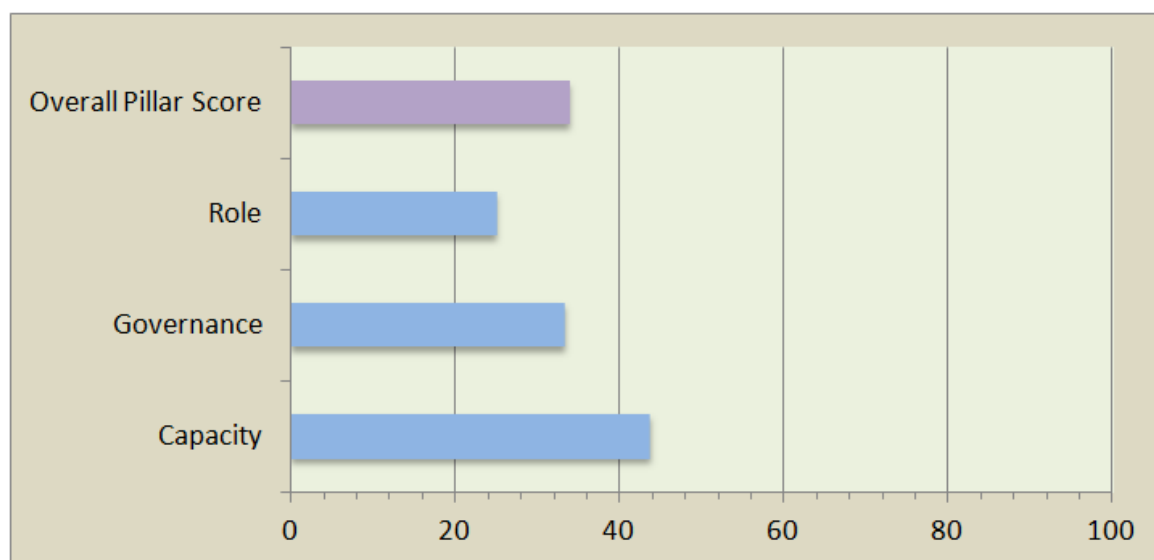


ORGANISMOS ESPECIALIZADOS DE COMBATE E PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO



RESUMO

No contexto internacional e, particularmente, no contexto europeu, os organismos especializados no combate e prevenção da corrupção, também apelidados de Agências Anti-Corrupção (*Anti-Corruption Agencies* — ACAs) ou de *Specialized Anti Corruption Bodies*, conforme terminologia da Convenção de Mérida, têm tido um papel determinante no desenvolvimento daquele que é o atual panorama do combate à corrupção.

Estes novos *integrity warriors*¹ que surgiram na década de 90 são organismos públicos especializados, cujas atribuições são unicamente focadas para a prevenção e combate da corrupção, da criminalidade conexa e de comportamentos que possam gerar oportunidades favoráveis à sua ocorrência. A introdução destas novas estruturas organizacionais veio conferir ao Estados uma arma mais especializada, mais eficaz e, na maior parte dos casos, mais independente para a prossecução da corrupção e dos crimes económico-financeiros².

¹ De Sousa, Luís; Hindess, Barry; e Larmour, Peter (2009) *Governments, NGOs and Anti-Corruption: The New Integrity Warriors*. Londres/Nova Iorque: Routledge.

² De Sousa, Luís (2009) 'Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance', *EUI Working Papers/RSCAS 2009/08*, ISSN 1028-3625 (Disponível online: http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10689/1/EUI_RSCAS_2009_09.pdf, accessed 17 Janeiro 2012).

É de tal forma importante o papel das ACAs, que estas fizeram e têm feito parte dos programas de combate à corrupção dos países candidatos e recém-entrados na União Europeia, de forma a cumprir com os critérios estabelecidos para a entrada de novos Estados-Membros. Apesar da existência de estruturas, competências e atuação variáveis consoante o sistema jurídico ou político em que cada ACA se insere, a sua criação tem seguido padrões comuns, nomeadamente devido ao sucesso que têm tido em certas regiões ou países, como a *ICAC* em Hong Kong³.

Portugal foi, de facto, um dos países pioneiros, criando uma das primeiras ACAs na Europa — a Alta Autoridade Contra a Corrupção (AACC) — que posteriormente veio a ser extinta em 1992. Após este momento, para suprir a inexistência de organismos especializados de combate à corrupção, foram criados a Direcção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económica e Financeira, junto da Polícia Judiciária, (DCICCEP/PJ, posteriormente substituída

http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10688/1/EUI_RSCAS_2009_08.pdf, 17 Janeiro 2012).

³ De Sousa, Luís (2009) 'Does performance matter to institutional survival? — The method and politics of performance measurement for Anti-Corruption Agencies', *EUI Working Papers/RSCAS 2009/09*, ISSN 1028-3625 (Disponível online: http://cadmus.eui.eu/dspace/bitstream/1814/10689/1/EUI_RSCAS_2009_09.pdf, accessed 17 Janeiro 2012).

pela Unidade Nacional de Combate à Corrupção) e o Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP/PGR), junto da Procuradoria-Geral da República⁴.

