

BeNAC

Barómetro da Aplicação das Estratégias
Nacionais AntiCorrupção



AS ENTIDADES DE ÂMBITO NACIONAL COM COMPETÊNCIAS EM MATÉRIA DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

benac.ces.uc.pt

**OBSERVATÓRIO PERMANENTE DA JUSTIÇA DO CENTRO DE ESTUDOS
SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA**

Ficha Técnica

Título: As entidades de âmbito nacional com competências em matéria de prevenção da corrupção

Coordenação BeNac: Conceição Gomes, João Paulo Dias e Rui Patrício

Autores do Relatório: Rui Patrício e João Paulo Dias

Ano e Mês de publicação: outubro 2022

Índice

Introdução	4
1. Tribunal de Contas – TdC.....	4
2. Polícia Judiciária	5
2.1. Unidade Nacional de Combate à Corrupção – UNCC.....	5
2.2. Unidade de Perícia Financeira e Contabilística – UPFC.....	6
2.3. Unidade de Informação Financeira – UIF.....	6
2.4. Gabinete de Recuperação de Ativos – GRA	7
3. Ministério Público	7
4. Procuradoria-Geral da República – Núcleo de Assessoria Técnica – NAT.....	8
5. Tribunal Constitucional – Entidade das Contas e Financiamentos Políticos – ECFP	8
6. Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado – SCI.....	9
7. Ministério da Justiça – Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça – IGSJ.....	10
8. Banco de Portugal – BdP	11
9. Mecanismo Nacional Anticorrupção – MENAC (em processo de implementação).....	11
10. Entidade para a Transparência – EpT (em processo de implementação).....	14
11. Conselhos Superiores	15
Notas Finais	15

Introdução

O presente relatório, que procura apresentar de forma sistematizada as entidades de âmbito nacional com competências em matéria de prevenção da corrupção, foi elaborado à luz das recentes alterações em matéria de prevenção da corrupção, a saber: Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro; Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro e Lei n.º 94/2021, de 21 de dezembro. O objetivo principal o é de compilar, no mesmo documento, as entidades que em Portugal tem competência em matéria de prevenção da corrupção (ainda que algumas igualmente na luta contra a corrupção), procurando identificar as principais competências e os mecanismos de articulação entre si e entre as entidades que efetuam a prevenção da corrupção. No fim de linha encontram-se o Ministério Público, com competências na coordenação da investigação e acusação, e os tribunais, a quem compete, em última instância, julgar e decidir.

A sistematização efetuada permite fazer uma radiografia institucional, elencando as principais funções e competências e o seu lugar institucional. A miríade institucional permite, no final, retirar um conjunto de ilações, que devem ser alvo de reflexão, debate e ação no âmbito das políticas públicas dirigidas à melhoria da Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024, tal como aprovadas pelo Governo português (Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril).

1. Tribunal de Contas - TdC

O Tribunal de Contas (TdC) é, nos termos dos artigos 214.º da Constituição da República Portuguesa e 1.º da Lei n.º 98/97 (LOPTC - Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas), de 26 de agosto, o órgão supremo de fiscalização da legalidade e regularidade das receitas e despesas públicas.

O TdC assume três vertentes de controlo efetivo: fiscalização prévia, fiscalização sucessiva e concomitante. Fora do âmbito próprio de atuação do Mecanismo Nacional de Anticorrupção, o TdC cumpre um inevitável papel de fiscalização externa e de responsabilização da ação do Estado e do setor público, promovendo a transparência e a integridade na ação dos serviços e organismos da Administração. A Estratégia Nacional Anticorrupção (ENAC) prevê a revisão da LOPTC e o alargamento da competência do TdC sobre entidades cuja atividade seja maioritariamente financiada por dinheiros públicos, ou que estejam sujeitas ao controlo de gestão pública. Nos termos do artigo 8.º, n.º 4, alínea g) da Lei n.º 93/2021, que estabelece o regime geral

de proteção de denunciadores de infrações, o Estado deve dispor de um canal de denúncia interna junto do TdC.

