

**COMISSÃO EVENTUAL PARA O ACOMPANHAMENTO POLÍTICO
DO FENÓMENO DA CORRUPÇÃO E PARA A ANÁLISE INTEGRADA
DE SOLUÇÕES COM VISTA AO SEU COMBATE**

10.ª Reunião

18 de Fevereiro 2010

Audição:

Associação Sindical dos Juízes Portugueses,

Presidente, Juiz Desembargador António Francisco Martins

Vice-Presidente, Juiz Desembargadora Fátima Mata-Mouros

Inspecção-Geral da Administração Local,

Dr. Orlando dos Santos Nascimento

Inspecção-Geral de Finanças,

Dr. José Maria Leite Martins

Presidente: José Vera Jardim (PS)

Oradores:

Filipe Neto Brandão (PS)

Fernando Negrão (PSD)

Nuno Magalhães (CDS-PP)

Marques Júnior (PS)

António Filipe (PCP)

Ricardo Rodrigues (PS)

Assunção Cristas (CDS-PP)

Maria de Belém Roseira (PS)

O Sr. Presidente (José Vera Jardim): - Srs. Deputados, estamos em condições de iniciar a nossa reunião.

Eram 10 horas e 45 minutos.

Srs. Deputados, aproveito o início dos nossos trabalhos para informar quais são as audições marcadas para a próxima semana. E refiro-me às que foi possível marcar, porque há pessoas com dificuldades de agenda, como é o caso do Sr. Dr. Juiz Carlos Alexandre, que me pediu para vir a esta Comissão mais tarde, visto ter agora um conjunto de processos importantes. Assim, combinei com ele que viria aqui depois de dia 10 de Março.

Então, Srs. Deputados, na próxima semana, ouviremos as seguintes pessoas: na terça-feira, dia 23, às 15 horas, o Dr. Paulo Morgado e, depois, o Dr. Carlos Pimenta, que dirige um observatório de corrupção ligado à Universidade do Porto; na quarta-feira, dia 24, às 15 horas, o Director Nacional da Polícia Judiciária e, às 18 horas, o Director da Unidade de Perícia Financeira e Contabilística da Polícia Judiciária, que substituiu, até ver (depois veremos se há interesse nesta audição), a audição do Director do Laboratório de Polícia Científica; na quinta-feira, dia 25, às 18 horas, a Directora do DCIAP, Dr.^a Cândida Almeida.

Estava previsto ouvirmos ainda, na próxima semana, o Eng.^o Cravinho, mas ele não pode aqui estar e pediu-me também para vir a esta Comissão em Março.

Já agora, para que os Srs. Deputados possam preencher a vossa agenda, adianto ainda que na terça-feira, dia 2 de Março, não haverá audições, pois houve uma série de convites que não puderam ser aceites;

na quarta-feira, dia 3 de Março, ouviremos, das 10 horas e 30 minutos às 12 horas, o Sr. Dr. Rosário Teixeira, do DCIAP, e, à tarde, o Sr. Dr. Juiz José Moreira da Silva, da Unidade Nacional de Combate à Corrupção da Polícia Judiciária; na quinta-feira, dia 4 de Março, ouviremos, às 15 horas, o Sr. Desembargador Mouraz Lopes e, às 18 horas, o Sr. Bastonário da Ordem dos Advogados; na sexta-feira, dia 5 de Março, às 10 horas e 30 minutos, ouviremos o Prof. Luís de Sousa, do Observatório que funciona junto do ISCTE e, simultaneamente, representante da Transparência Internacional em Portugal.

Srs. Deputados, já falei com alguns de vós, mas gostaria de colocar à consideração da Comissão seguinte situação: tinha pensado reservar um dia inteiro para as audições dos responsáveis pelos departamentos de investigação e acção penal, visto tratar-se de pessoas que estão no terreno, que sentem as dificuldades do terreno, e, além disso, são vários, pelo que decidimos ouvi-los em conjunto.

Essas audições estão agendadas para o dia 10 de Março, em todo o caso o dia 10 é o dia imediatamente anterior à votação, na especialidade, do Orçamento do Estado para 2010 em Plenário e pode acontecer que, por ser véspera das votações na especialidade, muitos Deputados estejam noutro tipo de trabalhos, o que poderia prejudicar uma audição importante, e não quero fazer hierarquias entre as audições.

Portanto, Srs. Deputados, pensem nisto e digam-me qualquer coisa ainda hoje.

Vamos, então, dar início à audição da Associação Sindical dos Juizes Portugueses.

Agradeço aos nossos convidados a prontidão com que acederam ao nosso convite. Como já tive ocasião de dizer ao Sr. Juiz Desembargador,

estamos a fazer um trabalho voltado para os aspectos práticos desta questão.

Naturalmente, todos nós sabemos a importância da luta contra o fenómeno da corrupção e fenómenos conexos. Não é disso que se trata aqui, pois isso é consensual entre nós, mas, sim, apurar, sobretudo junto das pessoas que estão no terreno, quais as dificuldades que sentem, quer ao nível da lei, quer ao nível dos procedimentos, quer ao nível dos meios, quer ao nível da organização, o que poderemos melhorar no decorrer e como resultado dos nossos trabalhos. É esse o interesse desta Comissão, é esse o interesse da Assembleia e é esse o interesse dos Deputados e dos grupos parlamentares que aqui estão representados.

Assim sendo, e agradecendo, mais uma vez, a vossa presença e disponibilidade, dou a palavra ao Sr. Presidente da Associação Sindical dos Juízes Portugueses.

O Sr. Juiz Desembargador António Francisco Martins (Presidente da Associação Sindical dos Juízes Portugueses): - Sr. Presidente e Srs. Deputados, a Associação Sindical dos Juízes Portugueses agradece o convite para estar aqui presente. Estamos aqui com o espírito que o Sr. Presidente salientou, de procurar transmitir - contribuindo com a nossa experiência e o nosso conhecimento prático - aos Srs. Deputados e à Assembleia a nossa visão prática, para depois poderem tomar as melhores opções.

Sr. Presidente, se o permitir, gostaríamos de dividir a nossa intervenção da seguinte maneira: primeiro, eu faria uma breve introdução, tentando dar uma panorâmica geral do pensamento dos juízes e da sua associação representativa sobre as questões da corrupção; e,

depois, a Vice-Presidente da Associação Sindical dos Juizes Portugueses, a Sr.^a Juíza Desembargadora Maria de Fátima Mata-Mouros, em função da sua experiência na área criminal, desenvolveria essa temática.

Estaríamos, depois, disponíveis para responder a qualquer questão que fosse colocada.

O Sr. Presidente: - Com certeza, Sr. Dr. Juiz. Aliás, curiosamente, a Sr.^a Desembargadora estava na lista das pessoas para serem chamadas a esta Comissão, mas como vem cá nesta qualidade veremos, depois, se valerá a pena maçá-la novamente.

Faça favor, Sr. Desembargador.

O Sr. Juiz Desembargador António Francisco Martins: - Sr. Presidente e Srs. Deputados, há três ideias-força que, na nossa perspectiva, devem ser devidamente ponderadas nesta intervenção.

Em primeiro lugar, há que desmistificar a ideia de que tudo pode ser resolvido, em termos de corrupção, pela intervenção dos sistemas legal e judicial, como única solução, como solução principal ou como solução mágica de resolução dos problemas.

A corrupção - e os Srs. Deputados sabem-no melhor do que eu - é um problema social e político que tem de ser abordado e perspectivado nas componentes sociais, no plano educativo e formativo dos cidadãos, e nas dimensões políticas, nomeadamente na transparência do sistema político, na transparência do financiamento partidário. Portanto, são matérias relativamente às quais, penso, é preciso ponderar a ideia de que a intervenção legal e do Direito Penal é a *ultima ratio* e não pode ser a solução de todos os problemas.

Uma segunda ideia-força é a de que, também na nossa perspectiva, a aposta na prevenção deve ser prioritária. A ideia que perpassa de que tudo se resolve pela repressão é uma ideia errada.

A criação de mecanismos adequados, de legislação clara e simples, de transparência na aquisição de bens e serviço pela administração central, local e por todas as entidades que mexem com dinheiros públicos, na divulgação desses concursos e nos pagamentos, e de todo um sistema eficaz de prevenção que evite o fenómeno da corrupção é fundamental, devendo a aposta ser dentro dessa área, na nossa perspectiva.

A terceira ideia-força que não pode deixar de ser considerada é a perspectiva de que legislar por legislar, fazer apenas mais uma lei é contraproducente, quer para o sistema legal quer para o sistema judicial.

A responsabilidade de combater o fenómeno da corrupção é de toda a sociedade, é, desde logo também, do sistema legal e do sistema judicial, pelo que não vale a pena empurrar de uns para os outros. Isto é, não vale a pena fazer uma lei e dizer «o Parlamento fez o que tinha a fazer, agora é um problema do sistema judicial»; e, depois, o sistema judicial, eventualmente, dizer «bom, a lei está feita mas não é exequível, não é prática, não há meios. O problema não é nosso, continua a ser do sistema político-legislativo».

Esta matéria é uma responsabilidade de todos e, por isso, na nossa perspectiva, antes de se fazer leis é preciso fazer um trabalho de avaliação muito sério sobre o edifício legislativo, sobre o modelo de investigação, os meios e a actividade realizada na investigação, sobre os resultados desse trabalho e também sobre o modelo judicial em termos repressivos, sobre as decisões dos tribunais e do resultado que daí advém, ou não.

Enquanto isto não se fizer, podemos, eventualmente, fazer uma

intervenção legislativa na base daquilo que é o sentimento, a percepção episódica de uma ou outra pessoa, de um ou outro sector, e intervir eventualmente com base nessas percepções, que não estão sedimentadas nem fundamentadas cientificamente.

Achei curioso que um colega nosso (da direcção da Associação) se tenha dado ao trabalho de fazer um levantamento das decisões que estão acessíveis a todos os cidadãos na *Internet*. Na Direcção-Geral dos Serviços de Informática estão publicadas decisões dos tribunais sobre esta matéria da corrupção.

Esse trabalho está feito neste anexo que tenho aqui comigo e, mais tarde, poderei eventualmente dar conta dos seus resultados, mas, desde logo, eles desmentem duas ideias básicas que circulam (e que não sei se não terão também já circulado aqui na Comissão): a primeira é a de que os tribunais não condenam ninguém por corrupção, o que não é real; a segunda é a de que não há consequências das condenações por corrupção nos tribunais, nomeadamente a nível dos bens que as pessoas eventualmente adquirem por corrupção.

Depois, poderei eventualmente desenvolver este anexo que está aqui, relacionado com esta matéria, mas, no essencial, são estas três ideias que dominam a perspectiva com que os juízes encaram esta situação.

Peço agora, se o Sr. Presidente permitir, que a colega Fátima Mata-Mouros desenvolva estas questões e aborde eventualmente as questões práticas e sugestões que, da nossa perspectiva, devem ser equacionadas.

O Sr. Presidente: - Com certeza.

Tem a palavra, Sr.^a Juíza Desembargadora Maria de Fátima Mata-

Mouros.

A Sr.^a Juíza Desembargadora Maria de Fátima Mata-Mouros (Vice-Presidente da Associação Sindical dos Juizes Portugueses): - Sr. Presidente e Srs. Deputados, tentando abreviar, porque o tempo é sempre curto, não deixaria, no entanto, de começar por algumas considerações gerais, muito breves, para lembrar aqui o que todos sabem, principalmente nesta Casa.

A corrupção é essencialmente um crime contra a democracia. Corrupção significa apodrecer. Assim, corrupção numa democracia significa apodrecer a democracia, porque, acima de tudo, põe em causa a igualdade e a justiça dos cidadãos.

No entanto, é preciso não descurarmos que, apesar de ser um fenómeno intemporal, há sensibilidades divergentes relativamente ao que é a corrupção. Não há uma ideia única sobre o que seja corrupção, o fenómeno tem uma dimensão muito extensa e é usual inclusivamente distinguir-se os vários tipos de corrupção, do ponto de vista social, entre «corrupção branca», «corrupção cinzenta» e «corrupção negra», que todos conhecerão. Isto, para quê? Para diferenciar o nível de tolerância dos cidadãos em geral relativamente à corrupção. Penso que é muito importante retermos este aspecto.

Pessoalmente, acho que o grande caminho terá de ser feito a nível da prevenção da «corrupção branca», das tais bagatelas, mas que são tentaculares e que levam à expansão do fenómeno.

Não há dúvida alguma de que a «corrupção negra» - os casos totalmente intoleráveis - deve ser tipificada no Direito Penal.

E o problema, a nível legislativo, situa-se obviamente na «corrupção cinzenta», aquela que suscita na opinião pública sentimentos divergentes.

Esta diferenciação tem, desde logo, uma enorme importância para distinguir aquilo que se tornou usual nos órgãos de comunicação social e entre comentadores do fenómeno, ao dizerem que, hoje em dia, não faz sentido distinguir corrupção para acto lícito e corrupção para acto ilícito. Faz todo o sentido!

A consciência daqueles diferentes graus do fenómeno permite-nos, desde logo, refutar uma ideia que vem ganhando adeptos nos últimos tempos, para mim, para nós, destituída de fundamento: a sustentação de que não faz sentido distinguir corrupção para acto lícito de corrupção para acto ilícito. Pelo contrário, faz todo o sentido aquela diferenciação e só ela permitirá garantir a proporcionalidade da reacção penal relativamente a actos de ilicitude manifestamente diferenciada. É ela que permite, por exemplo, distinguir a concessão de um prémio a jogadores de futebol para ganharem um jogo e a sua contemplação para saírem derrotados em benefício do adversário. Ainda há dias tivemos este fenómeno relatado na televisão. E é muito curioso, porque estava eu no café quando passou essa notícia - e não me lembro que clube era, não sou propriamente uma aficionada de futebol - e lembro-me da reacção popular, concretamente de uma pessoa que estava no café e que teve esta reacção que acho fantástica: «O quê?! Qual é o problema de se pagar para meterem golos?! Não é essa a função do jogador de futebol? Ainda se fosse pagar para se deixar vencer...!»

Ora bem, esta história, tirada da realidade e do quotidiano popular, revela, quanto a mim, uma imensa sabedoria que está a ser esquecida: quando se ouve repetidamente dizer que não faz qualquer sentido distinguir os dois fenómenos, esquece-se o elemento essencial da distinção da proporcionalidade da reacção penal. Não estou a dizer com

isto que não deva ser punida a corrupção para acto lícito; estou, sim, a dizer que faz todo o sentido distingui-la, inclusivamente para dar parâmetros diferenciados aos juízes para poderem diferenciar também as sanções e não cairmos no arbítrio de um juiz mais fundamentalista ou de um juiz mais securitário aplicar uma pena a uma corrupção para acto lícito superior àquela que um juiz mais garantista aplicaria à corrupção para acto ilícito. Na minha perspectiva, penso que, quanto a isso, pouco mais haverá a dizer.

Também sabemos todos que a corrupção é uma criminalidade com características muito específicas. Costuma dizer-se que é um tipo de crime onde não há cadáver a autopsiar, não há uma carteira devassada a apreender, não há um vidro partido para examinar. Isto são exemplos tirados da investigação criminal e que nos dão logo o clique, para quem está habituado a estas matérias, de que realmente isto foge à investigação normal.

Diria, abreviando e deixando depois as concretizações para as perguntas que quiserem fazer, que, por mais especificidades que tenha a investigação deste crime, há um princípio geral do Direito Penal que não pode ser posto em causa por nenhuma especificidade, que é a presunção de inocência. Não há especificidade alguma das investigações que permita dar o salto e passarmos por cima da presunção de inocência.

Depois, perguntaria: como melhorar a investigação e a repressão do crime de corrupção? Começaria muito brevemente, como digo, só em súmula, por dizer o caminho que, para nós, juízes, não deve ser seguido e que é o caminho que tem sido seguido até agora: legislar, legislar, legislar; não avaliar as reformas que são feitas; e uma tendência que, reconhecemos, não é de Portugal, mas de toda a Europa, que é a de

cairmos nas presunções (presunção não de inocência, mas de culpabilidade).

É certo que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem não fecha a porta a esse caminho, não fecha a porta a presunções de incriminação ou de culpabilidade, desde que haja sempre a «válvula de segurança» de essas presunções poderem ser ilididas.

Entendemos, porém, que, antes de se dar esse salto, há muito mais para fazer - não o vemos como uma inevitabilidade.

Aumentar a base de incriminação pela dispensa da relação de equivalência entre a oferta da vantagem e o acto praticado pelo funcionário mais não é do que desistirmos de punir a corrupção e passarmos a contentar-nos com a punição de meras presunções - é perigoso!

Ao apertar a malha, apenas se cria uma ilusão de incremento do combate ao crime assente no ilusório alargamento da base de incidência do tipo de crime.

Portanto, estamos plenamente convencidos de que não é pelo facto de passarmos a ter mais inquéritos (que poderão ser aumentados) que se poderá debelar o fenómeno da corrupção.

E o exemplo está - não é preciso ir muito longe - na história das recentes alterações legislativas. Se formos ver a legislação penal do tempo da democracia, verificamos que ela tem sido sistematicamente alterada ao nível deste tipo de crime, não há reforma alguma que não mexa nela. Desde a corrupção para acto lícito, ao superar a ideia do estabelecimento do nexos causal, ao tráfico de influências para acto lícito e para acto ilícito... Estamos permanentemente a aumentar os tipos penais que se reportam a este fenómeno.

Pergunto: aumentaram as condenações? Aumentaram as investigações? Diminuiu a corrupção? Parece que a resposta é óbvia: independentemente do tal inquérito e estudo científico rigoroso que está por fazer - e essa é a nossa tónica -, todos nós temos a percepção de que, pelo menos diminuir, não diminuiu.

Penso, portanto, que é absolutamente indispensável avaliar as leis que foram feitas e medir os seus resultados. Esse, para nós, é o ponto de partida.

É indispensável resistir à solução a que se recorre sempre, que é rever a lei, alterar a lei. Até porque isso, como todos sabemos, também potencia o fenómeno da corrupção. Quanto mais leis tivermos, quanto mais confusa for a legislação, quanto mais dúvidas houver, maior campo têm os corruptos e os corruptores para prosseguir na sua actividade.

Outro ponto essencial, que é uma banalidade, mas que, penso, terá de ser reforçado, é que o Direito Penal é uma *ultima ratio*. O Direito Penal não é um instrumento de cobrança de impostos, nem de propaganda eleitoral, nem de satisfação da opinião pública excitada por casos mediáticos. O Direito Penal é efectivamente uma *ultima ratio*. Quanto perdermos o respeito por essa ideia fundamental, penso que estamos a perder o instrumento fundamental de repressão dos tais actos intoleráveis para a democracia. Não podemos banalizar o Direito Penal, é um risco gravíssimo, com consequências gravíssimas.

Vou falar aqui de quatro pontos, de que vou só dar os tópicos, quanto ao que podemos fazer, ao que devemos reflectir - não é fazer amanhã, é reflectir sobre isto -, porque me parece que são pontos consensuais, pelo menos entre os magistrados.

O primeiro diz respeito aos megaprocessos e à inadequação da lei

processual penal. Os megaprocessos são uma tendência natural - a abertura das fronteiras, a corrupção ligada ao crime económico, a própria União Europeia já sentiu necessidade de criar um «braço armado» de combate do fenómeno dentro do seio da comunidade.

Portanto, é evidente que as grandes investigações, por muito que sejamos contra ou a favor delas, estão aí. O problema é que não temos leis processuais penais adaptadas a estas investigações. E, acima de tudo, não temos uma organização judiciária adaptada ao julgamento destas investigações. Perde-se muito dinheiro com o resultado destas investigações, porque chegam a julgamento e esbarram com tribunais comuns, juízes impreparados na matéria e em tempo para julgar estes crimes, e os resultados têm estado à vista. A própria assessoria técnica não existe no tribunal de julgamento - existe na fase de investigação, mas, depois, não existe para o tribunal, que é onde ela é mais importante.

Há quem se proponha combater os megaprocessos; penso que será provável que eles possam diminuir, mas nunca poderão ser eliminados, sob pena de não se combater o fenómeno. E sem os eliminar, tendo presente esta realidade, é preciso adaptar as regras do processo penal a estas investigações, é preciso adaptar a organização judiciária a estas investigações e a estes julgamentos e é preciso adaptar a formação e a progressão das carreiras dos magistrados a estes julgamentos.

Não faz sentido que não haja especialização nesta área. Na Alemanha, há imensos anos que há câmaras de comércio para julgar estes casos - os juízes são especializados, o Ministério Público é especializado.

Sem isto, não vamos muito longe, em termos de alteração, a nível de tribunais.

Depois, um aspecto que nunca vi ninguém focar, mas que me

parece fundamental, é a coerência entre as várias jurisdições. Nos nossos tribunais, cada jurisdição é uma ilha. Quantas vezes, a propósito desta ou daquela pergunta que um advogado, o Ministério Público ou o juiz está a colocar, ouvi dizer nos tribunais: «bem, nós aqui estamos a falar de Direito Penal, isso do Administrativo é para a jurisdição administrativa!». Quantas vezes os advogados trazem relatórios do Tribunal de Contas e a reacção do Ministério Público e dos juizes é esta: «isso é lá com o Tribunal de Contas!»... Isto não pode ser! Isto é um desperdício tremendo de dinheiro, é uma enorme incoerência e, acima de tudo, é um descrédito total.

Temos de pensar em mecanismos de harmonização dos resultados das jurisdições. É o crédito da justiça e a eficiência dos processos que estão em causa. Penso que este ponto é essencial.

Curiosamente, numa conversa que tivemos com o Presidente do Tribunal de Contas, numa visita que fizemos lá há tempos, vimos uma enorme sensibilidade por parte do Sr. Presidente relativamente a esta temática, o que nos deixou muito satisfeitos. Este, sim, não é um tema que se veja por aí a ser falado e, quanto a mim, é crucial.

Já me referi às medidas de organização judiciária, bem como às assessorias técnicas.

Quanto ao sigilo bancário, do que estamos à espera? Realmente é absolutamente incompreensível. Não se compreende! Nos tribunais não entendemos. É o processo que ocupa os desembargadores do Tribunal da Relação de Lisboa em termos numéricos e em termos temporais, não em complexidade, evidentemente. Quantos processos desses temos de despachar por semana! É o processo com maior distribuição no Tribunal da Relação de Lisboa.

Todas as semanas cada desembargador da área criminal recebe dois

ou três processos de levantamento de sigilo bancário. São tratados de forma tabular, como devem calcular, sem prejuízo de fundo, a fim de ver se estão os elementos. Aquilo não tem qualquer dificuldade, mas ocupa tempo. E, acima de tudo, é totalmente incompreensível.

Mais: por que é que para julgar em segunda instância um homicídio (uma condenação de 10 anos de prisão), um tráfico de estupefacientes (14 anos de prisão), um crime de terrorismo são precisos só dois desembargadores - não estou a discutir se essa solução foi boa ou má, mas neste momento é o que temos; basta o voto de dois desembargadores para termos um acórdão de segunda instância em matéria penal - e para levantar o sigilo bancário são precisos três?! Repito: são precisos três porque é um incidente! Sim, sim, porque quando mexem no Código de Processo Penal esquecem-se de mexer na lei da organização judiciária!

É assim que se está a trabalhar actualmente: cada vez que é pedido um levantamento de sigilo bancário num inquérito são três desembargadores que assinam o acórdão; para confirmar ou revogar uma condenação de primeira instância criminal em vários anos de prisão bastam dois.

Depois temos as denúncias anónimas. Se me dessem 1 minuto preferia ler alguns parágrafos para não me perder na reflexão que fiz.

«Apesar das cifras negras, o estudo deste tipo de criminalidade tem evidenciado haver duas categorias de pessoas que normalmente adquirem conhecimento de actos configuradores de corrupção. Do lado do corruptor os seus mais directos concorrentes e do lado do funcionário corrompido os colegas deste. Ou seja, de um lado ou de outro os colegas.

Como é fácil compreender, a razão pela qual estas pessoas

normalmente não denunciam as situações de que vão tomando conhecimento prendem-se, no que respeita aos concorrentes do corruptor, com o receio de represálias por parte do funcionário público denunciado». Faz lembrar aqueles advogados que receiam maçar muito os juízes por causa das consequências que possam ter para os seus processos. «E no que respeita aos colegas de função do corrompido em razões de lealdade profissional ou receio de falsas suspeitas.»

Estou a falar de estudos feitos na Suíça. Não estou a falar de dados empíricos, intuitivos. É surpreendente verificar que o dado mais inibidor da denúncia não é o receio pessoal ou pela família, como muitas vezes até se diz, é o receio de não se conseguir o mesmo resultado quando chegar a sua vez de tratar de um processo ou de um caso semelhante e é o receio, por parte da lealdade profissional, das regras de camaradagem entre funcionários.

Continuando, «para ultrapassar estes factores inibidores da denúncia, os gabinetes locais de informação e recepção de denúncias anónimas encarregues de as encaminhar para os serviços de investigação policial apresentam-se como soluções adequadas.

Toda a informação assim captada deveria ser centralizada num gabinete próprio de tratamento destes dados.» Eu sugeria, mas é um dado a reflectir, que estivesse dependente da Procuradoria-Geral da República.

«Indispensável é que estas informações não sejam dotadas de valor processual e que seja amplamente divulgada esta possibilidade, junto dos cidadãos, de forma a evitar qualquer conexão com a ideia de denúncia pelo efeito inibidor que produzem nos possíveis denunciantes.

A denúncia anónima, apresentando-se como incontornável no combate a este tipo de fenómeno, deverá todavia convocar um cuidado

extremo no respectivo tratamento, sob pena de vivermos um retrocesso inadmissível no respeito pela dignidade e pelos direitos do homem. Permitir que a denúncia sem rosto, sem voz ou sem nome marque a agenda política ou mediática. Longe de constituir um contributo no combate à corrupção, significa fomentá-la.»

Antes de terminar gostaria só de vos contar uma história, também muito curta, para depois esboçar algumas conclusões que a Associação Sindical dos Juízes Portugueses aqui gostaria de deixar.

«Quem não se lembra do Sr. K, essa magistral personificação da ironia criada por Brecht? Pois bem: imaginemos que o Sr. K vinha viver para Portugal e, animado pelos saldos anunciados nas agências imobiliárias, resolvia comprar cá casa.

