



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 3.2.2014
COM(2014) 38 final

ANNEX 22

ANEXO

PORTUGAL

do

Relatório Anticorrupção da UE

PORTUGAL

1. INTRODUÇÃO – CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS E CONTEXTO

Quadro de combate à corrupção

Abordagem estratégica. Nos últimos anos, os Governos portugueses têm aplicado uma série de medidas de carácter legislativo e institucional de combate à corrupção. As investigações sobre alegações de corrupção de alto nível na contratação pública no setor de defesa e no financiamento dos partidos contribuíram para uma renovada sensibilização da opinião pública para estas questões essenciais. O Governo comprometeu-se a pôr termo ao «tempo da impunidade» através de alterações à legislação penal, explorando a possibilidade de criminalizar o enriquecimento ilícito, e de nova legislação em matéria de recrutamento com base no mérito para cargos superiores de gestão na administração pública. Além disso, no quadro do Programa de Ajustamento Económico, o Governo comprometeu-se a melhorar a auditoria dos procedimentos, a supervisão bancária e as normas de responsabilização no seio da administração pública e das empresas públicas. Além disso, comprometeu-se a reforçar a supervisão das parcerias público-privadas (PPP), aumentar a transparência das despesas públicas e o controlo dos processos de privatização em curso, renegociar os contratos das parcerias público-privadas e reestruturar o setor da defesa¹. Estes esforços podem representar os primeiros passos para o desenvolvimento de uma estratégia nacional de combate à corrupção. Seria necessário um esforço mais exaustivo por parte das autoridades com poderes coercivos e de controlo interno e externo, bem como dos tribunais, para tornar mais eficaz a gestão dos riscos relacionados com a corrupção.

Quadro normativo. O Parlamento adotou um pacote anticorrupção em 2010, acrescentando a violação das regras urbanísticas como um novo tipo de crime, aumentando os prazos de prescrição dos crimes de corrupção, criando um registo central de contas bancárias e alterando a lei de financiamento dos partidos². Uma avaliação do Grupo de Estados do Conselho da Europa contra a Corrupção (GRECO), publicada em outubro de 2013, assinalou que Portugal aplicou satisfatoriamente ou respondeu de forma satisfatória a seis das treze recomendações sobre incriminações e financiamento dos partidos. Seis outras recomendações foram parcialmente aplicadas e uma nunca foi aplicada até hoje³. As alterações ao direito penal foram adotadas no início de 2013, incluindo um agravamento das sanções para os crimes cometidos por titulares de cargos políticos ou altos funcionários públicos⁴. No início de outubro de 2013, foi apresentada ao Parlamento uma proposta legislativa contra a corrupção, que inclui alterações ao Código Penal, a lei da responsabilidade dos políticos e altos funcionários públicos e a lei do suborno de funcionários estrangeiros⁵. Em relação às incriminações, as propostas legislativas recentes parecem colmatar as restantes lacunas detetadas pelo GRECO no que diz respeito ao nível de sanções penais por delitos de corrupção no setor privado, à criminalização da vertente ativa do tráfico de influências, ao prazo de prescrição para o tráfico de influências e ao âmbito dos crimes de corrupção que não abrangem funcionários estrangeiros.

Quadro institucional. Existem serviços especializados da Procuradoria-Geral da República (o Departamento Central de Investigação e Ação Penal – DCIAP) e da Polícia Judiciária (a Unidade Nacional de Combate à Corrupção – UNCC) responsáveis pela investigação dos casos de corrupção. O Tribunal de Contas tem igualmente um papel de primeiro plano na luta

¹ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf.

² Lei n.º 26/2010 de 30 de agosto, que altera o Código de Processo Penal. Lei n.º 32/2010 de 2 de setembro, que altera o Código Penal. Lei n.º 55/2010 de 24 de dezembro.

³ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)18_Interim_Portugal_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)18_Interim_Portugal_EN.pdf).

⁴ Lei n.º 4/2013 de 14 de janeiro.

⁵ Projeto de Lei n.º 453/XII.

contra a corrupção. O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC), que funciona junto do Tribunal de Contas desde 2008, é responsável pela coordenação e análise das políticas de prevenção⁶. Este Conselho recomendou que todos os organismos públicos centrais e locais, incluindo as empresas públicas, elaborassem planos de gestão dos riscos ligados à corrupção⁷. Foram submetidos à avaliação do CPC mais de 1 000 planos de prevenção da corrupção. O impacto destes planos ainda não foi avaliado. O CPC não dispõe de poderes de verificação ou sanção e não pode efetuar controlos sobre o conteúdo das declarações de património ou conflitos de interesses. Estas funções cabem ao Tribunal Constitucional e ao Procurador-Geral da República.

Sondagens de opinião

Inquéritos de opinião. No Eurobarómetro especial de 2013 sobre a corrupção⁸, 90 % dos inquiridos portugueses consideravam que a corrupção é um problema generalizado do país (média da UE: 76 %), enquanto 72 % consideravam que piorara nos últimos três anos. 36 % dos inquiridos portugueses afirmam ser pessoalmente afetados pela corrupção na vida quotidiana (média da UE: 26 %). Em 2011, os portugueses consideraram que a corrupção era um dos principais problemas que afetavam as instituições democráticas⁹.

Experiência de corrupção. A experiência direta de subornos de pequeno montante é rara, visto que menos de 1 % da população geral (média da UE: 4 %) e dos representantes de empresas admitiram que lhes tivesse sido pedido ou que se esperasse que pagassem um suborno em certos setores específicos¹⁰. Portugal tem resultados acima da média da UE relativamente ao número de cidadãos que declaram ter experiência ou ter sido testemunhas de corrupção¹¹.

