deteção e repressão da corrupção, de natureza interdisciplinar e orientados para estimular a investigação científica nesse domínio (abrangendo, por exemplo, a conceptualização e utilização de sistemas avançados de processamento de informação e de ciência dos dados, incluindo metodologias de inteligência artificial). Estes programas devem ainda estimular a colaboração institucional entre equipas e instituições de investigação e desenvolvimento com instituições e atores do sistema judicial.

O ensino e o conhecimento serão centrais no processo de mudança que se quer induzir.

2 / FORMAR PARA A INTEGRIDADE

DIRIGENTES E FUNCIONÁRIOS DA ADMINISTRAÇÃO

Uma Administração Pública formada por agentes dotados de elevados padrões deontológicos é condição chave para a redução dos riscos de corrupção.

A constituição de um vínculo de emprego público, o ingresso em determinadas pro-

A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DEVE CULTIVAR A INTEGRIDADE COMO VIRTUDE, TRABALHÁ-LA COMO COMPETÊNCIA E ASSUMI-LA COMO EXIGÊNCIA FUNCIONAL.

fissões e a nomeação para certos cargos devem pressupor elevados padrões de exigência, não só no plano técnico como no da ética. A possibilidade de introdução, em provas de admissão, de módulos que permitam uma aferição inicial do domínio e grau de incorporação pelos candidatos de valores e princípios com reflexos na integridade constituiria um primeiro obstáculo ao acesso a funções públicas de cidadãos que não preencham mínimos éticos.

Independentemente do tipo de provas de ingresso em funções públicas, a formação subsequente, em todos os setores da administração, deve incorporar conteúdos com uma forte componente de preparação para a probidade e de prevenção de práticas corruptivas.

Para o efeito, deve privilegiar-se o envolvimento institucional de entidades com responsabilidades na formação de dirigentes e funcionários públicos, como a Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas (INA), a Direção-Geral da Administração e do Emprego Público e outras entidades com capacidade para o exercício de atividades formativas, como a Fundação para os Estudos e Formação nas Autarquias Locais ou o Instituto de Gestão e Administração Pública, bem como estruturas equivalentes existentes nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

Os cursos e programas previstos na Portaria n.º 146/2011, de 7 de abril, designadamente o Curso Avançado de Gestão Pública (CAGEP), o Programa de Formação em Gestão Pública (FORGEP) e o Curso de Alta Direção em Administração Pública (CADAP) deverão ser incrementados com a inclusão de conteúdos orientados para a prevenção e a deteção da corrupção.

A existência, implementação, atualização e a observância de programas de cumprimento normativo (mapas de riscos de corrupção, códigos de conduta, manuais de boas práticas) devem ter inscrição nos processos avaliativos, como forma de se assegurar a efetividade desses programas nas dinâmicas da Administração.

Tendo em vista a implementação dos programas de cumprimento normativo, deve igualmente promover-se a realização periódica de ações de formação que capacitem os dirigentes e funcionários para detetar fenómenos de corrupção e para perante eles reagir, bem como ações que contribuam para a interiorização dos planos de prevenção ou gestão de riscos e do código de ética ou de conduta.

A formação, para além de permitir a interiorização dos instrumentos vigentes no serviço ou organismo em que se insere o dirigente ou funcionário, é também um meio para representar os dilemas típicos do agente público que é sujeito a uma proposta corruptiva ou a um possível conflito de interesses. A reflexão sobre este tipo de situações, em abstrato, pode favorecer a tomada de decisões éticas em casos concretos e contribuir para o reforço de uma cultura organizacional mais comprometida com a ética pública.

A promoção da formação de formadores no domínio da ética e das boas práticas em serviços públicos reveste-se também de grande importância, considerando-se central, também aqui, a intervenção do INA. O aumento

da disponibilidade de formadores permitirá realizar mais ações de formação, reforçando os valores organizacionais, a assimilação dos códigos de ética e de conduta, a identificação das situações de conflitos de interesses e o mapeamento de riscos.

Sem prejuízo de uma intervenção mais centralizada a que se aludiu *supra*, os serviços e organismos da Administração Pública devem criar estruturas internas capazes de desenvolver ações formativas próprias, que tenham em conta as especificidades da sua atividade.

3 / REFORÇAR A TRANSPARÊNCIA E AUMENTAR A EFICIÊNCIA

AS INSTITUIÇÕES

O Parlamento dispõe de uma Comissão Parlamentar da Transparência e Estatuto dos Deputados (CTED), criada pela Lei n.º 7/93, de 1 de março ⁶, com o objetivo de garantir o exercício dos mandatos parlamentares com efetiva transparência e liberdade.

No fim da legislatura passada, entre julho e setembro de 2019, foram aprovados 4 diplomas ⁷ resultantes dos trabalhos da Comissão Eventual para o Reforço da Transparência no Exercício de Funções Públicas, criada no seio da Assembleia da República em 2016.

Esses diplomas introduziram alterações ao regime de subsídios de apoio à atividade política dos deputados, ao Estatuto dos Deputados - nomeadamente na parte respeitante ao regime de incompatibilidades, obrigações declarativas e registo de interesses – e ao regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos – regulando-se as suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório – tendo sido criada, uma entidade – a Entidade para a Transparência – com o objetivo de fiscalizar a declaração única de rendimentos, património e interesses dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos.

Os magistrados judiciais e do Ministério Público, em resultado das alterações ao regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, ficaram sujeitos às obrigações declarativas aí previstas – declaração única de rendimentos e património, interesses, incompatibilidades e impedimentos (artigos 5.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, 7.º-E do Estatuto dos Magistrados Judiciais e 96.º, n.º 3, do Estatuto do Ministério Público).

⁶ Com alterações introduzidas por diversos atos legislativos, designadamente a Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto, que procedeu à última alteração ao Estatuto dos Deputados.

⁷ Lei n.º 44/2019, de 21 de junho (Regime de subsídios de apoio à atividade política dos Deputados); Lei n.º 52/2019, de 31 de julho (aprova o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos); Lei n.º 60/2019, de 13 de agosto (décima terceira alteração ao Estatuto dos Deputados) e Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de setembro (Estatuto da Entidade para a Transparência).

Com essa intervenção legislativa ficou assegurada a universalidade das obrigações declarativas por parte dos titulares de todos os órgãos de soberania.

Impõe-se, agora, modernizar o registo de interesses dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, permitindo a recolha de mais informação e um melhor cruzamento de dados.

Impõe-se, também tornar efetiva a fiscalização da declaração única por parte dos Conselhos Superiores.

Importa, ainda, promover uma publicação mais eficiente das contas dos partidos políticos, de forma uniformizada e de acesso facilitado, nomeadamente em relação aos períodos eleitorais.

O XXI Governo Constitucional aprovou, em setembro de 2016, um Código, enunciando um conjunto de princípios da ação dos membros do Executivo e prevendo regras concretas em matérias como conflitos de interesses, aceitação de convites ou benefícios similares e recebimento de ofertas.

Esse Código de Conduta foi atualizado em 2019, já na vigência do XXII Governo Constitucional, em consonância com as disposições da Lei n.º 52/2019, um dos quatro diplomas em matéria de transparência aprovados pelo parlamento no final da última legislatura.

OS PROCEDIMENTOS

Apesar dos avanços que se têm verificado, em particular na dimensão institucional, existe ainda um espaço de progressão importante na componente do processo legislativo e dos procedimentos administrativos.

LEGISLAR CLARO, RASGANDO O VÉU DE OPACIDADE QUE SE INTERPÕE ENTRE OS CIDADÃOS E O PROCESSO LEGISLATIVO, CRIA SOCIEDADES MAIS PARTICIPATIVAS E MAIS CONFIANTES NAS SUAS INSTITUIÇÕES.

O estabelecimento da obrigatoriedade de registo de qualquer intervenção de entidades externas no processo legislativo, desde a fase de conceção, com a consagração de um princípio de “pegada legislativa”, é uma medida de reforço da transparência que deve ser implementada.

Estão pendentes na Assembleia da República projetos legislativos sobre a regulação da atividade vulgarmente conhecida por *lobby*.

Na mesma linha de reforço da transparência inscrevem-se outras iniciativas, também no campo da produção legislativa, como o aprofundamento da experiência, já em curso, de avaliação da permeabilidade das leis aos riscos de fraude, corrupção e infrações conexas, com a exigência uma avaliação prévia das medidas de política na perspetiva da corrupção ou o *legislar claro*, impondo uma avaliação legislativa que identifique e impeça que se criem obscuridades legais, contradições normativas ou labirintos jurídicos que favoreçam os comportamentos administrativos “facilitadores”.

A contratação pública é uma das áreas em que se justificam alterações ao quadro legal, no sentido de tornar os procedimentos mais transparentes e assim reduzir os contextos facilitadores da corrupção.

Esse resultado pode ser alcançado, nomeadamente, através de uma mais ampla publicitação do procedimento contratual; do aperfeiçoamento do regime de impedimentos; de uma mais rigorosa densificação do princípio da imparcialidade, estendendo o conflito de interesses à fase da preparação do procedimento de formação de contrato público; de um melhor recorte das entidades relacionadas para efeitos de escolha de convidados a participação no procedimento.

Impõe-se aperfeiçoar o modelo de acompanhamento da gestão dos fundos comunitários, reforçando a transparência através da publicitação dos processos e implementando mecanismos que permitam não só antecipar situações de fraude como também assegurar a prestação de contas.

Também a área de atribuição de subvenções públicas pelo Estado e outras pessoas coletivas públicas deve conhecer uma intervenção, atenta a necessidade de criação de um regime geral que complemente o da Lei n.º 64/2013, de 27 de agosto.

As decisões administrativas que concedam vantagens económicas acima de determinado valor devem ser tomadas por mais de um decisor, consagrando-se, assim o princípio dos “quatro olhos”, devendo igualmente ser publicitadas para se garantir o adequado escrutínio.

As vendas judiciais são ainda um segmento a justificar um aumento da transparência. Razões de transparência impõem o reforço do caráter privilegiado do leilão eletrónico enquanto modalidade de venda. A venda de bens por negociação particular (artigo 811.º do Código de Processo Civil) não deve constituir uma modalidade subsidiária logo que se frustre a primeira tentativa de venda em leilão eletrónico, por falta de proponentes.

4 / REDUZIR A BUROCRACIA / AUMENTAR A EFICIÊNCIA

O desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis é uma das metas inscritas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030 das Nações Unidas (Objetivo 16 Paz Justiça e Instituições Eficazes).

UMA MALHA BUROCRÁTICA EXCESSIVA ATRASA AS DECISÕES A TOMAR PELA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DIFICULTA O ACESSO À INFORMAÇÃO E A DECISÃO, EM TEMPO ÚTIL, DAS PRETENSÕES DOS CIDADÃOS.

O entorpecimento das interações entre a Administração Pública e os cidadãos pode criar incentivos a práticas corruptivas, seja para acelerar procedimentos, seja para dispensar do cumprimento de requisitos formais. A complexidade dos procedimentos pode ser aproveitada para a criação de “dificuldades” e para a sugestão ou exigência de contrapartidas a pretexto da remoção dos obstáculos.

É preciso eliminar as barreiras administrativas e a complexidade regulamentar que dificultam a decisão, em tempo útil, das pretensões dos cidadãos e condicionam o acesso destes à informação e ao processo decisório.

As sucessivas gerações do programa SIMPLEX têm dado um contributo valiosíssimo na simplificação e desburocratização das relações entre a administração e os cidadãos, eliminando atos burocráticos e barreiras administrativas, e promovendo a confiança dos cidadãos na Administração Pública. A nova edição do programa, entretanto lançada, aprofunda esse caminho.

A Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023, aprovada pelo Governo em junho do corrente ano, também fornece ferramentas com grande potencial de aproximação da Administração Pública aos cidadãos.

Sendo incontornável a necessidade de existência de regras formais que garantam a igualdade dos cidadãos perante a Administração Pública e que diminuam os riscos de decisões arbitrárias, considera-se que deverão ser implementados procedimentos simples e eficientes, que aproximem o cidadão da administração e fomentem relações de confiança.

Os trabalhadores em funções públicas que aplicam quotidianamente as leis e os regulamentos nos diferentes setores da atividade do Estado estão numa posição privilegiada para identificar os constrangimentos internos e para perceber as dificuldades sentidas por quem tem de dirigir-se aos serviços públicos.

A metodologia adotada na preparação da Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023, com a constituição de oficinas de participação envolvendo funcionários das várias áreas da Administração, está alinhada com esta ideia.

Devemos aprofundar o princípio, criando canais dedicados de comunicação entre os organismos e serviços e a correspondente tutela, disponibilizados, por exemplo, nas redes de intranet, através dos quais possam ser apresentadas propostas para melhorar procedimentos e identificar os atos exigidos por lei ou regulamento que se afigurem inúteis ou excessivamente onerosos, facilitando assim a sua eliminação ou modificação.

A criação destes canais promove uma cultura de maior proximidade e de inclusão nos processos de transformação no seio da Administração.

Também com o intuito de promover a eficiência, ao mesmo tempo que reforçamos a transparência, deverá ser garantida a presença, em todas as entidades públicas, de normas de controlo interno – garantes de imparcialidade

e cumprimento da legalidade –, devidamente publicitadas, designadamente nas áreas da contratação ou da segurança de inventários. Nesta linha, serão integrados os sistemas de gestão financeira com os sistemas de inventariação e contratação no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado, estendendo-se estas ferramentas à Administração Regional e Local.

5 / DIGITALIZAR AS COMUNICAÇÕES E INFORMATIZAR OS SERVIÇOS PRESTADOS

A aposta num setor público dinâmico, ao nível das tecnologias de informação e comunicação, bem como ao nível da modernização e inovação tecnológica, permite, em termos globais, aumentar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados, constituindo, por isso, um dos principais desígnios do Governo em matéria de transição digital, patente no Plano de Ação para a Transição Digital.

A FACILITAÇÃO DO ACESSO DOS CIDADÃOS AOS SERVIÇOS PÚBLICOS E A SIMPLIFICAÇÃO E DESMATERIALIZAÇÃO DOS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS MELHORAM A COMUNICAÇÃO DO ESTADO COM OS CIDADÃOS.

A digitalização das comunicações entre a Administração Pública e os cidadãos facilita o acesso aos serviços públicos e permite uniformizar os procedimentos através da sua predefinição informática. A eliminação da necessidade de deslocação dos cidadãos aos serviços pode contribuir para a redução das oportunidades de ocorrência de abordagens impróprias e de práticas corruptivas.