Como outros países Europeus, Portugal optou por uma separar a prevenção da repressão e criar uma estrutura multi-dimensional de combate à corrupção, na qual se incluem todos os organismos acima mencionados. No entanto, esta estrutura funciona atualmente como um agregado de organismos com baixos níveis de especialização, cooperação e coordenação, já para não mencionar as dificuldades funcionais e materiais que em muito limitam a sua capacidade de resposta.

De momento, o Conselho da Prevenção da Corrupção é o organismo que mais se assemelha a uma ACA na medida em que é um organismo unicamente criado com o intuito de prevenção da corrupção. A sua atuação, estrutura e recursos não permitem, no entanto, que seja analisado e classificado em pé de igualdade com outras agências congéneres noutros países. Como tal, a sua análise, no âmbito do projeto Sistema Nacional de Integridade (SNI), será colocada lado a lado com a análise de outros organismos especializados no combate à corrupção com competências complementares, nomeadamente o Departamento Central de Investigação e Ação Penal do Ministério Público e a Unidade de Combate à Corrupção da Polícia Judiciária, providenciando ao leitor uma perspectiva abrangente do cenário atual relativo aos organismos anticorrupção.

Alta Autoridade Contra a Corrupção

Como acima referido, a Alta Autoridade Contra a Corrupção (AACC) foi um dos primeiros (senão o primeiro) exemplos europeus de criação de um modelo de organismo com competência de combate à corrupção, tendo sido criada por Decreto-Lei⁵ em 1983. Esta entidade de carácter excepcional, transitório e independente tinha a finalidade de fazer face ao crescente fenómeno da corrupção na Administração Pública⁶, mediante a prevenção, averiguação e denúncia às autoridades competentes dos crimes cometidos no âmbito das funções públicas.

As competências da AACC foram-se alterando: inicialmente desprovida de capacidade para investigar e dar seguimento a casos sobre entidades soberanas, a revisão da sua lei estatutária em 1986 (Lei 45/86, de 01 de Outubro) que colocou a AACC na dependência da Assembleia da República (inicialmente eleito pelo Conselho de Ministros, o Alto Comissário passava agora a ser eleito por maioria de dois terços na AR, por proposta de qualquer grupo parlamentar e com candidaturas devidamente instruídas quanto à

elegibilidade dos candidatos) veio a conferir-lhe poderes de investigação de entidades soberanas sob supervisão deste órgão parlamentar.

Em 1992, os principais partidos políticos representados na AR votaram, com a exceção do PCP, na extinção da AACC, ainda que sem um debate elucidativo sobre esta decisão e sobre os resultados obtidos pela agência. A sua extinção foi posta a consideração da AR pelo Alto Comissário⁷, por considerar que as instâncias tradicionais do Estado tinham nesse momento disponibilidade para desempenhar as atribuições da AACC, os partidos, por outro lado, consideraram que a AACC não passou de um instrumento polémico e ineficiente no combate à corrupção. Também no âmbito deste projeto, a maioria dos peritos entrevistados pronunciaram-se sobre a AACC no sentido da sua inadequação para o combate à corrupção, preferindo, quando questionados sobre uma possível reorganização das estruturas do combate à corrupção, apostar na atual estrutura melhorando-a, do que seguir o exemplo da AACC.

Ainda assim, há críticas à inusitada extinção da AACC pela AR, por um conjunto de razões:

- pela demonstração de uma maior eficácia da AACC quando existia uma maior distanciamento do poder político, sendo que os resultados começavam a ser visíveis pouco antes da AACC ter sido extinta⁸;
- pelo papel muito pouco proativo que os partidos tiveram em denunciar casos de corrupção (apenas 0,61% de um total de quase 3000 casos entre 1984 e 1992⁹);
- por, após a extinção da AACC, o seu Arquivo Geral, para o qual vigorava um regime de «sigilo absoluto»¹⁰ e do qual constavam os resultados de todas as informações recebidas e produzidas pela AACC no âmbito das suas averiguações, ter sido remetido para os Arquivos Nacionais/Torre do Tombo, sendo impossível aceder às suas informações durante um período de 20 anos¹¹.

Departamento Central de Investigação e Ação Penal

O Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP) foi criado pelo Estatuto do Ministério Público (EMP)¹² e estabelecido em Setembro de 1999¹³, 7 anos após a extinção da Alta Autoridade

⁷ Projecto de Lei 199/VI, 16 de julho de 1992, relativo à extinção da AACC (PS, PSD, PSN e CDS).

⁸ Luís de Sousa, *Does performance matter to institutional survival? The method and politics of performance measurement for anti-corruption agencies*, European University Institute, Florença, fevereiro de 2009.

⁹ AACC, Relatório Final, 18 de março de 1993.

¹⁰ Art. 7.º/1 da Lei nº 45/86 de 1 de outubro.

¹¹ Art. 4.º/4 da Lei nº 26/92, de 31 de agosto.

¹² Lei 60/98, de 27 de agosto.

¹³ Circular da PGR 10/99, de 16 de julho.

⁴ De Sousa, Luís (2011) *Corrupção*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

⁵ DL 369/83, de 06 de outubro.

