

# PREVENIR E COMBATER A CORRUPÇÃO

**Monitorização das alterações introduzidas  
pela Assembleia da República em 2010**

*Relatório preliminar  
Junho 2011*



# ÍNDICE

<b>I.</b> Introdução .....	<b>5</b>
<b>II.</b> Metodologia.....	<b>7</b>
<b>III.</b> Análise da legislação aprovada pela Assembleia da República em 2010 .....	<b>11</b>
<b>IV.</b> Recomendações das organizações internacionais .....	<b>49</b>
<b>V.</b> Análise da legislação aprovada pela Assembleia da República em 2008 .....	<b>67</b>
<b>VI.</b> Conclusões e recomendações .....	<b>71</b>

## ANEXOS

Anexo I - Seminários, conferências e iniciativas de formação diversas em matéria de corrupção e criminalidade conexas

Anexo II - Mapeamento da legislação contendo as normas urbanísticas e respectivas entidades competentes em matéria de fiscalização

Anexo III – Estatísticas sobre criminalidade registada, nos anos de 2007 a 2010, e processos crime na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1.ª instância, segundo a extinção do procedimento criminal, nos anos de 2007 a 2009, por crimes de corrupção, peculato, abuso de autoridade e tráfico de influência



# INTRODUÇÃO

Em 22 de Julho de 2010, na sequência do trabalho da Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção e para a Análise Integrada de Soluções com Vista ao Seu Combate, a Assembleia da República aprovou, em votação final global, um conjunto de diplomas visando reforçar o quadro de prevenção e repressão daquele fenómeno criminal.

Muitas das medidas previstas nesses diplomas exigiam a adopção pelo Governo das providências necessárias à sua regulamentação e execução. Neste sentido, o Conselho de Ministros aprovou a Resolução n.º 71/2010, de 10 de Setembro, nos termos da qual incumbiu o Ministério da Justiça de assegurar a coordenação das acções necessárias para garantir a boa aplicação dessas medidas:

*“1 — Reforçar os meios de coordenação e preparação da execução das medidas de combate à corrupção aprovadas pelo Parlamento na reunião plenária de 22 de Julho de 2010 nas suas componentes regulamentar, orgânica e operacional, coordenando todas as entidades e órgãos intervenientes no processo de implementação, gestão e aplicação dos novos regimes legais.*

*2 — Determinar que, para tal fim e sob coordenação do Ministério da Justiça, sejam tomadas, com urgência, as medidas necessárias para:*

*a) Preparar a regulamentação dos diplomas que de tal careçam, bem como as demais medidas necessárias à execução da legislação aprovada;*

*b) Propor as medidas indispensáveis para aplicar as recomendações feitas ao Governo pelas instâncias internacionais especializadas, nomeadamente pelo Group of States against Corruption (GRECO), pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), pelo Grupo de Acção Financeira Internacional (GAFI) e pelas Nações Unidas;*

*c) Avaliar as medidas necessárias ao cumprimento das recomendações feitas ao Governo pelo Parlamento.”*

A mesma Resolução determinava que no âmbito destes trabalhos o Ministério da Justiça seria apoiado por responsáveis do Ministério das Finanças e da Administração Pública e do Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Após a entrada em vigor dos diplomas aprovados pela Assembleia da República e considerando as diferentes *vacatio legis*, cumpre iniciar uma primeira análise das condições em que os mesmos estão a ser objecto de implementação e aplicação pelos respectivos destinatários.

É certo que o período de vigência é ainda curto para que se possam elencar conclusões mais alargadas ou definitivas. No entanto, tendo o Conselho de Ministros aconselhado o Ministério da Justiça, o Ministério das Finanças e da Administração Pública e o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território a realizar uma análise próxima junto dos aplicadores das medidas, os primeiros meses de trabalho

permitiram já detectar algumas lacunas e insuficiências. Estas tarefas iniciais possibilitaram ainda identificar desarticulações e falhas de funcionamento cuja solução passa por um maior envolvimento e partilha de informação entre as entidades envolvidas.

Não sendo a corrupção um fenómeno exclusivamente nacional, importa ter igualmente presente as recomendações dirigidas a Portugal por organizações internacionais, especialmente aquelas estreitamente ligadas às medidas constantes dos diplomas aprovados pela Assembleia da República.

# METODOLOGIA

Para efeitos do cumprimento do disposto na Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/2010, de 10 de Setembro, foi constituído um grupo de trabalho com seguintes representantes indicados pelo Ministro da Justiça, pelo Ministro de Estado e das Finanças e pela Ministra do Ambiente e do Ordenamento do Território:

- André Miranda e João Ribeiro, da Direcção-Geral da Política de Justiça;
- José Maria Moreira da Silva, da Polícia Judiciária;
- Flávia Loureiro, do Gabinete do Ministro da Justiça;
- Filomena Bacelar e Custódia Martins, da Inspeção-Geral de Finanças;
- Joana Sousa e José Moreira, da Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território.

Este grupo de trabalho reuniu em duas ocasiões (15 de Novembro de 2010 e 22 de Novembro de 2010), para efeitos de apresentação, alinhamento metodológico e definição do plano de actividades.

Após repartição das tarefas a realizar, tendo em conta as áreas de competência de cada uma das entidades representadas no grupo de trabalho, deu-se preferência ao trabalho por procedimento escrito em vez da realização de sucessivas reuniões presenciais.

O presente relatório de progresso foi redigido pela Direcção-Geral da Política de Justiça, com o envolvimento mais particular da técnica superior Mónica Gomes, tendo sido elaborado com base em consultas e entrevistas aos vários responsáveis nas áreas da prevenção e do combate à corrupção, bem como na análise da execução dos diplomas aprovados pela Assembleia da República.

Para além das entidades directamente envolvidas no grupo de trabalho, foi ainda obtida a colaboração directa das seguintes entidades do sector público:

- Procuradoria-Geral da República (que indicou, como interlocutores, o Departamento de Investigação e Acção Penal de Lisboa e o Núcleo de Assessoria Técnica);
- Ministério Público junto do Tribunal Constitucional;
- Conselho de Prevenção da Corrupção.
- Banco de Portugal;
- Inspeção-Geral das Autarquias Locais;
- Direcção-Geral dos Impostos;
- Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público;
- Tribunal Constitucional;
- Comissão de Programas Especiais de Segurança.

No âmbito da sociedade civil, estabeleceram-se contactos com a Associação Cívica Transparência e Integridade.

As consultas atrás referidas decorreram no período de Janeiro a Maio de 2011.

Relativamente aos diplomas aprovados pela Assembleia da República, a análise foi efectuada diploma a diploma, tendo as entidades a consultar sido seleccionadas consoante a matéria específica em apreço. Assim, em cada diploma, é feita uma análise global dos mecanismos existentes para dar execução às medidas aprovadas.

No que se refere às recomendações feitas ao Governo pelas instâncias internacionais especializadas, o presente relatório foca-se essencialmente naquelas que estão directamente ligadas às medidas aprovadas pela Assembleia da República em 2010. Assim, esta análise centra-se nas recomendações formuladas pelo GRECO a Portugal no âmbito do 2.º ciclo de avaliação e nas recomendações feitas no âmbito do 3.º ciclo de avaliações, em sede de incriminações<sup>1</sup>. Não obstante, procede-se a uma identificação do *state of play* das diversas avaliações às quais Portugal voluntariamente se submeteu nesta sede. Assim, identificam-se as recomendações e processos de avaliação no âmbito da OCDE, do GAFI e das Nações Unidas.

No final do presente relatório preliminar, é feito um balanço conclusivo e são formuladas já várias recomendações tendentes ao aperfeiçoamento do sistema de prevenção e combate à corrupção.

Não se pode, no entanto, esquecer a natureza preliminar do relatório agora apresentado que resulta do facto de a monitorização sobre o impacto das medidas aprovadas pela Assembleia da República em 22 de Julho de 2010 não se poder realizar de forma completa se não estiverem disponíveis elementos de análise ainda não existentes. É particularmente evidente o caso do balanço da aplicação da Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro, que procede à 25.ª alteração ao Código Penal, ainda com uma vigência de apenas três meses. Num período tão limitado não é possível avaliar com absoluto rigor o alcance das medidas de natureza criminal aprovadas. Há que aguardar pelos primeiros dados estatísticos e pela aplicação das alterações ao Código Penal pelos tribunais.

Seguir-se-á a este relatório preliminar uma segunda fase, no âmbito da qual serão novamente contactadas as entidades agora consultadas, bem como outras que pelas mais diversas razões não puderam ser consultadas. Visar-se-á com essas consultas, por um lado, dar execução às recomendações agora formuladas e, por outro, completar e actualizar o acervo de informação recolhido. Só então poderá ser iniciada a elaboração de um relatório definitivo com uma avaliação mais rigorosa

---

<sup>1</sup> O 3.º ciclo de avaliação do GRECO estrutura-se em dois temas – Incriminações e Financiamento dos partidos políticos. O acompanhamento das recomendações relativas ao financiamento dos partidos políticos é remetido para documento posterior uma vez que o objectivo primo do presente relatório é a avaliação do impacto e da execução do conjunto de diplomas aprovado pela Assembleia da República em 22 de Julho de 2010, com o qual o tema Incriminações se relaciona estreitamente.



sobre a implementação das medidas aprovadas pela Assembleia da República em 22 de Julho de 2010.

Nesse momento, deverá ser ponderada a realização de uma iniciativa que permita realizar um grande debate público das conclusões desse relatório final, agregando todas as entidades envolvidas na prevenção e combate ao fenómeno da corrupção.



# ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO APROVADA EM 2010

O conjunto de diplomas aprovado pela Assembleia da República em 22 de Julho de 2010 é o seguinte:

- Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de Agosto, que recomenda ao Governo a tomada de medidas destinadas ao reforço da prevenção e do combate à corrupção;
- Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro, que procede à 25.ª alteração ao Código Penal;
- Lei n.º 34/2010, de 2 de Setembro, que procede à 3.ª alteração à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, que estabelece o regime de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas, no capítulo referente às garantias de imparcialidade;
- Lei n.º 36/2010, de 2 de Setembro, que procede à 21.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro, que aprova o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras;
- Lei n.º 37/2010, de 2 de Setembro, que procede à 21.ª alteração à Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro, na parte relativa à derrogação do sigilo bancário, e à 2.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 62/2005, de 11 de Março;
- Lei n.º 38/2010, de 2 de Setembro, que procede à 5.ª alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, que estabelece o regime do controle público da riqueza dos titulares dos cargos políticos;
- Lei n.º 41/2010, de 3 de Setembro, que procede à 3.ª alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, relativa a crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos;
- Lei n.º 42/2010, de 3 de Setembro, que procede à 2.ª alteração à Lei n.º 93/99, de 14 de Julho, que regula a aplicação de medidas para protecção de testemunhas em processo penal.

# **Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de Agosto**

## *1. Enquadramento*

A Assembleia da República aprovou uma resolução que recomenda ao Governo a adopção das seguintes medidas:

a) A capacitação com os recursos humanos, nomeadamente no que concerne ao reforço, em número suficiente, do quadro da Unidade de Perícia Financeira e Contabilística da Polícia Judiciária, designadamente a nível de peritos nas áreas financeiras, contabilística e informática, ao reforço dos peritos do Núcleo de Assessoria Técnica (NAT), da Inspeção-Geral da Administração Local (IGAL) e da Inspeção-Geral de Finanças;

b) A capacitação com os meios materiais e financeiros, nomeadamente no que concerne à dotação da Unidade Nacional de Combate à Corrupção da Polícia Judiciária dos meios materiais necessários à realização de perícias informáticas;

c) O reforço do investimento na formação, tanto a nível da investigação como a nível judiciário;

d) A criação junto dos departamentos de investigação e acção penal distritais, numa primeira fase em Lisboa e no Porto, de unidades de perícia e, eventualmente, de acordos com universidades ou instituições públicas para prestar uma assistência imediata e preliminar que possa evitar ou facilitar a intervenção da Unidade de Perícia Financeira e Contabilística da Polícia Judiciária e colmatar lacunas existentes, nomeadamente na perícia urbanística;

e) A adopção das medidas necessárias para se implementar a especialização de magistrados do Ministério Público na prevenção e combate do crime económico, em especial da corrupção e do branqueamento de capitais;

f) A implementação da aplicação informática para a gestão de inquérito-crime de forma a dotar o Ministério Público de uma ferramenta essencial de apoio à investigação criminal;

g) A sensibilização da opinião pública através de um plano de educação cívica anti-corrupção.

## *2. Prazo de execução*

A resolução da Assembleia da República não prevê qualquer prazo para a execução destas recomendações.

### *3. Medidas de execução e regulamentação*

As medidas previstas na resolução da Assembleia da República carecem da adopção de medidas de carácter orgânico e operacional.

### *4. Análise*

Para efeitos da análise das recomendações constantes da Resolução da Assembleia da República n.º 91/2010, de 10 de Agosto, foram consultadas as seguintes entidades:

- Núcleo de Assessoria Técnica da Procuradoria-Geral da República (NAT);
- Inspeção-Geral de Finanças (IGF);
- Inspeção-Geral das Autarquias Locais (IGAL).
- Polícia Judiciária (PJ);
- Departamento de Investigação e Acção Penal de Lisboa (DIAP de Lisboa);
- Direcção-Geral dos Impostos (DGCI);

#### *Recursos humanos*

A primeira recomendação da Assembleia da República diz respeito à necessidade de capacitar as entidades envolvidas na prevenção e no combate à corrupção com os recursos humanos necessários para dar cumprimento com eficácia às respectivas missões. A Assembleia da República é particularmente incisiva no que diz respeito ao reforço dos recursos mais especializados, nomeadamente na Unidade de Perícia Financeira e Contabilística da PJ, no NAT, na IGAL e na IGF.

Em matéria de recursos humanos, todas as entidades identificaram lacunas assinaláveis e apontaram o reforço dos recursos humanos como uma necessidade efectiva para poder dar cumprimento às missões de combate à corrupção.

#### *i) NAT*

O NAT, que assegura assessoria e consultadoria técnica à Procuradoria-Geral da República e, em geral, ao Ministério Público em matéria económica, financeira, bancária, contabilística e de mercado de valores mobiliários, só em 2010 conseguiu ter o total dos 10 efectivos previstos no respectivo quadro de pessoal. Destes, 7 são inspectores oriundos da IGF e 3 são técnicos superiores da DGCI.

Da parte do NAT não foi identificada nenhuma insuficiência relativamente aos meios colocados à sua disposição mas foi dada nota da necessidade de se proceder à revisão da Lei n.º 1/97, de 16 de Janeiro, que procedeu à criação desta entidade no âmbito dos serviços da Procuradoria-Geral da República, no sentido do aperfeiçoamento do regime de funcionamento do NAT e da clarificação de alguns dos seus poderes e competências, em particular no que diz respeito à articulação

com os procuradores do Ministério Público. Como se sabe, o NAT não tem competência para actuar autonomamente, seja para realizar investigações ou para efectuar perícias. O NAT apenas intervém nos processos por solicitação do magistrado titular do processo, apoiando na identificação e análise dos factos e apresentando propostas de metodologias de condução da investigação. Refira-se que 90% das acusações em que o NAT interveio como auxiliar do Ministério Público deu origem a condenação, o que demonstra a relevância da assessoria e consultadoria técnica prestada por entidade.

## *ii) IGF*

Quanto à IGF, esta tem por missão assegurar o controlo estratégico de toda a administração financeira do Estado, compreendendo o controlo da legalidade e a auditoria financeira e de gestão, bem como a avaliação de serviços e organismos, actividades e programas, e também prestar apoio técnico especializado, designadamente nos domínios orçamental, económico, financeiro e patrimonial e de recursos humanos, sendo ainda o interlocutor nacional da Comissão Europeia nos domínios da auditoria, do controlo financeiro e da protecção dos interesses financeiros relevados no Orçamento Comunitário.

Assim, e embora não lhe tenham sido cometidas competências específicas ao nível do combate à corrupção, todos os seus inspectores estão atentos a essa problemática, pelo que, sempre que nas acções desenvolvidas pela IGF são detectados indícios da prática de quaisquer ilícitos de corrupção, infracções conexas, ou outros, são os mesmos comunicados, nos termos da lei, às entidades com competências efectivas na matéria.

Também nas suas acções, sempre que aplicável, os inspectores da IGF monitorizam e acompanham a implementação dos Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas, bem como a sua actualização pelos respectivos serviços e organismos públicos, desempenhando um papel fundamental em sede de prevenção da corrupção.

De salientar, ainda, que apesar de não dispor de inspectores em número suficiente, face à sua extensa área de actuação, a IGF tem alguns efectivos que, em acumulação com a actividade inspectiva, dedicam-se especificamente à temática da corrupção e infracções conexas, por via da participação, em representação do Ministério das Finanças e da Administração Pública, quer em grupos de trabalho, quer no contributo que têm vindo a prestar no âmbito das avaliações de Portugal por parte das organizações internacionais (OCDE, GRECO e Conselho da União Europeia), bem como por via da análise, preparação de documentos e acompanhamento dos assuntos debatidos no Conselho de Prevenção da Corrupção, por via da participação do Inspector-Geral de Finanças, enquanto membro daquele Conselho.

### *iii) IGAL*

A IGAL tem por missão assegurar, no âmbito das competências legalmente cometidas ao Governo, o exercício da tutela administrativa e financeira a que se encontram constitucionalmente sujeitas as autarquias locais de todo o território nacional, com excepção das Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira.

O quadro de pessoal da IGAL chegou a prever 110 inspectores embora nunca tenham estado preenchidos mais do que 55 efectivos. Actualmente, a IGAL apenas dispõe de 31 inspectores nos seus quadros, 24 deles na área jurídica, 6 na área económica e 1 na área da engenharia civil.

Considera a IGAL que os recursos humanos são insuficientes face às necessidades inspectivas, em particular porque grande parte delas implicam sucessivas deslocações pelo País, com períodos de permanência elevados.

E é na capacidade de fiscalização que a IGAL identifica as maiores insuficiências ao nível dos recursos financeiros e dos meios humanos. Exemplo desta insuficiência é a incapacidade de dar cumprimento ao objectivo de realizar uma inspecção por mandato a cada município e também a impossibilidade de realizar acções surpresa como acontecia no passado.

Foi ainda apontada a dificuldade de realizar inspecções às entidades do sector empresarial local, não só pela insuficiência de recursos humanos como pela falta de quadros especializados em matéria económico-financeira.

Apesar de não existirem inspectores especialmente focados na corrupção, a IGAL considera que a maioria dos inspectores está especialmente sensibilizada para o tema, em consequência da formação que tem vindo a ser ministrada.

Refira-se ainda que a IGAL dispõe de um mecanismo de “queixa electrónica” através do qual o queixoso ou um advogado podem apresentar, mediante formulário electrónico, queixa sobre determinada situação verificada numa autarquia local<sup>2</sup>.

### *iv) PJ*

A PJ tem por missão, nos termos da sua Lei Orgânica e da Lei de Organização da Investigação Criminal (LOIC), coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação e desenvolver e promover acções de prevenção, detecção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes.

As competências reservadas da PJ em matéria de investigação criminal constam dos artigos 7.º e 8.º da Lei de Organização da Investigação Criminal, aprovada pela Lei n.º 49/2008, de 27 de Agosto.

---

<sup>2</sup> A queixa pode incidir sobre as seguintes matérias: (estrutura e funcionamento dos serviços municipais, execução de obras públicas, fornecimentos e concessões, gestão de recursos humanos, instrumentos de gestão financeira, ordenamento do território e planeamento urbanístico, órgãos da freguesia, órgãos do município).

A PJ enviou dados sobre a evolução, no período entre 2008 e 2010, do respectivo quadro de efectivos e inspectores:

<b>PESSOAL</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Total de efectivos	2.453	2.622	2.580
Inspectores	1.093	1.081	1.208

Os dados apresentados mostram um reforço de 115 inspectores e um acréscimo de 127 efectivos na comparação entre 2008 e 2010.

<b>Pessoal afecto à investigação da corrupção e criminalidade económica e financeira</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>
Total do pessoal de investigação	254	236	270
- afecto à Unidade Nacional de Combate à Corrupção	79	77	82
- afecto à Secção Central de Investigação da Moeda Falsa	9	9	12

Mais uma vez, os dados apresentados mostram um reforço do pessoal afecto à investigação da corrupção e criminalidade económica e financeira (acrécimo de 16 no total e de 3 no pessoal afecto especificamente à Unidade Nacional de Combate à Corrupção).

A PJ deu nota de que a determinação dos recursos humanos necessários à prossecução das respectivas missões exige a ponderação de dois factores. Por um lado, as necessidades ditadas pelo volume de trabalho esperado. Do outro lado, as necessidades resultantes do volume de trabalho pendente.

Em particular, a PJ alertou para a necessidade premente de reforço do quadro Directoria do Norte. Foi referido que a grande quantidade de pedidos de perícia que ali têm afluído nos últimos anos assim o exige. Considerando o aumento de pedidos de perícia verificado nos últimos anos e volume de pendências actual, propõe-se que o efectivo afecto à Directoria do Norte seja reforçado com, pelo menos, três especialistas superiores.

A este respeito, foi assinalado que as necessidades de reforço do quadro de pessoal da PJ só poderão ser supridas com a abertura de concursos para a categoria de “especialista superior”.