O III pilar do Plano de Ação para a Transição Digital, dedicado à Digitalização do Estado, contempla entre as suas medidas a digitalização dos 25 serviços públicos mais utilizados por cidadãos e empresas, com o objetivo de garantir a simplificação e o acesso online a esses serviços, assegurando a sua desmaterialização e o acesso universal aos serviços públicos digitais.

Espera-se que esta medida contribua ativamente para a redução dos entraves burocráticos nos serviços públicos e otimize outros canais de contacto à distância com a Administração Pública, favorecendo simultaneamente a descarbonização e a melhoria significativa do meio ambiente.

A administração pública deve, assim, em linha com os objetivos do Plano de Ação para a Transição Digital ⁸, prosseguir no aumento da oferta de serviços por via informática.

⁸ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020, de 21 de abril.

A progressiva informatização dos serviços disponibilizados permite, por outro lado, criar sistemas inteligentes de identificação de padrões de comportamento associados a práticas corruptivas.

Na verdade, são múltiplas as situações que, em abstrato, envolvem risco de associação a práticas ilícitas. A título meramente exemplificativo pode referir-se a criação de muitas empresas ou associações, pela mesma pessoa, num curto período, sem que seja identificável uma justificação válida.

Impõe-se, pois, o desenvolvimento de soluções informáticas dotadas de sistemas de alerta para situações suspeitas.

A venalidade traduzida na troca de favores ou na aceitação de vantagens indevidas constitui um enorme risco para o Estado, sobretudo num contexto em que a transição digital – com a desmaterialização de fluxos de informação e de procedimentos, e a tendência para a interoperabilidade dos sistemas de informação públicos - favorece o acesso quase indiscriminado dos agentes públicos a informação disponível nos sistemas da administração.

A estruturação dos sistemas informáticos tem de acautelar o risco de acesso e utilização indevida ou abusiva das informações disponibilizadas pelos cidadãos.

A segurança da informação, na perspetiva da limitação do acesso à satisfação das necessidades de recolha, é essencial à confiança dos cidadãos no processo de transição digital da Administração Pública.

6 / FACILITAR O ACESSO E MELHORAR A QUALIDADE DA INFORMAÇÃO

Um cidadão mais bem informado é um cidadão mais capaz de identificar e de reagir perante ineficiências, erros ou imposições sem fundamento legal ou regulamentar.

O serviços e organismos públicos devem disponibilizar, de forma simples e em fontes acessíveis, a informação de que os cidadãos carecem para satisfação das suas pretensões.

A adoção, no Programa SIMPLEX, de uma medida destinada a oferecer aos cidadãos, no momento em que formulam um pedido, informação relevante sobre o tempo estimado para a tomada de decisão, a identificação dos responsáveis pela decisão e dos técnicos envolvidos no procedimento, bem como o valor a pagar pelo serviço prestado, superará o défice de informação que hoje se faz sentir em vários setores.

Paralelamente, os serviços e organismos da Administração Pública devem desenvolver guias informativos com a descrição dos serviços que prestam, dos requisitos da prestação, dos prazos médios de decisão e dos pagamentos associados.

Dispondo o cidadão de um guia prático de fácil consulta e linguagem acessível que lhe identifique os passos a seguir perante um determinado pedido à Administração Pública, aquele poderá, mais facilmente, acompanhar e analisar as interações com a Administração, diminuindo o risco de solicitações indevidas. A medida permite ainda desenvolver, gradualmente, relações de confiança entre os cidadãos e a Administração Pública, promovendo estabilidade, previsibilidade e uniformidade na atuação dos serviços e organismos públicos.

Estes guias devem existir em vários formatos – disponibilizados no sítio da internet dos serviços e organismos públicos, nas respetivas instalações ou até mesmo acessíveis telefonicamente – a fim de garantir que todos os cidadãos, independentemente da sua condição, têm acesso à informação.

A DGPJ publicou, em dezembro de 2019, dois guias relativos ao acesso ao direito e à justiça (cidadãos e empresas) ⁹. Para além de uma abordagem geral e de informações sobre o acesso aos serviços da justiça, o “guia empresas” aborda especificamente a questão da corrupção.

Poderá ainda ser desenvolvida uma ficha procedimental normalizada, de aplicação aos vários procedimentos administrativos, que ofereça ao particular a possibilidade de conhecer imediatamente, e de forma simplificada, os elementos do procedimento em causa, como o prazo, o custo, as formas de reação administrativa e judicial, os passos informáticos que permitem acompanhar o estado do procedimento e os mecanismos de agilização procedimental e de simplificação a que poderá recorrer. Nos procedimentos administrativos que operem através de uma plataforma eletrónica, esta ficha deverá ser gerada automaticamente aquando da submissão do requerimento de início do procedimento.

7 / CAMPANHAS DE SENSIBILIZAÇÃO

A sensibilização dos cidadãos quanto à dimensão, características e efeitos do fenómeno da corrupção, implica a conceção de campanhas que, em linguagem acessível, alertem para comportamentos quotidianos impróprios associados a

fenómenos de corrupção, contribuindo assim para uma melhor deteção dos mesmos, do mesmo passo que incentivam o seu repúdio. Esta abordagem é também fundamental para a formação de cidadãos mais exigentes, mais atentos e menos tolerantes a comportamentos corruptivos.

**DEZEMBRO, MÊS
ANTICORRUPÇÃO**

⁹ <https://dgpj.justica.gov.pt/Noticias-da-DGPJ/Guias-de-acesso-ao-direito-e-a-justica-para-cidadaos-e-empresas>

Tais campanhas poderão ser concretizadas, nomeadamente, através da disponibilização de cartazes nos diversos balcões de atendimento dos serviços e organismos públicos, nos quais se explicita, para além dos exemplos acima referidos, os meios de denúncia de solicitações, aceitações, dádivas ou promessas ilícitas.

Para aumentar o impacto dessas campanhas, deverão ainda ser utilizados meios de divulgação de publicidade institucional mais abrangentes, como a televisão, a rádio e os jornais.

As Nações Unidas declararam o dia 9 de dezembro o dia internacional contra a corrupção. Potenciando essa circunstância, o mês de dezembro será aproveitado para a realização de ações contra a corrupção, organizando-se um programa anual que congregue iniciativas nas várias áreas da governação.

● 1 /
MELHORAR O
CONHECIMENTO,
A FORMAÇÃO
E AS PRÁTICAS

● 2 /
PREVENIR
E DETETAR
OS RISCOS

● 3 /
COMPROMETER
O SETOR
PRIVADO

● 4 /
REFORÇAR
A ARTICULAÇÃO

● 5 /
GARANTIR UMA
APLICAÇÃO
MAIS EFICAZ
E UNIFORME

● 6 /
PRODUZIR
E DIVULGAR

● 7 /
COOPERAR

PREVENIR E DETETAR OS RISCOS DE CORRUPÇÃO NO SETOR PÚBLICO

1 / ADOÇÃO DE PROGRAMAS DE CUMPRIMENTO NORMATIVO NO SETOR PÚBLICO (PROGRAMAS DE *PUBLIC COMPLIANCE*)

A adoção de programas de cumprimento normativo (programas de *compliance*) como forma de promoção da ética na ação da Administração complementa as obrigações formativas e facilita a criação de um verdadeiro sistema de prevenção da corrupção.

O conteúdo desses programas, colhendo embora a sua base na experiência do setor privado, deve ser adaptado às características específicas dos organismos e serviços da administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e do setor público empresarial, envolvendo as funções *formulação* – identificar, definir e estruturar; *implementação* – informar, incentivar e organizar; *consolidação* e *aperfeiçoamento* – reagir, sancionar e aperfeiçoar.

Nessa lógica, os programas incluirão as seguintes componentes:

- a) análise de riscos e planos de prevenção ou gestão de riscos;
- b) código de ética ou de conduta;
- c) mecanismos de controlo do cumprimento das normas;
- d) formação dos destinatários e difusão do programa de cumprimento;
- e) mecanismos de deteção do incumprimento, designadamente por via da institucionalização de canais de denúncia interna;
- f) sanções para o incumprimento;
- g) investigações internas;
- h) institucionalização do responsável pelo cumprimento do programa normativo;
- i) avaliação periódica e sempre que se justificar;
- j) documentação da atividade.

ANÁLISE DE RISCOS E PLANOS DE PREVENÇÃO OU GESTÃO DE RISCOS

Os serviços e organismos do Estado devem avaliar os riscos de corrupção e suborno associados ao tipo de atividade que desenvolvem, à natureza dos serviços que prestam e ao contexto em que esses serviços são prestados.

Para o efeito, terão de elaborar planos de prevenção ou de gestão de riscos, nos quais são identificados os serviços ou atos mais permeáveis ao suborno, ao aproveitamento ou desvio de fundos e ao favorecimento pessoal ou de terceiros, bem como as medidas a adotar para reduzir os riscos e as formas de reação face a práticas ilícitas.

Na elaboração destes planos de prevenção ou gestão de riscos tem sido acolhido como referência o denominado “ciclo de *Deming*”, que se traduz em quatro momentos relevantes no processo de identificação de riscos e de prevenção de atos ilícitos.

O primeiro momento – **planeamento** – destina-se a identificar, em todos os níveis hierárquicos, os riscos associados à natureza da atividade do organismo e aos serviços que presta, assim como as medidas adequadas à prevenção desses riscos.

O segundo momento – **execução** – consiste em pôr em prática as medidas preventivas identificadas no momento do planeamento, assegurando aos trabalhadores a formação necessária para a compreensão dessas medidas.

O terceiro momento – **verificação** – diz respeito à confirmação da aplicação das medidas preventivas por parte dos trabalhadores dos serviços e organismos públicos, devendo prever-se a existência de canais para a denúncia de práticas em desrespeito ao plano, ou que possam configurar atos de corrupção.

O quarto e último momento – **atuação** – visa a análise da eficácia (ou falta dela) do plano de prevenção ou gestão de riscos, bem como das eventuais violações comunicadas, e a elaboração de um relatório que permita melhorar, se necessário, o plano e as medidas implementadas.

CÓDIGO DE ÉTICA OU DE CONDUTA

Associada à elaboração dos programas de prevenção ou gestão de riscos está a elaboração de códigos de ética ou de conduta, que descrevam de forma sucinta, objetiva e clara os comportamentos esperados de todos os trabalhadores.

Estes instrumentos devem ser simples, de compreensão facilmente apreensível pelos destinatários e adaptados às especificidades da respetiva atividade. Para se lograr alcançar estes resultados recomenda-se o envolvimento, no processo de elaboração, de todos os interessados.

Paralelamente, devem ser desenvolvidos manuais de boas práticas, bem como medidas de controlo de conflitos de interesses.

CANAIS DE DENÚNCIA

A existência de canais de denúncia e uma adequada proteção dos denunciantes de violações dos planos de cumprimento normativo é essencial para garantir que quem cumpre a lei não se torna alvo de retaliações. Tendo em conta, nomeadamente, instrumentos jurídicos vigentes na União Europeia, de que é exemplo a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, os serviços e organismos públicos devem criar canais para denúncia interna para incumprimentos normativos ou atos de corrupção.

O RESPONSÁVEL PELO PROGRAMA DE CUMPRIMENTO NORMATIVO

Para a boa aplicação prática do programa de cumprimento normativo, é fundamental a institucionalização de um ou mais responsáveis pelo programa, em função da dimensão do organismo ou serviço, que acompanhe a sua implementação e atualização de modo independente e com liberdade na tomada de decisões face aos dirigentes e demais trabalhadores do serviço ou organismo.

As responsabilidades funcionais de quem assume este tipo de cargos já são, de alguma forma, reconhecidas em Portugal, designadamente ao prever-se a figura do *responsável pelo cumprimento normativo* no âmbito da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, que estabelece medidas de combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Colhendo inspiração na mencionada Lei e considerando o objetivo da presente Estratégia, ao *responsável pelo cumprimento normativo* nos vários serviços e organismos caberá, nomeadamente, no âmbito das suas funções:

- participar na definição dos planos de prevenção ou gestão de riscos e emitir parecer prévio sobre eles, zelando pela sua contínua adequação, suficiência e atualização;
- participar na definição, acompanhamento e avaliação da política de formação ministrada aos dirigentes e funcionários;
- assegurar a centralização de toda a informação que diga respeito à construção, implementação e revisão dos programas de prevenção ou de gestão de riscos, incluindo as denúncias de práticas desconformes ao plano.

2 / REGIME GERAL DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

A articulação de todas as componentes referidas acima deve ser materializada num Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC). Este RGPC permitirá retirar do domínio da *soft law*, em termos gerais, a implementação de instrumentos como os planos de prevenção ou gestão de riscos, os códigos de ética e de conduta, os canais de denúncia e a designação de um responsável pelo cumprimento normativo. Para o efeito, propõe-se que sejam previstas sanções, nomeadamente contraordenacionais, aplicáveis quer ao setor público, quer ao setor privado.

3 / O MECANISMO DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

Para garantir a efetividade das políticas anticorrupção, a implementação dos mecanismos de prevenção e a operacionalidade e eficácia do sistema, impõe-se a existência de um Mecanismo (ou Agência) autónomo, que agregue competências e detenha poderes de iniciativa, de controlo e de sancionamento.

Este mecanismo deverá ser uma entidade independente, operando em estreita articulação com as inspeções setoriais e tendo como missão garantir a efetividade das políticas de prevenção da corrupção.

No âmbito da sua missão, o Mecanismo será responsável pelo controlo da implementação do RGPC, pela verificação das respetivas infrações, processamento das contraordenações e aplicação das correspondentes coimas, cabendo-lhe também estabelecer uma articulação entre as entidades públicas e privadas com intervenção em matéria da prevenção e repressão da corrupção.

O Mecanismo ficará outrossim responsável pela recolha, tratamento e produção regular de informação sobre o fenómeno da corrupção e pela elaboração do Relatório Anticorrupção.

Impenderá sobre o Mecanismo, do mesmo modo, a gestão da plataforma comunicacional para partilha de boas práticas e a gestão do programa de atividades anual, que deverá compreender, designadamente, eventos e campanhas de sensibilização que criem nos cidadãos um conhecimento mais efetivo dos seus direitos e que fortaleçam o repúdio pelos fenómenos corruptivos.

