

---

# 4

---

## O Presente e o Futuro da Prevenção e Combate à Corrupção: Duas Propostas Metodológicas

João Cravinho

**Resumo:** O XXII Governo teve o mérito de tratar a prevenção e o combate à corrupção como verdadeiras prioridades de Estado, até 2021. Os dois anos seguintes foram de afrouxamento do combate preventivo. O Governo levou quase dois anos a instalar o MENAC e, conjuntamente com o Tribunal Constitucional levará mais de quatro anos a instalar a Entidade para a Transparência. A criação do MENAC deu às inspeções-gerais o domínio do seu Conselho Consultivo e da sua Comissão de Acompanhamento, tornando-as juízes em causa própria e impondo a sua prática de combate preventivo. Noventa e três por cento dos portugueses consideram ser a corrupção generalizada. Para inverter esta percepção, o Presidente do MENAC deverá dialogar com líderes da sociedade civil em cooperação com órgãos de soberania. Para este efeito, avançam-se duas propostas metodológicas: uma centrada na normalização, segundo a NP ISO 37001 e a outra na preparação do plano trianual de estratégia.

**Palavras-Chave:** Corrupção, prevenção, combate e percepção social. Pontuação do índice de percepção da corrupção. Programas dos XXI, XXII e XXIII Governos. Vontade política. Atraso na instalação do MENAC. Atraso na instalação da Entidade para a Transparência. Períodos de inação e afrouxamento legislativo e operacional. Competência e atribuições do MENAC. Cooperação da sociedade civil no combate à corrupção. Normalização dos dispositivos do regime geral. Preparação de plano trianual de acção, em cooperação com a sociedade civil e órgãos de soberania.

**Abstract:** It is to the XXII Government's credit that preventing and combating corruption were genuine State priorities up to 2021; easing in the following two years. The Government took almost two years to instal MENAC and, together with the Constitutional Court, more than four years to instal the Entity for Transparency. MENAC's creation gave the general inspections control over its Advisory Board and Monitoring Committee, making them judges of themselves and imposing their practice of preventive combat. 93% of Portuguese consider corruption widespread. To reverse this perception, MENAC's Chairperson must dialogue with civil society leaders in cooperation with sovereign bodies. To this end, two methodological proposals are advanced: one focused on standardisation, pursuant to NP ISO 37001, and the other on the preparation of the triannual strategy plan entrusted to MENAC's President.

**Keywords:** Corruption, prevention, fight and social perception. Number of points of de corruption perception index. Programs and political will of the XXI, XXII, and XXIII Governments. Delays in the instalation of MENAC and the Entidade para a Transparência. Periods of political inaction and delayed legislativ support enabling MENAC to fullfill his (her) mission. Civil society cooperation in prevention and fight of corruption. Standardization of prevention intruments and preparation of MENAC tree years strategie in cooperatation with civil society anda sovereign national institutions.

Com a aprovação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção (2020-2024), pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de Abril, e a criação no seu âmbito do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) e do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC) pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, em vigor desde 7 de Junho de 2022, a luta pela transparência e contra a corrupção em Portugal sofreu uma viragem de 180 graus. Podemos discordar de várias soluções encontradas, mas não podemos negar que, em princípio, foi aprovada a legislação mínima necessária ao enquadramento de um grande esforço nacional em defesa da democracia e dos seus princípios fundamentais, face a abusos associados ao fenómeno da corrupção.

Esta é a última oportunidade, a 25ª hora, para a construção de um sólido conjunto de instrumentos de prevenção e de combate da corrupção à escala individual e macro-social, assente na protecção da democracia como bem jurídico essencial estruturador da nossa vivência em sociedade. Manda o bom senso que num momento de viragem se tenha bem em conta como se chegou ao actual impulso sumarizado na Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021 e no Decreto-Lei n.º 109-E/2021. Como foi preparada esta viragem? Onde estamos na realidade concreta?

A resposta a essas questões é pré-condição estruturante do futuro.

Limitar-me-ei a breve síntese.

### O CAMINHO PERCORRIDO ATÉ JUNHO DE 2023

Foi o XXI Governo, que iniciou funções em Outubro de 2015, que introduziu o tema entre as prioridades da nova governação. Com efeito, no seu Programa de Governo, sob o capítulo “Melhorar a Qualidade da Democracia”, é reconhecido que “existe, hoje, na sociedade portuguesa, uma quebra de confiança dos cidadãos relativamente à política, às instituições democráticas e aos seus responsáveis.” (DAR, 2015, p. 41) Não poderia ser melhor dito. “Reconhecendo a necessidade e a urgência de inverter esta [situação] o Governo atuará em cinco áreas-chave”, uma das quais seria a “prevenção e combate à corrupção através de maior transparência, escrutínio democrático e controlo da legalidade”.