⁶ Preâmbulo DL 369/83, de 06 de outubro.

contra a Corrupção. Trata-se de uma estrutura interdisciplinar do MP, que funciona na dependência da Procuradoria-Geral da República¹⁴ em cujas competências se incluem funções de coordenação, de direção da investigação (para crimes transdistritais ou de maior complexidade) e de prevenção da criminalidade violenta, altamente organizada ou de especial complexidade.

O DCIAP exerce as suas competências relativamente aos crimes elencados no artigo 47.º n.º 1 do EMP¹⁵. A sua função de coordenação compreende o exame e a execução de formas de articulação com outros departamentos e serviços, nomeadamente de polícia criminal, com vista ao reforço da simplificação, racionalidade e eficácia de procedimentos, bem como a elaboração de estudos sobre a natureza, o volume e as tendências de evolução da criminalidade e os resultados obtidos na prevenção, na deteção e no controlo. Exerce-se esta função com base na informação remetida ao DCIAP, fundamentalmente através obrigação (estabelecida pela *Circular 11/99* de 3 de Novembro) de comunicação dos serviços do MP ao DCIAP.

Existem, no entanto, obstáculos à prossecução eficaz das competências do DCIAP, o primeiro deles sendo, principalmente, a falta de recursos¹⁶, nomeadamente recursos de investigação especializados como as perícias. De um modo geral, o DCIAP não dispõe de verbas suficientes para uma investigação constante e eficaz, dependendo muito dos próprios recursos (como o Núcleo de Assessoria Técnica — NAT) ou dos recursos dos OPCs, nomeadamente da Polícia Judiciária. O facto de não existir qualquer retorno de verbas para o DCIAP quando uma investigação criminal tem sucesso e resulta na recuperação de património pelo Estado (por vezes em largos milhões de euros), torna a atividade de investigação extremamente dependente de verbas orçamentais previamente fixadas, não contribuindo para uma evolução do *momentum* de investigação.

O segundo obstáculo é a inexistência de um gabinete de *intelligence*¹⁷: o DCIAP, de acordo com as suas competências de organismo centralizador de informação, recolhe grandes quantidades de informações sobre todos os processos-crime relacionados com um elenco de crimes previamente fixados. No entanto, não existe qualquer tratamento dessa informação, seja a nível de prevenção criminal, averiguação de áreas de risco, ou

definição do perfil comum dos arguidos. Esta informação recolhida acaba, pois, por ficar estagnada, não tendo uma utilidade correspondente ao seu potencial.

O terceiro e último obstáculo é a falta de uma coordenação eficaz: como anteriormente mencionado, o DCIAP é um organismo centralizador e de coordenação da investigação criminal, cujas competências deveriam caracterizá-lo como um bloco centralizador de informação proveniente de uma extensa rede, que incluiria todos os DIAPs, serviços e representações do MP, a PGR e os OPCs. No entanto, tem sido apontado que esta função não é concretizada pelo DCIAP, existindo uma grande desorganização principalmente a nível do MP quando se trata de partilha de informação e coordenação de investigações que necessitem de um papel proativo de múltiplos organismos.

Unidade Nacional de Combate à Corrupção

Ainda antes da extinção da AACC ou da criação do DCIAP, foi criada, em 1990¹⁸ no âmbito da estrutura orgânica da PJ, a Direcção Central de Investigação da Corrupção, Fraudes e Infracções Económico-financeiras, uma unidade com competências de investigação criminal e coadjuvação das autoridades judiciais no âmbito de crimes de corrupção, fraude e falsificação de moedas¹⁹ e no âmbito do qual funcionava a perícia financeiro-contabilística da Polícia Judiciária²⁰.

Com as medidas anticorrupção de 1994²¹, esta unidade veio a ser redimensionada e a sua estrutura readaptada: a nova Direcção Central de Combate à Corrupção, Fraudes e Infracções Económico-financeiras (DCCCFIEF-PJ) já tinha competência para os crimes conexos à corrupção²² (como o peculato, corrupção e outras infracções económico-financeiras), e nos seus serviços centrais incluía-se uma Unidade Nacional de Informação sobre Crime Organizado (UNICEO), que tinha entre as suas competências a recolha e análise de informação recolhida nos inquéritos e averiguações realizadas²³.

A Unidade de Combate à Corrupção (UNCC) veio, no ano 2008²⁴, substituir a Direcção Central de Investigação da Corrupção e Criminalidade Económico Financeira²⁵ (DCICCEF-PJ), tendo sido

¹⁴ Número 3 do artigo 9.º do EMP.

¹⁵ Especificados por via de uma tabela analítica, não exaustiva, presente nas circulares 10/99 e 11/99 da PGR.

¹⁶ Entrevista com a Diretora do Departamento Central de Investigação e Ação Penal, Dr.ª Cândida de Almeida, e Procuradora-adjunta Dr.ª Carla Dias, 10 de maio de 2011.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ DL 295-A/90, de 21 de Setembro, que estabelecia uma nova orgânica para a Polícia Judiciária.

¹⁹ Arts. 4.º/1 e 30.º/1 do DL 295-A/90, de 21 de setembro.

²⁰ Art. 30.º/2 do DL 295-A/90, de 21 de setembro.

²¹ Arts. 10.º e 13.º Lei 36/94, de 29 de setembro.

²² Art. 10.º da Lei 36/94, de 29 de setembro.

²³ Arts. 3.º e 4.º do DL 299/94, de 13 de dezembro.

