GRECO
Grupo de Estados contra a corrupção

Direcção Geral I – Assuntos Jurídicos
Serviço dos Problemas Criminais

Estrasburgo, 12 Maio 2006

Segundo Ciclo de Avaliação

Relatório de Avaliação sobre Portugal

Adoptado pelo GRECO
Na sua 28ª Reunião Plenária
(Estrasburgo, 9 – 12 Maio 2006)

I. Introdução

1. Portugal é o 33º membro do GRECO a ser objecto de uma avaliação no quadro do Segundo Ciclo de Avaliações. Uma Equipa de Avaliação do GRECO (doravante designada "EAG") visitou Portugal, de 14 a 18 Novembro 2005. Esta EAG era constituída por Mr Pieter Verrest, jurista-legislador, Ministério da Justiça (Países Baixos), por Mr Edmond Dunga, Director Adjunto da Unidade Anti-Corrupção (Albânia), por Mr Christian Mirabel, Comissário, Chefe da Divisão Nacional de Investigação Financeira e da Brigada Central de Luta contra a Corrupção, Ministério do Interior (França), e por um membro do Secretariado do Conselho da Europa. Previamente à visita, a EAG recebeu uma resposta completa ao questionário de avaliação [GRECO EVAL II (2005) 5F], bem como extractos da legislação pertinente.
2. A EAG encontrou-se com o Ministro da Justiça, Senhor M. Alberto Costa, e com os representantes das seguintes autoridades: Comissão dos Assuntos Económicos da Assembleia Nacional; Ministério da Justiça (Gabinete para as Relações Internacionais, Europeias e de Cooperação – GRIEC, a Unidade de Missão para a Reforma Penal, o Gabinete de Política Legislativa e Planeamento, a Direcção-Geral dos Registos e do Notariado, o Registo Nacional de Pessoas Colectivas – RNPC, o Registo Comercial – RC e a Polícia Judiciária); Ministério da Administração Interna (Guarda Nacional Republicana – GNR, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras – SEF, Polícia de Segurança Pública – PSP, Inspecção Geral da Administração Interna – IGAI, o Gabinete de Assuntos Europeus – GAE), Ministério das Finanças (Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo, Direcção-Geral dos Impostos, Gabinete dos Assuntos Europeus e Relações Internacionais, Inspecção Geral de Finanças); o Procurador-Geral da República; o Departamento Central de Investigação e Acção Penal (DCIAP); o Departamento de Investigação e Acção Penal (DIAP); o Tribunal de Investigação Criminal; o Tribunal de Contas; o Centro de Estudos Judiciários; o Gabinete Provedor da Justiça; a Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos (CADA); a Direcção-Geral da Administração Pública (DGAP); a Direcção-Geral das Autarquias Locais (DGAL); o Instituto Nacional da Administração (INA); o Instituto de Gestão e Administração Pública (IGAP) e a Inspecção-Geral da Administração do Território (IGAT). A EAG encontrou-se igualmente com representantes do

Gabinete dos Revisores Oficiais de Contas, Gabinete dos Técnicos Oficiais de Contas, da CIVITAS e do Observatório da Justiça.

3. É de lembrar que o GRECO decidiu na sua 10ª Reunião Plenária (Julho 2002), que de acordo com o artigo 10.3 do seu Estatuto o segundo ciclo de avaliação incidiria sobre os seguintes temas:

   - **Tema I – Produtos da corrupção**: Princípios directores 4 (apreensão e perda dos produtos da corrupção) e 19 (ligações entre a corrupção, o branqueamento e o crime organizado), completados, pelos Membros que ratificaram a Convenção Penal sobre a Corrupção (STE 173)[1], pelos artigos 19.3, 13 e 23 da referida Convenção.

   - **Tema II – Administração Pública e Corrupção**: Princípios directores 9 (administração pública) e 10 (agentes públicos);

   - **Tema III – Pessoas colectivas e corrupção**: Princípios directores 5 (pessoas colectivas) e 8 (legislação fiscal), em conjugação, para os Membros que ratificaram a Convenção Penal sobre a Corrupção (SET 173), com os artigos 14, 18 e 19.2 da dita Convenção.

4. O presente relatório foi elaborado com base nas respostas ao questionário e com a informação prestada no decurso de uma visita ao país. O seu principal objectivo é avaliar a eficácia das medidas adoptadas pelas autoridades portuguesas tendo em vista a conformidade com as exigências decorrentes do ponto 3 supra. Contém para cada tema uma descrição da situação, seguida de uma análise crítica. As conclusões incluem uma lista de recomendações adoptadas pelo GRECO e dirigidas a Portugal no sentido de melhorar o nível de conformidade com as disposições objecto de análise.

II. Tema I - Produtos resultantes de Corrupção

A perda de bens

5. No direito português a perda de bens é uma pena acessória, que pode também ser aplicada não existindo condenação, quando tenha sido cometido um crime, para fins de defesa da ordem e moralidade públicas

[1] Portugal ratificou a Convenção Penal sobre a corrupção (STE 173) a 7 de Maio de 2002 Emitiu, contudo, algumas reservas em relação ao âmbito judicial e à incriminação parcial em relação a certas infracções previstas na Convenção. A Convenção entrou em vigor, em Portugal, a 1.9.2002.

bem como da segurança das pessoas. A perda de bens é obrigatória em todos os casos de corrupção e é ordenada pelos tribunais.

6. O artigo 109 do Código Penal prevê a apreensão de objectos que serviram ou estavam destinados a servir à prática de um crime, que constituem o produto directo ou indirecto do crime e que, pela sua natureza ou circunstâncias, colocam em perigo a segurança das pessoas, a moral ou a ordem pública, ou ainda que apresentam um risco sério de serem utilizados para o cometimento de novos crimes, o que segundo as autoridades portuguesas é o caso da corrupção. São igualmente perdidos, segundo o artigo 111 conjugado com o artigo 109, ambos do Código Penal: i) todas as recompensas dadas ou prometidas aos autores das infracções, para eles ou para outrem; ii) as coisas, direitos ou vantagens obtidas directamente[2] pelos agentes, que representam uma vantagem patrimonial de qualquer espécie. Quando as próprias coisas, recompensas, direitos, ou vantagens não podem ser perdidas, a perda é substituída pelo pagamento ao Estado do valor equivalente.
7. Nos termos do artigo 110 do Código Penal, pode ser ordenada a perda de bens pertencentes a terceiros, quando estes contribuíram (de forma censurável) para a sua utilização ou produção, se do facto retiraram vantagens ou ainda quando os objectos foram adquiridos após o cometimento de uma infracção e os adquirentes conheciam a sua origem ilícita
8. A Lei nº 5/2002, de 11.01.2002, que estabelece medidas especiais de luta contra a criminalidade organizada, económica e financeira, prevê um sistema especial de perda de bens resultantes do cometimento dos crimes expressamente previsto na referida Lei (podendo incluir todo o património); tal Lei é aplicável à criminalidade organizada/grave e às infracções de natureza económico-financeira, incluindo a corrupção (artigo 1.1), mas já não, por exemplo, quanto à corrupção activa e a participação financeira numa transacção (recepção ilegal de benefícios). Para efeitos do sistema especial de perda, a lei prevê uma repartição do ónus da prova, de tal forma que a diferença entre o património efectivo do arguido e aquele que corresponderia ao seu rendimento lícito é considerado como uma vantagem proveniente de actividade criminosa (artigo 7.1)[3]. Esta

[2] Podem ser objecto de perda, os bens obtidos directamente através de acto ilícito e aqueles que foram negociados ou transferidos para terceiros, bem como os produtos derivados, transformados, misturados ou convertidos, de acordo com os artigos 110 e 111 do Código Penal e do artigo 7.(2) e (3) da Lei 5/2002.

[3] Esta presunção aplica-se aos seguintes bens: os que pertencem ao arguido ou que este possui e usufrui à data em que a investigação se processa ou em qualquer outro momento ulterior; aos bens que

presunção pode sempre sers afastada pelo arguido, no caso de apresentar prova contrária. No artigo 7, nºs. 2 e 3 a Lei define os conceitos de "património do arguido" e "vantagens provenientes de actividade criminosa".

Medidas provisórias

9. O artigo 178 e seguintes do Código do Processo Penal regulam o regime sobre apreensão. Podem ser apreendidos os objectos que serviram para cometer o crime ou que estavam destinados a servir para o cometer, os que constituem o seu produto[4], o lucro, preço ou recompensa pela infracção, todos os objectos deixados pelo agente da infracção no local onde foi cometida e todos os outros bens susceptíveis de servir como elementos de prova (incluindo, designadamente, documentos e títulos, cartas, encomendas, valores, telegramas ou qualquer outra correspondência, bens perecíveis, perigosas ou deterioráveis Os objectos apreendidos são confiados à guarda das autoridades judiciais. As apreensões são autorizadas, ordenadas ou validadas pelas autoridades judiciais. Quando efectuadas por um órgão de polícia criminal, são sujeitas a validação pela autoridade judiciária no prazo de 72 horas. A apreensão pode ser aplicada a bens de pessoas colectivas.
10. Tendo em vista assegurar a execução o regime especial de perdas previsto pela Lei 5/2002, os tribunais podem ordenar uma "apreensão-execução" em ligação com uma condenação por uma das infracções previstas na referida Lei. A "apreensão-execução" cessa com o pagamento de uma caução (por ex.: o valor equivalente para evitar que este seja congelado, ou uma garantia bancária). Se o pagamento não é efectuado os bens apreendidos são declarados perdidos.
11. A Unidade de Informação Financeira portuguesa da Polícia Judiciária (UIF) não tem poder para bloquear uma transacção financeira suspeita.
    Contudo, face a uma declaração de suspeita, o Procurador pode ordenar o bloqueio administrativo de uma transacção suspeita. Tal ocorreu 4 vezes em 2005 relativamente a um montante global de € 3 236 262.

---

foram doados ou transferidos a um terceiro por um valor mínimo nos 5 anos anteriores à abertura da investigação; e àqueles que o arguido recebeu durante esse período de 5 anos, mesmo quando não é possível determinar o seu destino.

[4] As medidas enunciadas acima pode ser aplicadas aos produtos da corrupção, desde que preencham as condições dos artigos 109 a 111 do Código penal e as dos artigos 178 e seguintes do Código de Processo Penal

12. Não há investigações financeiras e patrimoniais específicas que visem identificar, localizar e congelar os produtos de crime quando são detectados e promovidos inquéritos quanto a crimes de corrupção[5]. O artigo 180 do Código de Processo Penal autoriza o juiz (o procurador na fase de inquérito) a ter acesso aos registos bancários e financeiros. A Lei 5/2002 prevê a utilização de medidas especiais de investigação visando facilitar a recolha de provas, o levantamento de sigilo bancário e o acesso às bases de dados da administração fiscal relativamente a crimes expressamente previstos nesta Lei, incluindo a corrupção. É possível utilizar medidas especiais de investigação em casos de tráfico de influências (artigo 2.m da Lei 101/2001), bem como para identificar infracções contabilísticas cometidas por grupos organizados ou através de infracções informáticas.
13. Não há organismo responsável pela gestão dos bens apreendidos. Entretanto, estes são colocados à guarda da justiça sendo feito um inventário que é anexo ao processo. Quando tal não é possível, são confiados à guarda do funcionário de justiça encarregado de acompanhar o processo ou a um depositário (artigo 178, parágrafo 2 do Código de Processo Penal). A Polícia Judiciária e o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras podem utilizar provisoriamente determinados bens apreendidos.

Estatística

14. Em 2003 e 2004, as autoridades competentes apreenderam bens de valor equivalente a, respectivamente 2 647 537,05 € e 3 457 232 €, referentes a casos de criminalidade económica e 600 € (relativamente a 3 casos) e 248 696 € (relativamente a 4 casos) respeitantes a casos de corrupção. Aquando da visita da EAG não tinha havido decisões de perda recentes por crimes de corrupção ou tráfico de influências. Todavia, entre 2002 e 2005, a Polícia Judiciária iniciou 1521 investigações por factos de corrupção. Em 2003, foram examinados 63 casos e 55 condenações[6]. Um sistema de recolha e tratamento estatístico de dados judiciários, designado "Hermes", está a ser desenvolvido e será gradualmente introduzido.