Ainda relativamente aos recrutamentos, é assinalada pela PJ a necessidade de se garantir que, com uma periodicidade razoável – no mínimo de 5 em 5 anos – sejam



recrutados novos efectivos, em número reduzido mas de forma consistente, a fim de garantir uma renovação do quadro de pessoal, a sua formação sustentada e a obtenção paulatina de ganhos de experiência adequados. Só assim se poderá assegurar a continuidade e a resposta adequadas às cada vez mais crescentes necessidades de intervenção pericial.

#### *v) DIAP de Lisboa*

O DIAP de Lisboa apontou também a insuficiência dos recursos humanos como factor prejudicial no combate a este tipo de criminalidade, sobretudo de peritos especializados que pudessem auxiliar na melhor delimitação da investigação criminal e na caracterização dos ilícitos.

#### *Formação*

A formação é vista por todas as entidades consultadas como ponto-chave no combate à corrupção. Ainda que subsistam algumas carências, destaca-se o esforço feito pelas diversas entidades envolvidas na organização e participação em formações, seminários, conferências e debates neste domínio<sup>3</sup>.

Ainda no que se refere ao reforço do investimento na formação dos recursos humanos em matéria de prevenção e repressão da corrupção é de destacar que se detectou que esta matéria não consta nos conteúdos dos cursos de cuja frequência com aproveitamento depende o exercício de cargos de direcção superior e intermédia ou equiparados nos serviços e organismos da administração pública central (CAGEP, FORGEP e CADAP)<sup>4</sup>. Trata-se de uma omissão incompreensível e que desvaloriza a prevenção e o combate à corrupção como objectivo transversal a toda a Administração Pública.

Uma consulta ao Relatório de Actividades 2009-2010 do Centro de Estudos Judiciários permite aferir que o tema da corrupção é abordado numa disciplina opcional do currículo dos auditores de justiça (no caso, Sociologia Judiciária), não tendo ainda a centralidade devida no quadro da formação dos futuros magistrados.

Em todo o caso, importa referir que, no plano da formação contínua de magistrados, o Centro de Estudos Judiciários contemplou 4 acções destinadas ao tema da corrupção (as primeiras duas sob o tema “Corrupção e Criminalidade Financeira”, destinadas à análise do direito substantivo respeitante à problemática da corrupção e da perda de bens em consequência da prática de crimes, assim como dos instrumentos processuais específicos de investigação e das suas dificuldades, e de apreensão e declaração de perdas de bens, bem ainda à análise particular dos regimes da Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro, e da Lei n.º 25/2009, de 5 de Junho, e das condições da sua aplicação; outras duas sobre as alterações de 2010 ao Código

---

<sup>3</sup> O anexo I ao presente relatório identifica os seminários, conferências e iniciativas de formação diversas em matéria de corrupção e criminalidade conexas

<sup>4</sup> Veja-se a recentemente publicada Portaria n.º 146/2011, de 7 de Abril.

Penal [e ao Código de Processo Penal], nomeadamente sobre as alterações aos crimes de corrupção, sobre o novo crime de recebimento indevido de vantagem e a sobre a criminalização da violação de regras urbanísticas, no âmbito do Código Penal)<sup>5</sup>.

#### *Criação de unidades de perícia*

No que se refere a esta recomendação, o DIAP de Lisboa referiu existir um anteprojecto de diploma visando a criação de um gabinete de perícias forenses. Este gabinete teria como missão prestar apoio pericial no âmbito das investigações a cargo dos departamentos de investigação e acção penal. Seria, para o efeito, privilegiada a proximidade entre os magistrados do Ministério Público e os peritos, com potenciais vantagens no correcto direccionamento das perícias e das investigações para o objecto do processo, o que traria ganhos de produtividade, coordenação e eficácia. Importa aqui referir que uma ponderação sobre a criação de uma estrutura com as características atrás referidas exigiria uma avaliação da sua articulação com algumas estruturas já existentes (vg, NAT, Laboratório de Polícia Científica da PJ e Instituto Nacional de Medicina Legal).

O DIAP de Lisboa identificou a falta de meios em matéria pericial como factor de demora nas investigações, provocando situações de aceleração processual, por ultrapassagem dos prazos máximos de duração dos inquéritos, com graves prejuízos para os cidadãos e para os serviços de justiça.

#### *Especialização das magistraturas*

Verificou-se que persistem as necessidades de especialização dos magistrados do Ministério Público na prevenção e combate ao crime económico, em especial da corrupção e do branqueamento de capitais.

#### *Aplicação informática para a gestão de inquérito-crime*

No final do mês de Junho, começa a ser utilizada pelo DIAP de Lisboa, para testes, a Aplicação para a Gestão de Inquéritos-Crime (AGIC). Esta ferramenta informática vai permitir que toda a investigação do Ministério Público e a sua articulação com os órgãos de polícia criminal passem a ser feitas por via electrónica, dispensando a utilização de papel. Nos trabalhos de desenvolvimento desta aplicação esteve envolvida a Procuradoria-Geral da República. Esta ferramenta de gestão documental e de procedimentos vai ainda possibilitar o reforço dos meios tecnológicos e informacionais de apoio ao Ministério Público na investigação criminal, em particular na investigação de crimes de corrupção<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> As intervenções das duas formações sobre as alterações de 2010 ao Código Penal [e ao Código de Processo Penal] constam de obra publicada em Junho de 2011, numa edição do Centro de Estudos Judiciários e da Coimbra Editora.

<sup>6</sup> Está ainda em gestação uma nova versão do sistema de informação do Ministério Público (SIMP 2.0).

A respeito de ferramentas informáticas, importa assinalar que, em 2010, no âmbito da 9.ª secção do DIAP de Lisboa, iniciou-se um projecto de análise integrada dos inquéritos elaborado. A 9.ª secção do DIAP de Lisboa dedica-se à investigação de crimes praticados no exercício de funções públicas, à criminalidade do mercado de valores mobiliários, à criminalidade informática, a fraudes na obtenção de subsídios ou subvenções e a insolvências dolosas.

#### *Acesso a bases de dados*

A complexidade dos crimes, a multiplicidade do formato ou suporte, as inúmeras fontes e, sobretudo, o volume de informação são responsáveis por necessidades de informação específicas e de grande exigência.

Neste contexto, foi destacado pelo DIAP de Lisboa que seria de toda a utilidade o desbloqueamento do acesso às bases de dados cujos responsáveis pela gestão e tratamento são serviços da Administração Pública.

Foi identificado, com particular acuidade, o exemplo das bases de dados detidas por serviços e organismos do Ministério da Justiça (nomeadamente, as bases de dados com informação civil, criminal, comercial, predial, ou sobre pessoas colectivas, automóveis ou procurações), às quais o DIAP de Lisboa não consegue aceder. Há ainda que considerar outras bases de dados disponíveis noutros departamentos do Estado (por exemplo, as bases de dados da administração tributária, a base de dados de cidadãos estrangeiros ou a base de dados do sistema de informação Schengen). Nos últimos anos, o DIAP de Lisboa tem superado esta contrariedade através de protocolos e colaborações, ajustadas caso a caso. Este tipo de acções não é suficiente e deveria prever-se um mecanismo genérico de acesso, pelo Ministério Público e para as finalidades de investigação criminal, às bases de dados com informação indispensável para a actividade de investigação criminal.

#### *Sensibilização da opinião pública*

A sensibilização da opinião pública através de um plano de educação cívica anti-corrupção tem o maior relevo uma vez que é no plano da sociedade que o fenómeno da corrupção exige uma maior consciencialização

Apesar da mediatização do fenómeno, sobretudo através da comunicação social, a exigência ética sobre o respeito pelos valores do Estado de Direito, da transparência, da isenção, ou da imparcialidade, continua a ser considerada apenas uma condição inerente ao desempenho de funções dos titulares de cargos públicos ou dos agentes e trabalhadores que exercem funções públicas. Acontece que o problema da corrupção não é exclusivo da actividade pública. Também no plano das relações privadas, tenham elas ou não um cunho empresarial ou uma finalidade lucrativa, continua a haver uma tolerância e uma convivência natural com práticas e comportamentos típicos da corrupção.

A recomendação da Assembleia da República atinge, por isso, uma das zonas menos exploradas pelos decisores institucionais e que merece um tratamento mais actuante, seja através da divulgação de informação sobre o fenómeno e sobre as suas consequências, seja através da criação de mecanismos de defesa, vigilância e intervenção directa pelos cidadãos na repressão de práticas de corrupção.

Em alinhamento com este desafio, a Direcção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) estreitou a sua colaboração com a Associação Cívica Transparência e Integridade (TIAC), através de um protocolo, a ser assinado em breve, através do qual as duas entidades irão cooperar na promoção da sensibilização para as questões da corrupção, quer dos operadores judiciais, quer da sociedade civil, na educação para a cidadania, na formação de jovens e na divulgação de matérias, iniciativas e conteúdos de prevenção da corrupção.

Importa aqui destacar o papel preponderante da TIAC, de ponto de contacto nacional da organização internacional de luta contra a corrupção *Transparency International*, na divulgação pública em Portugal do fenómeno da corrupção<sup>7</sup>. Refira-se ainda que esta organização da sociedade civil colabora activamente com o Ministério da Justiça em diversas instâncias, nomeadamente nas avaliações das organizações internacionais em matéria de corrupção.

---

<sup>7</sup> A TIAC irá ser responsável em 2011 por uma avaliação das causas e da extensão da corrupção em Portugal, que designou de avaliação dos diferentes pilares do Sistema Nacional de Integridade.

# Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro

## 1. Enquadramento

Este diploma veio proceder à vigésima quinta alteração ao Código Penal, consagrando as seguintes alterações:

### **a) Alargamento do prazo de prescrição dos crimes de corrupção ou similares (artigo 118.º)**

Prevê-se o alargamento para 15 anos do prazo de prescrição dos crimes de recebimento indevido de vantagem, de corrupção passiva para acto lícito, de corrupção activa, de peculato, de participação económica em negócio, de concussão, de abuso de poder, de violação de segredo por funcionário, de violação de segredo de correspondência ou de telecomunicações (todos previstos no Código Penal), dos crimes de corrupção passiva para acto ilícito, de corrupção passiva para acto lícito, de corrupção activa (no âmbito do Regime dos Crimes de Responsabilidade dos Titulares de Cargos Políticos), dos crimes de corrupção passiva, de corrupção activa, de tráfico de influência ou de associação criminosa (no âmbito do Regime de Responsabilidade Penal por Comportamentos Antidesportivos) e ainda do crime de fraude na obtenção de subsídio ou subvenção (no âmbito do Regime relativo a Infracções antieconómicas e Contra a Saúde Pública).

### **b) Recebimento indevido de vantagem (artigo 372.º)**

É criado um novo tipo criminal<sup>8</sup>: “recebimento indevido de vantagem”, que contempla a solicitação ou aceitação, por funcionário no exercício das suas funções ou por causa delas, para si ou para terceiro, de vantagem, que não lhe seja devida, independentemente da prática ou omissão de qualquer acto.

Também é aqui incriminada a conduta daquele que der ou prometer a funcionário ou a terceiro por indicação ou conhecimento daquele da referida vantagem indevida, ainda que sem qualquer finalidade expressa associada.

Ficam excluídas deste tipo penal as condutas socialmente adequadas e conformes aos usos e costumes.

Esta conduta é punida com pena de prisão até 5 anos ou com pena de multa até 600 dias, no caso de actuação passiva, ou com pena de prisão até 3 anos ou com pena de multa até 360 dias, no caso de comportamento activo;

---

<sup>8</sup> Pode considerar-se que o tipo criminal já existia, embora sem a autonomização legal que agora lhe é dada. Com efeito, o “recebimento indevido de vantagem” já teria apoio jurídico como subespécie de corrupção para acto lícito.

**c) *Corrupção passiva (artigo 373.º)***

Desaparecem como tipos criminais autónomos a “corrupção passiva para acto ilícito” e a “corrupção passiva para acto lícito”, que surgem configurados num único tipo criminal, “corrupção passiva”;

No entanto, mantém-se a diferenciação na moldura penal entre corrupção passiva para acto ilícito e a corrupção passiva para acto lícito. Assim, a prática por funcionário de um qualquer acto ou a omissão contrários aos deveres do respectivo cargo é punida com pena de prisão de 1 a 8 anos (conteúdo e moldura iguais ao anterior crime de “corrupção passiva para acto ilícito”) e a prática de acto ou a omissão não contrários aos deveres do cargo e a vantagem não lhe seja devida é punida com pena de prisão de um a cinco anos (quando anteriormente era punida com pena de prisão até 2 anos ou com pena de multa até 240 dias).

**d) *Corrupção activa (artigo 374.º)***

O crime de “corrupção activa” passa a ter uma moldura penal mais agravada: pena de prisão de 1 a 5 anos. Ainda neste crime, passa igualmente a constituir um elemento do crime a indicação pelo funcionário de terceiro a quem deva ser dada a vantagem patrimonial ou não patrimonial.

Também na corrupção activa se mantém a diferenciação na moldura penal entre corrupção activa para acto ilícito e a corrupção activa para acto lícito. Assim, se o fim for a prática de acto ou a omissão, não contrários aos deveres do cargo exercido pelo funcionário, então o agente é punido com pena de prisão de até 3 anos ou pena de multa até 360 dias.

**e) *Violação das regras urbanísticas e violação das regras urbanísticas por funcionário (artigos 278.º-A, 278.º-B e 382.º-A)***

É criado o “crime de violação de regras urbanísticas” (artigos 278.º-A e 278.º-B), de acordo com o qual se pune com pena de prisão até 3 anos ou multa “*quem proceder a obra de construção, reconstrução ou ampliação de imóvel que incida sobre via pública, terreno da Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional, bem do domínio público ou terreno especialmente protegido por disposição legal, consciente da desconformidade da sua conduta com as normas urbanísticas aplicáveis*”.

É ainda criado o crime de “violação de regras urbanísticas por funcionário” (artigo 382.º-A), de acordo com o qual se pune com pena de prisão até três anos ou multa “*o funcionário que informe ou decida favoravelmente processo de licenciamento ou de autorização ou preste neste informação falsa sobre as leis ou regulamentos aplicáveis, consciente da desconformidade da sua conduta com as normas urbanísticas*” e com pena de prisão até cinco anos ou multa no caso de “*o objecto da licença ou autorização incidir sobre via pública, terreno da Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional, bem do domínio público ou terreno especialmente protegido por disposição legal*”.

#### **f) Outras alterações**

Desaparece no n.º 2 do artigo 111.º do Código Penal a exigência de a perda de vantagens apenas ocorrer quando a aquisição para o agente ou para terceiro fosse de forma directa. Reforça-se, assim, o princípio de que o “crime não compensa”.

Relativamente aos crimes de “recebimento indevido de vantagem”, de “corrupção activa” e de “corrupção passiva”, são introduzidas alterações nas regras sobre agravamento das penas (artigo 374.º-A) e sobre dispensa ou atenuação de pena (artigo 374.º-B), sendo aqui de destacar a alteração que prevê a possibilidade de um agente pode ser dispensado de pena se “tiver denunciado o crime no prazo máximo de 30 dias após a prática do acto e sempre antes da instauração de procedimento criminal”.

Por fim, passam a ser considerados funcionários, para efeitos de incriminação por corrupção, os árbitros, jurados e peritos (artigo 386.º).

### **2. Prazo de execução**

As várias alterações ao Código Penal entraram em vigor em 2 de Março de 2011 (180 dias após a publicação em Diário da República).

### **3. Medidas de execução e regulamentação**

As medidas previstas na Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro, não carecem de execução ou regulamentação.

### **4. Análise**

Tendo em conta que as alterações ao Código Penal em análise só entraram em vigor a 2 de Março de 2011, a generalidade das entidades consultadas foi unânime em considerar que qualquer avaliação do seu impacto seria ainda precoce.

Para essa avaliação será muito importante a informação estatística que será recolhida após o início da vigência da Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro. A este respeito, cabe referir que a Direcção-Geral da Política de Justiça, responsável no âmbito do Ministério da Justiça por assegurar a informação estatística oficial da Justiça, já procedeu à criação dos mecanismos necessários para assegurar a recolha, o tratamento e o apuramento da informação estatística detalhada sobre os tipos legais de crimes criados ou alterados pela Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro.

É ainda de assinalar que não está no escopo do presente relatório efectuar um ensaio de natureza jurídico-doutrinária sobre as alterações ao Código Penal

introduzidas pela Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro, o mesmo se passando com a restante legislação aprovada pela Assembleia da República<sup>9</sup>.

### *Avaliação do GRECO*

Não obstante, importa assinalar que estas medidas foram objecto da avaliação pelo GRECO, em Dezembro de 2010, ainda antes da sua entrada em vigor.

O GRECO considerou importante o aumento das molduras penais, embora entenda que as molduras adoptadas ainda não são as mais adequadas. Esta entidade considera que as molduras penais consagradas para os crimes previstos nos artigos 372.º a 374.º poderiam ser agravadas em 25%, nos seus limites mínimos e máximos<sup>10</sup> a fim de garantir a proporcionalidade e a dissuasão desejada.

Relativamente ao crime de recebimento indevido de vantagem, previsto no artigo 372.º, este não mereceu grande entusiasmo por parte do GRECO por ser considerado desnecessário, tendo sido manifestada grande curiosidade face às estatísticas relativas à sua aplicação. O GRECO recusou a possibilidade de com este tipo criminal se poder considerar, para efeitos de avaliação, criminalizado o tráfico de influência activo e passivo relativamente a funcionários estrangeiros, ainda que a conduta possa aqui ser enquadrada, como refere certa doutrina.

O GRECO recomendou ainda a Portugal que alargue o âmbito de aplicação da legislação relativamente à corrupção activa e passiva de funcionários públicos estrangeiros, de membros de assembleias públicas estrangeiros, de funcionários de organizações internacionais, de membros de assembleias parlamentares internacionais, bem como juizes de tribunais internacionais, no sentido da conformidade total com os artigos 5.º, 6.º, 9.º, 10.º e 11.º da Convenção Penal contra a Corrupção.

Releva aqui que o artigo 386.º do Código Penal apenas considera equiparados a funcionário, para efeito de incriminação por corrupção, os magistrados, funcionários, agentes e equiparados da União Europeia, independentemente da nacionalidade e residência; os funcionários nacionais de outros Estados membros da União Europeia, quando a infracção tiver sido cometida, total ou parcialmente, em território português; os funcionários, agentes, árbitros, jurados e peritos no âmbito de qualquer organização internacional de direito público de que Portugal seja membro, quando a infracção tiver sido cometida, total ou parcialmente, em território português; e todos os que exerçam funções no âmbito de procedimentos de resolução extrajudicial de conflitos.

---

<sup>9</sup> Para quem pretenda fazê-lo, sugere-se a leitura das seguintes obras: CUNHA, José Manuel Damião da; *“A Reforma Legislativa em Matéria de Corrupção – uma análise crítica das Leis n.ºs 32/2010, de 2 de Setembro, e 41/2010, de 3 de Setembro”*, Coimbra Editora, Maio de 2011; *“As alterações de 2010 ao Código Penal e ao Código de Processo Penal”*, obra colectiva (coordenação de Helena Leitão e de Rui do Carmo), Centro de Estudos Judiciários/Coimbra Editora, Junho de 2011.

<sup>10</sup> V. página 7, parágrafo 24 do *Evaluation Report on Portugal on Incriminations* (ETS 173 and 191, GPC 2)



Ficam, assim, excluídos do âmbito de aplicação das disposições penais relativas à corrupção, os funcionários públicos estrangeiros (que não da União Europeia), os funcionários de organizações internacionais das quais Portugal não é membro, os membros de assembleias parlamentares internacionais das quais Portugal não é membro, bem como os juízes de tribunais internacionais. Por outro lado, na apreciação do GRECO a alteração introduzida pela Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro, na alínea d) do n.º 2 do artigo 386.º do Código Penal não se refere a estrangeiros mas apenas a cidadãos nacionais. O GRECO critica ainda o critério de conexão territorial – infracção cometida, total ou parcialmente, em território português – defendendo uma ampla jurisdição nesta matéria.

Foi ainda recomendado que seja assegurada a criminalização do tráfico de influência activo e passivo relativamente a funcionários estrangeiros em conformidade com o disposto no artigo 12.º conjugado com os artigos 5.º, 6.º, 9.º, 10.º e 11.º da referida Convenção.

O alargamento para 15 anos do prazo de prescrição foi considerado uma medida muito positiva pelo GRECO.

Por fim, e ainda no contexto da avaliação realizada em Dezembro de 2010, o GRECO formulou uma crítica ao sistema de arrependimento activo implementado (artigo 374.º-B), tendo o GRECO recomendado que Portugal analise e, em conformidade, reveja a total e obrigatória dispensa de pena garantida aos autores de crimes de corrupção no sector público em consequência de arrependimento activo.

#### *Outros contributos*

Foi solicitado ao DIAP de Lisboa que se pronunciasse sobre as alterações introduzidas pela Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro, ao Código Penal. A este propósito, foi referido que a mudança no quadro legislativo em matéria de corrupção no sector público é menor do que aparenta ser. No entanto, foi destacada a extrema importância dos designados crimes urbanísticos, quer o de “violação de regras urbanísticas”, quer o de “violação de regras urbanísticas por funcionário”. Também o Conselho de Prevenção da Corrupção considerou muito oportuna a previsão dos crimes contra o urbanismo, matéria, aliás, identificada nas suas acções, como uma das principais áreas de risco

Neste domínio, é de referir o significativo contributo da Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT), que procedeu ao levantamento das leis e regulamentos aplicáveis em matéria urbanística que permitem preencher o conceito de “normas urbanísticas” e que, conseqüentemente, possibilitam uma correcta interpretação deste preceito<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Ver lista completa no anexo II ao presente relatório.