Porém, o XXI Governo passou os seus quatro anos sem nada fazer de relevante. Bastou-lhe inscrever a intenção no seu Programa, sem mais. Aparentemente, não havia pensamento estruturado atrás dessa referência, assim se prologando o tradicional vazio nacional na matéria. De qualquer modo, um silêncio público ao longo de toda a legislatura não é aceitável. Afigura-se que, apesar de prioritário no início do Governo, o tema em breve terá perdido o interesse e o sentido de urgência que levava à sua inscrição no Programa do Governo.

É importante salientar que o assunto tem escasso tratamento, directo ou indirecto, num Programa com 262 páginas, que se oferece mais pormenorizado em vários outros campos efectivamente prioritários, ao contrário deste que o era apenas retoricamente. Aparentemente, o XXI Governo apercebeu-se da necessidade de actuar de modo sistémico e coordenado, numa perspectiva holística operacional, mas cedo se deixou tolher face à necessidade de enfrentamento de uma série extensa e muito enraizada de interesses e práticas, que chegavam ao ponto de capturas

de Estado frequentes, para além de abusos de poder avulsos acompanhados de mau uso e de desvio de recursos públicos contra o direito à boa governação que assiste aos contribuintes e à população em geral.

Coube ao XXII Governo o mérito de tratar o problema da prevenção e combate da corrupção como uma verdadeira prioridade do Estado. O respectivo Programa de Governo, desenvolvido no capítulo referente à defesa da democracia e dos seus princípios fundamentais, continha trinta medidas de inegável relevância. Atendendo aos costumes nacionais, relevo a determinação com que esse Governo levou a cabo a sua missão de criação de uma Estratégia Nacional Anticorrupção, quase tendo concluído a sua missão dentro da legislatura. Por razões conhecidas isso não foi conseguido, mas conduziu-se a obra preparatória a bom ritmo.

Tendo tomado posse a 26 de Outubro de 2019, a Ministra da Justiça criou na sua dependência directa um grupo de trabalho para a definição de uma estratégia nacional, global e integrada, de combate à corrupção. O anúncio foi feito em 5 de Dezembro de 2019 por comunicado do Conselho de Ministros e a formalização consta de despacho dos Ministros das Finanças e da Justiça. O grupo de trabalho entregou o seu relatório a 17 de Julho de 2020, demonstrando uma assinalável capacidade de realização.

A análise e ponderação desse relatório levou o Governo a formular uma proposta de Estratégia que, depois de consulta pública, deu lugar à Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de Abril, que aprovou a Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020-2024.

No plano legislativo seguiram-se dois momentos essenciais.

O primeiro diz respeito à aprovação pelo Parlamento de um pacote legislativo anti-corrupção, em ordem à concretização dessa mesma Estratégia. O Parlamento debateu, em plenário de 25 de Junho de 2021, as correspondentes propostas de lei de alterações ao Código Penal, Código de Processo Penal e leis conexas.

O Parlamento aprovou, a 19 de Novembro de 2021, o correspondente pacote legislativo, corporizado por um texto de substituição apresentado pela Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdade e Garantias em alteração à proposta inicial do Governo.

A Estratégia Nacional, assenta em 7 prioridades:

- Melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais;
- Prevenir e detectar os riscos de corrupção no sector público;
- Comprometer o sector privado na prevenção, detecção e repressão da corrupção;
- Reforçar a articulação entre instituições públicas e privadas;
- 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 efectividade da primeira;
- Produzir e divulgar periodicamente informação fiável sobre o fenómeno da corrupção;
- Cooperar no plano internacional no combate à corrupção.

Cada uma destas prioridades encerra um mundo de problemas, de buracos negros de ignorância e esquecimento, de informações e conhecimentos a fiabilizar e divulgar. No seu conjunto, estas prioridades desafiam-nos a reflectir e agir de forma sistémica e holística, de um modo como nenhuma outra tarefa até hoje foi explicitada como compromisso público inabalável, em toda a sua profundidade. Sem dúvida alguma, que do ponto de vista da valorização e defesa da democracia é, até agora, o único penhor vigente de boa governação política e social. A sua operacionalização é tarefa da maior complexidade, tendo o Governo

passado determinadamente à sua materialização, como a seguir se descreve.

O segundo momento diz respeito à criação do Mecanismo Nacional AntiCorrupção (MENAC) e do regime geral de prevenção da corrupção, pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 09 de Dezembro de 2021.

Este é o diploma-chave da operacionalização da prevenção e combate à corrupção, na vertente do seu enquadramento político-administrativo e jurídico.

Rompendo com a tradicional abordagem de proliferação de medidas avulsas anti-corrupção, o diploma inscreve, como já se disse, o combate à corrupção numa perspectiva holística e sistémica de defesa da democracia e dos seus princípios fundamentais. Lê-se no seu introito:

“As democracias comportam uma vasta complexidade na sua organização, designadamente no que concerne à regulação das atividades económicas e às interações entre as diferentes esferas de atividade, pública e privada.

