Projecto de Lei n.º 305/X

Providências de Combate à Corrupção mediante Gestão Preventiva dos Riscos da Sua Ocorrência

É crescente o clamor público suscitado pela reconhecida gravidade que o fenómeno da corrupção assume em Portugal, bem como pela clara insuficiência de resultados até agora obtidos no seu combate. Esta situação diminui perigosamente a confiança no Estado de direito e nas instituições democráticas que o devem defender e garantir.

É urgente reorganizar e reforçar em profundidade o combate à corrupção quer no que toca à consolidação de uma cultura de gestão preventiva dos riscos da sua ocorrência, quer no que concerne à adequação e eficácia da organização da investigação criminal e da organização judiciaria.

O relatório da segunda avaliação a Portugal efectuada pelo GRECO, recentemente tornado público, demonstra que a legislação nacional carece urgentemente de importantes aperfeiçoamentos.

É manifesta a especial complexidade de que se reveste a reponderação dos dispositivos institucionais basilares da investigação criminal e da organização judiciária. O melindre da matéria impõe uma reflexão aprofundada que, embora já avançada, deverá ainda ser amadurecida e enriquecida em importantes aspectos. Concluído o necessário processo de reflexão, será apresentada oportunamente uma iniciativa legislativa.

O presente Projecto de Lei centra-se na proposta de providências de combate à corrupção mediante gestão preventiva dos seus riscos de ocorrência, acompanhada de algumas outras medidas utilmente compagináveis com os normativos vigentes.

Com estas propostas visa-se, no essencial, implantar uma cultura generalizada de responsabilidade e vigilância proactiva. Mostra a experiência dos países onde se registam os mais altos índices de eficácia anti-corrupção que esses resultados assentam acima de

tudo na adesão a valores éticos e critérios de gestão de serviços públicos que enfatizam o controlo preventivo do risco sistémico de corrupção.

Em Portugal esta dimensão essencial do combate à corrupção é praticamente ignorada. O enquadramento do problema da corrupção como risco sistémico traduz-se por algo próximo de um zero de politicas públicas credíveis. Não existe uma estratégia global de prevenção. Não existe também na quase totalidade das entidades públicas instrumentos mínimos de prevenção programados e avaliados segundo regras e procedimentos credíveis. Tudo se passa como se a corrupção apenas pudesse ser combatida como uma sucessão de casos de polícia avulsos.

A melhor resolução de problemas de investigação criminal e de organização judicial é, sem dúvida, importante, mas a eficácia de reformas nesse sentido será sempre limitada enquanto operarem num ambiente adverso ao desenvolvimento de uma vigorosa cultura de prevenção e de intervenção proactiva assente em responsabilidades, valores de serviço público e princípios éticos largamente partilhados e continuamente escrutinadas publicamente.

Nas sociedades contemporâneas, as melhores práticas de boa governança pública enfrentam a corrupção começando por admitir que na sua raiz estão comportamentos habilmente organizados no sentido de colher benefício ilegítimo de falhas de sistema, alguns isentos de sérios respeitos de intencionalidade. Estas falhas de sistema são ainda agravadas por inúmeras omissões que se verificam em torno do desempenho de outras tantas responsabilidades. Em vez do oportuno e determinado exercício de legítimos poderes e incontornáveis deveres, não raro responsáveis dos mais diversos escalões optam pela omissão laxista e pelo silêncio cómodo.

Comportamentos deste tipo estão entre as mais poderosas alavancas propulsora das facilidades e imunidades de que beneficia em Portugal a corrupção endémica.

É contra este estado de coisas que é inadiável mobilizar o máximo de recursos públicos incentivando também o envolvimento e a participação dos cidadãos nesse combate tão decisivo para o futuro do país.

Designadamente, o Projecto de lei a seguir apresentado:

- Cria a Comissão para a prevenção da Corrupção (CPC), entidade pública independente com poderes de autoridade, que funciona junto da Assembleia da República, devendo organizar-se e actuar de modo a incentivar o envolvimento e a participação dos cidadãos no desenvolvimento de uma cultura de responsabilidade e de intervenção proactiva no combate à corrupção;

- Define as atribuições e competências da CPC, nomeadamente a centralização das informações necessárias à gestão preventiva dos riscos de corrupção, o acompanhamento e apreciação do cumprimento das disposições legais e regulamentares vigentes em matéria de prevenção da corrupção, a criação e a manutenção de um observatório actualizado das ocorrências ligadas à corrupção, a tipificação dos riscos e a identificação de sectores ou actividades de risco agravado, a promoção da elaboração de códigos de boas práticas e a sugestão à Assembleia da República das providências que entender úteis á deliberação sobre a aplicação das coimas, no âmbito da sua competência;