²⁴ DL 37/2008, de 06 de agosto que estabelece uma nova orgânica para a Polícia Judiciária.

²⁵ A denominação da DCCCFIEF havia sido, entretanto, rectificada para esta nova denominação no ano 2000 (Rectificação 16-D/2000, de 30 de novembro).

criada com a finalidade de ser uma unidade cuja performance era especificamente dedicada ao combate da corrupção e criminalidade conexa, e que iria funcionar como uma complexo de especialistas e peritos na matéria, aumentando assim o desempenho da Polícia Judiciária na investigação criminal da corrupção.

Na prática, no entanto, a criação da UNCC não passou de uma operação estética. As competências desta unidade em muito se assemelham à anterior DCICCEF, pelo que a emblemática mudança está na designação da unidade, e na forma como esta nova designação poderá apaziguar quaisquer recomendações provenientes de avaliações externas que seja críticas nesse sentido.

À UNCC também cabe a investigação de um elenco de crimes relacionados com a corrupção e outras infracções económico-financeiras, e as ações de prevenção²⁶ referentes a esses mesmos crimes. Segundo o representante designado pela UNCC para este estudo²⁷, esta unidade tem à sua disposição meios e recursos humanos, materiais ou financeiros adequados à investigação da corrupção e da criminalidade económico-financeira. Para aumentar a sua eficácia na comunicação e interação inter-institucional, a UNCC tem destacados pontos de contacto²⁸: inspetores para lidar unicamente com certas entidades ou autoridades judiciais (*v.g.*, um inspetor dedicado para o DCIAP, um inspetor dedicado para o DIAP de Lisboa, um inspetor dedicado para os restantes DIAPs).

Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC)

Introdução

O Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC) foi criado, acima de tudo, na circunstância de ausência de uma entidade de prevenção da corrupção em Portugal. Enquanto o DCIAP e a UNCC desempenham o papel da repressão criminal, o facto de não existir uma entidade com o propósito de ativamente prevenir e disseminar informação sobre a corrupção tinha como significado o incumprimento do artigo 6.º da Convenção de Mérida.

Como tal, procedeu-se à criação de uma agência²⁹ com essa missão, o CPC. Este organismo insere-se, deste modo, no grupo de agências especializadas de combate à corrupção sem poderes de investigação e prossecução criminal, capacitada exclusivamente para prevenir e disseminar informação sobre a corrupção. Entre as competências do CPC estão a recolha e organização de informações relativas à prevenção e combate da corrupção e crimes conexos, o

acompanhamento de instrumentos jurídicos e medidas administrativas para a prevenção da corrupção, e a emissão de pareceres sobre a elaboração de instrumentos normativos sobre a prevenção e combate da corrupção e crimes conexos (art. 2.º da Lei 54/2008, de 04 de Setembro).

O enquadramento legal do CPC e a sua atividade está ligada, de forma intensa, àquela do Tribunal de Contas. De facto, apesar de serem entidades completamente autónomas, não existindo qualquer vínculo expresso do CPC ao Tribunal de Contas, ambas as instituições funcionam em consonância, partilhando a mesma liderança e, dir-se-á, da mesma agenda política.

RECURSOS (LEI)

Em que medida é que existem normas que assegurem que o CPC tem recursos adequados para eficazmente prosseguir com as suas atribuições e competências?

Resultado: 75

Segundo o artigo 4/1 da Lei 54/2008, de 4 de Setembro, todas as despesas de funcionamento do CPC constituem encargos do Estado através do orçamento. O orçamento do CPC é preparado por este próprio organismo com base nos valores que considerar necessários à adequada prossecução da sua atividade, apresentando posteriormente ao Governo para a elaboração da proposta de Lei de Orçamento.

Não existem quaisquer indicadores objetivos para mudanças no orçamento, sejam baseadas em performance ou noutros possíveis indicadores, nem existem outras formas de o CPC se financiar que não sejam derivadas do Orçamento de Estado preparado pelo Governo.

Os recursos humanos do CPC (o seu serviço de apoio técnico e administrativo) são fixados por portaria do Ministério das Finanças e da Administração pública sob proposta do CPC e recrutam-se com recurso à mobilidade dentro da função pública, podendo ainda o CPC deliberar contratar consultores técnicos externos para a elaboração de estudos tendentes à realização dos seus objetivos³⁰.

²⁶ Art. 1.º da Lei n.º 36/94, de 29 de setembro.

²⁷ Entrevista com a Coordenadora de Investigação Criminal (CIC) da Unidade Nacional de Combate à Corrupção, Drª Manuela Marta, 12 de maio de 2011.

²⁸ *Id.*

²⁹ O CPC foi criado pela Lei 54/2008, de 04 de setembro.

³⁰ Art. 6.º da Lei 54/2008, de 4 de Setembro.

RECURSOS (PRÁTICA)

Na prática, em que medida é que o CPC tem recursos adequados para prosseguir a sua missão?

Resultado: 50

É difícil de aferir se na prática o Conselho de Prevenção da Corrupção dispõe de recursos suficientes para o desempenho das suas funções. Segundo declarações do seu Diretor-Geral, o CPC dispõe de recursos suficientes³¹ e o mesmo se tem afirmado quanto ao seu orçamento³², no entanto assiste-se a uma constante falta de performance e de atividade do CPC face às suas competências, levando a questionar se, não se tratando de falta de recursos, tratar-se-á de falta de vontade política.