Destaca-se ainda a existência de um protocolo de colaboração técnica entre o Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional e o Ministério Público em matéria de ordenamento do território, celebrado em 2009, que será potenciado com os novos tipos criminais agora introduzidos. Este protocolo já prevê a comunicação ao Ministério Público de eventuais ilegalidades detectadas no âmbito dos planos municipais de ordenamento do território.

É de assinalar que o aprofundamento da prevenção e repressão da criminalidade urbanística poderá ainda beneficiar de uma adequada articulação entre a IGAOT e a IGAL, bem como do envolvimento da Associação Nacional de Municípios Portugueses, porventura através de protocolo, para assegurar a devida sensibilização e consciencialização junto dos municípios para a criminalização de todos os actos administrativos que envolvam ilícitos urbanísticos. Este protocolo poderia prever, por exemplo, a realização de uma iniciativa pública sobre esta matéria, com a presença de especialistas e de representantes das autarquias locais.

A formulação do crime de recebimento indevido de vantagem merece dúvidas interpretativas de várias das entidades consultadas, nomeadamente na parte respeitante às condutas que ficam excluídas deste tipo criminal e a que o Código Penal rotula como “condutas socialmente adequadas e conformes aos usos e costumes”.

A este propósito, o grupo de trabalho tomou conhecimento informal do pedido de parecer solicitado pela Assembleia da República ao Conselho de Prevenção da Corrupção sobre “a interpretação concreta a conferir ao preceituado nos dispositivos legais relativos a crimes de responsabilidade de titulares de cargos políticos (a lei passou a considerar crime o recebimento indevido de vantagem). Na resposta enviada pelo Conselho de Prevenção da Corrupção, a que o grupo de trabalho também teve acesso, foi referido que, “entre outros aspectos a aprofundar pelo Grupo de Trabalho criado no âmbito do Ministério da Justiça, o entendimento do Conselho de Prevenção da Corrupção é que no exercício da sua actividade, as entidades e os seus trabalhadores não podem oferecer, solicitar, receber ou aceitar, para si ou para terceiros, quaisquer benefícios, recompensas, presentes ou ofertas, exceptuando-se as ofertas de natureza institucional que tenham valor diminuto”.

Esta matéria deverá merecer maior aprofundamento, para que o alcance do que possam ser consideradas “ofertas de natureza institucional” de valor diminuto venha a ter um tratamento jurídico coeso. Uma das hipóteses sugeridas é a sua inclusão de, forma clara, nos planos de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas ou nos futuros códigos de conduta e de ética cujo enquadramento jurídico ainda se encontra em preparação.

# **Lei n.º 34/2010, de 2 de Setembro**

## ***1. Enquadramento***

Este diploma veio consagrar a exclusividade como regra no exercício de funções públicas alterando a Lei n.º 12-A/2008, de 21 de Fevereiro:

- a) É invertida a regra da acumulação de funções públicas com privadas, prevista na Lei n.º 12-A/2008, de 21/02 (Regime de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas), passando a exclusividade no exercício de funções públicas a ser a regra (“*o exercício de funções não pode ser acumulado com o de funções ou actividades privadas*”, com as excepções que constam dos n.ºs 2 a 4 do artigo 28.º);
- b) Esclarece-se ainda que a autorização para a acumulação de funções deve ser prévia ao exercício das funções privadas.

## ***2. Prazo de execução***

As alterações introduzidas no regime de vinculação, de carreiras e de remunerações dos trabalhadores que exercem funções públicas entraram em 1 de Novembro de 2010 (60 dias após a publicação em Diário da República).

## ***3. Medidas de execução e regulamentação***

As medidas previstas na Lei n.º 34/2010, de 2 de Setembro, não carecem de execução ou regulamentação.

## ***4. Análise***

À Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) foram colocadas questões relativas às alterações introduzidas pela Lei n.º 34/2010, de 2 de Setembro, à Lei n.º 12-A/2008, de 27 de Fevereiro, nomeadamente sobre quais as medidas adoptadas para dar cumprimento à alteração; se estaria prevista a elaboração de circular com orientações técnicas e recomendações dirigidas aos serviços visando facilitar o cumprimento pelos serviços; e sobre a fiscalização prevista para garantir o cumprimento do regime. Foram ainda solicitados dados estatísticos sobre o número de pedidos de autorização emitidos ao abrigo da nova legislação.

Como é sabido, a DGAEP é o serviço da Administração Pública com responsabilidades na definição das políticas para a Administração Pública nos domínios da organização e da gestão, dos regimes de emprego e da gestão de recursos humanos, devendo assegurar a informação e dinamização das medidas adoptadas e contribuir para a avaliação da sua execução. Apesar de integrado no Ministério das Finanças e da Administração Pública, a DGAEP é um serviço

transversal a toda a administração directa do Estado, tendo funções de coordenação na definição das políticas que respeitam à Administração Pública.

Sobre as alterações constantes da Lei n.º 34/2010, de 2 de Setembro, a DGAEP informou entender que *“apesar de na substância inverter a regra das acumulações, [esta lei] mantém todas as excepções e procedimentos de autorização (...),”*, concluindo que *“(...) o seu impacto real e potencial no que respeita ao reforço das garantias de imparcialidade dos trabalhadores não é nem poderia ser significativo.”*

Foi ainda referido pela DGAEP que, mesmo antes da entrada em vigor desta alteração, a autorização já era entendida como prévia. Por outro lado, esta entidade manifestou considerar que alteração, mais aparente que real, foi absorvida com naturalidade pela Administração Pública, nunca tendo sido suscitada à DGAEP, qualquer dúvida, formal ou informalmente.

Quanto à fiscalização, a DGAEP informou apenas fazer relativamente aos seus próprios funcionários atendendo à circunscrição da sua competência nesta matéria. Não foram disponibilizados pela DGAEP quaisquer dados estatísticos nesta sede.

Também a IGAL foi consultada sobre a aplicação da Lei n.º 34/2010, de 2 de Setembro, atendendo ao facto de existir um elevado número de acumulações de funções públicas e privadas ao nível dos funcionários da administração local.

A IGAL identificou a área dos licenciamentos como sendo uma zona crítica nesta matéria<sup>12</sup>. Identificou ainda as áreas do urbanismo e informática como sendo aquelas nas quais se verificam mais acumulações. Mas salientou que o grande problema não está nas acumulações que cumprem os requisitos legais e que são concedidas, mas sim naquelas que ocorrem à margem da lei.

---

<sup>12</sup> Importa assinalar que a IGAL recebe muitas queixas neste domínio oriundas da IGAOT, que, apesar das competências inspectivas, não tem tutela inspectiva sobre as autarquias locais.

# **Lei n.º 36/2010, de 2 de Setembro**

## ***1. Enquadramento***

Este diploma veio proceder à vigésima primeira alteração ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro, consagrando as seguintes alterações:

### ***a) Acesso de autoridades judiciárias a informação protegida pelo segredo bancário (artigo 79.º, n.º 2, alínea d)***

Clarifica-se o regime de acesso das “autoridades judiciárias, no âmbito de um processo penal” a actos e elementos bancários cobertos pelo dever de segredo (a proposta inicial era apenas “aos juízes de direito, no âmbito das suas funções”). O regime até então não era tão claro porque remetia para os “*termos previstos na lei penal e de processo penal*”.

### ***b) Central de contas bancárias junto do Banco de Portugal (artigo 79.º, n.º 3)***

Por outro lado, é criada, no Banco de Portugal, uma base de contas bancárias existentes no sistema bancário na qual constam os titulares de todas as contas, cujo acesso está apenas restringido às autoridades judiciárias, no âmbito de um processo penal. Da referida base de dados constarão a identificação das contas e respectivos titulares, bem como das pessoas autorizadas a movimentá-las, incluindo procuradores, indicando ainda a data da respectiva abertura e encerramento. Trata-se de um mecanismo muito aguardado, pela fluidez que vai trazer ao acesso das autoridades judiciárias à informação sobre contas bancárias, e do qual não se conhecem exemplos a nível europeu.

## ***2. Prazo de execução***

As alterações ao Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras entraram em vigor em 2 de Março de 2011 (180 dias após a publicação em Diário da República).

## ***3. Medidas de execução e regulamentação***

A criação da central de contas bancárias, a realizar em articulação com o Banco de Portugal e com o eventual envolvimento da Associação Portuguesa de Bancos, exige a criação da infra-estrutura tecnológica apta a permitir o carregamento pelos bancos da informação sobre as contas bancárias, bem como o acesso das autoridades judiciárias à informação aí depositada.

O Banco de Portugal adoptou as normas regulamentares e procedimentos necessários para o bom funcionamento da central de contas bancárias. Foi afastada

pelo Banco de Portugal a necessidade de intervenção legislativa para instituir medidas sancionatórias como contra-ordenações (como aconteceu, por exemplo, o que aconteceu com a Central de Responsabilidades de Crédito, criada pelo Decreto-Lei n.º 204/2008, de 14 de Outubro), uma vez que o Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, do qual constam os deveres de reporte de informação para a central de contas bancárias, já prevêem normas contra-ordenacionais aplicáveis em situações de eventual incumprimento (alínea j) do artigo 210.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras).

#### *4. Análise*

A criação da Base de Dados de Contas do Sistema Bancário encontra-se a decorrer dentro dos prazos inicialmente previstos pelo Banco de Portugal, em cumprimento da lei:

- Abril de 2011 – início dos testes de recepção de informação;
- Maio de 2011 - recepção da situação inicial das contas relativas a 1/3/2011;
- Junho de 2011 (1.ª quinzena) – recepção da informação relativa a alterações verificadas nos meses de Março, Abril e Maio;
- Julho (1.ª quinzena) – alterações verificadas no mês de Junho
- Agosto (1.ª quinzena) - alterações verificadas no mês de Julho

Encontra-se já aprovada a Instrução n.º 7/2011 que aprova o Regulamento da Base de Dados de Contas do Sistema Bancário. Esta instrução estatui o modo como as instituições devem observar a obrigação de reporte da informação relativa à identificação das contas e dos titulares e representantes respectivos.

Foi igualmente já divulgado por carta-circular o Modelo de Comunicação, que especifica a estrutura dos ficheiros e estabelece os fluxos operacionais tendentes ao cumprimento das obrigações emergentes do disposto no artigo 79.º do Regime Geral das Instituições de Crédito e Sociedades Financeiras, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 298/92, de 31 de Dezembro, na redacção dada pela Lei n.º 36/2010, de 2 de Setembro.

Os referidos instrumentos encontram-se publicados no boletim oficial do Banco de Portugal, em Março e entraram em vigor em 15 de Abril de 2011.

O Banco de Portugal informou ainda que foram realizadas reuniões com algumas associações e instituições representativas para apresentação do modelo de dados a observar e esclarecer as dúvidas colocadas. Todos os requisitos técnicos e operacionais inerentes ao cumprimento das obrigações relacionadas com a transmissão e com o acesso à informação estão já concluídos, estando já a central de contas bancárias entre em pleno funcionamento.

Nos termos da instrução do Banco de Portugal atrás referida as entidades abrangidas (instituições de crédito, sociedades financeiras e instituições de

pagamento) estão obrigados a comunicar ao Banco de Portugal informação sobre as contas bancárias existentes, sobre os respectivos titulares e sobre as pessoas autorizadas a movimentá-las.

Para efeitos desta base de dados, serão consideradas todas as contas abertas em território nacional e existentes nos bancos abrangidos, nestas se incluindo:

- As contas de depósito bancário, nos termos da Lei n.º 430/91, de 2 de Novembro;
- As contas de instrumentos financeiros, previstas nas alíneas a) e b) do n.º 5 do artigo 306.º do Código dos Valores Mobiliários;
- As contas de crédito, incluindo as contas de cartão de crédito, de crédito à habitação, de crédito ao consumo e quaisquer outras contas referentes a operações de concessão de crédito aos titulares da conta;
- As contas de pagamento, abrangendo as contas referidas na alínea o) do artigo 2.º do regime Jurídico que regula o acesso à actividade das instituições de pagamento e a prestação de serviços de pagamento, anexo ao Decreto-Lei n.º 317/2009, de 30 de Outubro.

A Instrução n.º 7/2011 determina que os bancos devem comunicar todas as contas bancárias que se encontrem abertas a 1 de Março de 2011 e as que posteriormente a esta data venham a ser abertas, devendo ser reportados:

- O número da conta;
- O tipo e subtipo de conta;
- A data de abertura da conta;
- A data de encerramento da conta, quando tal venha a verificar-se.

Relativamente ao procedimento a adoptar pelas autoridades judiciais para ter acesso à informação sobre contas bancárias, a instrução esclarece que a pesquisa à informação constante da Base de Dados de Contas do Sistema Bancário é realizada por técnicos do Banco de Portugal, mediante requerimento efectuado pelas autoridades judiciais, no âmbito de um processo penal.

Em último lugar, cumpre destacar que os dados referentes às contas bancárias e respectivos intervenientes, ficarão arquivados durante um período de 15 anos após a data de encerramento da conta bancária respectiva ou após o fim da relação do interveniente com a conta bancária, em alinhamento com os prazos de prescrição previstos no Código Penal.

A Lei n.º 36/2010, de 2 de Setembro, foi considerada pelo Banco de Portugal como um instrumento facilitador e de extrema importância no domínio do contacto entre instituições judiciais e instituições bancárias.

No entanto, o âmbito consagrado na Lei n.º 36/2010, de 2 de Setembro, foi considerado insuficiente e limitado, tendo em conta que a Base de Dados de Contas do Sistema Bancário apenas se destina às autoridades judiciais, no âmbito de um

processo penal. Com efeito, o Banco de Portugal deu nota de que, dos pedidos recebidos pelos tribunais, apenas 10% dizem respeito a pedidos efectuados no âmbito de processos-crime<sup>13</sup>. Como assinalou o Banco de Portugal, a quase totalidade dos pedidos são efectuados no contexto de acções de natureza cível. Em consequência, passará a coexistir a Base de Dados de Contas do Sistema Bancário para os processos penais, com o método tradicional – e que se revelou moroso, burocrático e nada eficaz para a boa realização da justiça – para os processos cíveis que exige a recepção de pedidos pelo Banco de Portugal, a consequente difusão pelas instituições bancárias, a recepção das respostas das instituições bancárias e, finalmente, o reporte às autoridades judiciárias.

---

<sup>13</sup> Em 2009, o Banco de Portugal recebeu 7.240 pedidos de autoridades judiciárias, o que é bem demonstrativo de que o esforço de criação de um sistema automatizado para dar resposta aos pedidos das autoridades judiciárias terá ainda um impacto limitado se não for alargado igualmente aos pedidos de natureza cível.



# Lei n.º 37/2010, de 2 de Setembro

## 1. Enquadramento

Este diploma veio proceder à vigésima primeira alteração à Lei Geral Tributária, aprovada pelo Decreto-Lei n.º 398/98, de 17 de Dezembro, e à segunda alteração ao Decreto-Lei n.º 62/2005, de 11 de Março, consagrando as seguintes alterações:

### **a) Alargamento das condições de derrogação do sigilo bancário (artigos 63.º e 63.º-B)**

Desaparece o princípio geral de que o acesso à informação protegida pelo sigilo bancário, como acontece com a informação protegida por outros regimes de segredo, depende de autorização judicial, passando a remeter-se o regime de acesso à referida informação para o disposto nos artigos 63.º-A, 63.º-B, nas situações nele previstas, e 63.º-C (em que não há qualquer intervenção judicial), excepto se for interposto recurso com efeito suspensivo, nos termos do n.º 5 do artigo 63.º B e com as limitações previstas no n.º 9 do mesmo artigo.

Deixa igualmente de ser legítima a falta de cooperação dos contribuintes na realização das diligências inspectivas pela administração tributária que envolvam o acesso a informações ou documentos que envolvam a derrogação do sigilo bancário.

É clarificada qual a documentação que deve acompanhar a notificação das entidades bancárias, para efeitos de permitirem o acesso a elementos cobertos pelo sigilo bancário, seja de forma directa ou de forma indirecta com audiência prévia obrigatória do sujeito passivo ou de familiares ou terceiros que se encontrem numa relação especial com o contribuinte.

Passa a estar inscrita na Lei Geral Tributária a possibilidade de a administração tributária aceder a todas as informações ou documentos bancários sem dependência do consentimento do titular “quando se verifique a existência comprovada de dívidas à segurança social” (sublinha-se que este pressuposto foi alargado à existência de dívidas à Administração Fiscal pela redacção dada à alínea g) do n.º 1 do artigo 63.º B, pela Lei n.º 55-A/2010, de 31 de Dezembro).

Passa a consagrar-se a derrogação do sigilo bancário para todas as informações ou documentos bancários relativos contas através das quais são movimentados os pagamentos e recebimentos respeitantes à actividade empresarial desenvolvida pelos sujeitos passivos de IRC, sem dependência do consentimento dos respectivos titulares, nas situações previstas no artigo 63.º-B da Lei Geral Tributária.

Anualmente, aquando da apresentação da proposta de lei do Orçamento do Estado, passa a ser disponibilizada à Assembleia da República informação estatística sobre os processos em que ocorreu o levantamento do sigilo bancário.

## ***b) Alargamento da tributação dos rendimentos da poupança sob a forma de juros aos residentes em território nacional***

O Decreto-Lei n.º 62/2005, de 11 de Março, sobre a tributação dos rendimentos da poupança sob a forma de juros, é alterado no sentido de passar a abranger rendimentos da poupança sob a forma de juros de que sejam beneficiários efectivos pessoas singulares residentes em território nacional ou noutro Estado-membro da União Europeia. Até agora abrangia apenas os rendimentos da poupança sob a forma de juros de que eram beneficiárias efectivas pessoas singulares residentes noutro Estado-membro da UE.

### ***2. Prazo de execução***

As várias alterações à Lei Geral Tributária entraram em vigor em 3 de Setembro de 2010. A adaptação do Decreto-Lei n.º 62/2005, de 11 de Março, deveria ocorrer no prazo de 60 dias após a publicação da lei em Diário da República: até 1 de Novembro de 2010.

### ***3. Medidas de execução e regulamentação***

As medidas previstas na Lei n.º 37/2010, de 2 de Setembro, não carecem de execução ou regulamentação.

Importa, no entanto, assinalar que a Direcção-Geral dos Impostos (DGCI) deve implementar um sistema de recolha de informação que permita dar cumprimento ao dever de apresentar, em cada ano, no momento da apresentação da Proposta de Lei do Orçamento do Estado, informação estatística sobre os processos em que ocorreu o levantamento do sigilo bancário.

### ***4. Análise***

#### ***Alterações à Lei Geral Tributária***

Foi consultada a DGCI quanto às medidas adoptadas para dar cumprimento a esta lei, nomeadamente sobre quais as medidas adoptadas para dar cumprimento às alterações introduzidas nas condições de derrogação do sigilo bancário; se estaria prevista a elaboração de algumas instrução administrativa com orientações e recomendações dirigidas aos serviços de finanças; sobre a fiscalização prevista para garantir o cumprimento do regime; e, finalmente, foram solicitados dados estatísticos relativos quer ao primeiro impacto da medida, quer à derrogação do sigilo bancário nos últimos 3 anos.

Foi reportado por esta entidade que algumas das alterações introduzidas têm reduzido impacto. Por exemplo, a alteração introduzida no artigo 63º-B (existência

comprovada de dívidas à segurança social) veio apenas colmatar uma lacuna que já havia sido identificada.

Das alterações introduzidas no regime da derrogação do sigilo bancário, que já se encontrava regulado pelos artigos 63.ºA, 63.ºB, nas situações nele previstas, e artigo 63.º-C da Lei Geral Tributária, a DGCI considera que a alteração mais importante é a que consta do artigo 63.º-C. Passa a ser permitido à administração tributária aceder a todas as informações ou documentos bancários relativos à conta através da qual são movimentados os pagamentos e recebimentos respeitantes à actividade empresarial desenvolvida, sem dependência do consentimento dos respectivos titulares:

- Quando existam indícios da prática de crime em matéria tributária;
- Quando se verifiquem indícios da falta de veracidade do declarado ou esteja em falta declaração legalmente exigível;
- Quando se verifiquem indícios da existência de acréscimos de património não justificados;
- Quando se trate da verificação de conformidade de documentos de suporte de registos contabilísticos dos sujeitos passivos de IRS e IRC que se encontrem sujeitos a contabilidade organizada;
- Quando exista a necessidade de controlar os pressupostos de regimes fiscais privilegiados de que o contribuinte usufrua;
- Quando se verifique a impossibilidade de comprovação e quantificação directa e exacta da matéria tributável, e, em geral, quando estejam verificados os pressupostos para o recurso a uma avaliação indirecta;
- Quando se verifique a existência comprovada de dívidas à administração fiscal ou à segurança social.

Esta entidade informou entender que não é necessária a adopção de quaisquer medidas para dar cumprimento às alterações efectuadas pela Lei n.º 37/2010, de 2 de Setembro, à Lei Geral Tributária, não estando igualmente prevista a elaboração de quaisquer instruções administrativas dirigidas aos serviços de finanças para dar cumprimento ao disposto na lei, referindo que *“a norma tem como destinatários específicos os inspectores tributários que realizem procedimentos de inspecção, não tendo os serviços de finanças, em regra qualquer intervenção neste âmbito”*.

