



REPÚBLICA
PORTUGUESA

JUSTIÇA

AGENDA ANTICORRUPÇÃO

RELATÓRIO TÉCNICO



ENQUADRAMENTO

Na tomada de posse do XXIV Governo, o Primeiro-Ministro assumiu o compromisso de propor a todos os partidos com assento parlamentar a abertura de um diálogo, ao longo dos dois primeiros meses de mandato, com vista a fixar uma agenda ambiciosa, eficaz e consensual de combate à corrupção, através da identificação de um conjunto de iniciativas que seja possível acordar e consensualizar, com base na sua consistência, credibilidade e exequibilidade.

A Ministra da Justiça foi incumbida de assegurar a interlocução do lado do Governo, pelo que, após a investidura parlamentar e ao longo dos dois primeiros meses, levou a cabo um amplo diálogo, com vista a discutir propostas e identificar medidas, guiada por uma vontade de busca de consensos nesta matéria crucial para a nossa democracia. Foram ouvidos todos os partidos com assento parlamentar, bem como entidades públicas relevantes na prevenção e combate à corrupção e organizações da sociedade civil.

Foram, em particular, ouvidos todos os **Partidos com assento parlamentar** (através dos Grupos Parlamentares ou Deputado Único): PSD, PS, CH, IL, BE, PCP, L, CDS e PAN.

Foram consultadas as seguintes **entidades públicas**: Tribunal de Contas, Conselho Superior da Magistratura, Procuradoria-Geral da República, Ordem dos Advogados, Ordem dos Notários, Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução, Polícia Judiciária, Mecanismo Nacional Anticorrupção, Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, Entidade para a Transparência, bem como diferentes serviços da Administração Pública.

Foi também ouvida a Prof. Doutora Maria João Antunes, Professora Catedrática da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, **personalidade de reconhecido mérito** e que foi a coordenadora do grupo de trabalho encarregado da definição da Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024.

Foram ainda solicitados contributos às seguintes **organizações**: Associação Sindical dos Juizes Portugueses, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Associação Nacional de Municípios Portugueses, Associação Nacional de Freguesias, Confederação Empresarial de Portugal (CIP), Associação Empresarial de Portugal (AEP), Associação Portuguesa de Ética Empresarial, Câmara de Comércio e Indústria Portuguesa, Fórum Penal, Observatório de Economia e Gestão da Fraude (OBEGEF/FEUP), Fundação Francisco Manuel dos Santos, SEDES (Associação para o Desenvolvimento Económico e Social), Associação Frente Cívica, Associação Transparência e Integridade e Associação Portuguesa das Empresas de Comunicação.

Assim, a presente *Agenda Anticorrupção* foi elaborada a partir do Programa do Governo e à luz desse diálogo, pelo que inclui medidas que reuniram amplo consenso e que se afiguram prementes e eficazes para a prevenção e combate aos fenómenos corruptivos. Inclui igualmente medidas que, constando do Programa do Governo, mereceram acolhimento por várias entidades ouvidas. Abrange também medidas que, embora não previstas no Programa do Governo, entendemos ser de acolher, porquanto – não estando em desacordo com aquele – se afiguram pertinentes e relevantes para o fim pretendido: um mais eficaz combate à corrupção.

Esta *Agenda* começa por focar-se na **prevenção**, por se entender que a intervenção repressiva, nomeadamente a penal, deve ser a última linha da intervenção do Estado. Assume-se como prioridades o reforço da transparência e da robustez das políticas públicas. Foca-se ainda **no papel que a educação das gerações mais novas e da formação dos decisores públicos** deve desempenhar na criação de uma cultura de integridade e exigência na sociedade civil, que **protejam o setor público** face a fenómenos corruptivos. Propõe ainda caminhos de reforço da **eficácia de medidas repressivas**, que garantam **mais celeridade processual** e a **punição efetiva dos crimes**, assegurando que a corrupção não compensa.

A Agenda é composta, assim, por medidas que se distribuem pelos eixos “**Prevenção**”, “**Educação**” e “**Repressão**”, cuja concretização o Governo se propõe impulsionar de imediato, sem prejuízo de outras a desenvolver ao longo da legislatura, incluindo a preparação e aprovação de uma nova Estratégia Nacional Anticorrupção para o período 2025-2028, após devida avaliação dos resultados da Estratégia 2020-2024.

ÍNDICE

| | |
|---|----|
| I. PREVENÇÃO | 7 |
| 1. CÓDIGOS DE CONDUTA | 7 |
| 1.1. Adotar um plano de prevenção de riscos | 8 |
| 1.2. Operacionalizar um canal de denúncias | 8 |
| 1.3. Incluir nas cartas de missão dos dirigentes compromisso com o cumprimento pleno do RGPC | 8 |
| 2. PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA | 8 |
| 2.1. Regulamentar o registo de interesses legítimos (“lóbi”) | 8 |
| 2.2. Generalizar a venda em leilão eletrónico | 10 |
| 3. ADMINISTRAÇÃO E GOVERNAÇÃO PÚBLICA (MAIS) ABERTA, SIMPLIFICAÇÃO E DESBUROCRATIZAÇÃO | 10 |
| 3.1. Monitorizar ativamente o III Plano de Ação Nacional de Administração Aberta (2024-27) | 10 |
| 3.2. Aprofundar o princípio do “Governo aberto” através de disponibilização pró-ativa de documentos e dados administrativos | 11 |
| 4. CONTRATAÇÃO PÚBLICA | 12 |
| 4.1. Incrementar as potencialidades do Portal BASE | 12 |
| 4.2. Criar uma “Lista Negra” de fornecedores do Estado | 13 |
| 5. PROCESSO LEGISLATIVO E DECISÓRIO DOS ÓRGÃOS DO ESTADO | 13 |
| 5.1. Registrar a “pegada” legislativa | 13 |
| 5.2. Reforçar a consulta pública | 14 |
| 5.3. Potenciar a assessoria jurídica do Estado | 14 |
| 5.4. Reforçar a transparência e a celeridade na nomeação de dirigentes da Administração Pública | 15 |
| 6. DIMENSÃO INSTITUCIONAL | 15 |
| 6.1. Promover a atividade plena do Mecanismo Nacional Anticorrupção | 15 |
| 6.2. Promover a atividade plena da Entidade para a Transparência | 16 |
| 6.3. Reforçar a atuação dos órgãos de controlo interno | 17 |
| 6.4. Reforçar a prevenção no âmbito das autarquias locais | 17 |

| | |
|--|----|
| 7. FUNCIONAMENTO DA JUSTIÇA | 18 |
| 7.1. Publicitar as decisões judiciais | 18 |
| 7.2. Tomar medidas urgentes para a jurisdição administrativa e fiscal | 18 |
| 8. FORMAÇÃO | 19 |
| 8.1. Assegurar a formação dos agentes públicos | 19 |
| | |
| II. EDUCAÇÃO | 20 |
| | |
| 9. PROMOVER UMA CULTURA DE INTEGRIDADE ATRAVÉS DA EDUCAÇÃO E DA FORMAÇÃO | 20 |
| | |
| III. REPRESSÃO | 22 |
| | |
| 10. UM NOVO PARADIGMA DE PERDA ALARGADA DE BENS: COMBATER O ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E ASSEGURAR QUE A CORRUPÇÃO NÃO COMPENSA | 22 |
| 10.1. Criar um novo mecanismo de perda alargada de bens | 24 |
| 10.2. Regular o enquadramento processual dos mecanismos de perda de bens | 25 |
| 10.3. Dinamizar os Gabinetes de Recuperação de Ativos e de Administração de Bens | 25 |
| 10.4. Reforçar a formação sobre os mecanismos de perda de vantagens do crime | 26 |
| 11. PROMOVER A EFICÁCIA DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL | 26 |
| 11.1. Atualizar o regime legal dos meios de obtenção da prova, designadamente em ambiente digital | 26 |
| 11.2. Alargar a proteção de denunciante | 27 |
| 11.3. Alargar a aplicação dos mecanismos “premiais” | 28 |
| 12. PROMOVER A EFICÁCIA E CELERIDADE DO PROCESSO PENAL | 30 |
| 12.1. Assegurar uma maior filtragem das denúncias | 30 |
| 12.2. Reequacionar a fase processual da instrução | 31 |
| 12.3. Reforçar os poderes de condução e apreciação do juiz | 32 |
| 12.4. Introduzir outras alterações no Código de Processo Penal, nomeadamente em matéria de recursos | 33 |
| 12.5. Avaliar a viabilidade de uma maior especialização dos tribunais | 34 |
| 12.6. Dotar as magistraturas de uma assessoria técnica adequada | 35 |

| | |
|---|-----------|
| 13. APOSTAR NAS FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS | 36 |
| 13.1. Assegurar a tramitação eletrónica da fase de inquérito | 36 |
| 13.2. Agilizar a obtenção de informação junto de entidades públicas relevantes através da interoperabilidade entre os sistemas de informação | 36 |
| 13.3. Apostar em ferramentas tecnológicas que agilizem o tratamento da prova | 37 |
| 14. ASSEGURAR A FORMAÇÃO ESPECIALIZADA PERMANENTE DE MAGISTRADOS, FUNCIONÁRIOS JUDICIAIS E ÓRGÃOS DE POLÍCIA CRIMINAL | 37 |
| 15. REFORÇAR A EFETIVIDADE DAS SANÇÕES | 38 |
| 15.1. Equiparar o regime sancionatório das coimas previstas no Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC) ao da legislação de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo | 38 |
| 15.2. Agravar a pena acessória de proibição do exercício de funções públicas ou políticas | 38 |
| 15.3. Desenvolver programas de reabilitação para pessoas condenadas por crimes de corrupção | 38 |
| 16. AVALIAR A ENAC 2020-24 PREPARAR A ENAC 2025-28 | 39 |

I. PREVENÇÃO

O combate à corrupção constitui um dos 10 Princípios do Pacto Global das Nações Unidas.

A intervenção repressiva, nomeadamente a penal, é a última linha da intervenção do Estado. Há que apostar decisivamente a montante, ou seja, na prevenção do fenómeno corruptivo, quer através da educação, da formação e da criação de uma cultura cívica e de um ambiente social avessos a tais condutas, quer através de mecanismos de transparência e de prevenção e gestão de riscos que desfavoreçam as condições para a sua prática.