Inquéritos às empresas. Segundo um inquérito Eurobarómetro de 2013, 68 % das empresas em Portugal (a segunda maior percentagem da UE) consideram que a corrupção constitui um obstáculo à atividade empresarial no país (média da UE: 43 %)¹². 87 % dos inquiridos do mesmo inquérito afirmaram que o favoritismo e a corrupção prejudicam a concorrência entre empresas (média da UE: 73 %), enquanto 79 % afirmaram que os subornos e o recurso a conhecimentos é muitas vezes a maneira mais fácil de obter certos serviços públicos (média da UE: 69 %) e 76 % (maior percentagem da UE) afirmaram que a única forma de ter êxito nos negócios é através de ligações políticas (média da UE: 47 %).

Questões de fundo

Setor privado. Portugal procedeu à transposição de todas as disposições da Decisão-Quadro 2003/568/JAI relativa à definição de corrupção ativa e passiva no setor privado, bem como das que se referem às sanções aplicáveis às pessoas singulares e coletivas e à responsabilidade das pessoas coletivas¹³. No entanto, o GRECO recomendou o agravamento das sanções do suborno e do tráfico de influências no setor privado e a harmonização do âmbito da criminalização do tráfico de influências no setor privado com o

⁶ Lei n.º 54/2008 de 4 de setembro.

⁷ http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacao_cpc_20090701.pdf

⁸ Eurobarómetro Especial 397 de 2013.

⁹ Os outros principais problemas referidos pelos inquiridos portugueses eram a confiança nos políticos e no poder executivo, a governação ineficiente e a desigualdade social. Barómetro (nacional) da Qualidade da Democracia de 2011: http://www.bqd.ics.ul.pt/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=1&Itemid=75&lang=pt.

¹⁰ Os setores em causa são: saúde, polícia, alfândegas e empresas privadas.

¹¹ Tanto no Eurobarómetro de 2011 como no de 2013, 5 % dos inquiridos portugueses admitiam ter experiência ou ter testemunhado corrupção nos 12 meses anteriores, contra uma média de 8 % na UE.

¹² Flash Eurobarómetro 374 de 2013.

¹³ COM(2011) 309 final, Segundo relatório de aplicação da Decisão-Quadro 2003/568/JAI de 6 de junho de 2011: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/report_corruption_private_sector_en.pdf.

do setor público. Uma proposta legislativa apresentada ao Parlamento em outubro de 2013 parece dar seguimento a essas recomendações¹⁴. No que diz respeito à corrupção estrangeira, a OCDE exprimiu preocupação pela «reduzida aplicação» da sua convenção sobre a luta contra a corrupção em Portugal, com quatro processos pendentes em 2010-2011 e nenhuma novas investigações¹⁵. De acordo com as autoridades portuguesas, foram iniciadas três novas investigações sobre corrupção estrangeira desde janeiro de 2012. Nos relatórios do Fórum Económico Mundial sobre a competitividade, a classificação de Portugal passou da 28.^a posição a nível mundial em 2000 para a 51.^a em 2013¹⁶. Em estudos recentes estimou-se que a economia paralela se elevou, em 2012, a 19,4 % do PIB¹⁷.

Privatização. Em consequência da crise económica, foram acordadas condições de ajustamento com a UE, o Banco Central Europeu (BCE) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), incluindo reformas estruturais destinadas a reduzir o défice e o peso da dívida pública. Como parte dos planos de ajustamento económico internacional, Portugal comprometeu-se a proceder à privatização rápida e em grande escala dos ativos do Estado. Algumas dessas privatizações foram alvo de controvérsia por motivos de alegado acesso ilícito a informações privilegiadas ou transparência insuficiente. O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) assinalou que existem certos riscos de corrupção nos processos de privatização e recomendou a criação de comissões de acompanhamento no início de cada processo¹⁸. O Governo criou comissões para o controlo *ex post*. O Parlamento também criou uma comissão de acompanhamento da execução do programa de ajustamento económico. Em 2013, o mandato do Provedor de Justiça foi alargado a organismos privados que exercem poderes públicos ou que prestam serviços de interesse geral, atendendo ao processo de privatização em curso¹⁹.

Denúncia de irregularidades. Existem disposições gerais de proteção dos denunciantes para os trabalhadores do setor público²⁰. O Código do Trabalho protege o pessoal contratado contra medidas injustas dos empregadores na sequência do exercício de direitos como a denúncia de um crime. A lei da função pública inclui disposições semelhantes²¹. Além disso, o Código de Processo Penal obriga os funcionários públicos a denunciar os crimes detetados no exercício das suas funções²². No entanto, não existem mecanismos específicos nas instituições públicas para garantir a proteção do denunciante na prática. Além disso, o âmbito de aplicação da proteção jurídica vigente não inclui os trabalhadores do setor privado nem os trabalhadores do setor judicial, do Governo e dos sindicatos. Um projeto de lei aprovado pelo Governo em outubro de 2013 propõe alargar o âmbito de aplicação da proteção dos denunciantes ao setor privado. O projeto de lei alarga o âmbito de aplicação das disposições do Código Penal em matéria de proteção das testemunhas aos denunciantes. Para facilitar ainda mais a denúncia de irregularidades, o DCIAP colocou em linha um instrumento para este efeito em novembro de 2010²³. A OCDE verificou, de forma mais geral, que são

¹⁴ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)18_Interim_Portugal_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)18_Interim_Portugal_EN.pdf).