Por outro lado, informou não estar prevista a implementação de fiscalização para verificar o cumprimento do regime.

A DGCI sinalizou, por fim, que *“face ao período de tempo de vigência desta Lei, a experiência relativa à sua execução é quase inexistente”*, razão pela qual ainda não está habilitada a uma análise mais profunda. Este será o motivo pelo qual informou não dispor de dados estatísticos relativos aos acessos a as informações ou documentos bancários relativos à conta através da qual são movimentados os pagamentos e recebimentos respeitantes à actividade empresarial desenvolvida, sem dependência do consentimento dos respectivos titulares (n.º 4 do artigo 63.º-C da Lei Geral Tributária, na redacção dada pela Lei n.º 37/2010, de 2 de Setembro).

Foram, no entanto, fornecidos pela DGCI os dados disponíveis sobre o levantamento do sigilo bancário nos anos de 2007 a 2009. Neste período, os dados revelam uma queda significativa – para a qual não foi obtida explicação da parte da DGCI – do número de processos instaurados para efeito de levantamento do sigilo bancário:

<b>PROCESSOS</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>TOTAL</b>
Nº de processos instaurados para efeito de levantamento do sigilo bancário	1067	1089	646	2802
N de projectos de decisão notificados ao S.P	51	63	47	161
Nº de decisões de levantamento do sigilo	37	62	46	145
Nº de processo resolvidos por autorização voluntária ou notificação do projecto de decisão	978	1014	599	2591
Nº de recursos jurisdicionais interpostos pelo S.P	19	50	8	77
Nº de sentenças proferidas p/Tribunal a favor da administração fiscal	11	21	19	51

Foi igualmente possível apurar que foram enviados para o Ministério Público, pela prática de crimes fiscais previstos no Regime Geral das Infracções Tributárias, nos anos de 2008, 2009 e 2010, respectivamente, 2455, 5023 e 8793 processos. Estes dados permitem inferir que os mecanismos de acesso às contas agora introduzidos cumulativamente com a derrogação do sigilo bancário nas condições previstas, permitirão manter a tendência crescente das irregularidades detectadas.

#### *Alterações à Lei Geral Tributária*

A DGCI foi ainda consultada quanto à alteração ao Decreto-Lei n.º 62/2005, de 11 de Março, que regula o regime da tributação dos rendimentos da poupança sob a forma de juros. A referida alteração torna obrigatória a informação, para fins fiscais, dos juros obtidos por poupanças de residentes em território nacional, à semelhança do que já era feito relativamente aos juros de contas abertas em Portugal por não residentes.

A DGCI informou não ter conhecimento de qualquer adequação ou adaptação feita na aplicação deste diploma.

Embora se entenda que não fica liminarmente prejudicada a recolha de informação sobre os juros obtidos por poupanças de residentes em território nacional com a alteração introduzida ao artigo 1.º deste diploma, a verdade é que é de toda a utilidade a introdução de regras específicas para esta nova categoria de

beneficiários, nomeadamente no que se refere às obrigações de comunicação por parte do agente pagador.

Enquanto a definição geral de beneficiário efectivo prevista no artigo 5.º do diploma é suficientemente ampla para abranger os não residentes, já previstos, e os residentes acrescentados com a Lei n.º 37/2010, de 2 de Setembro, a exclusão do conceito de beneficiário prevista no n.º 2 deste artigo, contém referências a não residentes devendo passar a conter também referências a residentes nas mesmas condições.

Por outro lado, as regras relativas à identificação destes últimos, previstas no 6.º estão demasiado focadas nos não residentes tornando-se importante, mas não imprescindível, adaptar estas regras à identificação dos beneficiários residentes.

Importa ainda alterar o artigo 7.º (determinação do local de residência dos beneficiários efectivos), devendo passar este a referir-se exclusivamente aos não residentes.

O artigo 8.º relativo às obrigações de comunicação deve igualmente ser alterado, residindo aqui a maior lacuna. Os agentes pagadores devem expressamente passar a comunicar à DGCI os mesmos elementos que comunicam, nos termos da lei vigente, quando estão em causa beneficiários não residentes.

Finalmente, deve ser equacionada alteração ao artigo 9.º (eliminando-se a restrição aos residentes em outros Estados-membros) relativo a outras obrigações de comunicação que incidem sobre entidades que não sejam pessoas colectivas cujos lucros não sejam tributáveis no quadro de disposições de direito comum sobre a tributação das empresas, nem sejam organismos de investimento colectivo em valores mobiliários autorizados nos termos da Directiva n.º 85/611/CEE, de 20 de Dezembro.

Considera-se, em síntese, ser importante adaptar o corpo normativo deste diploma fazendo acompanhar essa alteração com a alteração introduzida no seu artigo 1.º que implica a ampliação do seu campo de aplicação.

Uma nota final para assinalar que esta medida actua em prol da transparência, razão pela qual não deve ser descurada e ficar em concretização legislativa, como acontece actualmente.

# **Lei n.º 38/2010, de 2 de Setembro**

## ***1. Enquadramento***

Este diploma veio proceder à quinta alteração ao regime do controlo público da riqueza dos titulares dos cargos políticos, aprovado pela Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, consagrando as seguintes alterações:

### ***a) Alargamento do âmbito de entidades abrangidas (artigo 4.º)***

É alterado o universo dos sujeitos obrigados à apresentação da declaração de património, rendimentos e cargos sociais, que passa a abranger os membros de órgãos executivos das empresas que integram o sector empresarial local, bem como os membros dos órgãos directivos dos institutos públicos. Assinala-se que os subdirectores-gerais deixam de estar abrangidos pelo regime de controlo público da riqueza.

### ***b) Alargamento do âmbito de bens patrimoniais a declarar (artigo 1.º)***

Foi ampliado o âmbito objectivo da declaração de património, rendimentos e cargos sociais, que passa a abranger também as contas bancárias à ordem, desde que de valor superior a 50 salários mínimos (€ 23.750).

### ***c) Alteração das regras de actualização da declaração inicialmente apresentada (artigo 2.º)***

Foram ainda alterados os pressupostos objectivos e subjectivos do dever de renovação da declaração apresentada inicialmente pelo titular (fora dos casos de recondução ou reeleição do titular). Assim, passa a prever-se que sempre que no decurso do exercício de funções se verifique um acréscimo patrimonial efectivo que altere o valor declarado inicialmente em montante superior a 50 salários mínimos mensais (€ 23.750), deve o titular actualizar a respectiva declaração. Até agora, os titulares estão obrigados a renovar anualmente as respectivas declarações, sendo que, nos casos em que não havia lugar a actualização da anterior declaração, as declarações subsequentes poderiam ser substituídas pela simples menção desse facto.

## ***2. Prazo de execução***

As alterações ao regime do controlo público da riqueza dos titulares dos cargos políticos constantes da Lei n.º 38/2010, de 2 de Setembro, entraram em vigor em 1 de Novembro de 2010 (60 dias após a publicação em Diário da República).

## ***3. Medidas de execução e regulamentação***

Verifica-se a necessidade de proceder à revisão do Decreto Regulamentar n.º 1/2000, de 9 de Março, de modo a adequar a regulamentação desta matéria ao disposto na Lei n.º 38/2010, de 2 de Setembro.

O Tribunal Constitucional deve ainda adaptar o formulário (modelo n.º 1649) através do qual o titular declara o respectivo património, rendimentos e cargos sociais. Por outro lado, deve também ser elaborado um novo formulário para os titulares que no decurso do exercício de funções tenham um acréscimo patrimonial efectivo que altere o valor declarado inicialmente em montante superior a 50 salários mínimos mensais.

#### 4. Análise

Para efeitos da avaliação da regulamentação e execução das medidas constantes da Lei n.º 38/2010, de 2 de Setembro, bem como de eventuais constrangimentos, o grupo de trabalho solicitou a colaboração do Tribunal Constitucional nos trabalhos de análise, tendo sido sugerido, à semelhança do procedimento de consulta realizado com outras entidades, a realização de uma reunião presencial com os interlocutores adequados a indicar pelo Tribunal Constitucional, nomeadamente o pessoal afecto à 4.ª secção deste tribunal, unidade que trata da recolha e gestão das declarações de rendimento apresentadas.

Por outro lado, uma vez que as matérias em causa abrangem não só o funcionamento do regime do controlo público da riqueza dos titulares dos cargos políticos mas também a forma como o Ministério Público procede à análise das declarações apresentadas pelos respectivos titulares foi igualmente considerada a realização de uma reunião separada com o Ministério Público junto do Tribunal Constitucional.

Considerou o Tribunal Constitucional “*ser ainda cedo para fazer uma avaliação séria das regras que foram alteradas no final de 2010*”, tendo em conta “*a recente dissolução da Assembleia da República [ocorrida em Abril] e os efeitos que ela produz no âmbito da actividade governativa, por um lado, e por outro, o curto período de aplicação das novas normas*”.

Já o Ministério Público junto do Tribunal Constitucional acedeu ao pedido de consulta do grupo de trabalho, tendo dado um contributo muito considerável para os trabalhos de avaliação do regime do controlo público da riqueza dos titulares dos cargos políticos. Sendo certo que a Lei n.º 38/2010, de 2 de Setembro, não prevê nenhuma medida específica relativa à fiscalização das declarações de rendimentos apresentadas junto do Tribunal Constitucional, foi tida em consideração pelo grupo de trabalho a necessidade de proceder igualmente a uma avaliação das alterações introduzidas a este respeito pela Lei n.º 19/2008, de 21 de Abril. O referido diploma veio atribuir ao Ministério Público junto do Tribunal Constitucional a incumbência de passar a proceder anualmente à análise das declarações apresentadas após o termo dos mandatos ou a cessação de funções dos titulares de cargos políticos.

### *Enquadramento*

Foram ouvidos pelo grupo de trabalho três dos membros da equipa do Ministério Público junto do Tribunal Constitucional.

A título de enquadramento, foi reportado que o universo de fiscalização é de cerca de 15.000 declarações e que os recursos humanos do Ministério Público afectos são de apenas 4 procuradores, que acumulam estas funções com outras relacionadas com a intervenção do Ministério Público junto do Tribunal Constitucional.

A insuficiência de recursos aptos a cumprir as incumbências legais foi já identificada no Relatório Anual do Ministério Público de 2008<sup>14</sup>, referindo este documento que *“se se quiser dar um conteúdo real e efectivo à referida e inovatória competência do Ministério Público, decorrente da citada alteração legislativa — será necessário complementar o lacónico regime legal com normas de índole procedimental e de carácter organizatório, prevendo-se nomeadamente um corpo mínimo de técnicos ou funcionários que realizem uma primeira e liminar análise dos (provavelmente) vários milhares de declarações que, em cada ano, será necessário analisar e comparar, assumindo ainda a realização complementar das indispensáveis diligências, tendentes ao suprimento de eventuais deficiências ou insuficiências detectadas nas declarações, ou à obtenção de esclarecimentos complementares ou adicionais que possibilitem a formulação de um juízo seguro e consistente”*.

Em 2009, a equipa foi reforçada visando já as novas competências, mas, em 2011, manteve o quadro de 4 elementos. Foi manifestada especial preocupação com a necessidade de formação uma vez que fiscalização exercida pelo Ministério Público embora incidindo sobre um objecto específico não deixa de abranger situações de grande complexidade não só jurídica mas também económico-financeira.

### *Adaptação dos formulários*

As alterações constantes da Lei n.º 38/2010, de 2 de Setembro, impõem a actualização do modelo de declaração e a adopção de um novo formulário para as actualizações.

O grupo de trabalho foi informado que a actualização dos modelos está em execução mas importa aqui registar que já se verifica um atraso considerável (já decorreram 7 meses desde a entrada em vigor do diploma). De acordo com os procuradores do Ministério Público consultados, o atraso resulta da complexidade dos modelos e da exigência de colaboração de outras entidades (nomeadamente instituições bancárias e seguradoras). Como foi destacado pelo Ministério Público, o modelo a adoptar terá que ser cuidadosamente delineado e a preocupação em chamar entidades especializadas resulta, por exemplo, das novas formas de titularização do património.

---

<sup>14</sup> Ver página 36 do Relatório Anual dos Serviços do Ministério Público de 2008.



O Ministério Público chamou igualmente a atenção para a necessidade de avaliar cuidadosamente a relação entre a informação a divulgar e a protecção de dados pessoais. Como se sabe, as declarações de rendimentos são documentos de acesso público mediante requerimento, sendo que as declarações podem abranger dados pessoais como domicílios, matrículas de viaturas, etc. Ora, dada a sua natureza, estes dados deverão estar protegidos, devendo ser salvaguardada a segurança dos próprios declarantes e das respectivas famílias. Está a ser equacionada pelo Ministério Público a possibilidade de vir a propor que as declarações de rendimentos a entregar pelos titulares de cargos políticos passem a conter um documento de rosto, acessível ao público em geral, nos termos da lei, com valores globais por categoria e um documento anexo, com informação mais completa e detalhada com as identificações tidas por necessárias para efeitos da fiscalização da riqueza dos titulares de cargos políticos, mas que salvaguardem os dados de natureza pessoal à exposição pública.

### *Fiscalização*

A consulta ao Relatório Anual do Ministério Público de 2008 permite assinalar que nesse ano foram analisadas 580 declarações de rendimentos de titulares de cargos políticos. Não foram disponibilizados dados sobre os anos de 2009 e de 2010.

O Ministério Público assinalou o constrangimento legal que impede que as declarações de rendimento dos titulares dos cargos políticos possam ser desmaterializadas<sup>15</sup> e que prejudica a introdução de ferramentas informáticas de tratamento automatizado dos dados aptas a tornar mais eficaz a tão necessária fiscalização. É certo que estão em causa dados de titulares de cargos políticos, muitos deles de natureza pessoal, mas não podem deixar de ser perspectivadas soluções já hoje vulgarmente utilizadas, que garantem a salvaguarda da informação.

Por outro lado, foi sublinhado que a desejada maior eficácia da fiscalização esbarra ainda com a dificuldade de acesso a determinadas bases de dados (por exemplo à base de dados da DGCI contendo as declarações de IRS). Esta situação foi, aliás, descrita no Relatório Anual do Ministério Público de 2009: “(…), *revela-se indispensável assegurar o acesso a informação pertinente, detida por entidades públicas, designadamente acessível por meios informáticos (por exemplo, bases de dados registrais), tendo-se já iniciado diligências com este objectivo*<sup>16</sup>.”

Questionado sobre as consequências das situações de incumprimento, o Ministério Público deu nota de que, em sede de fiscalização, comunica todas as faltas de apresentação da declaração ao Ministério Público junto dos tribunais administrativos superiores. Os procuradores colocados nesses tribunais apresentam as devidas acções administrativas especiais conducentes à perda de mandato mas, até hoje, nenhum titular perdeu algum mandato. Ora, depois de iniciado o procedimento judicial, acaba por ser entregue a declaração em falta, sendo entendimento do

---

<sup>15</sup> O n.º 2 do artigo 106.º da Lei Orgânica do Tribunal Constitucional impede a transcrição em suporte informático do conteúdo das declarações de rendimentos.

<sup>16</sup> Ver página 41 do Relatório Anual do Ministério Público 2009.

Supremo Tribunal Administrativo que, apesar do incumprimento da lei, não deve haver lugar a qualquer sanção por ter havido entrega da declaração.

Relativamente às falsas declarações detectadas, o Ministério Público deu nota de que são enviadas as competentes certidões para o departamento de investigação e acção penal competente para efeitos de procedimento criminal.

Ainda em termos de fiscalização, tem sido colocado um problema relativamente ao tribunal competente para conhecer das acções relativas a incumprimentos de gestores de empresas públicas, cujo regime jurídico aplicável é o Código das Sociedades Comerciais. Foi assinalado pelos procuradores do Ministério Público consultados que, nestas situações, o Supremo Tribunal Administrativo tem-se declarado incompetente. Seria, por isso, vantajosa a clarificação das regras nesta matéria.

Em último lugar, no que concerne à fiscalização, foi apontada a dificuldade de ter um conhecimento completo e actual sobre o universo de pessoas abrangidas pelo regime do controlo público da riqueza dos titulares dos cargos políticos.

Com efeito, o Tribunal Constitucional não dispõe de listas actualizadas com os titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos sujeitos à obrigação de apresentação da declaração. Significa isto que o n.º 3 do artigo 3.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, não está a ser integralmente cumprido: *“As secretarias administrativas das entidades em que se integrem os titulares de cargos a que se aplica a presente lei comunicarão ao Tribunal Constitucional a data do início e da cessação de funções”*.

O défice de informação apontado pode ser ultrapassado com a entrada em vigor da recém-publicada Lei n.º 20/2011, de 20 de Maio, que cria o registo nacional dos serviços do Estado de todo o sector público administrativo. Este diploma cria um registo gerido pela Direcção-Geral do Orçamento do qual devem constar todos os serviços públicos no âmbito do sector público administrativo, designadamente os serviços e fundos da administração directa e indirecta do Estado, as regiões autónomas, os municípios e as empresas públicas. Este registo visa agregar, em primeira linha, informação sobre a execução orçamental e o património das entidades por ele abrangidas mas também dele constarão informações sobre “a identidade e os elementos curriculares de todos os membros dirigentes”. Acresce que o registo a criar ficará publicamente disponível na Internet.

#### ***Jurisprudência recente***

Salienta-se que existe já um acórdão do Tribunal Constitucional sobre a Lei n.º 38/2010, de 2 de Setembro, e as novas alterações dela constantes. O Acórdão n.º 4/2011, de 4 de Janeiro de 2011 vem esclarecer um conjunto de questões colocadas por um administrador do Banco de Portugal sobre as alterações introduzidas no regime de controlo da riqueza dos titulares de cargos políticos:

**1.ª) Qual a periodicidade com que deve ser cumprida a obrigação de actualização da declaração de património e rendimentos, isto é, qual o intervalo temporal relativamente ao qual deve ser verificada a ocorrência do acréscimo patrimonial efectivo em montante**

**superior a 50 salários mínimos nacionais, em particular nos casos em que, como sucede com as acções representativas do capital cotado em bolsa, os elementos patrimoniais a declarar são potencialmente muito voláteis?**

O Tribunal pronunciou-se no sentido de que *“sempre que o acréscimo patrimonial relacionado com a titularidade de acções representativas de capital societário cotado em bolsa se produzir apenas em consequência da flutuação do respectivo valor de mercado, falhará uma condição necessária a que sobrevenha o dever de actualização da declaração precedentemente apresentada e que consiste em o facto gerador do aumento patrimonial ocorrido se haver produzido mediante a intervenção do obrigado”*. No entanto, *“quanto à titularidade de acções representativas de capital societário cotado em bolsa, será este o caso de uma transacção de títulos geradora de um valor diferencial positivo superior a 50 salários mínimos mensais.”*

**2.ª) Considerado o segmento normativo representado pela expressão “referente a alguma das alíneas do artigo anterior”, constante do n.º 3 do artigo 2.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril, qual o agregado relativamente ao qual deve ser verificada a ocorrência do acréscimo patrimonial efectivo em montante superior a 50 salários mínimos mensais?**

O Tribunal pronuncia-se no sentido de que o acréscimo patrimonial se deve considerar em relação a cada uma das alíneas e não globalmente. Conclui que *“o legislador parece ter pretendido indexar a medida do acréscimo patrimonial que fundamenta o dever de renovação ao agregado constituído pelo conjunto dos elementos previstos no interior de cada uma das referidas alíneas em termos de tal acréscimo ter de resultar da variação valorativa singularmente obtida por um dos elementos patrimoniais a declarar ou da soma do incremento de valor obtido por certos deles, contando, neste caso, que se trate de elementos incluídos na previsão da mesma alínea.”*

**3.ª) Como e com que periodicidade poderá ser verificada, relativamente à alínea a) do artigo 1.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril – que respeita a um fluxo de rendimentos auferidos durante o período de um ano - a eventual ocorrência de um acréscimo patrimonial efectivo de montante superior a 50 salários mínimos nacionais?**

Conclui o Tribunal que *“(…)a medida do acréscimo patrimonial deverá quantificar-se em função da evolução registada no parâmetro de que se parte, o que, considerado o carácter anual deste, pressuporá, por seu turno, o estabelecimento de uma ordem de grandeza homóloga mediante a sobrevinda do termo final do ciclo anual subsequente. Deverá concluir-se, assim, que, no que diz respeito à alínea a) do art. 1º, existirá um dever de actualização da declaração de património, rendimentos e cargos sociais sempre que o valor total dos rendimentos brutos constantes da declaração apresentada para efeitos da liquidação do imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (ou que da mesma, quando dispensada, devessem constar) exceder em medida superior a 50 salários mínimos nacionais o valor total dos rendimentos brutos constantes da declaração que imediatamente antes daquela houver sido apresentada para os mesmos efeitos.”*

**4.ª) Qual o prazo para cumprimento, junto do Tribunal Constitucional, da obrigação declarativa?**

Quanto ao prazo para cumprimento da obrigação declarativa, na ausência de previsão especial, o Tribunal considera ser aplicável o prazo geral de 60 dias previsto no n.º 2 do artigo 8.º da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril.

