



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

ATA NÚMERO 29/XIV/ 1.ª SL

Aos 13 dias do mês de março de 2019, pelas 09 horas e 00 minutos, reuniu a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, na sala 6 do Palácio de S. Bento, na presença das Senhoras e dos Senhores Deputados constantes da folha de presenças que faz parte integrante desta ata, com a seguinte ordem do dia:

Audição dos primeiros subscritores da Petição n.º 13/XIV/1.ª - Pela adoção de uma Estratégia Nacional Contra a Corrupção

Relatora: Deputada Cláudia Santos (PS)

Aberta a reunião pela Senhora Deputada Cláudia Santos (PS), teve início a audição dos primeiros subscritores da Petição identificada em epígrafe, prevista no n.º 1 do artigo 21.º do Regime Jurídico do Exercício do Direito de Petição (aprovado pela Lei n.º 43/90, de 10 de agosto e alterado pelas Leis n.ºs 6/93, de 1 de março, 15/2003, de 4 de junho, e 45/2007, de 24 de agosto), com a presença dos cidadãos Dr. João Paulo Batalha e a Dra. Susana Coroado, em representação da associação Transparência e Integridade.

Estavam presentes as Senhoras e os Senhores Deputados Cláudia Santos (PS), na qualidade de Relatora da petição, Francisco Pereira Oliveira, Joana Sá Pereira, Rita Borges Madeira e Romualda Fernandes (PS), Artur Soveral Andrade (PSD), José Manuel Pureza (BE) e André Silva (PAN), tendo a Relatora agradecido a presença de todos e com especial ênfase a dos senhores subscritores presentes, Dr. João Paulo Batalha e Dra. Susana Coroado, explicado o propósito da audição e dado conta da tramitação subsequente. Em seguida, foi dada a palavra aos subscritores presentes, para uma explicitação acerca do objeto da petição.

Em representação dos 8482 subscritores, tomou a palavra o Dr. João Paulo Batalha, agradecendo a hospitalidade e o trabalho desenvolvido e explicitando que a petição que encabeça, juntamente com a Dra. Susana Coroado, é promovida pela associação Transparência e Integridade, que é uma associação privada de interesse público e representante da Transparency International em Portugal. Esclareceu que a pretensão da associação Transparência e Integridade e restantes subscritores é suscitar junto do Parlamento a criação de uma estratégia nacional de combate à corrupção, no prazo de



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

ATA NÚMERO 29/XIV/ 1.ª SL

dois anos. Clarificou que o prazo é especificamente dilatado para permitir que a estratégia seja desenhada, pensada e estudada, de forma a evitar alguns vícios identificados nas matérias de combate à corrupção em Portugal, de que considera ser exemplo a urgência legislativa, a qual, no seu entendimento, compromete o pensamento estruturado e a avaliação de impactos e de desempenhos institucionais. Referiu que se tem verificado algum esforço legislativo da Assembleia da República em matérias de combate à corrupção em sentido lato e lembrou o conjunto de alterações legislativas promovidas, na última Legislatura, no âmbito da Comissão Eventual para a Transparência. Contudo, considerou que falta avaliação do desempenho das instituições responsáveis por implementar políticas públicas, que tem havido uma deficiente avaliação do impacto da legislação que se tem vindo a alterar ao longo dos anos, o que tem como resultado a apresentação de soluções desconexas, e que se têm criado constelações de microrganismos com funções de combate à corrupção, como o Conselho de Prevenção da Corrupção, a Entidade de Contas e Financiamento Político do Tribunal Constitucional e, agora, a Entidade para a Transparência que se traduzem numa má alocação de recursos públicos, por se tratar de mandatos demasiado estreitos e pouco eficazes. Referiu que o combate à corrupção em sentido lato tem que ser feito com sangue frio, medindo e avaliando o impacto do que já existe e pensando em soluções de melhoria e alteração legislativa e em boas políticas. Assim, concretizou que o que pretendem é a aprovação de uma resolução pela Assembleia da República, nos termos peticionados, na qual esta se compromete com a criação de uma estratégia nacional de combate à corrupção até ao final do ano de 2021. Estratégia essa, completou, que consagre um conjunto de alterações legislativas necessárias para dar eficácia ao combate, que faça recomendações ao Governo noutras áreas de política pública e que estipule a criação de uma comissão eventual para fazer esse trabalho, na qual se reúnam várias recomendações de organismos internacionais de que Portugal é membro, se avalie o grau de implementação dessas recomendações, bem como o grau de eficácia do tecido legislativo já existente e da arquitetura institucional de combate à corrupção e de promoção da integridade pública, e que promova amplas consultas e debate público, incluindo peritos, académicos e elementos de organizações internacionais. Propôs ainda que existisse um interlocutor na Assembleia da República em articulação com o grupo de trabalho criado pelo Governo, de forma a pensar as soluções em