O Mecanismo deverá igualmente formular propostas e políticas ativas de prevenção da corrupção.

4 / AS INSPEÇÕES-GERAIS, ENTIDADES EQUIPARADAS E INSPEÇÕES REGIONAIS

As inspeções-gerais, entidades equiparadas e inspeções regionais desempenham um papel fundamental no sistema de prevenção da corrupção no interior da Administração Pública. Os seus titulares integram o Mecanismo e os seus planos de atividade devem ter uma forte componente de identificação de ações ou omissões com reflexo no afrouxamento da ação preventiva em matéria de corrupção. Estes organismos desenvolvem já hoje atividade muito relevante nessa matéria, facilitada pela ação do Conselho de Prevenção da Corrupção que emite regularmente Recomendações incidindo sobre Planos de Prevenção de Corrupção e ferramentas conexas.

Nessa linha, a Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça (IGSJ) iniciou, em 2018, uma profunda reflexão interna, tendo procedido à elaboração de um contributo para a implementação de uma *estratégia de consolidação de uma política de prevenção da corrupção na Administração Pública*, corporizado num documento constituído por dois segmentos:

- *Projeto de regulamentação*, apto a ser aplicado à generalidade dos serviços, organismos e outras estruturas de diversas áreas governativas, sistematizando e densificando comandos dispersos, enfatizando alguns procedimentos, instituindo outros e estabelecendo prazos até agora não fixados.
- *Identificação dos principais riscos qualificados como elevados ou outros especialmente expostos a fenómenos de corrupção e a outras infrações conexas*, no âmbito do Ministério da Justiça, e exemplos de boas práticas que, no âmbito dessa área governativa, se entendeu permitirem enformar medidas preventivas com vista à eliminação ou mitigação dos riscos identificados.

No *projeto de regulamentação* previu-se que os serviços de inspeção setorial, tendo em conta a sua natureza transversal, procedessem à divulgação entre os serviços e organismos da respetiva área governativa, de exemplos de boas práticas que permitam enformar medidas preventivas com vista à eliminação ou mitigação dos riscos identificados.

Simultaneamente, valorizando a visão mais abrangente dos organismos integrantes das várias áreas de inspeção, mas também do conhecimento próximo das realidades próprias de cada um, apontava-se no sentido do reforço do papel das Inspeções setoriais, enquanto garantes da permanente atualização dos Planos de Prevenção da Corrupção e de Infrações Conexas.

5 / REFORÇO DA EFICÁCIA DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

O reforço da ação de controle e fiscalização financeira do Tribunal de Contas é também um meio para promover maior transparência e fomentar a integridade na ação dos serviços e organismos da Administração, sujeitos à sua jurisdição.

A legislação que define as competências do Tribunal de Contas reflete já alguma inadequação face à disciplina orçamental, ao sistema de contabilidade pública, assim como à evolução da economia, da sociedade e das instituições.

Importa, assim, rever a Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas, com o objetivo de dotar de maior eficácia a respetiva ação.

Assim, no que respeita à fiscalização prévia da legalidade de atos e contratos, deve ser atualizado o valor de dispensa dessa fiscalização, de modo a que o Tribunal de Contas concentre os seus recursos na análise dos atos e contratos de maior valor.

Deve ainda ser alargada a esfera de competência do Tribunal, de molde a abranger, designadamente, entidades cuja atividade seja maioritariamente financiada por dinheiros públicos, ou que estejam sujeitas ao controlo de gestão pública.

No que toca à responsabilidade financeira, deve ser ponderada a possibilidade de sujeitar pessoas coletivas ao regime já previsto para as pessoas singulares.

● 1 /
MELHORAR O
CONHECIMENTO,
A FORMAÇÃO
E AS PRÁTICAS

● 2 /
PREVENIR
E DETETAR
OS RISCOS

● 3 /
COMPROMETER
O SETOR
PRIVADO

● 4 /
REFORÇAR
A ARTICULAÇÃO

● 5 /
GARANTIR UMA
APLICAÇÃO
MAIS EFICAZ
E UNIFORME

● 6 /
PRODUZIR
E DIVULGAR

● 7 /
COOPERAR

COMPROMETER O SETOR PRIVADO NA PREVENÇÃO, DETECÇÃO E REPRESSÃO DA CORRUPÇÃO

As empresas têm de assumir a centralidade do seu papel na promoção e defesa da ética nas relações entre o setor público e o setor privado, bem como nas relações comerciais dentro do setor privado, domínio no qual o fenómeno da corrupção é também incidente. Não há corruptos sem corruptores.

Ao imporem elevados padrões comportamentais às suas administrações, trabalhadores e prestadores de serviços, as empresas combatem e desincentivam o aparecimento de corruptores.

A adoção e implementação de programas de cumprimento normativo por parte das empresas têm sido apontadas como vias para um maior comprometimento por parte do setor privado no combate à corrupção.

«O 10º PRINCÍPIO DO PACTO GLOBAL DAS NAÇÕES UNIDAS ESTABELECE QUE “AS EMPRESAS DEVEM COMBATER A CORRUPÇÃO EM TODAS AS SUAS FORMAS, INCLUINDO A EXTORSÃO E O SUBORNO”. EXORTAMOS AS EMPRESAS A DESENVOLVER POLÍTICAS E PROGRAMAS PARA ENFRENTAR TODAS AS FORMAS DE CORRUPÇÃO. DESAFIAMOS AS EMPRESAS A JUNTAREM-SE AOS SEUS PARES, AOS GOVERNOS, ÀS AGÊNCIAS DAS NAÇÕES UNIDAS E À SOCIEDADE CIVIL, PARA CRIARMOS UMA ECONOMIA GLOBAL MAIS TRANSPARENTE.»

ONU

Os programas de cumprimento normativo são vocacionados para prevenir e reprimir práticas contrárias às normas na empresa, contra a empresa ou através da empresa. Com esta vocação, os programas podem revelar-se um instrumento eficaz na prevenção, deteção e repressão de infrações de natureza administrativa, contraordenacional e penal e, muito particularmente, na prevenção, deteção e repressão do fenómeno da corrupção, seja no setor público, seja no setor privado.

Para que os programas de cumprimento normativo sirvam o objetivo político-criminal de prevenir, detetar e reprimir o fenómeno da corrupção, deve estabelecer-se a sua obrigatoriedade nas empresas de grande e média dimensão e a previsão de consequências para a sua não adoção (por exemplo, a não satisfação de condição de acesso a procedimento de contratação pública, como referido acima, e o estabelecimento de sanções contraordenacionais).

Deve estabelecer-se, ainda, em nome da eficácia, que os programas de cumprimento normativo e a sua relevância consequente dependam da fixação legal do conteúdo a que de-

vem necessariamente obedecer. A tendência atual é a da uniformização de tais programas, nomeadamente por via de lei que prescreva o seu conteúdo.

No âmbito do que vem sendo caracterizado como fenómeno de autorregulação regulada, o regime jurídico dos programas de cumprimento normativo no setor privado integra o Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC).

Por outro lado, importa dar relevância positiva à adoção ou ao aperfeiçoamento de programas de cumprimento normativo ao nível da responsabilidade penal e contraordenacional das pessoas coletivas e entidades equiparadas, à semelhança do que sucede em outros países, onde a relevância substantiva e processual dos programas de *compliance* se reflete na isenção da responsabilidade penal ou administrativa dos entes coletivos, na determinação da pena em sentido amplo, na resolução consensual e divertida do conflito e na aplicação de medidas cautelares. Entre outros, constituem exemplos de tal relevância, na Europa, os artigos 31 *bis* e 31 *quater* do Código Penal espanhol, as secções 6 e 7 do "Bribery Act 2010" do Reino Unido, os artigos 131-39-2 do Código Penal francês e 41-1-2 do Código de Processo Penal francês e os artigos 6.º, 12.º, 17.º e 49.º do Decreto Legislativo italiano n.º 231, de 8 de junho de 2001 (*Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica*); e, na América Latina, os artigos 8.º e 9.º da Lei argentina n.º 27 401, de 1 de dezembro de 2017 (*Ley de responsabilidad penal de las personas jurídicas por delitos de cohecho, concusión e outros delitos*), os artigos 3.º, 6.º e 17.º da Lei chilena n.º 20.393, de 2 de dezembro de 2009 (*Ley de responsabilidad penal de las personas jurídicas en los delitos de lavado de activos, financiamiento do terrorismo y delitos de cohecho*) e o artigo 7.º da Lei brasileira n.º 12 846, de 1 de agosto de 2013 (Lei sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira).

A adoção ou aperfeiçoamento dos programas de cumprimento normativo incentiva-se por via da sua repercussão positiva na responsabilização penal, administrativa ou contraordenacional das pessoas coletivas e entidades equiparadas. Isentando-as de responsabilidade, atenuando a sua punição e prevendo soluções e meios processuais diferenciados e menos restritivos, o Estado promove uma cultura empresarial de cumprimento normativo assente na responsabilização penal e contraordenacional das pessoas coletivas e entidades equiparadas. Com ganhos também do ponto de vista da prevenção, deteção e repressão de comportamentos ilícitos por parte das pessoas individuais, nomeadamente por via da possibilidade de denúncia no canal da empresa, e conseqüente investigação interna, e do seu contributo para a responsabilização penal ou contraordenacional da pessoa individual.

A relação entre responsabilidade penal, administrativa ou contraordenacional de entes coletivos e programas de cumprimento normativo motiva a introdução de alterações no ordenamento jurídico nacional, ainda que não se reveja o modelo de imputação do facto à pessoa coletiva ou entidade equiparada adotado no Código Penal, na legislação penal extravagante e na legislação contraordenacional (modelo base de hétero-responsabilidade) e pese em-

bora a relevância acrescida de tais programas quando se adote o modelo da autorresponsabilidade.

Sem rever o disposto no artigo 11.º do Código Penal, justificam-se, nomeadamente, alterações que atribuam relevância substantiva aos programas de cumprimento normativo ao nível da determinação da pena em sentido amplo (determinação da pena aplicável, determinação da medida concreta e escolha da pena), revendo-se o âmbito das penas principais, acessórias e de substituição aplicáveis às pessoas coletivas e entidades equiparadas.

Além destas alterações, importa considerar outras que deem relevância processual aos programas de cumprimento normativo.

Para assim poder ser, há que colmatar, porém, uma lacuna há muito identificada pela doutrina e pela jurisprudência portuguesas – a previsão de normas de natureza processual penal específicas quando o arguido seja uma pessoa coletiva ou entidade equiparada, à semelhança do que sucede nos ordenamentos jurídicos que responsabilizam penal, contraordenacional ou administrativamente os entes coletivos (por exemplo, no francês, espanhol, chileno, argentino, alemão e italiano).

A doutrina e a jurisprudência portuguesas têm identificado tal necessidade, nomeadamente, quanto à constituição de arguida, à representação da arguida pessoa coletiva ou equiparada no processo penal, às medidas de coação e de garantia patrimonial, às declarações por intermédio do representante e muito particularmente quanto ao direito ao silêncio, à competência por conexão, às notificações, à declaração de contumácia, à recorribilidade em segundo grau de decisão condenatória, ao regime dos crimes semipúblicos e particulares, ao arquivamento em caso de dispensa de pena e à suspensão provisória do processo.

Atenta a experiência de direito comparado, a relevância processual penal dos programas de cumprimento normativo concretiza-se, nomeadamente, nas medidas de coação aplicáveis à pessoa coletiva ou entidade equiparada, por se poderem repercutir positivamente nas exigências processuais de natureza cautelar que as justificam, e em soluções processuais consensuais do tipo da suspensão provisória do processo (por exemplo, suspensão provisória do processo com a injunção de a pessoa coletiva adotar um programa de cumprimento normativo ou de o melhorar). Pode ainda concretizar-se no aproveitamento da prova produzida em investigações internas, para tanto devendo a lei processual prever expressamente as condições em que essa prova pode ser valorada em processo penal ou contraordenacional.

Prosseguindo ainda o objetivo de comprometer o setor privado na luta contra o fenómeno corruptivo, agora especificamente na sua deteção e repressão, deverá ser expandida a utilidade do registo central do beneficiário efetivo (RCBE) – nomeadamente através do cruzamento de dados com as

instituições bancárias e consequente detecção de discrepâncias declarativas e reporte às autoridades –, de forma a que seja possível, de uma forma mais simples e eficiente, desconsiderar a personalidade jurídica e agir contra o beneficiário efetivo de determinada organização.

A existência de canais de denúncia prefigura-se como um instrumento da maior relevância na prevenção da corrupção entre privados, criminalizada pela Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, e cuja expressão, como se referiu, não é despicienda.

● 1 /
MELHORAR O
CONHECIMENTO,
A FORMAÇÃO
E AS PRÁTICAS

● 2 /
PREVENIR
E DETETAR
OS RISCOS

● 3 /
COMPROMETER
O SETOR
PRIVADO

● 4 /
REFORÇAR
A ARTICULAÇÃO

● 5 /
GARANTIR UMA
APLICAÇÃO
MAIS EFICAZ
E UNIFORME

● 6 /
PRODUZIR
E DIVULGAR

● 7 /
COOPERAR

REFORÇAR A ARTICULAÇÃO ENTRE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS

O êxito das políticas anticorrupção depende, em grande medida, de uma articulação frutuosa entre um conjunto de instituições públicas e entre estas e as privadas. São convocadas para esta articulação, em particular:

- As entidades que integram o Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (e, dentro deste, do controlo estratégico, que está cometido à IGF-Autoridade de Auditoria, bem como do controlo setorial, a cargo das inspeções setoriais), designadamente com o trabalho preventivo que podem desenvolver relativamente ao fenómeno da corrupção.
- O Tribunal de Contas, enquanto entidade com funções de controlo externo da ação do Estado e do setor público, e no qual está sediada a experiência do Conselho da Prevenção da Corrupção (CPC).
- Os Tribunais, o Ministério Público e os órgãos de polícia criminal de competência reservada em matéria de prevenção e repressão da corrupção.
- Organizações privadas que tenham por objeto estudar e compreender as práticas corruptivas.

O estabelecimento de um intercâmbio permanente de informações relativamente a boas práticas e novas estratégias de prevenção, deteção e repressão dos fenómenos corruptivos leva seguramente a uma maior eficiência na atuação das instituições conectadas. A troca de informações poderá ser operacionalizada através da criação de “bancos digitais” e de uma plataforma comunicacional que agregue várias instituições.