O fenómeno da corrupção ofende a essência da democracia e os seus princípios fundamentais, designadamente os da igualdade, transparência, livre concorrência, imparcialidade, legalidade, integridade e a justa redistribuição de riqueza.

Por outro lado, os bens jurídicos individuais, por tradição, são mais facilmente identificáveis e protegidos, ao contrário do que sucede com os bens jurídicos macrossociais, que possuem uma natureza abstrata e, por conseguinte, de maior dificuldade na sua identificação, reclamando um superior nível de proteção.”

É nesse âmbito de especificação que o

“regime geral da prevenção da corrupção retira do domínio da *soft law* a implementação de instrumentos como os programas de cumprimento normativo, os quais deverão incluir os planos de

prevenção ou gestão de riscos, os códigos de ética e de conduta, programas de formação, os canais de denúncia e a designação de um responsável pelo cumprimento normativo.”

Para este desígnio prevê-se, nomeadamente:

- sanções aplicáveis a entidades públicas e privadas que incorram na não adopção, ou na adopção deficiente do regime geral;
- o estabelecimento de sistemas de controlo interno que permitam assegurar, como se escreve no Preâmbulo do decreto-lei, a efectividade dos instrumentos integrantes do programa de cumprimentos normativo, bem como a transparência e imparcialidade dos procedimentos e decisões, sob pena de sanções adequadas;
- a reforma da inspecção da administração directa ou indirecta do Estado de harmonia com as orientações da Estratégia Nacional Anti-Corrupção e do respectivo regime geral.

Na prática, tudo isto dependerá do bom ou mau desempenho do Mecanismo Nacional Anti-Corrupção (MENAC), criado pelo art.º 1.º do referido diploma como uma entidade administrativa independente, com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira, que desenvolve actividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infracções conexas.

O art.º 2.º desenvolve a sua missão e atribuições, sintetizadas como a promoção da transparência e da integridade na acção pública e, bem assim, da efectividade de políticas públicas de prevenção da corrupção e de infracções conexas. Destaquem-se as atribuições que lhe estão cometidas pelo n.º 3 do art.º 2.º. Realcese também as formas de cooperação com outras entidades, que para além de organismos como o Ministério Público, a Polícia Judiciária (PJ) ou o Tribunal de Contas, por exemplo, inclui também “associações da sociedade civil que se dediquem ao

estudo e ao acompanhamento do fenómeno da corrupção e criminalidade conexas;” (art.º 7.º, alínea h) ), bem como com “outras entidades de direito público ou privado.” (alínea l) do mesmo artigo).

São órgãos do MENAC, nos termos do art.º 8.º: O Presidente; o Vice-Presidente; o Conselho Consultivo; a Comissão de Acompanhamento; e a Comissão de Sanções.

É importante notar que o Presidente do MENAC é nomeado por 6 anos não renováveis, por Resolução do Conselho Ministros, sob proposta conjunta do Presidente do Tribunal de Contas e do Procurador-Geral da República. Penso que aqui faltam os Presidentes dos tribunais superiores: do Supremo Tribunal de Justiça, do Tribunal Constitucional e do Supremo Tribunal Administrativo.

Outra nota a assinalar é que tanto o Conselho Consultivo como a Comissão de Acompanhamento do MENAC estão submetidos ao jogo, para não dizer jugo, das inspecções-gerais sectoriais, opção tradicional no nosso ordenamento jurídico, mas mais do que controversa, visto que as inspecções-gerais deveriam ser necessariamente os primeiros organismos a serem fiscalizados e a responder ao próprio acompanhamento e avaliação crítica do MENAC, como instrumentos administrativos fundamentais de realização da sua missão e atribuições. Fazer destas entidades os participantes-chave do Conselho Consultivo e da Comissão de Acompanhamento reproduz um conservadorismo continuado da prática tradicional político-administrativa. Consagra-se, pois, uma inversão não lógica da ruptura necessária entre o MENAC e o falhanço passado da prevenção e combate à corrupção, uma característica do estado da nação que chegou até ao presente. As inspecções-gerais, ao invés da sua submissão à fiscalização do MENAC, viram consagrados na lei os instrumentos que lhes permitem a captura corporativa do órgão de Estado responsável pela prevenção. A lei transformouas em juizes em causa própria e submeteu a prevenção da corrupção às práticas anquilosadas herdadas do passado, sem grande proveito para o país.

Registe-se agora uma observação final sobre o âmbito de aplicação do regime geral de prevenção da corrupção. O art.º 2.º do regime geral da prevenção considera abrangidas as seguintes entidades:

- pessoas colectivas com sede em Portugal que empregam 50 ou mais trabalhadores, bem como sucursais em território nacional de pessoas colectivas com sede no estrangeiro que empreguem 50 ou mais trabalhadores;
- serviços e pessoas colectivas da administração directa e indirecta do Estado, das regiões autónomas, das autarquias locais e do sector público empresarial que empreguem, 50 ou mais trabalhadores e ainda as entidades administrativas independentes, com funções de regulação da actividade económica dos sectores privados, público e cooperativos, assim como o Banco de Portugal, excepto, em relação a este, no que toca às suas participação e atribuições cometidas ao Sistema Europeu de Bancos Centrais.