[5] De acordo com a Lei 4/83 e a Lei 25/95, certas pessoas estão obrigadas a declarar o seu património. Tal se aplica, contudo, a um número restrito de pessoas, designadamente a eleitos, governadores civis e Juízes Tribunal Constitucional. Estas declarações são entregues ao Tribunal Constitucional.

[6] Segundo a Direcção Central de Investigação e Acção Penal, em Novembro de 2005, estavam em curso 68 casos de branqueamento e 305 outros casos relativas a corrupção

Cooperação internacional

15. A cooperação Judiciária internacional, incluindo matérias de apreensão e perda de bens, está prevista nos artigos 229, 234 e 236 do Código do Processo Penal, na Lei 144/99, esta alterada em 2001 e 2003, estando em harmonia com tratados internacionais aplicáveis[7]. A autoridade central encarregada de receber e enviar os pedidos é a Procuradoria Geral da Republica. A transmissão directa entre autoridades judiciais portuguesas e estrangeiras, em casos urgentes, está prevista no Acordo de Schengen e em convenções pertinentes da União Europeia. A condição de reciprocidade prevista no artigo 4.1 da Lei 144/99 é aplicável a países não membros da União Europeia, podendo ser afastada se um pedido de o pedido de cooperação visa lutar contra uma forma grave de criminalidade, se contribui para melhorar a situação do condenado ou clarificar factos imputados a um cidadão português. São cerca de 1500 os pedidos, entrados e saídos, por ano, dos quais cerca de 50 estão relacionados ao branqueamento ou corrupção. Durante a visita, a EAG foi informada de um único caso sobre um pedido estrangeiro de perda que não foi atendido porque as condições da dupla incriminação não estavam reunidas. A Unidade de Informação Financeira (UIF) é membro do grupo Egmont.

Branqueamento

16. Todos os delitos de corrupção e tráfico de influências, incluindo os praticados fora do território nacional, constituem infracções principais à infracção de branqueamento. As instituições sujeitas a denunciar transacções suspeitas constam dos artigos 13 e 20 da lei 11/2004, que estabelece o regime de prevenção e repressão do branqueamento de vantagens de proveniência ilícita. As denúncias são dirigidas ao Procurador Geral do Ministério Público – à excepção dos advogados que as reportam à Ordem de Advogados e quanto aos solicitadores à Câmara de Solicitadores – sendo as mesmas transmitidas à Unidade de Investigação Financeira. Entre Janeiro e Outubro de 2005, a UIF recebeu 243 denúncias de actos suspeitos e 44 371 denúncias sobre transacções em numerário num montante superior ao limiar

[7] Designadamente, a Convenção Europeia de Auxílio Judiciário em Matéria Penal (STE 30), a Convenção Europeia relativa ao Branqueamento, Detecção, Apreensão e Perda dos Produtos de Crime (STE 141), a Convenção Penal sobre Corrupção (STE 173), a Convenção Civil sobre a Corrupção (STE 174) e o Acordo de Schengen.

previsto na lei para emitir tais declarações. Em 2005 a UIF iniciou 237 investigações e as suspeitas de transacções duvidosas foram confirmadas em 131 em 131 casos. A maioria dos casos referia-se a fraudes fiscais e só e apenas num único caso a corrupção constituía a infracção principal. Em 2003, a Policia Judiciária investigou 135 casos de branqueamento e em 2004, 54. Em Maio de 2005, 7 casos de branqueamento decorriam na Justiça.

Análise

17. Durante a sua visita a Portugal a EAG pôde constatar que eram objecto de análise os aspectos financeiros da criminalidade grave, criminalidade financeira e corrupção. Havia também consciência dos prejuízos financeiros e da perda de receitas para o Estado, designadamente em termos de impostos, e dos riscos sociais ligados a uma forma de crime que permaneceria rentável se não fossem feitos esforços para declarar a perda dos produtos que proporciona. Assim, foram tomadas medidas para quantificar a soma dos montantes e bens envolvidos nos casos que tinham chegado à Justiça.
18. As autoridades portuguesas parecem dispor, de uma forma geral, de poderes de investigação que lhes permitem obter a informação financeira necessária, bem como de autoridade para apreender os bens em caso de corrupção. A perda de bens é possível em dois casos distintos: i. A declaração de perda "comum", nos termos do Código de Processo Penal, que é sempre possível e pode ser ordenada através do pagamento do valor equivalente; e ii. a declaração de perda "especial", nos termos do artigo 7 da Lei 5/2002, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira. No caso de condenação por qualquer uma das infracções previstas nesta Lei, a declaração de perda pode incidir sobre a diferença entre o valor do património efectivo do arguido e aquele que corresponde ao seu rendimento lícito. Esta diferença é então considerada como vantagem proveniente de actividade criminosa.
19. A Polícia Judiciária tem 309 investigadores especialistas em matéria económico-financeira supervisionados por magistrados, sendo que daqueles 35 pertencem à brigada anti-corrupção[8]. O Ministério Público conta também com departamento de investigação e acção penal, a nível central (DCIAP) e

[8] Depois da reestruturação interna da Polícia Judiciária, ocorrida em Fevereiro de 2006, foram criadas 3 novas unidades especiais em substituição da brigada anti-corrupção acima referida. Cada uma destas unidades tem 18 inspectores, o que perfaz um total de 52 inspectores.

a nível regional (DIAP). A EAG foi informada que desde 2002 a Polícia Judiciária tinha iniciado 1521 investigações a casos de corrupção, das quais 407 chegaram ao seu termo[9]. Todavia, o número de apreensões e de montantes envolvidos são reduzidos. Por outro lado, nenhuma decisão de perda foi emitida em 2005, muito embora tais decisões sejam obrigatórias nos casos de corrupção. Várias foram as razões dadas para explicar tal facto.

20. Primeiro, alguns interlocutores afirmaram que, não obstante os resultados satisfatórios alcançados pela Direcção Central de Investigação da Corrupção e da Criminalidade Económica e Financeira (DCICCEF) no que concerne às investigações de corrupção e ao crime económico-financeiro, as investigações financeiras, por vezes, tinham de ser abandonadas por falta de recursos ou atrasadas em resultado de comunicação insuficiente com certos departamentos públicos ou privados. Por vezes, o acesso aos dados bancários ou fiscais é feito tardiamente apesar dos poderes especiais previstos, designadamente na Lei 5/2002. O problema dos sectores "offshore" foi também mencionado. Porém, a recente criação de equipas mistas dentro da polícia e a colaboração acrescida entre o DCIAP com representantes da administração fiscal deverá melhorar o acesso aos dados fiscais. Por último, as investigações patrimoniais não são efectuadas de forma sistemática por falta de recursos, nomeadamente ao nível do Ministério Público, e também por não serem consideradas prioritárias. Ora, tais investigações são necessárias por permitirem estabelecer o valor dos produtos do crime ou o montante do enriquecimento ilícito. Na prática, a perda só é possível tendo por base aquelas informações. **A EAG recomenda que se recorra mais sistematicamente às investigações patrimoniais, e que se utilize plenamente todos os meios possíveis (legais, técnicos e humanos) e, se necessário, que estes sejam reforçados de modo a garantir maior eficácia nas investigações financeiras**.
21. Por outro lado, as disposições legais que regulam a identificação dos produtos, a sua apreensão, congelamento e perda, para além de se encontrarem dispersas por vários textos legais[10], não estão uniformizadas e

[9] Aquando da visita da EAG, 439 casos encontravam-se em fase de investigação, sendo que a maior parte dizia respeito às autarquias locais. Outros casos referiam-se às forças de segurança, aos transportes, à justiça, à administração fiscal, aos serviços de saúde e ao desporto.

[10] Nomeadamente no Código Penal, Código do Processo Penal, nas Leis de 2002 e 2004 sobre branqueamento, na Lei 36/94 sobre medidas de combate à corrupção e à criminalidade económica e financeira, na Lei 108/2001 que altera várias disposições do Código Penal sobre a corrupção e na Lei 5/2002 que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira.

são por vezes ambíguas. As leis especiais, tal como a referida Lei 5/2002, enumeram listas de infracções sobre as quais é possível recorrer a meios especiais de investigação, de levantamento de sigilo bancário, de declaração especial para perda de bens e para determinar a possível responsabilidade das pessoas colectivas. Estas listas diferem umas das outras e contêm, por vezes, lacunas. Por exemplo, a perda especial aplica-se aos casos de corrupção passiva, mas não à corrupção activa ou ao tráfico de influências. Por seu lado, o levantamento do sigilo bancário e o uso de escutas telefónicas estão facilitadas nos casos previstos na Lei 5/2002. Os agentes que trabalham no terreno com quem a EAG se encontrou exprimiram reservas em relação à interpretação e aplicação da Lei 5/2002. Durante a visita da EAG, não ocorreu qualquer caso de declaração especial de perda em aplicação desta Lei. Está planeada a sua avaliação, mas só em 2007. A EAG concorda com a opinião expressa por alguns agentes de que é necessário proceder sem mais demora a uma avaliação global das disposições legais existentes em matéria de identificação dos produtos, apreensão, congelamento e perda, e dos problemas detectados ao nível da respectiva implementação, a fim de rever tais disposições e proceder à sua harmonização.

22. Por outro lado, se a formação profissional contínua é obrigatória para a Policia Judiciária, ela é facultativa para os magistrados e ministrada, de forma voluntária, pelo Centro de Estudos Judiciários. Poderia ser feita uma avaliação no sentido de estabelecer linhas directrizes e, se necessário, organizar acções de formação suplementar para os profissionais que trabalham neste domínio, visando encorajar o recurso às apreensões (nas fases iniciais das investigações antes de os bens se dissiparem) e a utilização da declaração especial de perda em casos de corrupção e de tráfico de influências. **Assim, a EAG recomenda que sejam revistas as disposições legais existentes relativas à detecção, apreensão e perda dos produtos da corrupção e do tráfico de influências e, se necessário, sejam definidas linhas directrizes e organizadas acções de formação suplementar de modo a facilitar a respectiva aplicação na prática**
23. A EAG foi informada da recente criação da Unidade de Missão para a Reforma Penal, tendo três objectivos: enquadramento legislativo da política penal, reforma do Código Penal e reforma do Código do Processo Penal. Parece que esta revisão deverá incluir uma reflexão sobre a coerência e o funcionamento do sistema acima descrito. O enunciado das prioridades da

política criminal numa lei poderia assim contribuir para estruturar mais ainda a politica penal em matéria de luta contra a corrupção e assegurar a perda dos produtos de crime.