Os catálogos disponíveis na *net* abreviam-lhe, obviamente, a pesquisa. Num vastíssimo leque de oferta de um País que parece estar inteiramente à venda, o nosso K encontrou uma habitação que lhe parece ideal: moradia em banda, soalheira, com um pequeno pátio à frente e jardim nas traseiras, situação calma, zona nobre de Caxias, apenas a 5 minutos a pé tanto do centro como da estação. Tudo parece perfeito até conversar com o proprietário e ficar a saber que a casa, apesar de contar já com mais de sete anos de existência, sete anos de existência, não tem licença de habitação.

Sossegasse, no entanto, o Sr. K que não havia problema para efeitos de realização da escritura. Em poucos dias se arranjará tudo.

Mas como conseguira contrato de luz, água ou gás para a casa que habitara durante anos? - interrogou o surpreendido K. Bem, para isso já só teoricamente é que é preciso licença - informou o proprietário, com ar de quem sabe do assunto.

Recebida a lição, depois da visita, o pacato K interrogou a promotora de vendas sobre a verdadeira razão para aquela situação, ao que a mesma revelou que ficara tão surpreendida quanto o visitante. Mas, segundo o próprio cliente entretanto esclarecera, era simplesmente para não pagar impostos. Pasmem-se! O descaramento não ficaria por ali.

Passados alguns dias, percebendo o interesse do Sr. K na aquisição da casa, a promotora reuniu com o cliente para tratar de números. Mas os números teriam de ser outros. O cliente vendedor, confirmando embora o preço que pedia e anunciava publicamente em vários *sites* da *internet* não estava disposto a fazer escritura por aquele valor, só por metade.

Com muita pena sua, a moradia agradava-lhe mesmo, o frustrado K não pôde comprar a casa que queria, não porque não quisesse pagar o preço que lhe era pedido, mas porque o vendedor não aceitava fazer escritura pelo valor que ele teria de pagar.

O terreno - sim, porque no registo predial ainda nem casa existe - continua em nome da empresa construtora e o honorável empresário não aceita pagar as mais-valias correspondentes ao valor que pretende arrecadar com a venda da casa que construiu.

Só uma lembrança devolveu o ânimo a K. Os magníficos carros que vira estacionados na garagem da moradia. Talvez valesse a pena procurar mais um pouco. Afinal, nem todas as casas para venda escondem um Jaguar ou um Mercedes.

Quando se recompôs daquela história voltou à sua pesquisa e encontrou uma segunda moradia que lhe agradou. Realizadas as visitas necessárias e confirmada a garagem vazia, preparou-se para discutir os pormenores do negócio. Mas nova surpresa o esperava. Desta vez não

vinha do proprietário, mas do outro interessado na casa. Acabara de fazer uma oferta de compra: metade do preço seria paga por fora da escritura. E assim o vendedor, que nem sequer pensara nisso, poderia poupar nas mais-valias.

Quantos de nós conhecemos histórias semelhantes. Esta foi vivida por mim, há apenas alguns dias, no concelho de Oeiras, distrito de Lisboa.

A razão que me levou a contá-la aqui foi tão-só para evidenciar aquilo que me parece ser um dado essencial no combate à corrupção: a percepção da exacta dimensão do fenómeno.

De nada valerão novas alterações legislativas ao nível do processo ou do direito penal se não tiverem por base a realidade do País.

De que pode valer o processo penal ao Sr. K? Nesta história não entram os corruptos, mas percebemos que andam por aí. A sua leitura não nos oferece soluções, mas deixa-nos, seguramente, algumas pistas sobre as razões pelas quais as pessoas corrompem e se deixam corromper.

Sem as identificarmos com precisão não será possível eliminá-las e sem as eliminarmos não será possível inverter a progressiva contaminação da corrupção.»

Como conclusões, muito sinteticamente, a Associação apresenta o seguinte: o conceito de corrupção abarca diversificados comportamentos e são também vários os níveis contemplados pelo fenómeno corrosivo em que aqueles comportamentos se desdobram, sendo necessário de igual modo diversificar as respostas a encontrar para cada um deles. Por isso, faz todo o sentido diferenciar, ao nível das sanções previstas, corrupção para acto lícito de corrupção para acto ilícito.

As dificuldades identificadas na investigação deste tipo de crime

exigem adaptação dos respectivos métodos de investigação. Um limite não poderá, porém, ser ultrapassado: a presunção de inocência não deve ser vista como um escolho no combate ao crime. Ela é antes uma inquestionável conquista da civilização do Estado de direito.

É indispensável travar a proliferação legislativa e avaliar as leis que são feitas, medir os seus resultados. Urge passar da produção legislativa à prestação de contas, a prestação de contas do Estado aos cidadãos. O direito penal é e deverá continuar a ser última *ratio*. Não serve para dar satisfação a exigências exclusivamente morais e muito menos para silenciar falatórios sociais, dar publicidade à dinâmica policial ou animar programas ou campanhas eleitorais. Sobretudo, é preciso resistir à solução a que se recorre sempre e nada consegue mudar: a revisão incessante da lei.

O sistema judicial não pode ser encarado como a única ou mesmo a principal solução para a resolução da corrupção por se tratar de um problema mais abrangente que advém de diversos sectores da sociedade.

A lei penal nunca será uma forma de resolução de todos os problemas sociais. A eficácia e sucesso das alterações exigem a ponderação e análise do sistema no seu todo e não apenas da legislação existente sobre corrupção.

Importa aumentar a eficiência das investigações com incidência no crime de corrupção, não perdendo de vista a sua vocação instrumental para a prática de novos crimes e em especial a criminalidade organizada.

Para tanto, será necessário, antes de tudo o mais, proceder a uma análise aprofundada de todos os processos instaurados por crime de corrupção, procurando determinar as razões para o seu arquivamento, tanto em inquérito como em instrução ou julgamento, bem como

inventariar o resultado final de todas as condenações alcançadas.

Identificámos alguns campos que podem ser melhorados e que aqui me dispenso de repetir.

O combate mais eficaz à corrupção trava-se, sobretudo, no campo da prevenção e exige uma forte aposta na educação. A prevenção passa também pela não desmoralização da função pública, importante factor de risco do incremento da corrupção que por vezes parece ser ignorado.

Uma Administração Pública moralizada e uma população segura de um sistema fiscal justo, igualitário e eficaz aliado a um sistema de justiça actuante constituem fortes antídotos da corrupção.

O Sr. Presidente: - Vamos, então, passar a uma fase de diálogo e de perguntas.

Tem a palavra o Sr. Deputado Filipe Neto Brandão.

O Sr. Filipe Neto Brandão (PS): - Sr. Presidente, caros colegas, em primeiro lugar, gostaria de dirigir uma palavra de saudação calorosa à direcção da Associação Sindical dos Juízes Portugueses.

Permitam-me que comece por dizer que só o formalismo da circunstância me impediu de bater palmas no final da intervenção da Sr.^a Desembargadora, pessoa que é, indubitavelmente, uma referência na magistratura, que há muito me habituei a respeitar, pessoal e profissionalmente, e, hoje, uma vez mais se confirmou. Não fora uma pequena observação, eu teria concordado totalmente com aquilo que V. Ex.^a referiu.

Considero a sua intervenção particularmente frutuosa e antecipo desde já que a resposta às questões que colocarei sê-lo-ão eventualmente

até mais. É que somos confrontados com alguns momentos e o legislador terá de tomar algumas opções. Ora, a palavra da jurisprudência, ou seja, de quem comprovadamente se tem debruçado sobre essas matérias é fundamental para atingirmos o resultado a que nos propusemos.

A primeira questão que queria colocar tem a ver com o seguinte: faz sentido manter ou não a distinção da corrupção para acto lícito *versus* acto ilícito? Não se trata de uma *vexata quaestio*, porque a doutrina, toda ela, mantém a necessidade de se proceder à distinção entre corrupção acto lícito e acto ilícito.

Confesso que, conhecendo o Eng.º João Cravinho há muito tempo, pessoa pela qual tenho a maior estima e consideração, de toda a sua panóplia argumentativa, a única questão que resultou alterar a minha prestação foi precisamente na opinião manifestada em conversa longa da necessidade de superar esta distinção e porquê.

A corrupção que envolve grandes quantias e, por essa natureza, a mais grave situar-se-á dentro da margem de discricionariedade administrativa. Esta é a percepção que tenho e, portanto, a pergunta que coloco é no sentido de saber se não terá essa mesma percepção. Nomeadamente ao nível das propostas economicamente mais vantajosas, aquelas em que há uma decisão fundamentada e, portanto, a decisão será sempre lícita, visto que não é possível demonstrar que essa opção é ilícita, porque ela está fundamentada, está dentro da margem de discricionariedade - e não estamos a falar do preço mais vantajoso, mas da proposta economicamente mais vantajosa, portanto, aquela que resulta de uma maior ponderação de factores - é que, eventualmente, estará a criminalidade mais grave e, paradoxalmente, a que *a priori* seria a menos punida. Do mesmo modo que se relaciona os prazos prescricionais,

ou seja, mesmo quando se detecta, neste tipo de crimes temos depois o problema da prescrição. Assim, gostaria de saber se concorda ou não. No entanto, sou sensível a esse argumento e tenho, de facto, o problema de entender que os juízes são os primeiros a reclamar para si que as margens de punição não sejam tão latas que permitam o arbítrio.

Portanto, a pergunta que lhe coloco é no sentido de ponderar se, de facto, aquilo que é considerado tradicionalmente como menos grave não será, em alguns casos, o mais grave.

Outra pergunta muito concreta tem a ver com a métrica penal ou a dosimetria penal. Já tivemos aqui, no decurso das várias audições, duas opiniões radicalmente diversas.

Pela parte do Conselho Superior da Magistratura, o Sr. Dr. Rui Moreira - acompanhado, aliás, pelo Sr. Presidente do Conselho Superior da Magistratura e pelo Professor Faria Costa - referiu inequivocamente que, no entender do Conselho Superior da Magistratura, o seguinte: «A solução de aumentar as penas parece-nos irrazoável, porque traria um desequilíbrio no nosso sistema penal, designadamente quando comparadas as medidas dessas penas com as das penas correspondentes a crimes que protegem bens jurídicos pessoais». Esta foi a posição do Conselho Superior da Magistratura. Diametralmente oposta foi a posição do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público e da Associação Sindical dos Funcionários de Investigação Criminal que pugnaram por uma maior punição.

Gostaria de perguntar *quid juris* à Sr.^a Desembargadora e, obviamente, ao Sr. Desembargador.

Não podemos deixar de concordar que o direito penal é uma última *ratio* e que, portanto, importa não o banalizar. Assim, questiono se não é

já tempo de reconhecemos o desvalor social do chamado «crime urbanístico», uma neo-criminalização, ou seja - e antecipadamente digo que penso que sim, mas a opinião mais avalizada reconheço que será a de V. Ex.^a -, se o desrespeito, obviamente doloso, das normas urbanísticas não deveria merecer uma reacção mais enérgica do que a mera anulabilidade, com todas as consequência que daí advém.

A Sr.^a Desembargadora há pouco referiu-se ao sigilo bancário. Gostaria de lhe perguntar se não entende que essa questão não está, de algum modo, ultrapassada (reconheço que, até muito pouco tempo, era assim) com a alteração à Lei n.º 5/2002 operada em Outubro de 2009, portanto, há poucos meses.

A opinião que tenho recolhido de vários magistrados é que, a partir do momento em que, em Outubro de 2009, se atribuiu a qualquer autoridade judiciária a faculdade de solicitar directamente às entidades bancárias toda a informação relativamente aos crimes de catálogo - estamos a falar hoje de crime de corrupção -, se essa questão não foi ultrapassada, portanto, a situação anterior...

Confesso que entendo que sim, mas tenho percepcionado algumas dúvidas por parte de alguns operadores judiciários. Até tinha um esboço de projecto de lei clarificador dessa matéria, mas entendo que, com a nova redacção da Lei n.º 5/2002, essa situação estará de algum modo ultrapassada.

Termino, fazendo uma pergunta directamente ao Sr. Presidente da Associação Sindical dos Juízes Portugueses.

Trata-se de uma pergunta perfeitamente lateral ao que hoje nos traz, mas não fora a intervenção ontem do Sr. Presidente do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público que, de *motu proprio*, entendeu dizer

nesta Comissão que, no âmbito do necessário reforço da transparência do Estado, o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público nada teria a opor a que os magistrados do Ministério Público passassem a constar da lista de pessoas obrigadas à declaração de património.

Assim, pergunto, muito directamente, ao Sr. Presidente da Associação Sindical dos Juizes Portugueses se essa disponibilidade também é partilhada pela ASJP.

O Sr. Presidente: - Srs. Desembargadores, normalmente, temos seguido aqui o princípio de pergunta/resposta para tornar mais directo o diálogo.

Tem a palavra a Sr.ª Desembargadora.

A Sr.ª Juíza Desembargadora Fátima Mata-Mouros: - Sr. Presidente, Sr. Deputado, começando pela sua última pergunta que terá a resposta mais directa, estou no Tribunal da Relação e, eventualmente, ao nível do crime de corrupção, ainda vai levar um ou dois anos a termos essa sensibilidade. Cá está: é preciso avaliar as leis e essa alteração é muito recente.

O que estamos agora a ter é exactamente o contrário: o fenómeno de aumentarem todos os dias os processos que chegam ao Tribunal da Relação de Lisboa por levantamento de sigilo bancário. É evidente que não me estou a referir só a inquéritos por corrupção. Estou a falar de todos os incidentes que surgem no âmbito de uma panóplia imensa de crimes. Nem todos pertencerão ao catálogo abrangido agora pela facilitação do acesso a esses dados.

Portanto, faço uma crítica genérica de que não fará sentido,

independentemente do crime, todo este formalismo e todo este esforço para levantar o sigilo bancário em Portugal, seja que crime for. Quanto à corrupção, concedo que terá de se avaliar em breve o resultado dessas alterações. Evidentemente que o sentido é de facilitar, mas, quanto à repercussão em concreto nos processos, ainda não sei dar essa resposta.

Quanto à primeira questão que colocou, que é muito interessante e que se cruza também com a legislação do urbanismo e com os problemas do urbanismo, diria, pegando nas palavras do Sr. Deputado, que se o acto é discricionário é porque o legislador o construiu como tal e, perante um acto discricionário, falar de ilicitude... Ou seja, nós jogamos com regras, pelo que a resposta, de certa forma, está um pouco dada.

Contudo, se me disser que o desvalor em termos sociais pode ser muito grande, poderá gerar uma incompreensão, admito que sim. Simplesmente, o direito penal tem de reger-se com regras muito claras. Se estamos a falar de discricionariedade administrativa, estamos a falar de discricionariedade administrativa, por muito grave que, na leitura do Sr. Deputado, possa ser este ou aquele acto. Mas ou é legal ou é ilegal. Daí também um pouco a minha ideia da necessidade de harmonizar as jurisdições. Há verdadeiramente ilhas dentro dos nossos tribunais. Trata-se de um problema de cultura, mas também, se calhar, de não ter sido ainda dada a devida atenção, tanto por professores de direito como por juristas ou por magistrados, à tal ideia de harmonização. O direito é um só. A justiça é uma só. Perante o mesmo caso, não pode haver soluções contraditórias. E este é um campo onde isso se gera muito, a começar pela tal ideia da corrupção activa e da corrupção passiva que pode gerar condenações de um lado e absolvições do outro. Tudo isto gera uma enorme incompreensão.

Há pouco não quis esgotar todas as reflexões que trazíamos, de conjunto, da Associação, mas fizemos um pequeno levantamento de dificuldades existentes e que, a um nível mais específico, importa realmente ponderar para melhorar a investigação deste tipo de fenómeno, porque às vezes também pensamos que estamos a falar de crime e não estamos.

Vou citar alguns exemplos que fomos recolhendo junto de magistrados, tanto do Ministério Público como judiciais: a dificuldade técnica em apreender o sentido e a lógica das denúncias apresentadas, no sentido de compreender os aspectos técnicos mencionados, como por exemplo o urbanismo e mais-valias urbanísticas ou imposto, ou seja, o exemplo do Sr. K onde, como referi há pouco na história, conseguimos pressentir a corrupção sem saber concretamente onde é que ela está, o que exige reflexão; a dificuldade de distinção entre o acto corruptivo lícito, ilícito e licenciamento mal efectuado ou fiscalizado por incúria, incompetência ou desleixo; a dificuldade de estabelecer um nexo causal com o enriquecimento do sujeito do crime nas suas várias modalidades e componentes patrimoniais por falta de um sistema adequado de registo de bens e controlo de riqueza, bens imóveis, valores mobiliários, arte, de próprios ou de terceiros - está por fazer; a dificuldade de controlo da riqueza nas suspeitas de corrupção acumulada, técnicos superiores com vasto património anterior à data dos factos investigados sem notícia de actividades profissionais anteriores ou fortuna familiar, cujo património suspeito já produz muitos dividendos, não havendo justificação aparente, de que é exemplo o empréstimo bancário para terem conseguido tais bens; a dificuldade em efectuar a imputação de ganho ao sujeito activo quando o mesmo desempenha actividades de ganho variável, como por

exemplo os honorários de advogados e consultores; a dificuldade de distinção entre a fuga aos impostos e o ganho resultante da corrupção - este aspecto, sim, exige ser muito estudado, pois os fenómenos cruzam-se.

Portanto, procurando responder à sua pergunta, não me convence o argumento. Se realmente o acto é discricionário, por muito graves que possam ser as consequências, estamos a falar de um acto lícito e, portanto, não é por aí que devemos punir mais gravemente o acto lícito ou de forma igual. Para mim, será mais grave aproximá-lo da corrupção por acto ilícito. Será sempre um acto de ilicitude maior. É completamente diferente pagar a um funcionário para praticar um acto que está nos seus deveres cumprir, como deixar passar à frente, mas é seu dever cumprir, ou pagar a um funcionário para praticar um acto contrário àquilo que ele deve praticar.

Quanto à questão que levantou do parecer dado pelo Conselho Superior da Magistratura, nós, Associação dos Juízes, entendemos de novo que não será um primeiro passo. Não se resolve aumentando as penas. O problema é conseguir mais condenações; o problema é conseguir mais acusações; o grande problema é conseguir mais denúncias! O problema não está nas penas. E, por outro lado, a observação que transmitiu do Conselho Superior da Magistratura parece-me muito avisada. É que, cada vez que se mexe nas penas, mexe-se em todo o sistema penal. Estamos a falar de elementos que mexem na possibilidade de praticar determinados actos de investigação, que mexem no tempo dos inquéritos, na possibilidade da prisão preventiva. Tudo se conjuga. Portanto, a fazer isso tem de ser, obviamente, ponderando todas as consequências em todo o sistema penal.

O Sr. Presidente: - Tem a palavra o Sr. Desembargador.

O Sr. Juiz Desembargador António Francisco Martins: - Sr. Presidente, Sr. Deputado, antes de responder à última questão que me colocou directamente, no que se refere à questão que da eventual punição como crime urbanístico, o problema que se pode levantar aqui é o seguinte: será que estamos a caminhar por aí apenas e tão-só porque se está a sentir uma dificuldade investigatória de enquadrar essas situações no crime de corrupção e, portanto, como não se consegue punir pela corrupção, está apenas a criar-se um novo ilícito com base nisso? Se é assim, mais uma vez, estamos a fugir ao problema essencial, isto é, não estamos a perceber por que é que não conseguimos punir por corrupção actos relacionados com crimes urbanísticos (por violação de PDM e coisas parecidas) e estamos apenas a deslocar o problema, a atirar com ele para um novo ilícito, para eventualmente daqui a uns dois ou três anos constataremos que, se não conseguimos punir por corrupção, vamos continuar a não conseguir punir pelo crime urbanístico ilícito.

Portanto, é preciso perceber primeiro isto para encontrar soluções. Mais uma vez as questões preventivas e a repressão. Ou seja, é preciso encontrar mecanismos a nível preventivo para evitar ao máximo todas estas situações que passem por licenciamentos urbanos ilícitos, nomeadamente com a fiscalização dos cidadãos em relação a isso e com a transparência da administração local.

Por outro lado, é preciso perceber, numa análise dos inquéritos existentes sobre esta matéria, por que é que, eventualmente, eles «morreram» na investigação e não deram nada, por que é que,

eventualmente, tendo havido acusação, chegou a julgamento e houve condenação ou não, e por que é que essa acusação soçobrou, se foi caso disso.

No que respeita à questão colocada sobre a declaração de rendimentos do património e dos juízes, não sei o que é o Dr. João Palma disse, ontem, não sei se o disse por *motu proprio*, ou não (a fazer fé, terá dito). O que digo (e isso responsabiliza-me a mim) é que há vários meses, talvez há mais de dois anos, afirmei publicamente, na comunicação social (isso está escrito e surgiu a propósito destas matérias), a disponibilidade dos juízes para uma total transparência dessa declaração de rendimentos, desde o início do exercício das funções, ao longo das mesmas e quando as terminam.

Nesse aspecto, da parte dos juízes e da sua associação representativa, nada temos a temer, a esconder, nem temos problemas quanto à transparência dos rendimentos e do património dos juízes.

O Sr. Presidente: - Tem a palavra o Sr. Deputado Fernando Negrão.

O Sr. Fernando Negrão (PSD): - Sr. Presidente, em primeiro lugar, cumprimento a Sr.^a Desembargadora Fátima Mata-Mouros e o Sr. Desembargador António Martins, com estima pessoal e consideração institucional, e agradeço os contributos que nos trouxeram.

Começo por dizer que os Srs. Desembargados insistiram muito no facto de o Direito Penal ser a última rácio e temos perfeita consciência de que o Direito Penal é a última rácio, agradecendo, embora a vossa insistência. É da última rácio que nos ocupamos nesta Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias. O que não quer

dizer que não tenhamos preocupação com a prevenção, e temos. Aliás, foi nesta Casa que foi aprovada a constituição de um conselho de prevenção da corrupção, que está a funcionar. Embora o PSD, partido que represento, não concorde com o modelo, confiamos na pessoa responsável, pela qualidade que tem demonstrado ao longo dos anos, que é o Presidente do Tribunal de Contas.

Portanto, no que diz respeito à prevenção, houve também o cuidado por parte do Parlamento.

Relativamente à prevenção, vou fazer-lhe uma questão muito concreta.

Na última sessão foi levantado o problema da eventual incompatibilidade das competências na área da prevenção por parte do Ministério Público com o exercício da acção penal. Ou seja, seria incompatível dar competências de prevenção criminal ao Ministério Público quando ele é o detentor da acção penal. O Sr. Deputado Ricardo Rodrigues fez esta observação, dizendo que seria incompatível.

Pergunto se encontram algum sentido nesta afirmação ou se o Ministério Público deve ter competências na área da prevenção criminal, que é o caso, uma vez que estamos a falar do Ministério Público.

Relativamente à vossa intervenção, peço, em primeiro lugar, ao Sr. Desembargador que nos deixe o documento que anunciou, que será com certeza da maior utilidade para os nossos trabalhos.

O Sr. Presidente: - Combinei com o Sr. Desembargador que ele mandaria o documento depois de completado.

O Sr. Fernando Negrão (PSD): - Relativamente à intervenção da Sr.ª

Desembargadora Fátima Mata-Mouros, gostaria de dizer que não posso estar mais de acordo quanto à questão dos megaprocessos, que são inevitáveis.

Em Portugal, os megaprocessos têm um drama, que é o da carga burocrática que normalmente a investigação acarreta nestes processos.

O nosso sistema de organização judiciária, com o novo mapa judiciário, pode estar adequado para a realidade nacional, mas está perfeitamente desadequado à realidade e à criminalidade transnacional. Não foi prevista essa realidade e, por isso, precisamos de mexer, discutir e alterar esse ponto.

Tenho algumas dúvidas e, por isso, pergunto como é que se concretiza este processo dos mecanismos de harmonização para a criação da coerência entre as várias jurisdições.

Percebo que seja mais fácil entre a área penal e a administrativa, uma vez que estamos a falar de jurisdições ao nível do órgão de soberania tribunal. Mas como é que fazemos esta harmonia com órgãos que vão para além do órgão de soberania tribunal, por exemplo, o Tribunal de Contas?

Que tipo de instrumentos é que devem e podem ser criados para termos estes mecanismos de harmonização nas decisões?

Concordo igualmente com a questão do sigilo bancário.

O sistema judicial não foi alterado e não acompanhou, portanto, essa necessidade.

Concordo completamente com a questão das denúncias anónimas. Sei que é uma questão muito sensível.

Ainda recentemente, em Espanha, o tribunal, num caso muito importante relativamente a um político, absolveu-o com o único

argumento de que o início da investigação foi feito com base numa denúncia anónima. Portanto, temos dois caminhos, é preciso escolher qual é o caminho e concordo com o que nos enunciou, que me parece ser o mais sensato, especialmente no que diz respeito à criminalidade económico-financeira, que é fundamental nestas áreas, podendo até não gostar da solução.

Uma outra pergunta tem a ver com a questão da quebra do silêncio entre o corruptor passivo e o corruptor activo. Ontem falámos nesta questão com o sindicato do Ministério Público, e coloquei-lhes uma questão que, deu-me a sensação, não perceberam muito bem, que é a da negociação com os arguidos. Eles diziam que o prazo de 30 dias não só era curto, como também os prémios dados ao negociador deviam ser dados tanto ao corruptor passivo como ao corruptor activo.

Perguntei-lhes se isso não era abrir a porta ao princípio da oportunidade. Ao mesmo tempo, perguntei-lhes se não seria bom abrir a porta ao princípio da oportunidade e entrarmos num sistema semelhante ao anglo-saxónico de negociação não só de penas como do próprio exercício da acção penal.

Deixo esta pergunta, no sentido de saber se isto não seria importante para melhorar o combate ao crime nesta área da criminalidade económico-financeira.

Coloco uma última questão que tem a ver com uma nova cultura na apreciação da prova.

Foi ouvida nesta comissão a Associação Sindical dos Funcionários de Investigação Criminal da Polícia Judiciária (ASFIC) e fiz uma pergunta que tem a ver com a lei n.º 5/2002, que consagra um conjunto de medidas de combate à criminalidade organizada. Mal eu acabei a pergunta, o

Presidente do Sindicato disse, de uma forma um bocadinho precipitada: «se calhar, é melhor o Sr. Doutor perguntar aos seus colegas juízes». Tinha a ver com a questão da investigação financeira, da perda ampliada de bens e com a criação dos gabinetes de recuperação de bens.

Esta lei tem sete anos e, conforme os dados que eu tenho, pouca ou nenhuma aplicação tem tido.