Com o mesmo intuito, deve organizar-se um encontro bianual, envolvendo instituições públicas e privadas, nacionais e internacionais, onde estas possam exprimir a sua avaliação do estado do país no que toca à efetividade das políticas anticorrupção, e apresentar propostas de aprimoramento dos instrumentos de prevenção, deteção e repressão.

Caberá ao Mecanismo Anticorrupção, a criação, operacionalização e acompanhamento da referida plataforma comunicacional e a organização e promoção do descrito encontro de instituições.

A criação de uma plataforma com os objetivos acima discriminados não é inédita entre nós.

Portugal foi um dos três primeiros países a ratificar a convenção MACOLIN – Convenção do Conselho da Europa sobre Manipulação de Competições Desportivas –, impondo esta a criação de uma Plataforma Nacional com o objetivo de melhorar e aumentar a troca de informações, a cooperação e a coordenação entre organizações públicas – nomeadamente entre o Ministério Público, Polícia Judiciária, Instituto Português do Desporto e Juventude, I.P., Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, Comité Olímpico de Portugal, Sistema de Informação das Estatísticas da Justiça. No que respeita à formação, capacitação e repressão do fenómeno da manipulação das competições desportivas, foi estabelecido que as mesmas seriam desenvolvidas sob a égide da Secretaria de Estado da Juventude e do Desporto.

Esta plataforma funcionará como centro de informações, recebendo, analisando, transmitindo e coordenando todo o tipo de informações relevantes para a prevenção, deteção e repressão da manipulação de competições desportivas (nomeadamente denúncias e alertas), em articulação com as organizações e autoridades relevantes nos níveis nacional e internacional, incluindo plataformas nacionais de outros Estados. A plataforma deverá ainda assegurar a criação de condições para que os denunciadores possam reportar em segurança.

É desejável a implementação e/ou o reforço de mecanismos de articulação e a criação de canais de comunicação privilegiados entre instituições que partilhem necessidades de informação ou interesses específicos, o que se verifica, designadamente, entre áreas inspetivas setoriais (inspeções-gerais e entidades equiparadas e inspeções regionais), a Autoridade Tributária e a Unidade Nacional de Combate à Corrupção (UNCC) da Polícia Judiciária.

Podendo beneficiar da descrita articulação e das estratégias desenvolvidas e instituídas pelas referidas entidades, deverão ainda ser responsabilizadas as entidades reguladoras, as associações públicas profissionais e outras entidades competentes em determinados setores de atividade, pela imposição de medidas adicionais aos setores por si tutelados, promovendo boas práticas em setores como o financeiro, da construção, desportivo e dos serviços públicos essenciais.

● 1 /
MELHORAR O
CONHECIMENTO,
A FORMAÇÃO
E AS PRÁTICAS

● 2 /
PREVENIR
E DETETAR
OS RISCOS

● 3 /
COMPROMETER
O SETOR
PRIVADO

● 4 /
REFORÇAR
A ARTICULAÇÃO

● 5 /
GARANTIR UMA
APLICAÇÃO
MAIS EFICAZ
E UNIFORME

● 6 /
PRODUZIR
E DIVULGAR

● 7 /
COOPERAR

GARANTIR UMA APLICAÇÃO MAIS EFICAZ E UNIFORME DOS MECANISMOS LEGAIS EM MATÉRIA DE REPRESSÃO DA CORRUPÇÃO, MELHORAR O TEMPO DE RESPOSTA DO SISTEMA JUDICIAL E ASSEGURAR A ADEQUAÇÃO E EFETIVIDADE DA PUNIÇÃO

Apesar de Portugal ter vindo a adotar, sucessivamente, ampla legislação penal e processual penal para prevenir e reprimir fenómenos corruptivos, importa introduzir alguns ajustamentos com o objetivo de garantir uma aplicação mais eficaz e uniforme dos mecanismos legais em matéria de repressão da corrupção, melhorar o tempo de resposta do sistema judicial e assegurar a adequação e efetividade da punição.

A dispersão de diplomas sobre temáticas conexas não favorece uma leitura sistémica nem consente o melhor aproveitamento dos instrumentos legais disponíveis.

As sucessivas intervenções que foram sendo feitas nem sempre permitiram assegurar a harmonia e coerência interna do sistema de repressão.

As iniciativas que seguidamente se descrevem têm por escopo melhorar a qualidade da legislação no plano repressivo, facilitando o esclarecimento do crime e a realização de justiça em prazo razoável e reduzindo os espaços de impunidade.

1 / UNIFICAÇÃO E UNIFORMIZAÇÃO DE NORMAS, COMPILAÇÃO DE LEGISLAÇÃO, ATUALIZAÇÃO E UNIFORMIZAÇÃO DE CONCEITOS LEGAIS, AVALIAÇÃO DO IMPACTO NORMATIVO

É necessário empreender um trabalho de revisão dos vários diplomas que têm por objeto a repressão da corrupção e criminalidade conexas (v.g., a Lei n.º 36/94, de 29 de setembro, a Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro, e a Lei n.º 19/2008, de 21 de abril), preferencialmente agregando num único diploma as soluções ali previstas, o que facilita o trabalho de pesquisa, interpretação e aplicação da lei.

Em matéria de prescrição do procedimento criminal, verifica-se que, em alguns casos, o artigo 118.º, n.º 1, alínea a) do Código Penal contempla apenas as modalidades do crime previstas nesse Código, deixando incoerentemente de fora aquelas previstas em legislação especial. O prazo de 15 anos de prescrição do procedimento criminal deve estender-se também aos crimes previstos nos artigos 20.º, 23.º, n.º 1, 26.º e 27.º da Lei n.º 34/87 (peculato, participação económica em negócio, abuso de poderes e violação de segredo), nos artigos 10.º-A e 12.º da Lei n.º 50/2007 (oferta ou recebimento indevido de vantagem), nos artigos 36.º e 37.º do Código de Justiça Militar (corrupção passiva para a prática de ato ilícito e corrupção ativa) e no artigo 299.º do Código Penal, quando a finalidade ou atividade da associação criminosa seja dirigida à prática de um ou mais crimes relativamente aos quais se prevê excecionalmente um prazo de 15 anos.

Importará ainda refletir sobre a inclusão do artigo 11.º (prevaricação) da Lei n.º 34/87 entre aqueles crimes.

Considerando a evolução verificada ao nível do setor público empresarial, da justiça militar e do conceito de titular de alto cargo público, importa rever o disposto no artigo 386.º do Código Penal, respeitante ao conceito de funcionário, para melhor cumprimento das exigências postas pelo princípio da legalidade criminal.

O conceito de funcionário constante do artigo 386.º tem vindo a ser alterado desde 1995 (2001, 2007, 2010 e 2015). Continua, porém, a justificar-se uma revisão do conceito, como vem assinalando a doutrina e a jurisprudência. Recentemente, o Supremo Tribunal de Justiça pronunciou-se sobre a matéria por via do Acórdão n.º 3/2020.

Em matéria de perda de produtos e vantagens de facto ilícito típico e perda alargada de bens, importa colmatar a lacuna consistente na inexistência de normas de natureza processual para os casos de perda de bens sem condenação (artigo 110.º, n.º 5, do Código Penal), por ser manifesta a insuficiência do artigo 335.º, n.º 5, do Código de Processo Penal.

Deve proceder-se a avaliações sistemáticas do impacto normativo, por só desta forma poderem ser convenientemente sustentadas alterações legislativas subsequentes, particularmente quando seja ainda curto o tempo de vigência das leis inovadoras.

Nem sempre os resultados menos satisfatórios das leis são imputáveis às leis em si, como mostra o que a seguir se destaca.

No que à perda de produtos e vantagens de facto ilícito típico respeita, a criação, pela Lei n.º 45/2011, de 24 de junho, e posterior instalação do Gabinete de Recuperação de Ativos (GRA) e do Gabinete de Administração de Bens (GAB), não esgotando as possibilidades de atuação dos magistrados do Ministério Público no âmbito da perda de bens, constitui-se como um instrumento de extrema importância neste domínio. No entanto e apesar do reconhecimento unânime dos efeitos preventivos, especiais e gerais, destas soluções, no que à criminalidade económico-financeira diz respeito, verifica-se que o recurso a estes instrumentos por parte dos magistrados é ainda bastante desigual, nomeadamente por referência a determinadas zonas do país, sugerindo estes dados a falta de prática ou sensibilização para a sua utilização.

Assim, segundo dados da Procuradoria-Geral da República, durante o ano de 2019 foi solicitada a intervenção do GRA em 112 casos (12 na Região de Lisboa, 68 na Região do Porto, 14 na Região de Coimbra, 11 na Região de Évora e 7 no DCIAP).

As 112 intervenções do GRA, a nível nacional, respeitaram predominantemente a infrações fiscais (25), a crimes de tráfico de estupefacientes (23), abuso de confiança qualificada e contra a segurança social (17), burla (12), branqueamento de capitais (10), peculato (9), corrupção (8), tráfico de pessoas (6), fraude na obtenção de subsídio (3), insolvência dolosa (3) e lenocínio e outras infrações sexuais (3), para além de casos de administração danosa, associação criminosa, contrabando, falsificação, crimes informáticos, tráfico de veículos, furto qualificado, auxílio à imigração ilegal.

Foram apreendidos ou arrestados bens e valores no montante total de € 28.610.373,60, tendo o Ministério Público, nas acusações/liquidações elaboradas, requerido a reposição de vantagens patrimoniais resultantes da prática de crimes na importância de € 36.940.739,91.

Foi solicitada a intervenção do GAB em 90 situações (12 na Região de Lisboa, 51 na Região do Porto, 15 na Região de Coimbra, 10 na Região de Évora e 2 no DCIAP). O valor global dos bens entregues foi de 19.221.167,00 €.

O Gabinete de Acompanhamento de Projetos da Procuradoria-Geral da República promoveu uma candidatura ao Fundo de Segurança Interna para promoção de um projeto de formação e capacitação dos magistrados do Ministério Público na área de recuperação de ativos nos processos criminais, com especial enfoque na utilização prática dos instrumentos legais específicos para o efeito, incluindo igualmente a vertente de cooperação judiciária internacional para identificação, apreensão e recuperação de ativos colocados noutro Estado.

2 / DISPENSA DE PENA, ATENUAÇÃO DA PENA E SUSPENSÃO PROVISÓRIA DO PROCESSO

A complexidade da criminalidade económico-financeira, as dificuldades inerentes à sua investigação, como a necessidade de recorrer a meios de investigação mais eficazes, bem como as suas consequências na vida dos cidadãos, nas finanças do Estado e na economia, justificam que o Estado, enquanto legislador, dispense ou atenua a pena do arguido que denuncie o crime ou colabore ativamente para a descoberta da verdade, ou admita a suspensão provisória do processo não só para o crime de corrupção ativa, mas também para os crimes de corrupção passiva e recebimento e oferta indevidos de vantagem.

A concessão de um tratamento penal menos severo – nomeadamente, com a atenuação especial da pena, com a dispensa de pena ou mesmo com a suspensão provisória do processo – tem já inscrição em institutos vigentes na ordem jurídica nacional. Assim acontece, presentemente, no Código Penal e em legislação avulsa para determinados crimes, designadamente quanto ao crime de corrupção e outros com o mesmo conexos.

No direito vigente há, porém, razões para introduzir alterações que têm em conta a necessidade de garantir uma aplicação mais eficaz e uniforme do denominado “direito premial” em matéria de corrupção, superando entraves injustificados à aplicação do respetivo regime jurídico, assim como certas incorreções que vêm sendo apontadas pela doutrina.

Os arguidos que resolvam quebrar o pacto corruptivo veem a sua pena dispensada quando denunciem o crime antes da instauração do procedimento criminal ou especialmente atenuada se colaborarem ativamente na descoberta da verdade.

DISPENSA DE PENA E ATENUAÇÃO ESPECIAL DA PENA

Os regimes de dispensa e atenuação especial da pena, em matéria de corrupção de funcionários, de corrupção de titulares de cargos políticos ou altos cargos públicos, de corrupção de agentes desportivos e de corrupção no comércio internacional e no sector privado devem ser uniformizados, harmonizando-se também o Código Penal com a legislação extravagante.

O regime da dispensa de pena deve pressupor sempre que o crime seja denunciado em todos os seus contornos antes da instauração do procedimento criminal, eliminando-se a possibilidade de dispensa de pena associada à mera omissão da prática do ato mercadejado; verificados, pelo juiz de julgamento, os pressupostos de que depende, deve tornar-se obrigatória a dispensa de pena, eliminando-se a previsão de um “prazo máximo de 30 dias após a prá-

tica do ato” como seu pressuposto; deve prever-se um regime diferenciado para a corrupção para ato ou omissão ilícitos: nas hipóteses de corrupção para ato ou omissão ilícitos, a dispensa de pena só deve ser admissível se o ato ou omissão contrários aos deveres do cargo não tiverem ainda sido praticados; nas restantes hipóteses, pode haver dispensa de pena mesmo que o ato ou omissão não contrários aos deveres do cargo tenham sido praticados ou tenha havido recebimento ou oferta indevidos de vantagem.

Deve ficar expressamente excluída a aplicação do arquivamento em caso de dispensa da pena nos termos do artigo 280.º do Código de Processo Penal, por se entender que é o julgamento a fase adequada para a aplicação do instituto, relativamente a este tipo de crimes.

A decisão judicial que decrete a dispensa de pena é uma sentença condenatória, de acordo com o artigo 375.º, n.º 3, do Código de Processo Penal, pelo que em nada ficará prejudicado o regime da perda alargada de bens (cf. artigo 12.º da Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro).

SUSPENSÃO PROVISÓRIA DO PROCESSO

Deve alargar-se a aplicação do instituto aos crimes de corrupção passiva e recebimento e oferta indevidos de vantagem, tornando-se admissível a sua utilização na fase de instrução.

Subjacente a esta opção está a ideia de que não se pode excluir a hipótese de o corrompido decidir retratar-se, com as mesmas consequências, no plano político-criminal, já reconhecidas relativamente ao corruptor ativo. A incorporação do recebimento ou oferta indevidos de vantagem inscreve-se numa lógica de igualização de tratamento relativamente à corrupção, considerando a similitude dos dois tipos legais.

Torna-se obrigatória a imposição da injunção de entrega ao Estado da vantagem do facto ilícito típico, nos casos em que não tenha sido restituída.