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

ATA NÚMERO 29/XIV/ 1.ª SL

termos estruturais, sem que se delegue no Governo o exclusivo das propostas legislativas. Reconheceu que a maioria dos partidos políticos tem propostas de combate à corrupção nos seus programas eleitorais, daí inferindo a importância da criação de uma comissão eventual que permita ao Parlamento focar-se nas questões da sua competência legislativa e ao Governo em outros domínios de política pública.

Seguiu-se uma ronda de intervenções, iniciada pelo Senhor Deputado Francisco Oliveira (PS), que saudou os peticionários e os congratulou pelo número de subscritores, o qual considerou revelador da preocupação da sociedade civil face a esta questão, recordando que, quer no programa eleitoral do Partido Socialista, quer no programa do Governo, quer atendendo às medidas que vêm a ser tomadas, se percebe uma enorme preocupação em relação ao combate à corrupção. Deu conta de que depreendeu, da breve exposição feita, que a grande preocupação talvez fosse a articulação dos vários institutos, das várias entidades que têm sido criadas por forma a alcançar uma estratégia comum. Considerou que a criação de um grupo de trabalho terá esse propósito de articulação. Observou que foram apresentadas uma série de medidas preventivas e concordou que a solução muitas vezes passa não por punir, mas por ter uma atitude pedagógica e preventiva, de forma a evitar que se chegue a situações mais complexas.

De seguida, usou da palavra o Senhor Deputado André Silva (PAN), que saudou os peticionários e salientou o contributo único que a associação Transparência e Integridade representa no país no combate à corrupção e a forma com o Dr. João Batalha exerceu o seu mandato. Identificou o objeto da petição, notando que o mesmo está de acordo com o programa eleitoral do PAN e com as propostas já apresentadas na presente Legislatura. Referiu o grupo de trabalho entretanto criado pelo Governo e liderado pela Professora Doutora Maria João Antunes, sublinhando que a petição apresentada mantém a sua utilidade. Enumerou várias iniciativas do Grupo Parlamentar do PAN relacionadas com esta matéria e questionou os peticionários quanto à sua opinião em relação a dois projetos de lei que o PAN apresentou: um referente ao registo de pertença a ordens maçónicas ou à Opus Dei e outro referente à regulamentação da atividade de *lobbying*, nomeadamente, pedindo que



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

ATA NÚMERO 29/XIV/ 1.º SL

esclarecessem se são do entendimento de que a discussão tida é a suficiente ou se, por outro lado, carece de mais reflexão.

O Senhor Deputado Artur Soveral de Andrade (PSD) saudou os peticionários e todos os presentes e referiu que o tema em discussão é de uma relevância extraordinária para o Grupo Parlamentar do PSD, observando que é necessário abordar o tema com cuidado, proporcionalidade e bom senso, de modo a não entrar num movimento pendular que leva a populismos e demagogias e que pode levar a uma perda de qualidade dos agentes da política, pondo em causa o Estado de Direito democrático.