Como mencionado acima, a contratação de recursos humanos faz-se com recurso à mobilidade dentro da função pública, não sendo previstos quaisquer testes de seleção com base em critérios de ética, e estando os contratados sujeitos à remuneração que auferiam no seu cargo de origem.

RECURSOS (PRÁTICA)

Em que medida é que existem normas que assegurem a independência do CPC?

Resultado: 25

Segundo o art. 1.º da Lei 54/2008 que cria o Conselho de Prevenção da Corrupção, este organismo é um órgão dotado de autonomia administrativa, sendo que as suas despesas de instalação e funcionamento constituem encargo do Estado, através do respectivo Orçamento.

Para a nomeação do presidente do CPC, do seu secretário-geral, ou dos membros do CPC não existe um procedimento de seleção competitivo ou aberto. De facto, todas estas posições são determinadas por inerência de funções, sem recurso a qualquer de pré-selecção e candidatos ou audições públicas: as posições de presidente, secretário geral e três dos restantes seis membros pertencem a outros cargos políticos (presidente do Tribunal de Contas, Diretor-Geral do Tribunal de Contas, Inspetor-Geral das

Finanças, Inspetor-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, Inspetor-Geral da Administração Local), sendo que os restantes três membros são representantes de três sectores diferentes com mandatos de 4 anos, renováveis: um representante do Ministério Público (proposto pelo CSMP, e com mandato de 4 anos), um representante da Ordem dos Advogados e um jurista de mérito na área da prevenção da corrupção (cujo método de nomeação não é explanado)³³.

Isto significa, então, que mais de metade dos membros do CPC são, na realidade, escolhidos politicamente, por via da escolha dos dirigentes políticos de outras instituições como a Inspeção-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, a Inspeção-Geral das Finanças, ou o Tribunal de Contas. Por outro lado, também significa que os membros do conselho são, em regra personalidades com experiência nas áreas de risco da corrupção. Mas isto não deixa de afastar a sua nomeação política pelo Executivo e consequente falta de independência na medida em que o Governo poderá destituí-los dos seus postos originais e, por isso, retirar-lhes o estatuto de membros do CPC.

Excluindo as referências legais à administração independente do CPC e ao seu reporte individual (ou seja, independentemente do Tribunal de Contas) ao Governo e Assembleia da República, não existem outras normas no sentido da independência e autonomia funcional do CPC. Como referido acima, apesar de o CPC propor o seu próprio orçamento (independência financeira), cabe ao Governo elaborar a Lei de Orçamento na qual ele se insere. Sendo, pois, possível ao Executivo dar uma maior ou menor liberdade de atividade ao CPC consoante o financiamento público que lhe é disponibilizado. Esta situação agrava-se com a falta de outras fontes de financiamento do CPC, ao contrário do Tribunal de Contas³⁴.

INDEPENDÊNCIA (PRÁTICA)

Em que medida é que o CPC é independente na prática?

Resultado: 25

Na prática a independência do CPC é meramente aparente. Visto que os cargos dirigentes são maioritariamente escolhidos pelo Executivo (ainda que de forma indireta) não existe um verdadeiro destacamento daqueles face a este poder político. Como tal a percepção que o público tem do CPC é de um organismo predominantemente político, que age consoante a agenda política do Tribunal de Contas, junto do qual funciona, partilhando a sua

³¹ Entrevista com os representantes do Tribunal de Contas e do Conselho de Prevenção de Corrupção: Dr. Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente do Tribunal de Contas e do Conselho de Prevenção de Corrupção, e Dr. José Farinha Tavares, Juiz Conselheiro do Tribunal de Contas e Secretário-Geral do Conselho de Prevenção de Corrupção, 06 de junho de 2011.

³² LUSA, "Corrupção: Conselho de Prevenção considera 'suficiente' orçamento de 240 mil euros", in *Expresso Online*, 16 de outubro de 2008. Disponível em <http://expresso.sapo.pt/corruptao-conselho-de-prevencao-considera-suficiente-orcamento-de-240-mil-euros=f426765#ixzz1qK0evDEU>.

³³ Art. 3.º da Lei 54/2008, de 4 de Setembro.

³⁴ Vd. pilar Tribunal de Contas.

direção, e por vezes subsumindo-se a este tribunal como se de um organismo acessório se tratasse.

A partilha da direção entre os dois organismos (CPC e Tribunal de Contas) é uma das principais razões para esta percepção, principalmente devido ao mediatismo atingido pelo Tribunal de Contas em situações de derrapagens públicas e questões orçamentais. Inevitavelmente, quaisquer juízos que recaiam sobre a direção do Tribunal de Contas acabam por transmitir-se para o CPC.

No entanto, dado a falta de competências do CPC para a investigação e prossecução criminal, a atenção que este organismo merece da parte do poder político é relativamente reduzida, não se afigurando que existam exemplos graves de interferência política na sua atividade. De facto, as atividades do CPC são de tal forma reduzidas face às suas competências que a oportunidade para tais interferências é muito reduzida.