- Introduz as Orientações Estratégicas de Prevenção da Corrupção a submeter pelo Governo à aprovação da Assembleia da República, que servirão de base à elaboração de Planos de Prevenção da Corrupção por parte das entidades públicas;

- Estatui sobre as comunicações e relatórios a produzir obrigatoriamente pelo Governo, pelas entidades públicas e pela Comissão para a Prevenção da Corrupção;

- Introduz a responsabilidade penal dos superiores hierárquicos directos de funcionários acusados nos termos do Código Penal quando o crime pudesse ser do seu conhecimento, ou o serviço não disponha de Plano de Prevenção da Corrupção ou, tendo-o, não se lhe tenha dado cumprimento no que concerne à prevenção do crime em causa;

Projecto de Lei nº /X

Providências de Combate à Corrupção Mediante Gestão Preventiva dos Riscos da sua Ocorrência

Artigo 1º
Comissão para a Prevenção da Corrupção

1-A presente lei cria a Comissão para a Prevenção da Corrupção, adiante designada por CPC.
2-A CPC é uma entidade pública independente, de âmbito nacional, com poderes de autoridade, que funciona junto da Assembleia da República.
3-A CPC é também órgão de consulta da Assembleia da República e do Governo podendo também dar pareceres ás entidades referidas no nº1 do artigo 12º, a seu pedido.

Artigo 2º
Composição da CPC

1. A CPC é composta por sete membros de integridade e mérito reconhecidos, dos quais o presidente e dois dos vogais são eleitos pela Assembleia da República segundo o método da média mais alta de Hondt
2. Os restantes vogais são:
    a) Dois magistrados com mais de dez anos de carreira, sendo um magistrado judicial, designado pelo Conselho Superior da Magistratura, e um magistrado do Ministério Público, designado pelo Conselho Superior do Ministério Público;
    b) Duas personalidades de reconhecida competência designadas pelo Governo.

3. O Mandato dos membros da CPC é de cinco anos e cessa com a posse dos novos membros.
4. Os membros da CPC constam de lista publicada na 1ª série do Diário da República.
5. Os membros da CPC tomam posse perante o Presidente da Assembleia da República nos 10 dias seguintes à publicação da lista referida no número anterior.

Artigo 3º

Envolvimento e Participação dos Cidadãos

1-A CPC organiza-se e actua de modo a incentivar o envolvimento e a participação dos cidadãos no desenvolvimento de uma cultura de responsabilidade e de intervenção proactiva no combate à corrupção.

Artigo 4º

Funcionamento

1- São aprovadas por lei da Assembleia da República:
   a) a lei orgânica e o quadro de pessoal da CPC;
   b) o regime de incompatibilidades, de impedimentos, de suspeições e de perda de mandato, bem como o estatuto remuneratório dos membros da CPC.
2- O estatuto dos membros da CPC garante a independência do exercício das suas funções.
3- A CPC dispõe de quadro próprio para apoio técnico e administrativo.

Artigo 5º

Atribuições

1-A CPC tem por atribuições:

a)centralizar as informações necessárias à gestão preventiva dos riscos de ocorrência de corrupção;

b) acompanhar e apreciar o cumprimento das disposições legais e regulamentares vigentes em matéria de prevenção da corrupção, em especial no que se refere aos Planos de Prevenção da Corrupção, adiante designados por PPCs;

c) criar e manter, com respeito pelas disposições legais sobre protecção de dados pessoais, um observatório actualizado das ocorrências ligadas à corrupção, bem como das penas e sanções aplicadas e das medidas correctivas consequentemente adoptadas;

d) promover ou colaborar na divulgação das boas práticas de prevenção da corrupção, nomeadamente através do fomento de acções de formação de âmbito geral ou sectorial.

2- A actividade da CPC é desenvolvida sem prejuízo das atribuições e competências dos órgãos de polícia criminal e das magistraturas.