2. Polícia Judiciária

A Polícia Judiciária tem por missão, nos termos do Decreto-Lei n.º 137/2019, de 13 de setembro, que regula a sua organização e competências, e da Lei n.º 49/2008 (Lei de Organização da Investigação Criminal - LOIC), coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação criminal, de acordo com o previsto na LOIC, ou que lhe seja delegada pelas autoridades judiciárias competentes.

A Polícia Judiciária, de acordo com o artigo n.º 2 do Decreto-Lei n.º 137/2019, prossegue as seguintes atribuições:

- Desenvolver e promover as ações de prevenção, deteção e investigação criminal da sua competência ou que lhe sejam cometidas pela Lei de Segurança Interna (Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto), pela Lei-Quadro da Política Criminal (Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto) e pelas estratégias nacionais que definem os objetivos, as prioridades e as orientações de política criminal;
- Realizar, enquanto entidade oficial, perícias e exames.

A organização da Polícia Judiciária compreende um diversificado leque de unidades e departamentos que integram, de forma específica ou genérica, a luta contra a corrupção. De seguida, apresentam-se as unidades ou departamentos que mais relevância têm nessa matéria.

2.1. Unidade Nacional de Combate à Corrupção - UNCC

A Unidade Nacional de Combate à Corrupção, nos termos dos artigos 18.º, n.º 3, al. b) e 31.º do Decreto-Lei n.º 137/2019, é uma unidade central de investigação criminal especializada no âmbito da organização da Polícia Judiciária. Tem competência em matéria de prevenção, deteção, investigação criminal e coadjuvação das autoridades judiciárias relativamente aos crimes de corrupção, peculato, tráfico de influência e participação económica em negócio. Além disso, compete-lhe um papel de centralização e tratamento da informação criminal relativa aos crimes acima mencionados.

Com a aprovação da Lei n.º 94/2021, que altera, entre outras, a Lei n.º 36/1994, de 29 de setembro, clarifica-se o papel central da UNCC na prevenção dos crimes de recebimento ou oferta indevidos de vantagem, corrupção, peculato e participação

económica em negócio, substituindo a Direção Central para o Combate à Corrupção, Fraudes e Infrações Financeiras.

Note-se, porém, que essa substituição já se encontrava estabelecida pelo Decreto-Lei n.º 137/2019, que aprovou a estrutura organizacional da Polícia Judiciária (artigo 31.º, n.º 4, alínea d)), tendo a recente alteração uma natureza sobretudo uniformizadora e integradora dos crimes de recebimento ou oferta indevidos de vantagem. Também nos termos do n.º 1 do artigo 12.º, alínea b), da Lei n.º 93/2021, que estabelece o regime geral de proteção de denunciadores de infrações, os órgãos de polícia criminal são competentes para conhecer denúncias externas.

2.2. Unidade de Perícia Financeira e Contabilística - UPFC

A Unidade de Perícia Financeira e Contabilística, nos termos dos artigos 18.º, n.º 4, al. b), ii) e 42.º do Decreto-Lei n.º 137/2019, é uma unidade central de apoio técnico-científico especializada que está vocacionada para a realização de perícias em matérias económico-financeiras. Neste âmbito, coadjuva e presta assessoria técnica aos serviços de investigação criminal e às autoridades judiciais na recolha e análise de documentos e meios de prova.

Uma vez que presta acompanhamento às autoridades numa fase de investigação e fases de inquérito, instrução e julgamento, as atividades da UPFC focam-se primordialmente numa vertente repressiva da corrupção. Não obstante, o seu trabalho repercute-se também ao nível da prevenção da corrupção, facilitando a articulação e transmissão de informação entre os técnicos responsáveis e as autoridades judiciais.

2.3. Unidade de Informação Financeira - UIF

A Unidade de Informação Financeira (UIF) é um serviço central integrante da Polícia Judiciária e diretamente dependente do diretor nacional, nos termos do artigo 18.º, n.º 2, al. b) do Decreto-Lei n.º 137/2019. Nos termos do artigo 27.º do mencionado Decreto-Lei, a UIF tem como competências a recolha, a centralização, o tratamento e a difusão, no plano nacional, da informação respeitante à prevenção e investigação dos crimes de branqueamento, financiamento do terrorismo e crimes tributários.