É possível fazer denúncias de corrupção ao CPC sem medo de represálias, que posteriormente serão reencaminhadas aos serviços competentes do Ministério Público.

TRANSPARÊNCIA (LEI)

Em que medida é que existem normas que assegurem que o público tem acesso à informação sobre as atividades e processos decisórios do CPC?

Resultado: 50

De acordo com o artigo 7.º da acima mencionada Lei 54/2008, o CPC apresenta todos os anos um relatório das suas atividades, mas a lei parece um pouco ambígua quanto à obrigação do CPC divulgar estes relatórios. Refere o número 5 deste artigo 7.º que o “CPC só pode divulgar os seus relatórios depois de estes terem sido recebidos pela Assembleia da República e pelo Governo”, pelo que não está presente na letra da lei uma verdadeira obrigação de divulgar tais relatórios, mas apenas uma faculdade de o fazer, e apenas após o escrutínio dos órgãos políticos.

TRANSPARÊNCIA (PRÁTICA)

E em que medida é essa informação disponibilizada?

Score: 25

Na prática, o CPC serve-se do próprio website alojado no domínio do Tribunal de Contas (www.cpc.tcontas.pt) para publicitar documentos relativos ao fenómeno da corrupção e da sua prevenção. No entanto, não se encontram no seu website os relatórios anuais de atividades do CPC (organismo criado em finais de 2008) e desconhece-se se de facto foram elaborados e apresentados à Assembleia da República e Governo conforme estipulado por lei.

Adicionalmente, além de constarem do website do CPC as datas das reuniões do CPC, inicialmente publicavam-se também os comunicados do conselho sobre as suas reuniões (ainda que com um conteúdo extremamente genérico e breve), tendo sido emitidos comunicados para as primeiras 5 reuniões³⁵. No entanto essa prática foi descontinuada, existindo agora completa ignorância do cidadão sobre o conteúdo das reuniões do CPC desde Fevereiro de 2009 até aos recentes comunicados de início de 2012.

ACCOUNTABILITY (LEI)

Em que medida é que estão previstas normas que assegurem que o CPC tem que prestar contas pela sua atividade?

Resultado: 50

O CPC presta contas ao Governo e à Assembleia da República, por via da preparação de um relatório anual de atividades, que deverá ser apresentado até ao final de Março de cada ano (art. 7.º da Lei 54/2008). Também os programas anuais de atividades aprovados pelo CPC deverão ser enviados ao poder executivo e legislativo (n.º 1 do art. 5.º da Lei 54/2008).

É possível ao CPC elaborar relatórios intercalares relativas a áreas específicas da sua atividade e que deverão também ser remetidos ao Governo e Assembleia da República, mas esta faculdade fica ao critério do próprio CPC e não das instituições às quais tem que reportar (n.º 3 do art. 7.º da Lei 54/2008).

³⁵ Disponíveis online em: <http://www.cpc.tcontas.pt/actividades.html>.

ACCOUNTABILITY (PRÁTICA)

E como são respeitadas as regras de prestação de contas na prática?

Score: 25

Como foi acima referido, o CPC não têm como prática publicar no seu *website* nem os relatórios anuais de atividade nem o conteúdo ou comunicados das suas reuniões, obstando assim à existência de um escrutínio dos cidadãos e do público em geral face às suas atividades. Por esta razão, não é sequer possível aferir se esses relatórios foram de facto elaborados ou não. Até à data, não houve qualquer divulgação da existência ou conteúdo dos mesmos à comunicação social.

MECANISMOS DE INTEGRIDADE (LEI)

Em que medida é que estão previstos mecanismos que assegurem a integridade dos membros do CPC?

Score: 25

Não existem códigos de conduta específicos para o CPC. Os seus membros são abrangidos pelo código de conduta genérico dos funcionários públicos. Quanto ao recebimento de prendas ou outros tipos de hospitalidade, aplica-se o regime do Código Penal português, pelo que tal comportamento tanto poderá ser considerado um crime ou não consoante a aplicação do critério de adequação social ao caso particular, conforme previsto para o crime de Recebimento de Vantagem Indevida (art. 372.º do Código Penal).

MECANISMOS DE INTEGRIDADE (PRÁTICA)

E como são aplicados na prática?

Score: 25

Como referido acima, não existe qualquer tipo de pré-seleção de funcionários ou membros do CPC com base em standards éticos, nem foi publicitada até à data qualquer formação específica dos funcionários (serviços de apoio) do CPC no âmbito do combate à corrupção, transparência e integridade.

Em que medida é relevante o papel do CPC no combate à corrupção?

Resultado: 25

O desempenho do CPC ficou aquém das expectativas, resumindo-se a duas principais atividades:

- Por um lado, é realizada a recolha e análise superficial dos planos de gestão e prevenção de riscos de corrupção elaborados pelos institutos da Administração Pública, acompanhadas de posteriores visitas às entidades visadas para explicar o alcance e a necessidade de pôr em prática estes planos. Neste programa é perceptível a falta de poder deste organismo, cujas recomendações a nível de prevenção da corrupção na Administração Pública, não têm qualquer tipo de sanção acoplada, passando a ser encaradas pelos organismos públicos como meros incómodos administrativos.
- Por outro lado, é realizada a emissão de opiniões públicas sobre a tomada de iniciativas de corrupção, ou outros casos conexos. Neste sentido, parece existir, em certos casos, uma certa instrumentalização do CPC por parte do Tribunal de Contas, nomeadamente mediante a emissão de comunicações quase simultâneas às comunicações do próprio tribunal, com um possível objetivo de desviar a atenção dos *media* ou atenuar o efeito negativo de certas informações.

