TRANSPARÊNCIA E INTEGRIDADE
Transparency International Portugal

CONTRIBUTOS PARA A

ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO 20.24

A Transparência e Integridade (TI-PT) é a representante portuguesa da Transparency International, coligação global anticorrupção presente em mais de 100 países. Criada em 2010, detém o Estatuto de Utilidade Pública e está também acreditada como Organização Não Governamental para o Desenvolvimento, é o Ponto de Contato em Portugal do Pilar da Sociedade Civil da Comunidade das Democracias, membro da Tax Justice Network e da Whistleblowing International Network. Através de investigação, informação e sensibilização sobre as causas e as consequências da corrupção e da má governança e do desenvolvimento de ferramentas práticas de monitorização cívica, tem como missão mobilizar cidadãos e organizações públicas e privadas em prol da transparência e integridade públicas, em nome de uma democracia mais participada e inclusiva.

Transparência e Integridade (TI Portugal) is the Portuguese Chapter of Transparency International global coalition against corruption. Established in September 2010, is an accredited Non-Governmental Development Organization, Civil Society Focal Point (CSFP) for the Community of Democracies, and member of Tax Justice Network and Whistleblowing International Network. TI-PT is the only NGO working in Portugal on research, information sharing and awareness-raising about the causes and consequences of corruption and poor governance. Advocating for public transparency and accountability on behalf of a more participatory and inclusive democracy, develops projects and practical tools to foster civic monitoring and engagment towards integrity.

Contributos para uma Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 20.24

- Resposta à Consulta Pública

Foto de capa: Benjaima Kamel/ Unsplash

© 2020 Transparência e Integridade/ Transparency International Portugal. Todos os direitos reservados.

SUMÁRIO EXECUTIVO

A iniciativa de criar uma Estratégia Nacional de Combate à Corrupção é bem-vinda e positiva, e há muito requerida pela TI-PT.

A corrupção corrói os alicerces e princípios do Estado de direito, coloca em causa a qualidade da democracia e da governação, e mina o desenvolvimento da riqueza humana, cívica, ética, social e económica, do país e dos portugueses.

Porém, é na Assembleia da República que deve ser discutida e aprovada uma Estratégia Nacional de Combate à Corrupção. Os grandes problemas da democracia resolvem-se no Parlamento, com consensos tão amplos quanto possíveis, legitimados pela diversa e aberta participação e responsabilização política, partidária e cívica. O combate à corrupção é demasiado importante para ser reduzido a um órgão de soberania, ainda que executivo, sobretudo quando a abordagem pretendida é a "holística" e "sistémica".

A ENCC20.24 apresentada pelo Governo é vaga, insegura e acanhada, excessivamente legalista e muito pouco ambiciosa. Não define, de forma clara e concreta, princípios e objetivos estratégicos ou fundacionais do futuro plano de ação e implementação, sendo ausentes quaisquer diagnósticos, indicadores e métricas sobre o que se pretende combater e superar. Não enuncia ou trata factos, dados e estudos científicos, estatísticos, administrativos e técnicos existentes, nem prevê uma avaliação dos anteriores pacotes, programas e medidas de combate à corrupção.

A ENCC20.24, em face da sua própria enfase "preventiva" e "enquadramento", é insuficiente e excludente, pois menospreza áreas críticas da corrupção como as funções políticas, o financiamento político, o branqueamento de capitais, ou a contratação pública. O combate à corrupção é, por definição, uma responsabilidade política, e não administrativa, já que todos os poderes do Estado são poderes políticos.

Os princípios fundacionais e objetivos estratégicos de uma verdadeira Estratégia Nacional de Combate à Corrupção devem assentar no equilíbrio entre as dimensões preventiva, detetiva e repressiva dos fenómenos corruptivos. É absolutamente essencial e urgente consagrar de forma clara e eficaz, com prevalência e valor reforçado, regulação e implementação de princípios que concretizam a transparência, responsabilização e prestação de contas, ética e integridade, quer no setor público, quer nos setores privado e social.

É também inadiável a efetividade de abordagens e mecanismos exigidos pela boa governação (v.g., CEDH, ONU, UE), particularmente os relativos ao governo aberto e digital, pegada legislativa, "quatro olhos", sistemas e pactos de integridade pública, obrigatoriedade de se tornarem vinculativos os pareceres da CADA, dados públicos abertos, capacitação da sociedade civil no combate à corrupção, justiça célere e próxima, proteção efetiva dos denunciantes, entre outros.

A corrupção tem igualmente uma dimensão global e internacional que a ENCC20.24 não traduz ou omite. O Estado português, e em particular o Governo, devem constituir-se como referência exemplar na implementação das convenções internacionais que subscreveu e na primeira linha da reivindicação por um combate à corrupção no quadro europeu e mundial, o que passa, sobretudo, pela troca automática de informações entre estados e instituições bancárias, criação de um cadastro financeiro europeu e internacional e sistema sancionatório reforçado para a falta de cumprimento de informação fiscal, financeira, aduaneira e afins, incluindo a previsão de penas privativas de carácter político e cívico (*maxime*, eleitoral).

APRECIAÇÃO GLOBAL

A corrupção é reconhecida pelos cidadãos portugueses como um dos problemas mais graves e urgentes da governação nacional, tal como confirmado por inúmeros estudos de opinião.

Os níveis elevados de perceção da corrupção em Portugal têm causas, algumas já identificadas e estudadas, que a ENCC20.24 omite, nomeadamente escândalos e crimes políticos e financeiros, má e danosa gestão pública, falta de transparência dos processos de decisão política e administrativa. Não são simplesmente sentimentos de frustração e de pulsão antidemocrática que motivam a perceção dos portugueses de que o combate à corrupção é ineficaz no nosso país

Desde 2009 que os inquéritos bianuais do Eurobarómetro sobre atitudes face à corrupção demonstram que mais de 90% dos inquiridos considera que a corrupção está disseminada em Portugal e é transversal a quase todos os setores da vida pública, todavia, as respostas políticas a este flagelo ora têm escasseado, ora fazem-se de forma fragmentária, casuística e desligada de uma estratégia nacional global que enfrente os fenómenos corruptivos, nas suas diversas vertentes, com diagnósticos consolidados e programas eficazes, desde a dimensão preventiva à repressiva.

Por outro lado, as sucessivas recomendações de organizações internacionais nesta matéria continuam a ser ignoradas ou implementadas de modo parcelar, avulso ou formal. Refira-se, a título de exemplo, que Portugal é dos países menos cumpridores das recomendações de combate à corrupção realizadas pelo Conselho da Europa.

A luta contra a corrupção é essencial para a riqueza do país, não apenas democrática, mas cultural, cívica, social, ética, económica. Este combate deve ser realizado de forma holística e ponderada, não descurando as dimensões da sua real eficácia e progresso, sob pena de constituírem meros esforços políticos de natureza cosmética, sem impacto.

Conviria pois, desde logo, começar por se fazer jus do que afirma na ENCC20.24, pois se se pretende que a estratégia nacional de combate á corrupção seja “abrangente”, “holística”, “compreensiva”, “sistémica”, “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” (p. 15), então a ENCC20.24 deveria estar alicerçada num processo de construção participado pela sociedade civil, setor privado e demais sensibilidades políticas. Infelizmente tal não aconteceu. O grupo de trabalho por detrás da elaboração da ENCC20.24 restringiu a participação a três associações cívicas, já no final do processo e com o trabalho concluído (v. p. 7).