A recente publicação do Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC), aprovado pelo Decreto-Lei n.º 109-E-2021, de 9 de dezembro - que deu corpo normativo a diversas recomendações de organizações nacionais e internacionais e a obrigações decorrentes de convenções internacionais, em especial, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção -, bem como a criação do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), enquanto entidade responsável pela implementação e execução do RGPC, foram iniciativas relevantes nesse sentido. Há, contudo, ainda, muito caminho a percorrer.

1. CÓDIGOS DE CONDUTA

As políticas de prevenção da corrupção promovem a existência de um Código de Conduta para o Governo, elemento ético norteador da sua atuação enquanto órgão de condução da política geral do país e órgão superior da administração pública.

O atual **Governo já aprovou o Código de Conduta do XXIV Governo Constitucional**, cujo âmbito de aplicação se alarga, com as necessárias adaptações, aos membros dos gabinetes dos membros do Governo, a todos os dirigentes superiores da Administração Pública sob a direção do Governo, bem como aos dirigentes e gestores de institutos e de empresas públicas.

O Governo assume, assim, o compromisso de se afirmar como uma referência no exercício da ação pública, perante os demais órgãos, em particular, os da esfera pública, promovendo a adoção de elementos e práticas de boa governança pública.

1.1. Adotar um plano de prevenção de riscos

Conforme referido no Código de Conduta, o Governo **adotará**, a título de reforço e em alinhamento com as recomendações do GRECO, no prazo de 180 dias a contar da sua publicação, um **plano de prevenção de riscos**, contendo mecanismos que permitam reduzir os riscos de ocorrência de conflitos de interesse e que promova a transparência relativamente aos membros do Governo e aos membros dos gabinetes.

1.2. Operacionalizar um canal de denúncias

No Código de Conduta, o Governo comprometeu-se ainda a **operacionalizar um canal de denúncias, comum a todo o Governo**, acessível através de um formulário disponibilizado no Portal do Governo, que assegure a integridade e a confidencialidade das denúncias.

1.3. Incluir nas cartas de missão dos dirigentes compromisso com o cumprimento pleno do RGPC

No âmbito do processo de seleção e provimento dos dirigentes superiores da Administração Pública, nomeadamente, no aviso de abertura do respetivo concurso, deve ser publicada a carta de missão a subscrever pelo dirigente que vier a ser nomeado, a qual é elaborada pelo membro do Governo que dirige ou superintende e tutela o serviço ou órgão em que se insere o cargo a preencher. A carta de missão assume-se, assim, como um compromisso de gestão e de responsabilização do dirigente público de topo.

Por isso, o Governo irá promover a **inclusão nas cartas de missão dos dirigentes a necessidade de dar corpo à avaliação do cumprimento do RGPC por parte da entidade que a irá dirigir** (cf. artigo 19.º-A da Lei n.º 2/2004, de 15 de janeiro), como forma de compromisso (e responsabilização) com a política pública de prevenção da corrupção.

2. PROMOÇÃO DA TRANSPARÊNCIA

2.1. Regular o registo de interesses legítimos (“lôbi”)

A transparência no exercício de funções públicas é um fator decisivo para criar um ambiente desfavorável a práticas corruptivas.

Um dos focos de maior suscetibilidade e de necessidade de reforço do acesso a informação relevante por parte dos cidadãos é o processo de tomada de decisão por parte dos decisores políticos, criando condições para o exercício de uma cidadania ativa, informada e participa-

tiva no sentido de acompanhamento da execução de políticas públicas e controlo da despesa pública.

Na verdade, a boa governança pública exige a capacidade de sindicância e fiscalização da atuação dos agentes públicos no âmbito dos processos decisórios por parte dos cidadãos e empresas, tornando os mesmos mais transparentes, explicitando as entidades externas que tenham tido intervenção no processo e em que sentido, quais os interesses que defendem e em que termos o fazem.

A Organização das Nações Unidas (ONU) inclui no elenco dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 o 16.º objetivo, Paz, Justiça e Instituições Efetivas, que inclui “garantir que a tomada de decisão, a todos os níveis, é responsável, inclusiva, participativa e representativa”, sendo imperioso fortalecer a transparência, a participação, a responsabilização e a integridade, contribuindo para a boa governança, implicando a respetiva consciencialização.

Neste alinhamento, o reforço da transparência no processo decisório contribuirá, de forma evidente, para a concretização do referido ODS no sentido de: construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis, promover o Estado de Direito, ao nível nacional e internacional, garantir a igualdade de acesso à justiça para todos, reduzir substancialmente a corrupção e o suborno em todas as suas formas, garantir a tomada de decisão responsável, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis e assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, entre outras.

Assim, tendo em vista sedimentar uma cultura ética transversal, acompanhando as recomendações de instâncias internacionais como a OCDE e o GRECO, impõe-se **regulamentar o registo de interesses legítimos**, definindo os conceitos, os princípios, os procedimentos aplicáveis à atividade de influência junto dos decisores públicos, e criando um registo obrigatório e público, o que representará um marco incontornável na disponibilização de informação e na clareza dos processos decisórios, à semelhança do que sucede nos órgãos da União Europeia (Parlamento Europeu, Conselho e Comissão Europeia).

O regime a construir deverá, assim, incluir a criação de:

- (i) um **Registo de Transparência**, mais concretamente, uma base de dados que inclua a identificação dos representantes, individuais ou coletivos, de interesses legítimos que pretendam contactar entidades e decisores públicos, incluindo órgãos de soberania, administração pública e reguladores, que seja comum a todas as entidades públicas, obrigatório e de acesso público;

- (ii) um **Código de Conduta do Registo de Transparência** (o qual poderá ser incluído no Código de Conduta já existente, se aplicável), para os representantes de interesses legítimos e para as entidades públicas que estabeleça: (a) regras gerais para as relações entre representantes de interesses legítimos e entidades públicas; (b) impedimentos e incompatibilidades;
- (iii) uma **Agenda Pública** que registe e divulgue as interações entre os titulares, dirigentes ou representantes das instituições públicas e os representantes de interesses legítimos e um arquivo da correspondente documentação que delas tenha resultado, designadamente presenças, tópicos focados e decisões adotadas, deverá completar este novo quadro normativo.

2.2. Generalizar a venda em leilão eletrónico

A consagração do recurso à plataforma de leilão eletrónico *e-leilões* nas vendas em processo executivo veio reforçar a eficácia, transparência, controlo, celeridade e segurança do sistema, num contexto de venda pública e acessível aos que pretendam licitar, com efeitos na recuperação do capital em dívida e na devolução de valores aos executados.

Assim, em benefício da transparência, será **promovida** uma alteração ao Código da Insolvência e da Recuperação de Empresas e ao Código de Processo Civil, no sentido de se **tornar generalizada e tendencialmente obrigatória a venda judicial na plataforma e-leilões**.

3. ADMINISTRAÇÃO E GOVERNAÇÃO PÚBLICA

(MAIS) ABERTA, SIMPLIFICAÇÃO E DESBUROCRATIZAÇÃO

3.1. Monitorizar ativamente o III Plano de Ação Nacional de Administração Aberta (2024-27)

O princípio da administração aberta revela-se essencial para uma boa governação pública.

Portugal aderiu à Parceria para a Administração Aberta/*Open Government Partnership* (OGP) em 2017, uma iniciativa que pretende promover a transparência, fortalecer a participação pública na democracia e combater a corrupção, tendo a Agência para a Modernização Administrativa (AMA) sido designada como ponto focal para a participação portuguesa na OGP.

Esta participação envolve a preparação de Planos de Ação Nacional de Administração Aberta, a desenvolver bienalmente através de articulação entre a Administração Pública e a Socie-

dade Civil, que terão como base os quatro princípios de Administração Aberta definidos pela OGP: promover a transparência; dar mais poder aos cidadãos; combater a corrupção; e utilizar as novas tecnologias para potenciar a relação entre o Estado e o Cidadão.

Neste contexto, revela-se igualmente essencial a sensibilização das entidades públicas abrangidas pelo RGPC para a relevância da promoção da **transparência administrativa**, nos termos consagrados no artigo 12.º do referido Regime, através, nomeadamente, da publicitação de informação relevante para os cidadãos e as empresas, onde se incluem, entre outros, documentos de enquadramento legal ou que comportem interpretação do direito vigente relativos às áreas de missão; informação básica sobre direitos e obrigações dos cidadãos e sobre os procedimentos a observar na relação destes com a Administração Pública; guias descritivos dos mais relevantes procedimentos administrativos relativos aos bens ou serviços prestados; tabelas atualizadas dos preços dos bens ou serviços prestados e contactos para interação com os cidadãos e as empresas, incluindo formulário para reclamações e sugestões.

Assim, vamos **monitorizar ativamente o III Plano de Ação Nacional de Administração Aberta (2024-27)**, atualmente em vigor, no sentido de aferir da sua plena efetividade, incluindo o Compromisso #6 respeitante à implementação do *Programa de capacitação e divulgação do Regime Geral da Prevenção da Corrupção*.

3.2. Aprofundar o princípio do “Governo aberto” através de disponibilização pró-ativa de documentos e dados administrativos

A implementação do conceito de “Governo Aberto” é a concretização de uma boa prática associada ao princípio da administração pública aberta e à transparência (administrativa) que tem já amplo suporte legal: a “Carta Ética – Dez princípios éticos da Administração Pública”, referenciada na Resolução de Conselho de Ministros n.º 47/97, de 22/03/1997, o artigo 41º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, no Código (Europeu) de Boa Conduta Administrativa; nos artigos 266.º a 268.º da Constituição da República Portuguesa e nos artigos 3.º, 4.º, 5.º, 10.º e 17.º, entre outros, do Código de Procedimento Administrativo.

Assim sendo, em conjugação com a execução de medidas constantes da presente Agenda (registro da “pegada legislativa” e promoção da consulta pública em processos legislativo e regulamentar), o **Governo vai disponibilizar, de forma pró-ativa, um mais amplo leque de documentos e dados administrativos.**

4. CONTRATAÇÃO PÚBLICA

4.1. Incrementar as potencialidades do Portal BASE

Também no âmbito da contratação pública os cidadãos e as empresas têm direito a informação correta, objetiva e atempada.

O Portal BASE tem como função essencial centralizar a informação sobre os contratos públicos celebrados em Portugal, num espaço virtual onde são publicitados os elementos referentes à formação e execução dos contratos públicos, para permitir o seu acompanhamento e monitorização, nomeadamente pelos cidadãos.

No ano de 2022¹, a título de exemplo, o peso dos valores contratuais comunicados ao Portal BASE representou 5,23% do PIB.