¹⁵ Cf. dados comparativos sobre a aplicação em http://www.transparency.org/whatwedo/pub/exporting_corruption_progress_report_2013_assessing_enforcement_of_the_oecd.

¹⁶ http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2013-14.pdf.

¹⁷ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/themes/06_shadow_economy.pdf.

¹⁸ Relatório Anual de Atividades do CPC de 2012: http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/Rel_Actv_CPC_2012.pdf. Cf. também a Recomendação do CPC, de 14 de setembro de 2011, sobre a prevenção dos riscos associados aos processos de privatizações; http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacao_cpc_20110914.pdf sobre os riscos associados às privatizações.

¹⁹ <http://dre.pt/pdf1sdip/2013/02/03400/0097900986.pdf>.

²⁰ Lei n.º 19/2008 e Decreto-Lei n.º 190/2003.

²¹ Lei n.º 59/2008 de 11 de setembro.

²² Artigo 242.º do Código Penal.

²³ <http://www.smmp.pt/?p=19482>.

necessários esforços adicionais para assegurar a existência de mecanismos eficazes de proteção dos denunciantes²⁴.

Transparência da atividade dos lóbis. Não existe legislação específica sobre a atividades dos lóbis nem a exigência de registo dos lóbis ou de divulgação dos seus contactos com funcionários públicos.

2. QUESTÕES EM FOCO

Repressão da corrupção

A repressão da corrupção é essencial para a credibilidade de um quadro anticorrupção eficaz e dissuasivo. A perceção que a opinião pública tem indica preocupação nesta área. No Eurobarómetro Especial de 2013 sobre a corrupção, 17 % dos inquiridos portugueses consideraram que existem condenações suficientes neste domínio para dissuadir as pessoas da prática de corrupção (média da UE: 26 %), enquanto 77 % declararam que não há condenações suficientes de casos de corrupção de alto nível (média da UE: 73 %)²⁵.

O Ministério da Justiça comunicou 549 condenações por corrupção e crimes conexos ao longo da última década²⁶. Deste total, 50 funcionários públicos foram condenadas a penas de prisão. Os procedimentos são aparentemente morosos e só 8,5 % dos 838 casos ligados à corrupção que foram alvo de investigação no período de 2004 a 2008 resultaram em sentenças judiciais até 2010. Destes, 6,9 % tinham sido alvo de condenação até 2010, mas apenas em primeira instância²⁷. As estatísticas da polícia²⁸ sobre casos de corrupção, de 2007 a 2012, revelam uma diminuição do número de casos novos, concluídos e pendentes²⁹. O número de casos de corrupção em que foram proferidas sentenças judiciais em primeira instância durante o período de 2007 a 2011 também diminuiu, baixando de cerca de 60 casos em 2007 para 49 em 2011, enquanto o número de arguidos aumentou de 105 em 2007 para 149 em 2011³⁰. A duração média dos processos em primeira instância variou entre 14 meses em 2007 e 12 meses em 2011³¹. Há exemplos de casos de alegações de corrupção de alto nível ou de financiamento ilícito de partidos em que os processos judiciais se arrastaram durante mais de seis anos. Os casos complexos de corrupção não são muitas vezes concluídos de forma célere e raramente conduzem à aplicação de sanções finais dissuasivas³². Os atrasos e a percentagem relativamente pequena de sentenças dissuasivas puseram em causa a capacidade do sistema judicial para reprimir a corrupção de forma eficaz.

No que se refere à investigação da corrupção, foi debatida a capacidade da Direção Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) e da Unidade Nacional de Combate à Corrupção

²⁴ <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/anti-briberyconvention/44424102.pdf>.

²⁵ Eurobarómetro Especial 397 de 2013.

²⁶ Aproximadamente 60 condenações por ano:

http://www.siej.dgpi.mj.pt/webeis/index.jsp?username=Publico&pgmWindowName=pgmWindow_634832407639218750.

²⁷ A corrupção participada em Portugal 2004-2008. Resultados globais de uma pesquisa em curso, [relatório final]. Lisboa: PGR/DCIAP e CIES-ISCTE.

²⁸ Direção-Geral da Polícia Judiciária (DGPIJ) – Boletim Estatístico Temático, maio de 2013 – Estatísticas sobre corrupção 2007-2012.

²⁹ Verificou-se uma diminuição de 38,6 % do número de casos entre 2007 e 2012, correspondente a uma diminuição anual de 11,5 %. Verificou-se uma diminuição semelhante dos casos concluídos, ou seja, de 30,5 % entre 2007 e 2012, com uma diminuição anual de 8,7 %.

³⁰ Direção-Geral da Polícia Judiciária (DGPIJ) – Boletim Estatístico Temático, maio de 2013 – Estatísticas sobre corrupção 2007-2012.

³¹ Idem.

³² <http://www.transparencia.pt/wp-content/uploads/2011/07/Corrupção-Fora-de-Prazo-Vs.-Impressa.pdf>.

(UNCC) de aumentar o número e a qualidade das investigações³³. O Programa de Ajustamento Económico para Portugal de junho de 2011 inclui o compromisso de alcançar um orçamento mais sustentável e transparente para o sistema judicial. Está em curso uma reforma do mapa judiciário³⁴. A independência operacional dos serviços da Procuradoria-Geral da República é garantida pela Constituição e a lei³⁵. Houve casos, porém, em que a alteração da composição das equipas responsáveis pela investigação de casos de corrupção de alto nível suscitou alguma preocupação. O Tribunal de Contas parece ter recursos suficientes para desempenhar a sua missão de forma eficaz. Uma melhor cooperação entre, por um lado, o Tribunal de Contas e outros mecanismos de controlo e, por outro, as forças coercivas poderia melhorar a eficácia da deteção e repressão da corrupção.