# **Lei n.º 41/2010, de 3 de Setembro**

## ***1. Enquadramento***

Este diploma procede à terceira alteração à Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, relativa a crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos, estendendo a estes as alterações introduzidas no Código Penal em matéria de “recebimento indevido de vantagem”, “corrupção passiva”, “corrupção activa” e “violação de regras urbanísticas”, embora com molduras penais mais agravadas do que as previstas no Código Penal:

- Recebimento indevido de vantagem: punida com pena de prisão de 1 a 5 anos ou com pena de prisão até 5 anos ou com pena de multa até 600 dias;
- Corrupção passiva: punida com pena de prisão de 2 a 8 anos (no caso acto ilícito) ou com pena de prisão de 2 a 5 anos (no caso de acto lícito);
- Corrupção activa: punida com pena de prisão de 2 a 5 anos ou com pena de prisão até 5 anos;
- Violação de regras urbanísticas: punida com pena de prisão até 3 anos ou multa.

A Lei n.º 41/2010, de 3 de Setembro, estende ainda a responsabilidade pelos crimes atrás referidos a um conjunto de titulares de “altos cargos públicos”: (i) gestores públicos, (ii) titulares de órgãos de gestão de empresas participadas pelo Estado, (iii) membros de órgãos executivos de empresas do sector empresarial local, (iv) membros de órgãos directivos de institutos públicos, (v) membros de entidades públicas independentes e (vi) titulares de cargos de direcção superior do 1.º grau e equiparado.

## ***2. Prazo de execução***

As várias alterações ao regime de responsabilidade criminal dos titulares de cargos políticos entraram em vigor em 3 de Março de 2011 (180 dias após a publicação em Diário da República).

## ***3. Medidas de execução e regulamentação***

As medidas previstas na Lei n.º 41/2010, de 3 de Setembro, não carecem de execução ou regulamentação.

## ***4. Análise***

Este diploma introduz alterações em dois planos:

- Por um lado, reproduz para os titulares de cargos políticos, embora com penas mais agravadas, as alterações introduzidas no Código Penal em matéria de “recebimento indevido de vantagem”, “corrupção passiva”, “corrupção activa” e “violação de regras urbanísticas”;
- Por outro, introduz uma dicotomia na lei da responsabilidade criminal dos titulares de cargos políticos, ao criar uma nova categoria, os titulares de altos cargos públicos.

Sobre o primeiro de plano de alterações, é de referir a importância da criação do crime de violação de regras urbanísticas e que se trata de um domínio em que, particularmente em relação aos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, existe um potencial risco de corrupção.

A ampliação do âmbito subjectivo e material da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, mereceu, na generalidade, o apreço das diferentes entidades consultadas, tendo sido igualmente um aspecto sobre o qual o GRECO, aquando da avaliação realizada em Dezembro de 2010, se pronunciou muito favoravelmente.

A IGAL, por exemplo, identificou a área dos licenciamentos municipais como sendo uma zona crítica e que passa a ter agora um tratamento criminal reforçado. A introdução do crime de violação de regras urbanísticas também foi considerada positiva e de extrema importância pelo DIAP de Lisboa atendendo a que o urbanismo é identificado como área de risco.

Sobre o segundo plano de alterações, é feito um alargamento do âmbito subjectivo de responsabilização criminal da Lei n.º 34/87, de 16 de Julho, à nova categoria atrás referida. Passam a integrar a categoria de “titulares de altos cargos públicos” os gestores públicos, os titulares de órgão de gestão de empresa participada pelo Estado, quando designados por este, os membros de órgãos executivos das empresas que integram o sector empresarial local, os membros dos órgãos directivos dos institutos públicos, os membros das entidades públicas independentes previstas na Constituição ou na lei, e os titulares de cargos de direcção superior do 1.º grau e equiparados.

## **Lei n.º 42/2010, de 3 de Setembro**

### *1. Enquadramento*

O presente diploma procedeu à segunda alteração à Lei da Protecção das Testemunhas, aprovada pela Lei n.º 93/99, de 14 de Julho, introduzindo uma disposição destinada a proteger as testemunhas de crimes económicos e financeiros, para que estas possam contribuir activamente para o processo de investigação e o apuramento da verdade dos factos.

Foi ainda alterado o artigo 16.º da Lei da Protecção das Testemunhas, aprovada pela Lei n.º 93/99, de 14 de Julho, no sentido de estender a reserva da identidade da testemunha à burla qualificada e à administração danosa que cause prejuízo superior a 10 000 unidades de conta.

### *2. Prazo de execução*

A alteração introduzida entrou em vigor em 8 de Setembro de 2010.

### *3. Medidas de execução e regulamentação*

As medidas previstas na Lei n.º 42/2010, de 3 de Setembro, não carecem de execução ou regulamentação.

### *4. Análise*

Sobre as alterações introduzidas pela Lei n.º 42/2010, de 3 de Setembro, foi ouvida a Comissão de Programas Especiais de Segurança, que referiu que a ampliação do âmbito dos destinatários das medidas a aplicar assume especial pertinência, atendendo especialmente às características e ao impacto dos crimes em causa.

Nos termos do artigo 23.º da Lei da Protecção das Testemunhas, aprovada pela Lei n.º 93/99, de 14 de Julho, a Comissão de Programas Especiais de Segurança funciona na dependência directa do Ministro da Justiça, cabendo-lhe estabelecer e assegurar a efectivação dos programas especiais de segurança.

Esta Comissão reportou que as alterações introduzidas pela Lei n.º 42/2010, de 3 de Setembro, resultaram de um projecto elaborado por aquela entidade e apresentado em momento prévio aos trabalhos da Comissão Eventual para o Acompanhamento Político do Fenómeno da Corrupção e para a Análise Integrada de Soluções com Vista ao Seu Combate, mas que a Assembleia da República considerou oportuno agregar ao conjunto de diplomas sobre corrupção aprovados em 22 de Julho de 2010.

A Comissão esclareceu que o seu âmbito de actuação se cinge apenas às questões relativas à adopção de programas especiais de segurança, mecanismo mais reforçado de protecção de testemunhas, não dispondo, por isso, de dados concretos sobre a aplicação das restantes medidas de protecção previstas na Lei da Protecção das Testemunhas, aprovada pela Lei n.º 93/99, de 14 de Julho, cuja aplicação cabe aos tribunais.

No âmbito da protecção de testemunhas, o magistrado do processo solicita à Unidade de Protecção de Testemunhas da Polícia de Segurança Pública a referida protecção, podendo, em alguns casos, haver lugar à mudança de residência. Os dados sobre este mecanismo terão de ser solicitados à Polícia de Segurança Pública.

No âmbito dos programas especiais, foram, no entanto, disponibilizados dados sobre a actividade da Comissão. Assim, de 2003 a 2010, foram implementados 18 programas especiais, 3 dos quais relativos a situações de corrupção (sendo que um destes, o mais antigo dos programas especiais, ainda está activo).

Entre testemunhas e familiares, foram objecto dos programas especiais concebidos e implementados pela Comissão 27 pessoas (15 testemunhas e 12 familiares). Dos três processos de corrupção, um referiu-se a uma testemunha de um crime de corrupção e associação criminosa.

No que se refere aos meios disponíveis, a Comissão de Programas Especiais de Segurança informou não ter dificuldades operacionais em matéria de recursos humanos e financeiros. Referiu ainda que tem tido sempre uma boa colaboração dos serviços e organismos públicos bem como de entidades privadas. Os meios financeiros são atribuídos, desde 2009, pelo Gabinete do Ministro da Justiça (sendo as verbas oriundas do Instituto de Gestão Financeira e de Infraestruturas da Justiça).

A Comissão tem uma composição multidisciplinar, característica que foi apontada como vantajosa uma vez que permite uma boa articulação entre as entidades do sector da justiça, da Administração Pública em geral, da magistratura judicial e do Ministério Público.

A maior dificuldade apontada por esta Comissão reside na “reinserção social” dos beneficiários da protecção. Foi ilustrado o caso da prestação de garantias para certos contratos em que os beneficiários da protecção, por terem alterado a sua identidade e, conseqüentemente, terem perdido o seu histórico de vida, não conseguem obter, por exemplo, financiamentos bancários, levando a que a Comissão tenha, novamente, que intervir.





# RECOMENDAÇÕES DAS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS

A corrupção é um fenómeno que extravasa as fronteiras dos Estados, constituindo, por isso, igualmente uma preocupação das organizações internacionais. Tendo por objectivo assegurar a prevenção e a repressão da corrupção, surge, no plano internacional, um conjunto de instrumentos jurídicos:

- Convenção relativa à luta contra a corrupção em que estejam implicados Funcionários das Comunidades Europeias ou dos Estados-membros da União Europeia, de 1997, ratificada por Portugal em 2000;
- Convenção da OCDE contra a corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transacções comerciais internacionais, de 1997, ratificada por Portugal em 2000;
- Convenção Penal Contra a Corrupção do Conselho da Europa, de 1999, a que Portugal aderiu em 2002;
- O Protocolo Adicional à Convenção Penal Contra a Corrupção do Conselho da Europa, de 2003, assinado por Portugal na respectiva data de abertura e em fase de ratificação<sup>17</sup>;
- Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, de 2003, a que Portugal aderiu em 2007;
- Código Internacional de Conduta das Nações Unidas para Funcionários Públicos, de 1996, anexo à Resolução da Assembleia Geral da ONU n.º 51/59, de 12 de Dezembro de 1996.

Ora, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 71/2010, de 10 de Setembro, prevê que no âmbito do grupo de trabalho aí constituído sejam propostas “as medidas indispensáveis para aplicar as recomendações feitas ao Governo pelas instâncias internacionais especializadas, nomeadamente pelo *Group of States Against Corruption* (GRECO), pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), pelo Grupo de Acção Financeira Internacional (GAFI) e pelas Nações Unidas”.

Importa, deste modo, proceder a uma breve análise das medidas e, nas que se encontram activas e que estão directamente relacionadas com o pacote legislativo 2010, identificar iniciativas tendentes à sua plena implementação.

---

<sup>17</sup> Este Protocolo está em fase final de ratificação pelo Estado Português. Foram concluídos todos os procedimentos necessários e a sua ratificação consta da Proposta de Resolução n.º 46/XI, apresentada pelo Governo à Assembleia da República, em 18 de Fevereiro de 2011.

### ***Medidas da União Europeia na luta contra a corrupção***

A Comissão Europeia aprovou, em 6 de Junho de 2011, no contexto da execução do Programa de Estocolmo, um conjunto de medidas visando estabelecer uma abordagem comum anticorrupção. Destas medidas faz parte a publicação bienal, a partir de 2013, de um relatório de avaliação dos esforços desenvolvidos pelos países no domínio da prevenção e redução da corrupção. Estas avaliações complementarão as já efectuadas em outras instâncias internacionais.

Para além do relatório atrás referido, surgem outras medidas, nomeadamente:

- Revisão das regras da UE para facilitar a apreensão do produto de actividades criminosas e assegurar que os tribunais nacionais possam executar decisões de perda em toda a UE;
- Alteração das regras no domínio dos contratos públicos e das normas de contabilidade e revisão oficial de contas aplicáveis às empresas da UE;
- Melhoria das investigações em matéria de crimes financeiros e ajuda à melhoria as estatísticas sobre criminalidade;
- Reforço da cooperação judiciária e policial e melhoria da formação dos agentes dos corpos policiais;
- Adopção de uma estratégia para combater a utilização fraudulenta dos dinheiros da UE;
- Reforço dos requisitos em matéria de anticorrupção para os países que desejem aderir à UE;
- Estabelecimento de mais condições em matéria de anticorrupção na concessão de ajudas e subvenções a outros países;
- Cooperação mais estreita com agências da UE como a Europol e o Organismo Europeu de Luta Antifraude (OLAF).

Foi ainda aprovado, com este conjunto de medidas, um relatório sobre a Decisão-Quadro 2003/568/JAI do Conselho de 22 de Julho de 2003 relativa ao combate à corrupção no sector privado, no qual se conclui que vários Estados-membros ainda não aplicaram a legislação da União Europeia que criminaliza a corrupção activa e passiva no sector privado, instando-os a Comissão a que o façam. Portugal é, no entanto, identificado como um dos Estados-membros que correctamente transpôs este instrumento.

No contexto destas medidas resulta ainda a clara intenção da União Europeia participar, como membro, no GRECO, grupo ao qual já pertencem todos os seus Estados-membros.

# GRECO

## 1. Enquadramento

O Grupo de Estados Contra a Corrupção do Conselho da Europa (GRECO) lançou em 2007 o terceiro ciclo de avaliações sobre os 46 Estados membros, depois de ter lançado o primeiro ciclo, de 1 Janeiro de 2000 a 31 Dezembro de 2002, e o segundo ciclo, de 1 de Janeiro de 2003 a 31 Dezembro de 2006.

No quadro de cada ciclo de avaliações é elaborado um relatório de avaliação para cada país membro por uma equipa de avaliação do GRECO composta por 3 ou 4 peritos. O referido relatório é estabelecido a partir das respostas do país considerado a um questionário e das conclusões formuladas pela equipa de avaliação após ter visitado o país e aí ter consultado os principais actores nacionais sobre os temas em avaliação. Estes relatórios são debatidos e adoptados em reunião plenária do GRECO e contêm recomendações dirigidas ao país avaliado, tendo em vista a adopção de medidas em conformidade com as ditas recomendações.

As medidas tomadas pelo país avaliado para implementar as recomendações são em seguida avaliadas pelo GRECO, no quadro de um procedimento de conformidade distinto. Este procedimento termina com a adopção de um relatório de conformidade, ou com a adopção de um *addendum* ao relatório de conformidade no caso de serem solicitados ao país progressos suplementares.

No que se refere ao terceiro ciclo, Portugal foi, em Dezembro de 2010, objecto de recomendações no âmbito dos 2 temas que presidem a este ciclo: incriminações e financiamento dos partidos políticos. Analisaremos no presente relatório apenas as recomendações dirigidas em sede de incriminações, uma vez que são estas as que directamente se relacionam com o conjunto de diplomas anti-corrupção aprovado em 2010 pela Assembleia da República e objecto de análise no âmbito do presente relatório.

Importará também verificar em que medida é ou poderá ser dada resposta às recomendações do segundo ciclo consideradas como parcialmente incumpridas, ainda que a sua implementação não possa já ser avaliada pelo GRECO por ter sido encerrado o ciclo em Outubro de 2010<sup>18</sup>.

As recomendações relativas ao financiamento dos partidos políticos, também objecto do terceiro ciclo, são apresentadas autonomamente.

## 2. Grau de concretização das recomendações

---

<sup>18</sup> Ver *Second Evaluation Round – Addendum to the Compliance Report on Portugal Adopted by GRECO at its 48th Plenary Meeting (Strasbourg, 27 September – 1 October 2010)*, disponível para consulta em [www.coe.int/greco](http://www.coe.int/greco).

O quadro abaixo apresentado permite perceber as recomendações bem com propostas conducentes à sua plena concretização:

## Segundo ciclo de avaliação

A avaliação de Portugal no contexto do segundo ciclo de avaliação terminou na reunião plenária do GRECO, de 27 de Setembro a 1 de Outubro de 2010, com a adopção do Relatório de Conformidade. Das 10 recomendações inicialmente dirigidas, 8 foram consideradas implementadas e apenas 2 foram consideradas como parcialmente implementadas. Embora o ciclo de avaliação tenha terminado, poderão ser enviadas informações ao GRECO, no futuro, sobre a plena concretização das duas recomendações parcialmente implementadas (ii e vi).

### Recomendações

### Concretização

<p><b>(ii)</b> Revisão das disposições existentes em matéria de detecção, apreensão e perda dos produtos da corrupção e do tráfico de influências e, se necessário, o desenvolvimento de linhas directrizes e formação que facilitem a sua aplicação.</p>	<p>O GRECO considerou que esta recomendação foi parcialmente implementada. Considerou que a parte da recomendação relativa ao desenvolvimento de linhas directrizes e formação que facilitem a sua aplicação carece de maior esforço por parte das autoridades portuguesas sugerindo a inserção da temática da detecção, apreensão e perda dos produtos da corrupção e do tráfico de influências nos currículos permanentes de formação dos responsáveis pela aplicação da lei (magistrados, policia criminal)</p> <p>Para plena concretização desta recomendação (ainda que o estado da mesma não possa já ser alterado porque está finalizado o ciclo) é necessário que a formação inicial de magistrados, ministrada pelo Centro de Estudos Judiciários, e a formação de inspectores da Polícia Judiciária, ministrada pelo ISPJS, contemplem esta temática específica a título permanente na formação inicial (e que mantenham a temática nas formações pontuais)</p>
<p><b>(vi)</b> Os códigos de conduta existentes devem ser completados, de forma a incluírem referências explícitas a aspectos deontológicos e a riscos de corrupção (tal como a questão das dádivas e gratificações) extensíveis a todos os agentes públicos e que sejam adoptadas sanções apropriadas para os casos de incumprimento.</p> <p>Devem ser ministradas acções de formação sobre estes temas a todos os agentes públicos</p>	<p>O GRECO apenas considerou a recomendação como parcialmente implementada por não estar ainda aprovado o quadro de referência dos códigos de conduta e de ética, com as respectivas sanções, que deverá prever os princípios aplicáveis a todas as entidades do sector público, administrativo ou empresarial, conforme previsto no Despacho n.º 376/2010, de 7 de Janeiro.</p> <p>Para plena concretização desta recomendação deve ser aprovado este quadro de referência incluindo referência ao montante das dádivas permitidas ou outros elementos que permitam, no caso concreto, distinguir o que corresponde a um comportamento</p>

(funcionários públicos e outros), e adaptadas de modo a incluir exemplos de potenciais conflitos de interesses	aceite e o que poderá configurar uma situação de corrupção.
--	---

### Terceiro ciclo de avaliação

Portugal está a ser avaliado no âmbito do terceiro ciclo de avaliações do GRECO. Este ciclo compreende a avaliação em dois temas: incriminações e financiamento dos partidos políticos. Na 49.<sup>a</sup> reunião plenária que teve lugar de 29 de Novembro a 3 de Dezembro de 2010 foram formuladas recomendações nestas duas áreas.

Estas recomendações deverão ser implementadas até 30 de Junho de 2012.

### TEMA I – INCRIMINAÇÕES

#### Recomendações

#### Concretização

(i) Alargamento do âmbito de aplicação da legislação relativamente à corrupção activa e passiva de funcionários públicos estrangeiros, membros de assembleias estrangeiras, funcionários de organizações internacionais, membros de assembleias parlamentares internacionais, bem como juízes de tribunais internacionais, no sentido da conformidade total com os artigos 5.º, 6.º, 9.º, 10.º e 11.º da Convenção Penal contra a Corrupção.	O cumprimento desta recomendação exige uma alteração ao n.º 3 do artigo 386.º do Código Penal bem como do n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 34/87, de 16 de Junho, que estabelece o regime de responsabilidade criminal dos titulares de cargos políticos.
(ii) Deve ser assegurada a criminalização do tráfico de influência activo e passivo relativamente a funcionários estrangeiros/internacionais em conformidade com o artigo 12.º conjugado com os artigos 5.º, 6.º, 9.º, 10.º e 11.º da Convenção Penal contra a Corrupção.	Para que esta recomendação seja concretizada é necessário que o n.º 3 do artigo 386.º do Código Penal passe a considerar, a par da corrupção, o tráfico de influência para efeitos de equiparação a funcionário (e ainda que as alterações sugeridas no contexto da execução da recomendação anterior sejam adoptadas).
(iii) Deve ser assegurada a criminalização da corrupção de árbitros e jurados estrangeiros, em conformidade com os artigos 4.º e 6.º do Protocolo Adicional; e se proceda rapidamente à ratificação	Importa esclarecer se a nova alínea c) do artigo 386.º do Código Penal (introduzida pela Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro) se aplica a árbitros e jurados estrangeiros ou só a nacionais. O esclarecimento desta situação no próprio artigo, com expressa referência ao facto de compreender

deste instrumento.	nacionais e estrangeiros permite cumprir a recomendação.
<p><b>(iv)</b> O GRECO recomenda (a) aumentar as sanções penais relativamente à corrupção no sector privado e ao tráfico de influência no sentido de assegurar que sejam eficazes, proporcionais e dissuasoras, tal como previsto no artigo 19 da Convenção Penal contra a Corrupção; (b) criminalizar o tráfico de influência (activo para acto lícito) em conformidade com o artigo 12 da mesma Convenção; e (c) ajustar o prazo de prescrição do tráfico de influência ao da corrupção no sector público.</p>	<p>A concretização desta recomendação implica:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Alterar os artigos 8.º e 9.º da Lei n.º 20/2008, de 22 de Julho, que estabelece o regime penal de corrupção no comércio internacional e no sector privado em matéria de medida da pena;</li> <li>• Alterar o artigo 335.º do Código Penal em matéria de medida da pena, tendo em conta que no tráfico de influência (na forma passiva para fim lícito) a pena é considerada inadequada;</li> <li>• Introduzir no artigo 335.º do Código Penal o tráfico de influência activo para acto lícito;</li> <li>• Através do agravamento da pena é ajustado automaticamente o prazo de prescrição previsto no artigo 118.º do Código Penal.</li> </ul>
<p><b>(v)</b> Deve ser analisada e, em conformidade, revista a total e obrigatória dispensa de pena garantida aos autores de crimes de corrupção no sector público em consequência de arrendimento activo</p>	<p>Este mecanismo está previsto no artigo 374.º-B do Código Penal, aditado pela Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro, e permite a dispensa de pena sem devolução da vantagem indevidamente concedida. Nos termos da alínea a) do referido artigo o agente é dispensado de pena sempre que “tiver denunciado o crime no prazo máximo de 30 dias após a prática do acto e sempre antes da instauração de procedimento criminal”. Não fica ao critério do juiz como acontece com a regra geral do artigo 74.º do Código Penal, aqui é obrigatória a dispensa de pena. Este artigo pode eventualmente ser alterado de forma a pelo menos exigir a reposição da situação ou a devolução da quantia recebida ou então no sentido de ter uma formulação mais semelhante à do artigo 74.º</p>
<p><b>(vi)</b> Devem ser adoptadas linhas directrizes e de formação para os profissionais encarregues da aplicação da lei penal no domínio da corrupção bem como a recolha de informação de forma a que se possa avaliar a aplicação prática.</p>	<p>Para a concretização desta recomendação é necessária formação ao nível do Centro de Estudos Judiciários e da Polícia Judiciária, bem como recolha de dados estatísticos, não só sobre os destinatários da formação, mas também sobre a aplicação prática dos dispositivos legais.</p> <p>Já é efectuada pela Direcção-Geral da Política de Justiça a recolha de informação sobre os crimes em geral, mas pode ser importante recolher sobre algumas especificidades dos mesmos (por exemplo crimes registados de corrupção de árbitros, peritos e jurados ou crimes registados de tráfico de influência activa e passiva).</p>

