

Intervenção da Ministra da Justiça na cerimónia de encerramento da conferência Estratégia Nacional de Combate à Corrupção 2020/2024

24 novembro 2020

Esta conferência encerra um ciclo de construção de uma Estratégia Nacional anticorrupção, que se pretende participada, séria e efetiva.

É apenas um ciclo, já que o processo prosseguirá com a apreciação parlamentar das propostas do Governo.

O Governo apresentou em setembro um primeiro de documento que foi submetido a discussão pública.

Os contributos múltiplos que recebemos ao longo do período de consulta pública - e que foram esta manhã aqui elencados - dizem do interesse e da apreensão com que a sociedade portuguesa encara este tema e reforçam-nos no convencimento da necessidade de agir, com rapidez, mas sobretudo com efetividade.

Pese embora a circunstância de não ter sido possível um diálogo direto e próximo com as pessoas e entidades que apresentaram propostas e sugestões, a leitura de todos os documentos que recebemos constituiu um momento de partilha, de descoberta, de intensa aprendizagem.

Tomámos boa nota, coligimos e tratámos não só as comunicações que nos foram enviadas como também a opinião publicada sobre os temas abordados na Estratégia.

Agradeço a todos quantos quiseram acompanhar-nos neste projeto, num compromisso de cidadania ativa: Associações empresariais, ordens profissionais, estruturas sindicais, associações cívicas, académicos, magistrados, advogados, jornalistas, psicólogos, sociólogos; em suma: todas as instituições, cidadãos e cidadãs que se nos juntaram e fizeram ouvir a sua voz, num ato de participação cívica.

Agradeço por nos terem enriquecido com a partilha do seu conhecimento e experiência;

Agradeço pela demonstração de vitalidade e compromisso social que o vosso empenho significa;

Agradeço pelo que o vosso contributo empresta de riqueza e completude a um documento cuja elaboração se quis participada, para ser mais refletido, mais rico e mais plural.

Trouxemos hoje, aqui, a debate os temas mais insistentemente abordados nos comentários que foram produzidos.

Ao longo do dia ouvimos – por vezes num registo de confronto dialético - a opinião de reputados especialistas – advogados, magistrados, académicos - sobre a criminalização do enriquecimento ilícito, os acordos sobre a pena aplicável, a dispensa da pena, ou os programas de cumprimento normativo.

O meu reconhecimento, a expressão da minha gratidão aos oradores, aos moderadores e também a todos quantos nos suscitaram questões e aguçaram a necessidade de reavaliar os pressupostos de que partimos ou os resultados a que chegámos.

A Estratégia encerra em si o “pecado” de ter sido preparada por juristas, que necessariamente trabalharam na sua área de conhecimento e de acordo com a específica metodologia de abordagem das ciências jurídicas.

O diálogo com outras disciplinas do saber - consentido por este processo de consulta pública -, chamou-nos a atenção para a necessidade de perspetivar e problematizar as questões à luz de outros ângulos de abordagem, ou de as avaliar com outras ferramentas.

O compromisso que assumimos é o de procurar, com a vossa preciosa ajuda, pôr todas as nossas capacidades ao serviço de uma visão mais abrangente e integradora de todas as perspetivas de análise dos problemas com que o enfrentamento dos fenómenos corruptivos nos confronta.

Dissemo-lo já e repetimos agora:

O país conheceu, nos seus 45 anos de regime democrático, a par de um crescendo da exigência cívica de escrutínio da ação pública, melhorias na forma como lidou com os fenómenos corruptivos.

Numa cronologia breve, podemos sinalizar, como marcos relevantes:

A aprovação, em 1993, da primeira lei de acesso aos documentos administrativos;

A possibilidade de realização, pelo Ministério Público e a Polícia Judiciária de ações de prevenção, relativamente a crimes de corrupção, peculato, participação económica em negócio, fraudes e infrações económico-financeiras com dimensão transnacional, internacional ou praticadas de forma organizada.¹, em 1994.

A criação do Departamento Central de Investigação e Ação Penal e dos DIAP Distritais, em 1998;

¹ Lei 36/94, de 29 de setembro.

No mesmo ano, a Criação do Núcleo de Assessoria Técnica da Procuradoria-Geral da República;

A criação do Tribunal Central de Instrução Criminal, em 1999;

Depois,

A instituição de regras especiais de acesso a informação bancária;

A obtenção de prova por gravação ambiental em registo vídeo e áudio;

A criação do regime de perda alargada de bens, um instituto consensualmente identificado como idóneo para combater o enriquecimento sem causa de condenados pela prática de crimes de corrupção e análogos,

ou,

A criação da Unidade de Informação Financeira da Polícia Judiciária, tudo em 2002;

A aprovação do primeiro Código dos Contratos Públicos, em 2008

e a criação do Portal BASE;

A criação do Registo Central do Beneficiário Efetivo, em 2017;

A assinatura e ratificação de todos os instrumentos internacionais em matéria de corrupção e de branqueamento de capitais celebradas no seio de organizações de que Portugal é parte, faz parte desse acervo.

