

PROJECTO DE RESOLUÇÃO Nº 36/XI

**AUDIÇÃO PARLAMENTAR DE AVALIAÇÃO DA PREVENÇÃO E DO
COMBATE À CORRUPÇÃO**

Exposição de motivos

I – Enquadramento

Por ocasião da cerimónia comemorativa do dia 5 de Outubro e no 96º aniversário da implantação da República em 2006, o Senhor Presidente da República lançou um alerta aos decisores políticos e a toda a Administração Pública portuguesa: o combate à corrupção está em primeiro lugar no plano da ética individual pela qual o indivíduo estabelece os seus próprios limites de actuação em relação ao interesse público e é quando estes princípios não são cumpridos no plano da ética individual que o Estado tem de intervir legislando, fiscalizando e punindo.

Ora, sendo competência da Assembleia da República legislar e fiscalizar uma matéria relativa ao exercício transparente das funções de Estado pelos titulares de cargos públicos nas suas múltiplas atribuições e competências, a 22 de Fevereiro de 2007 a Assembleia da República discutiu em Plenário um conjunto de iniciativas destinadas a melhorar a eficácia dos tribunais e da própria Administração Pública no combate à corrupção. Designadamente o:

- Projecto de lei nº 340/X — Providências de combate à corrupção mediante gestão preventiva dos riscos da sua ocorrência, do Deputado João Cravinho e outros do PS;
- Projecto de Lei nº 341/X — Aprova alterações ao Código Penal e a legislação penal avulsa sobre prevenção e repressão da corrupção, do Deputado João Cravinho e outros do PS;
- Projecto de Lei nº 343/X — Quarta alteração à Lei de Acesso aos Documentos Administrativos (Lei n.º 65/93, de 26 de Agosto, com as alterações introduzidas pelas Leis n.º 8/95, de 29 de Março, n.º 94/99, de 16 de Julho, e n.º 19/2006, de 12 de Junho, do PS;
- Projecto de Lei nº 345/X — Combate à corrupção, do PSD;
- Projecto de Lei nº 354/X — Altera as disposições da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, relativas à corrupção, do BE;
- Projecto de Lei nº 355/X — Altera os artigos 372.º e 374.º do Código Penal, relativos aos crimes de corrupção, e revoga o artigo 373.º do mesmo Código, do BE;
- Projecto de Lei nº 356/X — Determina regras de prestação de contas dos titulares de cargos políticos ou altos cargos públicos acerca do seu património, do BE;
- Projecto de Lei nº 357/X — Define a cativação pública das mais-valias urbanísticas como medida preventiva de combate ao abuso de poder e à corrupção, do BE;
- Projecto de Lei nº 358/X — Determina a divulgação dos resultados dos instrumentos de combate à corrupção e a sua comunicação ao Parlamento, do BE;

- Projecto de Lei n.º 360/X — Adota medidas legais de combate à corrupção e à criminalidade económica e financeira, do PCP;
- Projecto de Lei n.º 361/X — Institui o programa nacional de prevenção da criminalidade económica e financeira, do PCP
- Projecto de Lei n.º 362/X — Altera legislação no sentido do reforço dos instrumentos de combate à corrupção, do PS;
- Projecto de Lei n.º 363/X — Altera o Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, com as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 53/2000, de 7 de Abril, e pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro, impondo a transcrição digital georeferenciada dos planos municipais de ordenamento do território, do PS;
- Projecto de Resolução n.º 177/X — Prevenção da corrupção, do PSD;
- Projecto de Resolução n.º 178/X — Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (Resolução n.º 58/4, da Assembleia Geral da ONU, de 31 de Outubro de 2003), do PCP; e,
- Projecto de Resolução n.º 183/X — Medidas de combate à corrupção, do CDS-PP.

Este conjunto de iniciativas promoveram um debate profundo com um conjunto de propostas, algumas inovadoras, que visaram analisar o fenómeno da corrupção, procurando não deixar de fora qualquer realidade que pudesse favorecer, ou contribuir, a existência de corrupção.

Tratou-se de medidas como:

| | | | | |
|--|---|---|---|---|
| <p>Inserção obrigatória no relatório do Procurador-Geral da República previsto na Lei-quadro da Política Criminal – Lei n.º 17/2006, de 23 de Março – de uma parte específica relativa aos crimes de corrupção</p> | <p>Possibilidade de levantamento do sigilo bancário em duas novas situações: - na fase de impugnação contenciosa no âmbito do processo judicial de impugnação; - quando, embora instado para o efeito, o contribuinte não apresente a respectiva declaração de rendimentos;</p> | <p>Obrigações de instituições financeiras comunicarem transferências transfronteiriças para os denominados “paraisos fiscais” e estabelecimento de regime sancionatório – artigo 63.º-A da LGT;</p> | <p>Alteração ao Código Penal eliminando distinção entre corrupção para acto ilícito e corrupção para acto lícito, passando antes a diferenciar entre corrupção para acto determinado e corrupção em razão das funções;</p> | <p>Alargamento aos titulares de altos cargos públicos do regime aplicável aos crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos e eliminação, nestes casos, da distinção entre corrupção passiva para acto lícito e ilícito;</p> |
| <p>Aplicabilidade às pessoas colectivas do regime de dispensa ou atenuação de pena em situações de colaboração com a Justiça, no âmbito do combate à corrupção e criminalidade económico-financeira (Lei 36/94);</p> | <p>Criação de entidades colegiais, independentes, com atribuições na área da prevenção da corrupção – v.g., a Comissão para a Prevenção da Corrupção;</p> | <p>Elaboração obrigatória de planos de prevenção da corrupção por entidades públicas, incluindo as do sector empresarial do Estado referidas no artigo 2º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, bem como as empresas municipais e regionais, e que exerçam actividade em sectores considerados de risco agravado, tendo em conta as Orientações Estratégicas de Prevenção da Corrupção;</p> | <p>Criminalização do crime de enriquecimento ilícito, e introdução da medida de coacção de apreensão de bens, relativamente aos crimes de corrupção, quando existam fortes indícios de que o património do arguido seja manifestamente superior ao que resultar da avaliação dos seus rendimentos</p> | |

| | | | |
|--|--|--|---|
| <p>Cativação pública das mais-valias urbanísticas como medida preventiva de combate ao abuso de poder e à corrupção;</p> | <p>Os titulares de cargos políticos ou altos cargos públicos, ou outros equiparados incluindo os cargos de direcção e administração nas empresas públicas, têm o dever de justificar os incrementos patrimoniais, registados ou omitidos nas suas respectivas declarações que devam ser apresentadas ao Tribunal Constitucional ou que devam constar das suas obrigações de declaração fiscal;</p> | <p>A acusação de funcionário pela prática de crime previsto nos artigos 335.º, 372.º a 377.º e 379.º do Código Penal e de titular de alto cargo público pela prática dos crimes previstos nos artigos 16.º, 17.º, 18.º, 18.º-A, 20.º, 21.º e 23.º da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, determina a realização de um inquérito ao serviço em que presta a sua actividade, visando o apuramento de eventual responsabilidade disciplinar, civil ou penal dos respectivos superiores hierárquicos;</p> | <p>Altera a Lei 4/83, de 2 de Abril, no sentido de acrescentar aos activos obrigatoriamente descritos nas declarações de controlo público de riqueza as contas bancárias à ordem;</p> |
|--|--|--|---|

O Ministério Público junto do Tribunal Constitucional procede anualmente à fiscalização aleatória anual de 5% das declarações apresentadas após o termo dos mandatos ou da cessação de funções dos titulares de cargos políticos

Comunicação obrigatória ao Ministério Público por parte das entidades de fiscalização e de controlo da Administração Pública quando tenham conhecimento da existência de indícios da prática de qualquer crime

Alarga para 15 anos o prazo de prescrição do procedimento criminal nos casos de corrupção.

Contudo, deste conjunto de iniciativas resultou apenas a Lei nº 19/2008, de 21 de Abril, que “*Aprova medidas de combate à corrupção e procede à primeira alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro, à décima sétima alteração à lei geral tributária e à terceira alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de Abril*”. Através da mesma, foram criados alguns mecanismos de combate e prevenção da corrupção no nosso ordenamento jurídico, mas dela não decorreram quaisquer alterações ao Código Penal, quanto aos crimes que mais comumente são associados ao fenómeno da corrupção.

Estas iniciativas, constituíram a matriz e o paradigma para todas as posteriores discussões sobre matérias relacionadas com a corrupção, temam que voltou a ser discutido, na legislatura passada, em várias ocasiões, tendo sido a única aprovada a iniciativa que viria a dar origem à Lei nº 54/2008, de 4 de Setembro, que “*Cria o Conselho de Prevenção da Corrupção (CPC)*”.

II – Fundamentação

Pouco mais de um ano passou sobre a aprovação daquelas leis, e já o fenómeno da corrupção se encontra novamente na agenda mediática e política, com notícias diárias sobre os interrogatórios de titulares de altos cargos públicos – e também de privados, nalguns casos – a propósito de hipotéticos actos ilegais que traduzem o aproveitamento ilícito do exercício de funções públicas para locupletamento com vantagens indevidas, e novas propostas dos partidos políticos para a sua prevenção e combate.