Financiamento dos partidos políticos

O financiamento dos partidos políticos em Portugal é sobretudo de origem estatal. Desde 2005, o controlo das contas dos partidos é feito pela Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP), que funciona junto do Tribunal Constitucional e tem competências oficiosas de auditoria. Em 2010, o GRECO elogiou Portugal pelo quadro normativo exaustivo que regula o financiamento dos partidos políticos, incluindo normas circunstanciadas sobre financiamento privado, limites das doações e proibição de donativos empresariais. Não obstante, o GRECO também assinalou na mesma altura insuficiências relacionadas com a publicação das contas dos partidos, feita tardiamente e num formato pouco acessível, nomeadamente no que se refere ao financiamento de campanhas eleitorais. Consequentemente, fez algumas recomendações, incluindo a melhoria do controlo e da formação em matéria de aplicação da lei³⁶. Em outubro de 2013, o GRECO concluiu que a maioria das suas recomendações sobre o financiamento dos partidos tinha sido aplicada de forma satisfatória³⁷. No entanto, recomenda a elaboração mais frequente de relatórios sobre as receitas e as despesas relacionadas com campanhas eleitorais e o reforço dos poderes do Tribunal Constitucional para assegurar de forma eficaz o controlo anual das contas eleitorais e dos partidos em devido tempo. Recomendou igualmente que sejam analisadas as contribuições de terceiros junto de vários intervenientes políticos.

As alterações legislativas em matéria de financiamento dos partidos aprovadas pelo Parlamento em dezembro de 2010³⁸ suscitaram uma série de novas questões. Foram introduzidas novas fontes de financiamento que podem implicar certos riscos, por permitirem contornar os mecanismos de controlo, como as contribuições dos candidatos eleitorais sem limite máximo e um novo tipo de subsídio estatal aos grupos políticos representados no Parlamento, pago diretamente aos partidos. As atividades de angariação de fundos deixaram de ser registadas na íntegra e os empréstimos não são totalmente transparentes. As alterações introduziram também uma nova forma de subsídio indireto, incluindo uma disposição aplicável com efeitos retroativos que permitia transferências dos parlamentos regionais para

³³ De acordo com a avaliação dos sistemas de integridade nacionais da Transparency Internacional publicada em 2012, as autoridades de investigação, e em especial as unidades especializadas dos serviços do Ministério Público que lidam com os crimes relacionados com a corrupção, trabalham em condições financeiras difíceis.

³⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp79_en.pdf.

³⁵ Constituição da República Portuguesa, sétima revisão [2005], Capítulo IV. Lei n.º 60/98 (27 de agosto de 1998) sobre o Estatuto do Ministério Público.

³⁶ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)6_Portugal_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)6_Portugal_Two_EN.pdf)
[http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3\(2010\)6_Portugal_Two_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoEval3(2010)6_Portugal_Two_EN.pdf).

³⁷ [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3\(2013\)18_Interim_Portugal_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/GrecoRC3(2013)18_Interim_Portugal_EN.pdf).

³⁸ Lei n.º 55/2010 de 24 de dezembro.

os partidos políticos, que não eram autorizadas pela lei anterior e que o Tribunal Constitucional havia considerado ilícitas³⁹.

No contexto das medidas de austeridade, os subsídios e o limite das despesas nas campanhas eleitorais foram subsequentemente reduzidos, tendo sido introduzidos limites máximos para os subsídios à publicidade no exterior⁴⁰. Além disso, no início de 2013, foi aprovado um novo regulamento sobre a normalização de procedimentos relativos a contas de partidos políticos e de campanhas eleitorais, que visa aumentar a transparência das contas mediante a criação de um formato comum⁴¹ para a apresentação das contas dos partidos políticos e campanhas eleitorais⁴², incluindo também as estruturas internas dos partidos políticos e as secções regionais e locais. As contas anuais dos partidos políticos são publicadas pela ECPF no seu sítio da Internet, no prazo de cinco a oito dias a contar da data da sua apresentação.

Alguns dos casos de corrupção que chamaram a atenção do público nos últimos anos diziam respeito a alegações de financiamento político ilícito. Embora a ECPF tenha tomado medidas para intensificar a atividade de controlo, os seus poderes para aplicar sanções administrativas continuam a ser limitados. Nos últimos anos, o Tribunal Constitucional começou a aplicar multas mais pesadas aos casos detetados de irregularidades no financiamento dos partidos. Num caso, o Tribunal Constitucional condenou uma empresa a uma multa de 600 000 EUR devido ao financiamento ilícito de um partido⁴³. O presidente do conselho de administração da empresa e o tesoureiro do partido também foram condenados ao pagamento de uma multa no mesmo caso.

Atualmente, não existem códigos deontológicos aplicáveis aos funcionários eleitos a nível central e local nem sanções conexas ligadas à violação da integridade (além das de natureza penal) que garantiriam a promoção de elevados padrões de integridade. Existe um código de conduta aplicável aos membros do Governo⁴⁴. Tais códigos de conduta dos funcionários eleitos, acompanhados de disposições regulamentares sobre as sanções aplicáveis em caso de violação das normas éticas, elevaria os padrões de integridade e responsabilização e garantiria uma gama mais vasta de sanções não penais dos comportamentos contrários à ética em detrimento do interesse público. Permitiria também assegurar uma aplicação mais eficaz das normas em matéria de integridade, através de soluções de autorregulação, atendendo às especificidades das sanções não penais aplicáveis a funcionários eleitos relativamente a outras categorias de funcionários públicos (funcionários nomeados, funcionários de carreira, etc.).