Tendo em conta as suas atribuições e competência, é possível verificar que o CPC não cumpre tudo aquilo que poderia ou deveria cumprir. Como entidade de recolha de informação, tanto a nível administrativo como criminal, e que tem uma ligação privilegiada ao Tribunal de Contas e à sua atividade, o CPC não tem apresentado quaisquer resultados úteis, seja na deteção de áreas de risco de corrupção, seja na deteção de atuais casos de corrupção, ou na contribuição para a criação de um gabinete de *intelligence*, que consiga além de recolher, tratar a informação contribuindo para aperfeiçoar a investigação criminal e a adoção de medidas preventivas: a informação entra mas não sai³⁶.

A inatividade do CPC não se basta por aqui, no entanto. Não obstante o seu papel preventivo no âmbito dos planos de gestão de riscos de corrupção e apesar de ter no seu conselho diretivo representantes das Inspeções-Gerais do Estado, o CPC não contacta regularmente com as entidades que concretizam a deteção e investigação criminal, não beneficiando dos conhecimentos destas entidades; por outro lado, o CPC não aproveita a sua especial ligação com as instituições da administração pública, sendo que poderia ter um papel proactivo e benéfico na criação de maiores laços de cooperação, proactividade e coordenação entre MP, OPCs e Administração Pública.

³⁶ Entrevista com a Diretora do Departamento de Investigação e Ação Penal de Lisboa (DIAP-Lisboa), Dr.ª Maria José Morgado, 24 de junho de 2011.

Adicionalmente, o CPC peca por ser uma instituição estanque e hermética³⁷, cuja passividade transparece também dos seus estatutos em que algumas das competências elencadas são só efetiváveis a solicitação de outras entidades³⁸:

- o CPC só poderá dar parecer sobre a elaboração e aprovação de novos instrumentos normativos a solicitação da AR ou do Governo;
- também só poderá ter um papel ativo na elaboração de códigos de conduta e ações de formação nesta área quando solicitado pelas entidades públicas interessadas;
- no caso de conhecimento de crime, o CPC tem obrigação de participação imediata, no entanto, não existe uma obrigação de envio imediato de todos os documentos pertinentes na sua posse, a utilização destes documentos fica à discrição das autoridades que poderão ou não solicitá-los;
- por último, os relatórios e informações que são comunicados às autoridades judiciais são sujeitos a contraditório, este tipo de praticas, também presente nas Inspeções-Gerais, já foi anteriormente considerado como uma má prática, na medida em que serve de pré-aviso aos agentes corruptos ou corruptores para uma eminente investigação criminal, podendo incitar à eliminação da prova ou à concertação prévia de testemunhas.

Tendo isto em conta, conclui-se que o CPC não só é uma instituição estanque e passiva por falta de iniciativa abrangente por parte da sua direcção, mas também pela própria natureza dos seus estatutos que impedem uma séria pro-actividade no combate à corrupção.

Reflexões e comentários finais

Perante os problemas encontrados a nível da prevenção, da detecção, da investigação e da prossecução da corrupção, que passos tomar para garantir uma melhor organização e eficácia neste âmbito? Como acima mencionado, a cargo destas atribuições estão o CPC, a UNCC, o DCIAP e os DIAPs, um conjunto de organismos que apresentam problemas de comunicação, de auxílio mútuo e de aproveitamento mútuo das suas capacidades. Os problemas de coordenação, centralização e análise de informação do DCIAP vêm piorar esta situação.

A solução poderá estar, como anteriormente já recomendado pela TIAC³⁹, na criação de uma instituição especializada de combate à corrupção que reúna algumas ou todas as competências daqueles organismos. Não se deixa, no entanto, de recomendar (como tem sido prática da TI e da TIAC) o aperfeiçoamento dos organismos já existentes e no terreno (como recomendado pelos peritos entrevistados): a constituição de um organismo deste tipo, ou agência de combate à corrupção, trata-se de uma medida paralela, cuja adoção poderá ser suprida por um correto desempenho do atual sistema judiciário e de prevenção da corrupção.

A tendência para adoção deste tipo de organismos tem vindo a ser seguida em todo o mundo desde a década de 90, principalmente por via do estabelecimento de organismos similares àqueles que têm maior sucesso noutros países (veja-se o exemplo da *Independent Commission Against Corruption—ICAC* de Hong Kong).

Contudo, como a TIAC teve a oportunidade de apurar, a criação deste tipo de organismo tem sido fortemente desincentivada pelos vários *stakeholders* entrevistados⁴⁰, mais favoráveis da manutenção e aperfeiçoamento das instituições já existente no terreno. Refere-se que a criação deste tipo de organismo iria criar apenas mais confusão e problemas⁴¹, num panorama que já tem excessivas entidades a lidar com a corrupção, a existência de mais uma autoridade iria gerar conflitos de competências e iria igualmente gerar custos financeiros acrescidos.