24. Não há nenhum organismo responsável pela gestão dos bens apreendidos. Embora as autoridades portuguesas refiram que as soluções são encontradas caso a caso, a EAG considera que um órgão especial responsável pelos aspectos especiais da apreensão e gestão dos bens e dos valores, como seja despesas relacionadas, a conservação e uso de bens perecíveis, poderia simplificar o trabalho dos magistrados e favorecer na prática o recurso à perda de bens. *A EAG considera que deveria ser criado um órgão específico adstrito à gestão dos bens apreendidos.*

25. Em Portugal vigora um sistema de declarações de suspeita que funciona por transmissão indirecta à Unidade de Informação Financeira (UIF), por intermédio da Procuradoria geral (DCIAP). A UIF, que é um departamento da Policia Judiciária, analisa as declarações de operações suspeitas que lhe são enviadas. Utilizando funcionários de ligação, a UIF pode utilizar dados da Administração fiscal. Quando indícios fundados o justificam, a Secção de Investigação da UIF abre um inquérito. No entanto, estes inquéritos tendem a demorar vários meses. O actual sistema de declaração de suspeitas permitiu detectar em 2005 apenas dois facto de corrupção presumida, o que poderá ser devido a segundo a EAG, entre outras causas ao facto de as relações entre a UIF, as instituições sujeitas à obrigação de denuncia, o Ministério Público, a Policia Judiciária, as autoridades de de supervisão financeira e órgãos reguladores estarem pouco estruturados. A EAG observou sobretudo que os órgãos envolvidos na luta contra o branqueamento e as instituições e profissões submetidas à obrigação de reportar suspeitas não receberam quaisquer directivas, tipologias ou formação que lhes permita mais facilmente relacionar transacções suspeitas com possíveis factos de corrupção. **A EAG recomenda que seja reforçado o contributo do dispositivo anti-branqueamento na luta contra a corrupção, em especial assegurando que os órgãos envolvidos na luta contra o branqueamento e as instituições e profissões sujeitas à obrigação de declarar suspeitas recebam directivas e formação que possa facilitar a detecção e o reporte de factos de corrupção**

III. Tema II - Administração Pública e Corrupção

a. Descrição da situação

Organização administrativa

26. O termo "administração pública" envolve as autoridades a nível nacional, regional e local (as regiões autónomas dos Açores e da Madeira, 308 concelhos e 4259 freguesias). Por outro lado, existem igualmente 5 comissões de coordenação e desenvolvimento regional e 18 distritos. Não obstante o artigo 236 da Constituição dispor que as regiões administrativas são igualmente colectividades locais, estas ainda não foram criadas. Por último, existem vários estabelecimentos públicos e estabelecimentos privados de participação pública. De acordo com o artigo 267 da Constituição, a administração pública está estruturada de maneira a evitar a burocracia, a aproximar os serviços da população e a assegurar os interessados na sua gestão efectiva, nomeadamente por intermédio de associações públicas, associações de residentes e outras formas de representação democrática. A Constituição também dispõe sobre direitos e garantias dos administrados, o regime da função pública, as restrições ao exercício dos direitos e as responsabilidades dos agentes públicos. Assim, estes devem respeitar os princípios de igualdade, de proporcionalidade, de justiça, de imparcialidade e de boa fé. Entre outros, tais princípios são desenvolvidos no Código do Processo Administrativo.

Controlos

27. Os administrados dispõem do direito à protecção jurisdicional para fazer valer os seus direitos ou interesses protegidos por lei (artigo 268.5 da Constituição). Têm direito de reclamação contra todo o acto da administração e podem formular recursos administrativos graciosos (artigos 158 a 177 do Código de Procedimento Administrativo) ou contenciosos perante os tribunais administrativos (artigo 214.3 da Constituição). Por outro lado, existe um sistema desenvolvido de inspecção dos serviços públicos, designadamente, a Inspecção-Geral da Administração Pública (IGAP), a Inspecção-Geral da Administração Interna (IGAI) e a Inspecção-Geral da Administração do Território (IGAT), etc. Enfim, a Direcção-Geral do Orçamento do Ministério das Finanças, a Inspecção-Geral de Finanças, a Inspecção Geral da Administração Interna, o Sistema nacional de controlo

interno da administração financeira do Estado (SCI)[11] e o Tribunal de Contas são as instâncias chave em matéria de controlo das finanças públicas. A Inspecção-Geral de Finanças (IGF) é coordena-se com o Tribunal de Contas e com as Inspecções Gerais sectoriais e outros órgãos de controlo, nacionais e comunitários. O sistema contabilístico das autarquias locais prevê a criação de um sistema de controlo interno que as autarquias locais deverão adoptar para detectar ilegalidades, incluindo actos de corrupção.

28. Em 1975 foi criado em Portugal o Provedor de Justiça. A actividade do Provedor é regulada pelas disposições do Estatuto do Provedor da Justiça (Lei 9/91, tal como foi alterada) e a sua estrutura orgânica desta instituição obedece às disposições do Decreto-Lei nº 279/93 (ver Relatório do Primeiro Ciclo de Avaliação da GRECO). A EAG foi informada que em certos casos concretos, o Provedor chamou a atenção das autoridades para a necessidade de introduzir mecanismos de controlo interno eficazes aplicar medidas disciplinares efectivas para melhor detectar e sancionar certos actos de corrupção administrativa. Também teve intervenção em casos de excesso de poder e outros actos ilegais susceptíveis de ligação a actos de corrupção, sobretudo ao nível das autarquias locais, da planificação urbanística e das licenças de construção ou do recrutamento no seio da função pública. Em certos casos o Provedor transmitiu recomendações à entidade administrativa competente para iniciar um processo disciplinar, o que fez relativamente à Inspecção-Geral da Administração do Território (IGAT), às autoridades competentes em matéria de infracções administrativas e ao Ministério Público. Em 2004, reportou ao Ministério Público dois casos de suspeita de tráfico de influências.

Políticas de anti-corrupção

29. Não existe plano de acção ou estratégia global anti-corrupção para o sector público num só documento. Todavia, segundo as autoridades portuguesas, a política anti-corrupção do governo, que também se aplica a nível local, reflecte-se sobretudo na adopção de uma legislação detalhada e na atribuição de recursos significativos tanto a nível preventivo como repressivo para combater a corrupção. A nível preventivo, a actividade principal foca-se

[11] O Sistema Nacional de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado (SCI), que se encontra sob a tutela do Governo e está estreitamente associado ao Ministério das Finanças, visa assegurar a coerência e a articulação financeira da administração pública. O SCI integra várias inspecções-gerais nesta matéria, bem como a Direcção-Geral do Orçamento (DGO) e o Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS).

na sensibilização e formação dos agentes públicos face às situações de risco de corrupção e na promoção de códigos de conduta (como por exemplo o Guia de recomendações da Policia Judiciária de 2005). A eficácia das medidas anti-corrupção é avaliada essencialmente através da análise das queixas recebidas anualmente pelas entidades competentes, designadamente pelas queixas recebidas na Direcção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económica e Financeira (DCICCEF) da Policia Judiciária, o reporte de agentes públicos sobre actos irregulares ou ilícitos inscritos num livro de reclamações (de exitência obrigatória em todos os serviços públicos) e as análises dos relatórios dos serviços de inspecção.

Transparência na administração pública

30. O direito de qualquer pessoa singular ou colectiva à informação está previsto na Constituição (artigos 37 e 268), no Código do Procedimento Administrativo (artigos 61 a 64) e na Lei 65/93, última versão, e relativa ao acesso aos documentos administrativos. A Comissão de Acesso aos Documentos Administrativos é uma entidade independente, que tem como fim zelar, nos termos da Lei, pelo cumprimento das disposições legais referentes ao acesso à informação administrativa, emitindo um parecer, favorável ou não, em relação ao acesso aos documentos administrativos específicos. A lei regula os procedimentos e os prazos para a entrega dos documentos ao cidadão. Se o cidadão tem um interesse directo no processo, o documento deve ser entregue dentro de 10 dias a contar da data do pedido. Os tribunais podem ordenar a entrega de documentos e/ou aplicar restrições ao seu acesso. A lei 83/95 de 31.08.1995 define os casos e as modalidades de participação popular nos procedimentos administrativos, bem como do direito da acção popular (*actio popularis*) de forma a prevenir e a condenar as infracções relacionadas com a saúde pública, o meio ambiente, a qualidade de vida, a protecção dos consumidores, o património cultural e o domínio público.

Emprego na administração pública

31. A função pública portuguesa é composta por cerca de 300 000 funcionários públicos permanentes ao nível do governo central e 105 000 funcionários permanentes ao nível regional e local; para além destes, há cerca de 60 000

agentes públicos temporários ou colaboradores ocasionais[12]. Existe um conjunto díspar de normas que regulam os direitos e obrigações dos agentes públicos, sendo o mais importante o estatuto disciplinar do pessoal do governo central, regional e local, aprovado pelo Decreto-Lei 24/84 de 16 de Janeiro de 1984. O estatuto aplica-se, em princípio, a todos os funcionários públicos, não obstante algumas categorias de pessoal estarem sujeitas a regimes especiais, e contém várias disposições legislativas relacionadas especificamente com a corrupção e com as sanções respectivas[13]. O estatuto disciplinar é, em parte, igualmente aplicável aos funcionários de justiça e, a título subsidiário, aos magistrados judiciais, ainda que estes últimos sejam regidos pelo estatuto dos magistrados judiciais.

32. O recrutamento e a selecção dos funcionários públicos obedecem a normas estabelecidas em legislação, nomeadamente o Decreto-Lei 204/98, e faz-se, em princípio, por via de concurso. No entanto, os agentes que exercem funções de direcção (Lei 2/2004), bem como o pessoal afecto aos corpos especiais e às carreiras de regime especial como a Polícia de Segurança Pública, o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e a Guarda Nacional Republicana estão sujeitos a um regime de recrutamento especial. A maioria dos funcionários públicos tem de fazer, no momento do recrutamento, um exame de admissão onde as questões éticas são, em particular, focadas. É também exigida como condição de admissão, a não interdição ao exercício de funções públicas, o que poderá ser sempre confirmada através do registo criminal. Uma condenação por infracção penal, incluindo por corrupção, não leva automaticamente ao seu despedimento. Os artigos 66 a 68 e 100 a 102 do Código Penal prevêem a interdição ou a suspensão por 5 anos do direito de exercer funções públicas, se tal for incompatível com a dignidade e a confiança pública exigida para esses cargos.
33. A lei 10/2004 estabelece um sistema de avaliação e de notação dos funcionários públicos (o SIADAP), que, complementado pelo Decreto 19-A/2004, precisa os mecanismos de aplicação da lei. Esta legislação é aplicável também aos funcionários da administração local e da administração regional autónoma, embora estes estejam sujeitos a determinadas e específicas disposições legais. De acordo com as autoridades portuguesas, a

[12] Estes números aproximados não incluem o pessoal afecto ao sector da saúde e da educação.

[13] Decreto-Lei 24/84 relativo ao Estatuto Disciplinar: suspensão devido a favoritismo; inactividade temporária por violação, por falta grave ou intencional, do dever de imparcialidade no exercício de funções; demissão por solicitarem ou aceitarem, directa ou indirectamente, dádivas, gratificações, participações em lucros ou outras vantagens patrimoniais, ou tomarem parte ou interesse em qualquer contrato celebrado ou a celebrar por qualquer organismo ou serviço da Administração Pública.

integridade dos agentes faz parte das competências e comportamentos exigidos. É aparentemente objecto de particular atenção no que concerne às carreiras de regime especial supra mencionadas.

34. O programa de formação inicial dos funcionários públicos é de 360 horas (Decreto-Lei 54/2000) e inclui formação sobre os princípios éticos que regem a administração pública. A formação profissional (contínua), cujo regime jurídico está estabelecido no Decreto-Lei 50/1998, dura entre 1 a 2 semanas e visa a melhoria da qualificação, da dignidade, da motivação e profissionalização do pessoal. Esta formação é proporcionada por vários organismos designados por lei. O Instituto Nacional de Administração faculta módulos de formação sobre princípios éticos e sobre a responsabilidade social da administração. Outros cursos similares são ministrados pelo Centro de Estudos e Formação Autárquica, destinados a agentes da administração local, pela Escola Prática da Guarda Nacional Republicana e pelo Serviço de Estrangeiros e Fronteiras. Segundo as autoridades portuguesas, as direcções-gerais dos diversos sectores da administração pública promovem actividades de formação profissional e instruem os serviços, sob sua tutela, na luta contra a corrupção.
35. Não há regras gerais que estabelecem a rotação de funcionários públicos com o intuito de prevenir a corrupção. Porém, há regras específicas que prevêem a rotação pontual de certos agentes públicos, em particular, da Guarda Nacional Republicana, do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e da Polícia Judiciária. Noutros tempos, os agentes dos impostos e das alfândegas estavam sujeitos a períodos de rotação de dois ou três anos, respectivamente. Contudo, esta prática foi abandonada (ver parágrafo 48).