Consciente de que o combate estruturado, capacitado e decidido contra a corrupção é uma urgência nacional, a TI-PT apresentou uma petição pública em dezembro de 2019, subscrita por mais de 8500 cidadãos, a exortar a Assembleia da República a adotar, até 31 de dezembro de 2021, uma Estratégia Nacional Contra a Corrupção.

Neste âmbito, congratulamo-nos pelo facto de o Governo ter dado o primeiro passo na elaboração de uma proposta de plano de ação que pode e deve informar a Assembleia da República nessa tarefa, contudo, reiteramos a indispensabilidade de se construir, com a colaboração de todas as forças vivas da sociedade portuguesa, uma estratégia nacional de combate à corrupção que institua motor do relegitimar da democracia portuguesa, protegendo a segurança nacional, assegurando o uso eficaz de dinheiros públicos nacionais e europeus e contribuindo para um Portugal mais justo, inclusivo e desenvolvido.

Tal só será possível com a liderança da Assembleia da República, e através de um processo amplamente participado, transparente e estratégico, ou seja, com resultados ambiciosos do curto ao longo prazo.

A este respeito, consideramos incompreensível a completa ausência de visão e a falta de objetivos estratégicos na ENCC20.24 proposta pelo Governo. Não há uma mensagem clara sobre o caminho que se pretende trilhar nem o que se pretende atingir com a sua implementação. E fica claro que não existe, enfim, real vontade de "transformar o fenómeno corruptivo", lograda, também, pela idealista duração de três anos, de 2021 a 2024, além do mandato governamental!

A presente ENCC20.24 não foca em dimensões essenciais, como a corrupção política ou o branqueamento de capitais, nem desenvolve de forma satisfatória outros aspetos, como o financiamento político ou a contratação pública.

A ENCC20.24 é também deveras legalista e formalista, seja pela formação dos responsáveis pela sua elaboração, seja pela perspetiva analítica e conteúdo subjacente às medidas que propõe, muitas delas exigindo apenas alterações legislativas. Ora a mera revisão normativa ou a simples melhoria e simplificação do quadro legal pode concretizar-se sem um plano estratégico.

Em falta igualmente a consideração de que muitos dos riscos e prejuízos injustificáveis que o Estado português, e, por conseguinte, os contribuintes, têm assumido nos últimos anos, derivam de uma forte promiscuidade entre as esferas política e empresarial.

Inexplicavelmente, a ENCC20.24 não toca em aspetos fundamentais no combate à corrupção, e tampouco desenvolve de forma satisfatória algumas medidas propostas. Por exemplo, não se dá atenção à questão da grande corrupção e da corrupção política, apesar dos dados disponíveis sugerirem que essa é, na realidade, o foco da corrupção sistémica no país e da falta de confiança dos cidadãos nas instituições.

As ligações empresariais dos políticos fazem-se sentir em múltiplos sectores, e principalmente naqueles em que a atividade/função do Estado é mais rentável, das obras públicas ao ambiente, das finanças à saúde. O Flash Eurobarómetro sobre empresas e corrupção revela que, para os empresários portugueses, mais do que o pagamento de suborno (34% das respostas), são o favorecimento de amigos e/ou familiares em negócios (55% dos inquiridos) e em instituições públicas (59%) as práticas mais comuns no país.

Nesta dimensão, não deveriam ter sido ignoradas as investigações e julgamentos dos últimos anos, envolvendo em atos de corrupção e crimes conexos titulares de cargos políticos, altos cargos públicos e figuras relevantes dos maiores grupos económicos.

Acresce que os resultados da Comissão Parlamentar para a Transparência são ainda pouco visíveis e muitas medidas não foram ainda colocadas em prática, apesar do novo quadro legal ter entrado em vigor há cerca de um ano.

Pelo atrás exposto, o contributo da TI-PT, submetido no contexto da consulta pública à ENCC20.24, divide-se em duas partes: uma primeira, sobre o processo de discussão e delineação da ENCC20.24; e uma segunda, através de um conjunto de princípios e propostas estratégicos e concretos em diversas áreas e setores, com vista a contribuir para uma reforma debatida, séria e eficaz, à altura das expectativas dos portugueses e dos resultados de mudança almejados.

1

DIAGNÓSTICO, ESTUDOS DE VIABILIDADE, DISCUSSÃO E MONITORIZAÇÃO DE IMPACTO

O documento da ENCC20.24 enumera todas as medidas que o país adotou nas últimas décadas com vista ao combate à corrupção, na sua maioria frutos de obrigações decorrentes de tratados e legislação internacional. Admite, contudo, 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*", e finalmente que não existe, "*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*". Apesar desta constatação, o documento não revela que tenha sido realizado, nem propõe levar a cabo qualquer esforço para colmatar estas deficiências. Por outro lado, a ENCC20.24 não propõe objetivos, indicadores ou uma calendarização que facilite a sua implementação, monitorização e medição do sucesso. Assim, antes de se debruçar sobre as propostas do documento em si, a Transparência e Integridade propõe as seguintes medidas de procedimento:

1.1 | Processo inclusivo e transparente na Assembleia da República

A Assembleia da República deve chamar a si definição do texto final da ENCC20.24 e promover um debate nacional alargado, incluindo:

a) amplas consultas, em sede de audições parlamentares e de debates públicos, a peritos de todas as instituições relevantes – públicas, privadas, da academia e da sociedade civil – nacionais e internacionais, nomeadamente da OCDE, do Conselho da Europa e da OSCE;

b) a promoção de estudos de evidência e de *benchmarking*, que permitam identificar boas práticas e aferir as políticas públicas mais bem-sucedidas noutros países e com maior probabilidade de êxito no contexto português;

c) a dinamização de sessões públicas de debate em diversos pontos do país, de forma a permitir um contacto próximo dos cidadãos com as questões objeto da Estratégia Nacional Contra a Corrupção;

d) a convocação de cidadãos, de acordo com metodologias consolidadas internacionalmente e já testadas com sucesso em Portugal para, com carácter consultivo, propor à Assembleia da República prioridades e medidas específicas a integrar na Estratégia Nacional Contra a Corrupção.

1.2 | Diagnóstico Prévio e Pareces Internacionais

Propomos, como primeiro passo, que se proceda um diagnóstico prévia do sistema de integridade, recorrendo a metodologias já testadas nos relatórios de avaliação do SIGMA, a iniciativa conjunta da União Europeia com a OCDE. Estas avaliações devem ser céleres e conduzidas por entidades independentes, como universidades ou organizações internacionais. Estes exercícios devem visar:

a) uma avaliação do impacto dos anteriores pacotes legislativos relativos ao fenómeno da corrupção e as áreas conexas, como o financiamento político, a integridade e transparência dos cargos políticos e altos cargos públicos e o branqueamento de capitais;

b) um diagnóstico dos meios e recursos existentes, focando no seu desempenho e coordenação e elencando as reformas necessárias para o aperfeiçoamento das entidades-chave envolvidas neste combate, como a Unidade de Investigação Financeira da Polícia Judiciária, o Conselho de Prevenção da Corrupção e a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos.

c) um diagnóstico das áreas de risco, assinalando prioridades e diferentes graus de intervenção;

d) estudos de viabilidade das entidades e "mecanismos" existentes e dos propostos, nomeadamente a Entidade para a Transparência, o Conselho de Prevenção de Corrupção ou o mecanismo anticorrupção.