Conflitos de interesses e declaração do património

A nível nacional, tanto os deputados como os ministros são obrigados por lei a declarar todos os atuais e potenciais conflitos de interesses. As declarações são inscritas num registo público, disponível em linha⁴⁵. Foram tomadas medidas para garantir a apresentação das declarações em formato eletrónico. Além disso, os funcionários eleitos devem respeitar normas de incompatibilidade⁴⁶ e de declaração do património⁴⁷. Todos os deputados, ministros, outros funcionários eleitos ou altos funcionários nomeados devem declarar o seu património ao

³⁹ Decisões: 515/2009 e 498/2010.

⁴⁰ Lei n.º 1/2013 de 3 de janeiro.

⁴¹ <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/file/regulamento%202013.pdf?src=1&mid=1971&bid=1303>.

⁴² Regulamento n.º 16/2013 de 10 de janeiro.

⁴³ Tribunal Constitucional, Acórdão 371/2007. Lisboa, 27.06.2007.

⁴⁴ <http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20070371.html>.

⁴⁵ <http://dre.pt/pdf1sdip/2008/09/17400/0626006274.pdf>.

⁴⁶ Lei n.º 24/95 de 18 de agosto; Lei n.º 28/95 de 18 de agosto; Lei n.º 3/2001 de 23 de fevereiro; Alteração n.º 9/2001 de 13 de março; Lei n.º 45/2006 de 25 de agosto; Lei n.º 43/2007 de 24 de agosto.

⁴⁷ As incompatibilidades referem-se à acumulação de vários cargos.

⁴⁸ Lei n.º 64/93 de 26 de agosto.

Tribunal Constitucional no início e no final do mandato⁴⁸. Estas declarações são pormenorizadas, mas excluem o património dos familiares ou próximos dos funcionários eleitos.

O Tribunal Constitucional e o Procurador-Geral da República são responsáveis pela verificação de todas as declarações⁴⁹. As alterações legislativas de 2010 alargaram o âmbito das declarações e o Tribunal Constitucional decidiu interpretá-lo de forma extensiva⁵⁰. No caso dos deputados, a Comissão de Ética é responsável pela integridade e pelos aspetos disciplinares. Os deputados podem ser forçados a demitir-se se a Comissão de Ética detetar alguma incompatibilidade ou impedimento. Porém, a frequência dos controlos efetuados pelas instituições atrás referidas não é clara e essas instituições comunicam poucos casos de perda de mandato⁵¹. O Procurador-Geral sublinhou que, para que o mecanismo de verificação seja mais eficaz, é necessário reforçar os poderes de controlo do Tribunal Constitucional, bem como melhorar a cooperação interinstitucional e a troca de informações⁵².

O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) chamou a atenção para a questão da promiscuidade entre o setor público e o setor privado. Há casos de ministros responsáveis pelas obras públicas que assumiram cargos de direção em empresas com as quais haviam assinado contratos na qualidade de ministros. Mais tarde, estas empresas tentaram ser incluídas em parcerias público-privadas. Consequentemente, o CPC recomendou a criação de mecanismos de controlo e gestão dos conflitos de interesses, especialmente no que se refere a essas práticas⁵³.

A nível local, os conflitos de interesses não são regulados de modo uniforme. Os funcionários locais eleitos só são obrigados a declarar conflitos de interesses se as assembleias municipais tiverem adotado legislação nesta matéria.

Em relação aos funcionários públicos de carreira⁵⁴, existem normas sobre declaração de património, conflito de interesses e incompatibilidades⁵⁵. Está em vigor desde 1997 uma Carta Ética da Função Pública, que consagra os princípios fundamentais do serviço público: legalidade, justiça, imparcialidade, lealdade e integridade⁵⁶.

A lei adotada em 2013 que estabelece o estatuto do administrador judicial inclui normas sobre incompatibilidades, bem como critérios de perda do cargo em caso de condenação por corrupção⁵⁷. Tanto o Provedor de Justiça⁵⁸ como o Conselho de Prevenção da Corrupção recomendaram a adoção de um código de conduta global para a administração pública. O

⁴⁸ Lei n.º 4/83 de 2 de abril; Lei n.º 38/83 de 25 de outubro; Lei n.º 25/95 de 18 de agosto; Lei n.º 19/2008 de 21 de abril; Lei n.º 30/2008 de 10 de julho; Lei n.º 38/2010 de 2 de setembro: www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/Legislacao_Anotada/ControlePublicoRiquezaTitularesCargosPoliticos_Simples.pdf.

⁴⁹ As alterações legislativas introduzidas pela Lei n.º 19/2008 permitiram uma cooperação reforçada entre o Procurador-Geral e o Tribunal Constitucional no que diz respeito à verificação das declarações de património.

⁵⁰ Lei n.º 38/2010 de 2 de setembro. Acórdão do Tribunal Constitucional n.º 302/2011:

<http://www.tribunalconstitucional.pt/tc/acordaos/20110302.html>.

⁵¹ O Procurador-Geral comunicou apenas quatro casos em 2010 em que foi requerida aos tribunais administrativos a perda de mandato. Muitas vezes os funcionários em questão decidem demitir-se antes da prolação da decisão final:

http://www.pgr.pt/pub/relatorio/2011/Relatorio-do-Ministerio-Publico_2011.pdf.

⁵² Relatório anual de atividades de 2011 do Ministério Público: http://www.pgr.pt/pub/relatorio/2011/Relatorio-do-Ministerio-Publico_2011.pdf.

⁵³ Conselho de Prevenção da Corrupção, Recomendação de 7 de Novembro de 2012, em http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/recomendacao_conflitos_interesse.pdf.