Conflito de interesses, incompatibilidades, actividades secundárias e migração para o sector privado

36. O artigo 269 da Constituição estabelece o princípio segundo o qual os agentes do Estado estão "exclusivamente ao serviço do interesse público". As excepções, em termos de incompatibilidade e de actividade secundária, são regidas por lei. O artigo 12 do Decreto-Lei 184/89, suplementado pelo Decreto-Lei 427/89, estabelece algumas das incompatibilidades gerais destinadas a assegurar a independência e a transparência das funções dos seus agentes. O Decreto-Lei 413/93, por seu lado, estabelece as normas relativas à acumulação de funções. A acumulação de funções ou de cargos

na administração pública obedece ao princípio de exclusividade e não pode ser justificada senão pelo interesse público. A acumulação de funções públicas ou privadas pode ser autorizada pela administração se reunir as seguintes condições: a outra actividade não for legalmente incompatível, os horários da actividade a exercer não forem coincidentes, a imparcialidade do agente não for afectada e o interesse público e os direitos e interesses do cidadão legalmente protegidos não forem atingidos. Há outros textos que estabelecem regimes específicos em matéria de incompatibilidades[14], bem como em matéria de sensibilização, de prevenção e de sanções em caso de conflito de interesses. O artigo 44 e seguintes do Código do Procedimento Administrativo prevê igualmente um regime geral em matéria de conflito de interesses e de incompatibilidades. Uma acumulação interdita ou não autorizada ou um conflito de interesses ou um caso de incompatibilidade é passível de sanções disciplinares[15]. Durante a visita, a EAG foi informada, a título de exemplo, que 4% a 5% do pessoal sob a tutela to Ministério da Administração Interna exerciam paralelamente às suas funções oficiais, outras actividades secundárias. O controlo de situações de incompatibilidades, de actividades secundárias ou de conflito de interesses não é feita de forma sistemática. No entanto, a questão de conflito de interesses e de controlo de situações de incompatibilidade e de actividades suplementares são consideradas prioritárias para a Assembleia da República.

37. Não existem normas gerais em matéria de migração abusiva dos funcionários do sector público para o sector privado[16]. Todavia, as forças

[14] A Lei 2/2004 estabelece normas específicas em matéria de acumulação de funções do pessoal dirigente dos serviços e organismos públicos, tanto centrais como locais. A Lei 64/93 estabelece o regime geral de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos. O artigo 28 do Decreto-Lei 440/99 estabelece o regime de incompatibilidades dos juízes e do pessoal do Tribunal de Contas. A Lei 12/96 estabelece o regime de incompatibilidades dos presidentes, vice-presidentes e membros de direcção dos institutos, fundações e estabelecimentos públicos. O artigo 26 do Decreto-Lei 80/2001 estabelece o regime geral de impedimentos do pessoal afecto à Inspecção-Geral da Segurança Social. O artigo 22 do Decreto-Lei 102/2000 diz respeito aos agentes da Inspecção-Geral do Trabalho e o artigo 8 do Decreto Regulamentar 36/2002 diz respeito aos inspectores do Departamento para os Assuntos do Fundo Social Europeu.

[15] O Decreto-Lei 413/93 relativo ao regime de incompatibilidades prevê designadamente: a inactividade temporária aos agentes que exercerem actividades privadas, concorrentes ou similares, com as funções que exercem na Administração Pública e que com esta sejam conflituantes. De inactividade temporária ou de suspensão aos agentes que prestarem a terceiros serviços, no âmbito de processos que devam ser apreciados ou decididos por eles próprios ou se encontram sob sua directa influência; a pena de suspensão, em caso de existência de conflito de interesses nos actos ou contratos em que intervêm órgãos colocados na sua dependência ou sob sua directa influência. O Decreto-Lei 24/84 relativo ao Estatuto Disciplinar prevê igualmente: a suspensão em caso de favoritismo; inactividade temporária em caso de violação do dever de imparcialidade; a demissão por solicitarem ou aceitarem, directa ou indirectamente, dádivas, gratificações, participações em lucros ou outras vantagens patrimoniais, provenientes de conflitos de interesses em relação a contratos concluídos pela Administração Pública.

[16] À excepção do artigo 5 da Lei 28/95 relativo ao regime jurídico de incompatibilidades e impedimentos dos titulares de cargos políticos ou altos cargos públicos.

de segurança, por exemplo, não podem ocupar postos em firmas de segurança no sector privado durante um certo período de tempo. Os funcionários públicos têm também deveres legais em matéria de confidencialidade e de segredo profissional a que estão obrigados mesmo após a cessação de funções.

Códigos de conduta e de ética

38. Os agentes públicos estão sujeitos a um conjunto de regras éticas previstas na Constituição, no Código Penal, no Estatuto disciplinar, em leis e decretos pertinentes e em normas deontológicas específicas. Em 1997, o secretariado da modernização administrativa distribuiu a todos os agentes uma "Carta Ética da Administração Pública" que enuncia 10 princípios éticos da administração pública, e que se encontra disponível na Internet. Por outro lado, determinadas profissões são regidas por códigos de conduta próprios. É o caso das forças de segurança que têm o "Código Deontológico do Serviço Policial" onde são focados os princípios de integridade e de dignidade dos agentes (artigo 6). Importa contudo mencionar que a Direcção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económico-Financeira publicou, em 2005, um guia de recomendações dirigido a todos os agentes públicos que se encontra igualmente disponível na Internet. Este guia identifica as situações de risco de corrupção e contém recomendações respeitantes ao comportamento que se espera dos agentes[17]. A aplicação das normas deontológicas está a cargo dos superiores hierárquicos e das inspecções gerais. A violação destas normas é, regra geral, passível de procedimentos disciplinares, que podem ir de repreensões escritas a reforma compulsivas ou mesmo demissão.

Gratificações

39. De acordo com as autoridades portuguesas, os funcionários públicos que aceitem qualquer tipo de gratificação incorrem na violação do dever de imparcialidade. O estatuto disciplinar autoriza o despedimento dos funcionários públicos que "em resultado do lugar que ocupam, solicitarem

[17] Os exemplos mais significativos de situações de risco identificados no guia incluem a inexistência de documentos justificativos das despesas, a inobservância de procedimentos legais relativos às compras públicas, a adjudicação de contratos sem ofertas, a violação das regras relativas ao recrutamento de funcionários, a acumulação de funções não permitida por lei, etc.

ou aceitarem, directa ou indirectamente, dádivas, gratificações, participações em lucros ou outras vantagens patrimoniais, ainda que sem o fim de acelerar ou retardar qualquer serviço ou expediente". O Código Penal, que prevê sanções penais para a corrupção activa e passiva (artigos 372 a 374), proíbe a aceitação de benefícios injustificados. O Guia de Recomendações da Polícia reitera também estas obrigações salientando contudo que estas não se aplicam a pequenas gratificações[18] e a outras formas convencionais de hospitalidade.

Denunciar a corrupção

40. Nos termos do artigo 242.b do Código de Processo Penal e do artigo 46 do Decreto-Lei 511/99, os funcionários estão obrigados a denunciar todos os actos ilícitos de que tenham conhecimento no exercício das suas funções. Segundo as autoridades portuguesas, esta obrigação estende-se a todos os funcionários e deve ser remetida ao Ministério Público, embora não esteja claro se tal é feito directamente ou através do departamento ou serviço do agente. De acordo com o artigo 23 do Estatuto disciplinar, o não respeito desta obrigação é passível de multa disciplinar[19]. Os agentes públicos que denunciam podem beneficiar de medidas de protecção tais como as aplicadas às testemunhas em matéria de processo penal (a sua identidade é mantida secreta até ao início do processo criminal). Não há quaisquer outras medidas específicas de protecção aos agentes que denunciem actos de corrupção.

Processos disciplinares

41. Os processos disciplinares são da responsabilidade dos órgão disciplinares previstos na lei (geralmente o superior hierárquico). As investigações disciplinares não são feitas por órgãos especializados. No entanto, no Ministério da Administração Interna, as investigações disciplinares estão a cargo da Inspecção-Geral da Administração Interna, nomeadamente no que respeita a violações mais graves da lei e dos direitos individuais. No Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, a maior parte dos procedimentos

[18] É o caso, por exemplo, de objectos de pouco valor, como uma caneta vulgar.

[19] Nos termos do artigo 46.1 do Estatuto Disciplinar, todos os que tiverem conhecimento que um funcionário ou agente praticou uma infracção disciplinar poderão participá-la ao superior hierárquico do agente. Nos termos do artigo 46.2 os funcionários e agentes que não participem as infracções disciplinares de que tenham conhecimento são passíveis de procedimentos disciplinares. De acordo com o artigo 47, os dirigentes que recebem as participações devem levantar imediatamente um auto de notícia.

disciplinares são feitos pela sua unidade de inspecção. Regra geral, o procedimento disciplinar e o processo criminal correm separadamente. Contudo, em certos casos, o procedimento disciplinar pode ser suspenso até que o processo criminal relativo às mesmas circunstâncias, termine. Se houver indícios de natureza criminal no decurso do procedimento disciplinar, estes são participados às autoridades judiciárias competentes. Embora o processo disciplinar e o criminal decorram de forma independente, a investigação criminal pode levar à suspensão das funções do agente, bem como de parte do seu salário, até à decisão final de condenação ou de absolvição. Quando um agente público é condenado, o Secretário do tribunal que proferiu a decisão deve fornecer uma cópia daquela ao Ministério Público para que este a possa transmitir ao organismo de administração competente. Este último deve então ordenar a execução imediata da decisão do tribunal, que impõe ou produz efeitos disciplinares, e que se encontram sujeitos à imposição de quaisquer sanções que possam derivar subsequentes procedimentos disciplinares. A excepção diz respeito aos agentes da Polícia de Segurança Pública, cujas sanções são aplicadas pelo Gabinete Deontológico e de Disciplina da Direcção Nacional (ou, no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, pelo Gabinete de Inspecção). Não há nenhum registo centralizado de informação respeitante à violação de normas disciplinares e de penas aplicadas. Todavia, todos os funcionários públicos têm um dossier administrativo que é anexo ao processo disciplinar desde a fase de instrução.

Análise

42. Aquando da sua visita a EAG observou que as autoridades portuguesas, nomeadamente o Ministério da Justiça e a Polícia Judiciária, têm uma boa e clara percepção das características da corrupção no seio da administração pública, onde alguns sectores se apresentam mais vulneráveis a esse fenómeno que outros, designadamente as autarquias locais e regionais, os serviços de adjudicação de contratos públicos, as forças de segurança, os serviços de licenciamento e autorizações, o sistema judicial, e as autoridades fiscais, de saúde e dos desportos. Certos departamentos e instituições, como a Polícia Judiciária, a Inspecção-Geral da Administração Local, o Tribunal de Contas e a Provedoria, contribuem para detectar as infracções ou abusos que possam estar ligados à

corrupção, ao tráfico de influências e ao favoritismo. Por outro lado, outros órgãos de controlo ou de inspecção não possuem planos preventivos e, regra geral, não há formação ou directrizes específicas sobre as tipologias de crime (a não ser as situações descritas no guia de recomendação policial). Por último, a coordenação entre os diferentes dispositivos de controlo parece ser insuficiente, nomeadamente quando denúncias de corrupção e de outros crimes são ou poderiam ser feitos simultaneamente às autoridades judiciais, administrativas, disciplinares e fiscais. As autoridades portuguesas, e em particular, a Assembleia Nacional da Comissão dos Assuntos Económicos, reconhecem que a importância de uma cooperação mais estreita entre os vários órgãos de controlo e de uma maior sensibilização das características da corrupção e da necessidade de a detectar são cruciais para garantir a eficácia da luta contra a corrupção. A EAG partilha o desejo das autoridades portuguesas de reforçar a coordenação entre os diferentes órgãos de controlo existentes que poderão assim contribuir, com maior eficácia, para a luta contra a corrupção.