O ponto de partida destas especificações é configurar a existência e aplicação de normativos preventivos a um universo dimensional que faça sentido no contexto da prevenção. A questão é saber que unidade dimensional adoptar: se unicamente em termos de pessoal empregado, se usar outras dimensões.

Sem dúvida que as entidades que empregam 50 ou mais pessoas devem ser abrangidas, mas há outras entidades, designadamente de natureza empresarial, com menos de 50 trabalhadores, que no contexto português se justifica tanto ou mais serem abrangidas e envolvidas num choque de normalização preventiva.

Neste contexto, seria bom atender à Recomendação da Comissão Europeia 2003/361/CE, de 6 de maio de 2003 (que Portugal até já adoptou no decreto-lei n.º 372/2007, de 6 de Novembro) que consagrou uma definição de dimensões de empresas na base de três critérios: 1) número de trabalhadores; ii) volume de negócios anual; e iii) balanço anual, que é do seguinte teor:

- Microempresa: menos de 10 trabalhadores e volume de negócios anual ou balanço anual  $\leq$  a 2 milhões de euros;
- Pequena empresa: menos de 50 trabalhadores efectivos; volume de negócios anual ou balanço anual  $\leq$  a 10 milhões de euros;
- Média empresa: menos de 250 trabalhadores efectivos e volume de negócios anual  $\leq$  50 milhões de euros ou balanço total anual  $\leq$  43 milhões;
- Grandes empresas: as restantes com 250 ou mais trabalhadores.

As microempresas poderão ser excluídas da obrigatoriedade de subordinação a mecanismos de prevenção da corrupção? Representam 95% do nosso tecido empresarial e segundo o EUROSTAT 40% do emprego total. Mas compreende-se que tenha de haver um limite inferior para a abrangência dos normativos preventivos.

Já o mesmo não direi das pequenas empresas. Na minha ponderação parece-me essencial que pequenas empresas venham a ser abrangidas pelo regime geral de prevenção, pelo menos numa fase posterior a definir desde já. Por exemplo, dentro de dois ou três anos. As pequenas empresas representam cerca de 20% do emprego total, cabendo às médias e grandes empresas ( que agora estão abrangidas pelo regime geral de prevenção), 40% do emprego total. Isto é, bastante menos que metade desse emprego total. É pouco para incutir um cunho de representatividade suficiente a um choque nacional determinante de uma cultura empresarial pro-prevenção.

Portugal está em antepenúltimo lugar na União Europeia no que toca ao emprego representado pelas pequenas e médias empresas. Abaixo de Portugal só Chipre e Itália.

Na União Europeia as grandes e médias empresas chegam a abranger 60% do emprego, caso da França,

seguinte: onze Estados-membros, todos acima dos 50%.

Em Portugal, se quisermos incluir 50% dos trabalhadores sob o regime geral da prevenção, teremos de adicionar pequenas empresas às médias e grandes, como entidades abrangidas pelo regime geral de prevenção, ultrapassando o confinamento desse regime a apenas 40% dos trabalhadores, como sucede actualmente. Poderá ser útil adiar essa extensão por dois ou três anos, como já se escreveu, mas penso que não devemos hesitar em optar por um choque pré-prevenção, que envolva mais de metade do emprego total, através de critérios de inclusão dimensionais a definir. De qualquer modo, o que não se pode é não aproveitar as oportunidades que a lei ainda permite. Nomeadamente, devem ser submetidas ao regime geral de prevenção as pequenas empresas que vierem a ser incentivadas e apoiadas mediante o acesso a recursos públicos.

## OS ANOS DO AFROUXAMENTO DO COMBATE PREVENTIVO

O XXII Governo conduziu até ao fim de 2021 um combate preventivo da corrupção que merece destaque. Posteriormente, contrariamente às expectativas geradas, o mesmo Governo e o que se lhe seguiu (o XXIII dotado de maioria absoluta), afrouxaram esse combate, mediante o protelamento directo ou indirecto da instalação de dois instrumentos fundamentais do combate preventivo: o Mecanismo Nacional Anti-Corrupção e a Entidade para a Transparência, que funciona junto do Tribunal Constitucional, mas cuja responsabilidade pela instalação cabe ao Governo. Com efeito, criado o MENAC em Dezembro de 2021, deveria seguir-se com a devida celeridade a sua instalação. Ora esta só se concluiu em Junho de 2023, mais de ano e meio depois, pela Portaria n.º 155-B/2023, de 6 de Junho. Não se vê explicação aceitável para este atraso.