Esta lei leva-nos à discussão da necessidade de uma nova cultura na apreciação da prova. Há uma frase interessante num documento do Ministério Público que é enviado a Bruxelas, no âmbito da criação do projecto Fénix, para verbas no sentido de implementar esse processo, em que depois de fazerem a crítica ao trabalho do Ministério Público e da Polícia Judiciária, bem como da investigação criminal, a determinada altura dizem: «Existe um elevado grau de exigência probatória dos tribunais em relação ao estabelecimento da origem ilícita dos bens e produtos, desde logo em virtude do muito insuficiente manuseamento de critérios de prova indirecta ou por presunções».

Por isso, penso que a pergunta que faço é fundamental no que diz respeito à apreciação da prova e, posteriormente, no que diz respeito à condenação, ou não, nos casos que chegam a tribunal.

Há ou não necessidade de uma nova cultura na apreciação da prova por parte dos tribunais? Tenho consciência de que isto se alarga à própria formação dos magistrados e à necessidade de novas regras e de novas formas de formação nesta área da apreciação da prova.

O Sr. Presidente: - Tem a palavra a Sr.^a Desembargadora Fátima Mata-Mouros.

A Sr.^a Desembargadora Fátima Mata-Mouros: - Esta última questão prende-se, na minha óptica, com a tal ideia de especialização que foquei há pouco.

De nada adiantará mexer na lei se não tivermos tribunais especializados, não são especiais, mas especializados no julgamento destas, e eventualmente de outras, matérias. Tive essa experiência várias vezes. Tive essa experiência de julgamento, tive essa experiência de investigação, de instrução e posso afirmar que é completamente diferente, desde logo ao nível das assessorias - não nos podemos esquecer disso - porque, Sr. Deputado, não se trata só de uma nova cultura.

Os juízes, em geral - até porque são as regras básicas de julgamento: na dúvida absolve-se -, se tiverem dúvidas consistentes, têm mais é de cumprir a lei. Refugiar-nos aí e dizermos que há um grau de exigência muito grande na apreciação da prova... Isso precisa de ser testado. São afirmações da polícia, são afirmações do Ministério Público, serão afirmações de alguns juízes.

Da minha experiência pessoal, os resultados catastróficos de processos que tive deveram-se a situações bem mais singelas. Num deles, o autor da perícia subscrita pela Polícia Judiciária, de profissão (vim a perceber depois), era comandante da marinha mercante. Da matéria em concreto (estávamos a falar de obras públicas), sabia tanto como eu.

Quando interroguei a polícia sobre por que é que o perito era aqueles senhor e por que razão não tinham outro perito, disseram que foi o que estava disponível. Isto está documentado.

O que é que se espera de um juiz perante uma razão de ciência destas?

Penso que tudo isto tem de ser analisado, não basta afirmar. Não

tenho esta percepção tão assente. Penso que há de tudo nos nossos tribunais.

A lei poderá ser exigente. Há um aspecto, que me parece inevitável, que é o de os juízes terem de possuir alguma especialização nesta matéria, sob pena de não perceberem o que estão a julgar. Estamos a falar de áreas muito específicas, às vezes muito áridas, com perícias de contabilidade, de volumes. É muito aborrecido, não é o mesmo que julgar um furto, em termos de eloquência da cena judiciária da sala. É maçador, exige preparação, até física, exige assessoria, e exige a mais-valia, aqui, sim, do conhecimento adquirido com outros processos. Portanto, especialização, sim, sem dúvida. Mas haver uma nova cultura na apreciação da prova, sou franca, penso que está por demonstrar.

Não sei se o Dr. Martins quer complementar esta ideia, mas falo a título pessoal, é a minha opinião.

Quanto à quebra do pacto de silêncio, com toda a franqueza, não sei responder a esta pergunta, não pensei nela, não estou preparada para lhe responder.

Em sede geral, o princípio da oportunidade aplica-se, mas isso é mexer em todo o sistema, isso aplica-se a todo o tipo de criminalidade. Será uma opção, essa, sim, desta Casa. São sistemas diferentes, com custos e benefícios diferentes.

Quanto à harmonização, essa é a minha pergunta. Não tenho soluções para isso e não tenho dúvidas algumas de que neste momento ninguém as tem. Sugiro é que se comece a pensar nisso, porque me parece fundamental aproveitar todo o investimento que é feito em todo este conhecimento especializado, designadamente no Tribunal de Contas. Choca-me, francamente, mas, realmente, não tenho mecanismos para

contrapor. Choca-me ver a reacção dos tribunais aos dados vindos do próprio Tribunal de Contas.

Provavelmente, todos nós, os que passamos pelos tribunais, já assistimos a episódios desses, isto é, ver os advogados juntar essas decisões aos processos e estas serem, pura e simplesmente, ignoradas. Acho que há aqui qualquer coisa que não está certa, há todo um saber especializado na matéria que deve ser aproveitado.

Não sei o que fazer, não tenho soluções para isso, mas tenho uma certeza muito firme de que é uma área que tem de ser urgentemente pensada e estudada. Evidentemente que levará o seu tempo, mas há, com certeza, mecanismos de harmonização destas diversas jurisdições e, quanto a mim, urge fazê-la, é uma necessidade absoluta.

Quanto à incompatibilidade de o Ministério Público fazer prevenção e investigação, eu, francamente, não consigo sequer entender onde poderá estar essa incompatibilidade.

O Sr. Presidente: - Tem a palavra o Sr. Juiz Desembargador António Francisco Martins.

O Sr. Dr. Juiz Desembargador António Francisco Martins: - Muito obrigado, Sr. Presidente.

Relativamente a esta questão da nova cultura da apreciação da prova, vou ter, realmente, de ler aqui as conclusões que resultam desta pesquisa feita pelo meu colega, mas antes de o fazer, gostava, mais uma vez, de salientar que esta perspectiva parece partir de um pressuposto de todos estarmos a mandar as culpas para o outro, isto é, a investigação manda a culpa para o Ministério Público, o Ministério Pública manda-a

para o juiz e o juiz fica com as culpas por ser a parte final, que é o rosto visível da condenação ou da absolvição.

Isto sem prejuízo de uma coisa inquestionável - a Juíza Desembargadora Fátima já o disse e eu reafirmo-o - é que a formação é fundamental. Aliás, o Sr. Deputado sabe bem o quanto isso foi e é relevante quando se apanham processos de corrupção ou de criminalidade económico-financeira. Eu próprio, aqui há alguns anos, quando tive uma situação dessas, tive de estudar contabilidade, porque, sem isso, não tinha conseguido julgar adequadamente aquele processo.

Além da formação, também a especialização é fundamental, no sentido que a Sr.^a Juíza Desembargadora Fátima já referiu, e o novo mapa judiciário não ajuda neste sentido, porque não temos tribunais especializados para julgar este tipo de crimes e a especialização dos actuais tribunais é diferente de tribunais, que não permitidos pela Constituição, para julgar só certo tipo de crimes. Mas pode-se julgar a criminalidade económico-financeira em tribunais especializados, sem serem só especializados em determinado tipo de crimes.

Agora, a questão não pode colocar-se desta maneira simplista: é por insuficiente manuseamento da prova indirecta ou de presunções que não se fazem condenações ou não há condenações pelo crime de corrupção.

Aquele meu colega a que me referia há pouco pegou nas bases de dados do Ministério da Justiça, analisou as condenação que lá constam - poderão dizer-me que são poucas e isso é verdade, mas são as que lá estão, embora, provavelmente, haja mais, mas não estão acessíveis através das bases de dados, porque não foram lá colocadas - e, à excepção daquelas em que não é possível saber o resultado final do processo, porque só lá o sumário, temos 18 condenações e duas absolvições, uma

por prescrição e outra por se ter entendido que o facto não era qualificável como crime de corrupção. Temos, portanto, 90% de condenações.

Poderão dizer: «Isto não é extrapolável para todo o País». É verdade! «Não temos dados suficientes para esse efeito». Mas o que dizemos é que é preciso perceber isso.

Aparte inaudível.

Sim! 18 condenações e duas absolvições.

O que dizemos é que é preciso fazer uma análise das denúncias que foram feitas e do resultado delas. Quantas é que deram lugar a uma investigação e, dessas investigações, quantas é que deram lugar a acusação e, dessas acusações, quantas é que deram lugar a condenação ou a absolvição e porquê. É este trabalho que é preciso fazer para se perceber a questão.

Depois, temos a seguinte situação, que é: «Nas decisões analisadas não foi possível determinar um denominador comum das absolvições». Uma, como eu disse foi por prescrição, e não se consegue perceber pela decisão onde é que surgiu o atraso processual que deu lugar à prescrição, e outra foi por uma questão de qualificação jurídica.

«Em 10% das decisões, ou seja duas, os tribunais superiores condenaram arguidos que tinham sido absolvidos na 1.ª instância». Isto é: o sistema de recurso permitiu resolver, eventualmente, esse tal problema da apreciação da prova. O tribunal de 1.ª instância tinha considerado que os elementos que tinha não eram suficientes para condenar e o tribunal de recurso, através da apreciação que fez da prova, considerou que os

elementos que lá estavam eram suficientes para a condenação e procedeu a essa condenação.

Portanto, isto vem ao encontro desta ideia, que é preciso estudar: é preciso perceber onde é que estão os problemas antes de fazer afirmações genéricas do género de «não temos condenações, porque os juízes fazem má apreciação da prova ou não têm uma cultura adequada para analisar este tipo de fenómenos.

Há uma realidade indesmentível, que nós aceitamos inquestionavelmente, que é esta: a formação é fundamental e a especialização também. A formação e a especialização que temos não é a adequada para lidar com este tipo de fenómenos, mas extrapolar daí, necessariamente, que os problemas de condenação ou de falta de condenação resultam de uma incapacidade dos juízes para apreciar a prova neste tipo de crimes não me parece que seja adequado, sem, pelo menos, previamente, se fazer esse trabalho de avaliação dos processos que chegam a julgamento e se saber qual a percentagem de condenações ou de absolvições, qual a razão dessas absolvições e em que medida é que, efectivamente, não houve uma alteração dessa decisão inicial, porque, repito, todas estas decisões de 1.ª instância que, eventualmente, dão lugar a uma absolvição podem ser sujeitas a recurso e, portanto, a uma reapreciação pelos tribunais superiores.

O Sr. Presidente: - Muito obrigado, Sr. Dr. Juiz Desembargador António Francisco Martins.

Tem, agora, a palavra o Sr. Deputado Nuno Magalhães.

O Sr. Nuno Magalhães (CDS-PP): - Sr. Presidente, quero,

naturalmente, começar por cumprimentar o Sr. Dr. António Martins e a Sr.ª Dr.ª Fátima Mata-Mouros pelas intervenções e pelos contributos que já deram, que não vou comentar, até porque concordo com praticamente tudo o que foi dito.

E, já agora, uma vez que foi o CDS que pediu a audição da Sr.ª Dr.ª Fátima Mata-Mouros, gostava de dizer que, se algumas dúvidas esta Comissão podia ter, mas creio que não tem, em relação à relevância desta audição, elas ficam esclarecidas. Por isso, não a vamos maçar mais e voltar a pedir-lhe para cá vir, a não ser que tal se revele absolutamente imprescindível. Portanto, o nosso pedido de, a título individual, ouvirmos a Sr.ª Dr.ª Fátima Mata-Mouros fica, de alguma forma, prejudicada, ou melhor, de todas as formas prejudicada, com esta intervenção que aqui fez.

Quero dizer-vos que estou de acordo com quase tudo o que foi dito e, portanto, não vou fazer grandes comentários nem repetir perguntas, vou, antes, procurar ser muito concreto naquelas que vou fazer, que creio que ainda não foram feitas ou, pelo menos, ainda não foram feitas da forma como gostaríamos de as fazer.

Estou totalmente de acordo com aquilo que o Sr. Dr. António Martins disse - e muito bem -, ou seja, que há uma certa tendência de fazer leis, sobretudo em matéria de segurança e de justiça, sem se atender bem aos meios que existem ou não para as executar, e, por isso mesmo, propomos esse reforço de meios.

Também para nós é essencial a prevenção e a necessidade de transparência no combate à corrupção.

Não vou levantar a questão, que já aqui foi levantada, que anteciparia a resposta que deu em relação ao registo de interesses ou à

declaração de rendimentos em relação aos Srs. Magistrados - juízes ou procuradores -, mas, sim, referir-me a uma proposta que fazemos, que é estender essa obrigatoriedade de declaração a administradores de empresas públicas e a gestores de sociedades anónimas de capital exclusivamente ou maioritariamente público. Pergunto-lhe, por isso, se na lógica do que disseram, é ou não importante apostar na prevenção e se esta é ou não uma medida que poderá ajudar a combater a corrupção, por via dessa prevenção e dessa transparência

E, por falar em transparência, gostaríamos que se pronunciassem em relação à proposta, que também fazemos, de reforçar o actual portal dos contratos públicos, que é o portal da transparência, que tem, cremos nós, alguns méritos, mas que poderiam ser mais específicos, nomeadamente exigir-se, quando é feita a contratação pública, que seja feita uma explicitação precisa e completa do objecto desse contrato - bens, serviços ou obras, para que todos, na qualidade de contribuintes e de cidadãos, possamos conhece-los e fiscalizá-los.

Pergunto-lhes se faz também sentido que conste nesse portal não só aquele concorrente que venceu o concurso, mas também os demais concorrentes, sobretudo aqueles que são reclamantes ou impugnantes, e se, nessa lógica que disseram - e bem - de prevenção, faz sentido esta extensão, quer relativamente ao portal da transparência quer relativamente ao registo de interesses ou à declaração de rendimentos.

Quanto à última parte da intervenção, por assim dizer, e no que se refere à punição, procurando também ser muito concreto, nós também concordamos que o Direito Penal deve ser a última *ratio*. Não irei tão longe dizendo que estamos aqui para isso mesmo, mas estamos aqui para o que for necessário nessa área.

Portanto, muito concretamente, quero perguntar à Sr.^a Dr.^a Fátima Mata-Mouros se, quando disse... Eu fixei e escrevi aqui duas frases da sua intervenção, que vou citar: «Nenhuma lei pode ir contra a presunção de inocência» e «a presunção de inocência não pode ser considerado um escolho na investigação». E a minha pergunta muito concreta é se, quando cita estas frases, está a falar no crime anunciado, proposto, de enriquecimento ilícito. Eu, pelo menos, pensei. Foi um acto imediato meu, confesso, mas, eventualmente, poderei estar enganado.

Uma outra questão muito concreta tem a ver com o que já foi falado e até com uma reflexão, que acho pertinente, do Sr. Dr. António Martins, em relação ao crime urbanístico, que também é proposto por nós, e que diz respeito à punição da violação, obviamente dolosa e intencional, de instrumentos de ordenamento do território por parte não só do decisor político mas também de quem ajuda a essa decisão - peritos, júris, etc.

O Dr. António Martins fez uma reflexão, que acho muito interessante, ao dizer: «Não me parece avisado ou ajuizado criar crimes por dificuldades em obter condenações, importa antes ver». Eu até acompanho esta reflexão, mas também não posso deixar de ter outra, que tem a ver com o facto de a Associação dos Investigadores Criminais da Polícia Judiciária vir a esta Comissão dizer que é essencial a criação, a tipificação ou a densificação deste tipo legal, porque sentem muitas dificuldades no âmbito do urbanismo. Sentem que há, de facto, ilícitos criminais, mas sentem muitas dificuldades em proceder à sua acusação, por força do quadro legal vigente e dos crimes actualmente previstos no Código Penal – e, aliás, o Sindicato dos Magistrados do Ministério Público diz o mesmo.

Nessa ponderação de interesses, o legislador deve ou não, ainda que seja por esse motivo, e concordo que não será dos melhores, atender também a essa dificuldade, que é sentida quer pela Polícia Judiciária, quer pelo Ministério Público, de, face ao leque actual de crimes, poder proceder a essa acusação? É a tal identificação e densificação, no Código Penal, do novo crime urbanístico, à semelhança, aliás, do que aconteceu em Espanha.

Eu sei que esta é uma pergunta um bocadinho reflexiva e não é tão directa quanto eu anunciei, mas a minha pergunta é se, nessa ponderação, o Sr. Dr., ainda assim, não pensa que será de densificar, obviamente dialogando com a Associação Sindical dos Juízes e com todos os que puderem contribuir para uma redacção mais clara.

A última pergunta, Sr. Presidente, porque quero cumprir com o nosso pacto, permita-me a expressão, em relação ao tempo, tem a ver com a questão das molduras penais.

Apartes inaudíveis.

É um pacto síntese! O último pacto de justiça que se conhece deu no que deu!

O Sr. Fernando Negrão (PSD): - Com a sua inestimável colaboração!

O Sr. Presidente: - Peço-lhe para concluir, Sr. Deputado.

O Sr. Nuno Magalhães (CDS-PP): - O pacto de justiça é mau, mas não é um caso de corrupção, valha-me Deus! Nunca iria falar disso numa

matéria destas!

Vou terminar, Sr. Presidente e a minha pergunta diz respeito, muito concretamente, à questão das molduras penais e à questão que foi aqui muito solicitada pela Associação Sindical dos Funcionários de Investigação Criminal (ASFIC), que tem a ver com o facto de, independentemente das molduras penais, a sanção acessória da inibição do exercício das funções poder ser aumentada, no sentido de ser mais dissuasora e mais preventiva.

Pergunto-lhes, por isso, em primeiro lugar, se estão ou não de acordo com isso e, em segundo lugar - e isso também foi, de alguma forma, pedido -, se estão de acordo com a necessidade não de aumentar indiscriminadamente os limites máximos das molduras penais mas, sim, sobretudo em alguns crimes, como, por exemplo, o crime de peculato ou o favorecimento ilícito, de aumentar os seus limites mínimos, nomeadamente pelas alterações que ocorreram em 2007 - agora, sim, vou falar do pacto de justiça - em relação à prisão preventiva, passando de três para cinco anos.

São estas questões, muito concretas, como vê, Sr. Presidente. Não tivesse eu sido interrompido e teria cumprido os 5 minutos acordados.

O Sr. Presidente: - Tem a palavra a Sr.ª Juíza Desembargadora Fátima Mata-Mouros.

A Sr.ª Juíza Desembargadora Fátima Mata-Mouros: - Sr. Presidente, quanto ao registo do património, de riqueza, todos esses dados que possam fomentar a transparência no exercício de determinados cargos públicos evidentemente que são passos positivos que facilitam a

investigação destas matérias.

Perguntaram se estava a pensar no crime de enriquecimento ilícito, quando há pouco fiz aquelas referências em relação à presunção de inocência. Sobre esta matéria, gostaria de dizer que a Associação Sindical dos Juízes Portugueses está a ponderar ainda nesta questão. Em que termos? Essencialmente, sem termos delineado um tipo de ilícito, é muito difícil conseguirmos ter um parecer.

Na verdade, oscilamos entre duas perspectivas, que procurei trazer aqui. Em primeiro lugar, entendemos que a presunção de inocência não pode ser posta em causa, volto a frisar. Em segundo lugar, reconhecemos, sim, que o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem tem sido algo permissivo em relação à evolução da legislação no sentido de colher a ideia de presunção de culpabilidade. Ou seja, respeitamos as decisões e a jurisprudência notável do Tribunal Europeu nestas matérias e, portanto, não a queremos ignorar.

Por conseguinte, como digo, a posição da Associação, enquanto associação, é esta. Sem termos delineado o tipo, sem podermos averiguar das condições que, designadamente, o Tribunal Europeu (isto em termos jurídicos) põe para a validade de uma tal presunção, que são a possibilidade efectiva de a elidir, que é fundamental, reservamos o nosso parecer. No entanto, e sem querer fugir à pergunta e a título pessoal, porque tenho realmente tomado posições públicas sobre a matéria, toda a minha tendência é no sentido de não se dever ir por aí.

Se me conseguirem demonstrar, estou aberta a isso, mas tenho muita dificuldade em imaginar um tipo incriminatório que não assente exclusivamente na ideia de presunção. Penso que é um retrocesso do direito penal. É o «baixar os braços» quando há toda uma série de

instrumentos que ainda estão por explorar.

Digamos que começar por aí é começar pelo fim. Portanto, pessoalmente, não começaria por aí.

O Sr. Presidente: - Tem a palavra o Sr. Juiz Desembargador António Francisco Martins.

O Sr. Dr. Juiz Desembargador António Francisco Martins: - Muito obrigado, Sr. Presidente.

Para completar uma questão, gostaria de dizer que a transparência nunca é suficiente. Portanto, nesse aspecto, que envolve os titulares de cargos políticos, os titulares de cargos públicos e as pessoas que mexem com dinheiros públicos, toda a transparência é, seguramente, um factor inibidor e também facilitador da perspectiva de intervenção depois na investigação, quando tiver de existir.

Em relação à transparência e a ficarem lá os demais concorrentes, penso que é fundamental que fiquem. Até nem consigo perceber como é que não estão neste momento. Um dos esquemas que existe muitas vezes é precisamente serem sempre os mesmos três concorrentes. São sempre os mesmos três, e depois uma é para o a , outra é para o b e outra para o c . Portanto, se se começar a perceber que são sempre os mesmos três que estão naquelas, percebe-se que, efectivamente, deve haver qualquer coisa esquisita. E quem faz investigação sabe que é assim. Portanto, não consigo perceber.

Mais: outra coisa que lá deveria estar é a questão dos pagamentos extra. Porque uma coisa é o valor por que se adjudica no início e outra é o valor que se paga no final e a razão justificativa. Além disso, para esses

pagamentos extra deveria haver cláusulas seguras, também por uma questão de transparência no sentido de nunca poderem ultrapassar determinado valor, sob pena de ter de ser feito um novo concurso.

Portanto, estes são aspectos importantes.

A Sr.^a Desembargadora Fátima Mata-Mouros já referiu a posição da Associação sobre o enriquecimento ilícito, portanto, reservamo-nos para os projectos legislativos concretos e para podermos, em função deles, tomar uma posição.

Em relação ao crime urbanístico e à ponderação das posições da ASFIC e do Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, penso que não fui bem interpretado.

Com a minha reflexão sobre esta matéria não quero dizer que não se deva eventualmente caminhar para a criminalização do crime de licenciamento urbano ilícito ou do crime urbanístico ilícito. O que quis aqui foi transmitir-vos esta reflexão: será que estamos a caminhar por aí só por esta razão de não conseguirmos eficácia investigatória no crime de corrupção? Então parece que estamos a baixar os braços. Isto é, estamos todos a baixar os braços e a dizer «como não conseguimos punir por corrupção, vamos punir um bocadinho por menos».

Bom, se calhar é uma solução. Admito que seja. É uma opção política e admito que seja efectivamente uma solução ser menos exigente no tipo legal e ir para factores mais fáceis de se conseguir fazer a prova e depois punir. Mas é importante que se seja coerente na punição de modo a que esta seja eventualmente gradativa em função disso e não só, porque é mais fácil punir por aí, e depois punir de forma ainda mais grave do que a corrupção quando, ao entrar por aí, estamos a abdicar de procurar a corrupção e claramente assumimos isso. Se calhar, é bom fazer-se essa

assunção.

E aqui volto atrás, porque há pouco esqueci-me de responder a uma pergunta do Sr. Deputado Fernando Negrão, quando falava da questão do princípio da oportunidade do corruptor activo e corruptor passivo e por que é que eventualmente não se poderia dar maior ponderação em relação à questão da colaboração do corruptor passivo.

Em relação a este aspecto, mais uma vez, é preciso tomar em consideração as coerências legislativas. Recordo que, em 2007, foi esta Assembleia que, ao alterar o Código de Processo Penal e ao alterar os artigos 133.º e 134.º, tornou mais difícil a valoração das declarações do co-arguido para efeitos de apreciação da prova no final.

Portanto, em relação a essas declarações do co-arguido para incriminar outro co-arguido, com a alteração feita ao artigo 134.º, deixaram de ser ponderadas os mesmos termos que podiam ser anteriormente. Ora, temos de ser coerentes. Se queremos que as declarações de um corruptor passivo possam servir para condenar o corruptor activo, não podemos ter uma norma genérica como sucede hoje em relação ao artigo 134.º.

Depois, uma questão final em relação à moldura penal da ASFIC e à inibição do exercício de funções e molduras penais com limites mínimos. No que respeita à inibição do exercício de funções, sou sensível à argumentação de que alguém que viola gravemente o exercício das suas funções públicas através de um crime desta natureza, se não for caso da expulsão do exercício das suas funções, a inibição seja agravada no sentido de poder dificultar o seu regresso ao exercício destas funções.

Agora, quanto à questão do aumento das molduras penais mínimas, coloco antes à consideração um outro aspecto, que é o de saber se em

determinado tipo de ilícitos desta natureza deve haver alternativa de prisão ou multa, como hoje ocorre. E isto pela razão seguinte: por exemplo, para um juiz aplicar uma pena de 9 meses de prisão efectiva num crime de corrupção para acto lícito do corruptor activo, o juiz vai ter de justificar por que é que não substitui aquela pena por prisão domiciliária, por que é que não a suspende, por que é que não a substitui por uma multa, por que é que não a substitui por trabalho a favor da comunidade, por que é que não executa em regime de detenção, por que é que não executa por regime de dias livres.

Bom, se estivermos a falar de um indivíduo primário, inserido social e profissionalmente e, se calhar, um empresário de sucesso, não se pode estranhar que depois a condenação do tribunal não seja a de prisão efectiva. Só estranha isto quem não conhece o sistema jurídico e esta perspectiva. Aliás, só estranha uma condenação do nosso empresário numa situação dessas numa pena de multa - não sei se pequena, não me interessa - e não numa pena de prisão quem não conhece que o sistema legal é efectivamente este.

Mas a opção de, para certos ilícitos, ser alternativa entre pena de prisão ou multa é uma opção do legislador. E aí, a única coisa que posso dizer é que, se calhar, mais do que o aumento do limite mínimo deve considerar-se que para certos ilícitos, eventualmente, não deve haver alternativa de multa nestes casos.

O Sr. Presidente: - Tem a palavra a Sr.^a Juíza Desembargadora Fátima Mata-Mouros.

A Sr.^a Juíza Desembargadora Fátima Mata-Mouros: - Em relação à

prisão preventiva, e pegando nas palavras do Sr. Dr. Juiz Desembargador António Francisco Martins, é preciso coerência.

Os sinais dados aos juízes e aos tribunais nos últimos dois anos foram de contenção da prisão preventiva. Começou a criar-se essa cultura nos tribunais. E agora, para resolver os problemas, vamos alterar molduras penais, só para caberem ou não dentro da prisão preventiva? Assim, estamos a cair numa instabilidade, de novo, que não ajuda nada ao direito.

Em relação à prisão preventiva, apelo a um especial cuidado, porque começou-se realmente a criar uma nova cultura nos tribunais, que é visível, já, o que é bom, na minha perspectiva. Poderá ser-se mais ou menos favorável, mas não vamos desperdiçá-la.