A UIF assegura, no plano interno, a cooperação e articulação entre autoridades judiciais, autoridades de supervisão e fiscalização e entidades financeiras e não financeiras previstas na Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, bem como, no plano internacional, a cooperação entre as demais estruturas congéneres. Embora, como mencionado, a UIF esteja mais direcionada para a prevenção e combate ao

branqueamento e financiamento de terrorismo, acaba por ter um papel interventivo no que respeita à prevenção da corrupção, enquanto ilícito precedente a esse crime.

É de salientar que, nos termos do artigo 27.º, n.º 3 do Decreto-Lei n.º 137/2019, podem integrar a UIF trabalhadores da Autoridade Tributária e Aduaneira e de outras autoridades de supervisão ou serviços de estruturas governamentais.

2.4. Gabinete de Recuperação de Ativos - GRA

O Gabinete de Recuperação de Ativos foi criado pela Lei n.º 45/2011, de 24 de junho, encontrando-se na dependência da Polícia Judiciária. O GRA tem uma composição multidisciplinar, envolvendo, nos termos do artigo 5.º da referida Lei, a Polícia Judiciária, o Instituto de Registos e do Notariado, I.P e a Autoridade Tributária e Aduaneira. Como estipulado no artigo 3.º, tem como missão proceder à investigação financeira e patrimonial tendente à identificação e localização, com vista à apreensão, de bens provenientes da prática de crimes geradores de proventos económicos.

O GRA atua visivelmente numa vertente mais repressiva do combate à corrupção, acabando, ainda assim, por ter um papel relevante na sua prevenção, nomeadamente numa perspetiva de acesso à informação detida por organismos nacionais ou internacionais, como decorre do artigo 8.º da Lei n.º 45/2011.

3. Ministério Público

O Ministério Público é o órgão constitucional com competência para exercer a ação penal.

O Ministério Público participa na execução da política criminal definida pelos órgãos de soberania, nos termos do artigo 219.º, n.º 1 da Constituição da República Portuguesa. Neste âmbito, a Lei de Política Criminal para o biénio 2020-2022 (Lei n.º 55/2020, de 27 de agosto) definiu, para aquele período, como objetivos específicos da política criminal, entre outros, a prevenção, repressão e redução da corrupção. A missão de combate à corrupção é, aliás, definida como prioridade (artigos 4.º, alínea b) e 5.º, alínea k) da Lei n.º 55/2020), devendo, por conseguinte, o Ministério Público atuar como agente da mesma.

O próprio Estatuto do Ministério Público (Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto), estabelece igualmente que compete Ministério Público, não só dirigir a investigação (no âmbito repressivo), como também efetuar as ações de prevenção criminal “que, no âmbito das suas competências, lhe incumba realizar ou promover, assistido, sempre que necessário, pelos órgãos de polícia criminal” (artigo 4.º, n.º 1, alínea e)).

A estrutura orgânica Ministério Público inclui, entre outros, o Departamento Central de Investigação e Ação Penal (DCIAP), que figura como órgão de coordenação e de direção da investigação e de prevenção da criminalidade violenta, económico-financeira, altamente organizada ou de especial complexidade. Neste contexto, compete ao DCIAP promover ou realizar as ações de prevenção relativas, nomeadamente, aos crimes de branqueamento, corrupção e infrações conexas (artigo 58.º, n.º 4 da Lei n.º 68/2019).

O Ministério Público tem ainda o dever de apresentar relatórios sobre a execução das leis sobre política criminal em matéria de inquéritos e de ações de prevenção, indicando as dificuldades experimentadas e os modos de as superar (artigo 21.º da Lei 55/2020, em articulação com o artigo 14.º, n.º 2 da Lei n.º 17/2006, de 23 de maio).

Do exposto resulta que não só compete ao Ministério Público um papel central na investigação e acusação pela prática de crimes de corrupção e infrações conexas como, ainda, promover ações tendentes à sua prevenção.