O próprio Presidente do MENAC, o Juiz Conselheiro Jubilado António Pires Henriques da Graça, em entrevista à *Lusa*, de 7 de Junho de 2023, declarou que

“esperava que a instalação do novo organismo de combate à corrupção fosse mais rápida”.

É importante notar o que o Relatório da Comissão Europeia sobre o Estado de Direito escreve acerca do MENAC:

“A coordenação das actividades de luta contra a corrupção entre os diferentes organismos públicos, bem como a assunção de novas tarefas, tais como poderes sancionatórios, é susceptível de constituir um desafio para o MENAC no contexto de numerosas tarefas a realizar por um número relativamente limitado de efectivos”.

Acrescentando-se

“Apesar da obrigação legal, não é claro como é que o MENAC irá supervisionar e fazer cumprir as regras aplicáveis às empresas privadas e entidades jurídicas similares em termos práticos.”

Matéria a rever dentro de poucos anos. Os resultados da Estratégia Trienal do MENAC darão resposta a esta questão.

A dilação da entrada em funcionamento da Entidade para a Transparência perante a passividade do Tribunal Constitucional e do Governo é um fenómeno inaudito que, no importante domínio do tratamento das declarações dos titulares de cargos políticos sobre os seus rendimentos, patrimónios e interesses, mantém Portugal próximo da estaca zero desde Setembro de 2019. Com efeito, esta entidade tem o seu estatuto aprovado pela Lei Orgânica n.º 4/2019, de 13 de

Setembro, como

“órgão independente que funciona junto do Tribunal Constitucional e tem como atribuição a apreciação e fiscalização da declaração única de rendimentos, património e interesses dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, adiante designada por declaração única.”

(art. 2.º). Pouco menos de quatro anos após a sua criação ainda não está instalada! Facto que é verdadeiramente espantoso e revela uma inegável displicência em relação à operacionalização, alegadamente urgente e prioritária, de um dispositivo tido por absolutamente essencial ao combate preventivo da corrupção.

Em comunicado de 17 de janeiro de 2023, o Plenário do Tribunal Constitucional aprovou a proposta do Presidente relativa à designação dos membros da Entidade para a Transparência. Foram precisos mais de trinta e seis meses para fazer essa aprovação! Como explicar esta dilação?

Por comunicado de 21 de Abril de 2023, soube-se que

“o Tribunal Constitucional e a Entidade para a Transparência, com a colaboração da Universidade de Coimbra, vêm desenvolvendo esforços continuados e persistentes no sentido da instalação da EpT”.

Nos termos do art.º 4.º, n.º 2, da Lei Orgânica n.º 4/2019,

“o Governo disponibiliza as instalações para a Entidade para a Transparência, no primeiro semestre de 2020, preferencialmente fora das Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto”.

Neste momento, o Governo tem de reconhecer e de se responsabilizar por este atraso em relação ao cumprimento desse objectivo, desde o fim do primeiro semestre de 2020.

O Tribunal Constitucional informou a 21 de Abril que

“aguardava há meses por uma resposta do Governo para poder concluir a instalação física da Entidade para a Transparência (EpT) e começar a trabalhar, e acrescentava que a última informação que tinha, à data, era a de que o processo se encontrava em análise no gabinete do primeiro Ministro”. (*Observador*, 2023)

Que questões se atravessam obrigando à dilação de prazos?

As negociações com a Universidade de Coimbra estarão em fase terminal. Se assim suceder, virão a ser necessários cerca de 5 anos, pelo menos, para instalar a Entidade para a Transparência. Que dizer deste calendário?

## **A MELHORIA DA PERCEÇÃO DO ESTADO DA CORRUPÇÃO EM PORTUGAL. DUAS PROPOSTAS METODOLÓGICAS**

É muito negativa a percepção do cidadão comum sobre o estado da corrupção em Portugal. O combate preventivo deve ser conduzido de modo a inverter este posicionamento determinante da má opinião generalizada vigente entre os portugueses. Trata-se de um resultado a consolidar em nome da credibilização da democracia e dos seus princípios fundamentais, bem como da credibilização dos titulares de cargos públicos e altos funcionários.

O trabalho inicial do MENAC tem de se enquadrar no desenvolvimento dessa finalidade. Para esse efeito farei duas propostas metodológicas, precedidas por breve referência ao actual estado da opinião quanto à extensão e gravidade da presença activa da corrupção em Portugal.

Segundo o Eurobarómetro Especial 2023 da Comissão Europeia, 93% da população em Portugal considera a corrupção uma prática generalizada, bem acima dos 70% atribuídos à média da União Europeia. O valor referente a 2023 está 3% acima do valor correspondente em 2022. Acima de Portugal apenas a Croácia e a Grécia com, respectivamente, 96% e 97%.