⁵⁴ Funcionários públicos que não são eleitos nem politicamente nomeados.

⁵⁵ Lei n.º 12-A/2008 de 27 de fevereiro.

⁵⁶ Resolução do Conselho de Ministros n.º 47/1997.

⁵⁷ Lei n.º 22/2013 de 26 de fevereiro.

⁵⁸ http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/Rec_1B2012.pdf

Ministério da Justiça decidiu incorporar esse código no Código de Processo Administrativo, atualmente em fase de reforma.

Na sequência dos compromissos assumidos no Memorando de Entendimento sobre as Políticas Económicas e Orçamentais, a legislação recentemente aprovada visa um processo de recrutamento de funcionários públicos mais objetivo, incluindo a nível dos quadros intermédios, fixando critérios de transparência, imparcialidade e mérito⁵⁹.

Contratos públicos

Os contratos públicos representam uma parte importante da economia portuguesa. As obras, bens e serviços públicos em Portugal representavam cerca de 19,6 % do PIB em 2011. O valor dos concursos publicados no Diário da República, em percentagem do total das despesas em obras, bens e serviços públicos, foi de 10,9 % em 2011⁶⁰.

O quadro normativo aplicável aos contratos públicos em Portugal prevê garantias de transparência, não discriminação e concorrência leal. Foram aprovadas, em julho de 2012, alterações ao Código dos Contratos Públicos que se destinam a melhorar as práticas de adjudicação, de forma a garantir um clima empresarial mais transparente e competitivo⁶¹. As alterações incidem, em especial, sobre o regime de adjudicação de obras e serviços complementares e eliminam as isenções que permitiam as adjudicações diretas. A Lei do Tribunal de Contas foi alterada em 2012, no intuito de reforçar os seus poderes de auditoria e nomeadamente a sua capacidade para proceder às auditorias antes e depois da adjudicação⁶².

Boas práticas: transparência dos processos de adjudicação de contratos públicos

O Programa de Contratação Pública Eletrónica foi lançado em junho de 2013, como uma plataforma centralizada e de alta qualidade que promove a eficiência e a concorrência através de maior transparência e também de poupanças nos processos de contratação pública. Graças a uma maior transparência, a utilização da contratação pública eletrónica cria um quadro para uma maior prevenção e deteção de irregularidades que afetam o processo de contratação, incluindo potenciais práticas de corrupção.

O portal <http://www.ancp.gov.pt/EN/Pages/Home.aspx> oferece a possibilidade de descarregar gratuitamente toda a documentação e os cadernos de encargos. Divulga também os concursos, recebe todos os pedidos de informação dos fornecedores e gere todas as trocas de informações em linha. Uma ferramenta de gestão de contratos permite o carregamento dos contratos públicos, o acompanhamento dos contratos celebrados e a faturação eletrónica. O sistema de gestão das informações contribui igualmente para recolher, armazenar e organizar estatísticas relativas aos processos de adjudicação.

Desde 2008, após a entrada em vigor do Código dos Contratos Públicos, Portugal criou um portal nacional chamado BASE (www.base.gov.pt), que centraliza as informações sobre contratos públicos. O Instituto da Construção e do Imobiliário (InCI) é responsável pela gestão deste portal. O portal BASE recebe dados da edição eletrónica do Diário da República e das plataformas eletrónicas certificadas relativas aos processos de pré-adjudicação abertos e de acesso limitado. Todas as entidades adjudicantes públicas utilizam a área reservada do portal para receber dados sobre os contratos, carregar os contratos e registar informações sobre a sua execução. De 2008 a 2011, o portal BASE

⁵⁹ Lei n.º 8/2012 de 18 de janeiro.

⁶⁰ http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/public-procurement-indicators-2011_en.pdf.

⁶¹ Decreto-Lei n.º 149/2012, publicado em 12 de julho de 2012.

⁶² Lei de Organização e Processo e Regulamento Geral do Tribunal de Contas (versão consolidada – Janeiro de 2012), <http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/legislacao/LOPTC.pdf>

divulgou apenas contratos relativos a adjudicações diretas. Desde janeiro de 2012, em resultado das medidas adotadas no âmbito do Programa de Ajustamento, este portal deve divulgar todos os contratos resultantes de todos os tipos de processos abrangidos pelo Código dos Contratos Públicos. Também publica informações sobre a execução dos contratos. A publicação dos contratos, tanto no portal BASE como no Diário da República, é agora obrigatória para as adjudicações diretas, os aumentos de 15 % do preço de contratos já celebrados e as sanções potenciais. As informações disponíveis não permitem que o público acompanhe os processos intermédios. Contudo, estas informações são registadas na base de dados e são acessíveis às entidades de auditoria.

Segundo o Eurobarómetro de 2013 sobre a corrupção nas empresas⁶³, 78 % dos inquiridos portugueses consideram que a corrupção está muito presente na contratação pública gerida pelas autoridades nacionais (média da UE: 56 %) e 83 % no caso das autoridades locais (média da UE: 60 %). Os inquiridos cujas empresas participaram em concursos públicos nos últimos três anos consideraram que as seguintes práticas eram generalizadas: cadernos de encargos feitos à medida de empresas específicas (72 %); abuso de procedimentos negociados (63 %); conflitos de interesses na avaliação das propostas (67 %); propostas concertadas (65 %); critérios de seleção e avaliação pouco claros (68 %); abuso de motivos de urgência para evitar abrir concursos públicos (74 %); alteração dos termos do contrato após a sua celebração (62 %); participação dos proponentes na elaboração do caderno de encargos (57 %). Embora estes indicadores não estejam diretamente relacionados com a corrupção, ilustram os fatores de risco que aumentam a vulnerabilidade dos processos de adjudicação de contratos públicos à corrupção.