## TEMA II – FINANCIAMENTO DOS PARTIDOS POLÍTICOS

### Recomendações

### Concretização

<p>(i) Deve ser criado um formato comum para as contas anuais dos partidos e das campanhas eleitorais e a tomar medidas relativamente aos requisitos de contabilidade de receitas e de despesas das secções regionais e locais dos partidos políticos tendo em vista aumentar a transparência e a prestação pública de contas e a respectiva apresentação de contas pelos partidos.</p>	<p>Recomendação a analisar com a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos.</p>
<p>(ii) Deve ser adoptadas medidas para assegurar que a informação adequada contida nas contas anuais dos partidos e as contas das campanhas eleitorais seja tornada pública de uma forma mais célere que possibilite o acesso fácil e em devido tempo pelo público.</p>	<p>Recomendação a analisar com a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (e com o Tribunal Constitucional).</p>
<p>(iii) Deve ser introduzido com maior frequência relatórios de receitas - incluindo doações – e de despesas relativamente às campanhas eleitorais pelos partidos políticos, candidatos independentes e grupos de candidatos com intervalos adequados durante ao período de campanha eleitoral.</p>	<p>Recomendação a analisar com Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (e com o Tribunal Constitucional).</p>
<p>(iv) Deve ser elaborado um estudo sobre os financiamentos políticos relativamente aos fluxos financeiros fora da área regulamentada, em particular, relativamente a várias formas de contribuições de terceiros a vários intervenientes políticos, incluindo candidatos às eleições e encontrar formas de aumentar a transparência relativamente aos financiamentos políticos feitos por terceiros.</p>	<p>Para que esta recomendação seja concretizada é necessário promover a elaboração deste estudo.</p>
<p>(v) Deve ser assegurado que o Tribunal Constitucional e a Entidade das Contas e</p>	<p>Recomendação a analisar com a Entidade das Contas (e Tribunal Constitucional)</p>

<p>Financiamentos Políticos tenham os recursos adequados para executar as suas funções de uma forma eficiente e expedita; deve ainda ser consideravelmente reduzido o tempo do processo de fiscalização das contas anuais dos partidos e das contas das eleições.</p>	
<p><b>(vi)</b> Deve ser considerado o reforço da função de regulação da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, desenvolvendo a sua função proactiva de aconselhamento, em particular, face aos partidos políticos.</p>	<p>Recomendação a analisar com a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (e com o Tribunal Constitucional)</p>
<p><b>(vii)</b> Deve ser assegurado que as sanções relativas ao financiamento político em vigor – tal como aplicadas – sejam eficazes, proporcionais e dissuasoras, tendo em conta factores como as circunstâncias económicas das pessoas (singulares e colectivas) e os partidos sujeitos a essas sanções.</p>	<p>Para que esta recomendação seja concretizada é necessário ponderar alteração à Lei do Financiamento dos Partidos Políticos e das Campanhas Eleitorais (Lei n.º 19/2003, de 20 de Junho – artigo 28.º e ss.) e à Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de Janeiro.</p>



# OCDE

## 1. Enquadramento

Portugal assinou a Convenção da OCDE sobre Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais em 17 de Dezembro de 1997<sup>19</sup>, tendo depositado o instrumento de ratificação em 23 de Novembro de 2000<sup>2021</sup>.

A Convenção institui, no artigo 12.º, um mecanismo de fiscalização e acompanhamento sistemático destinado a monitorizar e promover a sua plena aplicação por parte dos Estados Parte. Este mecanismo é assegurado pelo Grupo de Trabalho sobre Corrupção em Transacções Comerciais Internacionais (GTCTCI) e pressupõe a realização de exercícios de avaliação. Esta avaliação, entre pares, é estruturada em três fases. Portugal terminou já a fase 2 de avaliação.

As recomendações<sup>22</sup> foram emitidas pelo GTCTCI, em 14 de Março de 2007, tendo-se seguido as restantes etapas do processo, em Junho de 2009 e Junho de 2010. O processo ficou concluído, no entanto, Portugal poderá ainda, na Fase 3 de avaliações, que terá lugar em 2013, divulgar ao GTCTCI desenvolvimentos visando a implementação de todas as recomendações consideradas parcial ou não cumpridas.

## 2. Grau de concretização das recomendações

O quadro abaixo apresentado permite perceber as recomendações, bem como aferir o seu grau de concretização:

Recomendações	Concretização
(i) Devem ser adoptadas as medidas necessárias – em conjunto com as organizações do sector comercial e da sociedade civil – a fim de sensibilizar o sector privado para a Convenção, para a infracção de funcionários públicos estrangeiros e para a responsabilidade das pessoas colectivas, assim como para as normas sobre jurisdição aplicáveis,	A OCDE considerou esta recomendação parcialmente cumprida. Neste contexto deve considerar-se a Mesa Redonda sobre “A corrupção nas Transacções Económicas Internacionais”, na qual participou Prof. Mark Pieth, Presidente do Grupo de Trabalho da OCDE sobre a Corrupção nas transacções comerciais internacionais. Este evento destinou-se a representantes do sector privado, em especial das empresas nacionais, e do sector público, sendo o seu objectivo divulgar a Convenção da OCDE sobre a corrupção de funcionários públicos estrangeiros nas

<sup>19</sup> Adoptada em Paris, em 17 de Dezembro de 1997, na Conferência Ministerial da OCDE

<sup>20</sup> Cfr. Resolução da Assembleia da República n.º 32/2000 e Decreto do Presidente da República n.º 19/2000, publicados no Diário da República, n.º 77, I Série-A, de 31 de Março de 2000.

<sup>21</sup> Neste domínio, é de assinalar que vigora, desde Abril de 2008, a Lei n.º 20/2008, de 21 de Abril, que Cria o novo regime penal de corrupção no comércio internacional e no sector privado, dando cumprimento à Decisão Quadro n.º 2003/568/JAI, do Conselho, de 22 de Julho.

<sup>22</sup> *Report on the application of the Convention on Combating Bribery off Foreign Public Officials in International Business Transactions and the 1997 revised recommendation on combating bribery in international business transactions.*

<p>e de promover e assistir na implementação de medidas preventivas institucionais e de padrões éticos no âmbito do comércio nos mercados internacionais, incluindo através de medidas destinadas especificamente às PMEs.</p>	<p>transacções comerciais internacionais e a legislação nacional na matéria contribuindo assim, para uma prevenção mais eficaz desta realidade em Portugal e no contexto internacional (06/12/2010)</p>
<p><b>(ii)</b> Devem ser adoptadas as medidas necessárias a fim de sensibilizar os funcionários dos departamentos do Estado e do aparelho judiciário que desempenhem um papel activo na detecção, comunicação, investigação e procedimento judicial relativamente à infracção de corrupção de funcionários públicos estrangeiros e entre estes, aqueles que contactam com empresas portuguesas que exportem ou que invistam no estrangeiro (em particular as missões diplomáticas no estrangeiro e as agências de promoção de créditos) assim como o público em geral.</p>	<p>A OCDE considerou esta recomendação parcialmente cumprida. A Mesa Redonda acima referida poderá também enquadrar-se no cumprimento desta recomendação.</p>
<p><b>(iii)</b> Devem ser adoptadas as medidas de sensibilização especialmente destinadas aos funcionários do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) e aos seus parceiros públicos e privados sobre assuntos relacionados com a Convenção e a corrupção no contexto dos projectos de Assistência Oficial ao Desenvolvimento.</p>	<p>A OCDE considerou esta recomendação parcialmente cumprida.</p>
<p><b>(iv)</b> Devem ser adoptadas medidas que tornem os funcionários públicos, sujeitos à obrigação de comunicação de qualquer crime que chegue ao seu conhecimento, mais conscientes da importância de efectivamente cumprir esta obrigação relativamente a suspeitas de corrupção internacional.</p>	<p>A OCDE considerou parcialmente cumprida (o actual status será cumprida).</p>
<p><b>(v)</b> Devem ser emitidas instruções e orientações específicas dirigidas</p>	<p>A OCDE considerou parcialmente cumprida (o actual status será cumprida)</p>

<p>ao pessoal diplomático, de promoção da exportação, de apoio à gestão e controlo de créditos e ao pessoal da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento referente aos vários passos que devem ser seguidos quando tomem conhecimento de alegações de que uma empresa Portuguesa ou indivíduo corrompeu ou tentou corromper um funcionário público estrangeiro, com vista a assegurar que as alegações credíveis cheguem efectivamente ao conhecimento das autoridades judiciárias portuguesas nas condições apropriadas.</p>	
<p><b>(vi)</b> Devem ser adoptadas medidas para rever o Código do IRS e o Código do IRC a fim de rejeitar e proibir as despesas confidenciais e emitir orientações claras dirigidas às autoridades fiscais, prescrevendo as averiguações a desenvolver, a fim de detectar possíveis infracções de corrupção de funcionários públicos estrangeiros.</p>	<p>A OCDE considerou parcialmente cumprida (o actual status será cumprida)</p>
<p><b>(vii)</b> Deve ser assegurado, após consulta com as relevantes instituições de supervisão, que os revisores oficiais de contas e os técnicos oficiais de contas recebam formação e orientações relativamente às normas previstas no artigo 41.º-A do Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro, relativamente às suas obrigações de comunicação de qualquer crime público ao Ministério Público e que aqueles que não cumpram essa obrigação sejam sujeitos a efectivas medidas disciplinares.</p>	<p>OCDE considerou incumprida (o actual status será parcialmente cumprida)</p>
<p><b>(viii)</b> Deve ser assegurado que as entidades financeiras e as outras entidades e profissionais sujeitos à obrigação de comunicação de operações suspeitas à Unidade de Informação Financeira (UIF),</p>	<p>Cumprida</p>

<p>continuem a receber orientações no sentido da identificação das operações relativas ao branqueamento de capitais.</p>	
<p><b>(ix)</b> Devem ser desenvolvidos esforços para encorajar as empresas a estabelecer canais internos de comunicação e a fornecer protecção interna para potenciais testemunhas.</p>	<p>Não cumprida.</p> <p>Poderá passar a parcialmente cumprida se forem consideradas iniciativas como a Mesa Redonda sobre “A corrupção nas Transacções Económicas Internacionais</p>
<p><b>(x)</b> Devem ser encorajadas as autoridades judiciárias a tomar uma atitude mais pró-activa no sentido de investigar todas as alegações de corrupção internacional e de fazer pleno uso do conjunto alargado de medidas investigatórias disponíveis para investigar e intentar procedimento criminal de modo eficaz em matéria de corrupção internacional.</p>	<p>Parcialmente cumprida</p>
<p><b>(xi)</b> Deve ser assegurado que o Departamento Central de Investigação e Acção Penal (DCIAP), de acordo com os artigos 46.º e 47.º da Lei n.º 60/98, de 27 de Agosto, assuma um papel mais activo na direcção dos inquéritos e na prossecução da acção penal relativa à infracção de corrupção de agentes públicos estrangeiros nas transacções comerciais internacionais; e assegurar, nesse âmbito que os outros departamentos do Ministério Público prontamente comuniquem todas as suspeitas de corrupção internacional ao Departamento Central de Investigação e Acção Penal.</p>	<p>A OCDE considerou incumprida (o actual status será parcialmente cumprida)</p>
<p><b>(xii)</b> Deve ser assegurada suficiente formação e recursos, incluindo peritagem especializada e informações relevantes relativamente ao número, perfil, tratamento e resultado penal, nos casos de corrupção em transacções comerciais</p>	<p>Cumprida</p>

<p>internacionais, às autoridades relevantes - incluindo a polícia judiciária e os magistrados - para a detecção, investigação e procedimento criminal eficaz da corrupção internacional.</p>	
<p><b>(xiii)</b> Devem ser sensibilizadas as autoridades judiciárias para as normas especiais aplicáveis, previstas no artigo 3.º da Lei n.º 13/2001, de 4 de Junho, para determinação da nacionalidade e jurisdição extraterritorial sobre as infracções de corrupção internacional; especialmente no que respeita à não necessidade do requerimento da dupla incriminação.</p>	<p>A ser avaliada no próximo ciclo (está, em princípio, cumprida)</p>
<p><b>(xiv)</b> Deve ser revista a definição de detentor de cargo político estrangeiro de modo a cumprir totalmente os requisitos da Convenção relativos à definição autónoma de funcionários públicos estrangeiros.</p>	<p>A ser avaliada no próximo ciclo (está, em princípio, cumprida)</p>
<p><b>(xv)</b> Devem ser dadas orientações às autoridades judiciárias sobre os critérios nos quais se baseia a responsabilidade das pessoas colectivas no caso de corrupção internacional; estas orientações devem incluir esclarecimentos (i) sobre as disposições contidas no artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 28/84, de 20 de Janeiro, quando confrontado com as novas disposições legais sobre a responsabilidade das pessoas colectivas inseridas no Código Penal; (ii) sobre a aplicação da responsabilidade penal das pessoas colectivas no caso de o crime ter sido cometido por um funcionário ou por um agente externo à pessoa colectiva; e (iii) sobre a aplicação da responsabilidade das pessoas colectivas nos casos em que não exista acusação ou condenação de</p>	<p>A ser avaliada no próximo ciclo (está, em princípio, cumprida)</p>

<p>uma pessoa individual por uma infracção correspondente.</p>	
<p><b>(xvi)</b> Devem ser consideradas medidas que previnam o abuso da disposição legal que exclui a responsabilidade da pessoa colectiva quando o acto de corrupção internacional for cometido por um indivíduo contra as ordens dos legais representantes da pessoa colectiva.</p>	<p>A ser avaliada no próximo ciclo (está, em princípio, cumprida)</p>
<p><b>(xvii)</b> Deve ser chamada a atenção das autoridades judiciárias (vg, através da formação ou de orientações) para a importância da apreensão dos produtos da corrupção, prévia ao julgamento, a fim de assegurar a utilização plena da medida de perda de bens na aplicação da legislação sobre corrupção internacional.</p>	<p>A OCDE considerou parcialmente incumprida (o actual status será cumprida)</p>
<p><b>(xviii)</b> Devem ser adoptadas medidas apropriadas para incluir uma cláusula anti-corrupção nos contratos de auxílio ao investimento celebrados com os vários parceiros envolvidos na administração de projectos de Ajuda Pública ao Desenvolvimento.</p>	<p>A OCDE considerou parcialmente incumprida (o actual status será cumprida)</p>

# GAFI

## 1. Enquadramento

O Grupo de Acção Financeira Internacional (GAFI) é um organismo multidisciplinar de natureza intergovernamental, criado em 1989, que tem por objectivo conceber e promover, quer a nível nacional como a nível internacional, estratégias contra o branqueamento de capitais e, desde 2001, contra o financiamento do terrorismo. Trata-se de um grupo de duração limitada em função dos seus objectivos, que reexamina a sua missão de cinco em cinco anos.

O GAFI acompanha os progressos realizados pelos Estados na implementação das medidas necessárias para promover o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, através de mecanismos de autoavaliação e avaliação mútua tendo como suporte dessa avaliação as chamadas “40 Recomendações + 9” (estas 9 são recomendações especiais relativas ao financiamento do terrorismo)<sup>23</sup>.

Estas recomendações foram reconhecidas pelo Fundo Monetário Internacional e pelo Banco Mundial como os padrões internacionais para o combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo. Ao contrário do que se passa com as avaliações feitas no âmbito do GRECO ou do GTCTCI da OCDE, estas recomendações não são concebidas especificamente para cada Estado na sequência do processo de avaliação

Trata-se antes de 40+9 recomendações aplicáveis a todos os Estados e que visam por si veicular a construção interna de mecanismos de prevenção e combate aos fenómenos de criminalidade. Constituem um quadro de referência no combate ao branqueamento de capitais e ao financiamento do terrorismo, encorajando os Estados a adoptarem as medidas necessárias para adequarem os respectivos sistemas nacionais às necessidades de combate e prevenção. As recomendações em causa foram revistas, em 2003, no sentido de se adequarem às exigências ditadas pela evolução deste tipo de crimes que têm vindo a encontrar combinações cada vez mais sofisticadas.

## 2. Grau de concretização das recomendações

O relatório de avaliação mútua de Portugal, que incide sobre o grau de observância das 40 + 9 Recomendações e sobre a eficácia do sistema nacional em matéria de prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, foi

---

<sup>23</sup> Ar recomendações do GAFI podem ser consultadas em:  
[http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/anexosorgint2/sections/relacoes-internacionais/anexosorgint2/40-recomendacoes/downloadFile/file/GAFI\\_40\\_Recomendacoes.pdf?nocache=1203681309.78](http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/anexosorgint2/sections/relacoes-internacionais/anexosorgint2/40-recomendacoes/downloadFile/file/GAFI_40_Recomendacoes.pdf?nocache=1203681309.78)

e em

[http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/eventos/anexos4408/9-recomendacoes/downloadFile/file/RECOMENDACOES\\_ESPECIAIS\\_DO\\_GAFI SOBRE O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO.pdf?nocache=1236005778.28](http://www.dgpj.mj.pt/sections/relacoes-internacionais/eventos/anexos4408/9-recomendacoes/downloadFile/file/RECOMENDACOES_ESPECIAIS_DO_GAFI SOBRE O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO.pdf?nocache=1236005778.28)

discutido e aprovado pelos membros do GAFI na sua I Sessão Plenária de 2006/07, que decorreu entre 11 e 13 de Outubro de 2006.

Deste exercício de avaliação resultou a conclusão pelo GAFI que das 40 recomendações:

- 13 estavam conformes (*compliant*);
- 17 estavam genericamente conformes (*largely compliant*);
- 8 estavam parcialmente conformes (*partially compliant*);
- 1 estava não conforme (*non compliant*)<sup>24</sup>;
- 1 não é especificamente aplicável a Portugal.

Das 9 recomendações especiais:

- 6 estavam genericamente conformes (*largely compliant*);
- 2 estavam parcialmente conformes (*partially compliant*);
- 1 estava não conforme (*non compliant*)<sup>25</sup>;

Portugal apresentou relatórios de actualização, em 2008 e 2010, no sentido de considerar a generalidade das recomendações implementadas.

Em 2012, será apresentado ao GAFI novo relatório de acompanhamento.

---

<sup>24</sup> Recomendação 6 relativa às pessoas politicamente expostas – “As instituições financeiras deveriam, em relação às pessoas politicamente expostas, além de aplicar as medidas de vigilância normais:

- a) Dispor de sistemas de gestão de riscos adequados a determinar se o cliente é uma pessoa politicamente exposta;
- b) Obter autorização da Direcção para estabelecer relações de negócios com tais clientes;
- c) Tomar medidas razoáveis para determinar a origem do património e dos fundos;
- d) Assegurar a vigilância, de forma reforçada e contínua, da relação de negócio.”

<sup>25</sup> Recomendação Especial VII relativa às transferências electrónicas – “Os países deveriam tomar medidas para exigir às instituições financeiras, incluindo àquelas que se dedicam à transferência de fundos, a inclusão de informação exacta e útil, relativa ao ordenante (nome, endereço e número de conta), nas transferências de fundos e mensagens relativas às mesmas; tais informações deveriam acompanhar a transferência ou a mensagem relativa a esta ao longo de toda a cadeia de pagamentos.

Os países deveriam tomar medidas para exigir às instituições financeiras, incluindo àquelas que se dedicam à transferência de fundos, realizam uma vigilância aprofundada e um controlo adequado, para fim de detecção de actividades suspeitas, das transferências de fundos que não contenham informação completa acerca do ordenante (nome, endereço e número de conta).”



# Nações Unidas

## *1. Enquadramento*

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção data de 2003, tendo Portugal aderido a esta em 2007. Neste momento, Portugal está em processo de avaliação da aplicação da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção (capítulos III e IV), exercício que levará à formulação de recomendações pelas Nações Unidas, nesta matéria, num futuro próximo.

O processo de avaliação estrutura-se com base num questionário ao qual Portugal, através da Direcção-Geral da Política de Justiça, deu resposta no final de Maio de 2011. Foram designados como avaliadores Espanha e Marrocos (este último sob confirmação). A equipa de avaliadores analisará as respostas ao questionário e, em sequência, será promovida uma reunião, entre avaliado e avaliadores, com vista ao esclarecimento de eventuais dúvidas que possam subsistir. Será, por fim, produzido um relatório com recomendações, confidencial, do qual apenas será publicado um sumário executivo.



# ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO APROVADA EM 2008

Importa aqui também fazer uma breve referência e uma sumária análise à Lei n.º 19/2008, de 21 de Abril, que aprova medidas de combate à corrupção e procede à primeira alteração à Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro, à décima sétima alteração à Lei Geral Tributária e à terceira alteração à Lei n.º 4/83, de 2 de Abril.

Esta lei nunca foi objecto de monitorização mas o seu enquadramento neste contexto é fundamental. A referida lei contemplava as seguintes medidas:

## **a) Criação de um registo de procurações irrevogáveis**

Por via do Decreto Regulamentar n.º 3/2009, de 3 de Fevereiro, foi regulamentado o registo de procurações irrevogáveis, criado no âmbito do Ministério da Justiça.

Este registo, gerido pelo Instituto dos Registos e do Notariado, constitui uma base de dados de procurações destinada a organizar e manter actualizada a informação respeitante às procurações, em especial a relativa às procurações irrevogáveis que contenham poderes de transferência da titularidade de imóveis.

Esta base de dados visa criar meios adicionais para o combate de fenómenos de corrupção associados à utilização de procurações irrevogáveis para transacções imobiliárias, bem como criar meios adicionais para a verificação dos poderes dos representantes que utilizem procurações em negócios jurídicos.

O registo das procurações é efectuado no sítio Procurações Online<sup>26</sup>. Nas FAQs consta já informação sobre o registo das procurações irrevogáveis.

## **b) Alteração da Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro**

Foi alargado o âmbito de aplicação da Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro, que estabelece medidas de combate à criminalidade organizada e económico-financeira, ao tráfico de influência, à corrupção activa e passiva, ao peculato e à participação económica em negócio.

O regime especial de recolha de prova, quebra do segredo profissional e perda de bens a favor do Estado constante Lei n.º 5/2002, de 11 de Janeiro, passa também a aplicar-se a estes crimes.

## **c) Aditamento à Lei Geral Tributária**

Foi aditado ao artigo 89.º-A da Lei Geral Tributária, relativo a manifestações de fortuna e outros acréscimos patrimoniais não justificados, um novo número que

<sup>26</sup> Consultar <http://www.procuracoesonline.mj.pt/ProcuracoesOnline/>.

impõe ao director de finanças a obrigação de comunicar ao Ministério Público, para efeitos de averiguações no âmbito da respectiva competência, a decisão de avaliação da matéria colectável com recurso ao método indirecto após esta tornar-se definitiva e, estando em causa funcionário ou titular de cargo sob tutela de entidade pública, a referida obrigação de comunicação estende-se também à tutela do funcionário ou do titular de cargo sob tutela de entidade pública.

Neste âmbito, tentaram-se obter dados estatísticos junto da DGCI, a fim de verificar qual o efeito prático desta medida. A DGCI informou, no entanto, que foi apurado pela Direcção de Serviços de Inspecção Tributária que não dispõe de dados sobre o número de processos remetidos ao Ministério Público.

#### **d) Reforço das garantias dos denunciantes**

A Lei n.º 19/2008, de 21 de Abril, veio introduzir garantias para os denunciantes tratando-se de trabalhadores da Administração Pública e de empresas do sector empresarial do Estado.

Deste modo, aqueles que denunciem o cometimento de infracções, de que tenham conhecimento no exercício das respectivas funções ou por causa delas, não podem, sob qualquer forma, incluindo a transferência não voluntária, ser prejudicados.

Por outro lado, passa a presumir-se abusiva, até prova em contrário, a aplicação de sanção disciplinar aos trabalhadores denunciantes quando tenha lugar até um ano após a respectiva denúncia. Estes trabalhadores têm direito a, por um lado, anonimato, excepto para os investigadores, até à dedução de acusação; por outro, transferência a seu pedido, sem faculdade de recusa, após dedução de acusação.

#### **e) Possibilidade de constituição de assistente por associações**

A Lei n.º 19/2008, de 21 de Abril, veio consagrar a isenção do pagamento de qualquer taxa de justiça para as associações sem fins lucrativos cujo objecto principal seja o combate à corrupção que se constituam como assistentes. Cabe ainda ao juiz decidir sobre a atribuição de procuradoria a favor das associações atrás referidas.

#### **f) Previsão de um relatório sobre crimes de corrupção**

O Relatório relativo à lei de política criminal em vigor (Lei n.º 38/2009, de 20 de Julho) deverá ser apresentado pelo Governo à Assembleia da República, até 15 de Outubro de 2011, tal como resulta do n.º 1 do artigo 14.º da Lei n.º 17/2006, de 23 de Maio.

Pela primeira vez e tendo presente o disposto na Lei n.º 19/2008, de 21 de Abril, o referido relatório deverá contemplar um conjunto de informação sobre a prevenção e o combate a corrupção:

- Mapas estatísticos dos processos distribuídos, arquivados, objecto de acusação, pronúncia ou não pronúncia, bem como condenações e absolvições e respectiva pendência em cada uma das fases, incluindo os factos resultantes da aplicação das Leis n.ºs 5/2002, de 11 de Janeiro, e 11/2004, de 27 de Março, devendo também ser produzido, nestes últimos casos, mapa estatístico das comunicações à Procuradoria-Geral da República discriminado segundo a norma específica e as entidades que estiveram na sua origem;
- Áreas de incidência da corrupção activa e passiva;
- Análise da duração da fase da investigação e exercício da acção penal, instrução e julgamento com especificação das causas;
- Análise das causas do não exercício da acção penal, da não pronúncia e da absolvição;
- Indicação do valor dos bens apreendidos e dos perdidos a favor do Estado;
- Principais questões jurisprudenciais e seu tratamento pelo Ministério Público;
- Avaliação da coadjuvação dos órgãos de polícia criminal em termos quantitativos e qualitativos;
- Apreciação, em termos quantitativos e qualitativos, da colaboração dos organismos e instituições interpelados para disponibilização de peritos;
- Referência à cooperação internacional, com especificação do período de tempo necessário à satisfação dos pedidos;
- Formação específica dos magistrados, com identificação das entidades formadoras e dos cursos disponibilizados, bem como dos eventuais constrangimentos à sua realização;
- Elenco das directivas do Ministério Público;
- Propostas relativas a meios materiais e humanos do Ministério Público e dos órgãos de polícia criminal e medidas legislativas, resultantes da análise da prática judiciária.

**g) Alteração do regime de controlo público da riqueza dos titulares de cargos políticos**

A Lei n.º 19/2008, de 21 de Abril, veio atribuir ao Ministério Público junto do Tribunal Constitucional a incumbência de passar a proceder anualmente à análise das declarações apresentadas após o termo dos mandatos ou a cessação de funções dos titulares de cargos políticos nos termos da Lei n.º 4/83, de 2 de Abril.

Foi reportado, pelo Ministério Público junto do Tribunal Constitucional, que o universo de declarações a ser objecto de fiscalização é de cerca de 15.000 declarações e de que os recursos humanos do Ministério Público afectos são de apenas 4 procuradores.

#### ***Outros diplomas aprovados em 2008***

A par da Lei n.º 19/2008, de 21 de Abril, o ano de 2008 foi de grande produção legislativa nesta matéria, assumindo igual destaque a Lei n.º 20/2008, de 21 de Abril, que cria o novo regime penal da corrupção no comércio internacional e no sector privado, a Lei n.º 25/2008, de 5 de Junho, que estabelece medidas de natureza preventiva e repressiva de combate ao branqueamento de vantagens de proveniência ilícita e ao financiamento do terrorismo, e a Lei n.º 54/2008, que cria o Conselho de Prevenção da Corrupção.

A par daqueles diplomas, foram ainda aprovados dois outros que permitem intensificar e fortalecer o combate à corrupção.

O novo Código dos Contratos Públicos<sup>27</sup> veio, por exemplo, vedar o acesso a concursos públicos a entidades que tenham sido condenadas por sentença transitada em julgado pelos crimes de corrupção e branqueamento de capitais, entre outros.

Por outro lado, a Lei de Protecção de Testemunhas em Processo Penal<sup>28</sup> foi alterada no sentido de permitir a não revelação da identidade da testemunha durante alguma ou em todas as fases do processo se se tratar de depoimento ou declarações que digam respeito a, entre outros identificados, crimes de corrupção e branqueamento de capitais.

Ainda em 2008, é, por fim, de assinalar a criação da Unidade de Combate à Corrupção no âmbito da Polícia Judiciária.

---

<sup>27</sup> Decreto-Lei n.º 18/2008, de 29 de Janeiro.

<sup>28</sup> Lei n.º 93/99, de 14 de Julho, que regula a aplicação de medidas para protecção de testemunhas em processo penal, alterada pela Lei n.º 29/2008, de 4 de Julho.

## CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

As actividades económicas transnacionais aumentaram de forma exponencial nos últimos anos. Os vertiginosos desenvolvimentos das tecnologias de comunicação e de transporte, associados à crescente liberdade comercial e de movimento de capitais, promoveram a globalização do mundo económico e a diversificação e multiplicação das várias actividades que nele se desenvolvem. A par dos inegáveis benefícios introduzidos, coexiste a internacionalização de fenómenos de criminalidade que, também com recurso às novas tecnologias, se tornam cada vez mais difíceis de combater.

Neste quadro, a eficácia da luta contra a corrupção depende, por um lado, de um eficaz sistema preventivo e repressivo interno e, por outro, de uma cooperação internacional penal intensificada, célere e efectiva.

A análise que precede do conjunto de diplomas adoptados pela Assembleia da República em 2010, permitiu verificar, ainda que numa fase muito inicial de execução dos diplomas, que foram colmatadas algumas das lacunas existentes, a maior das quais ao nível dos crimes contra o urbanismo, introdução que mereceu generalizada aprovação de todos os que intervêm no domínio da prevenção e do combate à corrupção. A área do urbanismo, mais concretamente a que exige controlos prévios administrativos sobre operações urbanísticas, foi identificada, pela maioria dos operadores como uma área de risco pelo que a criminalização das condutas desviantes *per se* mereceu destaque.

Idêntica expectativa merece a introdução de crime do mesmo espectro no regime da responsabilidade dos titulares de cargos políticos, bem como a ampliação da aplicação deste regime aos titulares de altos cargos públicos.

No quadro da prevenção geral, importa considerar o papel da colaboração da sociedade civil investindo numa formação alargada e transversal, promovendo não só o conhecimento do fenómeno como também um maior envolvimento na sua erradicação através da sensibilização e da participação cívica. Neste sentido entende-se ser de recomendar:

- ***Criação de uma página na Internet, no âmbito do Ministério da Justiça, que agregue toda a informação relevante sobre o fenómeno da corrupção (enquadramento nacional e internacional, estatísticas, divulgação de iniciativas e de estudos e outros documentos, identificação dos diferentes agentes públicos e privados, exemplos de práticas sociais que devem ser reprimidas, etc.);***
- ***Criação de prémios que visem premiar trabalhos no domínio da corrupção e áreas conexas, em três categorias (ensino secundário, ensino superior e investigação académica, e jornalismo), incentivando, deste modo, a***

*elaboração de trabalhos que possam vir a ser publicamente reconhecidos e divulgados e contribuam para a reflexão sobre o fenómeno da corrupção e sobre a melhor forma de proceder à sua prevenção e repressão<sup>29</sup>;*

- *Reforçar a articulação com a Agência para o Investimento e Comércio Externo de Portugal (AICEP) e com a Companhia de Seguros de Crédito (COSEC) na divulgação e sensibilização junto do sector empresarial nacional dos objectivos da Convenção da OCDE sobre Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais, designadamente na preparação de visitas de membros do Governo ao estrangeiro, acompanhados de delegações empresariais<sup>30</sup>.*

No quadro da prevenção específica, importa reforçar os dispositivos de formação existentes, nomeadamente, recomenda-se:

- *Reforço do investimento na formação dos recursos humanos, nomeadamente tornando obrigatória, nos cursos ministrados no Centro de Estudos Judiciários, a formação em matéria de prevenção e repressão da corrupção;*
- *Inclusão, nos conteúdos dos cursos de cuja frequência com aproveitamento depende o exercício de cargos dirigentes na Administração Pública (CAGEP, FORGEP e CADAP), da temática da corrupção e da prevenção e gestão de riscos;*
- *Desenvolvimento de acções de formação sobre questões práticas associadas à prevenção e combate à corrupção, numa parceria entre a DGPJ e a PJ.*

Ainda no quadro da prevenção específica, o reforço do enquadramento normativo constitui uma mais-valia mas está longe de resolver os problemas existentes, nomeadamente ao nível operacional, em que subsiste a escassez de recursos humanos e financeiros e desarticulação institucional. Assim, no plano dos recursos e meios operacionais afectos à prevenção e repressão da corrupção, entende-se, atendendo aos esclarecimentos reportados pelos serviços envolvidos, ser de:

- *Reforçar os meios humanos disponíveis, sobretudo ao nível de peritos e especialistas, embora identificando previamente as áreas mais carentes;*
- *Potenciar a comunicação interinstitucional promovendo a rentabilização dos recursos existentes, permitindo, por exemplo, desbloquear o acesso às bases de dados públicas (com informação civil, criminal, comercial, predial,*

---

<sup>29</sup> Estes prémios poderiam ser atribuídos no Dia Internacional contra a Corrupção – 9 de Dezembro – que se celebra, desde 2004, para assinalar a data da assinatura da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.

<sup>30</sup> O Gabinete de Relações Internacionais da Direcção-Geral da Política de Justiça já enviou às principais empresas exportadoras portuguesas material de divulgação e sensibilização sobre a Convenção da OCDE sobre Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros nas Transacções Comerciais Internacionais.



***ou sobre pessoas colectivas, automóveis ou procurações) ou introduzir mecanismos de troca de informações sobre o desempenho das respectivas actividades, bem como boas práticas em matéria de prevenção e combate à corrupção.***

Destaca-se, como medida preventiva mas também de controlo, as alterações introduzidas com a Lei n.º 38/2010, de 2 de Setembro, ao regime do controlo público da riqueza dos titulares dos cargos políticos. Este regime que já tinha sofrido alterações em 2008 com a atribuição ao Ministério Público de um amplo dever de fiscalização, viu agora reforçadas as exigências em matéria de transparência da situação patrimonial dos seus destinatários. No contexto deste diploma e atendendo ao balanço já descrito anteriormente que se refere à sua análise, entende-se ser pertinente recomendar:

- ***Célere adopção do novo modelo de declaração de património, bem como adopção de um modelo para as actualizações que a lei impõe;***
- ***Ponderação da eliminação dos bloqueios legais que determinam a impossibilidade de desmaterialização das declarações de riqueza dos titulares dos cargos políticos;***
- ***Actualização do Decreto Regulamentar n.º 1/2000, de 9 de Março, que regulamenta o regime de controlo da riqueza dos titulares de cargos políticos, em função das alterações agora introduzidas à Lei n.º 4/83, de 2 de Abril;***
- ***Permitir que o Ministério Público junto do Tribunal Constitucional possa ter acesso às bases de dados públicas, com informação sobre entidades públicas e os respectivos titulares políticos ou titulares de órgãos de direcção ou administração, contribuindo, assim, para a celeridade e transparência da acção fiscalizadora do Ministério Público.***

As alterações ao Código Penal, através da Lei n.º 32/2010, de 2 de Setembro, carecerão ainda de um período mais acrescido de aplicação para que se possa efectuar uma avaliação mais consistente dos seus efeitos na prevenção e repressão da corrupção. Ainda assim, é possível, desde já, recomendar que:

- ***Deve ser assegurada, de forma periódica, a recolha, tratamento e análise de informação estatística que permita avaliar os efeitos das alterações introduzidas no Código Penal;***
- ***Relativamente à prevenção e repressão da criminalidade urbanística, a Inspecção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT) e a Inspecção-Geral da Administração Local (IGAL) aprofundem a prevenção e repressão da criminalidade urbanística, com eventual envolvimento da Associação Nacional de Municípios (ANMP);***

- ***Em sede de qualquer intervenção futura destinada a corrigir eventuais obstáculos, sejam consideradas as recomendações efectuadas pelo GRECO a Portugal em sede de incriminações, tendo em consideração que a próxima avaliação ocorrerá até ao final do 2.º trimestre de 2012, bem como o novo pacote anticorrupção da União Europeia, aprovado em 6 de Junho de 2011.***

No que se refere às alterações à Lei Geral Tributária e à derrogação do sigilo bancário, constantes da Lei n.º 37/2010, de 2 de Setembro, é expectável que as novas normas permitam uma maior celeridade nos processos. No entanto, entende-se oportuno recomendar:

- ***A recolha e tratamento de dados sobre a aplicação dos mecanismos previstos na Lei Geral Tributária em sede de derrogação de sigilo bancário, e respectiva relação de participações feitas ao Ministério Público a fim de aferir da eficácia do mecanismo de acesso.***

Recomenda-se ainda, nesta sede, e atendendo ao exposto na análise à implementação da Lei n.º 37/2010, de 2 de Setembro, que se proceda à:

- ***Preparação pelo Ministério das Finanças e da Administração Pública do anteprojecto de decreto-lei que permitirá alterar o Decreto-Lei n.º 62/2005, de 11 de Março, que regula a tributação dos rendimentos da poupança sob a forma de juros, nomeadamente no que se refere à identificação dos beneficiários do rendimento (juros, neste caso) quando sejam residentes em território nacional.***

Em sede de investigação e de celeridade no domínio do processo penal, afigura-se de extrema valência a Base de Dados de Contas do Sistema Bancário que funciona junto do Banco de Portugal, criada no âmbito da Lei n.º 36/2010, de 2 de Setembro. No entanto, atendendo a que 90% dos pedidos efectuados a esta instituição se inserem em processos de natureza cível, considera-se oportuno, nomeadamente no contexto da rentabilização dos investimentos efectuados e na ineficiência manifesta em manter um sistema paralelo, ainda burocrático, para os processos cíveis:

- ***Mediante intervenção legislativa correctiva, deve ser estendida a Base de Dados de Contas do Sistema Bancário aos processos cíveis, atendendo a que estes representam cerca de 90% dos pedidos enviadas pelas autoridades judiciais ao Banco de Portugal.***

Relativamente à implementação da Lei n.º 34/2010, de 2 de Setembro, que veio consagrar a exclusividade como regra no exercício de funções públicas, recomenda-se que:

- ***Seja emitida uma circular pela Direcção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) no sentido de contribuir para a melhor compreensão e execução deste diploma;***

- ***Seja reforçada a fiscalização das situações de acumulação ilícita de funções públicas com funções privadas, numa iniciativa articulada entre a DGAEP e os diferentes serviços inspectivos ministeriais;***
- ***Sejam incluídas, nos Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas, acções dirigidas à prevenção e dissuasão de acumulações ilícitas de funções públicas com funções privadas<sup>31</sup>;***
- ***Seja equacionada a revisão da Carta Ética da Administração Pública, já datada de 1989, devendo posteriormente o respectivo texto actualizado ser objecto de ampla difusão.***

Finalmente, tendo em consideração a colaboração e a informação que foi prestada pelo Conselho de Prevenção da Corrupção, entende-se ser de toda a vantagem:

- ***A monitorização e o acompanhamento dos Planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas, bem como a sua actualização pelos serviços e organismos públicos por eles abrangidos.***

---

<sup>31</sup> Sugestão que se encontra reproduzida no Relatório de Actividades de 2009 do Conselho de Prevenção da Corrupção a que o grupo de trabalho teve acesso.