Segundo o mesmo Eurobarómetro: 85% dos portugueses consideram que as relações muito estreitas entre as empresas e a política em Portugal conduzem à corrupção; 78% consideram que os casos de alta corrupção não são suficientemente processados em Portugal e 84% entendem que em Portugal, o

favoritismo e a corrupção prejudicam a concorrência empresarial.

A evolução da percepção sobre a corrupção é dominada por uma visão negativa da dinâmica em curso, pois 66% considera que nos últimos três anos o nível de corrupção aumentou. Se lhes somarmos os que acham que as coisas continuam na mesma, temos 91% a declararem que nos últimos 3 anos as coisas pioraram ou ficaram na mesma. A corrupção é um dos três grandes problemas que Portugal enfrenta, a pequena distância dos outros dois.

Indicadores desta índole podem eventualmente não retratar com exactidão a situação em concreto em todas as facetas referidas. Seria um erro alguém esconder-se ou escudar-se nessa eventualidade. Porque o grande fenómeno político que nos avassala a todos é que os portugueses avaliam muito negativamente o estado da corrupção. Só isso, por si, chega para que toquem os alarmes mais vitais de defesa do bom funcionamento da democracia e se chamem às armas os altos titulares dos cargos públicos, titulares de órgãos de soberania e líderes da movimentação da sociedade civil.

Por outro lado, como assinala a Transparência Internacional, a pontuação do Índice de Corrupção nos dez anos entre (2012 e 2022) não teve melhorias sólidas e continuadas.

Em 2012, a pontuação do Índice de Percepção da Corrupção em Portugal era igual a 63 pontos. Em 2015 e 2018 chegou a 64 pontos, mas em todos os outros anos do período esteve entre 61 e 63, neste caso apenas em 2012 e 2017. Vai demorar tempo, na melhor das hipóteses, a aproximarmo-nos dos 90 pontos de valorização da Dinamarca. Ao menos que se chegue próximo dos 70 pontos da Estónia até ao fim da legislatura.

Para alcançar esse nível de pontuação há duas pré-condições essenciais:

- **A primeira** é que os portugueses percebam que a prevenção e combate à corrupção são uma responsabilidade conjunta de todos os órgãos de soberania, sem excepção, actuando coordenada e eficientemente de acordo com as suas competências próprias. Como adiante se verá, a instalação dos mecanismos necessários para esse efeito, não podem resumir-se ao funcionamento do MENAC, entidade dominada, na prática, como se disse, pelas Inspeções-Gerais.

Em 2007 propus, conjuntamente com os colegas Irene Veloso, Nelson Baltazar e Vasco Franco, um pacote cuja peça principal era o Projecto de Lei n.º 340/X (Providências de Combate à Corrupção Mediante Gestão Preventiva dos Riscos da Sua Ocorrência).

No projecto, os mecanismos de prevenção e combate da corrupção deveriam funcionar de acordo com o princípio da co-responsabilização de todos os órgãos de soberania. Para esse efeito, a entidade-chave que deveria assegurar essa coresponsabilização era a Assembleia da República. Competia-lhe fazer e desfazer a lei, fiscalizar o Governo e a Administração Pública, aprovar o Orçamento e avaliar, os seus resultados, discutir e aprovar as Contas do Estado e o Estado da Nação. Por isso, propusemos que o mecanismo de Execução, Acompanhamento e Avaliação de Resultados funcionasse junto da Assembleia da República, de modo a desenvolver os contributos próprios e a ter em devida conta momentos coordenados de interacção com as entidades cooperantes previstas. A direcção do Grupo parlamentar do PS rejeitou liminarmente este projecto, valendo-se da sua maioria absoluta no Parlamento.

Faziam parte do mesmo pacote legislativo o Projecto de Lei n.º 341/X, que propunha importantes alterações à legislação penal, bem como o Projecto de Lei 343/X, que se referia à Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (LADA), prevendo a obrigatoriedade de resposta pelos organismos públicos e as correspondentes punições pela inexistência de resposta.

De todo este conjunto, as propostas integralmente aceites ficaram reduzidas a três: i) garantias dos denunciantes; ii) possibilidade de constituição como assistente das associações sem fins lucrativos; iii) obrigatoriedade de o Relatório da Lei-Quadro da Política Criminal conter uma parte específica relativa aos crimes associados à corrupção. Muito pouco, como é patente. O fundo da questão foi completamente ignorado.

- **A segunda** diz respeito ao envolvimento da sociedade civil e dos cidadãos em geral no combate preventivo da corrupção. Não haverá sucesso reconhecido pela população enquanto não houver este livre e profundo envolvimento na definição e alcance dos seus objectivos e, sobretudo, na avaliação fundamentada dos seus resultados. Inclino-me a pensar que será a percepção sobre a corrupção que atestará se a Estratégia Nacional de Prevenção e Combate da Corrupção é – ou não é – um instrumento de construção de uma sociedade mais justa, igualitária e inclusiva e do restabelecimento de laços de confiança sólidos, entre os cidadãos, as comunidades e as suas instituições democráticas.