4. Procuradoria-Geral da República – Núcleo de Assessoria Técnica – NAT

O Núcleo de Assessoria Técnica foi criado pela Lei n.º 1/97, de 16 de janeiro, encontrando-se na dependência orgânica da Procuradoria-Geral da República, órgão que coordena toda a atividade do Ministério Público. Nos termos do artigo 64.º da Lei n.º 68/2019, de 27 de agosto, compete a este núcleo dar assessoria e consultadoria técnica à Procuradoria-Geral da República e ao Ministério Público em matérias económica, financeira, bancária, contabilística, mercado de instrumentos financeiros, informática, ambiental, urbanismo e ordenamento do território e de fiscalidade. Em concreto, visa dar resposta às necessidades específicas de apoio à investigação da criminalidade económica, como os crimes de corrupção, peculato, participação económica em negócio, fraudes, entre outros.

5. Tribunal Constitucional – Entidade das Contas e Financiamentos Políticos – ECFP

A Entidade das Contas e Financiamentos Políticos (ECFP) é um órgão independente que funciona junto do Tribunal Constitucional. A ECFP foi criada pela Lei Orgânica n.º 2/2005, de 10 de novembro. Nos termos do artigo 2.º da referida Lei, tem como atribuições a apreciação e fiscalização das contas dos partidos políticos e das campanhas eleitorais para Presidente da República, para a Assembleia da República,

para o Parlamento Europeu, para as Assembleias Legislativas das Regiões Autónomas e para as Autarquias Locais.

A Lei Orgânica n.º 1/2018, de 19 de abril, veio estabelecer um aumento do grau de exigência neste escrutínio, tendo ainda clarificado as atribuições da entidade. A ECFP vem referida na (ENAC), uma vez que o financiamento dos partidos é uma questão identificada como crítica no domínio da transparência do funcionamento das instituições democráticas. A ENAC procura estabelecer uma avaliação rigorosa e independente da Entidade das Contas e Financiamentos Políticos para uma melhor identificação dos constrangimentos que enfrenta e para a respetiva adoção das soluções idóneas à sua superação.

6. Sistema de Controlo Interno da Administração Financeira do Estado – SCI

O Sistema de Controlo Interno foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 166/98, de 25 de junho. O SCI está colocado na dependência do Governo, em especial articulação com o Ministério das Finanças. Nos termos do artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 166/98, integram o SCI as: Inspeções-Gerais; Direção-Geral do Orçamento; Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social; e órgãos e serviços de inspeção, auditoria ou fiscalização que tenham como função o exercício de controlo interno.

O controlo financeiro do Estado envolve toda a aplicação dos valores de natureza pública disponibilizados quer à Administração Pública quer a entidades não públicas, mas que utilizam tais valores por via dos vários instrumentos jurídicos disponíveis. O SCI, nos termos do artigo 4.º, considera-se estruturado em três níveis de controlo: operacional, sectorial e estratégico, definidos em razão da natureza e âmbito de intervenção dos serviços que o integram. Os órgãos de controlo que integram o SCI devem planear e realizar as suas ações de forma articulada e concertada, dando cumprimento ao princípio da complementaridade.

A Lei n.º 93/2021, que estabelece o regime geral de proteção dos denunciadores de infrações, prevê “as inspeções-gerais e entidades equiparadas e outros serviços centrais da administração direta do Estado dotados de autonomia administrativa” como canais de denúncia externa (artigo 12.º, n.º 1, al. f)). Já o Decreto-Lei n.º 109-E/2021 atribui um papel de relevo às Inspeções-Gerais no âmbito da implementação do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MECAC). Assim, nos termos do artigo 2.º, n.º 3, alíneas f) e o), o MENAC deverá fiscalizar a execução do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC) em articulação com as inspeções-gerais. Na mesma linha, as inspeções-gerais encontram representação nos diversos órgãos do MENAC. De acordo com o artigo 13.º do referido Decreto-Lei, o Conselho Consultivo é integrado por inspetores-gerais dos vários setores de atividade – Finanças, Educação e Ciência, Atividades em Saúde, Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do

Território e da Autoridade da Segurança Alimentar e Económica. Também nos termos do artigo 15.º, a Comissão de Acompanhamento é composta por seis inspetores, quatro deles designados rotativamente pelas inspeções-gerais representadas no Conselho Consultivo, sendo os restantes dois designados pelas inspeções regionais representadas no mesmo Conselho. Já a Comissão de Sanções, nos termos do artigo 16.º, é composta por quatro inspetores, dois designados pelas inspeções-gerais representadas no Conselho Consultivo e dois apontados pelas inspeções regionais representadas no mesmo Conselho.