Estes estudos, pareceres e diagnósticos devem informar os passos futuros no desenho e implementação da estratégia, mas devem sobretudo auxiliar na definição do desenho institucional de novos organismos que estão previstos ser criados e daqueles que se planeie reformar. Antecipamos, por isso, as questões que devem ser atendidas nessa fase:

a) Quanto ao tipo de mandato e competências que lhe serão atribuídas, o organismos deverá: i) ser protegido constitucionalmente?; ii) ter apenas funções de prevenção ou prevenção e investigação?; iii) se possuir poderes de investigação, serão de que natureza e até que nível?; iv) ter a seu cargo que matérias de controlo atualmente pertencentes a outras entidades (proteção de denunciantes, supervisão do financiamento político, supervisão de incompatibilidades, impedimentos e declarações patrimoniais e de interesses)?

b) Quanto à sua independência, importa ser assegurado na lei que a liderança do organismo deve ser escolhida através de procedimentos transparentes e relevadores do mérito dos candidatos, por nomeação política com a participação do parlamento e/ou por concurso público.

c) Quanto ao encaixe do organismo no quadro institucional existente e à sua responsabilização, importará definir os seguintes aspetos: i) se o organismo será organicamente independente, sob a tutela do governo, ou se inserirá no quadro da ação penal pública do Estado, à semelhança do Ministério Público; ii) quem autorizará o uso de poderes especiais; iii) a que entidade fará reporte e prestará contas: uma comissão de acompanhamento do parlamento ou uma comissão mista, composta por parlamentares, auditorias, provedoria, sociedade civil.

d) Quanto à cooperação interinstitucional e ao dever de colaboração, importará esclarecer: i) como será assegurada a sua relação com outros mecanismos existentes com os quais partilhará eventualmente estas competências (será uma relação vertical ou horizontal de trabalho)?; ii) como será assegurado o sigilo e proteção da informação no âmbito de investigações conjuntas.

e) Quanto às ferramentas de trabalho a que terá acesso, importará esclarecer: i) como será assegurado o acesso, tratamento e interoperabilidade de bases de dados existentes (terá, por exemplo, acesso aos registos de propriedade, contas bancárias, declarações fiscais?); ii) em que moldes.

f) Quanto à capacitação institucional do organismo, deverá ser definido: i) como será assegurada a qualidade do recrutamento do staff operacional; ii) como será assegurada a autonomia financeira e adequação de recursos às competências atribuídas.

g) Quanto à produção de conhecimento, comunicação e cooperação com a sociedade civil, importará esclarecer se os organismos produzirão conhecimento sobre riscos de corrupção, alteração de padrões de comportamento e de práticas lesivas do interesse público. É necessário que o seu trabalho esteja ancorado na investigação fundamental e aplicada sobre o fenómeno, pelo que deverão ter uma componente de investigação sólida e uma cooperação estreita com várias áreas da academia.

h) No que concerne às campanhas de sensibilização, educação e formação avançada, este organismo deverá estabelecer parcerias com uma série de grupos da sociedade civil, desde organizações não-governamentais, escolas de formação (por ex. o INA), a ordens profissionais (por ex., Ordem dos Advogados ou Ordem dos Revisores Oficias de Contas.) e associações sectoriais (por ex. ANMP, ANAFRE, ANAM).

1.3 | Definição dos objectivos a cumprir e linhas estratégicas a seguir

Não se compreende o prazo definido pela estratégia (2020-2024), uma vez que não tem como limite a duração prevista do mandato do atual Governo, ou seja 2023, (pelo que, nesse caso, pretenderia ser um Plano de Ação com ações e objetivos a 3/4 anos) ou se trata de um documento de compromisso alargado, cuja data limite deveria ser mais alargada (2030, por exemplo, à semelhança de outros documentos estratégicos em discussão no momento).

A TI PT defende, por isso, que com base no diagnóstico e estudos preliminares, a estratégia deve conter objetivos ambiciosos, mas realistas, identificando as principais prioridades a curto e longo prazo e estabelecendo uma sequência apropriada de reformas.

Na sequência, propomos que:

a) a estratégia inclua um plano de implementação no qual a responsabilidade pela supervisão de sua execução seja atribuída a uma unidade de coordenação e sejam previstos mecanismos para garantir que as várias agências que executam diferentes aspetos cooperem entre si;

b) a identificação de áreas e sectores de risco para uma ação prioritária, nomeadamente contratação pública, fundos europeus ou projetos de interesse nacional, e de potenciais obstáculos ou desafios à implementação das medidas propostas.

c) a elaboração de um plano de ação e de um caderno de encargos para a implementação da estratégia e das medidas para prossecução desses objetivos, bem como a calendarização das várias fases do processo de implementação e a definição de indicadores que permitam avaliar o sucesso da estratégia;

d) a definição de um pacote financeiro e dotações orçamentais que acompanhem a estratégia.

1.4 | Um sistema de monitorização, avaliação e reporte

A ENCC20.24 propõe a elaboração anual de 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*", que ficará a cargo do "Mecanismo Anticorrupção".

Consideramos esta medida positiva, mas insuficiente e pouco densificada, pelo que sugerimos que:

a) a implementação de cada medida proposta pela estratégia deve ser monitorizada, de forma a garantir que responde aos objetivos e cumpre a calendarização e os ditames da estratégia.

b) a responsabilidade por esta monitorização deve caber a uma entidade em particular, a Agência Anticorrupção ou outra, a quem devem ser atribuídos poderes de coordenação com mandato, autonomia, recursos e dotação orçamental suficientes para supervisionar a implementação.

c) as conclusões e recomendações do sistema de monitorização devem ser públicas e periódicas.

2

APRECIAÇÃO E CONTRIBUTO PARA O CONTEÚDO DAS PROPOSTAS DA ENCC20.24

PRIORIDADE | **Melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais em matéria de transparência e integridade**

A primeira prioridade da ENCC20.24 parece-nos bastante positiva, contudo, não parece que possa traduzir efeitos a curto ou até médio prazo, numa proposta que tem como horizonte temporal 2024, dado que não nos parece fazer sentido priorizar a formação e a educação quando o objetivo é "transformar" o fenómeno corruptivo em três anos.

Por outro lado, pretendendo-se cooperar com universidades e a Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), não se compreende que não preveja o envolvimento do Ministério da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

Finalmente, se a FCT "*deverá promover, em conjunto com outras entidades, programas de investigação e desenvolvimento sobre a prevenção, deteção e repressão da corrupção"*, importa esclarecer em que moldes tal poderá ser concretizado, nomeadamente se serão abertos concursos destinados apenas a esta temática, ou linhas de financiamento dedicadas.

Comentário sobre as medidas inscritas na proposta do Governo:

- ✓ *"Modernizar o registo de interesses dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, permitindo a recolha de mais informacão e um melhor cruzamento de dados"*
- ✓ "*Tornar efetiva a fiscalização da declaração única por parte dos Conselhos Superiores das magistraturas*".