O Portal BASE assume-se, assim, como o instrumento nuclear de produção de informação estatística relativa a contratação pública nacional e a informação que disponibiliza deve ser perceptível, compreensível e robusta.

Para potenciar este instrumento, o Governo, em linha com o seu Programa, pretende:

- a) **garantir o cumprimento efetivo das normas de publicação** no portal BASE;
- b) **desenvolver** mecanismos facilitadores de **pesquisa da informação**, com mais possibilidades de tratamento de dados, nomeadamente, disponibilizando ferramentas digitais e práticas de dados abertos sobre os procedimentos de contratação e decisões de despesa pública e criando mecanismos para permitir tratamento de dados em massa da informação do portal BASE, de modo a viabilizar a sua análise com tecnologias como big data e inteligência artificial;
- c) **disponibilizar** no Portal **informação mais alargada**, eventualmente abrangendo outras tipologias de contrato como o ajuste direto simplificado (de determinada tipologia, como as empreitadas, por exemplo) ou mesmo a contratação excluída (sem prejuízo do respeito pelas regras de classificação documental), de molde a permitir o acesso a um conjunto mais vasto de dados, potenciando-se, também por esta via, uma maior transparência das relações contratuais do Estado.

¹ Últimos dados disponíveis, uma vez que ainda não se encontra publicado o relatório anual de contratação pública relativo ao ano de 2023.

4.2. Criar uma “Lista Negra” de fornecedores do Estado

A informação relativa ao grau de fiabilidade dos fornecedores do Estado deverá assumir particular relevância, como fator dissuasor da prática de atos de natureza corruptiva ou desvirtuadores das regras de concorrência do mercado.

A respeito desta matéria, o Código dos Contratos Públicos estabelece, no seu artigo 55.º, um conjunto de situações que impedem, no âmbito da contratação pública, as entidades de se apresentarem como candidatas, concorrentes ou integrar qualquer agrupamento que, entre outros, tenham sido condenadas por sentença transitada em julgado por qualquer crime que afete a sua honorabilidade profissional, no caso de pessoas singulares, ou, no caso de pessoas coletivas, quando tenham sido condenados por aqueles crimes a pessoa coletiva ou os titulares dos seus órgãos sociais de administração, direção ou gerência, e estes se encontrem em efetividade de funções, bem como tenham sido condenadas por sentença transitada em julgado por algum dos crimes de participação numa organização criminosa, corrupção, fraude e de branqueamento de capitais ou financiamento do terrorismo.

Dando efetividade ao fundamento para a existência do referido impedimento, tendo em vista aumentar, por princípio, a informação disponível no âmbito dos procedimentos pré-contratuais|contratuais e considerando os limites do enquadramento legal habilitante, vamos **criar uma lista que contenha informação quanto ao perfil dos fornecedores do Estado, em particular no que se refere a anteriores condenações por crimes de corrupção e de natureza análoga**, e que por isso estarão impedidas de participar em processo de contratação pública, potenciando a transparência e motivando o cumprimento das regras por parte de qualquer entidade que pretenda concorrer.

5. PROCESSO LEGISLATIVO E DECISÓRIO DOS ORGÃOS DO ESTADO

5.1. Registrar a “pegada” legislativa

O robustecimento do escrutínio sobre as decisões do Governo, enquanto órgão de condução da política geral do país e órgão superior da administração pública, deve ser uma prioridade num estado de direito democrático.

Os mecanismos de registo da “pegada” legislativa consistem no registo obrigatório das intera-

ções com entidades externas que ocorram no âmbito da elaboração de um projeto de diploma e da subsequente tramitação no procedimento legislativo do Governo, bem como o processo e resultado de consultas diretas ou de consulta pública.

O Governo vai criar um sistema de “pegada”, no âmbito do procedimento legislativo governamental, avaliando o projeto-piloto e implementando um sistema que assegure quer o **registo das interações com entidades externas e das consultas realizadas, quer a acessibilidade dessa informação**.

Da mesma forma, vamos **garantir a rastreabilidade dos atos e procedimentos da Administração Pública e de todos os órgãos do Estado**.

5.2. Reforçar a consulta pública

A consulta pública permite aos cidadãos um acesso fácil e imediato a informação relativa a determinada matéria que o legislador ou a administração pretendem tratar, seguindo-se uma fase de recolha da opinião sobre possíveis soluções a adotar e de prioridades a considerar.

Tal mecanismo de governação colaborativa pretende assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos, consagrada no artigo 9.º, alínea c), da Constituição da República Portuguesa. Para o efeito, o recurso ao Portal Consulta Lex poderá ser potenciado.

Por isso, vamos **reforçar a consulta pública em processos legislativo e regulamentar do Governo**.

5.3. Potenciar a assessoria jurídica do Estado

No exercício da atividade do Governo e da Administração Pública, revela-se essencial uma assessoria jurídica que garanta a qualidade e legitimidade das suas decisões.

Tendo em vista uma maior economia de meios e uma maior eficácia no exercício da referida atividade, o recurso aos gabinetes jurídicos internos deve ser privilegiado, em assuntos correntes, com a inerente ponderação de reforço de meios ou competências.

Por isso, em matérias ou projetos cuja complexidade ou dimensão não aconselhe de modo diverso, impõe-se **assegurar o recurso prioritário aos gabinetes jurídicos do Estado e ao Centro de Competências Jurídicas do Estado (JurisAPP)**.

5.4. Reforçar a transparência e a celeridade na nomeação de dirigentes da Administração Pública

A CReSAP é a comissão independente que assegura as funções de recrutamento e seleção de candidatos para cargos de direção superior da Administração Pública e avalia o mérito dos candidatos a gestores públicos.

Tendo em vista a maior transparência e celeridade no recrutamento e seleção dos dirigentes públicos superiores, e em linha com o previsto no seu Programa, o Governo vai assegurar que as nomeações em regime de substituição (quando ocorrerem) são acompanhadas da abertura do respetivo procedimento concursal e que serão dadas à referida Comissão as condições e os meios necessários para que os prazos possam ser encurtados e compatíveis com o objetivo de redução ao mínimo da nomeação em regime de substituição (quando a mesma ocorrer).

6. DIMENSÃO INSTITUCIONAL

O atual paradigma de promoção da transparência e integridade e da prevenção da corrupção mostra-se alicerçado, entre outras, na atuação do **Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC)** e da **Entidade para a Transparência (EpT)**, bem como dos diferentes **órgãos de controlo interno**.

O funcionamento efetivo de todas estas entidades é, por isso, fulcral.

No âmbito do diálogo realizado, elegeu-se como prioritária a identificação de aspetos do sistema vigente a carecer de aperfeiçoamento e que, no que se refere à vertente institucional, justifiquem uma reavaliação, no sentido de imprimir às instituições a desejável robustez e eficácia.

6.1. Promover a atividade plena do Mecanismo Nacional Anticorrupção

Assim, quanto ao MENAC, justifica-se:

- **operacionalizar a sua atuação**, dotando-a de **eficácia**, designadamente através de uma **redefinição da sua estrutura interna e modelo de governação**, bem como **da superação de condicionantes no recrutamento** para o seu mapa de pessoal;

- consagrar **expressamente a obrigatoriedade de comunicação a esta entidade das decisões de arquivamento, de acusação, de pronúncia ou de não pronúncia, sentenças absolutórias ou condenatórias respeitantes a crimes de corrupção ou infrações conexas**, conforme anteriormente previsto em relação ao Conselho de Prevenção da Corrupção;
- prever a **apresentação e discussão do relatório do MENAC na Assembleia da República**, considerando a relevância da sua atividade e tendo em vista uma maior consciencialização da atividade institucional desta entidade e uma reflexão pública quanto à respetiva missão.

6.2. Promover a atividade plena da Entidade para a Transparência

Quanto à **Entidade para a Transparência (EpT)**:

Considerando que a Entidade iniciou funções em 2023, com a eleição e tomada de posse dos respetivos membros, o recrutamento e o início do exercício de funções de colaboradores, e que a respetiva plataforma eletrónica entrou em funcionamento em março de 2024, só muito recentemente ficaram criadas as condições para esta Entidade desenvolver ações, pondo assim em prática as suas competências e efetivando a sua missão.

Cumprirá aguardar por uma avaliação do seu funcionamento que, eventualmente, revele necessidade de clarificação ou robustecimento do quadro legal.

No entanto, no atual contexto, perspectiva-se, desde já, a possibilidade de introduzir melhorias ao nível da agilização, eficácia e operacionalidade da sua atividade, o que permitirá dar **maior alcance à fiscalização da factualidade que se mostra subjacente aos tipos de crime de desobediência qualificada e de ocultação intencional de património**, consagrados no artigo 18.º-A da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho, na recente redação dada pela Lei n.º 4/2022, de 06 de Janeiro, o que constituiria um passo importante na **dissuasão e combate ao enriquecimento ilícito**, robustecendo simultaneamente o sistema preventivo e repressivo. O reforço da capacidade operativa das entidades de controlo permitirá evoluir de um controlo difuso pelo público em geral para um controlo primordialmente feito por entidades com efetivos poderes de fiscalização.

Assim, impõe-se:

- **avaliar o funcionamento da plataforma eletrónica**, na sequência do seu início de funcionamento e colhida a experiência do primeiro conjunto de declarações recebidas;
- aumentar a potencialidade, fiabilidade e efetividade do funcionamento da plataforma existente, quer através do **reforço dos mecanismos de interação com os utilizadores/declarantes** (incluindo a emissão de comprovativo de entrega, com cópia do conteúdo da

declaração), quer através da **interconexão** com a **base de dados da Autoridade Tributária (ainda que mediante prévio consentimento do declarante e salvaguardando a respetiva conformidade constitucional) e dos Registos, criando mecanismos de interoperabilidade**, sob pena de a perseguição penal dos crimes que se ligam ao não cumprimento de obrigações declarativas se tornar inviável; este reforço do acervo de informação obtido por parte da EpT deverá ser compensado com a contração do acesso público à mesma, na justa medida em que contenda com a reserva da intimidade da vida privada, numa perspetiva de necessária concordância prática de direitos;

- fomentar a **articulação com o Ministério Público e com os demais órgãos de controlo e investigação**.

6.3. Reforçar a atuação dos órgãos de controlo interno

O papel dos **órgãos de controlo interno do Estado**, como as Inspeções-Gerais, Inspeções regionais ou entidades equiparadas, na prevenção e controlo da corrupção e das infrações conexas, através da atividade de auditoria e inspeção, recebimento de denúncias e respetiva tramitação, colaborando no exercício do apuramento da responsabilidade disciplinar, financeira e mesmo criminal, é absolutamente essencial e deve ser valorizado.