No relatório de 2009, o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) referia áreas de risco em matéria de corrupção nos concursos públicos: controlo e verificação reduzidos dos conflitos de interesses e favoritismo, insuficiente sensibilização dos funcionários públicos acerca dos riscos relacionados com a corrupção, controlo limitado das alterações contratuais e mecanismos de verificação deficientes na fase seguinte à adjudicação, ou seja, da execução do contrato⁶⁴. Embora os altos funcionários eleitos ou nomeados estejam sujeitos a normas relativas à declaração do património e à declaração de interesses, os funcionários responsáveis pelos contratos públicos não são abrangidos por este dever⁶⁵.

Mais recentemente, as parcerias público-privadas (PPP) suscitaram preocupação. As PPP têm sido amplamente utilizados pelo Governo para lançar obras públicas, que são posteriormente geridas por investidores privados através de concessões. Estas obras incluem desde hospitais a sistemas de abastecimento de água e construção de estradas. No início de 2012, foi adotada legislação para reforçar a supervisão do processo, mediante a criação de uma unidade técnica de controlo do projeto⁶⁶. O pessoal desta nova unidade está sujeito à legislação em matéria de declaração do património, conflito de interesses e incompatibilidades, aplicável a todos os funcionários públicos. Está também previsto um período de três anos em que esse pessoal não pode exercer funções nem prestar serviços às entidades que fazem ou fizeram parte da PPP controlada pela unidade a que pertencia.

Recentemente, o Tribunal de Contas publicou um relatório sobre as PPP no setor rodoviário, indicando que os auditores apuraram a existência de contactos paralelos entre a empresa

⁶³ Flash Eurobarómetro 374 de 2013.

⁶⁴ Relatório do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) relativo ao questionário sobre a gestão da avaliação dos riscos de corrupção e infrações conexas em matéria de contratos públicos e subvenções públicas, 2009: http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorio-sintese_avaliacao_gestao_riscos_corrupcao.pdf.

⁶⁵ Controlo Público da Riqueza dos Titulares de Cargos Políticos, Lei n.º 4/83 de 2 de abril, e alterações subsequentes introduzidas pela Lei n.º 38/83 de 25 de outubro, Lei n.º 25/95 de 18 de agosto, Lei n.º 19/2008 de 21 de abril, Lei n.º 30/2008 de 10 de julho e Lei n.º 38/2010 de 2 de setembro.

⁶⁶ Decreto-Lei n.º 111/2012 de 23 de maio.

pública de gestão das estradas (Estradas de Portugal), os parceiros privados e as instituições bancárias que financiaram o negócio⁶⁷. O Tribunal salientou que o modelo de gestão e financiamento do setor rodoviário, por ser demasiado complexo, tem dificultado o controlo financeiro. Acrescentou também que os modelos existentes de PPP carecem de controlo e supervisão mais apertados por parte dos organismos de gestão. O DCIAP lançou recentemente um inquérito sobre as alegações de benefícios económicos ilícitos, má administração, corrupção e tráfico de influências nos processos de concessão de várias autoestradas, na sua execução e renegociação. Além disso, os procuradores abriram investigações criminais a respeito de ex-membros do Governo em matéria de negociação e renegociação de concessões que alegadamente trouxeram benefícios inesperados aos concessionários. Foi igualmente aberto um inquérito parlamentar. Em geral, a promiscuidade entre o setor público e o setor privado, envolvendo cargos de decisão e com responsabilidades de supervisão das PPP e das empresas privadas responsáveis por elas, causa preocupação⁶⁸. O Tribunal de Contas também assinalou deficiências de algumas PPP a nível local, que indiciam transparência insuficiente durante os concursos, avaliação deficiente dos projetos, fundamentação pouco clara das decisões de adjudicação e atrasos na criação das comissões de acompanhamento⁶⁹. Neste momento, o Governo está a renegociar algumas PPP, em especial no domínio rodoviário, no intuito de reduzir a responsabilidade financeira das autoridades públicas. Preveem-se poupanças consideráveis para o ano de 2013 e seguintes⁷⁰.

Planeamento urbano

Portugal tem 308 municípios e 3 092 freguesias com responsabilidades no domínio do planeamento urbano. O planeamento urbano foi reconhecido pelas autoridades portuguesas como um dos setores mais vulneráveis à corrupção. De tal forma que em 2010 foi aprovada uma alteração legislativa que passou a prever a violação das regras urbanísticas como um crime distinto⁷¹. Além disso, a lei que rege o funcionamento do Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) estabelece que o ordenamento do território é um dos setores que apresentam os riscos de corrupção mais elevados, que devem ser cuidadosamente analisados pelo CPC⁷². O Provedor de Justiça interveio em casos de abuso de poder e de atos ilícitos no domínio do planeamento urbano e licenças de construção a nível municipal⁷³. Os fatores que contribuem para um elevado risco de corrupção neste domínio são, entre outros: lucros potencialmente altos, quadro normativo complexo, incluindo os planos diretores municipais, amplos poderes discricionários das autoridades locais nas decisões de ocupação dos solos, na aprovação dos projetos e nos processos de licenciamento, bem como mecanismos de controlo fracos⁷⁴. É necessário reforçar os mecanismos de prevenção neste domínio, visto que os poderes das autarquias locais aumentaram nas últimas décadas sem que tivessem sido reforçados na mesma medida os mecanismos de verificação e controlo.