Não discordando, naturalmente, destas medidas, consideramo-las vagas e pouco ambiciosas.

No que se refere à corrupção em cargos políticos e altos cargos públicos, propomos a adoção de um conjunto de atividades impactantes no âmbito da prevenção, monitorização e gestão de conflitos de interesse, a saber:

a) a implementação de regulação de condutas e conflitos de interesses em cada instituição e organismo. Códigos de conduta que contenham princípios gerais e abstratos são úteis, mas apenas na medida em que sejam acompanhados de regras claras, mecanismos de monitorização, recomendação e reporte, bem como sanções concretas e progressivas no caso de violação das regras estabelecidas. As regras devem ser avaliadas periodicamente e atualizadas, caso necessário;

b) a exigência de concursos públicos com procedimentos reforçados para controlo de potenciais incompatibilidades e conflitos de interesses na contratação de consultoras jurídicas e financeiras pelo Governo, executivos locais, agências reguladoras e pela generalidade da administração pública. Membros de grupos de aconselhamento devem ser independentes e escrutinados sobre os seus reais ou potenciais conflitos de interesse;

c) a revisão dos períodos de nojo e incompatibilidades após o exercício de funções públicas, de modo a ter em conta situações de particular sensibilidade como as Parcerias Público Privadas e os contratos de concessão que, por implicarem relações de várias décadas entre o Estado e privados, tornam obsoletos período de nojo de três anos para a passagem dos cargos públicos para o setor privado;

d) todos os titulares de cargos sujeitos a períodos de nojo e incompatibilidades após o exercício de funções devem reportar a uma instituição a designar os cargos que pretendem ocupar e aguardar aprovação. As decisões nesta matéria referentes a cargos políticos devem ser tornadas públicas.

- ✓ *"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."*

Recomendamos especificamente o reforço da transparência na contratação pública através de:

a) a implementação integral do Open Contracting Data Standard (OCDS), instrumento desenvolvido pela Open Contracting Partnership, no portal dos contratos públicos (Portal BASE) e no Observatório das Compras Públicas, assegurando a divulgação de dados oportunos, acessíveis e utilizáveis em todas as etapas do ciclo de contratação pública:

- a disponibilização de todos os contratos abertos por padrão (*open by default*) e públicos através da sua disponibilização online no portal dos contratos públicos (Portal BASE), para estimular a concorrência leal e a monitorização cívica, mas também para apoiar as entidades públicas contratantes na sua tomada de decisão sobre gastos e investimentos futuros. É aqui essencial clarificar com maior detalhe, por exemplo, as exceções descritas na a alínea v) do no 1 do Artigo 4o da Portaria nº 57/2018 - "*informações que se relacionem com segredos de natureza comercial, industrial ou outra e das informações respeitantes a dados pessoais*" - eventualmente através da elaboração de um *Manual e Guia de Procedimentos para a Publicação de Contratos* no portal BASE;

- a obrigatoriedade da contratação pública eletrónica já prevista no Código dos Contratos Públicos (CCP) traz benefícios assinaláveis (desburocratização e agilização de procedimentos, bem como comunicação e processos mais eficazes, eficientes e transparentes), mas é imprescindível regulamentar de forma clara e exigente a utilização das plataformas eletrónicas para que o recurso à contratação eletrónica potencie de facto a livre concorrência e a transparência de processos, seguindo e adoptando as recomendações e determinações da Comissão Europeia sobre a matéria. Apesar da evolução já verificada na utilização da contratação eletrónica em Portugal, a falta de regulamentação da atual Lei nº 96/2015, de 17 de agosto – Regula a disponibilização e a utilização das plataformas eletrónicas de contratação pública – constitui um fator restritivo da liberdade de acesso dos operadores económicos aos procedimentos concursais.

b) a redução drástica da utilização do procedimento de Ajuste Direto:

- a obrigatoriedade de publicação e disponibilização pública de todas as peças procedimentais relativas a todas as fases dos contratos firmados por Ajuste Direto deve ser complementada com: Justificação detalhada da escolha deste tipo de procedimento em "Português Claro", isto é, em linguagem acessível ao comum do cidadão, evitando, sempre que possível, o jargão jurídico;

- a apresentação de propostas a procedimentos concursais ou os processos de contratação por ajuste direto devem ser acompanhados de uma declaração obrigatória da entidade concorrente identificando a sua estrutura empresarial, com divulgação dos beneficiários efetivos nos termos da Lei nº 83/2017, de 18 de agosto. A informação sobre os beneficiários efetivos das entidades contratadas deve estar inserida no portal dos contratos públicos (Portal BASE) ou acessível através deste;

- deve ser adotada uma proibição absoluta de participação no procedimento concursal aos autores de qualquer tipo de assessoria ou apoio técnico na formulação do procedimento, sem necessidade de prova do efetivo benefício daí adveniente;

- devem ser especificamente tipificados os comportamentos que, a verificar-se, resultam no impedimento dos concorrentes, nomeadamente aplicando as normas que determinam impedimentos e suspeições no Código do Procedimento Administrativo (art. 69º e segs. do CPA), aplicando-se as medidas alternativas previstas no nº 2 aos restantes casos;

- deve ser vedada aos titulares do órgão competente a decisão de contratar ou de participação no júri

do procedimento concursal.

c) desenvolvimento e implementação de mecanismos de monitorização cívica.

✓ *"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."*

Consideramos a medida pertinente, porém, de forma a aprofundar e melhorar a transparência e escrutínio dos processos de decisão pública, propomos:

a) a regulação da actividade de *lobbying* e instituição da pegada legislativa: a relação entre detentores de cargos políticos e públicos e os representantes de interesses deve ser regulada, através da criação de um registo de transparência único e obrigatório, que contenha informações sobre que interesses são defendidos, em que áreas temáticas, por quem, os gastos e/ou ganhos da entidade em questão com *lobbying* e com que fundos;

b) a criação de um Portal de Transparência, que publique em formato simples, aberto e exportável:

- reuniões de *lobbying* mantidas por titulares de cargos políticos, altos cargos públicos e instituições públicas, à semelhança da Comissão Europeia ou do Chile. Esta obrigação deve estender-se à Representação Permanente de Portugal na União Europeia e às reuniões que o governo português mantenha durante a Presidência Portuguesa do Conselho Europeu em 2021;

- dados do registo de transparência dos representantes de interesses;

- relatórios regulares de monitorização da implementação da regulação do *lobbying*, de forma a elencar os principais interesses organizados que intervêm nos processos decisórios e promover a igualdade de acesso entre todos os cidadãos e grupos de interesses;

- registos de interesses e património dos responsáveis políticos (expurgados de informação sensível que tenha implicações sobre a privacidade e segurança dos responsáveis públicos, como endereços pessoais ou matrículas de veículos) em formato aberto, exportável para bases de dados dinâmicas para cruzamento de informações;

- declarações de interesse e pedidos de escusa em situações de conflito de interesse;

- registo de ofertas e hospitalidade recebidas por instituições e titulares de cargos públicos e políticos;

✓ *"Promover uma publicação mais eficiente das contas dos partidos políticos, de forma uniformizada e de acesso facilitado, nomeadamente em relação aos períodos eleitorais."*

A medida proposta, embora bem-vinda, não esclarece de que forma deve ter lugar a publicitação nem de que modo deve ser melhorada a eficiência dessa publicitação. Por outro lado, sendo a única medida relativa ao financiamento político, parece-nos insuficiente, dado que o atual regime de financiamento contém vários riscos que ferem quer a transparência quer a prestação de contas e responsabilização financeira dos atores.