43. De uma forma geral, a EAG considera que os departamentos responsáveis pela reforma e modernização da administração e da função pública não têm suficientemente em conta, os riscos da corrupção e os desafios éticos e deontológicos que eles acarretam. Alguns dos interlocutores afirmaram que, à excepção da Polícia Judiciária, não há nenhuma análise regular e satisfatória sobre os riscos da corrupção, nem uma gestão integrada das normas deontológicas, ou seja, não existe nenhuma estratégia global e estrutural de prevenção no seio da administração pública[20]. Por outro lado, os dispositivos de anti-corrupção e as medidas preventivas funcionavam de forma menos eficaz e encontravam-se menos desenvolvidas ao nível local e em alguns organismos públicos. Segundo a EAG, a abordagem das autoridades na luta contra a corrupção pode falhar face ao contexto actual de exigência no desempenho e na eficácia da administração pública, se não for acompanhada de uma política de prevenção coordenada, orientada para a gestão quotidiana dos serviços públicos e das questões éticas. **A EAG recomenda que se proceda a análises mais regulares dos riscos de corrupção e que seja adoptada uma abordagem mais integrada dos seus aspectos éticos, tendo em vista o alargamento**

[20] As autoridades portuguesas afirmaram, depois da visita de avaliação da EAG, que a análise ao fenómeno da corrupção efectuada pela Polícia Judiciária nos anos de 2002 a 2005, proporciona uma visão real da situação das investigações penais em matéria de corrupção por parte dos organismos da administração pública encarregues da prevenção penal neste domínio.

das medidas preventivas a todo o sector público, incluindo a nível local, bem como a monitorização da sua aplicação.

44. A complexidade da legislação e a lentidão dos procedimentos administrativos são tidos como factores que favorecem o risco de corrupção. Daí a razão de ser das sucessivas reformas e do aumento do recurso às novas tecnologias. A renovação do aparelho do Estado desde 1980 e a reforma do Código do Procedimento Administrativo contribuíram igualmente para reforçar a transparência das tomadas de decisão e do funcionamento da administração pública. A lei de 1993 sobre o acesso aos documentos administrativos e a actividade da Comissão de acesso aos documentos administrativos (CADA) puseram fim ao ambiente de segredo que envolvia as transacções oficiais e ofereceram aos cidadãos um meio importante de avaliação governamental. No entanto, o direito de acesso dos cidadãos, na prática, não é por vezes eficaz. Entre as razões invocadas nesta visita é de assinalar: i) a lentidão excessiva de certos serviços em providenciar a informação solicitada (ex.: adjudicação de contratos públicos, licenças de construção); e ii) a demora (por vezes longa) dos processos, em particular, quando à Comissão é pedida emissão de parecer, o que poderá levar até dois meses. As autoridades portuguesas contudo afirmaram que o acesso à informação não é, regra geral, lento e que o parecer prévio da Comissão se justifica em determinados casos mais delicados como é o do acesso a documentos de dados pessoais envolvendo terceiros. *Assim a EAG aconselha a implementação de uma política mais pró-activa no acesso aos documentos administrativos e a revisão dos constrangimentos processuais existentes relativos aos atrasos (por vezes longos), com o intuito de facilitar o exercício efectivo do direito de acesso do cidadão aos documentos oficiais*.
45. As regras estatutárias e deontológicas relativas ao emprego no sector público estão previstas num conjunto variado de textos. Esta dispersão não facilita o conhecimento integral dos direitos e deveres aplicáveis e torna difícil a disponibilização da informação aos funcionários do sector público (por exemplo, os agentes do sector de saúde, da educação, e dos organismos e órgãos públicos).
46. Em matéria de recrutamento, os cargos na função pública são, em princípio, feitos por concurso, uma vez salvaguardados os princípios e garantias dos candidatos (artigo 5 do Decreto-Lei 204/98). Não há, no entanto, uma autoridade independente responsável pelo recrutamento de funcionários públicos, cabendo esta tarefa a um júri de concurso que age

de acordo com as exigências fixadas no artigo 12 do Decreto-Lei 184/89. Todas as decisões relativas ao concurso e ao recrutamento são susceptíveis de recurso hierárquico. O artigo 26.4 do estatuto disciplinar proíbe os agentes de comparticiparem em oferta ou negociação de emprego público. No entanto, a EAG foi informada que o recrutamento na função pública, incluindo o recrutamento no poder local, é um sector vulnerável à corrupção, e que nem sempre é conduzido de uma forma transparente. *Consequentemente, a EAG sugere que o processo de recrutamento decorra de forma mais transparente, incluindo aquele feito a nível local, e que se reforce o controlo de legalidade destes procedimentos*.

47. Na ausência de elementos de informação suficientes, a EAG não pôde emitir um parecer sobre a pertinência dos processos de avaliação relativos ao comportamento e à integridade do pessoal. Alguns dos interlocutores emitiram reservas sobre as avaliações feitas à integridade dos agentes públicos e aos seus registos criminais e disciplinares, nomeadamente a que é feita a nível local.

48. A EAG foi informada que a rotação de pessoal é uma prática estandardizada e obrigatória em certos sectores tidos como vulneráveis, como as autoridades financeiras do Estado e a polícia de segurança pública, rodoviária e alfandegária, a qual foi contudo abandonada nos serviços alfandegários e fiscais. A rotação permite limitar os riscos e efeitos da corrupção resultantes do exercício, por períodos extensos, das mesmas funções nos sectores expostos a este fenómeno. *A EAG aconselha as autoridades portuguesas a introduzirem ou a reintroduzirem o princípio de rotação, pelo menos naqueles sectores de administração que podem ser considerados mais vulneráveis à corrupção*.

49. A questão da prevenção de conflito de interesses foi um dos tópicos discutidos durante a visita e as autoridades pareciam determinadas em encontrar a melhor solução tanto a nível jurídico, como prático. Com efeito, as normas relativas sobre conflitos de interesses, incompatibilidades e actividades secundárias estão previstas num número limitado e disperso de fontes legislativas[21]. Por outro lado, aquando da visita, não havia nenhuma definição satisfatória de conflito de interesses ou qualquer apreciação global ou supervisão adequada à acumulação de funções e ao exercício de actividades secundárias. Para além disso, só os

[21] Embora os artigos 13 e 81 do Estatuto dos magistrados judiciais e do Ministério Público proíbam os magistrados de desempenhar qualquer outra função pública ou privada, os artigos 11 e 82 permitem, aos magistrados na efectividade, ocupar o cargo de Presidente da República e de membro de Governo ou do Conselho de Estado.

titulares de cargos políticos de topo, tais como os directores-gerais e os directores adjuntos, estão obrigados a declarar o património. Tal é opcional para os eleitos do poder local. Por último, a migração abusiva de agentes públicos para o sector privado não está regulamentada de forma satisfatória e não existem mecanismos de controlo apropriados. **Assim, a EAG recomenda a introdução de regras apropriadas relativas ao conflito de interesses e à migração abusiva para o sector privado, aplicáveis a todos os agentes públicos, e a criação de mecanismos que garantam a sua aplicação efectiva e correspondente monitorização**.

50. Desde 1997 que Portugal adoptou a Carta Ética da Administração Pública dirigida aos funcionários públicos. Os diferentes grupos e departamentos de Portugal estão igualmente dotados de estatutos ou de regras disciplinares próprias e, em alguns casos, de códigos de ética. Todavia, a EAG não pôde determinar, de uma forma precisa, a amplitude dos diferentes textos, o que significa que certas e vulneráveis profissões e sectores, como a saúde, o desporto e a educação, poderão ainda não ter normas adequadas. Durante a visita, a EAG foi informada de que um projecto de carta ética dirigida ao sector alfandegário se encontrava em curso. No entanto, se, por um lado, para a Polícia de Segurança Pública e para a Guarda Nacional Republicana, a distribuição de um código deontológico aos agentes que iniciem funções é obrigatória, de acordo com uma resolução do Conselho de Ministro, tal não se aplica a todos os outros serviços ou departamentos. Regra geral, as regras éticas existentes encontram-se dispersas por diversos textos, desprovidas, por vezes, de sanções e desconhecidas da maior parte dos oficiais. É o caso do guia de recomendações publicado pela Polícia Judiciária, que incorpora um dos documentos mais recentes e mais detalhado sobre esta matéria[22]. Estas regras são muitas vezes demasiado gerais e não englobam suficientemente os aspectos preventivos e os ricos da corrupção (como expresso, por exemplo, na Recomendação do Conselho da Europa R (2000)10 sobre os códigos de conduta para os agentes públicos).

[22] Este guia identifica certas situações de risco de corrupção e é dirigido a todos os agentes públicos. No entanto, não recebeu o apoio necessário em termos de sensibilização e formação do pessoal. Assim, permanece desconhecido em certos departamentos e o seu impacto parece ter sido bastante limitado, particularmente a nível local. Recebeu um acolhimento misto por parte de algumas instituições que referiram que o guia é, somente, uma declaração de intenção e não de obrigação, pois não inclui qualquer sanção. Por último, a EAG considera que o guia é ainda demasiado geral e abstracto, nomeadamente no que concerne às gratificações, aos conflitos de interesses e à migração abusiva para o sector privado.

51. A EAG constata que, mesmo que o Estatuto Disciplinar preveja que todos os agentes que recebam qualquer tipo de gratificação possam ser demitidos, o guia de recomendações policial autoriza pequenos presentes e a outras formas convencionais de hospitalidade sem contudo especificar os comportamentos expectáveis dos agentes que os recebem e os potenciais conflitos resultantes de situações concretas. As autoridades portuguesas assinalaram, no entanto, que os agentes públicos não podem aceitar presentes e que é esta a interpretação que é feita dos dispositivos do Código Penal em curso. Segundo a EAG, depois de várias reuniões tidas com diversos sectores da administração pública, a questão dos presentes e do comportamento expectável dos agentes não se encontra suficientemente clara na prática administrativa e tal poderá ser colmatada no quadro de formação suplementar[23].
52. Por último, não obstante a formação profissional ser obrigatória para os funcionários, a formação sobre questões éticas não é extensível a todos os agentes da administração e corre o risco de ser demasiado teórica e abstracta em matéria de riscos de corrupção.
53. Face ao exposto nos parágrafos anteriores, **a EAG recomenda que sejam completados todos os códigos de conduta existentes no sentido de conterem referências explícitas sobre aspectos éticos e riscos de corrupção (tal como a questão dos presentes) extensíveis a todos os agentes públicos, e que os ditos códigos contenham sanções apropriadas para os casos de incumprimento. Programas de formação sobre tais temas devem ser ministrados a todos os agentes públicos (funcionários públicos e outros), e adoptados de modo a incluir exemplos de potenciais conflitos de interesses**.
54. A lei portuguesa prevê mecanismos de protecção para os colaboradores da justiça e para as testemunhas, bem como a obrigação dos agentes públicos de denunciarem suspeitas de actos ilícitos. No entanto, segundo a EAG, aqueles que denunciam, de boa fé, casos de corrupção, não recebem a protecção adequada contra possíveis medidas retaliatórias. Segundo as autoridades portuguesas, há um aumento significativo de queixas por parte dos cidadãos que cada vez mais utilizam o livro de reclamações posto à sua disposição, bem como de denúncias por parte dos agentes públicos sobre suspeitas de actos de corrupção. No entanto, estas denúncias nem sempre dão origem a processos criminais ou disciplinares.

[23] É prática corrente, a título de exemplo, a indústria farmacêutica oferecer presentes aos agentes públicos.

De acordo com as autoridades portuguesas, todas as suspeitas de actos de corrupção relativas a funcionários públicos só têm efeito quando devidamente fundamentadas e provadas. Na prática, o problema situa-se mais ao nível do tratamento dado a essas denúncias e da eficácia do seu procedimento (nomeadamente em matéria de investigação do inquérito disciplinar e da articulação entre os processos disciplinares, administrativos, financeiros e penais). **A EAG recomenda que seja dada protecção apropriada aos que denunciam actos de corrupção e se reexaminem os métodos de tratamento de casos de suspeita de corrupção no seio da administração pública, de modo a garantir os procedimentos adequados o mais rapidamente possível**.