1994, 1998, 2002 e 2008 são claramente quatro grandes momentos no avanço do combate à corrupção.

Persiste, contudo, no conjunto de certezas sociais adquiridas, a convicção de que:

- i) os fenómenos corruptivos são sistémicos e atravessam amplos setores da atividade política, administrativa e privada;



- ii) o Estado, através das suas instâncias de controlo, não tem conseguido prevenir, detetar e reprimir eficazmente a corrupção.

Instalou-se, entre nós a percepção de que “A corrupção está por todo o lado. Toda a atividade política comporta venalidade e intenção de aproveitamento indevido”. E essa percepção fere de morte a conceção da política como realização do bem comum e gera nos cidadãos um sentimento de menor confiança no ideal democrático.

E a verdade é que estão, há muito, constatadas dificuldades no conhecimento da extensão real do fenómeno e do nível de incidência nas diferentes áreas de atividade, quer públicas, quer privadas.

Inexiste também, em rigor, um sistema que permita a avaliação efetiva do grau de eficiência e da capacidade de resposta das várias instituições já envolvidas na prevenção e repressão da corrupção.

Tudo significando que, apesar das sucessivas intervenções, tanto no plano normativo como nas dimensões de organização e de meios, continua patente a ausência de uma linha de ação coordenada, coerente e consistente, que envolva as dimensões preventiva e repressiva e potencie as sinergias resultantes da atividade das diversas instituições em cuja missão se inscreve o enfrentamento da corrupção, garantindo um melhor conhecimento e aproveitamento dos meios disponíveis; assegurando, igualmente, a produção de informação quantificada, qualificada e atualizada, que preencha as necessidades de conhecimento e caracterização do fenómeno, salvaguardando também as exigências de reporte a que Portugal está vinculado internacionalmente.

Em suma, continua patente a necessidade de uma ação transformadora capaz de gerar uma sociedade hostil à corrupção e capacitada para a enfrentar com efetividade.

A estratégia pretende ser o instrumento de realização desse desígnio, identificando, como objetivos de mais longo prazo:

- A promoção da transparência e da integridade como valores comuns e cultura partilhada;
- O fortalecimento de instituições públicas e de confiança que os cidadãos nelas devem depositar;
- A garantia de igualdade de tratamento e de oportunidades para todos;
- A melhoria da saúde das finanças públicas, do ambiente de negócios e do desempenho economia;
- O reforço da segurança interna contra ameaças externas.

Esta manhã a senhora professora Maria João Antunes apresentou - com a clareza e distinção que lhe são conhecidas - um notável roteiro dos objetivos, das prioridades e dos meios de ação identificados na Estratégia.

Permito-me, todavia, sublinhar como indispensável, neste novo momento:

1. A melhoria das práticas institucionais em matéria de transparência e probidade; desde logo, no plano legislativo, com a adoção, através da avaliação da permeabilidade das leis ao risco de fraude, do princípio da “pegada legislativa”;

mas também no plano da atividade da Administração, com a eliminação de barreiras administrativas e da complexidade regulatória, com a melhoria das condições de acesso a documentação administrativa, com o aumento da disponibilização

de acesso a serviços por via eletrónica; com uma melhor regulação dos conflitos de interesse, com a aplicação, nas decisões que atribuam vantagens económicas a privados, do princípio dos quatro olhos;

2. Por outro lado, a exigência de mecanismos de identificação de riscos de corrupção na Administração do Estado e de respostas para a sua mitigação ou erradicação; e aqui intervirão os mapas de risco – que são obviamente aplicados a cada organização ou tipologia específica de atividade, os planos de prevenção da corrupção, os códigos de conduta, os canais de denúncia...

Temos a noção de que já hoje uma grande parte das grandes empresas tem programas de cumprimento normativo. O que pretendemos agora é transformá-los em instrumentos ao serviço de políticas ativas de prevenção da corrupção, assegurando a efetividade dessas ferramentas, criando estímulos para a existência de um ambiente de vigilância em torno de fenómenos corruptivos.

Sabemos também que atualmente existem, mercê da energia e do dinamismo da sociedade civil, várias organizações que têm informação, conhecimento e competências que lhes permitem identificar ferramentas para lidar com estes fenómenos, em particular na sua dimensão preventiva.

É importante gerar sinergias e estabelecer um sistema de articulação permanente entre as organizações públicas e privadas que lidam com o fenómeno, num pacto de colaboração e de respeito mútuo;

Questão crítica é a existência de informação qualitativa e quantitativa fiável, de que se ressentem o discurso público em matéria de corrupção – o que enfraquece a nossa capacidade de avaliação e de ação. A Estratégia enfatiza, por isso, a indispensabilidade de tratamento de dados, produção e divulgação periódica de informação sobre o fenómeno.