As zonas de fronteira existentes entre as entidades que compõe o SCI não são claras, o que implica um maior esforço de cooperação. A ausência de coordenação pode trazer efeitos nefastos, “quer por via da duplicação de ações quer pela repercussão negativa nos próprios serviços onde estão a ser efetuados controlos e auditorias, nomeadamente nas entropias funcionais que causam ou possam causar aos serviços”. Estas entidades estão sujeitas a um dever especial de colaboração com o Tribunal de Contas, nos termos do artigo 12.º da Lei de Organização e Processo do Tribunal de Contas (Lei n.º 98/97, de 26 de agosto). Enquanto numa dimensão externa se verifica a intervenção direta do TdC, numa vertente interna a intervenção caberá às entidades da administração com competências próprias para esse controlo.

7. Ministério da Justiça – Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça – IGSJ

A Inspeção-Geral dos Serviços de Justiça é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa, que tem por missão desempenhar as funções de auditoria, inspeção e fiscalização de todas as entidades, serviços e organismos dependentes do Ministério da Justiça ou sujeitos à sua tutela ou regulação, quer com vista à correção de ilegalidades ou irregularidades, quer com vista à otimização do funcionamento dos serviços.

A IGSJ iniciou, em 2018, como referido na ENAC, a elaboração de um contributo para a implementação de uma estratégia de consolidação de uma política de prevenção da corrupção na Administração Pública, corporizado num documento com dois segmentos:

- Projeto de regulamentação apto a ser aplicado à generalidade dos serviços, organismos e outras estruturas de diversas áreas governativas, sistematizando e densificando comandos dispersos, enfatizando procedimentos e estabelecendo prazos;
- Identificação dos principais riscos qualificados como elevados ou outros especialmente expostos a fenómenos de corrupção e outras infrações conexas, no âmbito do Ministério da Justiça e exemplos de boas práticas.

O Conselho Consultivo do MENAC, nos termos do artigo 13.º, n.º 1, al. b) do Decreto-Lei n.º 109º-E/2021, é integrado por um inspetor-geral dos Serviços de Justiça.

8. Banco de Portugal - BdP

O Banco de Portugal é uma das entidades com responsabilidades de supervisão do cumprimento dos deveres preventivos de branqueamento e financiamento do terrorismo (Lei n.º 5/98, de 31 de janeiro). Não obstante, e uma vez que o crime de corrupção é um ilícito precedente do crime de branqueamento, a eficácia do sistema de prevenção e repressão da utilização do sistema financeiro para este último efeito constitui simultaneamente uma componente importante do próprio sistema de prevenção da corrupção.

Nos termos do n.º 1 do artigo 12.º, alínea c) da Lei n.º 93/2021, que estabelece o regime geral de proteção de denunciadores de infrações, o Banco de Portugal é considerado uma autoridade com competência para conhecer de denúncias externas do crime de corrupção.

O Banco de Portugal tem competências de supervisão preventiva do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo do setor financeiro, zelando, em primeira linha, pelo cumprimento por parte das entidades financeiras dos seguintes deveres: Identificação e Diligência; Comunicação de Operações Suspeitas; Abstenção; Recusa; Conservação; Exame; Colaboração; Não divulgação; e Formação.

O Banco de Portugal verifica ainda a adoção, pelas entidades financeiras, dos meios e mecanismos necessários para assegurar o cumprimento das medidas restritivas. Para além das funções de supervisão, o Banco de Portugal tem competências de regulação e participa na elaboração do quadro normativo referente à prevenção do branqueamento de capitais e do financiamento do terrorismo, estando representado em instâncias nacionais e internacionais relacionadas com estas matérias.