Assim, propomos:

a) a solicitação de um parecer a um grupo de peritos internacionais, nomeadamente da OSCE, que aponte os pontos sensíveis que necessitam ser revistos. No nosso entender, existe um conjunto de conceitos operacionais que carecem de ser elaborados e/ou clarificados. Algumas áreas sensíveis não estão ainda sujeitas a regulação, nomeadamente campanhas institucionais, atividades de

marketing político e utilização de redes sociais e outras plataformas tecnológicas, criando zonas opacas ou alçapões legais;

b) a revisão do quadro sancionatório, de forma a que as sanções surtam o efeito dissuasor e pedagógico necessário (por exemplo, é necessário equacionar a suspensão temporária de mercados públicos de contratação de empresas ou outras entidades privadas envolvidas em práticas de financiamento ilícito ou medidas de desqualificação eleitoral ou inelegibilidade para prevaricadores);

c) os orçamentos de campanha devem ser tornados obrigatórios e tendencialmente vinculativos. Os partidos devem apresentar, junto com seu orçamento, uma lista de ações de campanha. Aquando de alterações de orçamento, as informações transmitidas devem ser atualizadas regularmente por meio do uso de uma plataforma eletrónica;

d) deverá ser assegurada a clareza na responsabilidade relativamente as contas, gastos, orçamentos, negócios e donativos a partidos políticos. A transparência destes elementos deverá ser geridos através de uma plataforma comum, para que o organismo de supervisão e os eleitores tenha um conhecimento em tempo real da situação do financiamento político e das empresas com quem se relaciona (incluindo como contratante).

No que se refere à supervisão, o atual modelo não está conforme as boas práticas difundidas a nível internacional. É ineficiente (como se verifica pelos atrasos na fiscalização das contas anuais e de campanha) e ineficaz (não produziu dados nem conhecimento sobre regulação e informalidade no financiamento político em Portugal, não alterou práticas de prestação de contas ou o grau de cumprimento das regras instituídas, nem identificou e mapeou riscos de informalidade).

Por outro lado, a criação da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP) no Tribunal Constitucional deixou algumas áreas a descoberto da regulação e supervisão do financiamento político, nomeadamente referendos, formas indiretas de financiamento como o abuso da neutralidade dos órgãos públicos durante as campanhas eleitorais ou as eleições primárias dentro dos partidos políticos. Estas "pontas soltas" poderão ser resolvidas, por exemplo, fundindo este organismo com a Comissão Nacional de Eleições, passando esta a ter um mandato mais amplo, uma maior independência operacional, e um conhecimento mais prático da realidade partidária e eleitoral.

- ✓ *"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."*
- ✓ *"Garantir uma avaliação legislativa que identifique e impeça que se criem obscuridades legais, contradições normativas ou labirintos jurídicos que favoreçam os comportamentos administrativos "facilitadores"*

Sendo medidas bem-vindas, a sua formulação é bastante vaga, não se compreendendo de que forma se implementará o aprofundamento, a avaliação e a garantia propostas. Urge, por isso, esclarecer:

a) se a avaliação prévia das medidas de política e a avaliação legislativa na perspetiva da corrupção terão um carácter obrigatório e vinculativo;

b) que instituições são responsáveis por ambas as avaliações;

c) em que fase do processo legislativo ou de definição de política pública se procederá a tais avaliações;

d) quais os parâmetros que serão tidos em conta nas referidas avaliações;

e) se as avaliações serão tornadas pública antes da aprovação final das medidas de política.

✓ *"Digitalizar as comunicações e informatizar os serviços prestados"*

O processo de transição e transformação digital do país é um dos principais objetivos prosseguidos na agenda governamental e no plano de recuperação e resiliência. Justifica-se, por isso, que também no combate à corrupção sejamos mais ambiciosos e concretos sobre os investimentos públicos a efetuar em termos de modernização e inovação tecnológica, ao invés de apenas referir o aumento de digitalização das comunicações entre os cidadãos e a Administração Publica e a criação de sistemas inteligentes de deteção de padrões comportamentais de corrupção.

Na realidade, sabemos desde já que: i) os investimentos no funcionamento da justiça que permitem maior celeridade e eficácia na ação sancionatória são indutores de comportamentos abusivos menos frequentes; ii) que maior eficiência, transparência e publicidade aberta dos processos de contratação publica permitem maior confiança na integridade do processo; iii) a necessidade de agilizar os processos de contratação publica não se deve traduzir por diminuição do âmbito e limites dos processos de controlo da legalidade; iv) a OCDE e a Comissão Europeia emitem orientações e recomendações sobre como devem recorrer os processos de digitalização da administração publica, que podem servir de guia para a implementação em Portugal.

Nestes termos consideramos importante que a ENCC20.24 apresente maior detalhe relativamente a:

a) principais áreas de atuação em termos de modernização e investimento tecnológico no combate à corrupção e respetiva compatibilização e enquadramento com o plano de digitalização da administração publica, identificando, se possível, eventuais tecnologias que se pretendem vir a adotar (e.g.: *blockchain*, Inteligência artificial, etc.);

b) políticas e princípios de dados abertos que irão ser adotados para a implementação desta medida da ENCC20.24 (sobre este ponto ver também proposta para a medida seguinte);

c) esforço de qualificação e habilitação tecnológica dos recursos humanos disponíveis no combate à corrupção

d) estrutura e entidade que será responsável pela gestão, coordenação e implementação da visão integradora que se exige a esta medida.

✓ *"Facilitar o acesso e melhorar a qualidade da informação"*

O acesso à informação e os mecanismos de Governo Aberto não são apenas um direito. São um processo transversal de educação cívica e política e é como tal que devem ser encarados em qualquer plano de ação do Estado. São, também, uma nova forma de governo em que os cidadãos têm acesso simplificado à informação e são apetrechados com as ferramentas necessárias para transformar essa informação em conhecimento.