Na verdade, todo este ambiente, serve apenas para provar a ineficácia da legislação aqui produzida em 2008 – em particular, a que criou o Conselho de Prevenção da Corrupção, cuja falta de resultados práticos nesta área é evidente.

A posição do CDS-PP tem sido sempre a mesma: as razões do insucesso do combate à corrupção recaem não tanto na insuficiência do quadro legal existente, mas antes na falta de recursos, coordenação, cooperação e partilha de informação entre os diversos órgãos de polícia criminal. Foram estas, na verdade, as causas do abandono, nos últimos anos, de diversas investigações em curso, o que se pode ver confirmado, por exemplo, num relatório do GRECO (Grupo de Estados Contra a Corrupção) de 2006.

E são justamente estas intenções de fazer executar as leis existentes que motivaram o Projecto de Resolução nº 183/X, ora reapresentado. Através dele, o CDS-PP pretende evidenciar as insuficiências dos meios destinados à prevenção e à investigação da corrupção, e pedir a clarificação de competências no que respeita ao funcionamento da estrutura de segurança e da investigação criminal, cuja eficácia na coordenação da acção das diversas forças e serviços de segurança, por manifesta falta de meios materiais, tem sido, a nosso ver, insuficiente.

*

* *

Aparentemente, todo o debate posterior a 22 de Fevereiro de 2007 sobre matérias relacionadas com a corrupção parece resumir-se a uma questão principal: deve ou não criar-se um novo tipo legal de crime de enriquecimento ilícito?

O artigo 20.º da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção – aprovada para ratificação pela Resolução da Assembleia nº 47/2007, de 21 de Setembro – sob a epígrafe “*Enriquecimento Ilícito*”, o seguinte: “*Com sujeição à sua Constituição e aos princípios fundamentais do seu ordenamento jurídico, cada Estado parte considerará a possibilidade de adoptar as medidas legislativas e de outra índole que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente, o enriquecimento ilícito, ou seja, o incremento significativo do património de um funcionário público relativo aos seus rendimentos legítimos que não possam ser*

razoavelmente justificados por ele”.

O CDS-PP tem sérias dúvidas do ponto de vista da constitucionalidade de um novo tipo legal desta natureza, cumprindo aliás o previsto no artigo citado e que remete para o respeito pela Constituição de cada Estado signatário da Convenção – e a sucessão de formulações que têm sido aventadas, pelos vários partidos, só têm contribuído para reforçar essas dúvidas – pelo que importa, mais do que insistir numa obsessão sobre a criação de um novo crime, como se se tratasse da resposta para tudo, procurar novas abordagens e respostas para a prevenção e o combate a este fenómeno e que correspondem a um conjunto de medidas de carácter operacional que garantam um reforço na eficácia da investigação deste tipo de crime.

Neste contexto, e face à proliferação de propostas que ocorreu na passada legislatura na área do direito penal em geral, e da corrupção em particular, e que parece repetir-se na presente legislatura e para evitar qualquer repetição do ocorrido em relação á última reforma penal, em 2007, em que a tentação de legislar depressa parece ter cedido à necessária certeza de legislar bem, o CDS-PP entende que é necessário a Assembleia da República reflectir, com sustentação sobre estas matérias. Ou seja, recolhendo o contributo das entidades e profissionais que trabalham com estas matérias diariamente, num processo organizado de audição parlamentar organizado e que se pretende consequente.

III – Audição parlamentar

Com vista à plena apreciação do grau de rigor e efectividade das medidas de combate à corrupção em vigor, bem como das inércias, obstáculos ou estrangulamentos ao cumprimento das suas potencialidades, e à reflexão ponderada das inovações justificáveis tanto a benefício das medidas vigentes como eventualmente dirigidas à revisão das mesmas, a Assembleia da República, ao abrigo do disposto na alínea b) do

artigo 156º da Constituição da República Portuguesa, resolve:

1 - Proceder à realização de um conjunto de audições parlamentares dedicadas à reavaliação das condições de efectivação e das possibilidades de aperfeiçoamento das medidas de prevenção e combate à corrupção em vigor no ordenamento jurídico nacional.

2 – Convidar para a realização de audições, no prazo de 90 dias, através da Comissão respectiva e no modelo de participação e concretização a definir por aquela Comissão, as seguintes entidades:

- **O Conselho Superior da Magistratura**
- **O Conselho Superior do Ministério Público**
- **A Ordem dos Advogados**
- **As associações representativas dos Magistrados Judiciais e do Ministério Público**
- **A Associação Nacional de Municípios Portugueses**
- **O Conselho de Prevenção da Corrupção**
- **O Secretário-geral do Sistema de Segurança Interna**
- **As autoridades de polícia que integram o Conselho de Coordenação.**

Palácio de S. Bento, 15 de Dezembro de 2009.

Os Deputados,