Encerrando a ronda, interveio a Senhora Deputada Cláudia Santos (PS), na qualidade de relatora, apontando três aspetos a que peticionários atribuíram relevância na sua exposição: a urgência legislativa, a falta de avaliação do desempenho das instituições e do impacto da atividade legislativa e a não delegação no grupo de trabalho criado pelo Governo do exclusivo das propostas legislativas. Referiu que o último aspeto não lhe suscita qualquer questão e solicitou aos peticionários que esclarecessem ao que se referem quando falam em urgência legislativa. Observou que é difícil encontrar no ordenamento jurídico europeu regimes mais severos que o português, dando o exemplo de soluções como a criminalização do recebimento indevido de vantagens, a existência de prazos de prescrição do procedimento criminal de 15 anos, que são idênticos aos prazos de prescrição do procedimento criminal por terrorismo ou homicídio qualificado, o regime de proteção de denunciadores que garante a inamovibilidade de qualquer funcionário público ou privado que denuncie práticas de corrupção de que tenha conhecimento no exercício das suas funções, a agravação muito significativa de todas as molduras penais e as neocriminalizações da corrupção no âmbito da atividade de titulares de cargos políticos, no setor privado e na atividade desportiva. Pediu ainda aos peticionários que esclarecessem de forma mais concreta como gostariam que ocorresse a avaliação de desempenho das instituições, a qual considera muito importante, e referiu que as alegações de mau funcionamento do sistema de Justiça são pouco coerentes com uma análise jurisprudencial, já que, fazendo uma ponderação do número de processos existentes por corrupção e o número de condenações por recebimento indevido de vantagem, se conclui que houve um aumento muito significativo das condenações nos últimos anos.



COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

ATA NÚMERO 29/XIV/ 1.ª SL

Devolvida a palavra aos senhores peticionários, o Dr. João Paulo Batalha começou por agradecer os elogios tecidos ao seu mandato e as questões colocadas, preferindo não arbitrar se o grupo de trabalho criado pelo Governo pretende ou não roubar espaço e reconhecendo que há um conjunto de compromissos no programa eleitoral do Partido Socialista, depois traduzidos no programa do Governo, que revelam preocupação com o tema. Destacou algumas medidas que não foram incluídas no capítulo referente ao combate à corrupção, como um programa de educação cívica nas escolas, o qual, afirmou, deve ser um programa de literacia cívica, notando que há uma falta de literacia dos cidadãos sobre o próprio funcionamento do Estado. Reconheceu que há uma preocupação e um compromisso dos vários partidos políticos quanto a estas matérias, sendo que, da consulta realizada, apenas dois partidos não têm propostas específicas de combate à corrupção, o PEV e o CH. Entende que o trabalho em curso no Governo tem que ser conciliado com a vontade do Parlamento e, por isso, sugere a criação de uma comissão eventual para fazer esse acompanhamento e essa ligação. Esclareceu que quando falou em urgência legislativa se referia a uma tendência que existe de se legislar reativamente, em resposta à imprensa, por exemplo, gerando dispersão legislativa. Apontou a falta de eficácia na implementação da legislação referente à criminalidade económico-financeira. Deu o exemplo do regime de proteção de denunciantes, quanto ao qual referiu faltar aplicação prática reconhecível. Frisou a importância de dar à legislação um sentido prático, de forma a garantir que tem eficácia e não se torna letra morta. Lembrou a proposta de se criar uma inelegibilidade para cargos públicos de pessoas condenadas pelo crime de corrupção, o que considerou uma medida musculada, mas que depende da eficácia do sistema judicial em condenar pelo crime de corrupção e que deveria a mesma abranger condenações por outro tipo de crimes. Afirmou a necessidade de pensar a legislação ao nível da punição dissuasora, mas também salvaguardando a sua eficácia no sistema judicial. Em relação ao registo de pertença a organizações maçónicas, reconheceu a sua importância e defendeu que a sociedade civil pede isso, pelo que tal deve ser assumido no quadro de uma regulação eficaz, destacando que é necessário identificar conflitos de interesses, mas sem demonizar o conceito, e avaliar aqueles que impedem a acumulação de funções. Defendeu que é preciso ser-se mais normativo e mais prático na regulação de conflitos de interesses e criar mecanismos