É preciso ter muito cuidado com estes sinais. E isso é visível, realmente. Hoje, a prisão preventiva como instrumento dentro da investigação tende a decair. Portanto, se vamos agora começar a pensar no que vamos fazer no combate à corrupção em função da prisão preventiva, é alterar de novo tudo, toda a lógica do sistema, sem ter a ver directamente com a corrupção mas com o sistema em geral.

O grande problema não está na prisão preventiva ou nas alterações da última lei do processo penal. O grande problema esteve na dificuldade da detenção em flagrante delito. Esse é que foi o verdadeiro problema, que causou imensos problemas nos tribunais e imensa incompreensão na opinião pública. Problema, de resto, para que alertámos em devido tempo.

Não é pois o problema da prisão preventiva. O que é preciso atacar é a possibilidade de, em situações de risco, a autoridade policial poder actuar e os tribunais de imediato poderem actuar. Não é prendendo

preventivamente as pessoas para investigar que se vai resolver qualquer fenómeno, designadamente o da corrupção.

O Sr. Presidente: - Tem a palavra o Sr. Deputado Marques Júnior.

O Sr. Marques Júnior (PS): - Sr. Presidente, gostaria de saudar os Srs. Juízes Desembargadores e dizer à Sr.ª Desembargadora Fátima Mata-Mouros que estou aqui desde o princípio para saber se devo ou não colocar esta questão, porque não sou jurista (embora já ande aqui há muito tempo a conversar com juristas) e por isso não conheço suficientemente os mecanismos da justiça.

De facto, há uma dúvida que tenho desde o início das audições e se há alguém a quem devo colocá-la é aos representantes dos juízes portugueses.

Assim, dirijo-me à Sr.ª Desembargadora Fátima Mata-Mouros, perguntando o seguinte: a Sr.ª Dr.ª começou por fazer uma afirmação que subscrevo, porque é incontroversa. Disse: «A corrupção é um crime contra a democracia», tendo explicado que apodrece a democracia.

Ontem os Srs. Magistrados fizeram a seguinte afirmação: «A recolha credível da queixa do cidadão é um reforço da democracia. O cidadão, nestas condições, deve ser considerado um cidadão exemplar».

A minha dúvida é a seguinte: como é que compatibilizamos isto com a presunção de inocência e com as denúncias anónimas ou mesmo as denúncias que tenham um subscritor, o tal cidadão exemplar que subscreve uma denúncia, porque detectou, verificou, viu uma violação, um crime e, como cidadão exemplar, denuncia esse crime e diz: «Eu, fulano tal, denuncio este crime».

Portanto, a minha questão é como é que compatibilizamos esta ideia da democracia com a ideia da delação, da carta anónima (como referiu, sem rosto). No fundo, como compatibilizamos isto com o interesse, que reconheço, de que estes elementos serem importantes para denunciar a corrupção e iniciar uma investigação?

E de tudo isto poderia não vir mal ao mundo se tivéssemos a certeza, e não temos, de que isto se mantinha em segredo de justiça. Ora, não se mantendo em segredo de justiça, não há presunção da inocência, há presunção da culpa, mais, há o julgamento na praça pública, há condenação e há aplicação de pena. A Sr.^a Dr.^a pode ajudar-me a resolver este problema?

A Sr.^a Juíza Desembargadora Fátima Mata-Mouros: - Com a autorização do Sr. Presidente, diria que só posso rever-me nas palavras do Sr. Deputado.

A corrupção, como disse há pouco, é um crime sem vítima directa. A vítima somos todos nós, é a democracia. Mas tenho dito e escrito por várias vezes – hoje não o disse aqui – que a investigação do crime de corrupção é uma investigação potenciadora de vítimas, muito potenciadora de vítimas. Portanto, temos de ter um enorme cuidado e não fomentar, não aliciar a falsa denúncia, a denúncia vingativa, a denúncia invejosa, que são muito propiciadas por tudo isto.

O que posso dizer sobre isto é o que bebi no que tenho estudado sobre a matéria, designadamente na Suíça, de autores suíços, que é, como sabem, um país exemplar a esse nível. Mas, mesmo assim, curiosamente, não contentes ainda com os resultados, apostam tudo na prevenção e não na incriminação, e as apostas que têm sido feitas em termos de

investigação, de estudos, de comissões criadas para o efeito têm sido exactamente neste ponto: como é que vamos conciliar a democracia, a cidadania, com a delação, para não cair na delação?

Daí a sugestão que aqui trouxe, que vem de autores e investigadores suíços, do tal sistema intermédio de captação e direccionamento da denúncia para as autoridades competentes que dêem resposta imediata, mais rápida, que pode não ser a investigação criminal, pode ser, pura e simplesmente, numa câmara, nas autarquias, um agente encarregue de captar essas informações que lhe chegam dessas «agências» também autónomas de captação de denúncias.

É preciso filtrar as denúncias, mas é preciso responder-lhes porque se não o cidadão inibe-se e não volta a denunciar. Se não vê resultados imediatos, diz: «ninguém ligou nenhuma, quem ficou mal fui eu, ainda apanho com uma denúncia caluniosa, que agora começa a estar na moda; estão a proliferar as investigações por denúncias caluniosas! Essas têm aumentado muito...».

Portanto, só posso transmitir passos que tem estado a ser dados noutros países por outros investigadores preocupados com esta matéria.

Estas denúncias não podem ter valor processual porque têm consequências; têm que ter resposta imediata, desde logo ao nível da prevenção. Se o problema que o cidadão tem é num cartório notarial, porque lhe pedem para ir trocar o dinheiro – este é um problema tão vulgar, todos o conhecemos – porque, quando ele vai pagar, o funcionário não tem troco (naturalmente, conhecem o expediente!) é preciso captar estas denúncias. São bagatelas? São, sim, senhor, mas todas elas somadas levam à potenciação e vale a pena ir mais longe.

Acho que tocou no aspecto essencial. Com todo o respeito pelo trabalho desta Comissão, em que deposito todas as minhas esperanças, começaria por aí. É preciso começar pelo ponto inicial, que é captar a denúncia e filtrá-la, mas é preciso captar a denúncia, é preciso que os cidadãos comecem a acreditar que vale a pena ser cumpridor, vale a pena não entrar nessa corrida, porque vai haver reacção e pelo menos outros não vão beneficiar daquilo que eu não vou beneficiar.

Actualmente, o cidadão pensa: «se eu não entro, outros vão entrar. Por que é que não entro eu?!» Este é o clima generalizado da história do Sr. K e é por aqui que tem de se começar, evidentemente com todo o respeito pelo bom nome das pessoas, pois choca-me profundamente – e a todos nós, com certeza – ver nomes enlameados na traça pública com base na suspeita e com o epíteto de corrupto. Nunca mais a pessoa se livra dele durante toda a sua vida!

O Sr. Presidente: - Tem a palavra o Sr. Deputado Fernando Negrão.

O Sr. Fernando Negrão (PSD): - Percebi que a Associação Sindical não recebeu os projectos de lei que estão nesta Comissão sobre o enriquecimento ilícito. Queria pedir se, recebendo-os, era possível darem um «parecer», designadamente em relação ao enriquecimento ilícito, uma vez que existem três iniciativas que são diferentes entre si.

O Sr. Presidente: - Como o Sr. Deputado sabe, ainda não enviámos os projectos de lei. Os serviços irão agora fazer a compilação dos vários projectos e enviá-los-ão a diversas entidades, designadamente ao Conselho Superior da Magistratura e ao Conselho Superior do Ministério

Público, mas isso não impede que não possamos enviá-los a outras entidades.

Queria agradecer muito os vossos contributos e pedir-vos os elementos escritos que, porventura, possam ajudar. Refiro-me aos elementos indicados pelo Sr. Desembargador e àquilo que percebi serem os apontamentos da Sr.^a Juíza Desembargadora, se não virem inconveniente. Naturalmente, estas sessões são gravadas mas, a certa altura, ouvi-a referir que haveria pequenas mediadas e que iria citar algumas. Aqui fica o convite para, se achar útil e porventura será, nos enviar essas suas reflexões.

Mais uma vez, muito obrigado pelos vossos contributos.

Está interrompida a reunião.

Eram 12 horas e 35 minutos.

O Sr. Presidente: - Sr. Deputados, vamos reiniciar os nossos trabalhos.

Eram 15 horas e 45 minutos.

Os Srs. Deputados, mandei distribuir um documento que o Sr. Inspector-Geral teve a gentileza de enviar e que no fundo corresponde àquilo que nos vai dizer, mas que ajudará as nossas actas e os nossos documentos.

Pausa.

Sr. Inspector-Geral, muitíssimo obrigado pela sua disponibilidade em vir dar-nos o seu contributo. A Inspeção-Geral a que pertence é uma instituição importante de inspecção que diz respeito à administração local, sobre a qual aliás temos falado várias vezes - não sobre a sua inspecção, mas sobre o papel das inspecções nesta matéria -, por isso ouviremos com muito interesse o que tem a dizer

Dar-lhe-ei a palavra para uma primeira intervenção e, depois, os Srs. Deputados colocar-lhe-ão as perguntas que entenderem.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento (Inspector-Geral da Administração Local): - Sr. Presidente, Srs. Deputados: Antes de mais, quero manifestar a minha grande satisfação por estar nesta Casa da democracia e o meu mais profundo respeito pelo trabalho de VV. Ex.^{as}.

Quero ainda apresentar o meu pedido de desculpas pela falta de

fluência do meu discurso. Antecipando isso mesmo, escrevi um pequeno texto que vou tentar seguir para não ser tão fastidioso.

A Inspeção-Geral da Administração Local (IGAL) está nesta altura na dependência hierárquica do Sr. Secretário de Estado da Administração Local e tem as atribuições que lhe são cometidas pelo Decreto-Lei n.º 326-A/2007, de 28 de Setembro, ou seja proporcionar ao Governo o exercício da tutela administrativa e financeira a que se encontram sujeitas as autarquias locais e equiparadas e o sector empresarial local.

A sua actividade consiste essencialmente na realização de um plano anual de inspeções (inspeções ordinárias), podendo ainda realizar outras acções inspectivas, como sejam inspeções extraordinárias, inquéritos ou sindicâncias, desde que se justifiquem objectivamente e sejam ordenadas pela tutela, isto é pelo Secretário de Estado da Administração Local.

Para além desta actividade planificada, a Inspeção-Geral recebe também denúncias, queixas e exposições que trata diariamente em contacto com os municípios, portanto ouvindo previamente os municípios e depois decidindo aquilo que tiver que decidir.

O corpo inspectivo da IGAL é constituído, nesta altura, por 31 inspectores e inspectoras, que são designados para cada acção inspectiva em concreto pelo Inspector-Geral, de acordo com a sua capacidade de análise das matérias que houver a analisar.

As principais matérias que estamos a analisar em 2010, essencialmente no âmbito dos municípios, são as que constem de eventuais queixas, denúncias ou exposições que existam na Inspeção; as situações de urbanismo; os licenciamentos; as aquisições de bens e serviços; as empreitadas; a contratação dos trabalhadores das autarquias;

a acumulação, por parte dos funcionários das autarquias, de funções públicas e de funções privadas; o trabalho extraordinário; o controlo de assiduidade; as incompatibilidades e os impedimentos de eleitos; a concessão de subsídios e de similares; o tratamento que é dado aos meios de comunicação social, em princípio em condições de igualdades; a aquisição de serviços jurídicos - aqui compreendem-se normalmente os honorários para advogados e pareceres; alguns aspectos das empresas municipais, como sejam o acto constitutivo, o objecto negocial, a nomeação dos dirigentes e o estatuto remuneratório e matérias que estejam com estas conexas; e ainda o uso de veículos.

Em termos de consequências inspectivas - ou seja, o que é que pode resultar de uma acção inspectiva, uma vez que é uma inspecção de legalidade que procura aferir de legalidade dos actos praticados pelas autarquias -, na inspecção podem ser detectados ilícitos criminais, caso em que os mesmos serão encaminhados para o Ministério Público; ilícitos determinantes de perdas de mandado de eleitos ou de dissolução de órgãos colegiais; ilícitos civis ou administrativos; e, dentro destes, um tipo específico de ilícitos que é gerador de responsabilidade financeira.

Perante indícios de ilícitos criminais detectados na inspecção ou mesmo na análise de queixas, denúncias ou exposições, é feita de imediato a participação desses mesmos ilícitos ao Ministério Público. Os ilícitos de outra natureza são submetidos a contraditório com as entidades visadas, sendo que os ilícitos de natureza financeira são também submetidos a contraditório pessoal dos titulares ou dos indivíduos que praticaram tais actos.

A Inspeção-Geral da Administração Local faz parte do Conselho de Prevenção da Corrupção, aliás por decisão legítima desta Assembleia, ao

qual propôs em tempos a análise de duas matérias.

A primeira foi exactamente o estudo das situações de acumulação de funções públicas com entidades privadas por parte de funcionários da administração local em ordem a aquilatar da necessidade de ser formulada uma eventual recomendação de alteração legislativa na matéria. É proposto também o estabelecimento de uma grelha de análise das decisões recebidas dos tribunais e do Ministério Público em ordem a localizar as vulnerabilidades das organizações e também do sistema judicial de combate à corrupção.

Passo, agora, a referir o fundamento que utilizou para estas duas propostas.

O Conselho verificou que a acumulação de funções se situa prevalentemente na área dos licenciamentos, permitindo uma autêntica venda de poder público - de *jus imperium* - em proveito privado, que esta acumulação de funções se situa em sectores da economia com grandes dificuldades de medição (construção civil e informática, por exemplo), sendo também as profissões em sectores com emprego público que a ela recorrem maioritariamente.

Relativamente à proposta de estabelecimento de uma grelha de análise das decisões recebidas dos tribunais, apresentou-a por considerar necessário definir os sectores da vida socioeconómica mais vulneráveis ao fenómeno da corrupção e comprometer os respectivos dirigentes na repressão dos ilícitos, nomeadamente através do exercício do poder disciplinar. É que nos crimes genericamente tratados como de corrupção o ofendido é ninguém, somos todos nós, portanto deveria aqui aquilatar-se, provavelmente, a necessidade de um maior comprometimento do poder judicial, de fiscalização judicial da acusação e do arquivamento e da

sociedade civil com a realização de actos policiais para o seu combate.

As dificuldades maiores que a IGAL encontra na sua missão estão também enumeradas. Por exemplo, nos ilícitos de urbanismo têm a ver essencialmente com o facto de município reunir os poderes legislativo, executivo e fiscalizador, simultaneamente, e ainda um quarto poder, que é o de em face do ilícito detectado alterar a lei, portanto passado uns anos retirar o carácter ilícito a esse mesmo acto.

Aliás, não disse antes mas a Inspecção-Geral da Administração Local exerce a sua actividade na área geográfica que corresponde ao território continental e nesta mesma área exercem também actividade fiscalizadora o Tribunal de Contas - não o tribunal em si, mas a parte administrativa do Tribunal de Contas - e a Inspecção-Geral de Finanças. Não temos notado que haja aqui um acréscimo de eficácia na fiscalização que é necessário fazer.

O Ministério Público junto dos tribunais judiciais revela por vezes alguma dificuldade, algum alheamento das matérias, normalmente encaminha-as para as polícias criminais.

O mesmo acontece nos tribunais administrativos que têm uma matéria muito específica. Os próprios tribunais administrativos - enfim, é uma jurisdição própria, como sabem - têm alguma dificuldade na matéria da fixação de factos. Enquanto isso está determinado na jurisdição comum nos tribunais administrativos não há propriamente um caminho para se fixarem quais são os factos que estão provados. E nas muitas, muitas, decisões que tenho lido temo sempre a altura em que os juízes dizem assim: «e, agora, os factos importantes são estes», pois normalmente, desculpem o termo, está tudo estragado.

Uma outra das dificuldades é que muitos dos ilícitos detectados pela

Inspeção-Geral têm simultaneamente natureza criminal, administrativa, financeira e cível, o que torna difícil o seu encaminhamento e prejudica muitas vezes a acção inspectiva.

Temos tentado ultrapassar esta situação participando ao magistrado do Ministério Público junto do tribunal judicial, ao magistrado do Ministério Público junto do Tribunal Administrativo e dando conhecimento de tudo ao Sr. Procurador-Geral da Distrital, que pelo menos em teoria deveria exercer uma coordenação daquela matéria e, talvez, proporcionar um conhecimento do mundo que realmente está em causa naquela separação de ilícitos.

Peço desculpa, mas atrevi-me a fazer propostas de inspecção para o combate à corrupção.

O Sr. Presidente: - Não se atreveu, corresponde aliás ao pedido que fizemos.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - Sim, Sr. Presidente, mas nesta Casa faz-me «transpirar» um bocadinho, até porque tive que reduzi-las.

O Sr. Presidente: - Também estamos aqui para ouvir as propostas da sua experiência que possam ter utilidade para o nosso trabalho.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - A primeira dessas propostas tem a ver com a conquista dos cidadãos: não há nenhum combate à corrupção que possa ter sucesso sem se conquistar o cidadão exactamente para essa causa. Essa conquista, quanto a mim, teria a ver com dar um sinal público dos propósitos sérios de combate à corrupção.

Por vezes, há expressões de hesitação dando a entender que, enfim, a corrupção sempre faz andar a economia ou, então, tentando devolver ao cidadão as queixas que ele faz da corrupção dizendo: «pois, mas o senhor é que pede os favorzinhos e tal...» e de, facto, não é esse o entendimento.

Nesta conquista dos cidadãos suponho que o caminho começa exactamente na feitura da legislação.

Com certeza, o legislador tem sempre presente as possibilidades de cumprimento, mas pela minha experiência na Inspeção-Geral e noutros locais suponho - e atrevo-me até a dizer - que a lei deve ter sempre em atenção se pode ser cumprida por aquele cidadão que normalmente cumpre a lei, pelo grosso do cidadão, pelo cidadão cumpridor. Se isso de facto não acontece, se esse cidadão vai ter dificuldades, se vai ter que recorrer a alguém para fazer o requerimento, a mais alguém para arranjar os papéis, o caminho para a corrupção está aberto e não parará mais.

A situação da acumulação, por parte de funcionários, de funções públicas e de funções em entidades privadas, que é a minha terceira sugestão, é um assunto que me tem dado bastante trabalho. Melhor dizendo: a certa altura, depois de estar há algum tempo na Inspeção-Geral da Administração Local, reparei que todos os ilícitos confluem nesta área, ou seja tudo o que é ilícito administrativo, criminal, urbanístico tem a ver com um conjunto de funcionários que estão na parte pública e na parte privada, que utilizam o vencimento da parte pública quase como uma pensão, mas também recebem do privado. De facto, é nesta terra de ninguém, uma espécie de *interface*, que as coisas maioritariamente acontecem.

Não queria ter a veleidade de adiantar números, mas se fosse

revisto o regime legal da acumulação de funções, se calhar nos termos em que a lei o tratou relativamente à acumulação de funções públicas que não tem gerado problemas na prática, suponho que a corrupção teria uma grande redução. Quando muito, poderia regressar ao tempo dos presuntos e dos garrafões de azeite, mas existiria, de facto, uma grande diminuição.

Uma quarta proposta tem a ver com o sancionamento disciplinar da corrupção. O poder disciplinar actualmente exercido nas organizações públicas e, porventura, privadas é visto como um poder para defender o poder de quem o detém, não é visto no sentido de levar o funcionário a cumprir os seus deveres, as suas obrigações.

Atrevo-me ainda a dar uma outra sugestão, que é a fiscalização judicial da acusação e do arquivamento.

Parece-me que, exactamente porque se trata de uma área em que não há um ofendido individualizado, o ofendido somos todos nós, esta fiscalização judicial da acusação e do arquivamento permitiria equilibrar a situação, implicando um maior envolvimento técnico do Ministério Público e dos órgãos de polícia criminal, assim contribuindo para a redução do fenómeno da corrupção. Aliás, trago um pequeno exemplo que depois, se for necessário, vos darei.

Temos muitas queixas da Associação Nacional de Municípios Portugueses e dos municípios no seguinte sentido: «Então, agora chegou a Inspeção-Geral da Administração Local, mas ainda está cá a Inspeção-Geral de Finanças e já vem o Tribunal de Contas?». Fico bastante envergonhado e disso assim: «quase que nos atropelamos a inspeccionar as autarquias». Já chegámos a estar a inspeccionar simultaneamente.

Mais ridículo ainda: já tive inspectores em autarquias onde havia

também inspectores da Inspecção-Geral de Finanças, mas nem sequer se encontraram, não conseguiram falar.

Atrevia-me aqui a sugerir que, se houvesse uma consideração de meios, sobretudo financeiros, da Inspecção-Geral da Administração Local, a eficácia poderia ser um pouco maior.

O Sr. Presidente: — Muito obrigado, Sr. Inspector-Geral.

Vamos ter, certamente, ocasião de lhe pôr um conjunto de questões.

Sr. Deputado Neto Brandão, faça favor.

O Sr. Filipe Neto Brandão (PS): — Sr. Presidente, Caros Colegas, Sr. Inspector-Geral da Administração Local, começo por cumprimentar e agradecer a disponibilidade e o contributo plasmado neste documento que muito nos serve de ajuda.

Vou ser telegráfico porque o texto é claro e a sua intervenção claro o foi também.

Há duas notas que gostava que pudesse explicitar. Não me substituindo ao Sr. Vice-Presidente, que bem recorrentemente diz que precisamos de ir directamente atalhar entropias concretas no sistema, portanto, nada de filosofias, gostava de saber onde é alicerçada a sua confiança quando refere que a reapreciação legislativa da acumulação de funções públicas e privadas, «só por si», teria o condão de reduzir, drasticamente, os números da corrupção — confesso que fiquei entusiasmado com o facto de, finalmente, descobrir algo que «só por si» possa reduzir drasticamente os números da corrupção! — e se tem alguma sugestão concreta do ponto de vista legislativo.

Neste momento, ao que creio, se tenho presente, a acumulação é proibida, salvo autorização do superior hierárquico. Portanto, por regra, ela é proibida e não, por regra, ela é permitida. Se já temos um regime residual, ou seja, se só é permitido acumular aquilo que for expressamente autorizado, posso depreender que o que está a sugerir é que seja suprimida a possibilidade de autorização.

Agradecia que concretizasse porque, se não estou equivocado, penso que o regime é esse. Já foi o tempo da acumulação como regra e penso que, neste momento, a acumulação é excepcional e com autorização expressa. Eventualmente, estará a ser mal dada ou dada em termos demasiado laços. Portanto, estou sensível à sua observação, que decorre de uma experiência concreta.

Termino com uma sua observação, com a qual concordo. É, de facto, preocupante que o mesmo organismo ou a mesma entidade tenha em si o poder regulamentar, o poder executivo e o poder fiscalizador e depois, em acumulação a estes três, a possibilidade de, mesmo quando é detectado um ilícito, poder corrigir a norma de forma a tornar lícito aquilo que o não era. Relativamente a isto, pergunto se tem alguma observação concreta, nomeadamente, se algumas destas competências seria de excluir ou como é que entenderia que poderia ser mitigado o risco que notoriamente decorre daqui.

Agradecendo, uma vez mais, a sua intervenção, deixo estas perguntas.

O Sr. Presidente: — Tem a palavra o Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: — Para acumulação de funções refiro os artigos 28.º e 29.º da Lei n.º 12-A/2008. De facto, foram discutidos muito recentemente nesta Casa.

Mas a mesma Lei tem, relativamente à acumulação de funções públicas com funções públicas, um regime restritivo que, quanto a mim, tem estado a funcionar plenamente.

Aqueles artigos 28.º e 29.º acabam por ser uma lei e uma não lei. Quer dizer, parece que limitam ou impedem a acumulação de funções mas a Lei, na prática, pura e simplesmente, funciona. Ninguém está a aplicar aquelas exigências que a própria Lei contem e os órgãos de fiscalização, a começar pela Inspeção-Geral da Administração Local, não conseguem fiscalizar.

A minha Inspeção-Geral tem em mãos um processo nacional com todos os municípios para fazer, pelo menos, uma enumeração dos milhares de funcionários que estão nessa situação. Pela amostragem que já fizemos, verificamos que muito maioritariamente — não sei se 80% — nem a decisão cumpre as condições legais nem já o requerimento as cumpria. Acontece que este é um fenómeno tipicamente português e tipicamente da Administração Pública. Nas empresas privadas não se coloca.

O Sr. Presidente: — Para aqueles que não tenham presente isso, quais são as condições, em geral, que a lei faz depender a possibilidade de acumulação, se se recordar. É que eu não me recordo e estou em crer que vários Srs. Deputados poderão não ter isso presente. Em geral, não quero os termos exactos.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: — Sr. Presidente, são muitas. Em geral, tem a ver com a não ligação à actividade que se exerce e, por vezes, a ligação à área geográfica.

Dou-vos um exemplo: se um inspector da Inspeção-Geral da Administração Local encontrar um Sr. Funcionário municipal, um Sr. Engenheiro, uma pessoa licenciada, a falar com um cidadão num corredor do município não consegue saber se ele está a tratar de um assunto oficial ou se está a tratar de um seu assunto pessoal, da sua actividade privada ou da sua empresa. É uma promiscuidade que não tem ponta para se puxar a meada. Não há licitude nenhuma nisto.

O Sr. Filipe Neto Brandão (PS): — Sr. Presidente, permite-me uma interrupção?

O Sr. Presidente: — Faça favor, Sr. Deputado.

O Sr. Filipe Neto Brandão (PS): — Sr. Presidente, concordo com o que foi dito. A percepção que tenho é essa e, obviamente, alicerçada na sua experiência, quaisquer dúvidas que teria dissiparam-se.

A forma de suprimir essa realidade, que, diz, é tipicamente portuguesa e tipicamente da Administração Pública — são as suas palavras —, é através de quê? Perda de mandato daquele que autorizar ilegalmente? Isto porque o que está a dizer é que tem sido, por regra geral, autorizado sem cumprir os pressupostos legais. Que punição é que propõe para isso? Porque o que parece é que andam a ser despachadas autorizações que manifestamente são ilegais, aparentemente sem consequências.

O Sr. Presidente: — Tem a palavra, Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: — Antes da punição, proporia uma equiparação àquilo que se passa no sector privado.

No sector privado, não há esta veleidade de ter vários empregos porque, como ninguém tem o dom da ubiquidade, o que acontece é que nestas situações, quando alguém está a trabalhar na sua actividade privada, não está a trabalhar para o município e para a freguesia. Aliás, trouxe um exemplo, que me passou pela mão, de um ofício que tive de mandar para um presidente de junta de freguesia. Se o Sr. Presidente me permitisse, eu lia o texto, que é muito curto.