9. Mecanismo Nacional Anticorrupção - MENAC (em processo de implementação)

O Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC) foi criado pelo Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro. Como determina o artigo 1.º, trata-se de uma entidade administrativa independente, com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira.

Em cumprimento do disposto no artigo 26.º do referido diploma – que estabelece que os termos da instalação do MENAC deverão ser determinados por portaria –, em 23 de junho de 2022 foi publicada a Portaria n.º 164/2022, que regula aspetos materiais que asseguram as condições necessárias ao início da atividade do MENAC.

Por determinação dessa portaria, foram fixados: i) o lugar das suas instalações provisórias; ii) medidas de apoio à sua instalação; iii) responsabilidade por despesas do seu funcionamento; iv) requisitos da sua instalação definitiva.

Nos termos do n.º 1 do artigo 5.º da referida portaria, a instalação definitiva do MENAC ocorre após publicação da portaria dos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e da Administração Pública, que fixa o mapa de pessoal de apoio técnico e administrativo da entidade.

Por outro lado, nos termos do n.º 2 do artigo 5.º, a instalação definitiva do MENAC é declarada por despacho conjunto dos Ministros da Justiça e das Finanças, sob proposta do presidente, logo que o MENAC disponha de dotação orçamental que cubra as suas despesas de funcionamento.

Nessa sequência, em 9 de dezembro foi publicada a Portaria n.º 292-A/2022, que criou o mapa de pessoal dirigente e de apoio técnico e administrativo do MENAC e que, ao fazê-lo, determinou a instalação definitiva do MENAC e, simultaneamente, a extinção do Conselho de Prevenção da Corrupção.

O MENAC detém poderes de iniciativa, de controlo e de sanção, prosseguindo as atribuições referidas no artigo 2.º do diploma. Entre elas:

- Desenvolver, em articulação com entidades públicas, a adoção de programas e iniciativas tendentes à criação de uma cultura de integridade e transparência, abrangendo todas as áreas de gestão pública e todos os níveis de ensino;
- Promover e controlar a implementação do RGPC, nomeadamente, junto das inspeções-gerais e de entidades equiparadas;
- Emitir orientações a que devem obedecer a adoção e implementação dos programas de cumprimento normativo pelas entidades abrangidas pelo RGPC;
- Criar bancos de informação e operar uma plataforma comunicacional que facilite a troca de informações sobre estratégias e boas práticas de prevenção, deteção e repressão da corrupção;
- Elaborar o relatório anual anticorrupção e apresentá-lo ao Governo;
- Dar parecer, a solicitação da Assembleia da República, do Governo ou dos órgãos das regiões autónomas, sobre a elaboração ou aprovação de instrumentos normativos de prevenção e repressão do crime de corrupção e infrações conexas.

O MENAC é constituído pelos seguintes órgãos:

- Presidente (nomeado por resolução do Conselho de Ministros, após proposta conjunta do Presidente do Tribunal de Contas e do Procurador-Geral da República, para um mandato único de 6 anos);
- Vice-Presidente (nomeado por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta do Presidente do MENAC, para o mandato único de 6 anos);
- Conselho Consultivo (integrado, nos termos do artigo 13.º, por um conjunto de inspetores dos diversos setores, um magistrado, um representante da Ordem dos Advogados, “uma pessoa de reconhecido mérito” na área da prevenção da corrupção e um representante das organizações empresariais);
- Comissão de Acompanhamento (composta pelo Vice-Presidente do MENAC e por seis inspetores/as).
- Comissão de Sanções (composta pelo Vice-Presidente do MENAC e por quatro inspetores/as).

