



COLÓQUIO "PREVENÇÃO E REPRESSÃO DA CORRUPÇÃO NO ESTADO DE
DIREITO: VALOR E LIMITES DOS REGIMES DE *COMPLIANCE* E DAS
SOLUÇÕES DE COLABORAÇÃO PREMIADA"

Universidade NOVA de Lisboa

Campus de Campolide, Colégio Almada Negreiros, Anfiteatro A 14

4 de março de 2020

- Senhora Presidente do Supremo Tribunal Administrativo
- Magnífico Reitor da Universidade NOVA, professor João
Sàágua
- Senhora Diretora da Faculdade de Direito da Universidade
Nova de Lisboa, Prof^a Mariana França Gouveia
- Ilustres Coordenadores deste Seminário, profs Frederico
Costa Pinto e Pedro Duro
- Digníssimos Oradores
- Ilustres Participantes



Em 1785, Benjamin Franklin deixou Paris onde, servindo como diplomata, representou os norte-americanos e reforçou os laços entre a França e os Estados Unidos.

O rei Luís XVI, como símbolo da amizade entre os dois países e do reconhecimento pelos serviços prestados, ofereceu a Benjamin Franklin uma linda caixa em ouro, para o rapé, com um pequeno retrato oficial, encrustada com 408 diamantes.

Os presentes eram, então, comuns entre estadistas e tinham por função simbolizar o nível de relações entre países.

Mas, nos Estados Unidos, à época, havia já uma regra que exigia que o presente fosse aprovado pelo Congresso, com o fim de expor publicamente essa troca subtraindo-a da esfera privada dos líderes políticos e dando-lhe um cariz de uma transação regulada e escrutinada publicamente.



Esta regra integrou as discussões que estiveram na génese da Constituição dos Estados Unidos da América, chegou a ser retirada do seu normativo e acabaria por ser incluída, já que a maioria considerou que a sua ausência podia contribuir para o desenvolvimento da corrupção¹.

Este episódio retrata o que alguns consideram estar na génese do que, ainda hoje, são as garantias fundamentais de um Estado de Direito democrático – prevenir que as razões de Estado ancoradas no serviço aos cidadãos, sejam capturadas por interesses individuais e privados.

A verdade é que, volvidos mais de dois séculos, questões como esta continuam na agenda política.

¹ «Corruption in America: From Benjamin Franklin's Snuff Box to Citizens United», Zephyr Teachout, Harvard University Press, 2014.



Prevenir que os Estados, cujas fundações visam a proteção do interesse público e o bem comum, sejam capturados por interesses individuais e privados é, ainda hoje, um desafio seminal que as democracias contemporâneas enfrentam.

Por isso, as instâncias internacionais convocam-nos para a prevenção da corrupção, num agir imediato, sistémico, ao mesmo tempo, global e local para que o desenvolvimento sustentável das comunidades possa ter lugar.

E, no plano nacional, são raros os documentos de estratégia política global que não inscrevam como desígnio o combate à corrupção.

O último Índice de Percepção da Corrupção, da Transparência Internacional o de 2019 – manteve Portugal em 30.º lugar, num ranking de 180 países, tendo descido 2 pontos percentuais por relação ao relatório de 2018.



Nos dez primeiros lugares do ranking figuram a Dinamarca, a Nova Zelândia, a Finlândia, Singapura, a Suíça, a Suécia, a Noruega, a Holanda, a **Alemanha** e o Luxemburgo.

Estes países mantêm esta posição, de modo mais ou menos consistente, nos últimos anos.

Esse facto justifica uma interrogação. O que têm estes países de comum, entre si?

Desde logo, na generalidade destes países existe maior equidade na distribuição de riqueza;

Uma administração pública altamente desburocratizada;

Canais simples e expeditos de acesso à informação;

Legislação robusta em matéria de transparência (no financiamento dos partidos políticos, na regulação de conflitos de interesses) e mecanismos de controle adequados;



Sistemas educativos que integram uma forte componente de educação para a cidadania;

Sistemas judiciais com elevados níveis de eficiência na resposta.