O Sr. Presidente: — Faça favor. Estou a aprender muita coisa, Sr. Inspector-Geral.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: — Um Sr. Presidente de uma junta de freguesia do Porto foi inspeccionado recentemente e eu assinei hoje um ofício que diz o seguinte: «Para responder em contraditório, no prazo de 15 dias, o que se lhe oferecer sobre o teor do relatório da Inspeção, devendo na resposta demonstrar que fixou ao funcionário, Sr. Dr. *Fulano de Tal*, a obrigação de prestar o tempo de trabalho a que se obrigou perante a Junta de Freguesia, revogando claramente isenção de horário de trabalho que ilegalmente lhe atribuiu.

A gravidade desta situação ainda é exponenciada pelo facto de o funcionário exercer actividades privadas, beneficiando, para o efeito, da legalidade descrita no relatório.»

É uma situação que, além da permissão para a acumulação de funções, tem depois uma concessão ilegal de isenção de horário de trabalho. Ou seja, este Sr. Dr., pura e simplesmente, trabalha em vários sítios mas não trabalha para a entidade que lhe paga.

O Sr. Presidente: — Menos na junta de freguesia.

Risos.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: — Trabalha noutras juntas, Sr. Presidente.

É o regime sancionatório. Não sou muito adepto dos regimes sancionatórios muito extremos.

O Sr. Filipe Neto Brandão (PS): — *(Por não ter falado ao microfone, não foi possível registar as palavras do orador.)*

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: — Sr. Deputado, numa primeira linha, sim, ou, pelo menos, a proibição é em relação a todos os funcionários que possam de alguma forma estar ligados aos sectores do licenciamento, porque isso torna a nossa democracia muito feia. Chamo a isso uma venda de poder, uma venda de soberania, uma venda de *jus imperii*.

O Sr. Filipe Neto Brandão (PS): — Sr. Presidente, permite-me que concretize...

O Sr. Presidente: — Acho que tem alguma utilidade este tipo de diálogo e, portanto, faça favor de usar da palavra, Sr. Deputado.

O Sr. Filipe Neto Brandão (PS): — Sr. Presidente, concordo com tudo o que o Sr. Inspector-Geral está a referir. Agora, se não houver punição, continuamos com a chamada «norma branca», ou seja, algo que deve ser assim mas que não é respeitado porque não há sanção.

Queria saber qual o seu alvitre relativamente a uma forma de tornar a norma não direi imperativa porque ela é imperativa mas ser, de facto, cumprida. O que está a dizer são casos concretos que a Lei já prevê que não deve ser assim, mas, por não ser respeitada, pergunto como é que podemos passar a exigir que seja respeitada. Uma forma é a proibição pura e simples de qualquer tipo de acumulação. Mas qual é a consequência quando for violada, porque seguramente continuará a ser violada. A menos que seja inequivocamente dissuasora as consequências da violação.

O S. Presidente: — Tem a palavra o Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: — Sr. Deputado, nesta situação concreta que acabei de descrever e em muitas outras, dezenas, centenas que me passam pela mão, suponho que a sanção podia ser a perda de mandato.

O Sr. Filipe Neto Brandão (PS): — Era a minha pergunta de há pouco!

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: — Suponho, porque isto tem gravidade suficiente para justificar a proposição da perda de mandato.

O Sr. Presidente: — Muito bem! Muito bem ou muito mal, consoante a perspectiva.

Sr. Deputado Fernando Negrão, faça favor.

O Sr. Fernando Negrão (PSD): — Sr. Presidente, Sr. Inspector-Geral, começo por cumprimentá-lo e agradecer os contributos que aqui nos traz que são importantes.

Uma primeira pergunta tem a ver com o conteúdo dos apontamentos que nos enviou. Num parágrafo, diz: «Perante indícios de ilícitos criminais, é feita de imediato participação ao Ministério Público.» Nós já tivemos aqui responsáveis pela investigação criminal que nos disseram que, por norma, as denúncias que recebem da IGAL são feitas só no relatório final e, às vezes, à beira da prescrição.

Pergunto: qual é o procedimento efectivo da comunicação ao Ministério Público? É à medida que vão recebendo os indícios ou é só no relatório final?

A segunda pergunta é no sentido de saber se a IGAL recebe muitas queixas anónimas e que tipo de tratamento é que faz a essas queixas anónimas.

Uma terceira pergunta tem a ver com o ponto 5 das suas sugestões de combate à corrupção. Onde diz: «A introdução no Processo Penal do instituto da fiscalização judicial da acusação e do arquivamento». Acontece que a fiscalização judicial da acusação é feita ou através da instrução ou através do próprio julgamento, não havendo instrução. Do arquivamento, compreendo essa necessidade. Gostava que me explicasse um pouco melhor o funcionamento do instituto da fiscalização que sugere neste ponto 5.

Por outro lado, no ponto 6, «Concentração de recursos financeiros», pergunto se para, além da concentração que sugere dos recursos financeiros, sugere igualmente a concentração das competências que estão cometidas ao Tribunal de Contas e à Inspeção-Geral de Finanças na IGAL ou é só a concentração de recursos financeiros?

Por último, a IGAL, o serviço que V. Ex.^a dirige, é um instrumento — permita-me esta expressão — de grande apetite político, como calculará, e, por vezes, surgem notícias de que é instrumentalizada por este ou por aquele governo, e não estou a referir-me a nenhum em especial.

Pergunto se acha que a IGAL, tutelada pela Inspeção-Geral da Administração Local, é a adequada ou sente que seria interessante que fosse por outro tipo de instituição de maneira a não ser utilizada como instrumento político.

O Sr. Presidente: — Tem a palavra o Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: — Sr. Deputado, antes de mais, o meu prazer em vê-lo aqui nestas lides. Acho que o senhor honra a classe de onde veio e à qual eu também pertenço.

A primeira pergunta tem a ver com o encaminhamento dos ilícitos criminais. A Inspeção detecta indícios de ilícitos criminais tanto nas acções inspectivas que faz como nas denúncias que recebe, portanto, na apreciação que faz internamente em sede dessas denúncias. Logo que tem indícios suficientes faz a participação ao Ministério Público, de imediato. Quase sempre dá conhecimento ao Sr. Secretário de Estado da Administração Local, desde logo para que não seja eventualmente surpreendido — «Participámos este ilícito criminal por haver indícios». Portanto, participamos de imediato, dando conhecimento. Isto quanto aos ilícitos de natureza criminal.

O Sr. Fernando Negrão (PSD): — Independentemente do relatório final!

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: — Independentemente do relatório final. Aliás, essa matéria não é submetida a contraditório com os eleitos das autarquias. Essa matéria é-nos estranha, a competência não é nossa. Portanto, essa matéria termina aí. É matéria-crime, não tem qualquer desenvolvimento.

Em matéria de ilícitos administrativos de natureza financeira é que é submetida a contraditório; depois do contraditório, temos a elaboração de um parecer-síntese; depois um parecer final, que é homologado pelo nosso Secretário de Estado. Mesmo em relação a essa matéria, sempre que ou a Polícia Judiciária ou o Ministério Público nos pedem qualquer

tipo de elemento, enviamos de imediato. Aliás, tenho uma frase-tipo mais ou menos do género: «Olhe, isto não foi submetido ao contraditório ou foi submetido a contraditório, não corresponde à posição final e, portanto, convém que o tenha reservado.» Mas enviamos de imediato.

O que a IGAL envia, depois do relatório final e depois da homologação, são as participações ao Ministério Público junto dos tribunais administrativos e fiscais para que proponham uma acção para declaração de nulidade de um acto. Aí foi ouvido, de facto, o município, os eleitos, há a convicção formada de que o ilícito existe e o Ministério Público recebe a nossa certidão para propor a acção. Por vezes, demora é muitos anos para propor...! Essa é a primeira questão. Não tenho dúvida rigorosamente alguma.

A segunda questão que me colocou tinha a ver com as queixas anónimas - algumas queixas anónimas têm muita consistência. Primeiro, lemos todas e damos seguimento às que têm consistência, ouvimos as autarquias.

Nomeadamente sobre a acumulação de funções, pedimos ao Sr. Presidente da Câmara que nos envie o requerimento de acumulação de funções do Sr. Funcionário tal e o despacho que sobre ele recaiu, por exemplo. Se está em causa o uso de veículos, uma situação que aconteceu recentemente, informamos: «Temos aqui uma denúncia sobre o uso de um veículo, diga-nos o que se lhe oferecer». E, em face disso, temos um entendimento.

Se a queixa anónima é inconsistente, se é uma queixa a dizer que o Sr. Presidente da Câmara, ou qualquer outro vereador, está muito rico, ou qualquer coisa que o valha, arquivamos, pura e simplesmente. Mais ainda: se a denúncia tiver termos ofensivos, procuramos que a ofensa não

chegue ao Sr. Presidente da Câmara.

Normalmente, é este o tratamento que damos às queixas anónimas, tratamento que é imposto, aliás, pela legislação penal que temos. Portanto, se a queixa anónima tiver consistência, apreciamos.

A terceira questão, salvo erro, tinha a ver com a fiscalização judicial da acusação e do arquivamento.

Sobre esta matéria, trouxe um escrito de há poucos dias, que tem a ver com uma freguesia de Trás-os-Montes, onde estava a ser construída a sede da junta de freguesia. Foi feita uma denúncia anónima ao Ministério Pública, a Polícia Judiciária fez o inquérito e, no final, o relatório concluiu deste modo: ainda na sequência da análise documental pela perícia, foi detectada a existência de uma factura titulada pelo Sr. Fulano de Tal, no valor de 45 454 €, na documentação entregue pela câmara, a qual não foi apresentada pela junta de freguesia.

Assim, no sentido de esclarecer a origem da mesma, a investigação entendeu inquirir novamente o presidente e localizar, para inquirir, o titular da factura. Quanto ao titular da factura, a diligência revelou-se negativa em virtude da pessoa se encontrar emigrada em França.

Inquirido o Sr. Presidente da Junta, quando confrontado com a existência da factura em causa, disse que a mesma é uma factura 'pró-forma', que apenas foi criada para efeitos de funcionar como documento-suporte no protocolo de folhas tais e tais. Os trabalhos não foram efectuados pelo titular da factura mas, sim, pelo empreiteiro fulano de tal, não tendo sido pago o valor da mesma ao tal fulano de tal, que é o que emitiu a factura, o empreiteiro.

Como justificação da existência da factura, referiu que tal se ficou a dever ao facto de, na data da mesma, não ter tido a possibilidade de

contactar com o empreiteiro fulano de tal, pessoa a quem competiria passar a factura. Relativamente ao titular da factura, confirmou que o mesmo emigrou para França, desconhecendo quando virá a Portugal.

Proposta da Polícia Judiciária: «Compulsados os autos, a investigação logrou identificar indícios ou actos que, de alguma forma, conduzem à identificação de algum tipo de ilícito criminal».

Convém acrescentar que esse Sr. Presidente da Junta era o chefe de finanças daquela zona.

Despacho do Ministério Público (a parte final, que é a que nos interessa): «Como já foi referido, apesar das diligências efectuadas pela Polícia Judiciária, não foi possível confirmar o teor da denúncia anónima no que respeita à eventual prática de ilícitos criminais, tendo sido apenas detectados ilícitos procedimentais e administrativos que são da competência da IGAL. Pelo exposto, não existem indícios suficientes, pelo que, nos termos do artigo tal, determino o arquivamento dos autos».

O Inspector-Geral da Administração Local - que sou eu - leu isto, «ferveu um bocadito» e teve de fazer um ofício ao Sr. Procurador Distrital do Porto, dizendo: «Sr. Procurador Distrital do Porto, recebi aqui esta enormidade, o senhor que tem funções de coordenação veja lá o que se passa»! E o que se passa é muito simples: este Sr. Inspector, e não só - este Sr. Chefe de Brigada e estes Srs. Magistrados do Ministério Público (isto passa-se numa cidade e não numa pequena vila, onde esteja um magistrado apenas com licenciatura) -, não sabe o que é um crime de falsificação, não sabe, sequer, o que é um ilícito fiscal!? É que estes 45 000 e tal euros, pelo menos estes, também não pagaram IVA!

E, nesta altura, não temos outras armas. Esta enormidade - tal como outras, dezenas! - está no arquivo. Eu sou suspeito porque na minha

origem fui juiz, mas não nasci juiz, como ninguém nasce nada.

A proposta que vos faço é esta: este assunto não mereceria mais pessoas? Isto não mereceria ter passado pela mão de outra entidade que visse se isto estava bem ou mal, que dissesse qualquer coisa? Quem discordasse que recorresse. Agora, pura e simplesmente, arquivar isto? Há qualquer coisa que está mal no sistema.

Sei que esta é uma matéria muito difícil para as magistraturas, etc., mas a realidade é esta e não podemos fugir dela.

O Sr. Deputado Fernando Negrão tinha-me colocado uma outra questão...

O Sr. Fernando Negrão (PSD): - Coloquei a questão da concentração de recursos financeiros e, também, de competências.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - Nesta altura, a Inspeção-Geral da Administração Local tem competência para tudo e mais alguma coisa na área das autarquias locais equiparada ao sector empresarial local, excepto num ponto: o artigo 26.º do regime jurídico do sector empresarial local refere que a legalidade da gestão financeira é da competência da Inspeção-Geral de Finanças. Mas, por sua vez, a Lei Orgânica da Inspeção-Geral da Administração Local, apesar desta norma, também atribui a inspeção à IGAL.

Portanto, a minha proposta coloca-se em termos de recursos financeiros, porque a competência a IGAL já a terá. Só que, com os recursos de que dispõe, não consegue exercê-la totalmente.

O Sr. Fernando Negrão (PSD): - Se me permite, havendo

concentração de recursos humanos na IGAL, o Tribunal de Contas, que continua com as competências, fica sem meios para poder exercê-las.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - Confesso que tenho alguma dificuldade em perceber a ligação da Inspeção-Geral da Administração Local com o Tribunal de Contas.

O Tribunal de Contas tem três estruturas diferentes: uma estrutura administrativa, que faz um trabalho de auditoria muito semelhante ao da Inspeção-Geral de Finanças; o Ministério Público, que tem um estatuto de enquadramento diferente dos tribunais judiciais; e, por último, o Tribunal propriamente dito.

Os relatórios da Inspeção-Geral da Administração Local, em matéria de ilícitos detectados de natureza financeira (são esses que são encaminhados para o Tribunal de Contas), seguem para esta estrutura administrativa, que não é propriamente um tribunal. E esta estrutura, que, aliás, tem competências semelhantes e faz, por vezes, a sindicância da mesma matéria, faz uma reapreciação do que a IGAL fez e, depois, encaminha ou não para o Ministério Público.

Confesso que é uma estrutura um bocado complexa que ainda não consegui compreender muito bem. O que compreendo é o seguinte: as competências são consulentes, chegamos a estar, quase simultaneamente, no município e inspeccionamos as mesmas matérias. Isso já tem acontecido mais do que uma vez.

O Sr. Fernando Negrão (PSD): - Uma última questão: então, na sua opinião, há que retirar ao Tribunal de Contas e à Inspeção-Geral de Finanças essas competências confluentes com a IGAL?

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - O Tribunal de Contas tem muitas competências, nomeadamente na área dos vistos, etc.

O Sr. Fernando Negrão (PSD): - Refiro-me a competências confluentes com a IGAL.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - Exacto.

Na Inspeção-Geral de Finanças, seguramente! Há aqui qualquer coisa que não está bem.

Nesta altura, a IGAL tem um enquadramento hierárquico que, suponho, está correctíssimo. A IGAL faz parte da Presidência do Conselho de Ministros, ou seja: os poderes pertencem ao Sr. Primeiro-Ministro, foram delegados no Sr. Ministro da Presidência e este, por sua vez, os subdelegará (ainda não o fez) no Sr. Secretário de Estado da Administração Local. Mas, tanto o Inspector-Geral como os dirigentes e os inspectores têm autonomia técnica, e essa autonomia técnica tem sido exercida. Aliás, até agora os inspectores-gerais (todos os que conheci) foram magistrados. Não é que os magistrados «lavem mais branco» - não «lavam», com certeza! -, mas significa que, pelo menos terão uma cultura.

Acresce que, tanto quanto encontrei nos papéis existentes na IGAL, esta sempre dispôs de uma amplíssima autonomia de trabalho. Muito, muito, muito ampla.

Não me recordo que, recentemente, se tenham feitos afirmações de eventuais influências políticas, etc., até pelo seguinte: a IGAL trabalha, basicamente, com um plano de inspecções e esse plano é organizado numa base cronológica. Quase todos os presidentes de câmara já sabem

que se o plano tem estas este ano, para o ano vai ter aquelas e aquelas - pelo menos, foi o que me disse, muito recentemente, a Associação Nacional de Municípios Portugueses.

Por outro lado, todos os actos são justificados. Portanto, a IGAL dispõe de processos em papel (e agora desmaterializados) muito semelhantes aos que existem nos tribunais judiciais, com folhas numeradas, rubricadas, com despachos que não podem sair, etc., e com uma cadência de despacho, às vezes com algum atraso mas todos na sua cadência - sem ser um à frente, outro atrás.

O Sr. Presidente: - Muito Obrigado, Sr. Inspector-Geral.

Tem a palavra o Sr. Deputado António Filipe.

O Sr. António Filipe (PCP): - Sr. Presidente, Sr. Inspector-Geral, creio que a sua colaboração nesta Comissão é muito importante - aliás, tivemos oportunidade de a propor -, embora sabendo que corremos um certo risco de transmitir a ideia (para quem nos ouve) de que os problemas da corrupção se situam, essencialmente, ao nível das câmaras e das juntas de freguesia, o que me parece, em geral, injusto para a grande maioria dos autarcas.

O que acontece é que temos 308 câmaras municipais e se houver três ou quatro casos em que se detectem, de facto, casos de corrupção, isso acaba por conspurcar os outros trezentos e tal...

Por outro lado, também corremos um certo risco de, centrando-nos muito na junta de freguesia, esquecer que os grandes negócios que envolvem o Estado e interesses privados não estão a esse nível, estão a um nível muito mais elevado, em parcerias público-privadas e em

fenómenos desse tipo.

Em todo o caso, os órgãos autárquicos e os funcionários autárquicos são muito referidos e, evidentemente, também a esse nível há que ter grande atenção, daí termos considerado que era muito importante ouvir o Sr. Inspector-Geral da Administração Local. E o que já nos disse e o que escreveu no documento que nos deixou dá-nos aqui motivos de grande preocupação relativamente a alguns pontos.

Gostaria de colocar-lhe algumas questões muito concretas.

Em primeiro lugar, queria saber qual é o critério para a escolha das inspecções que são feitas. Sendo a IGAL uma entidade dependente do Governo (embora com autonomia administrativa, ela está sob a orgânica governamental), a escolha das inspecções que são feitas tem de ser «à prova de bala» em termos da sua transparência e da sua isenção, sob pena de aparecerem presidentes de câmara ou autarcas, em geral, que não sejam do partido do Governo a dizer que há um certo favoritismo, porque as câmaras da oposição são muito mais fiscalizadas do que as outras.

Portanto, gostaria de saber qual é o critério que determina que umas câmaras são inspeccionadas e outras não, porque, como é evidente, não podem ser inspeccionadas todas as autarquias locais no mesmo mandato. Como é que se escolhem as autarquias que são inspeccionadas?

Também gostaria de saber quais são os aspectos privilegiados nessas inspecções. Aqui não falo dos inquéritos e das sindicâncias que sejam feitas mediante denúncias, porque aí, obviamente, a averiguação será dirigida em função do teor da denúncia. Mas, em geral, naquelas inspecções ordinárias que são feitas, quais os aspectos que são privilegiados pelos inspectores da IGAL?

Uma outra questão tem a ver com a colaboração com as outras entidades.

O que aqui nos disse é, de certa forma, preocupante relativamente à ausência de coordenação entre as várias entidades que acabam por fiscalizar as mesmas coisas. De vez em quando, ouvimos autarcas dizer que são investigados por tantas entidades que, na câmara, até têm uma salinha onde estão sempre os inspectores...

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - É verdade!

O Sr. António Filipe (PCP): - De facto, quando nos diz que, na área das autarquias locais e equiparadas, exercem também actividade fiscalizadora o Tribunal de Contas e a Inspecção-Geral de Finanças, sem que a tal confluência corresponda qualquer acréscimo de eficácia, atrevo-me a perguntar por que é que não há acréscimo de eficácia!? Não é possível que haja uma coordenação, uma conjugação para não haver duplicação de esforços? As pessoas não falam umas com as outras?

A que atribui esta ausência de eficácia quando, à partida, pensar-se-ia que, se há três entidades com competências nesta área, a conjugação de esforços das três entidades seria benéfica? À partida, seria assim... Mas, pelos vistos, não é! Gostaria, pois, de saber a que atribui essa ineficácia da colaboração entre as várias entidades.

Há uns dias, o Dr. Carlos Anjos, que é Presidente da Associação dos Funcionários de Investigação Criminal, disse-os aqui que, enquanto há uns anos atrás, a Polícia Judiciária trabalhava muito na base de inspecções que recebia, essa fonte investigatória foi secando e, hoje, raramente as recebem. Portanto, paulatinamente, foram perdendo esse instrumento de

trabalho que consideravam precioso e que, hoje, já não consideram porque ele não aparece.

Ora, gostaria de saber o que pode dizer-nos acerca do volume de relatórios que foram sendo enviados à Polícia Judiciária ao longo dos vários anos. E, já agora, gostaria que nos dissesse o seguinte: o envio dos relatórios processa-se a que nível? Ou seja, o Sr. Inspector tem autonomia para enviar directamente os relatórios das inspecções ao Ministério Público? Ou isso é competência do membro do Governo que tutela a IGAL? Gostaria de saber a que nível se processa essa comunicação.

Gostaria ainda de saber quais são os meios humanos que estão ao dispor da IGAL, quantos inspectores têm no terreno; qual é o perfil desses inspectores; qual é a respectiva especialização; e se há especializações diversas dentro do pessoal que trabalha na IGAL e que faz as inspecções às autarquias locais.

Por fim, peço-lhe que nos elucide relativamente às participações feitas ao Ministério Público. Penso que são feitas por amostragem, mas situam-se normalmente em que área? Ou seja, quais são os pontos críticos que é possível detectar nas comunicações feitas quanto a irregularidades detectadas?

Há uma matéria que ainda não abordámos e que não sei se é da competência da IGAL: a fiscalização da regularidade de utilização de fundos comunitários. Como sabe, são muitos fundos, felizmente, sendo que, no passado, tivemos situações menos boas quanto à utilização e desvio de fundos comunitários. Gostaria de saber se a IGAL é competente nessa matéria ou se o é a Inspeção-Geral das Finanças. Quem é que se ocupa da fiscalização da regularidade dessa utilização?

Sr. Presidente, para já, são estas as questões que quero deixar.

O Sr. Presidente: - O Sr. Deputado Nuno Magalhães tinha-me pedido para juntar as suas perguntas com as do Sr. Deputado António Filipe, de forma a serem respondidas conjuntamente, mas penso que com o conjunto de perguntas agora formuladas será melhor o Sr. Inspector responder de seguida.

Tem a palavra o Sr. Inspector, para responder.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - Sr. Presidente, Sr. Deputado António Filipe, peço-lhe que me vá recordando as questões que formulou, pois a certa altura perdi-me.

Quanto à primeira questão, concordo plenamente com o Sr. Deputado. De facto, estas questões não se colocam só ao nível das autarquias, nem as autarquias são um lixo.

A questão da acumulação de funções públicas com actividades privadas coloca-se exactamente tanto na administração local como na administração central - é nos sectores dos licenciamentos. Aliás, nos processos de urbanismo que analisamos há pareceres de outras entidades (das CCDR, do Ministério da Agricultura, etc.). Portanto, concordo plenamente com o que disse.

Também como transmitiu - suponho que tinha referido isso -, temos, de facto, queixas de alguns Srs. Presidentes de câmaras de que as inspecções se atropelam em pouco. Até têm lá um gabinete para as inspecções! Chegou uma, partiu outra, às vezes estão lá as duas!...

Quanto ao critério, temos isso no *site* da IGAL. O plano de inspecção dos municípios é feito numa base cronológica, ou seja, é inspeccionado o município que foi inspeccionado há mais tempo. Este ano, por exemplo,

temos no plano de inspecções municípios que foram inspeccionados em 2002-2003 e dois que foram inspeccionados em 2004.

Os autarcas e a Associação Nacional de Municípios Portugueses já sabem que no plano de inspecções teremos municípios que foram inspeccionados em 2004-2005 e, talvez, alguns que foram inspeccionados em 2006. Portanto, tem uma base cronológica, independentemente de quem sejam os titulares dos órgãos que estejam no poder.

O Sr. António Filipe (PCP): - Assim, sabem à partida...

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - Esta é a regra, Sr. Deputado! Suponho que é uma actuação leal. Creio que os órgãos de controlo, como os tribunais, etc., têm de ter uma actuação leal.

A nossa função é essencialmente preventiva. Se, de facto, chegarmos a um município e estiver tudo correcto, é óptimo para nós e para o Estado da legalidade, é porque os eleitos conseguiram, afinal, reduzir os actos difíceis.

Relativamente às freguesias temos uma situação diferente. Há mais de 4000 freguesias, estas dispõem de muitos recursos financeiros, de muitas competências, de muitos ilícitos. Estamos, nesta altura, com um pequeno problema: os nossos inspectores não estão preparados para encontrar tantos ilícitos e sentem-se um pouco desorientados.

Temos poucas freguesias no nosso plano de inspecções, escolhemo-las, como, aliás, também colocámos no *site* da IGAL - tive a preocupação de dar uma explicação para o exterior -, com base no número de eleitores e, duas ou três, com base em denúncias existentes na IGAL e que exigiam, portanto, um aprofundamento maior. Enviámos essa explicação para a

Associação Nacional de Municípios Portugueses e para a Associação Nacional de Freguesias.

Sr. Deputado, não sei se respondi a todas as perguntas.

O Sr. António Filipe (PCP): - Sr. Inspector-Geral, como coloquei mais uma série de questões concretas, talvez seja melhor que eu as vá recordando para que possa responder.