55. A EAG não possui informação suficiente que lhe permita determinar a amplitude do recurso aos procedimentos/medidas disciplinares contra os funcionários públicos, bem como da sua eficácia. Recorde-se de que não existe nenhum registo centralizado relativo a processos disciplinares e respectivas sanções. Segundo as autoridades portuguesas, há um controlo dos processos disciplinares no quadro do sistema nacional de auditoria interna levada a cabo pelas inspecções gerais. Todavia, a EAG refere que deveria ser efectuado um controlo mais sistemático em relação à adequação e à proporcionalidade de sanções impostas a casos de corrupção ou crimes conexos. *A EAG considera que as autoridades devem examinar se os actuais processos disciplinares permitem a realização de investigações eficazes e a imposição de sanções adequadas no quadro da luta contra a corrupção e crimes conexos (por exemplo, o receber presentes, a não denúncia de casos ou o conflito de interesses)*.

IV - Tema III – Pessoas colectivas e corrupção

Definição de pessoa colectiva

56. O direito português prevê vários tipos de pessoas colectivas, com personalidade jurídica pública ou privada. No que concerne às pessoas colectivas de direito privado, o Código Civil prevê as associações[24] (artigo 167 e seguintes do Código Civil), as fundações (artigo 185 e seguintes) e as sociedades civis (artigo 980 e seguintes do Código Civil). O Código das Sociedades Comerciais prevê as sociedades em nome colectivo, as

[24] Os partidos políticos, as associações de estudantes, as associações de pais e das famílias, as associações de defesa dos consumidores, as associações católicas, as instituições privadas de solidariedade social, as associações de mulheres, as associações sindicais e as associações desportivas são reguladas por leis especiais.

sociedades de responsabilidade limitada, as sociedades anónimas, as sociedades em comandita (simples ou por acções) e as sociedades unipessoais de responsabilidade limitada. Existem ainda as cooperativas reguladas pelo Código Cooperativo (Lei 51/96) e os agrupamentos de interesse económico (AIE). Para além do Estado e das autarquias locais e regionais, as pessoas colectivas de direito público englobam as associações públicas, as ordens profissionais, os institutos e as fundações públicas e os serviços e estabelecimentos públicos personalizados, tais como os hospitais públicos e sociedades públicas nacionais ou municipais. Em 31 de Outubro de 2005, mais de 2 646 000 entidades estavam registadas no ficheiro central de pessoas colectivas (FCPC), incluindo 853.514 pessoas colectivas, das quais 4 656 eram pessoas colectivas de direito público, 27.488 sociedades anónimas, 502.962 sociedades de responsabilidade limitada (86% de todas as sociedades comerciais) e 32.342 sociedades ditas "irregulares"[25].

Constituição e registo

57. O registo de constituição das pessoas colectivas difere de acordo com a sua forma e com as normas previstas para cada um dos tipos. Todas as sociedades comerciais devem, antes de iniciar a sua actividade, pedir um "certificado de admissibilidade" ao Registo Nacional de Pessoas Colectivas (RNPC), serviço que integra a Direcção-Geral dos Registos e do Notariado do Ministério da Justiça e que tem por função organizar e gerir o Ficheiro Central de Pessoas Colectivas, bem como apreciar a admissibilidade de firmas e denominações (artigo 1 do Decreto-Lei 129/98). O certificado de admissibilidade comprova que a sociedade ou a sua denominação foi aprovada. Este certificado é válido por 90 dias a contar da data de entrega. Simultaneamente, o RNPC atribui a cada entidade inscrita no FCPC um número de identificação, baseado num número de identificação fiscal emitido pelas autoridades fiscais. De seguida, as sociedades devem apresentar-se a um notário que redige uma "acta" para a constituição da sociedade antes de expirado o prazo de validade do "certificado de admissibilidade". A nova sociedade deve então ser registada no Registo Comercial da sua sede social. Há mais de 300 Registos Comerciais – um, e por vezes mais do que um, em cada concelho. Só 20 estão informatizados.

[25] Segundo as autoridades portuguesas, estas últimas referem-se a sociedades operacionais que não foram criadas por acto notarial, mas que receberam contudo um número de identificação fiscal

Desde Julho de 2005, que o notário e o conservador do registo comercial têm a obrigação de verificar a conformidade do objecto social com o sistema público vigente. O registo definitivo faz-se mediante a apresentação ao conservador do registo comercial do "certificado de admissibilidade" e dos actos autenticados pelo notário. O conservador do registo comercial do concelho comunica então ao RNPC todas as informações de que dispõe, para que todas as informações registadas provisoriamente aquando da emissão do certificado de admissibilidade sejam actualizadas[26]. Os estatutos da nova sociedade são publicados no Jornal Oficial. A aquisição de personalidade jurídica está condicionada à realização de todas as etapas acima descritas que não compreendem a verificação dos antecedentes criminais e comerciais dos indivíduos envolvidos na constituição da sociedade.

58. As associações e as fundações estão sujeitas a um regime muito similar. São inscritas no RNPC mas só devem ser registadas na conservatória do registo comercial, se declaradas como de interesse público.

Interdição de actividade

59. Não há disposições legislativas que prevejam a exclusão automática de pessoas acusadas de infracções criminais, em particular de corrupção e de tráfico de influências, de assumirem cargos de direcção ou de gestão em sociedades ou outras pessoas colectivas. Todavia, há legislação que permite ter em conta o comportamento ilícito dos dirigentes, se este incidir sobre a actividade da sociedade. O Decreto-Lei 28-84 prevê a pena acessória de interdição de actividade a pessoas condenadas por corrupção no sector privado (activa ou passiva) ou corrupção activa internacional[27]. O artigo 47 da Lei 11/2004 prevê igualmente como pena acessória a interdição de actividade em caso de condenação por violação da lei de anti-branqueamento de capitais. O artigo 100 do Código Penal estabelece uma pena acessória de 1 a 5 anos de interdição de actividade, que pode ser prorrogado por mais 3 anos, se o crime for cometido com grave abuso de profissão, comércio ou indústria. Os artigos 65 a 68 estabelecem penas semelhantes para os funcionários públicos culpados de actos de

[26]As informações contidas na base de dados do RNPC sobre as sociedades comerciais incluem os seguintes elementos: o nome ou a denominação da firma, o número de identificação de pessoa colectiva, a forma jurídica, o capital social e a actividade económica e o registo comercial onde ela foi registada.

[27] Decorre, sobretudo, da ratificação, por parte de Portugal, da Convenção da OCDE contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transacções comerciais internacionais.

corrupção[28]. A violação de qualquer uma das penas acessórias é sancionada pelo artigo 348 do Código Penal relativa à "desobediência devida a ordem ou a mandado legítimo". A pena é de 1 ano de prisão[29].

Responsabilidade das pessoas colectivas

60. O princípio da responsabilidade civil das pessoas colectivas reside principalmente no artigo 165 do Código Civil que dispõe que as pessoas colectivas respondem civilmente pelos actos ou omissões dos seus representantes, agentes ou mandatários. Tal responsabilidade resulta, regra geral, no pagamento de indemnizações pelos prejuízos causados. Daí não decorre, em princípio, qualquer outra pena ou medida. Esta responsabilidade estende-se às entidades públicas constantes dos artigos 22 e 271 da Constituição e do Decreto-lei 48051, de 21.11.1967. O mecanismo de estabelecimento da responsabilidade civil das pessoas colectivas em relação a actos de corrupção, tráfico de influências e de branqueamento de capitais em várias circunstâncias, depende, em parte, dos tribunais. Até ao momento, nenhum tribunal proferiu qualquer decisão apelando à responsabilidade civil das pessoas colectivas por este tipo de infracção criminal. No entanto, de acordo com uma interpretação rigorosa do artigo 483 do Código Civil, alguns juristas teóricos defendem a existência de uma responsabilidade directa das pessoas colectivas face a factos ilícitos praticados pelos seus representantes. Nos termos do artigo 501 do Código Civil, esta teoria não se aplica ao Estado nem a outras pessoas colectivas públicas.
61. Em matéria de responsabilidade administrativa das pessoas colectivas, a lei penal prevê contra-ordenações, sob a forma de coima se não possuírem natureza penal (coima e não multa). As pessoas colectivas são responsáveis pelas contra-ordenações cometidas pelos membros dos respectivos órgãos, se os factos forem praticados no exercício das suas funções. Porém, a corrupção e o tráfico de influências não perfazem, nem constituem, contra-ordenações.
62. O sistema penal português não admite, senão a nível excepcional, a responsabilidade penal das pessoas colectivas. Não é possível imputar responsabilidade penal às pessoas colectivas, tais como sociedades ou

[28] O artigo 52 do Código Penal prevê que o tribunal possa impor a interdição do exercício de determinadas profissões, mesmo em relação aos condenados com pena suspensa.
[29] As autoridades portuguesas informaram o GRECO da adopção, em Conselho de Ministros, de novas medidas legislativas em matéria de interdição profissional, que se encontram presentemente para aprovação no Parlamento.

simples associações "de facto" a não ser em situações previstas especificamente na lei. É o caso do Decreto-lei 28/94, alterado pela lei 13/2001 e pela lei 108/2001, que estabelece: a corrupção activa prejudicial ao comércio internacional (artigo 41-A) e a corrupção, tanto activa como passiva, no sector privado (artigo 41-B e 41-C), quando cometidas por representantes da pessoa colectiva em actos praticados em nome e no interesse delas. Aquando da visita da EAG, as pessoas colectivas não podiam responder tanto criminal como administrativamente por actos de corrupção activa ou por tráfico de influências. Nos termos dos artigos 36 e 37 da Lei 11/2004 é estabelecida a responsabilidade das pessoas colectivas por branqueamento de capitais, mas o artigo 36 restringe o seu campo de acção às instituições financeiras e às pessoas singulares e colectivas referidas no artigo 20 e que se encontram sujeitas a determinados deveres. Para as outras pessoas colectivas, nos termos do artigo 37, a lei não especifica a natureza da responsabilidade nem as penas que podem ser aplicadas[30]. No caso de haver uma responsabilidade penal das pessoas colectivas em relação às infracções supra mencionadas, o direito português não contém qualquer disposição legislativa para as situações em que o acto de corrupção tiver sido cometido na ausência dos seus dirigentes. Não há qualquer sistema de registo criminal para as pessoas colectivas condenadas judicialmente. Nem a legislação nacional contém qualquer disposição em relação a mudanças institucionais, tais como a constituição de uma nova sociedade ou o retomar de uma actividade, que possa prevenir a aplicação de sanções. No entanto, os tribunais tendem a considerar que as mudanças institucionais não obstam a que seja considerada a responsabilidade da pessoa colectiva.

Penas e medidas aplicáveis a pessoas colectivas

63. Como já referido, o princípio de responsabilidade penal das pessoas colectivas só é aplicado em relação a determinado tipo de infracção. Nos casos previstos pelo Decreto-lei 28/84 (corrupção no sector privado e corrupção activa internacional), a legislação estabelece as penas principais

[30] Em 2004, o Conselho de Ministros aprovou duas propostas de lei relativas a alterações ao Código Penal, que visavam alargar o âmbito da responsabilidade das pessoas colectivas às infracções criminais. No entanto, não chegaram a passar no parlamento, devido a alterações governamentais sucessivas. A Resolução do Conselho de Ministros 138/2005, de 29 Julho 2005, encarregou a Unidade de Missão para a Reforma Penal de estudar, entre outros, o regime jurídico da responsabilidade, incluindo a penal, das pessoas colectivas. As autoridades portuguesas referiram, depois da visita, que esta Unidade de Missão tinha aprovado, em Março de 2006, o projecto de reforma do Código Penal que previa a responsabilidade das pessoas colectivas por actos de corrupção activa e de tráfico de influências.