A **articulação destes órgãos de controlo com as demais entidades com funções preventivas e repressivas vai ser, por isso, reforçada**.

6.4. Reforçar a prevenção no âmbito das autarquias locais

A atividade desenvolvida pelas autarquias locais é sobejamente versada nas denúncias apresentadas junto das entidades que tratam esta matéria, como o MENAC (48,5% das comunicações efetuadas) e o Ministério Público.

Aspetos como o controlo sobre os respetivos órgãos, a estrutura e funcionamento dos serviços, a gestão dos recursos humanos, o ordenamento do território, urbanização e edificação, as obras públicas, fornecimentos e concessões e o setor empresarial local assumem, por isso, especial relevância e suscitam particulares necessidades de acompanhamento.

Neste contexto, o Governo dará um especial enfoque à **prevenção e tutela administrativa e financeira das autarquias locais e do setor empresarial local**, atenta a especificidade e a natureza de tais órgãos, nos termos consagrados no artigo 242.º da Constituição da República Portuguesa, em todo o território nacional, com exceção das Regiões Autónomas.

7. FUNCIONAMENTO DA JUSTIÇA

7.1. Publicitar as decisões judiciais

A publicitação das decisões dos tribunais, incluindo os de primeira instância, permite um conhecimento efetivo da prática judiciária e contribui para a transparência do sistema judicial, para a informação pública sobre o funcionamento da justiça e para a certeza e harmonização da aplicação da lei. Vem sendo recomendada por várias instâncias internacionais, incluindo o GRECO.

Em cumprimento do seu Programa, o Governo irá continuar a monitorização da solução de anonimização dos textos das decisões (condição prévia para a sua disponibilização online), atualmente em teste, e irá desenvolver os meios para a **publicitação das decisões de todos os tribunais, incluindo de primeira instância**, em articulação com os Conselhos Superiores da Magistratura e dos Tribunais Administrativos e Fiscais.

7.2. Tomar medidas urgentes para a jurisdição administrativa e fiscal

O bom funcionamento do sistema de justiça, em geral, é fundamental para o desenvolvimento sustentável, a coesão social e a competitividade do País. Uma justiça económica que funcione de forma célere, eficaz e transparente é essencial para garantir a confiança dos cidadãos, dos investidores e dos agentes económicos, bem como para prevenir e combater a corrupção, a fraude e a evasão fiscal. Neste domínio, Portugal enfrenta vários desafios e problemas, como sejam a morosidade e a complexidade dos processos, a falta de recursos humanos e materiais, a insuficiência de meios alternativos de resolução de litígios ou a desigualdade no acesso à Justiça.

Assim, não é apenas através da justiça penal que se cria um ambiente que evite a permeabilidade a fenómenos corruptivos.

Nesse sentido, e tal como previsto no Programa do Governo, a jurisdição administrativa e fiscal será objeto de atenção prioritária, através da **adoção de medidas urgentes que contribuam para aliviar a excessiva morosidade dos processos e o elevado número de pendências nesta jurisdição, tendo o Governo já criado uma Comissão para a Revisão do Processo e Procedimento Tributário e das Garantias dos Contribuintes**.

8. FORMAÇÃO

8.1. Assegurar a formação dos agentes públicos

O conhecimento efetivo dos regimes, respetivos pressupostos de aplicabilidade e modos de execução potenciará uma maior eficácia na aplicação de mecanismos de transparência, prevenção e combate à corrupção e infrações conexas. A formação, permanente e contínua, dos agentes públicos assume uma inequívoca relevância.

Assim, de forma **genérica e transversal**, é fundamental a **formação e sensibilização dos agentes públicos para a integridade e prevenção da corrupção**, o que, aliás, já decorre do RGPC.

Efetivamente, encerrando o elenco de elementos essenciais que compõem o programa de cumprimento normativo, o RGPC manifesta ainda, no seu artigo 9º, uma preocupação com a necessidade de as entidades públicas abrangidas pelo mesmo apresentarem um programa de formação (interna) e comunicação das políticas e medidas preventivas da corrupção e infrações conexas a todos os seus dirigentes e trabalhadores, com o objetivo de dar aos mesmos conhecimento e compreensão dos mecanismos consagrados, condição essencial para a consciencialização e implementação de uma política pública de prevenção, norteadada e impulsionada pelo Governo, enquanto órgão superior da administração pública.

Por seu turno, na área da **contratação pública**, assume particular relevância a **formação dos agentes públicos que nela intervêm no sentido da deteção e proteção face a práticas corruptivas**.

II. EDUCAÇÃO

9. PROMOVER UMA CULTURA DE INTEGRIDADE ATRAVÉS DA EDUCAÇÃO E DA FORMAÇÃO

As mudanças de mentalidade não operam apenas de através de normativos e de forma imediata.

A educação das gerações mais novas para uma cultura de integridade é essencial. A prevenção da corrupção em sentido amplo tem de estar particularmente ligada à educação.

A este respeito, a Assembleia Geral das Nações Unidas, através da Resolução A/RES/71/8, aprovada em 16 de novembro de 2016, elevou a *educação à condição de instrumento para fomento de uma participação política construtiva e inclusiva, na sua relação com o desenvolvimento humano, contribuindo para o fortalecimento da democracia, da boa governança e do estado de direito em todos os seus níveis.*

A escola pode e deve desempenhar, pois, um relevante papel na prevenção, incutindo nas crianças e jovens uma ética de cidadania, através da compreensão de que as condutas corruptivas contrariam os valores da democracia, violam a autonomia intencional do Estado e prejudicam a sociedade, a economia e a própria imagem do país.

Importa dar continuidade, em articulação com o MENAC, às iniciativas desenvolvidas pelo Conselho de Prevenção da Corrupção nas escolas, nomeadamente através da formação de docentes, do desenvolvimento de projetos educativos e da aprovação de documentos referenciais e conteúdos curriculares para as disciplinas de educação para a cidadania.

Também as instituições de ensino superior e as estruturas de governo da Administração Pública devem ser chamadas a contribuir, através de ações de formação, para a aquisição de competências pessoais e de ferramentas institucionais que propiciem um ambiente avesso a práticas corruptivas.

Por outro lado, as instituições de I&D devem ser convocadas a contribuir para o aprofundamento do conhecimento do fenómeno, nas suas várias dimensões e numa perspetiva multi-

disciplinar. A Fundação para a Ciência e a Tecnologia deverá apoiar e estimular programas de investigação e desenvolvimento sobre o tema, em articulação com as entidades públicas competentes para a prevenção, deteção e sancionamento da corrupção.

O Governo irá, assim, através das áreas governativas da educação, do ensino superior, da ciência e da Administração Pública, e em articulação com o MENAC, promover a adoção de programas e iniciativas tendentes à criação de uma cultura de integridade e transparência, abrangendo todas as áreas da gestão pública e todos os níveis de ensino.

Neste contexto, impõe-se:

- incluir conteúdos curriculares, nos vários ciclos de **ensino básico**, a respeito de normas elementares de ética moral e valores, nomeadamente no âmbito das disciplinas de **educação para a cidadania**;
- incluir conteúdo programático, no ciclo de **ensino secundário**, a respeito de cidadania, assente, designadamente, numa cultura de integridade e exigência de transparência;
- incentivar a inclusão de conteúdo programático em determinados cursos dos **ciclos superiores**, a respeito de cidadania, assente, designadamente, numa cultura de integridade e exigência de transparência;
- promover a **informação pública** sobre o fenómeno da corrupção e sobre a atividade de prevenção e combate à sua prática, com vista ao desenvolvimento na sociedade do sentido crítico e da intervenção de escrutínio;
- incentivar o desenvolvimento de projetos de **investigação científica** versando a conceção e execução de políticas anticorrupção, com o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

III. REPRESSÃO

10. UM NOVO PARADIGMA DE PERDA ALARGADA DE BENS: COMBATER O ENRIQUECIMENTO ILÍCITO E ASSEGURAR QUE A CORRUPÇÃO NÃO COMPENSA

O combate à corrupção não se cinge à incriminação das condutas subjacentes a este fenómeno, como a corrupção propriamente dita, o recebimento indevido de vantagem ou o tráfico de influência.

As tentativas de criar um tipo de crime autónomo de “enriquecimento ilícito” ou de “enriquecimento injustificado”, em 2012 e em 2015, respetivamente, no sentido de criminalizar a detenção de património sem justificação conhecida, prescindindo da prova de um crime subjacente, frustraram-se por inconstitucionalidade, ligada sobretudo: à indeterminação da formulação do tipo e à impossibilidade de identificar uma conduta proibida; à não identificação de um bem jurídico digno de tutela penal; e ao desrespeito pelo princípio da presunção da inocência.

A Assembleia da República criminalizou posteriormente, na Lei n.º 52/2019, de 31 de julho (que regula o regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, suas obrigações declarativas e respetivo regime sancionatório), a não apresentação ou a apresentação incompleta ou incorreta da Declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, após notificação da entidade competente para a vir apresentar, completar ou corrigir, punindo esta conduta com pena de prisão até 3 anos. Com a mesma pena se passou a punir a omissão, na declaração, de elementos patrimoniais ou rendimentos em valor superior a 50 salários mínimos mensais, mesmo após a notificação, com intenção de ocultação. Esta incriminação veio a ser reforçada, em 2022, pela Assembleia da República, através da Lei n.º 4/2022, de 6 de janeiro, que alterou a referida Lei de 2019, por um lado, prescindindo do requisito da prévia notificação no caso em que o titular de cargo não tenha apresentado declaração, ou tenha desta ocultado elementos, em caso de alteração patrimonial de montante superior a 50 salários mínimos mensais (requisito que tornava a incriminação dificilmente aplicável), por outro lado, elevando a respetiva pena para uma moldura de 1 a 5 anos de prisão (artigo 18.º-A da referida Lei – crimes de ocultação intencional de património).

Assim, o atual regime pune criminalmente as seguintes condutas, quando praticadas por titular de cargos políticos ou de altos cargos públicos: a não apresentação da declaração única de rendimentos, património, interesses, incompatibilidades e impedimentos, após o termo de funções, depois de notificado; a não apresentação intencional de declaração em caso de alteração patrimonial de montante superior a 50 salários mínimos mensais; bem como a omissão, na declaração, de determinados elementos relativos ao património e ao rendimento e aos factos que os originaram, com intenção de os ocultar. Este crime é punido com pena de prisão de um a cinco anos. Acresce que os acréscimos patrimoniais não justificados apurados ao abrigo do regime fiscal tributário, de valor superior a 50 salários mínimos mensais, são tributados, para efeitos de IRS, à taxa especial de 80%.