Perguntei-lhe, quando se faz uma inspeção ordinária, quais são as questões privilegiadas, o que é que se procura encontrar, em que é que incide. No documento que nos deu é referida uma série de matérias a considerar nas inspeções, que é uma matéria vasta, pelo que gostaria de saber se alguns destes aspectos são privilegiados pelos inspectores.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - Sr. Deputado, cada inspeção é iniciada com uma ordem de serviço, na qual constam essas matérias, que é enviada ao Sr. Presidente da câmara ou ao Sr. Presidente da junta de freguesia. Estas matérias são as que constam maioritariamente, mas algumas podem não constar, pode constar alguma matéria específica sobre a qual existam papéis já na Inspeção-Geral da Administração Local.

Portanto, essas matérias são fixadas numa ordem de serviço. Claro que matérias vastas como urbanismo, aquisição de bens e serviços, etc., são analisadas num período temporal delimitado e por técnicas de amostragem. Não são vistos todos os processos de urbanismo, não são vistos todos os contratos de aquisições.

O Sr. António Filipe (PCP): - Sr. Inspector, perguntei-lhe, depois, de

quantos inspectores dispõe.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - Sr. Deputado, temos, nesta altura, 31 inspectores, maioritariamente com licenciatura em Direito, porque fazemos inspecções de legalidade, cerca de 10 com licenciaturas nas áreas da economia e da gestão e um arquitecto, que nos é muito útil exactamente na área de urbanismo.

O Sr. António Filipe (PCP): - Sr. Inspector, perguntei-lhe também se tem ideia, relativamente às participações feitas, quais são os ilícitos mais vulgares.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - Sr. Deputado, as participações que nos são feitas têm quase sempre, e maioritariamente, uma base crime, normalmente apontando, de forma genérica, para actos de corrupção, de favorecimento pessoal (foi favorecido o vizinho e não foi este, alguém construiu uma casa em reserva agrícola nacional e mais ninguém pode, etc.). Portanto, andam normalmente na área dos ilícitos criminais.

O Sr. António Filipe (PCP): - Sr. Inspector, não chegou a comentar a referência que fiz quanto ao comentário da Polícia Judiciária de que têm diminuído, ao longo dos anos, os relatórios enviados.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - Sr. Deputado, hoje, tenho em cima da minha secretária, para despachar, cerca de 20 ofícios dirigidos pelo Ministério Público e, alguns, pela Polícia Judiciária, um dos

quais, aliás, tenho aqui comigo, aos quais respondo directamente.

Quanto ao texto dos ofícios, normalmente, faço uma minuta e vão directamente.

Ora, desses 20 vinte ofícios, um deles é um pedido de colaboração em que se nota que o Sr. Magistrado do Ministério Público leu o processo, sabe o quer e pede colaboração. E diz: «peço um inspector para isto, isto e isto». Vou ter muita dificuldade em dizer-lhe que não e, com certeza, vou dizer-lhe que sim. A maior parte dos outros são ofícios tipo, que não significam nada, não sei se foi lido alguma coisa do processo de onde vem aquele ofício ou não. De qualquer maneira, como são, normalmente, pedidos de colaboração, temos feito a exigência que nos coloquem questões técnicas, questões concretas, para podermos destacar um ou dois inspectores ou aquilo que seja necessário.

Os nossos relatórios, até porque temos um dever de colaboração com a investigação criminal e com o Ministério Público, estão sempre à disposição. De facto, quanto a enviá-los sem qualquer pedido, enviamos os relatórios finais para o Ministério Público junto dos tribunais administrativos e fiscais. Todos os outros estão sempre à disposição dos órgãos de polícia criminal e do Ministério Público.

O Sr. Presidente: - Sr. Inspector, se bem percebi, a pergunta do Sr. Deputado António Filipe era diferente. Houve alguém da Polícia Judiciária que disse aqui (Sr. Deputado, penso que estou a interpretar bem a sua questão) que uma das grandes fontes de informação de possíveis indícios de ilícitos criminais eram, até há uns anos (há 15 anos, há 20 anos. Não sei...), as comunicações vindas das inspecções e que essa fonte tinha secado. Portanto, é o contrário.

A Polícia Judiciária, através do Sr. Presidente da Associação Sindical dos Inspectores da Polícia Judiciária, referiu que tinham menos queixas das inspecções do que tinham antes. Portanto, é diferente. Não é pedidos de colaboração da Polícia Judiciária à Inspeção, é o contrário, é notícia de indícios criminais pelas inspecções.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - Sr. Presidente, em 2009, verifiquei há pouco tempo, e é um número que se fixa bem, que a Inspeção-Geral da Administração Local fez 144 participações criminais, algumas delas com indícios bastante seguros.

O Sr. Presidente: - E fez ao Ministério Público ou à Polícia Judiciária?

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - Ao Ministério Público, que normalmente encaminha para a Polícia Judiciária.

O Sr. Presidente: - Já agora, até para ir de encontro ao que era pretendido pelo Sr. Deputado António Filipe, pode compará-lo com números anteriores? Eram mais? Eram menos? Há cinco anos, em vez de 144, seriam 500? Tem esse número presente?

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - Sr. Presidente, na Inspeção-Geral da Administração Local os números eram infinitamente menores, por uma razão muito simples: não havia a cultura de fazer participações de ilícitos criminais, que é uma cultura bastante recente. Havia a cultura do ilícito administrativo. Portanto, no que respeita à Inspeção-Geral da Administração Local será uma visão parcelar, mas não

corresponde, de facto, à realidade.

O Sr. Presidente: - O Sr. Inspector-Geral terá esses números coligidos, na Inspeção?

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - Nesta altura não tenho, Sr. Presidente. Tenho o número de 2009 porque fiz recentemente o plano de actividade e como é 144 é um número que se fixa bastante bem.

O Sr. Presidente: - Tem a palavra o Sr. Deputado António Filipe.

O Sr. António Filipe (PCP): - Falou em 31 inspectores. Qual tem sido a evolução deste número? Já foram mais? Esse número tem-se mantido estável desde há muitos anos para cá?

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - Sr. Presidente, Sr. Deputado, este número tem-se mantido relativamente estável. Em 2005, o número era um bocadinho inferior e foram admitidos, na altura, 13 inspectores, salvo erro, mas o número tem-se mantido mais ou menos estável.

O Sr. Presidente: - Acha esse número adequado? Deficiente? Permite cumprir o trabalho da Inspeção de uma forma minimamente eficiente? Seriam precisos mais?

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - Sr. Presidente, há um elemento que não fiz constar, de propósito, no pequeno texto que lhe

enviei, que são as questões internas da IGAL. Nesta altura, não me sinto moralmente autorizado a dizer ao Sr. Secretário de Estado da Administração Local que preciso de mais meios, de mais pessoas.

Talvez no final deste ano, depois de conseguir rentabilizar o que temos na Inspeção-Geral, eu possa dizer: «Estamos a fazer o melhor. A partir daqui não é possível fazer rigorosamente mais nada e, portanto, ou vêm mais inspectores ou daqui não passamos». Nesta altura ainda não me sinto moralmente autorizado a dizer isso.

O Sr. Presidente: - Tem a palavra o Sr. Deputado Nuno Magalhães. Naturalmente, Sr. Deputado, as perguntas que queria colocar já foram todas feitas...

O Sr. Nuno Magalhães (CDS-PP): - Exactamente!

O Sr. Presidente: - Vi, pelo seu rosto, que estava a sentir uma certa frustração!...

O Sr. Nuno Magalhães (CDS-PP): - Não!... Antes pelo contrário!... Aliás, Sr. Presidente, deixe-me explicar que sugeri como metodologia poder juntar as minhas perguntas com as do Sr. Deputado António Filipe exactamente porque ele estava a fazer, ainda para mais com a réplica do Sr. Presidente, as perguntas que eu gostaria de fazer.

Portanto, resta-me apenas cumprimentar o Sr. Inspector e, já agora (compreendo se, eventualmente, não quiser responder a esta questão), pela experiência que tem nesta matéria, sendo alguém com formação em direito e que tem desempenhado funções nesta área, gostaria de ouvir a

sua opinião em relação à eventual criação de um tipo de crime, o crime urbanístico, que possa vir a criminalizar condutas que dolosa e intencionalmente, praticadas não só por decisores políticos como também por quem ajuda essa decisão, violem grosseiramente planos de ordenamento do território.

Enfim, esta é mais uma questão opinativa, não ia sequer colocá-la, mas também não queria que ficássemos só pelos cumprimentos. Já agora, peço a sua opinião, compreendendo naturalmente que o Sr. Inspector não queira responder. Mas, se quiser fazê-lo a título pessoal, gostaria de ouvir a sua opinião sobre essa matéria.

O Sr. Presidente: - Faça favor, Sr. Inspector-Geral.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - Sr. Presidente, Sr. Deputado, a minha opinião será com certeza fraca, mas tenho-a. O que me parece é que esse tipo de ilícito, nesta altura, os crimes de urbanismo, como existem em Espanha, estão todos praticados. Penso que os crimes estão todos praticados, poucos haverá a praticar.

Agora, como profissional, custa-me baixar a guarda para esse reduto. É que a denúncia é normalmente de um acto de corrupção; quer dizer, nunca há uma denúncia de um ilícito urbanístico. Normalmente, um ilícito urbanístico só acontece em condições de ilícito criminal. De modo que, ao criminalizar-se a violação, pura e simples, de um instrumento de ordenação do território, abdicar-se-ia de tudo o mais que possa existir. Daí as minhas outras sugestões: na área da acumulação de funções, na área da fiscalização judicial da acusação, aí, penso que haveria muito a fazer.

Mas também sou muito acomodado quanto aos meios que existem,

a começar pelos ilícitos criminais.

O Sr. Presidente: - Sr. Inspector-Geral, também tenho uma ou duas questões a colocar-lhe, uma das quais tem a ver com o seguinte: começamos a chegar à conclusão de que, neste País, toda a gente recebe denúncias anónimas. Recebe a Polícia Judiciária, recebe o Ministério Público, recebe a sua Inspeção e estou convencido de que, se continuarmos as nossas audições, todos nós... Até os Deputados recebem denúncias anónimas, todos nós recebemos, nos nossos *e-mails*, no nosso correio.

Agora, quero perguntar-lhe uma coisa, Sr. Inspector. O senhor e os seus serviços analisam as denúncias anónimas, com os vossos critérios. A Polícia Judiciária analisa as denúncias anónimas, com os critérios da Polícia Judiciária. O Ministério Público analisa as denúncias anónimas, com os critérios do Ministério Público.

Hoje de manhã, estive aqui uma ilustre colega sua de profissão, que nos sugeriu qualquer coisa como uma pequena central - a criar junto do Ministério Público, junto de... enfim, ver-se-ia melhor - que tratasse dessa matéria com os mesmos critérios. Ou seja, para me explicar melhor: o Sr. Inspector-Geral, ao receber uma denúncia de um crime, enviá-la-ia para essa central para análise. E nessa central haveria os critérios que, no fundo, não fogem muito ao que o Sr. Inspector-Geral há pouco nos disse. A denúncia tem de ter um mínimo de entrosamento, de factos ou de referências que mereçam atenção. Não é só dizer «Fulano é corrupto»; tem de densificar melhor, dizendo «Fulano fez isto, aquilo, etc....». O Sr. Inspector-Geral, há pouco, disse-nos que, por exemplo, se receber uma denúncia a dizer «o presidente da câmara está muito rico», não lhe liga.

Mas estou convencido de que, se receber uma denúncia a dizer «o presidente de câmara é dono do apartamento tal e tal, da moradia tal e tal, do terreno tal e tal, e tem contas bancárias de 1 milhão de euros, e tem não sei quê e não sei que mais», a sua reacção já será diferente - penso eu...

Portanto, o que lhe pergunto é o seguinte: denúncias parece que não nos faltam, sobretudo anónimas, mas será o melhor sistema que cada instituição faça a sua própria gestão das denúncias anónimas? Ou não deveríamos criar, eventualmente, um ponto, algures no sistema, que fizesse a análise dessas matérias e acordasse em critérios (até em conjunto, naturalmente não seriam definidos só por esse ponto, poderiam ser definidos em conjunto com as inspecções-gerais, com a polícia, com o Ministério Público)? O que fazer a isso? É a questão que lhe coloco.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - Sr. Presidente, esqueci-me de referir um aspecto quanto às perguntas do Sr. Deputado António Filipe, concretamente em relação à intervenção, salvo erro, do Dr. Carlos Anjos. É que, de facto, estas denúncias são apresentadas a um conjunto de entidades, a saber, ao Sr. Provedor de Justiça, ao Procurador-Geral da República, à IGAL, à Inspeção-Geral de Finanças, etc. Assim, não vejo que haja um problema de não haver participações de denúncias por parte das inspecções aos órgãos de polícia criminal.

Quanto à pergunta do Sr. Presidente, devo dizer que a IGAL já faz como que de central, porque, a partir do momento em que recebe uma denúncia anónima, tem normalmente no cabeçalho a indicação das entidades a que também foi enviada. Quando tal não acontece, vai recebendo por encaminhamento - a Procuradoria-Geral da República

manda, a Inspeção-Geral de Finanças manda -, pelo que acabamos por receber quatro versões da mesma denúncia.

O Sr. Presidente: - Portanto, a denúncia é feita para várias entidades.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - É feita a várias entidades, sim.

Fazemos uma análise inicial e a matéria crime é encaminhada para o Ministério Público, aquela matéria que suscite uma resposta do presidente de câmara ou de outro eleito é encaminhada para resposta, e aquela matéria que possa ser relevante numa eventual acção inspectiva futura fica lá no processo do município e quando fizermos uma inspecção vamos ver o que há naquela área.

Portanto, já fazemos de central de denúncias, digamos.

O Sr. Presidente: - Na vossa área, é claro!

Tem a palavra o Sr. Deputado Pacheco Pereira.

O Sr. Pacheco Pereira (PSD): - Sr. Presidente, é só para deixar registado que esse sistema, como sabe, existia em Veneza, que tem as caixas do correio com a boca para as denúncias anónimas e o apelo à denúncia anónima.

Quero só chamar a atenção para que um organismo centralizado que recebesse denúncias era um organismo particularmente poderoso, de difícil controlo e no qual haveria uma concentração de informação muito difícil de controlar num Estado democrático.

Nessas coisas, prefiro o *small is beautiful*, mesmo com perda relativa de eficácia.

O Sr. Presidente: - Isso foi aqui proposto de manhã e, por isso, perguntei. Mas também acentuei que isso deveria ser feito em conjunto com as várias entidades, criando critérios. O que mais me importa são os critérios, para se saber quando é que a denúncia tem efectivamente um mínimo de sustentação.

Tem a palavra o Sr. Deputado Ricardo Rodrigues.

O Sr. Ricardo Rodrigues (PS): - Sr. Presidente, Sr. Inspector-Geral, agradeço-lhe as suas contribuições e, já agora, aproveito para me referir a esse seu contributo relativamente à denúncia anónima.

Na última revisão da legislação penal, fizemos uma alteração substancial nessa matéria, porque verificava-se que, da denúncia à constituição de arguido, era um passo, ou seja, era quase obrigatório. Depois, da constituição de arguido a ser condenado, designadamente, pelos jornais, era outro passo rápido, sem julgamento.

Então, a alteração consistiu em que as denúncias têm de estar fundamentadas para poderem prosseguir, ou seja, não há maneira de uma denúncia anónima... Ou, então, a pessoa que se constitua assistente, que faça uma denúncia concreta e que possa ser chamada para se fazer perguntas. Portanto, não se pretende inibir as denúncias; pretende-se, sim, inibir as denúncias anónimas, que, muitas vezes, eram a única vingança da pessoa, não tendo outros meios de se vingar. De facto, faziam-se denúncias anónimas na grande maioria falsas, e o sistema não comportava esse tipo de situação. E a constituição de arguido, que era

possível, pelos órgãos de polícia criminal era o «pão nosso de cada dia». Portanto, houve aqui um critério de maior rigor e de maior concisão nessa matéria. Por isso mesmo, as denúncias não fundamentadas devem ir para o caixote do lixo - o Sr. Inspector-Geral disse-o.

Mas fiquei preocupado com outra coisa que referiu - preocupado, no bom sentido, no sentido de o legislador querer ser perfeccionista, que nunca será, mas querer sê-lo -, que é o controlo jurisdicional das acusações ou da função do Ministério Público. Fiquei com dúvidas sobre aquilo que o Sr. Inspector-Geral lê da resposta do Sr. Procurador distrital e mandei buscar o Código de Processo Penal (sou advogado de profissão, não sou juiz). Fiquei preocupado com a sua afirmação de não poder fazer nada. No entanto, devo dizer-lhe que o superior hierárquico pode determinar a continuação do inquérito, pode determinar a acusação, considerando que o seu inferior hierárquico fez uma interpretação errada. Portanto, era possível o Sr. Procurador distrital ter feito isso. Mais, também era possível, salvo o devido respeito - e isto agora é uma pergunta -, a IGAL constituir-se assistente, porque o denunciante pode sempre constituir-se assistente, ou alguma pessoa com interesse na matéria. E, em crimes de corrupção, qualquer cidadão pode constituir-se assistente. E, constituindo-se assistente, como o Sr. Inspector-Geral sabe, pode também requerer a abertura da instrução. E, requerendo a abertura da instrução, ter um controlo jurisdicional sobre a matéria da acusação.

Ou seja, penso que o sistema não está assim tão falho de prerrogativas que um qualquer cidadão, ou a IGAL, em concreto, esteja inibida de, perante um ilícito tão grave ou tão evidente, como pareceu ser o que referiu, recorrer ao sistema judicial para dar resposta, não está assim tão fechado e trancado que seja preciso o legislador fazer mais

alguma coisa.

Se o meu raciocínio não estiver correcto, espero que me corrija para ver se conseguimos ter uma melhor legislação nessa matéria.

O Sr. Presidente: - Faça favor, Sr. Inspector-Geral.

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - Sr. Presidente, Sr. Deputado Ricardo Rodrigues, sei que o Sr. Deputado é advogado. Quanto à referência que fiz ao Sr. Procurador-Geral Distrital do Porto, com certeza que ele fará qualquer coisa.

Agora, a minha posição, ao ter de comunicar-lhe isto, é que é um pouco incómoda, não é? É que isto foi uma certidão que me foi enviada precisamente pelo Ministério Público e eu não sou fiscalizador do Ministério Público. De modo que mandei um ofício, o mais bem educado possível, do género «peço desculpa a V. Ex.^a pelo incómodo, mas parece-me que há aí uns ilícitos...».

Quanto ao resto, não direi que é uma opção pessoal, mas o Sr. Deputado sabe que o instituto do assistente foi bastante esvaziado pela jurisprudência e, às vezes, há uma diferençazinha entre a legislação e a prática.

O Sr. Ricardo Rodrigues (PS): - *(Por não ter falado para o microfone, não foi possível registar as palavras do orador.)*

O Sr. Dr. Orlando dos Santos Nascimento: - Sr. Deputado, se me permite, refiro-lhe um daqueles assuntos concretos (enfim, não são muitos) que, às vezes, me incomodam. Não há muitos anos, tive na mão

uma acusação de homicídio negligente. Ora, aquilo não era uma acusação, era uma absolvição. Qualquer pessoa, naquela circunstância, gostaria de ter sido acusada de homicídio negligente. E esse processo, provavelmente, ficou por aí. Houve ali uma «absolvição de arquivo» de um muito provável homicídio voluntário.

E a questão que continua a colocar-se, neste exemplo que dei, é um pouco essa: nesta área da corrupção generalizada, não há propriamente um ofendido; o ofendido somos todos nós. De modo que não há um impulso. Mesmo a IGAL não se sente autorizada a impulsionar com uma constituição de assistente, com um «faça isto» ou «faça aquilo»... Há pouco tempo, aconteceu isso com um tribunal administrativo e fiscal da zona centro. Foi-me perguntado qualquer coisa, atrevi-me a escrever ao juiz presidente e disse «Meritíssimo Juiz, o interesse da IGAL neste assunto é exactamente igual ao do tribunal, é o interesse público». Espero que não tenha levado a mal...

O Sr. Presidente: - Não havendo mais oradores inscritos, terminámos a audição do Sr. Inspector-Geral da Administração Local, agradecendo-lhe, mais uma vez, ter vindo dar-nos o seu precioso contributo e ter-nos deixado um documento que poderemos agora reler.

Srs. Deputados, a próxima audição, às 18 horas, com a presença do Sr. Inspector-Geral de Finanças.

Está interrompida a reunião.

Eram 17 horas.

O Sr. Presidente: - Srs. Deputados, vamos recomeçar os nossos trabalhos.

Eram 18 horas e 20 minutos.

Sr. Inspector-Geral de Finanças, os nossos agradecimentos por ter acedido tão prontamente a prestar-nos o seu contributo, o seu depoimento nesta matéria.

Como suponho que tive ocasião de explicar, pretendíamos fazer aqui um trabalho em volta dos fenómenos da corrupção e da criminalidade económico-financeira que não tivesse tanto um sentido teorizante mas antes um aspecto mais voltado para as soluções práticas, para os problemas que se põem, quer a nível legal, quer a nível operacional, à investigação, à detecção e, naturalmente, também à perseguição e julgamento deste tipo de fenómeno.

Por consenso, julgámos que ouvir algumas das inspecções, entre elas a Inspecção-Geral de Finanças, seria importante para apreciarmos a vossa perspectiva, os problemas, as eventuais dificuldades com que se defrontam e, enfim, termos um testemunho daquilo que é a vossa visão desta matéria. Não é que esse seja o objectivo fundamental da vossa acção, que não é, ele é muito mais vasto, mas há zonas de fronteira. No fundo, foi sobre isso que estivemos aqui a falar há pouco com o seu colega da Inspecção-Geral da Administração do Território e, agora, pretendemos ouvir o seu depoimento.

Assim, dou-lhe de imediato a palavra, pedindo desculpa por este ligeiro atraso mas o Parlamento anda envolvido em várias Comissões e audições e daí este atraso.

Tem a palavra o Sr. Inspector-Geral de Finanças.

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins (Inspector-Geral de Finanças): - Sr. Presidente, Srs. Deputados, uma primeira palavra se impõe, para evidenciar a honra que é para mim estar nesta Casa, pelo seu significado, pela sua acção e prestígio de que justamente goza.

Como dizia ao Sr. Presidente, não preparei um texto no sentido formal, coligi algumas notas que queria transmitir e disponibilizo-me desde já para esclarecer algum ponto que esta minha apresentação suscite.

O papel da Inspeção-Geral de Finanças não é primacialmente virado para a detecção de fenómenos de corrupção ou demais ilícitos criminais na área económica, mas, naturalmente, no decurso da nossa actividade, aparecem-nos situações que têm esses contornos, indícios de ilicitudes criminais, e, nesse caso, fazemos aquilo que a lei manda, ou seja, comunicamo-lo ao Ministério Público, que é a entidade com competência para a investigação criminal. Não somos um órgão de investigação criminal, somos um órgão de controlo financeiro da administração do Estado e, portanto, se aparecem elementos, eles são comunicados a quem de direito.

O nosso papel situa-se fundamentalmente numa outra esfera, que é precisamente a do controlo interno da administração financeira do Estado.

Este problema não é um problema menor, porque não é possível, como é evidente, termos um controlador atrás de cada agente público ou de cada operação. Na área do controlo, é absolutamente assumido que nunca buscamos certezas a 100%, contentamo-nos – o que é, aliás, das normas da auditoria – com uma garantia razoável e nunca trabalhamos sobre o universo total. Assim, é natural que muitos fenómenos não nos apareçam, trabalhamos com os elementos que estão disponíveis e não temos nem pretendemos ter os meios de investigação de que gozam as instâncias judiciais.

Portanto, o nosso plano de acção é outro e, como disse, não é primordialmente dirigido à detecção desses ilícitos, mas temos, de facto, feito muitas participações. No decurso da nossa actividade, acontece com alguma frequência que encontramos indícios de infracções criminais e elas são participadas. Concretamente de corrupção – normalmente trabalhamos a corrupção em paralelo com outras infracções conexas –, no período em que estou a exercer estas funções, não me recordo de termos feito alguma participação. De outros tipos de criminalidade, sim, já fizemos várias participações.

A nossa acção essencial é de facto virada para o controlo interno, com uma perspectiva, que assumimos, de acrescentar valor à gestão pública. Achamos que uma lógica adversarial, que existia ainda há uns anos, está um bocadinho ultrapassada. Recordo-me que, quando entrei para a Inspeção de Finanças, há quase 30 anos, ainda havia umas manifestações de alguma adversariedade. Entrávamos nos organismos e havia uma postura de respeito que, diria, não era muito positivo, pois era uma reminiscência de algumas intervenções.

Neste contexto, lembro que a Inspeção-Geral de Finanças é um bocado tributária da francesa, como outras.

O criador da Inspeção-Geral de Finanças francês foi um Ministro das Finanças do séc. XIX, Baron Louis, que definiu a sua inspeção como uma longa mão. Isto tem o seu sentido, continua a ter, e assumimos a função de sermos um instrumento do poder inspectivo do Ministro das Finanças, mas isto tem de ser *aggiornado*, evidentemente, não pode ser visto à luz de conceitos de outros tempos.

Portanto, hoje afirmamos esta vontade de contribuir para a melhoria da gestão pública. Achamos que os auditores públicos têm um compromisso com a melhoria da gestão pública, que não estão ali, como às vezes estão alguns profissionais, a tirar algumas fotografias, para mostrar a realidade tal como ela existe; temos um compromisso com a melhoria da gestão e assumimo-lo nesta nossa visão, dizendo que queremos acrescentar valor à gestão pública.

É esta postura com que entramos, não entramos muito com uma postura inquisitória. Este discurso tem um bocadinho o objectivo de sintonizar os Srs. Deputados – que admito que possam não ter, pelo menos alguns de vós, um conhecimento do dia-a-dia destas organizações – com a nossa perspectiva actual.

Neste contexto, inserimo-nos num sistema mais vasto. Tiveram aqui o Inspector-Geral da Administração Local e há um conjunto de inspecções sectoriais nos vários Ministérios. Temos uma função a outro nível, digamos. A lei chama-lhe estratégico, há pessoas que não gostam dessa expressão mas «estratégico» não tem a ver controlo político, que, naturalmente, é do Ministro das Finanças e não usurpamos essa função. Aqui estratégico é no sentido que temos uma visão transversal do que é a

administração financeira do Estado e, portanto, temos a capacidade de entrar em toda a administração financeira, o que é uma vantagem neste nosso papel.