O MENAC vem substituir o Conselho de Prevenção da Corrupção, uma vez que, nos termos do artigo 27.º, o Decreto-Lei n.º 109-E/2021, de 9 de dezembro, procedeu à revogação do diploma que criou aquela entidade. De acordo com o artigo 7.º, o MENAC estabelece formas de cooperação com as demais entidades com competência em matéria de prevenção da corrupção, a saber, Ministério Público, Polícia Judiciária, o TdC, entre outros. Nos termos do artigo 21.º, o MENAC está sujeito à jurisdição e controlo financeiro do TdC.

Quando das infrações apuradas resultarem indícios de ilícito criminal, deve participá-las às entidades competentes para a sua investigação (artigo 24.º). Já quando das infrações apuradas resultarem indícios de infração financeira, o MENAC participa-as ao TdC.

A responsabilidade pelo cumprimento normativo vem previsto no Decreto-Lei n.º 109-E/2021, que cria o MENAC e estabelece o regime geral de prevenção da corrupção (RGPC). Nos termos do seu artigo 5.º, as entidades abrangidas pelo regime elencadas no artigo 2.º (nomeadamente, pessoas coletivas com sede em Portugal ou sucursais aqui estabelecidas que empreguem 50 ou mais trabalhadores, bem como serviços e pessoas coletivas da administração do Estado), adotam e implementam um programa de cumprimento normativo que inclua, pelo menos, um plano de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas, um código de conduta, um programa de formação e um canal de denúncias.

As entidades abrangidas pelo programa de cumprimento normativo designam um responsável pelo cumprimento normativo, que garante e controla a sua aplicação. Nos termos do artigo 5.º, n.º 3 do diploma, o responsável pelo cumprimento normativo

exerce as suas funções de modo independente, permanente e com autonomia decisória, devendo ser assegurado, pela respetiva entidade, que dispõe da informação interna e dos meios humanos e técnicos necessários ao bom desempenho da sua função. Segundo o n.º 4 do mesmo artigo, no caso de entidades em relação de grupo, poderá ser designado um único responsável pelo cumprimento normativo.

O responsável pelo cumprimento normativo, bem como os demais dirigentes das pessoas coletivas ou responsáveis pela direção ou fiscalização de áreas de atividade em que seja praticada alguma contraordenação do referido Decreto-Lei, nos termos do artigo 41.º do RGPC, são responsáveis quando pratiquem os factos ou quando, conhecendo ou devendo conhecer a sua prática, não adotem as medidas adequadas para lhes pôr termo imediatamente.

10. Entidade para a Transparência - EpT (em processo de implementação)

A Entidade para a Transparência (EpT) foi criada pela Lei Orgânica n.º 4/2019, de 31 de julho. Aprovada em 2019, esta entidade ainda não se encontra em funções à data da elaboração do presente relatório.

A EpT tem por objetivo fiscalizar a declaração única de rendimentos, património e interesses dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos. Compete-lhe participar ao Ministério Público as infrações não supridas ao abrigo do disposto no regime jurídico das declarações de rendimentos, património e interesses dos titulares de cargos políticos e altos cargos públicos (como consta do artigo 13.º da Lei n.º 52/2019, de 31 de julho). Compete-lhe ainda participar ao Ministério Público as suspeitas da prática de infrações penais que resultem da análise da declaração única. A EpT deverá garantir a publicidade dessas declarações.

A Lei n.º 94/2021, que aprovou medidas previstas na ENAC, vem alterar a Lei n.º 34/87, de 16 de julho, que determina os crimes de responsabilidade dos titulares de cargos políticos, bem como o Código Penal, no mesmo âmbito. Entre outras alterações, inclui-se no catálogo de crimes a oferta indevida de vantagem no artigo 16.º. O diploma prevê o arrependimento enquanto fator de dispensa ou atenuação de pena: “restitua ou repudie voluntariamente a vantagem” ou “retirado a promessa de vantagem ou solicitado a sua restituição ou repúdio ao titular de cargo político”. Fica prevista a responsabilidade penal das pessoas coletivas e entidades equiparadas no exercício de prerrogativas de poder público.

A ENAC já referia, na sua aprovação, que se impunha que a sua instalação fosse efetuada com a máxima brevidade, a fim de garantir o cumprimento das missões que lhe foram apontadas. No entanto, apesar dos desenvolvimentos no âmbito da responsabilidade criminal dos titulares de cargos políticos, não são conhecidos

progressos quanto à instituição da EpT, o que poderá provocar constrangimentos quanto à aplicação efetiva destas medidas.