As decisões relativas à suspensão provisória do processo, neste tipo de criminalidade, devem ser publicitadas nas bases de dados jurídicos do Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça.

Devem ser igualmente publicitadas as decisões judiciais que, ao abrigo do artigo 268.º, n.º 1, alínea e), do Código de Processo Penal declarem a perda a favor do Estado de bens apreendidos.

3 / PENA ACESSÓRIA DE PROIBIÇÃO DO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO

A adequação e efetividade da punição dos crimes de corrupção implica que o regime da proibição do exercício de função, previsto no artigo 66.º do Código Penal, seja alterado no sentido da elevação do limite máximo do período de proibição do exercício de função, que poderá ir até 10 anos e da proibição do exercício de funções, por um período entre 2 e 10 anos, aplicada ao gerente ou administrador de sociedade comercial condenado por crime de oferta indevida de vantagens ou de corrupção.

4 / CRIMES DA RESPONSABILIDADE DE TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E DE TITULARES DE ALTOS CARGOS PÚBLICOS

A Lei dos Crimes da Responsabilidade de Titulares de Cargos Políticos (Lei n.º 34/87, de 16 de julho) existe em cumprimento da imposição do artigo 117.º, n.º 3, da Constituição da República Portuguesa, segundo o qual “a lei determina os crimes de responsabilidade dos titulares dos cargos políticos, bem como as sanções aplicáveis e os respetivos efeitos”.

O sentido desta imposição constitucional não é compatível com a opção tomada em 2010 de incluir os titulares de altos cargos públicos na Lei dos Crimes da Responsabilidade de Titulares de Cargos Políticos.

Considerando a génese e razão de ser da Lei dos Crimes da Responsabilidade de Titulares de Cargos Políticos e a necessidade de afastar dúvidas jurídicas suscitadas pela alteração de 2010, retira-se os “titulares de altos cargos públicos” da Lei n.º 34/87, com o que estes ficam abrangidos pelo Código Penal, mantendo-se as penas agora previstas na Lei dos Crimes da Responsabilidade de Titulares de Cargos Políticos.

RESPONSABILIDADE DAS PESSOAS COLETIVAS E ENTIDADES EQUIPARADAS POR CRIMES DA RESPONSABILIDADE DE TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS

O artigo 11.º do Código Penal, na redação dada em 2007, passou a responsabilizar criminalmente as pessoas coletivas pela prática de crimes de corrupção previstos no Código Penal. A esta responsabilização não correspondeu, porém, a responsabilização pela prática de crimes de corrupção de titulares de cargos políticos. Esta lacuna tem de ser colmatada com o aditamento de um novo artigo à Lei n.º 34/87 (artigo 6.º-A) de onde decorra a responsabilidade penal de pessoas coletivas e entidades equiparadas pela prática de crime de corrupção ativa (artigo 18.º, n.ºs 1 e 2) e de oferta indevida de vantagem (artigo 16.º, n.º 2).

PENAS ACESSÓRIAS APLICÁVEIS A TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS

O Código Penal prevê a possibilidade de aplicação de uma pena acessória juntamente com a pena principal ou de substituição relativamente aos crimes de corrupção e análogos praticados por titulares de cargos públicos, funcionários públicos e agentes administrativos. No entanto, essa possibilidade não está prevista para os titulares de cargos políticos, os quais estão abrangidos por legislação especial. Em nome da eficácia preventiva geral e especial o titular de cargo político passa a ser também incapacitado para ser eleito ou nomeado para cargo político por um período idêntico ao proposto para aqueles funcionários e agentes, nos termos previstos no Código Penal.

5 / RESPONSABILIDADE PENAL DAS PESSOAS COLETIVAS E ENTIDADES EQUIPARADAS

Urge prever normas de natureza processual penal específicas em matéria de responsabilidade penal das pessoas coletivas e entidades equiparadas, considerando, nomeadamente, a relevância substantiva e processual dos programas de cumprimento normativo.

UNIFORMIZAÇÃO E AUTONOMIZAÇÃO DE REGIMES

Sendo político-criminalmente desejável que o regime geral da responsabilidade penal das pessoas coletivas e equiparadas seja o previsto no Código Penal, deve proceder-se à uniformização de regimes, já que na sequência das alterações introduzidas em 2007, nem todas as normas da legislação extravagante foram alteradas no sentido das regras gerais previstas no artigo 11.º do Código. Constituem disso exemplo os artigos 3.º do Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de janeiro (infrações económicas e contra a saúde pública) e 7.º da Lei n.º 15/2001, de 5 de junho (Regime Geral das Infrações Tributárias).

É também político-criminalmente desejável que o Código Penal contenha o regime geral das penas aplicáveis às pessoas coletivas e equiparadas. Devem por isso ser revistas as penas previstas em legislação extravagante, por não serem coerentes com as previstas no Código Penal, segundo a tripartição entre penas principais, acessórias e de substituição.

Constitui exemplo de falta de coerência com o regime geral o previsto nos artigos 7.º e 8.º, alínea b), do Decreto-Lei n.º 28/84 e 16.º, alínea h), da Lei n.º 15/2001.

RELEVÂNCIA SUBSTANTIVA DOS PROGRAMAS DE CUMPRIMENTO NORMATIVO

Sem alterar o disposto no artigo 11.º do Código Penal quanto ao modelo de imputação do facto à pessoa coletiva, deve ser dada relevância substantiva aos programas de cumprimento normativo ao nível da determinação da pena em sentido amplo, à semelhança do que sucede em diversos ordenamentos jurídicos (espanhol, francês, argentino e chileno, italiano e brasileiro, no âmbito da responsabilidade administrativa das pessoas coletivas). Este entendimento é já o da doutrina portuguesa, que, na falta de normas expressas, sugere os artigos 70.º, 71.º e 72.º do Código Penal para acolherem a relevância de tais programas na determinação da pena da pessoa coletiva e entidade equiparada.

Relativamente à pena principal de multa, deve ser dada relevância à adoção do programa de cumprimento normativo por parte da pessoa coletiva condenada anteriormente à prática do crime, ou depois desta prática e até à audiência de julgamento.

A injunção judiciária, prevista no artigo 90.º-G, deve passar a ser uma pena principal, com uma formulação mais próxima da realidade dos programas de cumprimento normativo, à semelhança do artigo 131-39-2 do Código Penal francês, introduzido em 2016.

A pena de substituição de vigilância judiciária, prevista no artigo 90.º-E, deve servir o objetivo de fiscalizar o cumprimento efetivo de um programa de cumprimento normativo. Pode equacionar-se a passagem desta pena a pena principal.

6 / CÓDIGO DAS SOCIEDADES COMERCIAIS

O Código das Sociedades Comerciais deve ser alterado no sentido de ser refletida a obrigatoriedade de adoção de programas de cumprimento normativo, no que se refere às empresas de média e grande dimensão. Tais programas são simultaneamente instrumentos de prevenção e de repressão da corrupção.

É irrecusável a relevância direta de algumas disposições penais que integram o Código das Sociedades Comerciais em matéria de corrupção, nomeadamente as que se referem aos crimes de aquisição ilícita de quotas ou ações (artigo 510.º) e de informações falsas (artigo 519.º), os quais são punidos, porém, com penas manifestamente irrisórias. Esta é, de resto, uma crítica que é feita, em geral, às penas previstas para os crimes tipificados neste Código, a par de outras a justificar uma intervenção corretiva. A este propósito, assinala-se a não criminalização de comportamentos como a escrituração fraudulenta, de grande relevância instrumental em matéria de criminalidade económico-financeira.

7 / "MEGAPROCESSOS"

A experiência e conhecimentos adquiridos nos últimos anos na investigação criminal, designadamente pelo Ministério Público e pela Polícia Judiciária, permitem hoje, sem grandes obstáculos, estabelecer o caminho do crime.

No entanto, apesar da cada vez maior preparação, especialização e capacitação investigatória relativamente a este tipo de criminalidade, a verdade é que nestes processos-crime é frequente verificarem-se atrasos muito grandes, quer na fase de investigação, quer já na fase do julgamento.

A morosidade na resolução destes casos é socialmente insuportável, leva à menor confiança dos cidadãos na justiça, na política e nas diversas instituições do Estado. Além de que o efeito preventivo da punição depende em maior medida da prontidão da justiça do que da severidade das penas. Acresce ainda que o passar do tempo e os efeitos deste na prova recolhida reduzem significativamente a probabilidade de se alcançarem, a final, bons resultados, o que conduz, necessariamente, à frustração de todos os envolvidos na boa prossecução destes processos, incluindo os cidadãos.

O Código de Processo Penal contém já normas que permitem reduzir a dimensão dos chamados "megaprocessos", o que não quer dizer que o legislador não possa aperfeiçoar o regime estabelecido para a separação de processos de forma a deixar mais claras as situações em que tal pode acontecer.

O artigo 30.º do Código de Processo Penal prevê a separação de processos, nomeadamente quando «a conexão puder representar um grave risco para a pretensão punitiva do Estado» e quando «a conexão puder retardar excessivamente o julgamento de qualquer dos arguidos» (alíneas b) e c) do n.º 1 do artigo 30.º do Código de Processo Penal), o que acontecerá nas situações em que a conexão leva a que sejam ultrapassados os prazos previstos para as diferentes fases processuais.

Com o intuito de clarificar esta matéria, importa alterar o artigo 30.º do Código de Processo Penal estabelecendo expressamente a possibilidade de cessar a conexão quando esta puder levar ou tenha levado ao não cumprimento dos prazos de duração máxima da instrução. Intervenção semelhante deve ser feita no artigo 264.º do Código de Processo Penal, prevendo-se a possibilidade de cessar a conexão quando esta puder levar ou tenha levado ao não cumprimento dos prazos de duração máxima do inquérito.

DOCUMENTAÇÃO DAS DECLARAÇÕES ORAIS PRESTADAS EM INQUÉRITO E INSTRUÇÃO ATRAVÉS DE REGISTO ÁUDIO OU AUDIOVISUAL

A elaboração dos autos de uma inquirição consome, em regra, bastante tempo com a redação e as sucessivas correções. Paralelamente, nem sempre o

auto transmite de forma absolutamente fidedigna o que se passou durante a diligência. Através do registo áudio ou audiovisual das declarações da testemunha, do assistente e das partes civis, tanto o magistrado titular dos autos, como o órgão de polícia criminal encarregado da investigação (que podem ser os que procederam à diligência de inquirição ou outros), ficarão com a ideia mais fiel possível do conteúdo das declarações prestadas, ficando também desde logo assinalado o conteúdo e possível interesse daquela prova, através da súmula elaborada e junta ao auto.

Assim e tendo como objetivo reduzir os atrasos significativos na tramitação dos processos-crime, em geral, e nos processos por crime de corrupção e crimes conexos, em particular, especialmente na fase de inquérito, **deve fixar-se como regra a documentação das declarações das testemunhas, do assistente e das partes civis através de registo áudio ou audiovisual, registo este acompanhado de uma súmula das matérias sobre as quais incidiram.**

A documentação deverá ter lugar em termos análogos aos previstos no artigo 141.º, n.º 7, do Código de Processo Penal, relativa ao interrogatório do arguido, na sequência da alteração legislativa introduzida pela Lei n.º 20/2013, de 21 de fevereiro.

A proibição expressa de divulgação de diligências gravadas no e para o processo penal, sem autorização da competente autoridade judiciária e com violação das regras de proteção de dados pessoais dos visados, deve ser reforçada através de sanções proporcionais, efetivas e dissuasoras.

AUDIÊNCIA PRÉVIA PARA AGENDAMENTO PROCESSUAL

Apesar de todas as medidas legislativas e de gestão processual que possam ser adotadas, nem sempre é possível evitar que os processos atinjam grandes dimensões.

Nestes casos, quando tais processos chegam à fase de instrução ou de julgamento, será necessário, por parte do juiz de instrução ou do juiz de julgamento, efetuar um complexo agendamento dos atos processuais a realizar. Tal agendamento é posteriormente notificado aos diferentes – e muitas vezes numerosos – intervenientes processuais. Sendo logo feito o agendamento de diversas datas, antecipam-se e previnem-se as situações de incompatibilidades e impossibilidades de agenda entre os vários intervenientes.

Embora o agendamento processual consensualizado com os intervenientes processuais não esteja excluído pela nossa lei processual penal, deve prever-se expressamente a possibilidade de realização de tal agendamento no Código de Processo Penal para o debate instrutório e para a audiência de julgamento.

8 / MÉTODOS DE INVESTIGAÇÃO EM AMBIENTE DIGITAL

São conhecidas as dificuldades de recolha de prova quando está em causa a investigação da corrupção e outra criminalidade com a mesma conexas, em geral, a criminalidade económico-financeira e empresarial. Nestes processos, os meios de prova têm uma forte componente documental, o que, a par da necessidade frequente de realização de perícias financeiras e informáticas e a posterior análise de todos estes elementos, também contribui para a demora na conclusão dos inquéritos.

Reconhece-se que foi feito um grande esforço na adoção de medidas destinadas a dotar a investigação de mais recursos e capacitação através, nomeadamente, do recurso a prova produzida em investigações internas, a ações encobertas, a quebra do sigilo bancário e fiscal e a buscas e pesquisas em ambiente digital.

A obrigatoriedade de adoção de programas de cumprimento normativo pelas empresas de média e grande dimensão facilitará certamente a investigação criminal, por via da prova que poderá ser produzida em sede de investigações internas (prova produzida na empresa e pela empresa, sem as dificuldades de acesso de quem tem de a produzir de fora).

Importa ainda visitar a Lei do Cibercrime, no sentido de regular mais adequadamente métodos de investigação em ambiente digital, nomeadamente buscas online, salvaguardando sempre que tais métodos deverão necessariamente obedecer às exigências da Constituição relativas à proteção dos direitos individuais.

Encontramos exemplos recentes destes novos meios de obtenção da prova no direito espanhol (artigo 588 septies a da *Ley de Enjuiciamiento Criminal*, integrado no capítulo "registros remotos sobre equipos informáticos") e no direito alemão (§§ 100a (Telekommunikationsüberwachung) e 100b (Online-Durchsuchung) do *Strafprozessordnung*).

9 / CANAIS DE DENÚNCIA E MECANISMOS DE PROTEÇÃO ADEQUADA DOS DENUNCIANTES

Os contornos dos fenómenos corruptivos caracterizam-se pela sua invisibilidade ou opacidade, existindo inúmeros obstáculos à investigação, os quais se consubstanciam em soluções que permitem apagar o seu "rasto".