Resolvida desta forma a questão da criminalização, no que toca a titulares de cargos políticos e altos cargos públicos, **importa assegurar as condições para efetivar o quadro criminal vigente, desde logo no que respeita ao artigo 18.º-A da Lei n.º 52/2019**, de 31 de julho. Por um lado, alargando a fiscalização e eficácia punitiva deste tipo de ilícito, designadamente através do reforço da capacidade de análise por parte da Entidade para a Transparência.

Por outro lado, de uma forma transversal, é preciso deixar claro para todos que ***o crime não compensa***, assegurando que **quaisquer proventos económicos da corrupção são declarados perdidos a favor do Estado**. Só assim se combate de forma eficaz as várias formas de enriquecimento ilícito.

O ordenamento jurídico português já contém instrumentos avançados conducentes à perda das vantagens do crime. Desde logo, no Código Penal, que estabelece a perda das vantagens a favor do Estado, considerando-se como tal «todas as coisas, direitos ou vantagens que constituam vantagem económica, direta ou indiretamente resultante» de um facto ilícito típico, «para o agente ou para outrem» (artigo 110.º, n.º 1, alínea b), do Código Penal), incluindo «a recompensa dada ou prometida aos agentes de um facto ilícito, cometido ou a cometer, para eles ou para outrem» (artigo 110.º, n.º 2). **No âmbito deste instituto, há que demonstrar que a vantagem identificada provém de um concreto facto ilícito típico.**

No domínio da criminalidade organizada e económico-financeira – incluindo a corrupção –, prevê-se a chamada perda alargada de bens. Nos termos desta figura, em caso de condenação por um crime constante do catálogo previsto na Lei n.º 5/2002, de 11 de janeiro (em que se incluem, entre outros, os crimes de corrupção, branqueamento de capitais e associação criminosa), **prescinde-se da demonstração de uma ligação entre a vantagem e um concreto facto ilícito típico**, presumindo-se ser ilícito o valor do património do arguido que seja incongruente com os seus rendimentos, presunção passível de ser ilidida.

A perda de vantagens do crime, instituto a que a prática judiciária tem vindo a dedicar uma atenção crescente, carece de aprofundamento, quer no plano da regulamentação jurídica quer no plano operacional, no sentido de reforçar a sua amplitude e eficácia, sem deixar de garantir os direitos das pessoas envolvidas, em linha, de resto, com a recente Diretiva (UE) 2024/1260, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de abril de 2024.

Em conformidade, **propomo-nos**:

10.1. Criar um novo mecanismo de perda alargada de bens

No plano substantivo, vamos promover a reformulação do atual instituto da perda alargada de bens, baseado exclusivamente na condenação por um crime constante de um catálogo legal e na comprovação da incongruência entre património e rendimentos. Em duas dimensões fundamentais:

- a) Por um lado, estabelecendo condições e requisitos para que a perda de bens possa ser decretada nas situações em que o **tribunal fique convencido, nas circunstâncias do caso concreto, de que determinados bens, identificados em espécie** (uma mala com dinheiro, uma joia, um quadro) – e não apenas, como no regime atual, um valor patrimonial intangível, que se compara, na sua *globalidade*, com os rendimentos lícitos do agente –, **resultam de atividade criminosa**. Ainda que não se possam identificar os concretos factos ilícitos típicos em causa, nas circunstâncias particulares em que foram praticados. Sem prejuízo de não se admitir a perda quando essa proveniência de atividade criminosa não se mostre, no caso concreto, estabelecida, ainda que eventualmente segundo exigências probatórias inferiores às que vigoram no processo penal. Esta medida continuaria a associar-se a um catálogo legal de crimes.
- b) Por outro lado, em domínios de criminalidade circunscritos – designadamente, no âmbito da criminalidade organizada –, assegurando que a perda dos bens, identificados no decurso de uma investigação criminal respeitante a determinados crimes (a definir), relativamente aos quais o tribunal fique convencido, a partir de todos os elementos de prova disponíveis, de que provêm de atividade criminosa, **possa ser declarada no final do processo ainda que este tenha concluído com um arquivamento ou absolvição** (v.g., por, entretanto, ter ocorrido a prescrição do procedimento criminal). Mais uma vez, sendo de distinguir o juízo de imputação individual de concretos factos ilícitos típicos do juízo de que um bem provém de atividade criminosa. Procuraremos assegurar a maior margem possível de eficácia do instituto dentro dos limites intransponíveis insitos na Constituição, nomeadamente no que toca ao direito de propriedade privada e ao direito a um processo equitativo.

10.2. Regular o enquadramento processual dos mecanismos de perda de bens

No plano processual, e designadamente no que se refere à perda de bens nas situações em que nenhuma pessoa possa ser punida pelo facto (artigo 110.º, n.º 5, do Código Penal), o sistema carece de uma **regulação adequada e consistente**, subsistindo dúvidas interpretativas quanto à sua implementação no processo, que vêm sendo resolvidas casuisticamente. Incerteza que põe em causa tanto a eficácia da medida como os direitos individuais das pessoas afetadas. Por outro lado, importa **clarificar como se articulam os diferentes instrumentos que, no plano cautelar e preventivo, têm vindo a ser utilizados para garantir a execução de uma eventual decisão final de perda: a apreensão, o arresto preventivo e a modalidade especial de arresto no âmbito da perda alargada**. Figuras com amplitudes distintas e sujeitas a requisitos diferentes, havendo que tornar consistente o respetivo âmbito de aplicação. **Vamos proporcionar um enquadramento processual adequado ao mecanismo de perda de bens.**

Refira-se ainda que a realidade das criptomoedas, enquanto sistema de pagamento digital codificado (moeda digital), exige uma adaptação dos mecanismos processuais tradicionais, nomeadamente no que respeita à apreensão e administração do bem. De modo a não pôr em causa a eficácia de tais instrumentos e da eventual decisão final de perda do bem, **vamos promover a regulamentação adequada de todos os mecanismos processuais que se relacionem com a realidade das criptomoedas, bem como a consagração de regras para a administração deste ativo, quando apreendido.**

10.3. Dinamizar os Gabinetes de Recuperação de Ativos e de Administração de Bens

O Gabinete de Recuperação de Ativos (GRA), criado na dependência da Polícia Judiciária, tem como missão, a nível centralizado, proceder à identificação, localização e apreensão de bens ou produtos relacionados com crimes, coadjuvando, deste modo, as autoridades judiciais na prossecução das suas funções. Compete, por sua vez, ao Gabinete de Administração de Bens (GAB), integrado no Instituto de Gestão Financeira e Equipamentos da Justiça (IGFEJ), a administração dos bens apreendidos, recuperados ou declarados perdidos a favor do Estado. Ambas as entidades desempenham uma função fulcral no âmbito da operacionalização do instituto da perda de bens, em qualquer das suas modalidades. **Vamos dotar o GRA e o GAB dos meios técnicos e humanos adequados para o cabal cumprimento das suas atribuições, agilizando a sua atividade e reforçando a articulação entre ambos. Procederemos à divulgação devida das funções e competências do GAB junto dos tribunais, com o objetivo de reforçar o conhecimento do âmbito da sua missão. Vamos igualmente avaliar se o modelo institucional constante da Lei n.º 45/2011, de 24 de junho, bem como o respetivo regime, se mostram eficazes, ou se, ao invés, carecem de alguma revisão.** A Plataforma de Recuperação e Gestão dos Ativos da Justiça, cujo desenvolvimento conta com financiamento do PRR, constituirá um

instrumento estruturante ao dispor de autoridades judiciárias e órgãos de polícia criminal.

10.4. Reforçar a formação sobre os mecanismos de perda de vantagens do crime

O mecanismo da perda de bens, apesar de não constituir uma novidade recente – nem mesmo a perda alargada, consagrada já desde 2002 –, tem vindo a ganhar uma importância crescente nos últimos anos. Subsistem, porém, ao nível prático, dificuldades quanto ao conhecimento da figura e dos seus contornos, bem como quanto ao modo como deve ser implementada no processo. De modo a que o recurso a este mecanismo se torne plenamente operante e eficaz, torna-se indispensável **apostar na formação adequada das entidades envolvidas na sua aplicação**. É de destacar a iniciativa da Procuradoria-Geral da República, através do desenvolvimento do projeto REACT, no âmbito do qual se procura dar formação prática aos magistrados do Ministério Público quanto à implementação dos mecanismos de perda de bens e se promove o seu conhecimento. Cumprirá ao Centro de Estudos Judiciários desempenhar um papel de relevo nesta matéria, tanto relativamente à formação de magistrados judiciais como do Ministério Público. Outras entidades envolvidas na aplicação da medida, nomeadamente órgãos de polícia criminal e oficiais de justiça, deverão igualmente beneficiar de uma formação adequada que assegure a aplicação eficaz da medida.

11. PROMOVER A EFICÁCIA DA INVESTIGAÇÃO CRIMINAL

A investigação criminal das condutas de corrupção, fenómeno tantas vezes assente em pactos de silêncio e praticado no contexto de redes criminosas com um âmbito de atuação mais abrangente, envolvendo mecanismos de dissimulação complexos, apresenta dificuldades significativas. Tanto no plano legislativo, como ao nível dos próprios meios materiais, vários instrumentos encontram-se já ao dispor das entidades que intervêm neste domínio, em particular o Ministério Público e a Polícia Judiciária. Importa **aprofundar estes instrumentos, dotando-os de maior eficácia e assegurando a harmonização entre as diferentes normas que compõem o sistema, sempre garantindo o respeito pelos direitos individuais das pessoas afetadas**. Entre outros, justifica-se intervir nos domínios seguintes:

11.1. Atualizar o regime legal dos meios de obtenção da prova, designadamente em ambiente digital

Uma dimensão relevante da criminalidade organizada contemporânea, incluindo no domínio da corrupção, desenvolve-se em ambiente digital. Muito frequentemente, a informação de que

as autoridades responsáveis pela investigação criminal carecem para o desempenho das suas funções consta de sistemas informáticos e apenas pode ser detetada e acedida através dos meios correspondentes. Apesar de existirem diplomas legais versando especificamente a obtenção da prova em contexto digital, maxime a Lei do Cibercrime, diversos e fulcrais aspetos da regulação desta matéria continuam a constar do Código de Processo Penal, muitas vezes por adaptação de institutos não concebidos originalmente para se aplicarem a este domínio material. **Vamos proceder a uma revisitação global dos diferentes regimes, nomeadamente em matéria de buscas e apreensões, de modo a considerar as especificidades de cada domínio material, tanto no plano tecnológico como da própria ponderação de valores e interesses subjacente a cada regime.** Designadamente, o direito à privacidade é afetado de forma muito diversa conforme o meio de investigação empregado.