É sob esta ótica que devem ser desenvolvidas as ações concretas para tornar a produção de políticas públicas mais participada, nomeadamente:

a) a revisão da lei de acesso à informação administrativa e ambiental, dando caráter vinculativo às resoluções e pareceres da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA) e alargando os seus poderes para monitorizar o cumprimento das suas decisões e aplicar sanções financeiras e disciplinares aos responsáveis das instituições que não cumpram as obrigações de publicação da informação e de disponibilização da mesma aos cidadãos;

b) a inclusão de forma clara, no escopo da lei e nos poderes regulatórios da CADA, dos documentos preliminares, de suporte, prospetivos e da informação produzida no contexto da produção de políticas públicas, observando como limites apenas os estritamente ligados à ameaça à reserva da intimidade e vida privada;

c) a criação de um portal de informação pública, do qual conste uma base de dados atualizada com todo o output estatístico das entidades públicas nacionais. Esta base de dados deve ser sumária. A informação detalhada sobre cada variável e indicador deve ser disponibilizada em cada website institucional. O portal de informação pública deve disponibilizar também um formulário centralizado para a realização de pedidos de acesso a informação, que remetam de forma automatizada os pedidos às instituições demandadas e meçam os tempos e qualidade da resposta dada aos cidadãos;

d) a avaliação regular da aplicação da lei de acesso à informação administrativa e ambiental, com métricas publicadas no website da Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos indicando o tempo médio de disponibilização da informação em todas as entidades públicas e uma lista com as entidades e agentes públicos com más práticas reiteradas no âmbito do acesso à informação;

e) a implementação de um plano de ação robusto de Governo Aberto com compromissos que garantam uma efetiva transparência governativa, rotinando a produção de sínteses em linguagem inteligível da produção legislativa e regulamentar do Estado e a publicação de "orçamentos do cidadão" nas instituições públicas, fornecendo sínteses inteligíveis do Orçamento do Estado e dos orçamentos camarários, bem como da sua execução;

f) a implementação de programas de informação e educação, com conteúdos relacionados com a organização política do país, o exercício dos direitos, liberdades e garantias constitucionais e a participação cívica e transparência governativa no sistema educativo, com o apoio de organizações da sociedade civil.

PRIORIDADE | **Prevenir e detetar os riscos de corrupção no setor público**

Comentário sobre as medidas inscritas na proposta do Governo:

✓ *"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."*

A proposta é bem-vinda, porém, de forma a ser efetiva e bem-sucedida deve incluir:

a) avaliações internas e externas do desenho, implementação e resultados dos planos de prevenção da corrupção;

b) obrigatoriedade de códigos de conduta e ética para o exercício de funções públicas, com regras e práticas proibidas detalhadas, e efetividade de medidas disciplinares ou afins dirigidas aos funcionários e demais titulares de funções públicas, sem prejuízo de uma proteção eficaz de funcionários públicos denunciantes;

c) aumento dos controlos administrativos internos de atos e riscos de corrupção, particularmente, auditorias permanentes e autónomas;

d) reforço da regulação das incompatibilidades no exercício de atividades privadas em simultâneo com o exercício de cargos públicos e limitação das situações de acumulação de cargos públicos.

✓ *"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."*

É positiva a criação de um regime geral e unitário de prevenção da corrupção, desde que esteja assente num quadro normativo progressista e exemplar, com aplicação efetiva, imediata e eficaz no combate à corrupção, dotando as instituições públicas de meios e recursos efetivos e eficazes e escrutináveis, e que contribua para um real retrocesso da perceção da corrupção, tanto dos cidadãos quanto dos agentes económicos.

Face à importância transversal deste novo regime e o impacto que terá no processo global de implementação dos objetivos da ENCC20.24, consideramos fundamental que seja, desde já, assumido para quando se estima submete-lo à discussão e aprovação pela Assembleia da República, sendo que quanto mais tarde menor a eficácia esperada para o plano 2020-2024.

✓ *"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."*

A possibilidade de criação de um organismo especializado não nos parece uma discussão inoportuna, mas o legado legislativo sobre esta matéria não é promissor.

Importa lembrar que Portugal foi pioneiro nesta matéria a nível europeu, quando em 1983 estabeleceu a Alta Autoridade Contra a Corrupção (AACC), considerada uma peça inovadora de uma estratégia governamental de combate à corrupção na esfera pública.

Em 1992, a AACC seria extinta pelo Parlamento com a concordância da quase totalidade do partidos políticos, e os resultados das suas investigações foram enviados para o Arquivo Nacional, ficando a sua consulta pública proibida por um período de vinte anos.

Assim, neste âmbito propomos:

a) a realização de um estudo de viabilidade sobre organismos desta natureza, entregue a uma equipa de peritos internacionalmente reconhecidos e com competência técnica e experiência comprovada em agências anticorrupção, à semelhança do trabalho já produzido no âmbito do ANCORAGE-NET, que sugerimos seja também parte do processo;

b) a abertura de um debate público que responda às questões que dizem respeito à formatação deste tipo de organismos, conforme listamos na primeira secção deste documento;

c) a identificação de situações que poderão originar duplicação e ambiguidade de competências entre os diferentes organismos públicos com responsabilidades no combate à corrupção e respetiva clarificação sobre que competência cada organismo assumirá no futuro.

✓ *"Reforço da eficácia da atuação do Tribunal de Contas"*

A revisão da lei de organização do Tribunal de Contas deve passar pela agilização, melhoria e maior inteligência dos processos e não pela diminuição da âmbito e limites de controlo.

Em Junho de 2020, o Governo submeteu para apreciação da Assembleia da República uma proposta de lei que altera significativamente os limites de contratação e outros artigos relevantes do Código dos Contratos Públicos (CCP), com consequente menor poder de escrutínio por parte do Tribunal de Contas. Esta reforma das regras de contratação pública mostra uma clara contradição com a essência desta estratégia em geral e com esta medida em particular.

Nestes termos, e caso seja aprovada a proposta de Lei nos termos em que se encontra em discussão, a ENCC20.24 deverá explicitar com total clareza as medidas que preconiza para aumentar o reforço da eficácia do Tribunal de Contas, num quadro em que é diminuído o seu âmbito e poder fiscalizador.

Ainda neste âmbito, propomos que a modernização de processos de agilização da contratação publica seja iniciada ao nível dos procedimentos não sujeitos à verificação prévia pelo Tribunal de Contas, nomeadamente por estarem abaixo dos limites de CCP, facilitando o seu posterior escrutínio de forma estatística ou individual em processos de auditoria *ex post* às entidades públicas.

PROPOSTA DE INSCRIÇÃO DE NOVA MEDIDA

"Para defesa de uma boa ENCC20.24 no Setor Público, dirigentes e funcionários da administração"

Uma boa governança do sector público é fundamental para gerar os incentivos adequados e os instrumentos necessários para a prevenção, deteção e repressão de comportamentos e contextos de corrupção.

Nesse sentido, consideramos essenciais os seguintes passos:

a) o recrutamento, seleção e/ou nomeação de dirigentes superiores e intermédios, e demais lideranças públicas, bem como órgãos e agentes de soberania (ex.: magistrados), deve ser levado a cabo com base em métodos de seleção que incluam ponderações/conteúdos substanciais de formação, currículo e liderança ética e com integridade, no âmbito do respetivo quadro regulatório, extensível à formação dos respetivos júris;

b) enfâse na avaliação de resultados e de prestação de contas dos titulares de altos cargos públicos, sendo a sua apreciação vinculativa para a renovação da comissão de serviço, constituindo assim limitação para o decisor político e garantia de maior neutralidade e independência em relação a ele, particularmente no setor empresarial do Estado e local;

c) introdução e ponderação da formação e avaliação em ética e integridade pública nas avaliações dos serviços, dirigentes e trabalhadores (SIADAP);

d) obrigatoriedade de os serviços possuírem guias detalhados e claros relativos a todos os procedimentos externos, sobretudo os utilizados pelos cidadãos, funcionando igualmente como vinculativos dos respetivos funcionários;

e) alargamento dos pactos de integridade na Administração Pública, começando pelos serviços da administração com maior número de casos ou riscos de corrupção na contratação pública;

f) maior transparência e publicidade nos processos de avaliação de dirigentes e magistrados públicos.