Para facilitar a aquisição da notícia do crime neste tipo de criminalidade, em que não existe uma vítima concretamente determinada e em que são frequentes os “pactos de silêncio”, a denúncia passou a ser um instrumento autónomo de política criminal contra a criminalidade empresarial em geral, e contra a corrupção em particular.

No presente, surge também enquadrada nos programas de cumprimento normativo, por ser uma das suas características integrantes, a institucionalização de um canal de denúncias. Num caso e no outro, uma das formas de não desincentivar a denúncia, promovendo os valores da transparência e da integridade, reside no assegurar da adequada proteção dos denunciantes, sendo inegável a sua contribuição para a efetiva aplicação do direito e, nessa medida, para o reforço do Estado de Direito.

A importância da proteção dos denunciantes encontra-se já reconhecida na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, referindo o seu artigo 33.º (*Proteção das pessoas que dão informações*) que cada Estado Parte deverá considerar a incorporação no seu sistema jurídico interno de medidas adequadas para assegurar a proteção contra qualquer tratamento injustificado de quem preste, às autoridades competentes, de boa fé e com base em suspeitas razoáveis, informações sobre quaisquer factos relativos às infrações estabelecidas em conformidade com a presente Convenção.

No Jornal Oficial da União Europeia (EU) de 26 de novembro de 2019, foi publicada a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho de 23 de outubro de 2019 – a qual entrou em vigor a 16 de dezembro de 2019 –, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União. Esta Diretiva estabelece normas mínimas comuns para um nível elevado de proteção dessas pessoas, devendo ser transposta até 17 de dezembro de 2021. Encontram-se já em curso os trabalhos de transposição.

No ordenamento jurídico português existem já normas dispersas sobre denunciante, nomeadamente, as previstas na Lei n.º 93/99, de 14 de julho (proteção de testemunhas); na Lei n.º 19/2008, de 21 de abril (no artigo 4.º), no âmbito do combate à corrupção; na Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto (no artigo 108.º, n.º 5), no âmbito do combate ao branqueamento de capitais e ao terrorismo; ou no Código dos Valores Mobiliários, no Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras e no Regime Geral dos Organismos de Investimento Coletivo. Existe, no entanto, a necessidade de articular e compatibilizar tais normas, designadamente através de um diploma que estabeleça o regime jurídico de proteção dos denunciante.

A Procuradoria-Geral da República tem um sistema de denúncia eletrónica, localizado no seu website, com a designação “Corrupção: Denuncie aqui”. Este serviço é um recetor de denúncias relativas a corrupção e crimes conexos que sejam praticados no âmbito de atividades de serviços públicos ou privados. É fornecida a cada denunciante uma chave de acesso eletrónica que permite “aceder à sua comunicação e tomar conhecimento da investigação e outros dados que lhe interessam”.

Este Portal tem constituído um importante meio para aquisição de notícias de crime, como resulta dos dados relativos ao número de denúncias apresentadas e ao número de inquéritos e de ações de prevenção instauradas – sempre se salvaguardando que uma percentagem relevante de tais de denúncias corresponde a situações insuscetíveis de configurar notícia de crime.

Segundo os dados recolhidos pela Procuradoria-Geral da República, em 2019, o número de denúncias recebidas, nomeadamente através deste sistema de denúncias eletrónicas, foi de 1966, das quais 695 foram apresentadas por denunciante identificados (35,4%). A sua análise deu lugar à instauração de 249 inquéritos e de 31 averiguações preventivas, tendo sido remetidas 787 denúncias a outras entidades e arquivadas 896. Comparando o ano de 2019 com os dois anos anteriores, verifica-se uma diminuição nas denúncias entradas (menos 20,7% que em 2018 e menos 1,2% que em 2017). No ano de 2019 o número de inquéritos instaurados correspondeu a 12,7% das denúncias registadas e as averiguações preventivas a cerca de 1,6%, percentagens respetivamente igual e ligeiramente inferior às registadas em 2018 (12,7% e 1,8%), e em ambos os casos superiores às registadas em 2017 (9,1% e 1,3%, respetivamente), variações que se mostram coerentes com a variação do número de denúncias apresentadas em cada ano.

Um outro exemplo que se pode citar resulta do trabalho desenvolvido entre a Polícia Judiciária, a UEFA e a *Sportsradar*, no âmbito do qual foi criada a plataforma de denúncias da Federação Portuguesa de Futebol, na “Área da Integridade” do website da mesma, a qual permite a apresentação de denúncias (com possibilidade de anonimato), reportando casos de corrupção desportiva e de manipulação de resultados (*match fixing*).

10 / ACORDO SOBRE A PENA APLICÁVEL

Como solução possível aos entraves à celeridade e à eficiência na resolução de certo tipo de processos-crime, a doutrina e a jurisprudência têm-se debruçado sobre o tema da “justiça negociada”, sendo esta uma tendência irreversível da justiça penal em alguns países.

Entre nós, o ponto de partida desta discussão foi dado por Figueiredo Dias, primeiro em conferências e depois em trabalho publicado em 2011 (*Acordos sobre a sentença em processo penal - O "fim" do Estado de Direito ou um novo "princípio"?*), tendo inclusive alguns tribunais portugueses avançado pelo caminho dos acordos sobre sentenças penais, apoiando-se essencialmente na obra referida, em disposições do nosso Código Processual Penal e em orientações do Ministério Público a nível distrital.

Uma alteração ao Código de Processo Penal no sentido de prever a possibilidade de celebração de um acordo sobre a pena aplicável, na fase de julgamento, assente na confissão livre e sem reservas dos factos imputados ao arguido, independentemente da natureza ou da gravidade do crime imputado, constitui uma opção que devemos acompanhar.

O acordo deverá incidir sobre a questão da sanção e não sobre a questão da culpabilidade, e não prejudica a perda de bens, o que tem especial relevância preventiva na criminalidade em que há que combater o lucro ilícito.

Os objetivos da celebração do acordo deverão centrar-se, fundamentalmente, na economia e celeridade processuais, dispensando a prova relativa aos factos imputados e dando como provados os confessados, com passagem imediata à produção da prova relevante para a determinação da pena. Ou seja, deverá ficar afastada uma configuração do instituto que premeie, através da redução da pena aplicável, quem colabore responsabilizando outro ou outros arguidos.

11 / MEIOS HUMANOS E TÉCNICOS

Importa reconhecer o esforço que tem sido feito ao longo dos anos para melhorar a capacidade da investigação criminal no plano dos recursos humanos e do acesso à informação. Refira-se, a título de exemplo, o apetrechamento da Unidade da Polícia Judiciária vocacionada para investigar a criminalidade informática e em ambiente informático; o acesso direto das autoridades judiciárias a um relevante conjunto de informação em bases de dados públicas, nomeadamente na da Autoridade Tributária; a implementação da base de dados do Registo Central do Beneficiário Efetivo (RCBE); a melhoria da atividade de recuperação de ativos decorrentes do crime, simplificando procedimentos e rentabilizando a administração e gestão dos bens apreendidos.

Nos últimos anos, tem-se registado um esforço para colmatar o défice de recursos humanos, através da regularização do recrutamento anual de magistrados para o Ministério Público e da abertura de concursos de recrutamento para a Polícia Judiciária.

O acabado de dizer não dispensa a necessidade de manter o esforço de investimento nos meios humanos e técnicos, nomeadamente através da formação especializada e da implementação de determinadas ferramentas informáticas.

Em matéria de criminalidade que implique técnicas de investigação específicas e recurso a meios de polícia científica, a Polícia Judiciária deve concentrar as capacidades adequadas às necessidades de resposta que se possam sentir.

A reorganização dos serviços da Polícia Judiciária operada em 2019 garante o modelo de polícia mais moderno e adaptado às novas exigências do crime.

É indispensável dar uma atenção particular à Unidade de Perícia Financeira e Contabilística, assim como à UNC3T, unidade vocacionada para tratar o crime informático e o crime praticado, com recurso a meios informáticos, metodologia correntemente utilizada na criminalidade económico-financeira e noutras formas de criminalidade.

Em domínios muito exigentes e específicos, como a contratação pública, as parcerias público privadas, a fraude na obtenção de subsídio ou subvenção ou a evasão fiscal, apenas a competência especializada dos diversos intervenientes e a construção de uma rede integrada de cooperação entre entidades permitirá melhorar os resultados das investigações e tornar mais eficientes e eficazes as diferentes intervenções.

É evidente a sobrecarga com que se confrontam as unidades com funções de perícia na área económico-financeira e contabilística. Importa constituir centros de competência e estabelecer redes de conhecimento, integrando peritos e especialistas do sistema de controlo interno da administração financeira do Estado, do Núcleo de Assessoria Técnica da Procuradoria-Geral da República e da UPFC. Mas, para além disso, impõe-se um reforço da formação de magistrados e de mais intervenientes na investigação criminal, dotando-os de conhecimentos básicos que lhes permitam apreender o significado das realidades mais comuns com que se deparam no universo da criminalidade económico-financeira.

A utilização de ferramentas informáticas, como o CITIUS, que vieram facilitar e reduzir os custos das comunicações entre sujeitos processuais, trouxe indiscutíveis vantagens, em termos de eficiência, ao andamento dos processos. Há que investir agora em outras soluções informáticas, com capacidades analíticas e de tratamento da informação, que facilitem a compreensão e apreensão do conteúdo dos processos-crime. Este tipo de ferramentas serão, a médio ou longo prazo, uma inevitabilidade face ao progresso tecnológico. As novas interfaces do sistema de tramitação processual dos magistrados integrarão essa componente.

PRIORIDADES

● 1 /

MELHORAR O
CONHECIMENTO,
A FORMAÇÃO
E AS PRÁTICAS

● 2 /

PREVENIR
E DETETAR
OS RISCOS

● 3 /

COMPROMETER
O SETOR
PRIVADO

● 4 /

REFORÇAR
A ARTICULAÇÃO

● 5 /

GARANTIR UMA
APLICAÇÃO
MAIS EFICAZ
E UNIFORME

● 6 /

PRODUZIR
E DIVULGAR

● 7 /

COOPERAR

PRODUZIR E DIVULGAR PERIODICAMENTE INFORMAÇÃO FIÁVEL SOBRE O FENÓMENO DA CORRUPÇÃO

A produção periódica de informação rigorosa e detalhada sobre a atividade preventiva, sobre as denúncias formalizadas e as investigações iniciadas, bem como sobre o desfecho das investigações e as dificuldades experimentadas no seu decurso, constitui uma ferramenta eficaz para fortalecer o combate à corrupção e aproximar as perceções da realidade. De facto, a experiência mostra-nos que a ocorrência de um caso de corrupção mais mediático molda a perceção pública da abrangência do fenómeno. A maior demora na resolução de um caso mais complexo influencia a perceção sobre o tempo de resposta global das instâncias formais de controle. A identificação das áreas de maior ocorrência de fenómenos corruptivos permite orientar melhor a atividade preventiva, racionalizando a alocação dos meios disponíveis e aumentando o nível de eficácia do sistema. A obtenção, análise e tratamento de dados que permitam compreender, em termos globais e com a maior aproximação possível, os contornos destes crimes e a eficácia da sua investigação e punição são centrais para o conhecimento da realidade.

SÓ CONHECENDO SE PODE AGIR BEM

Dados sobre a forma como se iniciam inquéritos-crime, o tipo de denunciante, os meios de prova utilizados, o tempo médio de duração de cada uma das fases do processo, a percentagem dos processos que findam com despachos de arquivamento e dos que são levados a julgamento, dos que findam com condenações e com absolvições, as grandes áreas da Administração mais atingidas por este tipo de fenómenos com identificação de setores de atividade ou áreas de regulação, graus de hierarquia dos agentes e natureza dos poderes exercidos, as fragilidades organizacionais associadas e os montantes envolvidos, são cruciais à composição de um retrato da corrupção devendo ser inscritos nestas análises. E o mesmo se diga de informação que permita traçar perfis genéricos dos corruptores e corrompidos.

Toda esta informação, adequadamente tratada, deve ser fácil e publicamente acessível, salvaguardando-se sempre o anonimato dos visados. Deste modo, permite-se uma visão mais abrangente sobre o problema por parte dos responsáveis políticos e administrativos, e um maior escrutínio pelos cidadãos relativamente às opções tomadas.

A existência e disponibilidade da informação fomenta e favorece o surgimento de pesquisas, estudos e análises mais rigorosas sobre a temática da corrupção, facilita a metodologia de análise retrospectiva de casos e potencia as vantagens que lhe estão associadas.

Dada a relevância deste tipo de dados, quer para a compreensão do fenómeno e do seu impacto, quer para a formulação de soluções de prevenção, deteção e repressão adaptadas às suas características, é imperioso preservar a adoção de critérios de recolha de informação credíveis, fidedignos e coerentes.

As estatísticas da Justiça – uma das áreas das estatísticas oficiais, produzidas pela DGPJ, no âmbito das competências que lhe estão delegadas pelo Instituto Nacional de Estatística –, integram dados de diversas fontes – na sua maioria de serviços do Ministério da Justiça – organizando-se, tradicionalmente, em 4 áreas temáticas: tribunais, registos e notariado, polícias e organismos de apoio à investigação e outras estatísticas. Os dados tratados pela DGPJ são sempre dados transmitidos por outras entidades, quer seja através do CITIUS ou por outro canal de comunicação estabelecido.

Os dados recolhidos e divulgados pela Procuradoria-Geral da República, têm origem nas comunicações efetuadas pelos Departamentos de Investigação e Ação Penal e pelas Procuradorias Regionais.

Neste quadro, os dados disponibilizados pelas duas entidades referidas, DGPJ e Procuradoria-Geral da República refletem diferentes realidades ou perspetivas de análise.

A estas inconsistências, resultantes da ausência de articulação e harmonização de critérios de recolha de informações, acrescem as insuficiências e incorreções que podem resultar do registo e atualização – nas bases de dados e programas informáticos utilizados nos tribunais e demais organismos da justiça – dos dados relevantes respeitantes a cada processo, nomeadamente a indicação correta aquando do início dos inquéritos de todos os crimes em causa, dos elementos de identificação de todos os intervenientes, das datas dos factos, do local da prática.

Importa também que a informação vá sendo atualizada nas bases de registo dos processos, à medida que se verifiquem alterações ou que surjam novos dados.