Importa igualmente **proceder a uma reflexão alargada sobre o recurso a meios ocultos de investigação. Nesse âmbito, vamos harmonizar e tornar plenamente congruentes os requisitos dos diferentes regimes e clarificar os seus limites intransponíveis.** O que vale também em matéria de acesso a bases de dados, pelas autoridades competentes. Os riscos de utilização indevida dos dados e os perigos inerentes à sua concentração não podem ser desconsiderados, e isto mesmo tendo em conta que, além das restrições ao acesso propriamente ditas, existem outras salvaguardas importantes, designadamente o registo do acesso (à imagem do que se estabelece, no plano do funcionamento do Gabinete de Recuperação de Ativos, na Portaria n.º 269/2012, de 3 de setembro, segundo a qual cada consulta é objeto de registo, de que constam obrigatoriamente determinadas menções, nomeadamente quanto à identidade de quem efetuou a consulta e o inquérito no âmbito do qual foi realizada). Importa, porém, **assegurar que os regimes de acesso atualmente existentes, relativos a diferentes entidades, são congruentes entre si, ao nível da ponderação de valores que lhes subjaz.**

11.2. Alargar a proteção de denunciante

A contribuição da denúncia para o apuramento de responsabilidades no contexto da corrupção e para o reforço da integridade é incontornável.

O RGPC, dando corpo e substância à consagração de um efetivo programa de cumprimento normativo, consagra a obrigatoriedade de as entidades abrangidas disporem de canais de denúncia interna e darem seguimento às denúncias de atos de corrupção e infrações conexas.

A Lei n.º 93/99, de 14 de julho, regula a aplicação de medidas para proteção de testemunhas em processo penal, contendo uma panóplia de importantes medidas nesta matéria, desde a possibilidade de prestação de testemunho com ocultação da imagem ou distorção da voz até à integração em programas especiais de segurança.

Por sua vez, o regime geral de proteção de denunciante de infrações, estabelecido pela Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro, que transpõe a Diretiva (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, veio introduzir no ordenamento jurídico português, entre outras, medidas de proibição de retaliação contra trabalhadores (em sentido lato) que, em determinados domínios, incluindo corrupção, apresentem denúncias nas condições previstas nesse diploma. Nomeadamente, estabelecendo, até prova em contrário, uma presunção de que determinados atos (como, por exemplo, a avaliação negativa de desempenho ou o despedimento), quando praticados até dois anos após a denúncia ou divulgação pública, são por elas motivados. Este instrumento, recentemente introduzido, na sequência da aprovação da Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, **carece de ser devidamente avaliado para que se possa apreciar a sua eficácia e ponderar a necessidade de alguma alteração.**

Não é só no contexto laboral, porém, que surge o risco de retaliação pela denúncia ou participação pública. A este propósito, é, designadamente, de referir a existência de «ações judiciais estratégicas contra a participação pública», para recorrer à terminologia constante da Diretiva (UE) 2024/1069, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de abril de 2024, utilizadas com intuito intimidatório e persecutório. Participação pública que pode consistir, por exemplo, no exercício da atividade de jornalismo de investigação, no âmbito da qual se divulgue junto do público atos de corrupção. **Importa proteger as pessoas envolvidas em tal participação pública contra processos judiciais abusivos ou pedidos manifestamente infundados**, independentemente da existência ou não de vínculo laboral do denunciante. Designadamente, assegurando a possibilidade de, após a devida análise, ser decretado o indeferimento liminar da ação manifestamente infundada, ou impondo ao demandante que preste caução para as custas do processo. Em linha, de resto, com o que dispõe a diretiva. E não deixando de acautelar um justo equilíbrio entre os diferentes interesses em causa, nomeadamente o direito a uma tutela jurisdicional efetiva de todos os envolvidos. **Vamos proporcionar uma proteção adequada aos denunciante de crimes de corrupção.**

11.3. Alargar a aplicação dos mecanismos “premiais”

A Lei n.º 94/2021, de 21 de dezembro, na sequência da aprovação da Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, veio introduzir no ordenamento jurídico português diversas medidas de direito premial, especificamente dirigidas para o combate à corrupção. Não apenas no Código Penal e Código de Processo Penal, mas também em leis conexas, como a Lei n.º 34/87, de 16 de julho, relativa aos crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos, ou a Lei n.º 20/2008, de 21 de abril, que estabelece o regime de responsabilidade penal por crimes de corrupção cometidos no comércio internacional e na atividade privada.

A Lei n.º 94/2021 veio, designadamente, ampliar, no domínio da corrupção, o âmbito de aplicação de institutos como a suspensão provisória do processo, a dispensa de pena ou a atenuação especial da pena, submetendo-os a determinados requisitos: conforme os casos, e entre outros pressupostos, a denúncia do crime ser efetuada antes da instauração do procedimento criminal; o agente contribuir decisivamente para a descoberta da verdade; o agente colaborar ativamente na descoberta da verdade, contribuindo de forma relevante para a prova dos factos. Foram igualmente contempladas medidas dirigidas especialmente às pessoas coletivas, como, por exemplo, a possibilidade de a suspensão provisória do processo se submeter à injunção de adotar ou implementar programa de cumprimento normativo (compliance) adequado a prevenir a prática de crimes. Relevando a circunstância de tal programa ter sido adotado também para efeito de atenuação especial da pena ou de substituição da pena de multa por pena alternativa. Foi acautelado que a aplicação do instituto da dispensa de pena não afasta a aplicação da pena acessória de proibição do exercício de cargos políticos.

Todos estes instrumentos, recentemente introduzidos, carecem de ser devidamente avaliados para que se possa apreciar a sua eficácia. Um robustecimento dos atuais mecanismos premiais poderá passar pelo alargamento das fases processuais em que se admite a aplicação de determinadas medidas premiais (v.g., ponderando, relativamente aos crimes de corrupção e conexos, a viabilidade de estender à fase do julgamento a possibilidade de aplicação do instituto da dispensa de pena), bem como por uma **alteração da tipologia de crimes abrangidos** pelos diferentes institutos em causa. Procuraremos, igualmente, proceder a uma maior densificação, na medida em que isso se mostre viável, dos requisitos para a colaboração e para a consequente aplicação de uma medida premial. Requisitos que, idealmente, deverão ser o mais objetivos possível, de modo a que a incerteza quanto ao desenvolvimento do processo não desincentive a colaboração do arguido.

Neste contexto, será de ponderar, designadamente, que a aplicação de uma medida premial deixe de estar dependente da exigência da restituição até determinado momento da vantagem económica relacionada com o crime praticado, sujeitando-se a perda de bens às regras gerais. Sendo certo, de todo o modo, que importa acautelar os riscos para a própria descoberta da verdade e para a prossecução das finalidades do processo penal que um incentivo demasiado significativo para a colaboração pode acarretar.

12. PROMOVER A EFICÁCIA E CELERIDADE DO PROCESSO PENAL

A corrupção, constituindo, com frequência, uma forma de criminalidade altamente complexa e praticada no seio de organizações criminosas, coloca especiais desafios ao nível da desejável celeridade do processo penal. Tornando-se extremamente difícil de assegurar uma prossecução célere das investigações e da marcha posterior do processo, desde a eventual acusação até ao trânsito em julgado da decisão judicial final. Ora, não há justiça sem celeridade, nem se torna possível o restabelecimento da paz social se os processos penais concretos se prolongarem indefinidamente, ou pelo menos havendo a perceção de que assim seja, a partir da observação de alguns casos mais mediáticos.

Diversas medidas têm vindo a ser tomadas a este respeito, nomeadamente a introdução de regras no Código de Processo Penal facilitando a separação de processos, tanto no âmbito do inquérito como das fases jurisdicionais posteriores. Nem sempre, porém, foi possível atingir os resultados pretendidos. **Urge aprofundar esse caminho e, tendo em conta, entre outras, as reflexões que a este respeito estão a ser promovidas pela Procuradoria-Geral da República e pelo Conselho Superior da Magistratura, identificar os pontos que mais atrasam a marcha do processo e encontrar formas para a sua superação, compatíveis com os direitos de defesa dos arguidos.** O que poderá envolver tanto alterações legislativas pontuais – ou até, no que toca à fase da instrução, eventualmente uma alteração de paradigma – como medidas de reforço de meios, humanos e técnicos. É de realçar que pequenas alterações podem, neste domínio, permitir alcançar grandes resultados.

12.1. Assegurar uma maior filtragem das denúncias

As denúncias relativas a crimes devem ser dirigidas ao Ministério Público ou aos órgãos de polícia criminal. Acontece, porém, com frequência que em tais denúncias matéria criminal pertinente se associa a factos de outra ordem, ou irrelevantes do ponto de vista sancionatório ou configurando outros tipos de ilícito. Há o risco de que a adequada instrução e tratamento de tais dados se torne ingerível se não puder ser, em alguma medida, descentralizada. No quadro atual, o sistema mostra-se ineficiente logo no seu início, e dificilmente esta dificuldade é passível de ser ultrapassada com um mero reforço dos meios humanos. **Diligenciaremos, por isso, para que, nos termos da Lei n.º 93/2021 de 20 de dezembro, se prossiga a instituição e divulgação de canais de denúncia adequados, no seio das entidades públicas e privadas abrangidas.** As inspeções-gerais têm neste domínio um papel determinante, nomeadamente no âmbito da realização de ações de inspeção. A aposta no recurso a ferramentas informáticas

será igualmente de grande utilidade, auxiliando na análise e tratamento dos dados pertinentes.

12.2. Reequacionar a fase processual da instrução

Sem prejuízo de ser ainda prematura uma enunciação das soluções concretas e detalhadas que se impõe adotar a respeito da promoção da celeridade processual, dado o complexo desafio de compatibilizar esse objetivo com a garantia dos direitos de defesa do arguido, bem como dos interesses de outros sujeitos processuais, alguns dos domínios em que se torna imprescindível intervir puderam já ser identificados. Acima de todos está um **reequacionamento da amplitude e função da fase processual da instrução**.