A Estratégia identifica um conjunto de ações cuja realização dará concretização às prioridades e objetivos que elegeu.



O que este momento nos traz de novo é uma proposta de trabalho “orquestrado”; de dinâmica de ação concertada e de **atenuação** da complexidade por **redução** da dispersão regulatória.

Este trabalho de orquestração pressupõe um endereço institucional individualizado, com uma missão clara e meios de ação idóneos ao acompanhamento e dinamização da implementação de políticas públicas em matéria de prevenção da corrupção, dotado de poderes de iniciativa, controle e sancionamento, terminando-se com o estado de relativa anomia resultante de um ambiente misto de atomismo e *soft law*.

Daí a proposta de criação de uma entidade que agregue atribuições ainda não afetas a outras entidades: de implementação e controle da aplicação do regime de prevenção da corrupção; de articulação entre entidades públicas e privadas em cuja missão se inscreva a prevenção e repressão da corrupção; de recolha, tratamento e publicitação regular de informação. De iniciativa no domínio da pedagogia e dos programas de divulgação de boas práticas, em matéria de transparência, integridade e prevenção da corrupção.

A ideia de criação de um regime geral de prevenção da corrupção tem, para além do mais, o mérito de aglutinar num diploma única legislação hoje dispersa, facilitando a assimilação e aliviando os aplicadores de uma tarefa de pesquisa dispensável.

Como tive já ocasião de afirmar, a Estratégia prioriza uma abordagem preventiva, configurando a repressão como *ultima ratio*.

Mas não ignora - nem poderia fazê-lo - as necessidades de intervenção na dimensão repressiva. Nomeadamente, pelo efeito preventivo que resulta

de um sistema penal eficaz e pelo que as investigações nesta área, normalmente com grande repercussão mediática, influenciam a perceção sobre o fenómeno.

Na dimensão repressiva o diagnóstico feito na Estratégia será relativamente consensual e aponta para a necessidade de:

- a) aproximação do início da investigação à data da ocorrência dos factos;
- b) criação de condições que facilitem o esclarecimento do crime, considerando as suas características de opacidade e a existência de pactos de silêncio;
- c) maior celeridade na tramitação processual;
- d) a exigência de maior eficácia e capacidade dissuasora das sanções penais.

É em linha com essas preocupações que a Estratégia se propõe desenvolver o regime de proteção de denunciante estabelecido na Diretiva *Whistleblowers* estendendo-o aos casos de corrupção; que prevê alterações ao regime de dispensa e atenuação da pena, aplicáveis ao crime de corrupção; que se propõe intervir nas normas do Código de Processo Penal relativas a conexão de processos, favorecendo a cessação da conexão; que prevê a inscrição, no Código de Processo Penal, do instituto dos acordos sobre a pena aplicável ou o agravamento das sanções acessórias aplicáveis aos condenados por crimes de corrupção.

E estes temas foram claramente os mais referenciados nos contributos que recebemos, centrando-se o debate em torno de um conjunto de questões que foram também aqui esta manhã identificadas pela Carolina Behran da Costa e pelo André Fortunato.

Dissemos, na Universidade Católica, no passado dia 12 de outubro, por ocasião da sessão inaugural de um conjunto de conferências ali organizadas pelo Prof. Paulo Pinto de Albuquerque:

“A Estratégia é um documento em construção. Não significa que não parta de escolhas. De opções. Nem seria compreensível que assim não fosse.

Mas é um documento aberto à reflexão; à busca do mais justo dos equilíbrios...”

E acrescento agora,

Equilíbrios nem sempre fáceis de alcançar, como se apreende do antagonismo radical com que foi avaliado não só o timing deste processo, como o desenho de alguns dos institutos a que se faz referência no documento.

Desde a exigência de prévios estudos e diagnósticos, à inquietação do “já vai tarde”, ainda esta manhã aqui expressa, vai um mundo.

A dispensa da pena foi dos institutos mais abordados nos vários contributos que recebemos.

E, sobre a mesma realidade tivemos posições tão extremadas como:

“A Estratégia foi longe demais – podendo dar lugar a manipulações com vista a alcançar resultados a qualquer preço – comportando riscos sérios de resultados imorais que o legislador não pode consagrar”

ou, no polo oposto e com idêntica legitimidade:

“Trata-se de uma proposta anémica com medo do fantasma da delação premiada...”

Cumpriremos, a final, o dever de fazer escolhas, como se impõe a quem governa.

Mas quisemos fazê-las de forma participada, inclusiva e o mais informada possível, numa matéria de tão grande sensibilidade e relevância social.

Ouvi-los não constituiu mera formalidade.



Tornaremos pública uma tabela com a discriminação das áreas temáticas objeto de contributos bem assim como do respetivo conteúdo.

Exorto-os a continuar a acompanhar este processo, na fase parlamentar, que se seguirá.

Trabalhando juntos conseguiremos seguramente um melhor resultado.

Bem hajam todos pela participação!