Não chega dar ao MENAC poderes de iniciativa, de controlo e de sanção. Importa, sobretudo, exercer esses poderes de modo a fazer subir o conhecimento e a valorização popular do combate à corrupção, acolhendo o envolvimento dos cidadãos nesse combate.

As entidades representativas da sociedade civil e os cidadãos em geral devem gozar do poder/dever de actuarem com a finalidade descrita por iniciativa própria, em cooperação com a linha geral do combate pela prevenção e contra a corrupção. Dá-se como exemplo, o Programa Metamorfose da Associação Business Roundtable Portugal, em parceria com o Instituto Português de Corporate Governance, que visa introduzir nas PME's boas práticas de governo societário, acelerando o seu crescimento. Partindo de uma identificação de um défice de profissionalização da gestão e de uma carência de estruturas de *governance*, o Programa propõe sessenta e oito medidas e recomendações que poderão ser pontuadas de

modo a que cada empresa possa medir o seu grau de maturidade em matéria de *governance*. O Programa pretende envolver milhares de empresas. Pela sua ambição e finalidade, creio que seria útil uma possível harmonização com a actividade do MENAC.

## DUAS PROPOSTAS METODOLÓGICAS PARA RELANÇAR A PERCEPÇÃO FAVORÁVEL DO COMBATE PREVENTIVO DA CORRUPÇÃO

Provavelmente, 2024 será o primeiro ano de funcionamento regular do MENAC. Não se pode voltar atrás quanto à filosofia subjacente à sua estruturação. Mas pode e deve conduzir-se o seu funcionamento inicial de modo a relançar a percepção favorável do combate preventivo da corrupção, mediante o envolvimento dos cidadãos e da sociedade civil, por um lado, e a corresponsabilização pública de vários órgãos de soberania, por outro.

Nesse sentido, faço as duas propostas metodológicas seguintes referentes ao estabelecimento de doutrina sobre o lugar da normalização no combate preventivo da corrupção e sobre a participação da sociedade civil e de vários órgãos de soberania na definição do plano estratégico trianual a que o Presidente do MENAC se encontra obrigado, nos termos do art.º 10.º, alínea d) do Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 19 de Dezembro.

## O LUGAR DA NORMALIZAÇÃO NO COMBATE PREVENTIVO DA CORRUPÇÃO

O Decreto-Lei 109-E/2021 criou o MENAC com a vocação de desenvolver actividades de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção.

O MENAC necessitará de impor às entidades abrangidas um conjunto de normativos mais específicos e adequados à gestão preventiva dos riscos de corrupção. O que se propõe é uma discussão alargada do papel das NORMAS Portuguesas Anti-Corrupção na definição e estruturação dos dispositivos concretos

de gestão previsional dos riscos de corrupção à escala das entidades político-administrativas e empresariais abrangidas pelos poderes do MENAC.

Cada uma dessas entidades deverá ficar sujeita a condições *standardizadas* de modo a garantir padrões comparáveis de cumprimento e avaliação dos dispositivos obrigatórios, que estão no cerne do que poderemos chamar a Nova Era do combate à corrupção.

Em 2018 foi publicada a NP ISO 37001, intitulada “Sistemas de gestão anticorrupção. Requisitos e orientações para a sua utilização”. Esta NP especifica requisitos e fornece orientações para estabelecer, implementar, manter, rever e melhorar sistemas de gestão anti-corrupção.

O sistema de gestão anti-corrupção pode ser inteiramente autónomo ou implementado em paralelo com outros sistemas de gestão ou parte deles, como o sistema de *compliance*, de qualidade, ambiente, segurança da informação. Nestes casos, também podem ser invocadas outras normas como a ISO 19600, ISO 9001, ISO 14001, ISO/IEC 27001, ISO 26000 e a ISO 31000. Nestes últimos casos apenas deverá ser tida em conta matéria que, directa ou indirectamente, possa ser abrangida pelo MENAC.

Um órgão inserido na sociedade civil, como a Transparência Internacional Portugal, de preferência acompanhada por outras entidades da sociedade civil, poderia submeter ao Presidente do MENAC a proposta de organização de uma discussão aprofundada com a participação de entidades na luta preventiva, quer em razão do tema, quer em razão do exercício de poderes de soberania. Os art.ºs 7.º e 10.º do decreto do MENAC conferem ao seu Presidente a faculdade de assim proceder.