Artigo 6º

Competências

1- No exercício das suas atribuições, compete em especial à CPC:

a) centralizar e proceder ao registo dos PPCs, após aprovação pelo membro do Governo ou órgão autárquico competente;
b) emitir pareceres nos termos do nº 3 do artigo 1º.
c) apoiar a elaboração de instrumentos legislativos e regulamentares de prevenção da corrupção, bem como dos planos e medidas de acção para a respectiva aplicação;
d) criar e manter, com respeito pelas disposições legais sobre protecção de dados pessoais, um observatório actualizado das ocorrências ligadas à corrupção, bem como das penas e sanções aplicadas e das medidas correctivas consequentemente adoptadas;
e) proceder à tipificação dos riscos de corrupção segundo a natureza e características das actividades ou sectores, identificando as actividades ou sectores de risco agravado.
f) emitir parecer sobre disposições legais, bem como sobre instrumentos jurídicos em preparação em instituições comunitárias e internacionais, relativos ao fenómeno da corrupção;

g) promover a elaboração de códigos de boas práticas; incluindo códigos de procedimentos, de condutas e éticos, e apreciar a sua aplicação;
h) sugerir à Assembleia da República as providências que entender úteis para a prossecução das suas atribuições e o exercício das suas competências;
i) deliberar sobre a aplicação de coimas;
j) Exercer outras competências legalmente previstas.

2- A CPC, em caso de incumprimento reiterado das disposições legais aplicáveis aos PPCs, pode emitir recomendações, advertir publicamente o responsável, suscitar a questão, de acordo com as respectivas competências, à Assembleia da República, ao Governo ou a outros órgãos ou autoridades ou ainda deliberar aplicar uma coima, nos casos previstos no artigo 8º da presente lei.

3- A CPC deve comunicar ao Ministério Público as infracções penais de que tiver conhecimento, no exercício das suas funções ou por causa delas.

Artigo 7º

Dever de colaboração

Todas as entidades públicas, incluindo as da administração autárquica e as do sector empresarial do Estado, devem prestar a sua colaboração à CPC, facultando-lhe todas as informações que por esta, no exercício das suas competências, lhes forem solicitadas.

Artigo 8º

Relatórios e Recomendações

1-O Relatório Anual da CPC deve ser apresentado à Assembleia da República, com conhecimento ao Governo até ao final do mês de Março do ano imediato a que se refere e dele devem constar os pareceres elaborados e concedidos ao abrigo da presente lei, bem como uma avaliação do cumprimento dos PPCs vigentes no ano a que se refere.

2- O Relatório Anual deve ainda incluir a análise fundamentada de um ou mais temas de reconhecida relevância e oportunidade, acompanhada das recomendações consideradas adequadas.

3- A actuação da CPC referente ás actividades e sectores de especial risco agravado devem ser objecto de Relatório Anual próprio a enviar à Assembleia da República, com conhecimento ao Governo, até 30 de Março.
4- Sem prejuízo do disposto nos números anteriores, a CPC pode submeter à Assembleia da República outros relatórios e estudos elaborados no âmbito das suas competências, acompanhados das recomendações adequadas.

Artigo 9º
Omissão ou defeituoso cumprimento de obrigações

1- As entidades que, não cumpram a obrigação de remessa à CPC dos respectivos PPCs para registo, após aprovação pelo membro do Governo ou órgão autárquico competente, bem como as que não cumpram a obrigação de remessa do relatório anual de cumprimento do respectivo PPC, praticam uma contra-ordenação punível com coima variável entre vinte mil e cem mil euros, de acordo com a natureza, características e dimensão da entidade.
2- O incumprimento reiterado das obrigações referidas no número anterior pode fazer duplicar os valores mínimos e máximo das coimas.
2- A aplicação da sanção e o pagamento da coima não dispensam o infractor do cumprimento da obrigação por cujo incumprimento foi punido.

Artigo 10º
Aplicação das coimas

1.A aplicação das coimas previstas na presente lei compete ao Presidente da CPC, sob prévia deliberação da Comissão.
2- A deliberação da CPC, após homologação pelo Presidente, constitui título executivo, no caso de não ser impugnada no prazo legal.

Artigo 11º

Destino das receitas cobradas

O montante das importâncias cobradas, em resultado da aplicação das coimas, reverte para o Estado.

Artigo 12º

Orientações Estratégicas de Prevenção da Corrupção

1- O Governo aprova no início das suas funções as Orientações Estratégicas de Prevenção da Corrupção, com base nas quais as entidades referidas no artigo seguinte elaboram ou alteram os respectivos Planos de Prevenção da Corrupção.
2- Nos 15 dias subsequentes à sua aprovação o Governo envia para aprovação à Assembleia da República as Orientações Estratégicas de Prevenção da Corrupção dando-as também a conhecer à Comissão de Prevenção da Corrupção.
3- As alterações ás Orientações Estratégicas estão sujeitas ás disposições previstas no número anterior.
4- O Governo envia à Assembleia da República até 30 de Março, com conhecimento à CPC, o Relatório Anual de execução das Orientações Estratégicas.