(admoestação, multa e dissolução) e as penas acessórias (interdição temporária do exercício de actividade, privação do direito a subsídios ou subvenções, etc.). Nos casos previstos pelo Decreto-lei 28/84, os montantes das multas são determinados pelos tribunais de acordo com as circunstâncias económico-financeiras da pessoa colectiva. O tribunal ordena o pagamento de uma multa por dia; entre 20 e 200 dias de multa, em função da gravidade da infracção, sendo que a taxa diária pode corresponder entre 5 a 5.000€ (artigo 7.4 do Decreto-lei)[31]. Por outro lado, no caso de branqueamento de capitais, e para além das contra-ordenações especiais referidas no artigo 43 a 49 da Lei 11/2004, é aplicável o regime geral das contra-ordenações e coimas previsto no artigo 34. O artigo 49 visa garantir que as pessoas colectivas respondam solidariamente pelo pagamento das coimas e custas em que forem condenados os seus dirigentes, empregados ou representantes, embora não especifique o montante máximo. Porém, segundo as autoridades portuguesas, para as pessoas colectivas regulamentadas as coimas podem chegar aos 2.500.000€. As penas acessórias estipuladas no artigo 47 desta lei só são aplicadas a pessoas singulares, não a pessoas colectivas[32]. Contudo, as autoridades portuguesas, referiram que a publicação da decisão definitiva que condena o autor ao pagamento de custos pode ser aplicado às pessoas colectivas como sanção acessória.

Obrigações contabilísticas

64. O artigo 115.1 do Código do Imposto refere que as sociedades comerciais ou civis sob forma comercial, as cooperativas, as empresas públicas e as demais entidades que exerçam, a título principal, uma actividade comercial, industrial ou agrícola, com sede ou direcção efectiva em território português, são obrigadas a dispor de contabilidade organizada nos termos da lei comercial e fiscal. O seu artigo 116 prevê um regime simplificado de escrituração para as entidades com sede ou direcção efectiva em território português que não exerçam, a título principal, uma actividade comercial, industrial ou agrícola e que não disponham de contabilidade organizada nos termos do artigo anterior. Estas entidades

[31] Depois da visita, as autoridades portuguesas referiram que segundo os dados estatísticos disponíveis, 23 pessoas colectivas tinham sido condenadas por crimes económicos em 2004, embora não se pudesse determinar se estas condenações eram por corrupção privada ou por corrupção activa com prejuízo para o comércio internacional.

[32] As propostas de lei que visavam alargar a responsabilidade das pessoas colectivas às infracções penais, previam também uniformizar e completar o regime de sanções. A Unidade de Missão para a Reforma Penal está também encarregue deste assunto.

devem possuir obrigatoriamente um registo de rendimentos e de encargos. Se, contudo, estes registos não abrangerem os rendimentos de actividades exercidas a título acessório, deve ser organizada uma contabilidade que permita o controlo do lucro apurado. O artigo 31 do Código Comercial impõe a todos os comerciantes, sejam eles pessoas singulares ou pessoas colectivas, a obrigação de possuir livros para actas. Há também a obrigação legal de manter os documentos contabilísticos durante 10 anos.

65. O direito português estabelece sanções penais para as infracções fiscais e contabilísticas cometidas sob a forma de fraude fiscal (3 anos de prisão ou 360 dias de multa), burla qualificada (1 a 5 anos de prisão para pessoas singulares e 240 a 1200 dias de multa para as pessoas colectivas), falsificação ou alteração de documentos fiscais importantes (500 a 25.000€ de multa), e omissões ou incoerências em declarações fiscais e noutros documentos fiscais importantes (250 a 15.000€ de multa). Por outro lado, os artigos 256, 257 e 259 do Código Penal estabelecem igualmente sanções penais para a falsificação de documentos e para a danificação ou subtracção de documentos e notação técnica. Por seu lado, o regime geral de infracções tributárias estabelece multas relativas à recusa de entrega, exibição e apresentação de documentos em matéria alfandegária (100 a 10.000€), à recusa de entrega, exibição e apresentação de documentos fiscais importantes (205 a 50.000€), e à ausência de contabilidade ou de livros de registos ficais importantes (150 a 15.000€).

Deduções fiscais

66. As leis fiscais nacionais interditam a dedução fiscal em relação a pagamentos objecto de benefícios e a despesas associadas a subornos ou a actos de corrupção. Nos termos do artigo 23.2 do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas e do artigo 33.7 do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, "não são dedutíveis as despesas ilícitas, designadamente as que decorrem de comportamentos que fundadamente indiciem a violação da legislação penal portuguesa, mesmo que ocorridos fora do âmbito territorial da sua aplicação". A dedução fiscal exige igualmente que se justifique a despesa e os custos incorridos. Nos termos do artigo 42.1g do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas e dos artigos 32 e 128.1 do Código do

Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares, não são dedutíveis para efeito de determinação do lucro tributável os encargos e as despesas não documentados. Segundo a legislação fiscal, a despesa injustificada ou não documentada são tributadas à taxa de mais de 50%. No caso das pessoas colectivas esta taxa é elevada para 70% nos casos em que tais despesas tiverem sido efectuadas por sujeitos passivos, total ou parcialmente isentos, ou que não exerçam, a título principal, actividades de natureza comercial, industrial ou agrícola (artigo 81.1 e 2 do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Colectivas e do artigo 73.11do Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares).

Administração fiscal

67. A administração fiscal pode contribuir muito mais no sentido de impedir que as pessoas colectivas sirvam de meio para a prática de actos de corrupção. O artigo 242.1.b do Código de Processo Penal obriga as autoridades fiscais a participarem os crimes de que tomarem conhecimento no exercício das suas funções e por causa delas. Para além desta obrigação geral de participar, o artigo 31 da Lei 11/2004 sobre branqueamento de capitais estabelece que as autoridades fiscais que tenham conhecimento de factos que indiciem ou fundamentem a suspeita da prática de crime de branqueamento devem informar o Procurador-Geral da República. As autoridades fiscais não dispõem de linhas directrizes ou de formação específica em matéria de detecção de actos de corrupção. Como referido no tema II, para as infracções previstas na Lei 5/2002 de 1/1/2002 (corrupção passiva e branqueamento de capitais), o segredo profissional dos funcionários da administração fiscal cessa nas fases de inquérito, instrução e julgamento dos processos. Há também uma cooperação operacional entre a administração fiscal e a Polícia Judiciária, designadamente através do Grupo Permanente de Ligação que integra a Unidade de Informação Financeira da Polícia Judiciária.

Actividade dos revisores e técnicos oficiais de contas

68. A actividade dos revisores e técnicos oficiais de contas está definida na lei e nos estatutos respectivos. O artigo 522 do Código das Sociedades estabelece que as sociedades com um lucro superior a 150.000€ devem recorrer a um revisor oficial de contas. A presença de um revisor oficial de

contas é obrigatória nas sociedades que apresentem um balanço de mais de 1.5 milhões de euros ou que possuam, pelo menos, 50 funcionários ou um balanço de 3 milhões de euros. As auditorias servem para verificar a fiabilidade dos números. Os revisores oficiais de contas intervêm no controlo das contas dos institutos públicos[33] e, aquando da visita da EAG, estava a ser debatida uma proposta de Decreto-lei no sentido de as auditorias também abrangerem as autarquias locais. Esta proposta, que alterava o estatuto dos revisores e técnicos oficiais de contas, previa também a criação de um mandato não renovável de 7 anos para os revisores de contas das sociedades cotadas em bolsa, com o intuito de assegurar a sua independência face aos gestores e dirigentes das sociedades controladas.

69. Os revisores e técnicos oficiais de contas devem participar ao Ministério Público todos os factos detectados no exercício das suas funções que indiciem a prática de "crimes públicos", incluindo a corrupção e crimes conexos (artigo 158 do Decreto-lei 487/99 e artigo 58 do Decreto-lei 452/99, respectivamente). No entanto, estas duas profissões regulamentadas só podem participar os factos ao Ministério Público através da Ordem ou Câmara respectiva. Segundo os representantes da Ordem e da Câmara, com os quais a EAG se reuniu, praticamente todas as denúncias são transmitidas de imediato ao Ministério Público. A Câmara dos técnicos oficiais de contas participa cerca de 15 denúncias por semana, ou cerca de 750 por ano, enquanto a Ordem dos revisores oficiais de contas participou nos últimos dois anos cerca de 50 por ano. A maior parte destas denúncias dizem respeito a fraudes fiscais, a fraudes contra a segurança social e a fraudes ficais com facturas falsas, mas quase nunca respeitam a actos de corrupção. A Lei 11/2004, de 27.3.2004 estabelece aos revisores, técnicos oficiais de contas e consultores fiscais a obrigação de participarem todas as suspeitas de casos de branqueamento de capitais ao Ministério Público. Em caso de não cumprimento da obrigação de denunciar, é-lhes aplicável o regime geral de contra-ordenações e coimas (artigo 34 da Lei acima referida). Durante a visita da EAG, não houve, ao abrigo desta lei, nenhuma denúncia de actos de corrupção que indiciassem a prática de branqueamento de capitais. Não existem linhas directrizes ou acções de formação dirigidas aos revisores e técnicos oficiais de contas em matéria de detecção e de denúncia de actos de corrupção.

[33] O GRECO foi informado pelas autoridades portuguesas que, para efeitos do Código Penal, os revisores e técnicos oficiais de contas são considerados agentes públicos quando inspeccionam as contas dos institutos públicos.

Análise

70. A EAG constata que Portugal dispõe de instrumentos importantes para lutar contra a ocultação ou dissimulação de actos de corrupção por parte das pessoas colectivas. Todavia, os mecanismos existentes podem ainda ser melhorados.

71. O processo de constituição e de registo das pessoas colectivas não é de todo satisfatório. Parece que todas as sociedades, associações e fundações portuguesas, incluindo as que se situam nos Açores e na Madeira, são registadas no Registo Nacional de Pessoas Colectivas e num dos 308 registos comerciais existentes nos concelhos, sendo que estes últimos só parcialmente se encontram informatizados; a informação sobre uma determinada pessoa colectiva ou singular parece também não circular facilmente no país. Na prática, a polícia recorre a uma base privada de dados informatizados, paga numa base diária, que contém informação suplementar sobre a actividade real das sociedades. Para além disso, não há qualquer controlo sobre os antecedentes judiciais (criminais ou comerciais) dos associados, accionistas e dirigentes das sociedades registadas no Registo Nacional[34]. Nem há qualquer outro controlo subsequentemente efectuado durante o período de actividade destas pessoas colectivas. As autoridades portuguesas, todavia, informaram que se encontra em preparação um projecto de lei que autoriza a recolha e a centralização de um arquivo informatizado no Registo Nacional, contendo informação atinente à actividade destas sociedades, e que permitirá dar uma visão conjuntural da actividade destas sociedades e dos seus dirigentes a nível nacional. Um controlo mais proactivo poderia, no entanto, ser efectuado em relação às ditas sociedades "irregulares" registadas no Registo Nacional de Pessoas Colectivas, podendo servir para combater as sociedades registadas num endereço de uma caixa postal, susceptíveis de servir de fachada para ocultar ou dissimular actos de corrupção. A EAG foi informada que a nova lei, actualmente em fase de preparação, reforçará o controlo das sociedades, incluindo as ditas sociedades "irregulares".

[34] Segundo as autoridades portuguesas, nestas situações, esta informação não é obrigatória, por conter dados sensíveis cuja recolha e tratamento são regulados por lei. Esse tratamento tem de ter, necessariamente, uma base legal conforme aos princípios de protecção de dados pessoais. O Registo Civil contém informação sobre a interdição de actividade do pessoal dirigente, resultante de situações de falência ou de dissolução, mas esta não se encontra informatizada e é de difícil acesso.