Na maioria dos casos, tudo isto convive com padrões exigentes de respeito pelos direitos humanos;

O que estes dados indicam é que, na agenda de enfrentamento dos fenómenos corruptivos os mecanismos de prevenção assumem um papel central.

Na escola, pela pedagogia, com o incremento da dimensão de cidadania nos currícula escolares, determinante para a criação de cidadãos responsáveis e íntegros, conhecedores dos seus direitos e deveres, respeitadores dos direitos dos outros e comprometidos com a realização do bem comum;

Nas estruturas do Estado, aumentando a transparência, tanto na dimensão procedimental geral como, em particular, na gestão dos dinheiros públicos;



Qualificando a informação que a administração pública presta aos cidadãos, melhorando o funcionamento dos serviços públicos e facilitando o acesso remoto a dados e a informação de natureza administrativa.

Criando mecanismos que previnam conflitos de interesses e favoreçam da imparcialidade objetiva das decisões.

Impondo a adoção de códigos de ética rigorosos, tanto no setor privado como no social.

No domínio da prevenção não se pode deixar de reconhecer que hoje um número muito expressivo de órgãos e estruturas da administração tem Planos de Gestão de Riscos de Corrupção.

O Conselho de Prevenção da Corrupção tem desenvolvido um papel cuja relevância se não pode obnubilar.



Mas é importante que esses planos se não cinjam ao papel e constituam diretivas de ação permanente e que a sua inexecução importe consequências.

Sobretudo, que esses planos se articulem e concertem, de modo coerente e suficientemente abrangente para comprimir os espaços de risco.

E que essa articulação se estenda à dimensão repressiva, ainda que esta se prefigure como *última ratio*.

Mas, para que a dimensão repressiva opere eficazmente, é preciso dotá-la de instrumentos que garantam a sua efetividade:

uma malha normativa clara e consistente, que preveja adequadamente os comportamentos passíveis de sanção criminal e que considere o contexto específico em que estes ocorrem, que os puna de modo adequado, proporcional e dissuasor

e,



finalmente, um sistema de justiça capacitado para efetivar a resposta penal, garantindo a função estabilizadora do direito.

Conclui-se, há muito, que os métodos tradicionais de investigação do crime não se adequavam ao esclarecimento desta e outras categorias de fenómenos criminais.

E foram ensaiadas sucessivas respostas para tornear os bloqueios da investigação e as inerentes dificuldades na aquisição de prova;

Os cidadãos deixaram de tolerar e tornou-se insuportável para os Estados a imagem da impunidade de agentes que ostentavam padrões de vida não compatíveis com meios de fortuna lícitos e que, simultaneamente, apareciam associados a meios e atividades criminais.

E quando essa imagem atingiu agentes públicos, suspeitos da prática de atos ímprobos e nada aconteceu - por dificuldades de estabelecimento de um nexó efetivo entre o comportamento e a



aquisição de riqueza – adensou-se a incompreensão e fomentou-se o descrédito nas instituições do Estado e a desconfiança relativamente aos seus titulares.

A perda alargada de bens constitui uma resposta alinhada com a solução dessa dificuldade. Na mesma linha se podem inscrever as tentativas de construção de um tipo legal de enriquecimento ilícito, que esbarraram sempre na Constituição.

São, por isso, mais do que legítimas as preocupações sobre a congruência entre os princípios da constituição e as novas figuras que vão surgindo, aqui e ali, no direito e no processo penal, para suprir as debilidades de resposta no plano da investigação destes crimes.

Portugal tem procedido, no plano legislativo, à intensificação da convergência normativa em matéria de prevenção e repressão da corrupção, do branqueamento de capitais e do financiamento ao



terrorismo, nivelando a nossa ordem jurídica pelos mais recentes critérios de exigência internacionais.

O Parlamento aprovou, no final da última legislatura, um extenso pacote de medidas visando assegurar maior transparência na vida política.