No nosso entender, todas estas observações e receios são justificáveis. Porém, a criação de tal instituição, perante uma panorama tão caótico do combate à corrupção afigura-se-nos como sendo mais vantajosa que perigosa, sendo que, para atingir melhores resultados, será importante apostar nas falhas dos organismos já existentes (como a falta de gabinetes de análise e tratamento de informação, falta de peritos formados e especializados, falta de independência assegurada, falta de códigos de conduta específicos, etc.) enquanto se mantêm as boas práticas (equipas multidisciplinares do DCIAP, existência de pontos de contacto com os *stakeholders* mais importantes, estruturas de apoio pericial como o Núcleo de Assessoria Técnica).

Para cumprir eficazmente competências de prevenção, uma hipotética agência de corrupção deverá trabalhar de perto com a

³⁷ *Id.*

³⁸ Art. 2.º da Lei 54/2008, de 04 de Setembro.

³⁹ Transparência e Integridade, Associação Cívica (2011), *Corrupção Fora de Prazo: prescrição de crimes na justiça portuguesa*.

⁴⁰ Entrevista com o representantes do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público (SMMP), Dr. João Palma, Presidente do SMMP, e Dr. Rui Cardoso, Secretário-Geral do SMMP, 05 de Junho de 2011; entrevista com a Directora do DIAP-Lisboa, 24 de Junho de 2011; e entrevista com a CIC Dr.ª Manuela Marta da UNCC, 12 de Maio de 2011.

⁴¹ Entrevista com os representantes do SMMP, 05 de Junho de 2011.

Administração Pública e os seus organismos fiscalizadores (Tribunal de Contas e Inspeções-Gerais), e simultaneamente com os Organismos de Polícia Criminal. Sendo essencial a atribuição não só de plenos poderes de investigação, mas também de uma capacitação a nível de competências e recursos para utilizar esses poderes (recursos informáticos e materiais, tal como recomendado para o Ministério Público).

Absorvendo assim as competências atuais do CPC, do DCIAP e da UNCC, seria possível criar uma estrutura única, com todos os benefícios daí decorrentes, tais como: a transferência de conhecimento entre profissionais de diferentes áreas; o tratamento multilateral das informações recolhidas (*intelligence*); a independência face às anteriores instituições ou organismos (Ministério Público e Ministério da Justiça). Adicionalmente, tirando partido da transferência de conhecimentos e da experiência no terreno, facilmente se poderia alargar as competências de um tal organismo à educação, formação e sensibilização.

Por fim, e como forma de evitar casos similares à antiga AACC, deverão ser estabelecidos indicadores e mecanismos transparentes e eficazes de avaliação do desempenho de um organismo especializado de combate à corrupção,⁴² de forma a que o seu desempenho não esteja só sob o escrutínio dos órgãos de soberania, mas também dos cidadãos; enquanto que, simultaneamente, deverá ser estabelecida a independência do organismo, tanto pela adoção de um sistema mais forte de nomeação política (maioria de dois terços como é o caso do Provedor de Justiça), como pela garantia de autonomia financeira, pela previsão do orçamento mediante uma percentagem fixa (e adequada) do Orçamento de Estado (como é o caso da ICAC de Hong Kong).

É **recomendação** da TIAC a criação de um organismo especializado de combate à corrupção — ou agência de combate à corrupção —, que reúna competências de investigação, prevenção (no âmbito do sector público e do sector privado), prossecução criminal, e educação. Absorvendo assim as competências atuais do CPC, do DCIAP e da UNCC, permitindo criar uma estrutura única, com todos os benefícios daí decorrentes.

- A estrutura e funcionamento deste organismo deverá respeitar um conjunto de boas práticas internacionais, entre outras:

- Possuir códigos de conduta específicos, devidamente fiscalizados e com sanções acopladas ao seu incumprimento;
- Possuir mecanismos adequados de avaliação e fiscalização interna, tanto a nível de desempenho pessoal como da gestão do organismo como um todo, mecanismos esses que devem ser supervisionados por entidades ou órgãos independentes e com participação externa (políticos, praticantes da justiça, sociedade civil).
- Estruturação por equipas multidisciplinares (segundo o exemplo do DCIAP), com pontos de contacto designados para os *stakeholders* envolvidos.
- Existir uma regulamentação detalhada sobre o recrutamento de novos agentes, com concursos de admissão público e processos transparentes.
- Obrigatoriedade de prestação de contas anual à AR.
- Garantias de independência:
 - Pela forma de nomeação do cargo máximo dirigente, por exemplo seguindo o método de maioria de 2/3, como é utilizado para o Provedor de Justiça.
 - Pela autonomia financeira do organismo, mediante a fixação do seu orçamento com base numa percentagem fixa do Orçamento de Estado para cada ano.

⁴² Johnson, Jesper; Hechler, Hannes; De Sousa, Luís; e Mathinsen, Harald (2011) *How to monitor and evaluate anti-corruption agencies: Guidelines for agencies, donors, and evaluators*. Bergen: U4/CM1 em associação com PNUD (Disponível online: <http://www.u4.no/publications/how-to-monitor-and-evaluate-anti-corruption-agencies-guidelines-for-agencies-donors-and-evaluators-2>).