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

ATA NÚMERO 29/XIV/ 1.º SL

de avaliação concretos. Como última nota, referiu que este tema do combate à corrupção noutros países da União Europeia foi capturado por movimentos extremistas e frisou a importância de quebrar monopólios de poder e de decisão. Reforçou que o combate à corrupção tem que passar por um sistema de freios e contrapesos e que é importante avaliar antes de se avançar para a iniciativa legislativa. Quanto à avaliação de desempenho, apontou a necessidade de verificar a adequação da legislação, particularmente no que toca à sua capacidade prática, e considerou que seria proveitoso ter estudos da academia quanto ao estado da arte e quanto às vias a seguir.

Por fim, a Dra. Susana Coroado respondeu à questão colocada pelo Grupo Parlamentar do PAN relativamente ao *lobbying*, referindo que a discussão não está fechada, sendo um *work in progress*, mantendo-se a discussão na União Europeia. Considera que em Portugal é preciso discutir um pouco mais, nomeadamente a questão dos advogados e de antigos políticos e defendeu que é necessário definir bem o que é a atividade de *lobbying* e avaliar e pensar bem a forma de implementação da lei, questionando se vai haver um registo informático que permita que qualquer entidade possa aceder a registo de lobistas, como vai ser feito esse registo e como vão ser tratados esses dados. Quanto às organizações maçónicas, entende que é necessária uma gestão diária dos conflitos de interesses, dando o exemplo do Parlamento britânico. Sublinhou, quanto à questão do regime punitivo em Portugal, que a abordagem defendida na petição é virada para a prevenção. Concluiu, destacando que importa proceder não só à avaliação do desempenho do sistema judicial, como do Conselho de Prevenção da Corrupção, da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, dos reguladores, entre outros, e que Portugal devia participar mais nas organizações internacionais de que faz parte e colher contributos de outros parlamentos.

A última palavra coube à Relatora, a Senhora Deputada Cláudia Santos (PS), que agradeceu a informação trazida ao conhecimento da Comissão, que considerou muito útil para a reflexão que ocorrerá de seguida, e assinalou que o debate está longe de estar concluído, evidenciando a necessidade que o legislador terá de encontrar critérios muito seguros para delimitação de conceitos que são próximos, mas que têm,

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

ATA NÚMERO 29/XIV/ 1.ª SL

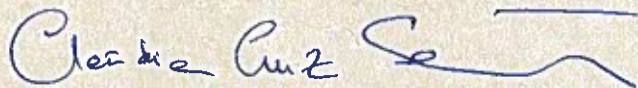
numa perspetiva legislativa, de ser cindidos, exemplificando que o conceito de *lobbying* precisa de ser distinguido claramente do de tráfico de influência e do da corrupção.

A audição foi gravada em áudio, constituindo a gravação parte integrante desta ata , o que dispensa o seu desenvolvimento nesta sede.

Nada mais havendo a tratar, a reunião foi encerrada às 9 horas e 50 minutos, dela se tendo lavrado a presente ata, a qual, depois de lida e aprovada, será devidamente assinada.

Palácio de São Bento, 13 de março de 2020

Pe'l'O PRESIDENTE DA COMISSÃO



(Cláudia Santos)



**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E
GARANTIAS**

ATA NÚMERO 29/XIV/ 1.ª SL

Folha de Presenças

Estiveram presentes nesta reunião os seguintes Senhores Deputados:

Artur Soveral Andrade
Cláudia Santos
Francisco Pereira Oliveira
Joana Sá Pereira
José Manuel Pureza
Rita Borges Madeira
Romualda Fernandes
André Silva

Faltaram os seguintes Senhores Deputados:

Estiveram ausentes em Trabalho Parlamentar os seguintes Senhores Deputados:

Inês de Sousa Real