72. Os tribunais têm o poder de impor uma pena adicional de interdição de actividade às pessoas condenadas por certos tipos de ilícitos criminais, os quais incluem a corrupção no sector privado, a corrupção activa internacional e certas violações à lei de anti-branqueamento de capitais. O artigo 100 do Código Penal prevê igualmente a interdição de actividade a pessoas condenadas por crime cometido com grave abuso de profissão, comércio ou indústria ou com grosseira violação dos deveres inerentes. Não ficou totalmente esclarecido, aquando da visita da EAG, se uma pessoa, incluindo um agente público, condenada por corrupção está interdita de constituir uma fundação e/ou de se registar no registo comercial. A este respeito, as autoridades portuguesas afirmaram que as medidas em curso podem, na prática, levar a esse resultado, mas reconheceram a importância de melhor divulgar este sistema de interdição de actividade. Assim, **a EAG recomenda que a) mais amplamente se divulgue o actual sistema de interdições de actividade profissional; b) se reforce o controlo sobre as pessoas colectivas de direito privado – incluindo as sociedades "irregulares" – e sobre os respectivos dirigentes, durante e depois do seu registo, nomeadamente no que concerne aos antecedentes criminais; e c) seja dada prioridade à adopção e à implementação efectiva do projecto de lei relativo à modernização do Registo Comercial**.
73. A EAG considera que o regime de responsabilidade das pessoas colectivas por actos ilícitos cometidos pelos seus representantes compreende algumas fragilidades: i. a responsabilidade civil das pessoas colectivas resulta no pagamento de indemnizações pelos prejuízos causados, mas não, em princípio, em outras penas ou sanções; ii. as pessoas colectivas podem ser criminalmente responsabilizadas por determinados tipos de ilícitos, nomeadamente a corrupção no sector privado e a corrupção activa internacional, mas a corrupção activa, o tráfico de influências e outras formas de branqueamento de capitais não estão incluídos; iii. não existem disposições legislativas específicas que abranjam os casos em que o acto de corrupção tiver sido cometido na ausência de controlo dos seus dirigentes ou de mudanças institucionais da pessoa colectiva, de forma a prevenir a imposição de sanções; iv. as sanções, teoricamente aplicáveis, incluindo as penas acessórias, para cumprir com os tipos existentes de responsabilidade penal, não se encontram harmonizados e não parecem ser eficazes (ver parágrafos 61 e 62); v. a ausência de condenações desde 1984 torna impossível determinar as orientações da jurisprudência nesta

área; e vi. não há ainda um sistema de registo criminal de pessoas colectivas condenadas. A EAG foi informada, durante a sua visita, que as autoridades portuguesas estão empenhadas em fazer passar legislação de forma a cumprir totalmente com os requisitos da Convenção Penal contra a Corrupção, neste domínio[35]. Considera que tal legislação deverá ser acompanhada por uma formação adequada sobre o tema e dirigida a todos os profissionais envolvidos. **Assim a EAG recomenda a implementação de um regime adequado de responsabilidade das pessoas colectivas envolvidas em delitos de corrupção activa, tráfico de influências e de branqueamento, bem como sejam estabelecidas sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas de acordo com a Convenção Penal sobre a Corrupção; sejam ministradas acções de formação adequadas de forma a garantir a implementação efectiva desta responsabilidade e a aplicação das respectivas sanções; e encarar a possibilidade de criação de um registo criminal para as pessoas colectivas que tenham sido objecto de sanções por delitos de natureza criminal**.

74. Os regimes existentes em matéria de obrigações contabilísticas e de subornos não dedutíveis a nível fiscal, bem como a cooperação entre as autoridades judiciais e policiais e as autoridades fiscais parecem, de uma forma geral, ser satisfatórios. Todavia, não há muitas denúncias de suspeitas de actos de corrupção por parte das autoridades fiscais. Os inspectores tributários não receberam directrizes nem formação em matéria de detecção e de denúncia de suspeitas de casos de corrupção. A EAG é da opinião que as autoridades portuguesas podem inspirar-se no exemplo do Manual da OCDE para sensibilizar os inspectores tributários para o problema da corrupção. **Assim, a EAG recomenda que sejam ministradas acções de formação para os inspectores tributários em matéria de detecção de actos de corrupção**.

75. Não obstante os revisores e técnicos oficiais de contas terem a obrigação de notificar ao Ministério Público os actos ilícitos de que têm conhecimento no exercício das suas funções e embora haja muitas denúncias sobre certas infracções, poucas referem-se a actos de corrupção. As autoridades judiciais identificaram mesmo casos em que essa obrigação não foi

[35] O GRECO foi informado, pelas autoridades portuguesas, que esta reforma foi adoptada em Conselho de Ministros a 27 de Abril de 2006 e que se encontra, presentemente, a aguardar aprovação no Parlamento.

cumprida[36]. A EAG é da opinião que os revisores e técnicos oficiais de contas podem contribuir muito mais para a luta contra a corrupção, na medida em que, de acordo com as propostas que têm remetido ao governo, estes técnicos poderão vir a ser chamado, no futuro, a auditar as contas do poder local e regional. A ordem dos revisores oficiais de contas espera poder introduzir, em 2006, uma acção de formação para os seus membros de modo a sensibilizá-los para o problema da corrupção e a incentivá-los a denunciar os casos de que tenham conhecimento. *Assim, a EAG considera que as autoridades deviam estudar, em concertação com as organizações profissionais dos revisores e técnicos oficiais de contas, as medidas que convém adoptar para melhorar a denúncia de casos de corrupção, como por exemplo, através de directrizes e acções de formação em matéria de detecção e de denúncia de actos de corrupção*.

V. Conclusões

76. Através de legislação específica, Portugal tem feito um esforço para combater o crime financeiro, a corrupção e a perda dos produtos de crime, alargando os poderes de confiscação e apreensão e criando departamentos especializados, nomeadamente no seio da Polícia Judiciária. No entanto, esta legislação que, de um modo geral, é satisfatória, encontra-se dispersa por um conjunto variado de textos específicos e refere-se, nomeadamente, ao sigilo bancário, ao uso de medidas especiais de investigação, à gestão de bens apreendidos e confiscados e à responsabilidade das pessoas colectivas. Esta legislação precisa de ser harmonizada de modo a garantir uma maior coesão e facilitar o trabalho de todos os actores judiciais – juízes, procuradores e investigadores. Estes últimos têm necessidade de recursos materiais, financeiros e humanos e, por vezes, de formação para efectuar investigações financeiras e patrimoniais mais eficazes. O trabalho da Unidade de Missão para a Reforma Penal que integra o Ministério da Justiça e o impulso dado pelo Parlamento para o enquadramento legislativo de uma política penal a nível nacional, poderá contribuir para estruturar a política penal em matéria de corrupção e de perda dos produtos de crime.

[36] Segundo a Ordem dos Revisores Oficiais de Contas, a Justiça comunicou à Ordem dois casos de não cumprimento da obrigação de denunciar actos de corrupção, visando a aplicação de sanções disciplinares. A Ordem não pôde dar seguimento a estes casos por estes terem prescrito (o atraso foi de um ano). No entanto, a proposta de alteração ao estatuto inclui disposições em matéria de prescrição no exercício de medidas disciplinares.

77. Portugal adoptou, desde 1997, a Carta Ética da Administração Pública, especialmente dirigida aos funcionários públicos. Em 2005, a Direcção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económica e Financeira (DCICCEF) publicou um guia de recomendações dirigido a todos os agentes públicos. O país dispõe igualmente de um sistema de inspecção desenvolvido. No entanto, a luta contra a corrupção no seio da administração pública requer uma estratégia global de prevenção muito mais estruturada, baseada em análises mais regulares e numa abordagem mais integrada dos riscos de corrupção e dos seus aspectos éticos. Estas questões são particularmente relevantes face ao contexto actual de exigência no desempenho e na eficácia da administração pública. Melhorias têm de ser feitas no quadro da legislação vigente no que concerne, nomeadamente, ao conflito de interesses, à migração abusiva dos agentes públicos para o sector privado, à protecção a dar a quem denunciar actos ilícitos, bem como à transparência.
78. Por último, com o intuito de garantir que as pessoas colectivas não sejam utilizadas para ocultar ou dissimular actos de corrupção, há que adoptar instrumentos adequados de monitorização e de responsabilização das pessoas colectivas, bem como proceder à divulgação do sistema actual de interdição de actividade. Há que haver uma colaboração activa das autoridades com os profissionais do sector privado, tais como os revisores e técnicos oficiais de contas, de forma a encorajar a prática das normas éticas no exercício das suas funções.

79. Face ao exposto, o GRECO recomenda a Portugal:

I. **Que recorra mais sistematicamente às investigações patrimoniais, e que utilize plenamente todos os meios possíveis (legais, técnicos e humanos) e, se necessário, que estes sejam reforçados de modo a garantir maior eficácia nas investigações financeiras** (parágrafo 20);
II. **Que sejam revistas as disposições legais existentes relativas à detecção, apreensão e perda dos produtos da corrupção e do tráfico de influências e, se necessário, sejam definidas linhas directrizes e organizadas acções de formação suplementar de modo a facilitar a respectiva aplicação na prática** (parágrafo 22);
III. **Que seja reforçado o contributo do dispositivo anti-branqueamento na luta contra a corrupção, em especial**

assegurando que os órgãos envolvidos na luta contra o branqueamento e as instituições e profissões sujeitas à obrigação de declarar suspeitas recebam directivas e formação que possa facilitar a detecção e o reporte de factos de corrupção (parágrafo 25);

IV. **Que proceda a análises mais regulares dos riscos de corrupção e que seja adoptada uma abordagem mais integrada dos seus aspectos éticos, tendo em vista o alargamento das medidas preventivas a todo o sector público, incluindo a nível local, bem como a monitorização da respectiva aplicação** (parágrafo 43);

V. **Que estabeleça regras apropriadas relativas aos conflitos de interesses e à migração abusiva para o sector privado, aplicáveis a todos os agentes públicos, e a criação de mecanismos que garantam a sua aplicação efectiva e correspondente monitorização** (parágrafo 49);

VI. **Que sejam completados todos os códigos de conduta existentes no sentido de conterem referências explícitas sobre aspectos éticos e riscos de corrupção (tal como a questão dos presentes) extensíveis a todos os agentes públicos, e que os ditos códigos contenham sanções apropriadas para os casos de incumprimento. Programas de formação sobre tais temas devem ser ministrados a todos os agentes públicos (funcionários públicos e outros), e adoptados de modo a incluir exemplos de potenciais conflitos de interesses** (parágrafo 53);

VII. **Que seja dada protecção apropriada aos que denunciam actos de corrupção e se reexaminem os métodos de tratamento dos casos de suspeita de corrupção no seio da administração pública, de modo a garantir os procedimentos adequados o mais rapidamente possível** (parágrafo 54);

VIII. **Que a) mais amplamente se divulgue o actual sistema de interdições de actividade profissional; b) se reforce o controlo sobre as pessoas colectivas de direito privado – incluindo as sociedades "irregulares" – e sobre os respectivos dirigentes, durante e depois do seu registo, nomeadamente no que concerne aos antecedentes criminais; e c) seja dada prioridade à adopção e à implementação efectiva do projecto de lei relativo à modernização do Registo Comercial** (parágrafo 72);

IX. **Que seja implementado um regime adequado de responsabilidade das pessoas colectivas envolvidas em delitos de corrupção activa, tráfico de influências e de branqueamento, bem como sejam estabelecidas sanções eficazes, proporcionais e dissuasivas de acordo com a Convenção Penal sobre a Corrupção; sejam ministradas acções de formação adequadas de forma a garantir a implementação efectiva desta responsabilidade e a aplicação das respectivas sanções; e seja encarada a possibilidade de criação de um registo criminal para as pessoas colectivas que tenham sido objecto de sanções por delitos de natureza criminal** (parágrafo 73);

X. Que sejam ministradas acções de formação para os inspectores tributários em matéria de detecção de actos de corrupção (parágrafo 74).

80. O GRECO convida as autoridades portuguesas a terem em conta as *observações* feitas na parte analítica do presente relatório (parágrafos 24, 44, 46, 48, 55 e 75).
81. Em conclusão e de acordo com a Regra 30.2 do Regulamento, o GRECO convida as autoridades portuguesas a apresentarem um relatório sobre a implementação das recomendações supra-mencionadas, até 30 de Novembro de 2007.