## A CONSTRUÇÃO DO PLANO ESTRATÉGICO TRIANUAL: O NECESSÁRIO CONTRIBUTO DA SOCIEDADE CIVIL EM DIÁLOGO COM OS ÓRGÃOS DE SOBERANIA

O Presidente do MENAC tem a responsabilidade directa e última quanto à aprovação de um plano estratégico trianual, instrumento operacional de suma importância para assegurar o cumprimento dos seus objectivos. Mais do que qualquer outro domínio de desempenho das responsabilidades do MENAC, é essencial assegurar a participação da sociedade civil no diálogo com órgãos de soberania no carreamento de contributos vitais para a construção da referida estratégia trianual. Esta afirmação funda-se no que acima se escreveu sobre as pré-condições a observar para criar e consolidar uma oportunidade de relançamento de uma dinâmica de percepção favorável do combate preventivo da corrupção, na base da aplicação conjugada dos art.ºs 7.º e 10.º já citados. Limitações de espaço impedem-me de ir mais além por agora.

Mas uma coisa é clara: **o presente estado de percepção da corrupção é um garrote que desmoraliza os portugueses e mina a credibilidade das instituições democráticas, bem como dos titulares de cargos públicos e altos funcionários.**

Ou começamos a afastar desde já esse estrangulamento ou os nossos esforços de combate à corrupção continuarão a sua senda adversa à implementação de uma cultura cívica, político-administrativa, económica e macro-social assente no revigoramento da credibilidade e eficácia da democracia e dos seus princípios fundamentais.

## BIBLIOGRAFIA

Comissão Europeia (2021). *Relatório sobre o Estado de Direito*. CE.

Comissão Europeia (2003). *Recomendação n.º 2003/361/CE*.

Disponível em <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/PT/ALL/?uri=celex%3A32003H0361>

**Decreto-Lei n.º 109-E/2021** da Presidência do Conselho de Ministros. Cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o regime geral de prevenção da corrupção (2021). Diário da República n.º 237, Série I de 2021-12-09.

**Decreto-Lei n.º 372/2007** do Ministério da Economia. Cria a certificação eletrónica do estatuto de micro, pequena e média empresa (2007). Diário da República n.º 213, Série I de 2007-11-06.

**Lei Orgânica n.º 4/2019** da Assembleia da República. Aprova o Estatuto da Entidade para a Transparência e procede à nona alteração à Lei n.º 28/82, de 15 de novembro, que aprova a organização, funcionamento e processo do Tribunal Constitucional (2019). Diário da República n.º 176, Série I de 2019-09-13.

**Observador (2023)**. Entidade para a Transparência aguarda resposta do Governo para concluir instalação. 17 de Julho de 2023.

**Portaria n.º 155-B/2023** dos Ministérios da Justiça e das Finanças Declara a instalação definitiva do Mecanismo Nacional Anticorrupção (2023). Diário da República n.º 109/2023, 1º Suplemento, Série I de 2023-06-06.

**Presidência do Conselho de Ministro (2015)**. *Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019*. <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>.

**Projecto de Lei n.º 340/X (2007)** de Deputados do PS. Providências de Combate à Corrupção Mediante Gestão Preventiva dos Riscos da Sua Ocorrência. [https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Detailhelni ciativa.aspx?BID=33368](https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Detailhelni%20ciativa.aspx?BID=33368)

**Projecto de Lei n.º 341/X (2007)** de Deputados do PS. Aprova Alterações ao Código Penal e a Legislação Penal Avulsa sobre Prevenção e Repressão da Corrupção. [https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Detailhelni ciativa.aspx?BID=33369](https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Detailhelni%20ciativa.aspx?BID=33369)

**Projecto de Lei 343/X (2007)** de Deputados do PS. Quarta alteração à Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 8/95, de 29 de Março, n.º 94/99, de 16 de Julho, e n.º 19/2006, de 12 de Junho. [https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Detailhelni ciativa.aspx?BID=33374](https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/Detailhelni%20ciativa.aspx?BID=33374)

**Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021** da Presidência do Conselho de Ministros. Aprova a Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 (2021).

**Diário da República n.º 66/2021**, Série I de 2021-04-06.

Nota: o presente texto é escrito de acordo com as normas anteriores à entrada em vigor do actual Acordo Ortográfico.

Agradeço a colaboração de Isabel Patrício na revisão de índole jurídica do texto

## NOTA BIOGRÁFICA

Presidente da Associação de Estudantes do Instituto Superior Técnico. Dirigente da RIA (Reunião inter associações de estudantes). Dirigente do MAR. Ministro da Indústria e Tecnologia no IV Governo Provisório. Deputado à Assembleia da República (1979-89). Vice-Presidente do Parlamento Europeu (1989-94); Deputado

à Assembleia da República (1994-95). Ministro do Planeamento e Administração do Território (Outubro de 1995 a Janeiro 96). Ministro do Equipamento, Planeamento e Administração do Território (Janeiro 1996 a Outubro de 99). Conselheiro de Estado. Deputado à Assembleia da República (outubro de 1999 a 2007); Administrador do Banco Europeu de Reconstrução e Desenvolvimento (2007 a 2011). Presidente da Comissão Técnica Independente para a Descentralização. Prémio Tágides 2022.