É claro para todos que não se trata de um primeiro julgamento, nem que consiste numa repetição do inquérito, mas subsistem fundadas dúvidas quanto ao modo como, na praxis, se consegue evitar uma sobreposição com ambas estas fases processuais.

A finalidade da instrução dir-se-ia clara. Nos termos do artigo 286.º, n.º 1, do Código de Processo Penal, «a instrução visa a comprovação judicial da decisão de deduzir acusação ou de arquivar o inquérito em ordem a submeter ou não a causa a julgamento». Comprovação que se há de realizar tanto no plano dos factos como do direito. Haveria, então, que comprovar se se encontram preenchidos os requisitos da acusação, i.e., se foram «recolhidos indícios suficientes de se ter verificado crime e de quem foi o seu agente» (artigo 283.º, n.º 1). Ou, por outras palavras, se dos indícios recolhidos resulta «uma possibilidade razoável de ao arguido vir a ser aplicada, por força deles, em julgamento, uma pena ou uma medida de segurança» (artigo 283.º, n.º 2).

É pacífico que o grau exigível de convencimento da parte do juiz de instrução relativamente à verificação dos factos é inferior ao que se exige para uma decisão de condenação, em que não basta uma «mera possibilidade razoável». Só que há que distinguir a produção de prova das ilações que dela se retira. No modelo atual, e apesar de todas as limitações à produção de prova no âmbito da instrução, há o risco de que, na prática, para a «descoberta da verdade» (expressão que consta do artigo 289.º, n.º 2, relativo ao conteúdo da instrução), vários dos procedimentos realizados no âmbito da instrução acabem por se aproximar do que se verifica no julgamento, bem como na fase anterior do inquérito.

Por outro lado, é de notar que a abertura da instrução pode ser requerida não apenas pelo arguido, relativamente à acusação, mas também pelo assistente (tendencialmente, a vítima), relativamente ao arquivamento do inquérito. Excetuando o recurso hierárquico dentro da estrutura do Ministério Público, a instrução é o único meio ao dispor do assistente para reagir ao arquivamento e defender as suas pretensões. O mesmo não sucede com o arguido. Ain-

da que não requeira a abertura de instrução, tem sempre a possibilidade de se defender em julgamento. É, aliás, nessa fase processual que é suposto centrar-se a discussão sobre a sua responsabilidade criminal. Importa refletir sobre o âmbito da instrução também desta perspetiva, eventualmente dando-lhe uma diferente conformação consoante seja requerida pelo assistente ou pelo arguido.

Em conclusão: propomo-nos, no respeito pleno pela Constituição, mas com ousadia e sem preconceitos, **repensar a função da fase processual da instrução e reduzir a sua amplitude, designadamente, procedendo a uma delimitação adequada do âmbito da produção de prova e do debate instrutório.**

12.3. Reforçar os poderes de condução e apreciação do juiz

O princípio da legalidade e o respeito pelos direitos dos sujeitos processuais impõem que a atuação do juiz se realize no âmbito da lei e segundo cânones objetivos e previsíveis. Nem por isso, porém, se pode retirar ao juiz uma margem de apreciação relevante quanto à condução e andamento do processo, **havendo que lhe ser dada oportunidade de modelar alguns dos seus aspetos em função das necessidades da causa e da atuação dos próprios sujeitos processuais.** Uma gestão eficiente do processo não permite desconsiderar as circunstâncias concretas de cada causa. A título meramente exemplificativo, cumpre ponderar a viabilidade do recurso a meios mais expeditos e eficazes de notificação, através de correio eletrónico facultado pelo sujeito processual para o efeito (com as devidas garantias de efetividade e de forma facultativa), enquanto reflexo do princípio da adequação formal (patente no processo civil, adaptado às exigências do processo penal), sempre sem prejuízo da salvaguarda das garantias de defesa.

Por outro lado, em matéria de produção de prova, **cumpre que, ao longo do processo, o juiz detenha um poder de apreciação da sua relevância para a causa, deste modo assegurando que a audiência se realiza de modo eficiente e ordenado à descoberta da verdade, sem deixar de garantir que aos sujeitos processuais seja dada uma oportunidade justa e razoável de fazerem valer as suas pretensões.** O Código de Processo Penal já prevê atualmente diversos mecanismos de recusa de expedientes dilatórios. Cumpre, porém, avaliar a prática judiciária nesta matéria, de modo a determinar os pontos em que o quadro legal carece de alteração. Designadamente, é de ponderar o estabelecimento de determinados ónus a cargo dos sujeitos processuais, nomeadamente de fundamentação e especificação, que, não coartando os seus direitos, desencorajem a sua utilização dilatória e facilitem o controlo por parte do tribunal.

12.4. Introduzir outras alterações no Código de Processo Penal, nomeadamente

em matéria de recursos

Em vários outros domínios do processo penal, são de assinalar elementos que contribuem para o congestionamento e morosidade do processo, em especial dos chamados megaprocessos. Será o caso, designadamente, de alguns aspetos do regime das notificações, nomeadamente quando implicam o recurso a mecanismos de cooperação judiciária internacional ou quando se trata de despachos de acusação de grande dimensão. Havendo, por exemplo, que **reavaliar a obrigatoriedade da notificação da acusação em dois momentos autónomos** (fase de inquérito e fase de julgamento). São também de assinalar os incidentes relativos a recusas e impedimentos do juiz, bem como a matéria genérica dos recursos, relativamente a determinados atos jurisdicionais praticados ao longo do processo. Levaremos a cabo uma análise profunda e detalhada em todos estes domínios. Por um lado, **identificando práticas processuais inúteis e redundantes**. Por outro, **assegurando um equilíbrio justo entre os diferentes interesses em causa**, incluindo as garantias de defesa e a posição do assistente.

Especificamente em matéria de recursos, há que intervir em diversas dimensões do regime respetivo. Por um lado, subsistem no regime atual fundadas dúvidas relativamente a diversos aspetos da regulação do direito ao recurso, tal como se encontra consagrado no Código de Processo Penal. Dúvidas interpretativas que dão azo a litigância e, conseqüentemente, à morosidade do processo. Pense-se, a título exemplificativo, na questão da admissibilidade de recurso para o Supremo Tribunal de Justiça de penas parcelares, confirmadas pelo Tribunal da Relação, inferiores ao limite legal estabelecido, mas que, em conjunto, o superam. Uma matéria em que subsistem dúvidas quanto à interpretação mais adequada do regime legal, inclusivamente do ponto de vista constitucional. **Intervindo no sistema e clarificando as regras, tornando-as o mais simples possível, contribuimos significativamente para uma diminuição da conflitualidade potencial**. Até porque desse modo recursos com intuito meramente dilatório serão muito mais facilmente detetados e combatidos, não se pondo em causa as garantias de defesa do arguido.

Por outro lado, importa refletir sobre a viabilidade da alteração, relativamente a certas decisões e incidentes, do regime do recurso, designadamente quanto ao momento da subida (imediatamente ou apenas no final do processo) e ao efeito (devolutivo ou suspensivo). Além das decisões condenatórias propriamente ditas, muitas outras decisões são tomadas ao longo do processo, desde a abertura do inquérito até ao trânsito em julgado da decisão que põe termo ao processo (e até depois). Pense-se no exemplo, já referido, dos pedidos de impedimento ou recusa do juiz (objeto de regimes diferenciados, de resto). Mas muitos outros há: decisões quanto à admissão ou não admissão de um meio de prova; quanto à dispensa de uma formalidade que se defende ser imposta pela lei, em qualquer fase do processo (ou, v.g., quanto aos

efeitos de não se ter observado uma disposição legal, uma vez que o regime fixado para a violação da lei difere conforme a sua gravidade, indo da nulidade insanável - ou da inexistência mesmo - até à mera irregularidade); quanto à própria admissibilidade do recurso, que tanto azo a litigância tem dado; entre outras.

Em muitas situações, estes recursos sobem apenas no final do processo, juntamente com a decisão final. Noutros, em que sobem imediatamente, têm efeito meramente devolutivo, *i.e.*, não obstat à prossecução do processo enquanto o tribunal não decide o recurso. No âmbito da ponderação global que levaremos a cabo em matéria de promoção da celeridade processual e de combate aos expedientes dilatatórios, e tendo em conta em especial as reflexões que neste domínio o Conselho Superior da Magistratura se encontra a desenvolver, **vamos apurar em que domínios se mostra ainda viável, designadamente, dotar o recurso de efeito meramente devolutivo ou diferir a sua subida para o momento do recurso da decisão que tiver posto termo à causa.** Desobstruindo, assim, a marcha do processo.

Tratar-se-á de um equilíbrio difícil de alcançar. Por um lado, se, no final, for dada razão ao recorrente e o recurso tiver efeito meramente devolutivo, há o risco de que todos os atos que, entretanto, se tiverem praticado se percam, gorando-se de forma ainda mais gravosa o desígnio da celeridade processual que se pretendia promover. Por outro lado, qualquer alteração nesta matéria tem sempre como limite intransponível o princípio constitucional de que «todo o arguido se presume inocente até ao trânsito em julgado da sentença de condenação» (artigo 32.º, n.º 2, da Constituição). Havendo, além do mais, que assegurar que a atribuição de efeito meramente devolutivo ao recurso não lhe retira a utilidade e sentido.

Uma tal ponderação global sobre o regime do recurso deverá abranger igualmente o Tribunal Constitucional, cujo modelo de controlo normativo - incidente, portanto, sobre normas e não sobre decisões - se mostra, além do mais, tantas vezes desvirtuado mediante a utilização do recurso sob pressupostos erróneos, como se de uma instância adicional de controlo sobre decisões judiciais se tratasse. **Haverá inclusivamente que ponderar uma revisão do modelo de acesso ao Tribunal Constitucional.** Sendo certo que a atual complexidade do sistema, mesmo quando tem por intuito uma racionalização do acesso à jurisdição constitucional, acaba muitas vezes por, perniciosamente, dar azo a dúvidas interpretativas e, conseqüentemente, a uma maior litigância.

12.5. Avaliar a viabilidade de uma maior especialização dos tribunais

Dada a enorme complexidade técnica que muitas vezes se liga às condutas de corrupção, haveria vantagens significativas, do ponto de vista da eficácia da função jurisdicional, no aprofundamento da especialização dos tribunais. Com efeito, no caso do Ministério Público, dos

órgãos de polícia criminal, incluindo a Polícia Judiciária, e dos advogados, tem-se evoluído para uma alta especialização técnica.