PRIORIDADE | **Comprometer o setor privado na prevenção, deteção e repressão da corrupção**

Comentário sobre as medidas inscritas na proposta do Governo:

- ✓ *"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" e "Dar relevância substantiva e adjetiva à adoção ou aperfeiçoamento dos programas de cumprimento normativo ao nível da responsabi- lidade penal, administrativa e contraordenacional das pessoas cole- tivas e entidades equiparadas, alterando o direito substantivo vigente e prevendo normas processuais para a pessoa coletiva arguida."*

A estratégia não é clara relativamente à aplicação do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC) no sector privado.

Se, por um lado, refere que os programas de cumprimento normativo (PCN) devem ser obrigatórios para empresas de grande e média dimensão, por outro não esclarece quais os deveres que serão impostos às entidades obrigadas por este regime.

Propõe, igualmente, que as empresas que adotarem os PCN poderão ser isentadas de responsabilidades administrativas e contraordenacionais. Porém, esta formulação carece de ser concretizada, porque não explicita quais os requisitos de um PCN.

De igual modo, a ENCC20.24 não enfatiza a importância do *corporate governance*, da cultura organizacional ou da eficácia dos sistemas de controlo interno.

Assim, recomendamos:

a) clarificação quanto as regras e exigências de *compliance* aplicáveis, consoante o setor, a dimensão e o risco de atividade;

b) definição de métricas de avaliação e os procedimentos de controlo interno à boa aplicação do cumprimento normativo e das obrigações de reporte ao mercado;

c) o papel, mandato, independência e grau de discricionariedade do responsável de *compliance* na organização;

d) a inclusão da obrigação de auto-avaliação do controlo de risco interno pelas próprias empresas;

e) obrigatoriedade dos PCN para concorrer a determinados concursos públicos;

f) clarificação quanto as regras e exigências de *compliance* aplicáveis consoante a dimensão, a faturação, e o risco de atividade;

g) que o RGPC cobra no mínimo as seguintes áreas: i) código de conduta; ii) canal de denúncias; iii) mapeamento dos riscos de corrupção da entidade; iv) diligência da integridade de terceiros com quem a pessoa coletiva se relaciona; v) processos e controlos financeiros; vi) formação; vii) ações disciplinares que permitam às empresas punir os colaboradores que violem o código de conduta; viii) auditoria e avaliação do PCN;

h) definição das sanções a aplicar a pessoas singulares e a pessoas coletivas, quando não cumpram as regras do RGPC;

i) a obrigatoriedade de as empresas colaborarem com o Ministério Público nos casos em que sejam investigadas;

j) extraterritorialidade do RGPC, de modo a punir pessoas coletivas que pratiquem atos de corrupção no estrangeiro;

k) exclusão de concursos públicos, por um período alargado de tempo, de pessoas coletivas que tenham sido punidas por práticas de corrupção;

l) possibilidade de acordos com a entidade supervisora do RGPC, que resultem em coimas, planos de remediação e reconhecimento dos factos que lhe são imputados.

✓ *"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."*

O RCBE é um instrumento criado por força da transposição da 4º Directiva Anti-Branqueamento de Capitais.

Actualmente, Portugal encontra-se no conjunto de 17 Estados-membros da União Europeia que, de uma maneira ou de outra, limita o acesso à informação do registo. Entre essas limitações está o facto de a consulta ao registo ser apenas disponibilizada a quem conseguir demonstrar interesse legítimo ou a finalidade da informação obtida através da pesquisa e de apenas permitir o acesso ao registo através de um sistema eletrónico de identificação, disponível exclusivamente a cidadãos ou residentes de alguns países europeus, e dotados de um leitor de cartão de cidadão, da Chave Móvel Digital ou certificado digital que comprove que o utilizador é um advogado, solicitador ou notário.

Tal limitação torna impossível para qualquer cidadão de outro país a pesquisa na base de dados portuguesa, o que faz com que o registo centralizado nacional não cumpra os requisitos da 5.ª Diretiva Anti-branqueamento de Capitais.

Assim, defendemos que:

a) a consulta ao RCBE seja de acesso público;

b) os dados constantes sejam abertos e exportáveis, adotando-se o Beneficial Ownership Data Standard (BODS);

c) existam mecanismos que permitam uma fácil ligação entre o RCBE e sistemas de registo de contratação publica (por ex. BaseGov) e vice-versa.

PROPOSTA DE INSCRIÇÃO DE NOVA MEDIDA

"Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais"

Ainda nesta prioridade, damos conta da ausência de propostas sobre branqueamento de capitais, que é um tipo de crime cuja prevenção e combate é também central na luta anticorrupção. Defendemos por isso uma estreita articulação entre as estratégias de prevenção e combate a estes dois tipos de crime, i.e., Corrupção e Branqueamento de Capitais, através da introdução de um conjunto de medidas, a saber:

a) Compromisso mais forte com medidas preventivas, em especial o enfoque no cumprimento dos deveres de prevenção do branqueamento de capitais, através de:

- campanhas informativas e formação para as entidades obrigadas não financeiras e seus reguladores sobre prevenção e supervisão do branqueamento de capitais, respetivamente;

- *compliance* e sanções mais rigorosas às instituições financeiras e não financeiras que não cumpram as suas obrigações em matéria de PBC, com especial atenção a agentes intermediários;

- extensão das obrigações de diligência e identificação de clientes às entidades públicas que, por exemplo, vendem imóveis em hasta pública sem intermediação financeira ou imobiliária;

- revisão periódica da Avaliação Nacional de Riscos e dos trabalhos a decorrer da Comissão Anti-Branqueamento de Capitais e respetiva disponibilidade pública desses relatórios;

- desenvolvimento do Regime do Registo Central de Beneficiários Efetivo nos termos já descritos acima.

b) Redefinição do quadro de autorização de residência para investimento (ARI/Golden Visa) e reforço da supervisão do funcionamento do programa, através de:

- uma avaliação abrangente dos riscos do programa e definição de princípios orientadores para mitigá-los, tais como a rejeição de capital proveniente de zonas de conflito ou de sistemas bancários não cumpridores;

- publicação periódica de dados quantitativos melhores e mais detalhados sobre a atribuição de Vistos Gold, nomeadamente alertas ABC/CFT relacionados com os candidatos às autorizações, o cumprimento, por parte das autoridades, das diligências devidas em relação à origem do capital;

- alargamento das obrigações de Costumer Due Diligence (CDD) ao Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, responsável pela atribuição das ARI.

c) Redefinição do quadro jurídico da Zona Franca da Madeira (ZFM) e dos instrumentos de transparência, através de:

- uma análise de custo-benefício abrangente do impacto global económico, social e fiscal da ZFM conduzida pelas Autoridades Portuguesas;

- uma avaliação do sistema de integridade da ZFM sob a coordenação de um organismo internacional independente;

- obrigação de registo de todos os *trusts* criados na ZFM, independentemente da sua duração.