De acordo com um estudo coordenado pela DCIAP, das 838 ações judiciais por corrupção analisadas entre 2004 e 2008, 345 diziam respeito a autarquias locais e empresas municipais e

⁶⁷ Tribunal de Contas, 2012, Auditoria ao Modelo de Gestão, Financiamento e Regulação do Setor Rodoviário, Relatório n.º 15/2012 – 2.ª secção, pp. 10-11. Disponível em: <http://static.publico.pt/docs/politica/auditoriaPPP.pdf>.

⁶⁸ «Corrupção», de Luís de Sousa, publicado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos e Luís de Sousa, 2011, pp. 52-53.

⁶⁹ http://www.tcontas.pt/pt/actos/rel_auditoria/2012/1s/audit-dgtc-rel004-2012-1s.pdf.

⁷⁰ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp124_en.pdf.

⁷¹ Artigos 278.º-A e 382.º-A do Código Penal, introduzidos pela Lei n.º 32/2012 de 2 de setembro, que entrou em vigor a 1 de março de 2013.

⁷² Artigo 7.º da Lei n.º 54/2008.

⁷³ <http://www.provedor-jus.pt/?idc=16&idi=15214>.

⁷⁴ TIAC (2012), Corrupção e Urbanismo: as preocupações da TIAC»: <http://www.transparencia.pt/wp-content/uploads/2012/03/CORRUP%C3%87%C3%83O-E-URBANISMO-AS-PREOCUPA%C3%87%C3%95ES-DA-TIAC.pdf>.

relacionavam-se com o desenvolvimento urbano, o licenciamento comercial e os concursos públicos⁷⁵. O CPC assinalou que, em 2012, quase metade das sentenças judiciais relacionadas com a corrupção se referiam a autarquias locais⁷⁶. Em geral, o número de investigações aumentou, mas muito poucos autarcas ou presidentes de câmaras foram judicialmente condenados.

Uma reorganização administrativa recente conduziu à integração da Inspeção-Geral das Autarquias Locais (IGAL) na Inspeção-Geral de Finanças (IGF), tendo em vista a unificação dos mecanismos de controlo a nível da administração local, em consonância com o Plano de Redução e Melhoria da Administração Pública (PREMAC).

3. PASSOS FUTUROS

As principais instituições portuguesas de prevenção e combate da corrupção defrontam-se com as restrições orçamentais impostas a toda a função pública do país, pelo que, no contexto da reforma do Estado agora em curso, deve dar-se atenção à luta contra a corrupção.

Ao longo da última década, várias iniciativas demonstraram que existe empenhamento político para combater a corrupção, incluindo a adoção de nova legislação. A crise económica levou igualmente a um aumento da vigilância da população contra a corrupção. No entanto, não existe qualquer estratégia nacional de combate a este fenómeno. A repressão penal efetiva de casos de corrupção complexos e de alto nível continua a ser um desafio. Apesar de alguns progressos realizados no que respeita ao controlo do financiamento dos partidos, podem ser tomadas medidas adicionais para apoiar as políticas de reforço da integridade dos funcionários eleitos. Os setores do planeamento urbano e da construção continuam a ser dos mais vulneráveis à corrupção. No que se refere às privatizações, foram já tomadas algumas medidas para aumentar a transparência e mitigar os riscos de corrupção, mas poderiam ser envidados mais esforços para criar garantias de reforço da luta contra a corrupção.

Os seguintes pontos devem ser objeto de maior atenção:

- Estabelecer um historial das **ações penais** por corrupção bem-sucedidas, nomeadamente assegurando que as autoridades coercivas, o Ministério Público e os tribunais dispõem efetivamente de meios para lidar de forma eficaz com os casos complexos de corrupção, e reforçando a cooperação entre os mecanismos de controlo e as autoridades coercivas.
- Reforçar a ação preventiva em matéria de **financiamento dos partidos**, tendo em conta as importantes recomendações do GRECO. Instituir códigos de conduta dos **funcionários eleitos a nível central e local**, com instrumentos sancionatórios e de responsabilização adequados para reagir às eventuais violações desses códigos. Ponderar a aprovação de códigos éticos aplicáveis aos partidos ou de pactos éticos entre partidos. Adotar normas mínimas em matéria de conflitos de interesses, promiscuidade entre o setor público e o setor privado, incompatibilidades e declaração do património aplicáveis aos **funcionários eleitos ou nomeados a nível local**; garantir um mecanismo de controlo eficaz e sanções dissuasivas neste domínio.
- Reforçar a transparência e a verificação *ex ante* e *ex post* dos processos de **adjudicação de contratos públicos**, bem como o controlo da fase de execução dos contratos públicos, incluindo os contratos celebrados por empresas públicas e

⁷⁵ Estudo da Corrupção em Portugal – A Realidade Judiciária – Um enfoque Sociológico:
<http://www.cies.iscte.pt/projectos/ficha.jsp?pkid=365>.

⁷⁶ http://www.cpc.tcontas.pt/documentos/relatorios/relatorio_comunicacoes_recebidas_2012.pdf.

parcerias público-privadas. Reforçar a prevenção, detecção e sensibilização relativamente aos conflitos de interesses no âmbito dos contratos públicos. Assegurar a aplicação uniforme das normas de declaração do património aos funcionários responsáveis pelos contratos públicos.

- Avaliar uma amostra representativa de decisões de **planeamento urbano** sobre projetos concluídos recentemente a nível local, a fim de identificar os fatores de risco e aumentar a eficácia das medidas preventivas, incluindo a transparência da tomada de decisões. Continuar a reforçar os mecanismos de controlo neste setor.