Artigo 13º

Planos de Prevenção da Corrupção

1- As entidades públicas, incluindo as da administração autárquica e do sector empresarial do Estado referidas no artigo 2º do Decreto-Lei n.º 558/99, de 17 de Dezembro, encontram-se obrigadas a elaborar anualmente, de acordo com o disposto no artigo 12º, um plano pormenorizado, denominado Plano de Prevenção da Corrupção (PPC), que contenha as medidas de gestão preventiva dos riscos de tráfico de influências, de corrupção, de peculato, de participação económica em negócio e de conflito de interesses a implementar.

2-Os responsáveis máximos das entidades a que se refere o nº1 devem promover a elaboração do respectivo PPC, a vigorar até ao termo do mandato, nos 45 dias subsequentes ao início das suas funções.

3-Os PPCs devem ser apresentados para aprovação ao membro do Governo competente e dessa apresentação é dado conhecimento à Comissão de Prevenção da Corrupção.

4-Após a aprovação pelo membro do Governo competente, as entidades referidas no n.º 1 remetem o respectivo PPC à Comissão a que alude o número anterior, nos quinze dias subsequentes.

5-As alterações aos PPCs são submetidas a procedimentos idênticos aos previstos nos números anteriores.

6-Os PPCs das entidades autárquicas são submetidos para aprovação pelo competente órgão nos 45 dias subsequentes ao início do respectivo mandato e são enviados à Comissão de Prevenção da Corrupção nos quinze dias subsequentes à sua aprovação, devendo também ser comunicados no mesmo prazo as alterações aprovadas.

7-As entidades a que se refere o nº1 enviam à CPC os Relatórios de Execução Anual dos respectivos PPCs até 30 de Março.

8-Sob proposta da CPC à Assembleia da Republica, a lei pode excepcionar entidades públicas nominalmente designadas da obrigação de elaboração do respectivo PPC com fundamento em reconhecimento de perfil de risco negligenciável segundo critérios de análise de risco fixados na lei.

Artigo 14º

Actividades e Sectores de Risco Agravado

1- A CPC procede à publicitação da tipificação dos riscos de corrupção segundo a natureza e características das actividades ou sectores.

2- Os casos de risco agravado devem ser objecto de planos de acção próprio no âmbito das competências da CPC, incidindo nomeadamente sobre a verificação da adequação das medidas legislativas, regulamentares e de gestão bem como sobre acções especificas de aconselhamento e de formação, geral ou sectorial.

3- São desde já considerados actividades de risco agravado as abrangidas pelas aquisições externas à entidade de bens e serviços e pela gestão urbanística.

Artigo 15º

Responsabilidade penal dos superiores

1- Os superiores hierárquicos directos de funcionário acusado de crime previsto nos artigos 335º, 372º a 377º e 379º do Código Penal respondem pela prática do mesmo crime, quando:

a) a prática do crime pudesse ser do seu conhecimento no âmbito do exercício não negligente das respectivas funções;
b) o serviço não disponha de Plano de Prevenção da Corrupção nos termos da lei;
c) o serviço disponha do plano referido no número anterior, mas não haja dado cumprimento no que concerne à prevenção do referido crime.

2- O crime é especialmente agravado quando os factos a que se refere o número anterior ocorrerem em entidade cuja actividade ou sector é considerada de risco agravado.

Artigo 16º

Carta Nacional de Prevenção da Corrupção

1-Nos 180 dias seguintes à sua tomada de posse, a CPC elabora uma proposta de Carta Nacional da Prevenção da Corrupção que envia à Assembleia da República.
2-Previamente à apreciação e votação da proposta referida no nº1, a Assembleia da República submete-a a discussão pública.

Artigo 17º

Declarações e Autorizações a que se refere o nº2 do Artigo 373º do Código Penal

1-Os órgãos colectivos competentes ou os responsáveis máximos das entidades abrangidas pela presente lei, consoante os casos, emitem as declarações e autorizações a que se refere o

nº2 do Artigo 373º do Código Penal, organizando o seu registo em suporte informático de modo a facilitar o acesso dos cidadãos ao seu conhecimento.

2-As declarações e autorizações a que se refere o nº1 aplicáveis a membro dos órgãos colectivos ou a responsável máximo, são da competência do membro do Governo com tutela directa sobre as correspondentes entidades públicas, devendo ser objecto de registo de acordo com o previsto no número anterior.

3-No caso das entidades autárquicas, o órgão competente é a Assembleia Municipal ou a Assembleia de Freguesia que organiza o respectivo registo de acordo com o previsto no nº1.

O Deputado