Para assegurar a efetivação destes procedimentos, é importante que os órgãos com poderes de direção ou gestão das estruturas que procedem a estes registos – Procuradoria-Geral da República, Conselho Superior da Magistratura, Direção-Geral da Administração da Justiça, Polícia Judiciária – tomem medidas no sentido de garantir o registo correto e a atualização ao longo do inquérito e nas fases subsequentes do processo, dos dados e informações relevantes, estabelecendo diretrizes de execução e fiscalizando a sua concretização.

Por outro lado, considera-se fundamental que o relatório de política criminal que o Procurador-Geral da República apresenta, periodicamente, ao Governo e à Assembleia da República, possa especificar dados sobre os mecanismos legalmente existentes no âmbito da repressão da corrupção. A perspetiva da Procuradoria-Geral da República permitirá a avaliação dos mecanismos existentes e o estudo de alterações aos mesmos, se necessário.

RELATÓRIO ANTICORRUPÇÃO

A par do que se diz acima, deve elaborar-se anualmente um Relatório Anticorrupção que assegure um conhecimento mais real da extensão dos fenómenos corruptivos, do seu nível de incidência nos vários domínios e da adequação das respostas, auxiliando a formulação de políticas ativas de prevenção e repressão.

Figurará no relatório informação quanto aos crimes registados por autoridades policiais e quanto aos processos findos no Ministério Público e nos tribunais judiciais de 1.ª instância, com a indicação do modo de finalização, informação sobre o número de arguidos condenados, as penas aplicadas e a perda de bens, caso tenha tido lugar. O relatório poderá ainda conter súmulas de factos relativos a infrações ao regime geral da prevenção da corrupção, com indicação da qualidade dos infratores e das sanções aplicadas e aos crimes de corrupção e infrações conexas, que tenham dado origem a condenações já transitadas em julgado, com a necessária anonimização de dados, para além de uma avaliação sobre deficiências e obscuridades legais que dificultem a ação das instâncias formais de controlo.

O tratamento destes dados e a elaboração do Relatório deverá ficar a cargo do Mecanismo Anticorrupção.

● 1 /
MELHORAR O
CONHECIMENTO,
A FORMAÇÃO
E AS PRÁTICAS

● 2 /
PREVENIR
E DETETAR
OS RISCOS

● 3 /
COMPROMETER
O SETOR
PRIVADO

● 4 /
REFORÇAR
A ARTICULAÇÃO

● 5 /
GARANTIR UMA
APLICAÇÃO
MAIS EFICAZ
E UNIFORME

● 6 /
PRODUZIR
E DIVULGAR

● 7 /
COOPERAR

COOPERAR NO PLANO INTERNACIONAL NO COMBATE À CORRUPÇÃO

A prática de crimes de corrupção, peculato, tráfico de influência, corrupção no comércio internacional e toda uma panóplia de outros comportamentos característicos do fenómeno da criminalidade económico-financeira gera, em todo o Mundo – e Portugal não escapa a esta realidade –, uma quantidade substancial e altamente valiosa de ativos.

“A CORRUPÇÃO JÁ NÃO É MAIS UM FENÓMENO LOCAL MAS TRANSNACIONAL QUE AFETA TODAS AS SOCIEDADES E ECONOMIAS, O QUE TORNA ESSENCIAL A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL DESTINADA A PREVENI-LO E CONTROLÁ-LO”, SENDO “NECESSÁRIA UMA ABORDAGEM GLOBAL E MULTIDISCIPLINAR PARA PREVENIR E COMBATER A CORRUPÇÃO DE FORMA EFICAZ”

Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção

Tais ativos são subsequentemente introduzidos no mercado financeiro “legítimo”, através de operações que configuram a prática de outro crime com aqueles intrinsecamente conexo, o crime de branqueamento de capitais. O branqueamento constitui uma atividade ilícita que não tem dado sinais de abrandar, apontado as previsões para o seu crescimento, apesar da estagnação da economia mundial nos últimos anos. Daí que o reconhecimento desta estreita ligação tenha sido acautelado na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (artigos 14.^o – *medidas para combater o branqueamento de capitais* – e 23.^o – *branqueamento do produto do crime*) e também, entre outros instrumentos jurídicos, nas Recomendações do GAFI.

A erradicação de fenómenos corruptivos no setor público, no setor privado, no comércio internacional ou no âmbito desportivo, constitui uma das maiores responsabilidades e desafios dos Estados, da comunidade internacional e dos próprios cidadãos.

A prevenção e a repressão da corrupção e do branqueamento de capitais fazem, por isso, parte integrante das prioridades das organizações e organismos internacionais de que Portugal é parte – como as Nações Unidas, a OCDE, o Conselho da Europa – que, no sentido de ajudarem os Estados a criarem políticas nacionais nestas áreas, instituíram mecanismos de verificação periódica da aplicação e do funcionamento das Convenções ou dos padrões internacionais nestas matérias. Sendo membro destas organizações e organismos, Portugal ratificou todas as convenções penais em matéria de corrupção.

Relativamente aos instrumentos normativos europeus, mais recentemente o Governo aprovou, em fevereiro deste ano, uma proposta de lei que apresentou à Assembleia da República, que transpõe para a legislação portuguesa as Diretivas europeias 2018/1673 e 2018/843 relativas a medidas de prevenção e combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo.

Com esta transposição, o ordenamento jurídico nacional encontra-se dotado dos mecanismos normativos substantivos e processuais reputados adequados à prevenção e repressão do crime de branqueamento, estando genericamente harmonizado com os principais instrumentos de direito internacional, bem como em linha com as recomendações e orientações do GAFI. Na sequência da proposta de lei apresentada pelo Governo à Assembleia da República, e dando cumprimento à Diretiva 2018/1673, foi muito recentemente alargado o quadro de ilícitos típicos antecedentes previstos no artigo 368.º-A (branqueamento) do Código Penal, bem como agravada a moldura penal nos casos em que o infrator seja uma das entidades previstas no artigo 3.º ou no artigo 4.º da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, e cometa o crime no exercício das suas atividades profissionais. Segundo o Relatório de Avaliação Mútua de Portugal de dezembro de 2017, produzido pelo GAFI, “as sanções penais aplicáveis são proporcionais e dissuasivas”.

O caráter transnacional deste tipo de fenómenos, a circunstância de existirem ainda múltiplos espaços que acolhem fortunas provenientes do crime, a facilidade com que se realizam transações eletrónicas, determina que o combate a estes fenómenos assuma, cada vez mais, um caráter plurinacional.

A cooperação entre Estados e entre estes e as organizações internacionais que se dedicam ao estudo e acompanhamento deste fenómeno, é crucial ao êxito da resposta que se pretende dar a nível local e que tem de ser global.

Por isso, e no âmbito de uma estratégia nacional de combate à corrupção, **importa definir diretivas de ação que compreendam a obrigação de cooperar estreitamente com outros Estados e com as organizações internacionais antes referidas, na implementação e padrões comuns de atuação. Essas obrigações, assumem particular relevo no quadro da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), espaços com os quais deve**

ser reforçado o diálogo e a cooperação, nomeadamente na partilha de informações e na troca de conhecimento especializado baseado nas diferentes experiências de investigação e estudo do fenómeno. A cooperação descrita implicará ainda, de forma relevante, a concertação de estratégias tendentes a prevenir a circulação, no mercado financeiro internacional, de capitais provenientes do crime.

A criação destes laços de cooperação no quadro da comunidade internacional cria um ambiente de pressão sobre todos os Estados, no sentido de acompanharem o desenvolvimento de estratégias anticorrupção, contribuindo assim para um ambiente internacional hostil ao fenómeno corruptivo.

PRIORIDADE	MEDIDAS A IMPLEMENTAR	RESULTADOS EXPECTÁVEIS
<p>● MELHORAR O CONHECIMENTO, A FORMAÇÃO E AS PRÁTICAS INSTITUCIONAIS EM MATÉRIA DE TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE</p> <p>ENTIDADES ENVOLVIDAS</p> <p>Ministério da Justiça Ministério da Educação Presidência do Conselho de Ministros Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública Ministério das Finanças</p>	<p>PREVENÇÃO // PREVENIR PELO CONHECIMENTO E PELA FORMAÇÃO</p> <p>/ EDUCAR PARA A CIDADANIA – A IMPORTÂNCIA DA ESCOLA</p> <p>Introduzir em todos os ciclos do ensino básico e secundário, na disciplina de Cidadania e Desenvolvimento, o domínio “Corrupção – Prevenir e Alertar” e dar relevo à matéria em unidades curriculares do ensino superior e em bolsas e projetos de investigação financiados por agências públicas.</p> <p>/ FORMAR PARA A INTEGRIDADE</p> <p>Formar para o valor da integridade quem tem vínculo de emprego público, ingresse em determinadas profissões ou seja nomeado para certos cargos.</p> <p>/ REFORÇAR A TRANSPARÊNCIA E AUMENTAR A EFICIÊNCIA</p> <p>Modernizar o registo de interesses dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, permitindo a recolha de mais informação e um melhor cruzamento de dados.</p> <p>Tornar efetiva a fiscalização da declaração única por parte dos Conselhos Superiores das magistraturas.</p> <p>Promover uma publicação mais eficiente das contas dos partidos políticos, de forma uniformizada e de acesso facilitado, nomeadamente em relação aos períodos eleitorais.</p> <p>Continuar a dar concretização ao princípio da transparência em áreas como, por exemplo, a da contratação pública, a da venda de bens por negociação particular, a da atribuição de subvenções públicas pelo Estado e outras pessoas coletivas públicas e a da gestão de fundos comunitários.</p> <p>Consagrar o princípio da “pegada legislativa”, estabelecendo o registo obrigatório de qualquer intervenção de entidades externas no processo legislativo, desde a fase de conceção e redação do diploma legal até à sua aprovação final.</p> <p>Aprofundar a experiência de avaliação da permeabilidade das leis aos riscos de fraude, corrupção e infrações conexas, com a exigência uma avaliação prévia das medidas de política na perspetiva da corrupção;</p> <p>Garantir uma avaliação legislativa que identifique e impeça que se criem obscuridades legais, contradições normativas ou labirintos jurídicos que favoreçam os comportamentos administrativos “facilitadores”;</p> <p>Garantir que as decisões administrativas que concedam vantagens económicas acima de determinado valor sejam tomadas por mais de um decisor, consagrando-se, assim o princípio dos “quatro olhos”.</p>	<p>A promoção da transparência e da integridade como valores comuns e integrantes de uma cultura partilhada entre todos os cidadãos</p> <hr/> <p>Reforço da confiança dos cidadãos nas instituições</p> <hr/> <p>Garantir a igualdade de tratamento e oportunidades para todos os cidadãos</p>

PRIORIDADE

MEDIDAS A IMPLEMENTAR

RESULTADOS
EXPECTÁVEIS**/ REDUZIR A BUROCRACIA**

Promover a proximidade e a confiança do cidadão na Administração Pública, eliminando atos burocráticos que possam motivar o fenómeno da corrupção, implementando procedimentos simples e eficientes e criando canais de comunicação interna, que favoreçam a participação dos trabalhadores na apresentação de soluções para a eliminação de atos burocráticos, supérfluos ou desnecessários.

Garantir a existência, em todas as entidades públicas, de normas de controlo interno que assegurem a imparcialidade e cumprimento da legalidade –, devidamente publicitadas, designadamente nas áreas da contratação ou da segurança de inventários.

Integrar os sistemas de gestão financeira com os sistemas de inventariação e contratação no âmbito da Administração Direta e Indireta do Estado, estendendo-se estas ferramentas também à Administração Regional e Local.

**/ DIGITALIZAR AS COMUNICAÇÕES E
INFORMATIZAR OS SERVIÇOS PRESTADOS**

Aumentar a digitalização das comunicações entre a Administração Pública e os cidadãos, promovendo a oferta de serviços por via informática.

Informatizar os serviços disponibilizados pela Administração Pública, por forma a criar sistemas inteligentes de identificação de padrões de comportamentos suspeitos (sistemas de alerta).

**/ FACILITAR O ACESSO E MELHORAR A QUALIDADE
DA INFORMAÇÃO**

Oferecer aos cidadãos, quando um pedido é apresentado junto de um serviço ou organismo da Administração Pública, informação quanto ao estado do pedido, o tempo estimado para a tomada de decisão, a identificação dos serviços envolvidos no procedimento e o valor a pagar pelo serviço prestado.

Elaborar e publicitar – online, nas instalações dos serviços e até telefonicamente – guias informativos com a descrição dos vários serviços prestados pela administração, dos requisitos da prestação, dos prazos de decisão médios e dos pagamentos associados.

Desenvolver uma ficha procedimental normalizada, de aplicação relativamente padronizada aos vários procedimentos administrativos, que ofereça ao particular a possibilidade de conhecer imediatamente e de forma simplificada os elementos do procedimento em causa – o prazo, o custo, as formas de reação administrativa e judicial, os mecanismos informáticos que permitem acompanhar o estado do procedimento, os mecanismos de agilização procedimental e de simplificação a que possa recorrer.

/ ORGANIZAR CAMPANHAS DE SENSIBILIZAÇÃO

Organizar, nos organismos públicos, e através de meios de divulgação de publicidade institucional, campanhas que alertem para práticas corruptivas comuns, incentivem o seu repúdio, esclareçam os meios de denúncia existentes e evidenciem os valores envolvidos.