Estamos estruturados num sistema que comporta três níveis. O chamado operacional corresponde às estruturas de auditoria interna que existem nas próprias organizações. Há organizações, com alguma dimensão, em que se justifica organizar uma estrutura de auditoria interna; há outras em que «não daria para o petróleo» – se estivéssemos a organizar uma estrutura de auditoria interna teríamos mais custos do que benefícios. Porém, há algumas organizações em que, pela sua expressão orçamental ou pela sua complexidade, se justifica que haja uma estrutura. Num vasto leque de institutos públicos – e isto é sobretudo nos institutos públicos – existe essa figura do controlo operacional, portanto, uma estrutura integrada na gestão com funções de auditoria interna.

Depois, existe esse tal nível sectorial, das inspecções-gerais nos vários ministérios; a outro nível, funcionamos nós.

Nesta matéria, participamos também de forma muito activa no Conselho de Prevenção, cujo Presidente já aqui esteve, que é um órgão recente mas que já tem alguma experiência. Nas iniciativas que têm sido desencadeadas este ano tivemos um papel significativo, quer num questionário que foi lançado aos gestores quer no lançamento dos planos de identificação e de prevenção dos riscos de corrupção.

Portanto, actuamos por nós próprios, actuamos no contexto do sistema de controlo interno e também no âmbito do Conselho de Prevenção. E nós colocamos o foco na prevenção.

Como disse na minha observação inicial, que tudo o que é investigação criminal é com as instâncias judiciais, comunicamos o que

temos a comunicar e, depois, temos um apoio subsequente, que são as pessoas que participaram nos trabalhos e que depois são testemunhas nos processos.

Aproveito para dizer que temos também um conjunto significativo de pessoas na Procuradoria-Geral da República, num Núcleo de Assessoria Técnica (NAT) que lá existe e que, praticamente, é feito por nós.

A nossa participação essencial, onde colocamos o foco, é, de facto, na prevenção. Temos a ideia de que há dois pilares fundamentais na prevenção, sendo um o pilar do controlo interno, sobre o qual vou espriar-me um pouco mais porque é, de facto, o núcleo desta acção, e também o controlo social.

Começaria pelo controlo social porque é mais rápido, dando uma visão de algumas coisas que me parecem úteis nesta matéria.

Não vou entrar em discussões teológicas ou sociológicas sobre a corrupção, mas uma coisa que é relativamente pacífica é que é preciso criar uma cultura anticorrupção. Não temos ingenuidades e, portanto, não é só fazendo pedagogia que vamos resolver o problema da corrupção, mas fazer alguma pedagogia social é importante – pedagogia junto das pessoas que estão na fase mais activa, que estão, de alguma forma, no núcleo que comanda as coisas, mas também em fases mais jovens.

Temos também uma rede de inspecções gerais de finanças e organismos similares que foi criada no âmbito da CPLP; tivemos a última reunião no Brasil, tendo tido a oportunidade, a pedido deles, de a fazer coincidir com a comemoração do Dia Internacional Contra a Corrupção, que evoca a assinatura da Convenção.

Foi uma sessão muito interessante, em que estive o Presidente do Brasil e várias figuras do *establishment* brasileiro, e tivemos a

oportunidade de nos apercebermos de uma coisa que achei muito interessante e que gostaria de partilhar convosco.

No Brasil, há um autor de banda desenhada para jovens, chamada *A Turma da Mónica*, e o órgão paralelo ao nosso no Brasil, que se chama Controladoria-Geral da União, encomendou-lhe a produção de materiais de educação para a cidadania. Ou seja, ele produz banda desenhada e cartazes, que são divulgados.

Para dar uma ideia, trouxe um exemplo. São cartazes muito simples que se destinam a um público juvenil. Esta pedagogia tem de ser feita a dois. Poder-se-á dizer: «Estamos a educar as criancinhas e daqui a 30 anos temos efeitos». Não! São mensagens muito simples: os bens públicos pertencem a todos nós; os impostos pagos por nós devem ser transformados em benefícios para todos. É um tipo de linguagem. E, por outro lado, existir banda desenhada também com algum sentido educativo. Este tipo de acção tem, naturalmente, efeito a um prazo longo, não é uma coisa de que se possam ver resultados com alguma prontidão. Mas penso que poderá ter algum efeito a esse nível.

Portanto, penso que esta matéria da educação para a cidadania e para a ética poderá ser utilizada e desenvolvida em parceria com o Ministério da Educação e com as instituições que nesta área se situam.

Outra dimensão dessa comemoração foi também a apresentação de um conjunto de *spots* impressionantes, muito interessantes, dirigidos a adultos, pelo que já não são coisas para crianças. Lembro-me de um *spot* muito bem construído - não sou especialista em matéria cinematográfica, mas considerei interessante -, que relatava várias situações postas em paralelo de oferta de dinheiro para obter uma vantagem, ou seja, aquelas situações clássicas numa repartição pública, numa fronteira, com as

polícias da estrada. E está muito bem construído, porque tem uma primeira fase em que se vê a oferta e o destinatário hesitante; depois uma quebra com uma mensagem a dizer «A corrupção não! É uma coisa que prejudica todos. É uma coisa que é contra a sociedade.»; e, num segundo momento, vê-se a recusa de todos. É um *spot* que considerei muito interessante, mas numa outra dimensão, ou seja, numa linha de produção de materiais de educação para a cidadania dirigido a outras faixas etárias, portanto, já não para esta faixa etária.

Comecei por este tema, porque penso que ele é muito importante: o controlo social é essencial. Ou seja, se criarmos nas pessoas uma ideia de repúdio pela corrupção, isso ajudará seguramente a que as pessoas colocadas perante estas situações, no futuro, tenham uma reacção negativa. Não o garante, mas poderá ajudar.

Claro que não é este o cerne da nossa acção tal como a vemos; é, de facto, o controlo interno e, dentro do controlo interno, um subgrupo muito importante, que é o do conflito de interesses, que ligo ao controlo interno, mas que pode ser tratado autonomamente.

O conceito de controlo interno é utilizado em mais do que um sentido. É um conceito polissémico. É utilizado, muitas vezes, como de contraposição ao chamado controlo externo, para dizer que é o sistema orgânico do controlo interno à administração. Mas não é nesse sentido que estou a falar. Falo no sentido da teoria das organizações e da auditoria, que é o controlo interno como o atributo da organização. Portanto, como o atributo que permite à organização auto-defender-se e evidenciar os seus problemas.

A acção da Inspecção nesta matéria tem sido grande. O tal conceito de acrescentar valor à gestão e não nos posicionarmos contra os gestores

tem aqui também um papel. Temos procurado desenvolver uma acção que seja uma acção de efectiva parceria em aspectos em que ela pode ser. Ou seja, há aspectos em que temos que nos posicionar com algum distanciamento, mas há aspectos em que podemos contribuir no sentido de uma melhoria. Isso tem sido muito evidente, por exemplo, numa área de acção que temos ligada à auditoria dos fundos comunitários, em que procuramos desenvolver acções de grande proximidade, naturalmente com alguns distanciamentos, porque a função de auditoria não permite uma ligação completa, mas permite alguma proximidade. Procurámos, por exemplo, na fase de lançamento do QREN, promover sensibilização com todos os envolvidos para lhes transmitir as regras do jogo tal como elas estavam a desenhar-se na União Europeia, um pouco em *early warning*, em aviso antecipado.

Hoje, a nossa sensibilidade é que os gestores estão, de facto, mais preocupados com estes problemas, mais conscientes das virtualidades do controlo e, designadamente, do controlo interno. Esse é, assim, um caminho que, do nosso ponto de vista, tem de ser prosseguido e reforçado.

Um ponto importante nesta matéria é o conflito de interesses. É um dos elementos chave nesta matéria.

Em matéria de conflito de interesses, temos muita legislação e penso que boa. Depois, temos de ver se ela é integralmente aplicada. O nosso problema com as leis é que temos leis, de facto, de grande qualidade, mas que são leis nos livros, *law in the books*, ou seja, quando vamos para a sua realização, ela pode claudicar. Há um problema nesta matéria e aí poderíamos ver como melhorar o elemento legislativo. É um dos pontos onde considero poderia haver melhoria.

Nesta legislação, temos sempre uma preocupação com os gestores de topo, isto é, toda a legislação construída a propósito de conflitos de interesse está muito ligada à ideia dos gestores de topo. Mas muitas vezes nas organizações os problemas não estão nos gestores de topo. Há aqui uma malha que não sei se estará suficientemente coberta. Ela é coberta pelo controlo interno, ou seja, se o sistema de controlo interno for mais eficaz os problemas aparecem e, naturalmente, também aparecem para os de topo. No entanto, há muita decisão e afectação de recursos públicos que se faz a níveis diferentes. E, portanto, essa zona poderá eventualmente merecer alguma melhoria. Mas a legislação do conflito de interesses existe. Procuramos também de alguma forma verificar em função da informação disponível, porque isso nem sempre é muito fácil. Às vezes, sem «espíritos santos de orelha», não é possível irmos acertar logo na ligação. Claro que a Inspecção tem larga experiência nesta matéria e, por vezes, acontecem situações favoráveis a que possamos ter informações, mas muitas vezes não há. E, portanto, é difícil, quando trabalhamos por amostragem, ter a certeza de ir aos sítios certos. Muitos dos problemas que aqui surgem passam efectivamente por zonas intermédias que nem sempre estarão cobertas pela legislação em matéria de conflito de interesses. Recentemente, houve um reforço na nossa área específica de intervenção nas inspecções que se traduziu no tratamento rigoroso das chamadas «ofertas e hospitalidade», ou seja, foi proibido aos inspectores aceitarem hospedagem de pessoas de alguma forma ligadas aos organismos onde se exerce a nossa actividade.

Do ponto de vista da legislação do conflito de interesses, penso que com alguns retoques ela é, de facto, uma boa legislação. Não sei se será totalmente aplicada. Não sei como é que podemos operacionalizar meios

de detecção de situações, porque, como digo, sem «espíritos santos de orelha», não é fácil estabelecer determinadas conexões. Os movimentos da organização destes negócios são complexos, são teias muito complexas e não é fácil, com uma análise rápida, num organismo, às vezes sem outras conexões... Nós fazemos trabalho em controlo cruzado, em vários organismos, mas quando temos indicações, porque, quando não as temos, às vezes não é fácil chegar lá.

Resumindo, à guisa de conclusão, vejo como campo bom de actuação este trabalho na área do controlo social, da criação de uma verdadeira cultura anticorrupção, para que as pessoas não considerem que a pessoa que está envolvida nestas acções delituosas é um esperto, tem visão, sabe viver. Não partilho da opinião de alguns de que os povos do Sul são geneticamente diferentes dos do Norte, que os do Norte são uns santos e que os do Sul são.... Essa é uma história complexa e que esconde muitos interesses. Penso que nós também temos um caminho e podemos fazer algum trabalho nesta área.

Temos aqui um problema com o qual me vejo sempre confrontado. Quando queremos aperfeiçoar os mecanismos de controlo, estamos a introduzir entropias na actividade económica e na vida dos organismos, das organizações e das empresas. Não podemos estar eternamente a querer criar mais formalidades, mais papéis, etc. O conflito de interesses está muito baseado numa lógica de auto-apresentação - a pessoa diz: «Eu não posso decidir, porque tenho aqui um interesse» -, para além daquelas declarações que se fazem ao Tribunal Constitucional, mas que também correspondem só a um determinado nível de pessoas, não abrangem a escala integral relevante para efeitos desta criminalidade. Assim, nalguns casos talvez fosse de pensar na hipótese de haver uma acção positiva, ou

seja, de se estabelecer uma obrigação de a pessoa declarar expressamente quando tem um conflito de interesses. Criar a obrigação, não relativamente a coisas muito pequeninas, mas a partir de um certo limiar, a quem intervém num processo decisório de aquisição, de transferência patrimonial, de qualquer forma de disposição de recursos públicos de ter de fazer uma declaração de que não tem. Refiro-me aos que são relevantes efectivamente. Não esperar que haja uma declaração num registo público qualquer e que isso seja suficientemente dissuasor. Às vezes, o problema do excesso de informação nos registos públicos é que a informação é tanta que, não sendo tratada convenientemente, pelo contrário até desculpabiliza.

Numa área destas, embora seja um elemento adicional, podia blindar um pouco mais o sistema a obrigação de as pessoas fazerem declarações positivas em situações específicas - não com pequenos valores e em todas as situações, mas estudando o desenho de uma medida dessas. Colocar-lhe um dever de fazer uma declaração. Se a pessoa não cumprir esse dever e de hoje para amanhã a situação for encontrada, ela está numa situação de não cumprimento dessa obrigatoriedade.

Outra linha é o robustecimento do controlo interno. Penso que esta linha é essencial. Um bom sistema de controlo interno faz aparecer e evidenciar os problemas. Não os esconde, não os tapa. Fá-los aparecer, destapa-os. Portanto, um bom sistema de controlo interno é, do nosso ponto de vista, decisivo nesta matéria, como noutras. Preocupamo-nos muito com os recursos públicos, com o dreno dos recursos públicos e o mau uso dos recursos públicos, mas também nesta matéria das infracções criminais, neste domínio, me parece que o robustecimento do controlo

interno poderia existir. O robustecimento a que me refiro é nas duas dimensões: quer na dimensão orgânica de que falei, do sistema de controlo, dos organismos de controlo; quer dos mecanismos do próprio sistema de controlo interno da entidade.

Este ponto é decisivo e julgo que não funciona bem.

Não estou preocupado em apontar responsabilidades, mas penso que genericamente não funciona bem.

São os mecanismos de responsabilização. É fundamental para a credibilidade de qualquer sistema de controlo que a pessoa saiba que, se infringe, há uma probabilidade forte de ser encontrado e, se for encontrado, há uma probabilidade de ser responsabilizada. Se ela pensar que há uma fraca probabilidade de ser encontrado e que, uma vez encontrada a infracção, ainda há uma boa possibilidade de não ser sancionada, de não ser responsabilizada, o sistema vale pouco.

Penso que temos um caminho a fazer, no sentido de criar condições para que haja uma percepção mais clara de que somos responsabilizados quando fugimos ao comportamento devido.

Portanto, penso que se trata de uma outra dimensão importante sobre esta matéria.

O Sr. Presidente: - Agradeço ao Sr. Inspector-Geral.

Todos nós estamos conscientes da importância da sua inspecção e do prestígio que ela ganhou ao longo de muitos e muitos anos no País e da sua relevância. Agradecemos o seu contributo.

Não tendo inscrições, avanço para uma pergunta: V. Ex.^ª e a sua Inspeção alguma vez se pronunciaram, investigaram, analisaram o universo da venda de bens do Estado? Se sim, encontraram alguma coisa

que precisa de ser melhorada, ou não?

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - O universo no seu conjunto?

O Sr. Presidente: - Refiro-me, não a operações de privatização, que também poderiam entrar nesse universo, mas, por exemplo, à venda de bens imóveis do Estado.

Qual é a situação, se é que tem uma visão disso? Alguma vez a Inspeção actuou aí ou não? Tem tido ocasião de actuar nesse universo? É um universo que, muitas vezes, é posto em causa, quer quantos às formas, quer quanto à segurança de que tudo se passou de uma forma inteiramente correcta. Essa matéria tem vindo a ser discutida ao longo dos vários anos de vida parlamentar que tenho.

Portanto, confronto-o com esta questão. Não sei se a Inspeção alguma vez teve de analisar os procedimentos, a regularidade dos mesmos e, sobretudo, a conformidade dos mesmos quanto à defesa de qualquer coisa menos correcta.

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - No período que levo nestas funções, não me recordo de ter sido feito um trabalho com carácter geral, que nos permita extrair conclusões de carácter geral.

Em acções concretas, em vários momentos, apareceram situações ligadas a movimentos patrimoniais em vários níveis, de que me recordo, mais até talvez nas autarquias. Esta dimensão foi mais nas autarquias do que propriamente no Estado, pessoa colectiva pública. Apareceram algumas situações, mas não foi com um espectro suficientemente largo para nos permitir extrair conclusões com um carácter mais geral.

Portanto, nessa matéria, não tenho registo de acção com carácter mais geral.

O Sr. Presidente: - Tem a palavra o Sr. Deputado Fernando Negrão.

O Sr. Fernando Negrão (PSD): - Sr. Inspector-Geral, antes de mais quero cumprimentá-lo e agradecer o importante contributo que nos trouxe.

Gostaria de colocar duas ou três questões muito breves. Uma primeira, decorrente da sua intervenção, tendo dito que a Inspeção-Geral de Finanças nunca fez qualquer comunicação relativamente a crimes de corrupção.

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - No meu tempo!

O Sr. Fernando Negrão (PSD): - Mas adiantou que fez, relativamente a outro tipo de crimes. Quais foram eles?

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Participação económica em negócios, desvio de...

O Sr. Fernando Negrão (PSD): - Portanto, criminalidade económica?

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Criminalidade económica. Corrupção, que me recorde, nestes cinco anos em que estou a exercer funções, não me recordo.

O Sr. Fernando Negrão (PSD): - Peculato?

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Peculato, sim, também.

O Sr. Fernando Negrão (PSD): - Suborno?

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Suborno não. Corrupção, não.
Por aí, não.

Portanto, peculato de uso, desvio de subsídios, participação económica em negócios. Houve vários dessa natureza, mas, corrupção, especificamente, não!

O Sr. Fernando Negrão (PSD): - Faço-lhe uma segunda pergunta, Sr. Inspector-Geral, que tem a ver com a intervenção do Inspector-Geral da IGAL, que aqui esteve antes.

Referiu-nos que havia uma confluência de competências entre o Tribunal de Contas, a IGAL e a Inspeção-Geral de Finanças. Seria bom rever-se este conjunto de competências, ver quais as que confluem e centralizá-las numa das inspeções-gerais (não vou dizer qual)...

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Está implícito e conheço a posição do colega...

O Sr. Fernando Negrão (PSD): - Sr. Inspector-Geral, pergunto se concorda com esta tese, se existe essa confluência e essa necessidade de centralizar numa das inspeções-gerais ou no Tribunal de Contas essas competências.

Coloco ainda uma terceira questão que tem a ver com o sigilo fiscal e bancário. Confrontam-se na vossa actividade com estas duas realidades e quais são as dificuldades com que se tem deparado?

Uma última questão que resulta da sua intervenção tem a ver com a prevenção, o controlo interno e o conflito de interesses.

Disse-vos que, relativamente aos gestores de topo, existe legislação adequada, mas ficávamos com uma malha nas chefias intermédias cuja legislação não se aplica.

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - A minha leitura é um bocadinho essa.

O Sr. Fernando Negrão (PSD): - Pergunto se, na sua opinião, seria importante ou não alargar essa legislação que é aplicada aos gestores de topo a esta tal malha, a estas chefias intermédias, que fica, de alguma forma, fora deste controlo interno e do controlo do conflito de interesses.

O Sr. Presidente: - Faça favor, Sr. Inspector-Geral.

Adoptamos aqui este método de diálogo, imediato e directo, que é mais vivo e que pode elucidar melhor.

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Quanto à questão da centralização, não quero repetir aquela frase que julgo ser de Malraux quando dizia que gostava tanto da Alemanha que era óptimo haver duas...

Bom, ressalvadas as distâncias (também gosto muito da Alemanha), penso que a existência da centralização do controlo é perniciosa.

Penso que é benéfico que aja mais do que um organismo de

controlo, porque se há um único organismo de controlo, tem uma maior capacidade de ser capturado. Temos feito com o Tribunal de Contas o seguinte: temos enviado todos os anos o nosso plano de actividade, portanto, o Tribunal de Contas sabe o que é que vamos fazer.

Com a IGAL, temos feito uma coisa semelhante, embora nem sempre muito operativa. Mas temos tentado fazer isso, ainda este ano o fizemos. Fizemos uma reunião com os representantes da IGAL para afinarmos os trabalhos que vamos realizar.

Mas os trabalhos que realizamos têm enfoques diferentes. O trabalho que a IGAL realiza corresponde às necessidades da sua tutela. O trabalho que realizamos, sendo sobre as mesmas entidades, corresponde, julgamos, às necessidades da nossa própria tutela e o Tribunal de Contas está numa posição diferente. É um órgão que se situa fora da Administração e tem ainda um outro enfoque.

Do meu ponto de vista, não estamos em Portugal numa situação de excesso de controlo.

Atrever-me-ia a dizer que, nalgumas áreas, há até insuficiência de controlo. Portanto, não vejo que seja um problema real haver mais do que uma entidade a fazer controlo. Esse problema coloca-se com a IGAL em relação às autarquias locais e com outras inspecções relativamente a outros organismos.

A Inspeção-Geral de finanças não faz só trabalho do Ministério das Finanças. A Inspeção-Geral de Finanças não é a inspeção-geral do Ministério das Finanças. A Inspeção-geral de Finanças é uma coisa diferente, qualitativamente.

O legislador é livre de mudar as regras do jogo, mas a lei actual prevê que a nossa intervenção é qualificada, é diferente das outras. Não é

mais, nem menos. São somos mais do que os outros, nem mais inteligentes. Temos é uma função diferente.

Portanto, respondemos ao Ministro das Finanças, que tem as suas orientações nessa matéria e nós seguimo-lo. Não têm de ser as mesmas preocupações dos outros intervenientes. O Tribunal de Contas tem a sua própria lógica, tem a sua própria análise de risco. A IGAL faz a sua análise de risco. Penso que esse não é um real problema.

Desde que haja alguma comunicação entre as entidades, que as pessoas falem umas com as outras, a articulação operacional faz-se naturalmente. Portanto, do meu ponto de vista, centralizar competências numa entidade não me parece que traga grandes vantagens ao sistema. Do meu ponto de vista, traz até desvantagens.

O sigilo bancário é um tema complexo, porque as entidades do sector financeiro são muito ciosas nesta matéria. Não trabalhamos muito no sistema financeiro. Às vezes, fazemos trabalhos. O Governo pede-nos trabalhos nessa área e nós fazemos, já fizemos. Mas temos, às vezes, dificuldade.

Vou dar-lhe um exemplo concreto. Havia uma legislação que bonificava o crédito à habitação, a qual dizia que o Estado, que bonificava o crédito à habitação, tinha o poder de fiscalizar se esse crédito correspondia. Tivemos dificuldades.

Portanto, o sigilo bancário é das coisas mais difíceis de ultrapassar.

Umhas vezes conseguimos mais, outras menos, e procuramos as melhores formas de ultrapassar. Mas é um problema.

Enquanto o fisco tem condições mais fáceis para derrogar o sigilo, não temos esses poderes e, portanto, para nós é mais difícil. É sempre um processo negocial mais complicado.

Quanto à questão do conflito de interesses, a leitura que faço é a de que, a nível médio do negócio, há muita operação que se faz e que pode ter relevância nesta matéria.

Portanto, essas pessoas, de alguma maneira, na leitura que faço, estão cobertas pela norma do Código do Procedimento Administrativo, isto é, há uma norma de impedimento do Código do Procedimento Administrativo, mas, por exemplo, não têm um registo público de interesses.

Enquanto que os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos têm registo de interesses, essa zona não tem, e, em algumas instituições, os permanentes são esses, os permanentes são a faixa média, porque a faixa de topo, de vez em quando, muda, enquanto que a faixa média fica lá.

Portanto, o que recomendamos, porque é também uma das coisas do controle interno, é a rotação de funções, é, de vez em quando, sair, para que a pessoa não esteja sempre na mesma função. Se isso não for respeitado, existe ali uma vulnerabilidade numa zona que não está muito coberta ao nível do conflito de interesses. Portanto, acho que, efectivamente, o conflito de interesses é o nuclear nesta matéria, é um dos pontos nucleares nesta matéria.

O Sr. Presidente: - Tem a palavra a Sr.^a Deputada Assunção Cristas.

A Sr.^a Assunção Cristas (CDS-PP): -Sr. Presidente, Sr. Inspector-Geral de Finanças, muito obrigada pelas suas notas.

Gostaria de pegar numa coisa que, há tempos, foi aqui dita nesta Comissão pelo Sr. Presidente das ASFIC em relação às inspecções. Dizia ele

que tem havido uma queda do número de inspecções que têm ocorrido nos últimos tempos, e estava a pensar nos organismos de inspecção na Administração Pública. Não sei se o Sr. Inspector-Geral tem a mesma percepção, se confirma esta leitura que nos foi dada, mas gostava de saber que opinião tem sobre isto.

Ainda em relação às inspecções, o Sr. Inspector-Geral referiu várias vezes isto: «Quando o Governo nos pede, vamos inspeccionar determinadas matérias, mas, naturalmente, não temos meios». Também não seria possível que tivessem meios para inspeccionar tudo e todos e a todo o tempo portanto, é óbvio, que terá de haver aqui um processo de selecção, um processo de triagem e, como é natural, compreendemos isso.

Gostaria apenas de perceber em que medida é que entende que o facto de estar na dependência do próprio Governo para decidir essas matérias e essas prioridades pode, de alguma forma, limitar a actuação da própria Inspeção-Geral e se não haverá outra maneira de, por exemplo, pensar a própria designação dos inspectores-gerais. Trata-se do velho problema de fundo: «quem guarda o guarda»? Como é que, de alguma forma, se garante uma actividade isenta, quando há também uma dependência funcional do próprio Governo?

No que se refere a uma outra matéria que nos preocupa, a matéria da transparência e dos contratos públicos, a nossa percepção é um bocadinho a de que aquele *site* que foi montado - e parece-nos que em boa hora - não cumpre, todavia, todas as funções que poderia cumprir. E não cumpre essencialmente por falta de informação relevante, por algumas omissões que não permitem ver o «filme» todo ou por algumas limitações na própria busca que se pode fazer nesse *site*. Não é possível,

por exemplo, fazer uma busca sequencial, ter acesso aos próprios contratos ou aos seus aditamentos ou ainda aos serviços feitos a mais.

Portanto, o que quero é tentar perceber se, neste domínio, o Sr. Inspector-Geral entende que há algum caminho a fazer e em que medida é que se pode melhorar o sistema, no sentido de salvaguardar uma maior transparência nestas matérias.

Uma terceira questão tem também um bocadinho a ver com o problema do sigilo bancário. Não sei se o Sr. Inspector-Geral tem opinião formada sobre isto ou se poderá, eventualmente, ajudar-nos, mas gostaria de o ouvir, se entender que está em condições de o fazer, sobre a avaliação que faz do actual sistema. Já percebi que, em relação à Inspeção-Geral, tem limitações, mas em relação, por exemplo, ao fisco, o que lhe parece dessas inspecções que faz. Parece-lhe que são adequadas? Que não são adequadas? Que têm fragilidades? E quais são elas?

O Sr. Presidente: - Para responder, tem a palavra o Sr. Inspector-Geral de Finanças.

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Sr. Presidente, Sr.^a Deputada Assunção Cristas, relativamente à primeira questão que tem a ver com a quebra do número de inspecções enviadas...