O país dispõe de legislação adequada em matéria de acesso à informação, no que se refere à investigação criminal, assim como em matéria de perda alargada de bens.

Tem em vigor um sistema de registo de beneficiários efetivos de títulos e participações sociais, reduzindo espaços de opacidade.

Tem sido desenvolvidos esforços no sentido de melhorar os meios postos ao serviço das instituições com função de prevenção e repressão do fenómeno.

Foi melhorada a capacitação na atividade de Recuperação de Ativos provenientes do crime, simplificando procedimentos e rentabilizando a administração e gestão dos bens apreendidos.



Está em curso de transposição a Directiva 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à proteção de pessoas que denunciem violações ao direito da União.

O Governo tem, todavia, noção de que há ainda um longo caminho a percorrer. Que o enfrentamento da corrupção - tanto no campo da prevenção como no domínio repressivo – deve continuar a figurar entre as prioridades de política.

As características dos fenómenos corruptivos exigem uma abordagem especializada, pluridisciplinar e integrada.

Uma abordagem que envolva os diversos órgãos e entidades com responsabilidades na prevenção e repressão, juntando vontade conhecimento e competência, estruturadas numa rede colaborativa.



uma abordagem que defina eixos de ação, aponte objetivos mensuráveis e fixe prazos.

É com essa lógica que o Governo criou um grupo de trabalho visando, em linha com as previsões do seu Programa, instituir uma estratégia nacional integrada de combate à corrupção e produzir um relatório nacional anticorrupção.

Uma estratégia compreendendo a participação de diferentes meios e profissionais e integrando, a par de uma forte dimensão preventiva, respostas associadas às necessidades de eficácia da repressão.

Uma estratégia que se espera venha a ter uma dimensão preventiva robusta, com medidas orientadas tanto para o setor público como para o privado. Criando mecanismos que previnam conflitos de interesses e favoreçam a imparcialidade objetiva das



decisões; Diminuindo a complexidade legal e a carga burocrática; impondo regras de transparência e de responsabilização; melhorando os processos de contratação pública; obrigando as entidades administrativas a aderir a um código de conduta ou a adotar códigos de conduta próprios; estabelecendo uma proteção eficaz para os denunciantes que tenham obtido informação sobre crimes em contexto profissional; estimulando as médias e grandes empresas a disporem de planos de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas.

No plano repressivo, admite-se a necessidade de uma intervenção mínima, para favorecer a quebra dos pactos de silêncio – com o aperfeiçoamento das condições de aplicação da norma do artigo 374º-B do Código Penal -, bem assim como a expansão dos espaços de consensualização, na fase de julgamento, potenciando os efeitos da confissão integral e sem reservas.

Magnífico Reitor,

Senhora Diretora da Faculdade de Direito,



Senhores coordenadores deste colóquio

Eventos como este constituem um contributo valiosíssimo para a identificação de soluções que, respeitando a matriz do nosso direito e processo penal, favoreçam a efetividade da resposta repressiva, assim ajudando a restaurar a confiança dos cidadãos no sistema de justiça penal.

A companhia da academia e de outras instituições da sociedade que se dedicam ao estudo, à investigação e ao acompanhamento destas matérias é fulcral ao êxito de um programa nacional de controlo da corrupção e da fraude.

Um programa de cuja eficácia depende a diminuição da pobreza, o favorecimento do desenvolvimento, a proteção dos mais fracos e promoção do bem-estar e da harmonia sociais.

Termino felicitando a Faculdade de Direito da Universidade Nova, na pessoa da sua diretora, a senhora Prof^a Mariana França



Gouveia, pelo empenho na organização desta iniciativa - cuja oportunidade e pertinência me dispense de enfatizar;

Agradeço o convite que gentilmente me foi formulado para me juntar a vós neste ato encerramento, exortando-os a que colaboremos, com determinação, nesta luta - que é também pela igualdade e pelo respeito pelos Direitos Fundamentais.

Muito obrigada