A existência de tribunais com competência exclusiva para o julgamento de certas categorias de crime é, por boas razões, proibida pelo artigo 209.º, n.º 4, da Constituição, tendo em conta, desde logo, a experiência de má memória dos tribunais plenários, em matéria política, no período anterior ao 25 de abril. O que não impede que, na medida em que essa disposição constitucional permita, se procure dar uma resposta adequada à crescente complexificação de alguns domínios de criminalidade. A este propósito, considere-se, nomeadamente, que a regulação contida no Código de Processo Penal já se afasta, em diversos domínios, da regra geral quando estão em causa processos de especial complexidade. Sendo certo, de todo o modo, que a determinação da competência dos tribunais sempre se haverá de efetuar de acordo com regras objetivas e previsíveis, respeitando plenamente o princípio constitucional do juiz natural.

12.6. Dotar as magistraturas de uma assessoria técnica adequada

Independentemente de uma maior especialização dos tribunais, cuja viabilidade constitucional se apresenta ainda incerta, a disponibilização de assessoria técnica adequada aos magistrados, tanto judiciais como do Ministério Público, mostra-se imprescindível. Contribuindo para uma maior celeridade do processo, bem como para uma maior eficácia da sua condução, pelas autoridades competentes.

No atual quadro legal, já se encontram previstos gabinetes de apoio aos magistrados judiciais e do Ministério Público, no âmbito de cada comarca, compostos por especialistas, entre outras, das áreas das ciências jurídicas, economia, gestão e contabilidade e finanças (Decreto-Lei n.º 49/2014, de 27 de março). São igualmente de assinalar – e saudar – iniciativas nesta matéria da parte do corpo das magistraturas, nomeadamente a criação, pelo Conselho Superior da Magistratura, do GATEP (Grupo de Apoio à Tramitação Eletrónica de Processos) e do ALTEC (Apoio Logístico à Tramitação de Elevada Complexidade), que prestam auxílio aos magistrados judiciais nas matérias da sua especialidade.

Cumpra aprofundar estas iniciativas, estendendo-as a tribunais ainda não abrangidos, na medida do que se revelar necessário. Assegurando que a disponibilização de apoio técnico seja flexível e adaptável, devendo este apoio poder ser alocado aos processos que, em cada momento, mais dele careçam. Havendo, inclusivamente, que ponderar a possibilidade de recorrer a essa forma de assessoria durante a realização da própria audiência. A possibilidade de alocação de oficiais de justiça especializados a determinados processos deve também ser equacionada.

13. APOSTAR NAS FERRAMENTAS TECNOLÓGICAS

Uma das formas mais importantes de promoção da eficácia e celeridade do processo penal prende-se com a aposta na dotação de recursos tecnológicos adequados, nomeadamente quanto a ferramentas informáticas. Sendo de destacar que, em alguns dos pontos considerados, os avanços tecnológicos poderão não apenas contribuir para uma maior celeridade e eficácia da investigação e processo, como para o próprio fortalecimento dos direitos individuais das pessoas afetadas, em especial os direitos de defesa do arguido. Pense-se, por exemplo, na adoção de mecanismos expeditos de extração de prova digital, que tornaria muito mais rápido e seguro o processo de extração de informação dos equipamentos informáticos das testemunhas ou arguidos, evitando uma apreensão prolongada.

13.1. Assegurar a tramitação eletrónica da fase de inquérito

A **desmaterialização do processo logo na fase do inquérito** permitiria obter ganhos muito significativos de eficácia do sistema. Contribuindo decisivamente para a simplificação dos procedimentos subjacentes a esta fase processual, o que pode ter importantes reflexos no encurtamento dos seus prazos de duração. Em articulação com os tribunais e o Ministério Público, continuaremos a desenvolver esforços nesse sentido, sendo certo que diversas dificuldades carecem ainda de ser superadas. Há, designadamente, que salvaguardar a necessária interoperabilidade entre a plataforma a adotar e os sistemas atualmente existentes, nomeadamente o CITIUS, bem como acautelar devidamente todas as questões de segurança.

13.2. Agilizar a obtenção de informação junto de entidades públicas relevantes através da interoperabilidade entre os sistemas de informação

Na investigação criminal, torna-se imprescindível a obtenção de informação junto de outras entidades públicas detentoras de informação relevante para a descoberta da verdade e para a identificação do património dos visados. Para potenciar a eficácia e a celeridade da investigação, há que assegurar que os pedidos de informação e as respostas devolvidas são tramitados de forma expedita, por via eletrónica. Assim, o Governo pretende **desenvolver as interoperabilidades entre os sistemas de informação de suporte à atividade das autoridades judiciárias e dos órgãos de polícia criminal e os das entidades detentoras da informação relevante**. Deste modo potencia-se a celeridade e eficiência da investigação, ao mesmo tempo que se agiliza e simplifica a atividade das entidades responsáveis pela informação visada e se fomenta uma utilização mais sustentável de recursos.

13.3. Apostar em ferramentas tecnológicas que agilizem o tratamento da prova

Diversas tarefas morosas na situação atual desempenhadas exclusivamente pela mão humana, como a transcrição de declarações gravadas em suporte áudio e vídeo, com custos elevados ao nível do consumo de tempo dos funcionários e mesmo dos magistrados responsáveis, são passíveis de serem agilizadas com o auxílio a meios informáticos. **A generalização do uso de ferramentas de indexação e análise de prova, bem como de extração de prova digital**, pode igualmente contribuir significativamente para a prossecução deste objetivo.

Diversas iniciativas estão já em curso neste domínio. **Ferramentas de registo em texto indexado que facilitem a audição ou visualização de declarações, já experimentadas em pequena escala, devem ser desenvolvidas, aperfeiçoadas e disponibilizadas em todas as fases do processo penal.** Associando-se a este desígnio a modernização dos equipamentos de captação de voz e de videoconferência que o Ministério da Justiça está a realizar em quase 1500 salas de audiência.

Também no que toca a ferramentas de indexação e análise de prova, bem como de extração de prova digital, o Departamento Central de Investigação e Ação Penal tem vindo a apostar na adoção de meios adequados, cumprindo **generalizar a possibilidade de recurso a esses instrumentos, pelo menos aos Departamentos de Investigação e Ação Penal Regionais.**

14. ASSEGURAR A FORMAÇÃO ESPECIALIZADA

PERMANENTE DE MAGISTRADOS, FUNCIONÁRIOS JUDICIAIS

E ÓRGÃOS DE POLÍCIA CRIMINAL

Os profissionais diretamente associados à investigação, julgamento e punição da corrupção, como sejam os órgãos de polícia criminal, Gabinetes de Recuperação de Ativos e de Administração de Bens, funcionários judiciais, magistrados do Ministério Público e Juízes, deverão ter acesso a **formação especializada**, vocacionada para áreas como a tramitação de processos de especial complexidade, a aplicação dos mecanismos “premiais”, os reflexos da existência de programa de cumprimento normativo na vertente criminal, a criminalidade económico-financeira (incluindo quanto ao tipo específico de corrupção no comércio internacional e ao crime de ocultação intencional de património estabelecido no artigo 18.º-A da Lei n.º 52/2019), para além da relevante área da recuperação de ativos, já objeto de menção específica. Neste contexto, reconhece-se o papel relevante do Centro de Estudos Judiciários e dos Conselhos Superiores.

15. REFORÇAR A EFETIVIDADE DAS SANÇÕES

15.1. Equiparar o regime sancionatório das coimas previstas no Regime Geral da Prevenção da Corrupção (RGPC) ao da legislação de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo

De acordo com o previsto no Programa do Governo, e na sequência da avaliação da aplicação do novo RGPC, vamos proceder à equiparação do quadro sancionatório das contraordenações nele previstas ao da legislação de combate ao branqueamento de capitais e financiamento do terrorismo.

15.2. Agravar a pena acessória de proibição do exercício de funções públicas ou políticas

Em sintonia com o disposto no Programa do Governo, vamos proceder ao alargamento do período de duração da pena acessória de proibição do exercício de funções públicas ou políticas, atualmente prevista no artigo 66.º do Código Penal e no artigo 27.º-A da lei que regula os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos.

15.3. Desenvolver programas de reabilitação para pessoas condenadas por crimes de corrupção

Em caso de condenação e de aplicação de uma pena por crime de corrupção, importa assegurar uma intervenção penal eficaz também na fase da execução.

Com efeito, além do efeito de prevenção geral que se associa à aplicação da pena, a prevenção especial - ou seja, a intervenção junto da pessoa condenada tendente a assegurar a sua futura reintegração na sociedade de forma socialmente responsável, sem voltar a praticar crimes -, é a finalidade primordial da fase de execução da pena.

Assim, através dos serviços prisionais e de reinserção social, serão desenvolvidos modelos técnicos para a intervenção individualizada junto destes condenados, que permita a aquisição ou reforço de competências pessoais e sociais que favoreçam a adoção de condutas socialmente responsáveis e normativamente lícitas após o cumprimento da pena.

16. AVALIAR A ENAC 2020-24 | PREPARAR A ENAC 2025-28

Sem prejuízo do início imediato da implementação das medidas acima elencadas, cumprirá proceder à monitorização e avaliação da Estratégia Nacional Anticorrupção vigente, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril, que se reporta ao período 2020-2024, aferindo o grau de execução das medidas aí previstas, avaliando a eficácia das medidas já implementadas e identificando as ainda não implementadas². Tomando em conta as conclusões da avaliação, será preparada a Estratégia Anticorrupção 2025-2028, que será objeto de consulta pública³.

² De acordo com o n.º 2 do artigo 215.º da Lei do Orçamento do Estado para 2024, nos termos do qual “Até 30 de novembro de 2024, o Governo, em colaboração com o Mecanismo Nacional Anticorrupção, assegura a divulgação pública de um relatório de monitorização da execução da Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril”.

³ Nos termos do n.º 3 do artigo 215.º da Lei do Orçamento do Estado para 2024, segundo o qual “Em 2024, o Governo cria um grupo de trabalho para a elaboração de uma proposta de Estratégia Nacional Anticorrupção 2025-2028, composto por personalidades de reconhecido mérito, que deve ser aprovada até 31 de dezembro de 2024, com prévio processo de consulta pública e intervenção da Assembleia da República”.



REPÚBLICA
PORTUGUESA

XXIV GOVERNO CONSTITUCIONAL