## ANEXO I

### Seminários, conferências e iniciativas de formação diversas em matéria de corrupção e criminalidade conexas

#### 2011

- Seminário “A Criminalidade Económica e Financeira e a Responsabilidade das Empresas por Corrupção”, 9 de Março, no Instituto Politécnico do Cávado e do Ave (IPCA);
- Jornadas de Gestão Pública - “A Fraude e a Corrupção nas Entidades Afectas ao Estado”, 5 de Maio de 2011, Auditório Escola Superior de Gestão e Tecnologia de Santarém;

#### 2010

- Colóquio “As recentes alterações ao Código Penal e Processual Penal”, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 10 de Dezembro de 2010
- Seminário «Reflexões Sobre o Crime de Corrupção», Escola de Polícia Judiciária, Loures, 9 de Dezembro de 2010
- Conferência “Escola, Formação Cívica e Prevenção da Corrupção”, organizada pelo Conselho de Prevenção da Corrupção em parceria com o Ministério da Educação, na Escola Secundária Lindley Cintra, em Lisboa, 9 de Dezembro de 2010
- Mesa Redonda sobre “A Corrupção nas Transacções Comerciais Internacionais”, promovida pela DGPJ/GRI, no âmbito dos Encontros de Direito Internacional 2010, Lisboa, 6 de Dezembro de 2010
- Colóquio “As recentes alterações ao Código Penal e Processual Penal”, Centro de Estudos Judiciários/Universidade Lusíada do Porto, Porto, 3 de Dezembro de 2010
- Seminário/Acção de Formação dedicado aos temas: I - "urbanismo - regime jurídico de urbanização e edificação, na vertente dos ilícitos criminais"; II - "urbanismo - regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial, na vertente dos ilícitos de natureza administrativa", organizada pela IGAL em colaboração com o Ministério Público, 29 e 30 de Novembro de 2010

- 23.<sup>a</sup> Conferência Internacional de Direito Penal dedicada ao tema do combate ao crime económico e financeiro, organizada pela Sociedade Internacional para a Reforma do Direito Penal, Universidade Católica de Lisboa, 25 a 29 de Junho de 2010
- Seminário “A transparência internacional e a Luta contra a Corrupção”, organizado pelo Instituto de Estudos Eleitorais da Universidade Lusófona, Porto, 30 de Outubro de 2010
- Seminário: “A corrupção e as formas de responsabilidade na administração pública”, organizado pelo Instituto Politécnico de Viseu através do INA, 7 de Junho de 2010
- Colóquio “Corrupção e criminalidade financeira”, Centro de Estudos Judiciários/Universidade Lusíada do Porto, Porto, 21 de Maio de 2010
- 1.<sup>a</sup> Semana Temática dedicada ao tema da Corrupção, Escola de Polícia Judiciária, Loures, 26 a 30 de Abril de 2010
- Seminário “Urbanismo e Direito Penal, organizado pela Unidade Especial de Investigação da Procuradoria-Geral da República, Campus de Justiça, 16 de Abril de 2010
- Conferência sobre “A Corrupção Participada em Portugal”, organizada pelo Departamento Central de Investigação e Acção Penal em parceria com o Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa, 8 de Abril de 2010
- Seminário “Prevenção dos riscos de corrupção”, organizado pelo Conselho de Prevenção da Corrupção em co-organização com o Tribunal de Contas, Lisboa, em 22 de Março de 2010
- Colóquio “Corrupção e criminalidade financeira”, Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 5 de Março de 2010

## 2009

- Seminário Internacional “A Economia da Corrupção nas Sociedades Desenvolvidas Contemporâneas”, Seminário organizado pelo Centro de Estudos da População, Economia e Sociedade (CEPESE), Fundação Engenheiro António de Almeida, 26 e 27 de Março de 2009

## 2008

- Conferência sobre "Corrupção no âmbito dos Crimes Económicos", promovida pela Associação para o Desenvolvimento Económico e Social (SEDES), Lisboa, 25 de Novembro de 2008

## Formação específica de inspectores da IGF

Designação	Ano	Tipo	Participantes	N.º total de Horas
<i>A fraude e os Impostos especiais de Consumo - Investigação e acção Penal</i>	2008	Formação Externa	6	36
<i>Curso de Pós Graduação em Gestão da Fraude</i>	2008	Pós Graduação	2	540
<i>Irregularity Management System (IMS) Certificate</i>	2008 e 2009	Formação Externa	3	18
<i>Prevenção da Fraude e o Fortalecimento do Poder Local</i>	2009	Autoformação	2	14
<i>Corruption in the public sector. How to identify threats and design</i>	2009	Formação Externa	2	24
<i>Workshop Ética Prevenção da Corrupção</i>	2010	Formação Externa	1	4
<i>Conferência do Conselho de Prevenção da Corrupção</i>	2010	Conferência	17	102

## Formação específica da Polícia Judiciária Cursos de Criminalidade Económica e Financeira - 2010

Acção/curso	Data	N.º de total de horas	Participantes
<i>Fraudes nas instituições financeiras</i>	Janeiro de 2010	12	26
<i>A perda do produto do crime e recuperação de</i>	Fevereiro de 2010	4	125

<i>activos</i>			
<i>Noções Fundamentais da Actividade bancária</i>	Abril de 2010	30	20
<i>Fraudes com cartões de pagamento</i>	20 e 22 de Abril de 2010	18	18
<i>Falsificação de documentos identificativos nacionais</i>	Fevereiro, Abril e Maio de 2010	36	48
<i>Semana Temática sobre a Corrupção</i>	Abril de 2010	27	58
<i>Criminalidade organizada e corrupção</i>	Junho de 2010	15	12
<i>Money Laundering</i>	Maio de 2010	19	19
<i>Branqueamento</i>	Novembro de 2010	6	49
<i>Crime económico e branqueamento</i>	Novembro de 2010	30	-



## ANEXO II

### Mapeamento da legislação contendo as normas urbanísticas e respectivas entidades competentes em matéria de fiscalização

#### Regime jurídico da Reserva Ecológica Nacional (REN)

- **Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto** (rectificado pela Declaração de Rectificação n.º 63-B/2008, de 21 de Outubro) revogou o Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março

#### Entidades responsáveis pela fiscalização – Artigo 36.º

- Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)
- Administrações das Regiões Hidrográficas (ARH)
- Municípios
- Outras entidades competentes em razão da matéria ou da área de jurisdição
- A verificação assume ainda a forma de inspecção a efectuar pela Inspecção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território

Este diploma foi regulamentado pelas seguintes portarias:

- Portaria n.º 1356/2008, de 28 de Novembro - Estabelece as condições para a viabilização dos usos e acções referidas nos n.ºs 2 e 3 do artigo 20.º do Decreto-Lei n.º 166/2008, de 22 de Agosto
- Portaria n.º 1247/2008, de 4 de Novembro - Fixa o montante das taxas de apreciação dos pedidos de autorização e da comunicação prévia a cobrar pelas comissões de coordenação e desenvolvimento regional - CCDR

#### Regime jurídico da Reserva Agrícola Nacional (RAN)

- **Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de Março** - Revogou o Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho

#### Entidades responsáveis pela fiscalização – Artigo 40.º

- Direcção Regional de Agricultura e Pescas (DRAP)
- Municípios

#### Regime jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE)

- **Decreto-Lei n.º 555/99, de 16 de Dezembro, republicado pela Lei n.º 60/2007, de 4 de Setembro, e alterado pelo Decreto-Lei n.º 26/2010, de 30 de Março**

#### Entidades responsáveis pela fiscalização – Artigo 93.º e 94.º

- Presidente da Câmara Municipal com faculdade de delegação nos vereadores
- A inspecção de obras pode ainda ser efectuada, através de contrato, com empresas privadas (n.º 5 do artigo 94.º)

### Regime jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)

- **Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, republicado pelo Decreto-Lei n.º 46/2009, de 20 de Fevereiro**

### Instrumento de Gestão Territorial de Âmbito Nacional

- Planos Especiais de Ordenamento do Território (PEOT)
- Plano de Ordenamento das Áreas Protegidas (POAP)
- Plano de Ordenamento de Albufeiras de Águas Públicas (POAAP)
- Plano de Ordenamento da Orla Costeira (POOC)

### Regime jurídico dos planos de ordenamento das áreas protegidas

- **Decreto-Lei n.º 142/2008, de 24 de Julho** – Revogou os Decretos-Leis n.ºs 264/79, de 1 de Agosto, e 19/93, de 23 de Janeiro

#### **Entidades responsáveis pela fiscalização – Artigo 40.º**

- Instituto da Conservação da Natureza e Biodiversidade (ICNB), através do serviço de vigilantes da natureza
- Guarda Nacional Republicana (GNR), especialmente através do Serviço de Protecção da Natureza e do Ambiente (SEPNA)
- Autoridades policiais
- Municípios
- Autoridades marítimas
- Autoridades portuárias
- A verificação sob a forma de inspecção compete à Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT)

### Regime jurídico dos planos de albufeiras de águas públicas (POAAP)

- **Decreto-Lei n.º 107/2009, de 15 de Maio**  
Revogou o Decreto-Lei n.º 502/71, de 18 de Novembro

#### **Entidades responsáveis pela fiscalização – Artigo 30.º**

- Administrações de Regiões Hidrográficas (ARH)
- Municípios
- Autoridades policiais
- A verificação sob a forma de inspecção compete à Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território (IGAOT)

Este diploma foi regulamentado pelas seguintes portarias:

- Portaria n.º 522/2009, de 15 de Maio
- Portaria n.º 1021/2009, de 10 de Setembro
- Portaria n.º 91/2010, de 11 de Fevereiro
- Portaria n.º 498/2010, de 14 de Julho
- Portaria n.º 539/2010, de 20 de Julho
- Portaria n.º 962/2010, de 23 de Setembro

### **Regime jurídico dos planos de ordenamento da orla costeira**

- Decreto-Lei n.º 309/93, de 2 de Setembro, alterado pelos Decretos-Leis n.ºs 218/94, de 20 de Agosto, 151/95, de 24 de Junho, 113/97, de 10 de Maio, e 96/2010, de 30 de Julho

#### **Entidades responsáveis pela fiscalização – Artigo 13.º**

- Autoridade Marítima
- INAG
- Autarquias locais
- Guarda Nacional Republicana (GNR)
- Demais autoridades policiais
- Despacho Interno MAOTDR n.º 11/2009, de 9 de Outubro - Administrações de Regiões Hidrográficas (ARH), INAG, Capitania do Porto.



## ANEXO III

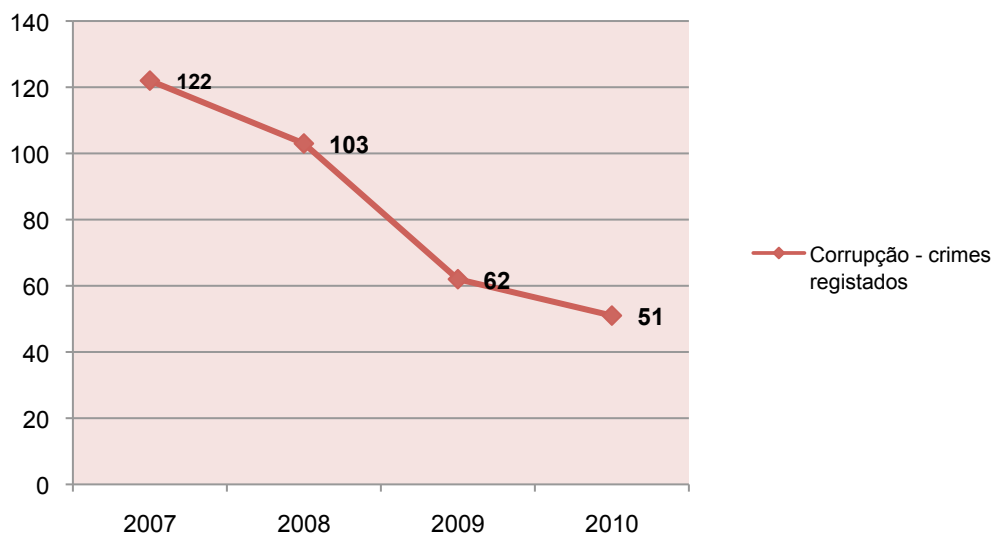
**Estatísticas sobre criminalidade registada, nos anos de 2007 a 2010, e processos crime na fase de julgamento findos nos tribunais judiciais de 1.<sup>a</sup> instância, segundo a extinção do procedimento criminal, nos anos de 2007 a 2009, por crimes de corrupção, peculato, abuso de autoridade e tráfico de influência<sup>32 33</sup>**

---

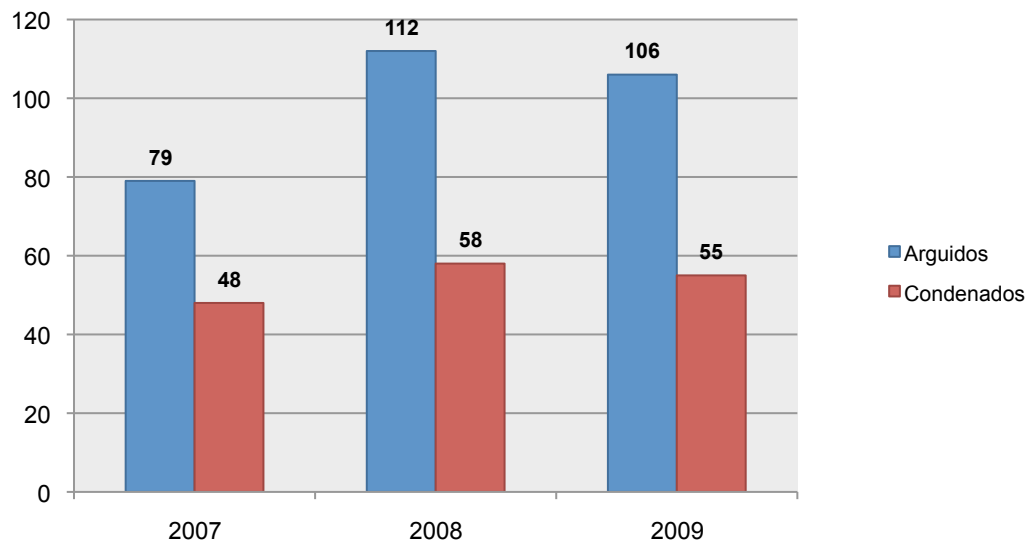
<sup>32</sup> A contabilização de arguidos tem em conta o crime mais grave pelo qual foram acusados.

<sup>33</sup> A partir de 2007, os dados estatísticos sobre processos nos tribunais judiciais de 1.<sup>a</sup> instância passaram a ser recolhidos a partir do sistema informático dos tribunais representando a situação dos processos registados nesse sistema

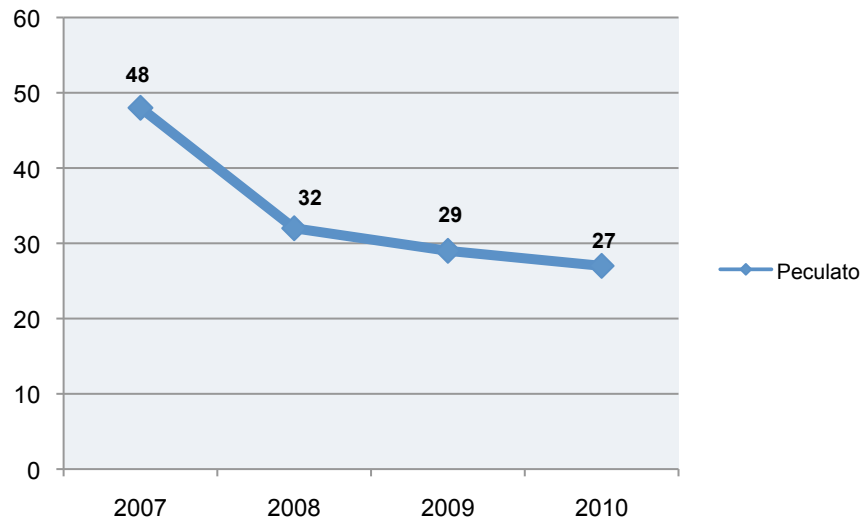
## Corrupção: crimes registados pelas autoridades policiais



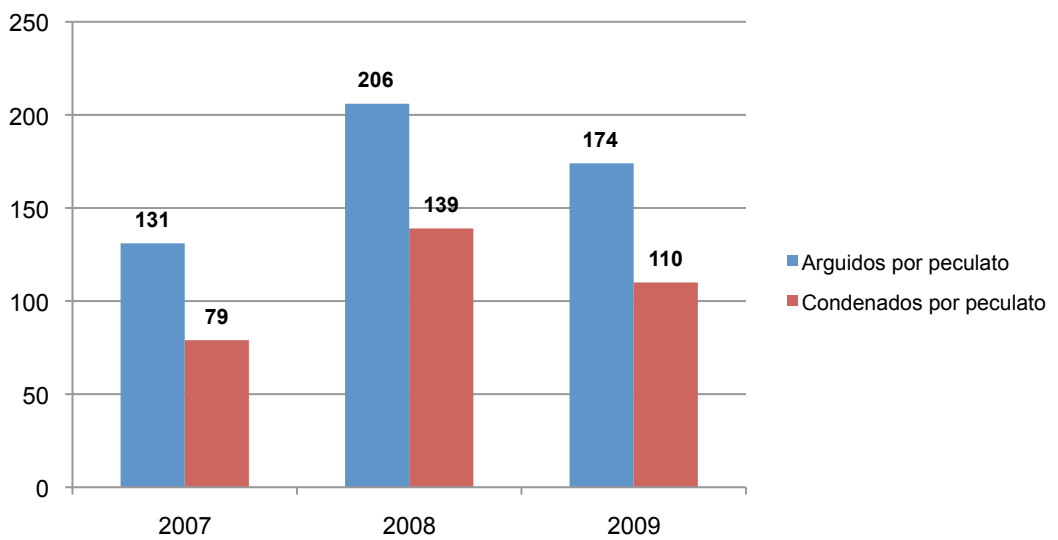
## Corrupção: arguidos e condenados



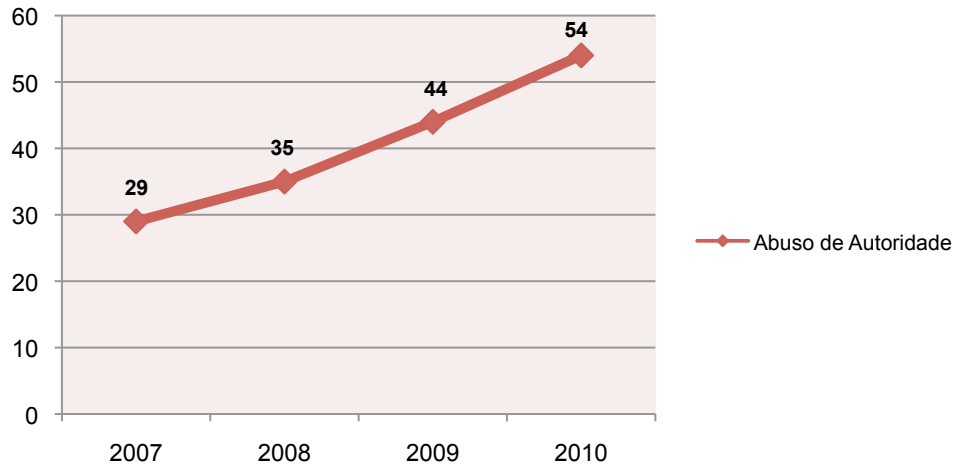
## Peculato: crimes registados pelas autoridades policiais



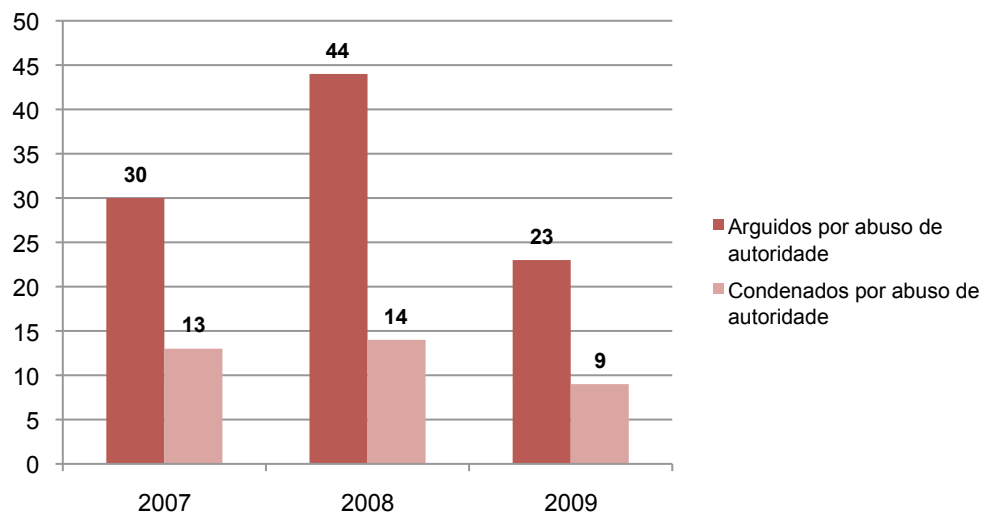
## Peculato: arguidos e condenados



## Abuso de autoridade: crimes registados pelas autoridades policiais

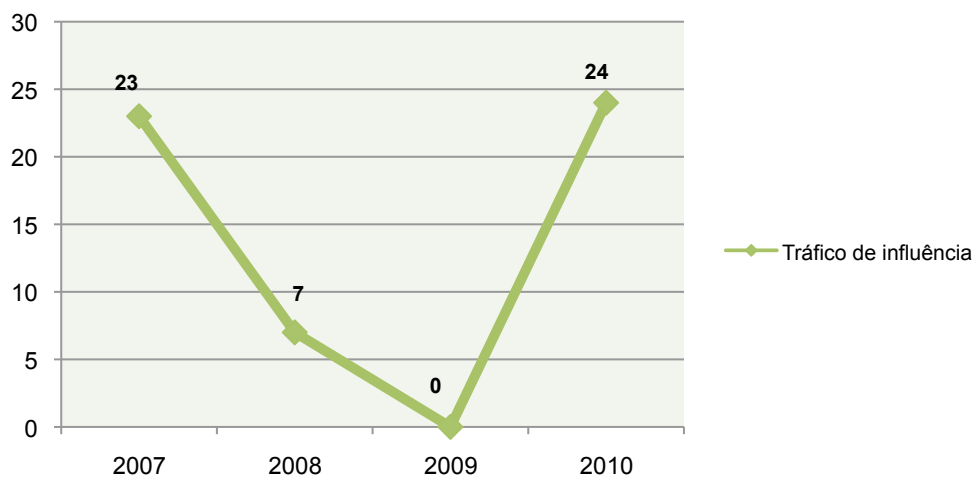


## Abuso de autoridade: arguidos e condenados





## Tráfico de influência<sup>34</sup>: crimes registados pelas autoridades policiais



<sup>34</sup> Para o crime de tráfico de influência os dados relativos aos anos de 2007 a 2009 são nulos/protegidos pelo segredo estatístico.