PRIORIDADE	MEDIDAS A IMPLEMENTAR	RESULTADOS EXPECTÁVEIS
<p>● PREVENIR E DETETAR OS RISCOS DE CORRUPÇÃO NO SETOR PÚBLICO</p> <p>ENTIDADES ENVOLVIDAS</p> <p>Ministério da Justiça Presidência do Conselho de Ministros Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública</p>	<p>PREVENÇÃO</p> <p>/ ADOÇÃO DE PROGRAMAS DE CUMPRIMENTO NORMATIVO NO SETOR PÚBLICO (PROGRAMAS DE PUBLIC COMPLIANCE)</p> <p>Promover a ética pública por via da adoção de programas de cumprimento normativo também no setor público, com especial enfoque na análise de riscos e nos planos de prevenção ou gestão de riscos, nos canais de denúncia, na institucionalização de gabinete responsável pelo programa de cumprimento normativo, no código de ética ou de conduta, e na formação de dirigentes e de funcionários públicos.</p> <p>/ REGIME GERAL DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO</p> <p>Criar um Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC), do qual decorra para a administração direta e indireta do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais e para o setor público empresarial, a obrigatoriedade de adoção e de implementação de programas de cumprimento normativo.</p> <p>/ O MECANISMO DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO</p> <p>Instituir o Mecanismo de Prevenção da Corrupção, independente, especializado e exclusivamente dedicado ao desenvolvimento de políticas anticorrupção, com poderes de iniciativa, controlo e sancionamento.</p> <p>/ AS INSPEÇÕES-GERAIS, ENTIDADES EQUIPARADAS E INSPEÇÕES REGIONAIS</p> <p>Reforçar o papel a desempenhar pelas entidades com natureza inspetiva do Estado, nomeadamente as inspeções sectoriais e regionais, órgãos e serviços de inspeção, auditoria e fiscalização, que tenham por missão o exercício do controlo interno do Estado, enquanto garantes da permanente atualização dos Planos de Prevenção da Corrupção e de Infrações Conexas.</p> <p>/ REFORÇO DA EFICÁCIA DA ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS</p> <p>Reforçar a ação de fiscalização e responsabilização financeira feita pelo Tribunal de Contas, como meio de promoção da transparência e integridade, dentro dos serviços e organismos da Administração Pública que prestam contas a este Tribunal e que estão sujeitos à sua jurisdição, nomeadamente através da atualização do valor de dispensa de fiscalização, do alargamento da competência do Tribunal sobre entidades cuja atividade seja maioritariamente financiada por dinheiros públicos ou que estejam sujeitas ao controlo de gestão pública e da sujeição de pessoas coletivas ao regime de responsabilidade financeira.</p>	<p>Fortalecimento das instituições públicas</p> <p>Proteção das finanças do Estado</p> <p>Reforçar a segurança interna quanto a ameaças externas</p>

PRIORIDADE	MEDIDAS A IMPLEMENTAR	RESULTADOS EXPECTÁVEIS
<p>● COMPROMETER O SETOR PRIVADO NA PREVENÇÃO, DETEÇÃO E REPRESSÃO DA CORRUPÇÃO</p> <p>ENTIDADES ENVOLVIDAS</p> <p>Ministério da Justiça Ministério da Economia e da Transição Digital Ministério das Finanças</p>	<p>PREVENÇÃO</p> <ul style="list-style-type: none"> Tornar obrigatório, nas grandes e médias empresas, a adoção e implementação de programas de cumprimento normativo como via de maior comprometimento do setor privado no combate à corrupção, prevendo consequências para a sua não adoção. Dar relevância substantiva e adjetiva à adoção ou aperfeiçoamento dos programas de cumprimento normativo ao nível da responsabilidade penal, administrativa e contraordenacional das pessoas coletivas e entidades equiparadas, alterando o direito substantivo vigente e prevendo normas processuais para a pessoa coletiva arguida. <p>DETEÇÃO E REPRESSÃO</p> <ul style="list-style-type: none"> Expandir a utilidade do registo central do beneficiário efetivo (RCBE), para que seja possível, de uma forma mais simples e eficiente, desconsiderar a personalidade jurídica e agir contra o beneficiário efetivo de determinada organização. 	<p>Criar elevados padrões éticos na gestão das empresas e na sua relação entre si e com o Estado</p> <hr/> <p>Melhorar o ambiente de negócios e o desempenho da Economia</p>

PRIORIDADE	MEDIDAS A IMPLEMENTAR	RESULTADOS EXPECTÁVEIS
<p>● REFORÇAR A ARTICULAÇÃO ENTRE INSTITUIÇÕES PÚBLICAS E PRIVADAS</p> <p>ENTIDADES ENVOLVIDAS</p> <p>Ministério da Justiça Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública Presidência do Conselho de Ministros</p>	<ul style="list-style-type: none"> Reforçar mecanismos de articulação entre entidades públicas e entre estas e as privadas, fomentando o intercâmbio de informações quanto a boas práticas e estratégias de prevenção, deteção e repressão, nomeadamente através da criação de bancos digitais, associados a uma plataforma comunicacional para partilha de informações, e da implementação de um espaço institucional onde possa ter lugar um encontro periódico entre as referidas entidades. Reforçar mecanismos de articulação entre instituições específicas tendo em vista a comunicação e a troca de informações entre elas. Responsabilizar as entidades reguladoras, as associações públicas profissionais e outras entidades competentes em determinados setores de atividade, pela imposição de boas práticas e medidas adicionais aos setores por si tutelados, nomeadamente no setor financeiro, nos setores da construção, desportivo e dos serviços públicos essenciais. 	<p>Melhorar o conhecimento sobre os fenómenos corruptivos e gerar um ambiente institucional hostil à corrupção.</p>

PRIORIDADE	MEDIDAS A IMPLEMENTAR	RESULTADOS EXPECTÁVEIS
<p>● GARANTIR UMA APLICAÇÃO MAIS EFICAZ E UNIFORME DOS MECANISMOS LEGAIS EM MATÉRIA DE REPRESSÃO DA CORRUPÇÃO, MELHORAR OS TEMPOS DE RESPOSTA DO SISTEMA JUDICIAL E ASSEGURAR A ADEQUAÇÃO E EFETIVIDADE DA PUNIÇÃO</p> <p>ENTIDADES ENVOLVIDAS</p> <p>Ministério da Justiça</p>	<p>REPRESSÃO</p> <p>/ UNIFICAÇÃO E UNIFORMIZAÇÃO DE NORMAS, COMPILAÇÃO DE LEGISLAÇÃO, ATUALIZAÇÃO E UNIFORMIZAÇÃO DE CONCEITOS LEGAIS, AVALIAÇÃO DO IMPACTO NORMATIVO</p> <ul style="list-style-type: none"> Revisão dos vários diplomas que têm por objeto a repressão da corrupção e criminalidade conexa, agregando, preferencialmente num único diploma as soluções aí previstas. Estender o prazo de prescrição de quinze anos, previsto no artigo 118.º, n.º 1, alínea a), do Código Penal a outros crimes. Criar um guia prático que compile as várias leis, tratados, convenções, acordos internacionais ou instrumentos da União Europeia referentes à cooperação internacional em matéria penal. Rever o conceito de funcionário para efeitos penais, nomeadamente em face da evolução verificada ao nível do setor público empresarial, da justiça militar e do conceito de titular de alto cargo público. Instituir a avaliação sistemática do impacto normativo de leis inovadoras, para permitir que sejam convenientemente sustentadas alterações legislativas subsequentes. <p>/ DISPENSA DE PENA, ATENUAÇÃO DA PENA E SUSPENSÃO PROVISÓRIA DO PROCESSO</p> <ul style="list-style-type: none"> Uniformizar, harmonizar e tornar mais eficazes os institutos da dispensa de pena, aplicável ao agente que se retrate e denuncie o crime antes de instaurado o procedimento criminal, e da atenuação especial da pena, aplicável ao arguido que colabore ativamente na descoberta da verdade. Estender o instituto da suspensão provisória do processo, previsto na Lei n.º 36/94, de 29 de setembro, à corrupção passiva e ao recebimento e oferta indevidos de vantagem. <p>/ PENA ACESSÓRIA DE PROIBIÇÃO DO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO</p> <ul style="list-style-type: none"> Alterar o artigo 66.º do Código Penal, tendo em vista a adequação e a efetividade da punição dos crimes de corrupção, nomeadamente através da aplicabilidade da pena acessória de proibição de função a gerentes e a administradores de sociedades comerciais. <p>/ CRIMES DA RESPONSABILIDADE DE TITULARES DE CARGOS POLÍTICOS E DE TITULARES DE ALTOS CARGOS PÚBLICOS</p> <ul style="list-style-type: none"> Retirar os "titulares de altos cargos públicos" da Lei n.º 34/87 e alterar subsequentemente o artigo 374.º-A do Código Penal, mantendo as penas aplicáveis aos crimes de corrupção e de oferta e recebimento indevido de vantagem, em função desta especial qualidade do agente. Responsabilizar as pessoas coletivas pela prática de crime de corrupção ativa de titular de cargo político e de oferta indevida de vantagem. 	<p>Assegurar a realização da justiça em prazo razoável</p> <hr/> <p>Renovar a confiança dos cidadãos no sistema judiciário</p> <hr/>

PRIORIDADE	MEDIDAS A IMPLEMENTAR	RESULTADOS EXPECTÁVEIS
	<p>Reforçar a eficácia preventivo-geral e especial da punição dos crimes da responsabilidade de titulares de caros políticos, através da aplicação de uma pena acessória juntamente com a pena principal ou de substituição em que o agente seja condenado – pena de incapacidade para ser eleito ou nomeado para cargo político por um período de 2 a 10 anos;</p> <p>Estender a alguns crimes o prazo de prescrição de 15 anos.</p>	
	<p>/ RESPONSABILIDADE PENAL DAS PESSOAS COLETIVAS E ENTIDADES EQUIPARADAS</p> <p>Uniformizar o regime geral da responsabilidade penal das pessoas coletivas e equiparadas e autonomizá-lo do que se aplica às pessoas singulares.</p> <p>Dar relevância substantiva aos programas de cumprimento normativo ao nível da determinação da pena, em sentido amplo, revedo as penas principais, acessórias e de substituição aplicáveis aos entes coletivos.</p>	
	<p>/ CÓDIGO DAS SOCIEDADES COMERCIAIS</p> <p>Alterar o Código no sentido de ser refletida a obrigatoriedade de adoção de programas de cumprimento normativo, no que se refere às empresas de média e grande dimensão, enquanto instrumentos de prevenção e de repressão da corrupção.</p> <p>Atualizar as penas dos crimes com relevância direta com o fenómeno da corrupção e eliminar incongruências nos artigos 509.º a 529.º.</p> <p>Tipificar o crime de escrituração fraudulenta.</p>	
	<p>/ “MEGAPROCESSOS”</p> <p>Aperfeiçoar o regime da separação de processos, deixando mais claras as situações em que pode ter lugar.</p> <p>Instituir, como regra, a documentação das declarações das testemunhas, do assistente e das partes civis através de registo áudio ou audiovisual, registo este acompanhado de uma súmula das matérias sobre as quais incidiram, prevendo-se sanções dissuasoras para a divulgação não autorizada, e com violação das regras de proteção de dados pessoais, destes registos.</p> <p>Prever uma audiência prévia para o agendamento processual de atos a realizar nas fases de instrução e de julgamento, consensualizado com os intervenientes processuais.</p>	
	<p>/ MÉTODOS DE INVESTIGAÇÃO EM AMBIENTE DIGITAL</p> <p>Rever a Lei do Cibercrime, no sentido de regular mais adequadamente métodos de investigação em ambiente digital, nomeadamente buscas <i>online</i>.</p>	
	<p>/ CANAIS DE DENÚNCIA E MECANISMOS DE PROTEÇÃO ADEQUADA DOS DENUNCIANTES</p> <p>Criar um diploma que estabeleça o regime jurídico geral de proteção dos denunciante, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 e abrangendo e articulando as normas sobre denunciante previstas no direito vigente.</p> <p>Alertar e sensibilizar os cidadãos para os canais de denúncia existentes.</p>	

PRIORIDADE	MEDIDAS A IMPLEMENTAR	RESULTADOS EXPECTÁVEIS
	<p>/ ACORDO SOBRE A PENA APLICÁVEL</p> <p>Prever a possibilidade de celebração de um acordo sobre a pena aplicável, na fase de julgamento, assente na confissão livre e sem reservas dos factos imputados ao arguido, independentemente da natureza ou da gravidade do crime imputado, afastando qualquer configuração que premeie, através da redução da pena aplicável, quem colabore responsabilizando outro ou outros arguidos.</p> <p>/ MEIOS HUMANOS E TÉCNICOS</p> <p>Reforçar – através da implementação de programas de formação – a importância da competência especializada dos diversos intervenientes e a construção de uma rede integrada de cooperação entre entidades, de forma a melhorar os resultados das investigações e a tornar mais eficientes e eficazes as diferentes intervenções;</p> <p>Investir em soluções informáticas, nomeadamente nas que facilitem a compreensão e apreensão do conteúdo dos processos-crime nas suas diferentes fases.</p>	

PRIORIDADE	MEDIDAS A IMPLEMENTAR	RESULTADOS EXPECTÁVEIS
<p>●</p> <p>PRODUZIR E DIVULGAR PERIODICAMENTE INFORMAÇÃO FIÁVEL SOBRE O FENÓMENO DA CORRUPÇÃO</p> <p>ENTIDADES ENVOLVIDAS</p> <p>Ministério da Justiça</p>	<p>PREVENÇÃO</p> <p>Obter e analisar dados que permitam compreender, em termos globais, mas da forma o mais exata possível, os contornos do crime de corrupção e a eficácia da sua investigação e punição.</p> <p>Tornar pública e facilmente acessível este tipo de informação, salvaguardando sempre o anonimato dos visados.</p> <p>Adotar critérios de recolha de informação credíveis, fidedignos e coerentes.</p> <p>Elaborar e divulgar o Relatório Anticorrupção, no qual deverão estar tratados os referidos dados informativos e ainda súmulas dos factos relativos a crimes de corrupção que deram origem a condenações já transitadas em julgado.</p> <p>Especificar dados sobre os mecanismos legalmente existentes no âmbito da repressão da corrupção, no relatório de política criminal apresentado pelo Procurador-Geral da República ao Governo e à Assembleia da República.</p>	<p>Aproximar as perceções dos dados reais em matéria de corrupção</p> <p>Promover a participação dos cidadãos na construção de políticas anticorrupção</p>

PRIORIDADE

MEDIDAS A IMPLEMENTAR

RESULTADOS EXPECTÁVEIS

●
COOPERAR
NO PLANO
INTERNACIONAL
NO COMBATE À
CORRUPÇÃO

ENTIDADES ENVOLVIDAS

Ministério da Justiça
Ministério dos Negócios
Estrangeiros

PREVENÇÃO E REPRESSÃO

- Cooperar com outros Estados, em particular no quadro da União Europeia e da CPLP, para uma resposta mais efetiva aos fenómenos corruptivos.
- Cooperar com organizações e organismos internacionais como as Nações Unidas, a OCDE, o Conselho da Europa (GRECO) e o Grupo de Ação Financeira Internacional (GAFI).

Adotar os mais altos padrões de intervenção no combate aos fenómenos corruptivos

Responder às suas obrigações no plano internacional