PRIORIDADE | **Reforçar a Articulação Entre Instituições Públicas e Privadas**

Comentário sobre as medidas inscritas na proposta do Governo:

✓ *"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."*

Concordamos que estas entidades sejam responsabilizadas, mas é importante que fique definido na estratégia a que tipo de responsabilização se refere já que, no caso da prevenção da corrupção, o objetivo

deve ser que se responsabilize eficazmente, contemplando-se sanções a pessoas singulares e coletivas, do setor público e do setor privado.

Esta responsabilização deve ser extensível ao cumprimento da lei de prevenção do branqueamento de capitais, onde algumas entidades reguladoras, associações públicas profissionais e outras têm falhado nas suas obrigações de supervisão e sanção.

Não resulta claro, no entanto, de que forma e em que medida pretende o governo responsabilizar essas entidades. Poderá essa responsabilização traduzir-se por sanções criminais, administrativas, cortes de orçamento ou outras?

PRIORIDADE | **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**

Comentário sobre as medidas inscritas na proposta do Governo:

- ✓ *"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."*

A suspensão provisória surge no Código de Processo Penal como uma forma de, evitando a dedução de acusação, exista um ressarcimento da parte lesada por parte dos suspeitos. Num contexto de fraude fiscal, por exemplo, é uma "ferramenta" utilizada pelo Ministério Público, garantindo o pagamento de parte ou totalidade dos montantes em falta. Na corrupção, tal instituto não faz sentido.

Chegados ao ponto de haver elementos para sustentar uma acusação por corrupção (ou crime conexo) contra um indivíduo, o mero ressarcimento da perda é obviamente redutor do tipo de sanção que se espera neste caso. Devem ser, para além de determinação de penas de prisão (efetiva ou suspensa), igualmente ponderadas penas acessórias de proibição de exercício de cargos (públicos ou privados no sector em causa), uma vez que a corrupção vive essencialmente das relações de poder associadas a cargos de poder decisório.

- ✓ *"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."*

Não se compreende a utilidade ou racionalidade da proposta.

A criação massificada de entidades públicas, nomeadamente empresas públicas e reguladores independentes, aumentou exponencialmente o número de altos cargos públicos e as suas responsabilidades, pelo que não devem ser isentados do regime em vigor.

- ✓ *"Megaprocessos: aperfeiçoar o regime da separação de processos, deixando mais claras as situações em que pode ter lugar."*

Os chamados "megaprocessos" são aqueles que demonstram efetivamente reais os contornos, relações e

abrangência dos fenómenos criminais, entre os quais a corrupção e a criminalidade conexa. Logo, a separação de processos para evitar os megaprocessos, essencialmente nos crimes de corrupção, pode resultar no bloqueio de respostas, tanto aos circuitos das vantagens eventualmente recebidas, como à génese da concordância entre corruptores e corrompidos. Isto é, as vantagens de determinada ação ou conduta, podem estar tão desfasadas no tempo ou nos níveis de intervenientes, que parcelar processos pode diluir o nexo causal entre estes e ferir o nexo causal, já tão difícil neste tipo de investigação.

De forma a evitar a morosidade da investigação e do término dos processos judiciais, sugerimos, em alternativa à proposta do Governo, que se priorize o reforço do investimento em recursos humanos e técnicos, recomendando igualmente que sejam exploradas outras soluções complementares, nomeadamente:

a) uma gestão mais eficaz dos processos, designadamente a sua abertura e priorização. Verifica-se cada vez mais a abertura de processos por parte do MP com reduzidos elementos objetivos do crime, cuja análise preliminar por parte dos Inspetores indica não haver crime. Todavia, o trabalho e tempo despendido para concluir tais processos é muito similar aqueles que são efetivamente de matéria penal;

b) legislação que imponha que, após a decisão condenatória, em primeira instância ou em segunda, os recursos interpostos sejam de efeito devolutivo e não suspensivo, como ocorre atualmente e torna excessivamente moroso o termo do processo;

c) criação de tribunais especializados em criminalidade económico-financeira.

✓ *"Criar um diploma que estabeleça o regime jurídico geral de proteção dos denunciantes, transpondo a Diretiva (UE) 2019/1937 e abrangendo e articulando as normas sobre denunciantes previstas no direito vigente"*

Esta proposta não pode ser considerada uma medida da estratégia em si mesma, porque a transposição de diretivas comunitárias é desde logo é uma obrigação decorrente dos Tratados Europeus. Por outras palavras, a diretiva em questão tem que ser transposta para o direito nacional até Outubro de 2021, independentemente da existência ou aprovação da ENCC20.24.

Importa, sim, saber desde já qual será o sentido da transposição da diretiva e se esta será aperfeiçoada no ordenamento jurídico nacional, pelo que recomendamos:

a) uma definição abrangente de denunciante que acomode a Diretiva (UE) 2019/1937 com o disposto no art. 38º da Diretiva (UE) 2015/849 (4.a Diretiva Antibranqueamento de Capitais, também designada de 4AMLD);

b) ter um amplo escopo de material cobrindo todas as violações da lei (nacional ou da UE) e as ameaças ou danos ao interesse público;

c) não excluir assuntos relacionados à defesa, segurança e informação confidencial, mas sim prever esquemas específicos de denúncia ajustados a estas realidades;

d) estender as medidas de proteção a pessoas que se crêem ou que sejam suspeitas de serem denunciantes (mesmo que por engano), a pessoas que pretendem fazer denúncias e a organizações da sociedade civil que dão assistência aos denunciantes;

e) fortalecer a proteção dos denunciantes em processos judiciais. Não devem existir requisitos para a obtenção da proteção e o profissional responsável pelo processo deve arcar com o ônus de provar que o denunciante não atende às condições de proteção;

f) não introduzir penalização especial ou adicional a pessoas que fizerem declarações conscientemente falsas através dos canais de denúncia;

g) reforçar a inversão do ônus da prova: a pessoa que tomou uma medida prejudicial contra um denunciante deve provar que não está ligada de nenhuma maneira à denúncia ou divulgação pública;

h) providenciar a reparação integral dos danos sofridos pelo denunciante, mediante compensação financeira e recursos não- financeiros;

i) exigir que entidades privadas e públicas e autoridades competentes aceitem e acompanhem denúncias anónimas de violações da lei;

j) exigir que todas as entidades do setor público (sem exceção) e organizações sem fins lucrativos com 50 ou mais trabalhadores estabeleçam mecanismos internos de denúncia;

k) determinar que os mecanismos de comunicação interna incluam procedimentos de proteção de denunciantes;

l) prever sanções a pessoas físicas ou jurídicas que não cumprirem com as suas obrigações previstas na Diretiva;

m) exigir o consentimento explícito do denunciante em relação ao relato obtido, quando possível, antes que este seja transmitido para outra autoridade;

n) designar uma autoridade independente à denúncia, responsável por supervisionar e aplicar a legislação das denúncias;

o) exigir a recolha e publicação de dados sobre o funcionamento e os resultados de implementação da lei de proteção de denunciantes.

JUNTOS NA LUTA ANTICORRUPÇÃO
Working together against corruption

TRANSPARENCIA.PT

Av. Rio de Janeiro, 30A - Piso 1
1700-336 Lisboa
PORTUGAL
(+351) 21 887 34 12
secretariado@transparencia.pt