O Sr. Presidente: - Notícias saídas de inspecções para...

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - As notícias?!

O Sr. Presidente: - Quer dizer: foi um pouco diferente. A Polícia

Judiciária...

A Sr.^a Assunção Cristas (CDS-PP): - Dos relatórios!

O Sr. Presidente: - Tinham diminuído...

A Sr.^a Assunção Cristas (CDS-PP): - Os relatórios das inspeções tinham diminuído.

O Sr. Presidente: - Tinham diminuído, ao longo dos anos, as notícias de indícios que eram enviadas pelas várias inspeções - e não se referiu a nenhuma em especial - para investigação.

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - No nosso caso concreto, não tenho essa ideia. Tenho a ideia de que temos um fluxo não direi absolutamente regular, um número igual todos os anos, mas tem havido a remessa de muitos relatórios para o Ministério Público. Portanto, penso que, quando aparecem essas situações, somos absolutamente... Isso é um procedimento absolutamente *standard*. Quer dizer: quando há situações de indícios de infracções criminais, nós enviamos ao Ministério Público. Não falha um! Se não aparecer...

O Sr. Presidente: - Envia imediatamente ou no fim do relatório?!

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Enviamos, seguramente, no fim do relatório, porque, enquanto o relatório não está finalizado, não está concluído! Quero assinalar este ponto: nós temos um elemento essencial,

que, aliás, faz parte das normas de auditoria e da lei portuguesa - e, antes de estar na lei, já havia um despacho do Ministro das Finanças que regulava essa matéria e nos mandava fazer isso, e com todo o gosto o fazíamos -, que é o contraditório. Quando fazemos um trabalho, temos, naturalmente, de o submeter à entidade visada, para nos dar a sua perspectiva. Portanto, a perspectiva final incorpora a nossa análise do problema, confrontada também com a perspectiva da entidade visada. Isso é um ponto essencial.

Agora, quando o relatório está concluído, e ele, nos termos da lei, só está concluído quando está despachado pelo membro do Governo competente... Portanto, só quando o membro do Governo o despacha é que o relatório é final. Até lá, não é final! A lei das inspecções diz que o relatório só é final quando está despachado.

Aparte inaudível.

Não, não! A lei das inspecções é que o diz!

Mas isso também não significa muito. Pela minha experiência nesta matéria - e estou há cinco anos nestas funções -, os membros do Governo despacharam os relatórios que nós produzimos e nunca houve qualquer limitação no aspecto de dizer: «Não, não! Não participas ao Ministério Público». Nada disso!

Portanto, os relatórios foram despachados e os encaminhamentos propostos foram todos seguidos. E a intervenção do membro do Governo é porque, naturalmente, o membro do Governo é o responsável pela orientação da nossa actividade e, portanto, há um despacho final do membro do Governo.

No período de tempo em que tenho estado no exercício destas funções, nunca houve qualquer restrição a dizer: «Este relatório não vai para ali». Para além das entidades que são visadas, propomos três destinos possíveis: se há indícios de infracções criminais, propomos o envio ao Ministério Público; se há indícios de responsabilidade financeira, propomos o envio ao Tribunal de Contas; se há indícios de infracções fiscais, participamos à administração fiscal. Portanto, são estes os três encaminhamentos, fora do encaminhamento normal que diz respeito à entidade que tem a ver com o assunto.

A Sr.^a Maria de Belém Roseira (PS): - Para procedimento disciplinar!

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Sim! Também, evidentemente. Embora a parte disciplinar, como digo, está um bocadinho... Porque hoje a parte disciplinar é muito assumida nos ministérios. Não estamos muito a tratar disso. Nós, praticamente, só intervimos em áreas disciplinares quando são funcionários de um determinado nível e, portanto, o Director-Geral ou o membro do Governo entendem que é melhor que seja uma entidade externa.

Por exemplo, na DGCI tínhamos, numa determinada época, muitas acções disciplinares. Mas, a partir de um determinado momento, a DGCI organizou-se e passou a fazer ela própria a acção disciplinar e nós intervimos... Já interviemos várias vezes durante este período em que exerço funções. Já houve, pelo menos, que me recorde, duas ou três intervenções, mas foram situações em que o nível do funcionário visado era muito elevado para ser gerido na própria... O Director-Geral ou o secretário de Estado entenderam que era melhor que isso fosse feito por

uma entidade externa, porque o funcionário tinha um determinado nível hierárquico dentro da organização.

Portanto, os encaminhamentos típicos são estes: Tribunal de Contas, Ministério Público, administração fiscal.

Como já disse, neste período em que lá tenho estado, nunca houve qualquer não sancionamento desses encaminhamentos, houve concordância em relação a todos os encaminhamentos que propusemos. E todos os que têm indícios criminais vão, de facto, para o Ministério Público. No caso não foi o Ministério Público foi uma pessoa da Polícia Judiciária. Mas no caso concreto da nossa Inspeção não há quebra nessa matéria. Mas, naturalmente, só vão aqueles em que há indícios. Se estamos a ter um perfil de actuação em que não estão a aparecer essas situações, os relatórios não são encaminhados, porque não há indícios nessa matéria.

Agora, como tendência, digamos assim, como uma manifestação, de alguma forma, de menor colaboração, isso rejeito. No nosso caso, todos os relatórios que vêm com indícios nessa matéria são sempre encaminhados para o Ministério Público. Não os encaminhamos, seguramente, antes de estarem despachados. Porque se não consideramos o relatório fechado, não o podemos encaminhar.

As vezes há essa tentação de outros órgãos do Estado quererem, de alguma forma, aproveitar, numa fase um bocadinho prematura, trabalho que está a ser desenvolvido. Mas isso não é bom nem para eles nem para nós. Nós queremos que o trabalho só seja encaminhado, a informação só seja encaminhada, quanto já está decantada. Enquanto não está suficientemente decantada, não passou pela prova do contraditório, seguramente que não a vamos enviar, porque achamos que isso não

seria... Primeiro não é legal e, depois, não seria adequado nem positivo para...

O Sr. Presidente: - Se o Sr. Inspector-Geral me permite - e, se calhar, a interrupção que o Sr. Deputado Fernando Negrão quer fazer, vai no mesmo sentido -, há aqui qualquer coisa que eu não estou a captar inteiramente. Eu percebo, efectivamente, como é óbvio, o princípio do contraditório para terminar o relatório, mas se há - eu vou usar até uma linguagem um pouco mais forte - um claro indício de actividade criminal, entendo, salvo o devido respeito, que essa matéria deve ser, desde logo, enviada ao Ministério Público.

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Ao Ministério Público.

O Sr. Presidente: - Há! Então houve aqui um pequeno mal-entendido,...

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Há um pequeno mal-entendido!

O Sr. Presidente: - ... porque essa não necessita, obviamente,...

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Não! Com certeza!

O Sr. Presidente: - ... de se sujeitar ao princípio do contraditório.

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Não! Evidentemente que não!

O Sr. Presidente: - Pronto. A minha dúvida estava aí.

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Eu não estava a entrar nessa minúcia.

O Sr. Presidente: - Mas era bom que isso ficasse esclarecido,...

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Então, muito bem. Vou esclarecer.

O Sr. Presidente: - ... porque houve críticas no sentido de dizer: «Ah, as inspecções estão à espera às vezes anos...» - o que também nos parece um pouco exagerado - «... para terminar os relatórios e só depois é que os enviam, e, às vezes, já nos 'comeram' muito prazo, etc., etc.». Essa foi uma «crítica» e era em relação a isso...

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Não! Claro! Compreendo! Com essa...

O Sr. Presidente: - ... que estávamos com dúvidas em o entender.

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Nós somos muito sensíveis a essa discussão...

O Sr. Presidente: - Peço desculpa de ter entrado aqui.

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Não! Não!

O Sr. Presidente: - As perguntas eram da Sr.^a Deputada Assunção Cristas...

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Mas, no fundo, é para esclarecer melhor.

O Sr. Presidente: - ... e, às tantas, já estamos aqui...

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Mas fica mais claro.

O Sr. Presidente: - Mas acho melhor esclarecermos as coisas dialogando.

Faça favor de continuar.

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Então, vou aprofundar. Temos dois procedimentos.

Quando o procedimento, na nossa perspectiva, não envolve urgência, portanto é uma situação que existe e que não vai ser alterada, em que os elementos existem e não vão ser alterados, em que o facto de os comunicarmos naquele momento ou noutro nada altera, esperamos, naturalmente, pelo relatório e no relatório fazemos o tratamento dessa matéria.

E também já fizemos outra coisa, que foi, quando há situações com características de maior premência, isolamos essa matéria, destacamos essa matéria e, portanto, tratamo-la imediatamente.

Mas quando são situações em que, em nosso juízo, as matérias têm

interesse em ser transmitidas imediatamente - e já fizemos isso para o fisco 500 vezes, porque, quando estamos a tratar situações de fisco muitas vezes há situações de caducidade, etc. -, então, fazemos imediatamente essa comunicação.

Não quero, naturalmente, fazer qualquer juízo, até porque nem ouvi a intervenção e, portanto, não estou na posse do detalhe, mas também quero dizer que, por vezes, a cooperação entre os órgãos do Estado tem perspectivas um pouco para além do que é expectável. Há órgãos do Estado que pretendem assumir, eles próprios, uma visão completa, ignorando que, ao lado, há outras preocupações. Ou seja, há muitas vezes uma lógica nos órgãos do Estado de alguma propriedade delimitada, o que é um mal, evidentemente. Não aceito é que nos seja assacada a responsabilidade principal nessa matéria.

O Sr. Presidente: - Sr. Inspector-Geral, permita-me um esclarecimento. Não foi citada a sua inspecção. A referência foi genérica.

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Pois. Então, eu faço a delimitação.

O Sr. Presidente: - Portanto, é bom que isto fique esclarecido, porque não foi citada, concretamente, a Inspeção-Geral de Finanças. Foi dito, em geral, que havia inspecções (não foi dito quais, pelo menos, que eu tenho captado) que estavam à espera de terminar os relatórios para então os mandarem, na parte em que poderia haver indício de actividade criminal, à Procuradoria-Geral da República e ao Ministério Público.

Mas, repito, não foi citada expressamente o caso da sua inspecção.

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - De facto, rejeito essa afirmação, porque, no nosso caso, o procedimento é de total colaboração. O que temos, enviamos. O que sucede é que o momento em que enviamos é o momento que nos parece adequado, mas não me recordo de qualquer situação em que tivesse havido problemas por falta de colaboração atempada da nossa parte.

Portanto, a nossa colaboração é, em nosso juízo, atempada.

Continuando com as questões, concretamente em relação aos limites decorrentes da dependência do Ministro das Finanças, gostaria de referir que isso não nos causa problema. Somos um organismo da administração directa, estamos sujeitos à direcção e orientação do Ministro das Finanças, portanto, para nós, isso não é problema.

O Ministro das Finanças dá orientações, mas não nos pede trabalhos concretos no sentido de dizer: agora, façam isto, não façam aquilo... Portanto, dá orientações, havendo situações em que nos pede trabalhos, o que é uma situação perfeitamente natural, ou seja, avalia as suas necessidades, precisa de uma determinada análise, pede-nos um trabalho e nós fazemo-lo.

Trata-se de uma realidade que varia de ano para ano, mas posso dizer-lhe que, seguramente, talvez seja a velha dicotomia de 80% de trabalhos que nós próprios decidimos fazer com base na nossa própria avaliação e cerca de 20% dos trabalhos a pedido, mas, repito, este número é variável, sendo que o número de trabalhos que realizamos a pedido directo não é muito significativo.

Mas esta é uma realidade que não é deste Governo. Tanto quanto me é dado a perceber, é uma realidade de sempre. Há uma visão do nosso

papel e do nosso desempenho, que é muito técnico. Na verdade, a Inspeção-Geral de Finanças orgulha-se de fazer um trabalho com um elevado nível de tecnicidade e, portanto, esse reconhecimento faz com que - sem embargo de os membros do Governo precisarem de determinados trabalhos que nos pedem numa larga percentagem da nossa actividade - confiemos no critério que lhes apresentamos. Portanto, não noto que o facto de sermos dependentes do Governo seja um problema.

Como sabem, há modelos de controlo organizados na Europa de várias maneiras. O nosso é um modelo em que há organismos que dependem do Governo e há um Tribunal de Contas. Há países que têm um modelo diferente, de auditorias do governo, com mais ou menos peso, muitas vezes com *outsourcing*, comprando serviços, e depois têm um órgão de controlo externo que está ligado ao Parlamento. É outra lógica de construção. Portanto, na Europa há vários modelos de construção dos sistemas de controlo.

Penso que o nosso sistema é equilibrado e adequado à nossa realidade. É um pouco o «sul contra o norte», porque há o modelo do tipo NAU, National Audit Office, que é o modelo do Reino Unido, da Suécia e nos países do sul da Europa há esta tradição. E não quero com isto dizer que sempre foi assim e que o que sempre se fez é que é bom, mas que isto provavelmente terá alguma correspondência com a realidade dos países.

Penso que a existência de organismos ligados à administração, de controlo dentro da administração, nos seus vários níveis, quer o nível da própria entidade quer a níveis sectoriais, e depois a existência de um órgão externo, a administração de controlo, é um sistema equilibrado e,

do meu ponto de vista, ganhamos com isto. Não estou aqui a preservar a posição, mas entendo que, como sistema, é mais equilibrado haver estes vários níveis e penso que a dependência do Governo nesta matéria não é problemática, porque não nos tem causado dificuldades.

Em relação aos contratos públicos e à questão da transparência, penso que todas as iniciativas do tipo do portal, que são iniciativas que se traduzem numa maior transparência nesta matéria da contratação pública, são sempre positivas. Poderão sofrer aperfeiçoamentos, porque é normal as iniciativas serem lançadas e serem objecto de aperfeiçoamentos subsequentes. Mas há um aspecto de que não nos podemos esquecer, e quem trabalha neste sector tem isso muito presente, é que, sem irmos ao local, sem vermos a realidade, a visão pode ser distorcida.

Por vezes fazemos operações, trabalhando com várias metodologias e já nos aconteceu, por exemplo, usar uma metodologia tipo inquérito em que fazemos um inquérito a vários organismos para pedir o que se passou numa determinada matéria. Recebemos os inquéritos e fazemos o seu tratamento, depois telefonamos para alguns desses organismos e dizemos que queremos marcar uma reunião para determinado dia para conversarmos sobre determinado problema. E aí começam as dificuldades, porque, muitas vezes, a informação ostensiva não é suficiente.

Portanto, a nossa experiência nesta área leva-nos a preferir juízos com uma análise local mais aprofundada. Ou seja, se em termos da transparência do escrutínio social público são muito importantes estes mecanismos, do ponto de vista do controlo já tenho dúvidas, porque posso ter uma «máscara» perfeitíssima no portal e aquilo não

corresponder à realidade. Por conseguinte, do meu ponto de vista, se não há um trabalho no local, não vamos longe.

Isto é muito importante e nós tivemos um indicador disso. Por exemplo, não sei se têm ideia, mas nos organismos de inspecção recebem-se coisas incríveis dos cidadãos, desde missivas anónimas, com pouco conteúdo, até a algumas coisas com interesse. Ora, quando apareceu este portal dos contratos públicos, começaram a aparecer imensas pessoas a dizer: «Vejam bem! Há isto...». Portanto, há uma dimensão de escrutínio público que, do meu ponto de vista, é positiva. Mas não podemos ficar por aí e pensar que essa solução é uma panaceia que resolve os problemas. Isso não. Isso só mesmo com o trabalho no local.

Em relação ao sigilo bancário, não queria tomar uma posição sobre isso porque não fizemos qualquer trabalho especificamente dirigido a essa questão do regime do levantamento do sigilo bancário para efeitos fiscais. Portanto, não me sinto muito à vontade para fazer essa avaliação, porque não fizemos um trabalho dirigido a essa questão.

O Sr. Presidente: - Tem a palavra o Sr. Deputado Filipe Neto Brandão.

O Sr. Filipe Neto Brandão (PS): - Sr. Presidente, permitam-me que comece por saudar o Sr. Inspector-Geral e agradecer o contributo que hoje nos traz, partilhando connosco reflexões que decorrem da sua já vasta experiência.

Algumas das perguntas que eu ia fazer já foram colocadas pelos meus antecessores e por isso não vou reformulá-las.

Quedo-me, telegraficamente, por duas questões, ambas suscitadas pela natureza inspectiva da instituição, neste caso pelo antecessor do Sr. Inspector-Geral da Administração Local, que aqui esteve e que nos referiu que, em seu entender, um dos principais problemas com que se depara nas inspecções (e não sei se foram estas exactamente as suas palavras), que é quase que como um «cancro» na administração, era a constatação de uma situação recorrente de acumulação de funções públicas e privadas, muitas delas sem cumprirem os requisitos legais, ou seja, não apenas situações detectadas pela inspecção, mas algumas delas detectadas como ilegalmente autorizadas, obviamente com tudo o que isso mina quanto à credibilidade da administração.

Portanto, gostava de saber se a Inspeção-Geral de Finanças tem igual opinião ou se é uma realidade que, mercê das suas competências e actividade, se não depara com tal.

Outra questão, e com ela termino, aproveitando a referência que fez há pouco da recusa de hospedagem e abono da isenção e da idoneidade da probidade da Inspeção-Geral, a recusa de ofertas e eu extrapolava para as ofertas em sentido lato e, numa tónica de prevenção, porque essa, todos concordamos, será determinante no combate à corrupção, pergunto se o Sr. Inspector-Geral tem alguma reflexão feita ou que queira fazer, partilhando-a connosco, relativamente à questão das ofertas feitas a funcionários. Não ignora, seguramente, que em alguns países está taxativamente fixado aquilo que é lícito e o que não é, pelo que gostaria de saber se, no seu entender, isso pode ter uma virtude, face à mera adequação social, com tudo o que de vago e indeterminado e as suas consequências acarretam.

Termino como comecei, agradecendo a sua presença e os seus contributos.

O Sr. Presidente: - Para responder, tem a palavra o Sr. Dr. José Maria Leite Martins.

O Sr. Dr. José Maria Leite Martins: - Sr. Presidente, Sr. Deputado Filipe Neto Brandão, em relação à questão da acumulação de funções, conheço essa reflexão do colega da Inspeção-Geral da Administração Local, reflexões que tem partilhado no âmbito do Conselho de Prevenção da Corrupção, onde nos encontramos todos os meses. É uma área onde não temos precisamente trabalhado. Temos trabalhado em áreas específicas, no âmbito das autarquias, muito focados em problemas de endividamento e, portanto, não temos trabalhado essas matérias e por isso o meu conhecimento nessa matéria é o conhecimento do que vamos ouvindo. Não tenho, pois, um conhecimento directo, porque não fizemos essa análise nos nossos trabalhos. É até uma prova de que estamos a fazer coisas diferentes. Ou seja, ele está interessado nuns temas se nós noutros.

Relativamente à questão das ofertas, trata-se de uma matéria central. Penso que temos de ter uma visão equilibrada, porque tenho dúvidas de que se deva estigmatizar completamente certo tipo de ofertas. Há ofertas que têm um carácter de alguma praxe social e que não são de molde a, pelo seu valor, colocar em causa a capacidade de autonomia de decisão do funcionário.

Quer dizer, se se oferece uma garrafa de Vinho do Porto, no Natal, não estou a ver nenhum funcionário receber essa garrafa e ir praticar actos...

O Sr. Fernando Negrão (PSD): - Se for um Vintage de 1955!

Risos.

O Sr. José Maria Leite Martins: - Evidentemente! Estou a falar do Porto corrente.

Nessa linha, penso que temos de distinguir, porque há uma grande zona de ofertas que, de facto, tem de ser fortemente condicionada. Mas isso não são vários tipos de ofertas. É que há ofertas directas e pode ser uma oferta de emprego a um familiar, uma oferta de um negócio a um familiar. Enfim, há uma gama de... A imaginação para os actos ilícitos é prodigiosa.

No que diz respeito às ofertas, penso que é fundamental estabelecer-se um critério de valor, como alguns países têm, e penso que estava implícito na indicação do Sr. Deputado o estabelecimento de limites de valor - a tal garrafinha já não serviria -, ou outro tipo de limitações, porque a zona das ofertas é muito cinzenta.

Agora, penso que tem de haver algum equilíbrio, ou seja, temos de condicionar, restringir, proibir, sancionar as ofertas que sejam de molde a criar, de facto, uma predisposição para decisões num sentido específico mas com equilíbrio, porque, às vezes, podemos estar a apanhar coisas muito pequeninas, que não são as verdadeiramente importantes.

O Sr. Presidente: - Tem a palavra a Sr.^a Deputada Maria de Belém Roseira.

A Sr.^a Maria de Belém Roseira (PS): - Sr. Presidente, antes de mais, quero também cumprimentar o Sr. Inspector-Geral e quero colocar-lhe, fundamentalmente, duas questões, não sem antes deixar uma pequena nota em relação a dois ou três aspectos, um dos quais é o seguinte: comungo muito da opinião do Sr. Inspector-Geral em relação à importância de uma inspeção, em primeira linha, pedagógica.

Em segundo lugar, também me congratulo com o facto de o Sr. Inspector-Geral ter dito, como é evidente, e não podia deixar de ser assim, que qualquer das participações que propõe ao Ministério Público tem sido sempre despachada favoravelmente pelo membro do Governo responsável, que, normalmente, são os ministros, em face da importância do papel das inspeções em cada ministério.

Em terceiro lugar, quero ainda dizer que confio integralmente na autonomia do trabalho, independentemente daquelas tarefas que são solicitadas, porque são importantes para o eixo de governação respectivo, e nas garantias especiais de isenção, que, felizmente, foram legisladas pelo Governo anterior, relativamente aos inspectores.

É bom que se diga isto, porque senão temos a tentação de puxar tudo para a Assembleia, no pressuposto de que os governantes também não são de confiança, quando os governantes são legitimados. Depois, cá está o Parlamento para fiscalizar os governantes, como é evidente, no exercício das suas funções. Mas é bom que se diga, rediga e sublinhe que, realmente, neste momento, os inspectores-gerais têm garantias especiais de isenção. Aliás, esta é uma das grandes valias da Administração Pública e era uma das grandes valias do vínculo definitivo dos funcionários públicos, que fazia deles uns garantes da legalidade, sendo, por isso, esse vínculo definitivo, um dever e não um privilégio. Muitas pessoas

desconhecem isto mas cá estamos nós, os mais antigos, para tentar fazer um bocadinho da história e justificar a razão de algumas situações. Não sei se, às vezes, esta grande vontade de alterar tudo - aliás, o Sr. Inspector-Geral também referiu que, às vezes, o mudar tudo não é o melhor caminho - não poderá ir, realmente, em sentido negativo e ao arrepio, contra, precisamente, aquilo que pretendemos atingir.

A minha preocupação é a seguinte: o Sr. Inspector-Geral falou na importância de os conflitos de interesses serem estabelecidos a um patamar mais intermédio da Administração e comungo perfeitamente dessa sua preocupação.

Ora, neste patamar, não vejo apenas as chefias intermédias, vejo aqueles que, normalmente, não são mexidos, que podem lá estar anos e anos e anos, porque as regras da boa gestão mandam mudar mas nem sempre as regras da Administração Pública permitem essa mudança, em face do perfil que é estabelecido para determinado tipo de funções. Portanto, o que pergunto ao Sr. Inspector-Geral é se se referia apenas às chefias intermédias ou também aos quadros intermédios, porque os quadros têm muita autonomia de intervenção e têm, sobretudo, uma preparação específica relativamente à qual, por vezes, um dirigente mais generalista pode não ter grande capacidade de opor outro tipo de opinião.

Relacionada com esta, uma outra questão: se nos referirmos a quadros intermédios e a conflitos de interesses, as ordens profissionais têm, neste domínio, um grande papel, porque são associações públicas com poderes delegados do Estado para também verificarem algumas destas situações. Na sua opinião, o papel das ordens profissionais, em geral, é adequado, é eficaz ou é inexistente, é assim-assim. Gostaria de ter a visão do Sr. Inspector-Geral sobre esta matéria, agradecendo muito,

desde já, a sua vinda aqui e os esclarecimentos que nos deu.

O Sr. Presidente: - Tem a palavra, Sr. Inspector-Geral.

O Sr. José Maria Leite Martins: - Sr. Presidente, Sr.^a Deputada, quando falei na faixa intermédia, referia-me a todas essas pessoas e não dou uma prevalência ao critério formal mas ao critério substancial, isto é, ao facto de estarem em posição de influenciar, efectivamente, a decisão.

A Sr.^a Deputada salientou, e bem, que os dirigentes podem não ter condições para avaliar tudo. Por exemplo, se se propõe, a dirigentes que não têm uma formação informática para além da de utilizador corriqueiro, a compra de determinado tipo de equipamentos ou de soluções, naturalmente, esses dirigentes têm de se socorrer da opinião de técnicos. E a definição das necessidades nos processos aquisitivos é uma questão essencial, porque é uma das zonas onde pode radicar este tipo de problemas.

Portanto, para mim, neste alargamento de soluções de conflito de interesses, de registo de interesses e de gestão de possíveis conflitos de interesses, quando me refiro à fatia intermédia, refiro-me a todos os que estão, materialmente, em condições de influenciar a decisão. É que, na prática, o dirigente do organismo pode estar a sancionar uma coisa em que é ele quem decide menos, embora, formalmente, seja ele que decide, é quem decide menos.

Portanto, nesse aspecto, estou perfeitamente sintonizado com essa ampla perspectiva.

Quanto às ordens profissionais, é uma questão difícil.

A Sr.^a Maria de Belém Roseira (PS): - Escusa de responder, Sr. Inspector-Geral.

O Sr. José Maria Leite Martins: - Primeiro, há algumas áreas que não estão cobertas por ordens profissionais, não é verdade?! Portanto,...

A Sr.^a Maria de Belém Roseira (PS): - Então, está respondido.

O Sr. Presidente: - Também considero que é uma questão difícil, Sr. Inspector-Geral.

Como não há mais oradores inscritos, resta-me agradecer ao Sr. Inspector-Geral, em nome de todos os Deputados desta Comissão, a sua disponibilidade e os contributos que deu para o nosso trabalho, os quais teremos, certamente, em linha de conta.

Sr.^{as} e Srs. Deputados, amanhã não haverá reunião, porque não conseguimos concretizar nenhum convite - sexta-feira não é um bom dia.

Assim sendo, a próxima reunião terá lugar na terça-feira, dia 23, como, aliás, já estão informados.

Srs. Deputados, está encerrada a reunião.

Eram 19 horas e 45 minutos.