11. Conselhos Superiores

As alterações ao regime do exercício de funções por titulares de cargos políticos vieram impor nova obrigação aos magistrados judiciais e do Ministério Público, os quais se encontram, agora, sujeitos à prestação da declaração única de rendimentos e património, interesses, incompatibilidades e impedimentos (artigo 5.º da Lei n.º 52/2019, artigo 7.º da Lei n.º 21/85, de 30 de julho (Estatuto dos Magistrados Judiciais), e por remissão do artigo 3.º, n.º 3 da Lei n.º 13/2002, de 19 de fevereiro (Estatuto dos Tribunais Administrativos e Fiscais) aos magistrados judiciais a exercer funções nestes tribunais, e n.º 3 do artigo 6.º da Lei n.º 68/2019 (Estatuto do Ministério Público)).

Essa fiscalização compete aos Conselhos Superiores (da Magistratura, dos Tribunais Administrativos e Fiscais e do Ministério Público), nos termos da ENAC, e deve ser tornada efetiva. No que respeita aos magistrados judiciais e do Ministério Público, cumpre sublinhar que a Lei n.º 94/2021, ao proceder à alteração do artigo 386.º do Código Penal, estendeu a abrangência do conceito de funcionário, nos termos da alínea d), aos juízes do Tribunal Constitucional, do Tribunal de Contas, aos magistrados judiciais, aos magistrados do Ministério Público, ao Procurador-Geral da República, ao Provedor de Justiça, aos membros do Conselho Superior de Magistratura, aos membros do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais e aos membros do Conselho Superior do Ministério Público.

Notas Finais

Independentemente da questão de saber se em Portugal “estamos melhor ou pior em matéria de prevenção”, a verdade é que existem várias entidades de âmbito nacional com competência em matéria de prevenção da corrupção (a que se somam outras, de âmbito supranacional, regional ou local), pelo que na tentativa de resposta àquela primeira (e muito complexa) questão não pode deixar de ser levada em conta esta realidade.

O número de entidades identificadas, bem como as alterações legislativas frequentes (e nem sempre fruto de uma ponderação sistemática e integrada), obrigam a que se enfrente a questão da instabilidade institucional e dos seus possíveis efeitos no que toca à pretendida prevenção da corrupção, ao mesmo tempo que apontam para um quadro mais abrangente de reflexão sobre a propensão para a criação de leis e a alteração de leis como meio privilegiado de tratar as questões, descurando a execução

das mesmas e a avaliação ponderada dos seus efeitos (sendo, aliás, certo que há entidades que apenas existem “no papel”, total ou parcialmente).

Importante é também saber se o âmbito das competências de cada uma destas entidades está suficientemente delimitado e claro (para além de saber se tem meios para cumprir as suas missão e funções), e se estão bem definidas, na letra da lei e, bem assim, na prática, as fronteiras entre todas, de modo a que não haja sobreposição e indefinição.

E não menos importante é saber, hoje e no futuro, se está assegurada a articulação entre todas e, também, o intercâmbio e o cruzamento de informações, sem o que sempre a prevenção será deficiente. Aliás, na ENAC admite-se que “o êxito das políticas anticorrupção depende, em grande medida, de uma articulação frutuosa entre um conjunto de instituições públicas e entre estas e as privadas”. Para tal, de acordo com o previsto na ENAC, está programada a simplificação da troca de informações, “através da criação de «bancos digitais» e de uma plataforma comunicacional que agregue várias instituições”.

Finalmente, deve levar-se em conta que se assiste a uma tendência para acentuar, em sede de prevenção, uma vertente de “autorresponsabilidade institucional e corporativa”, seja no setor público ou no setor privado, cabendo também refletir sobre os seus se, quando e como, onde, entre o mais, não pode deixar de incluir-se a questão de saber quais os reflexos em sede repressiva da correta adoção de programas de cumprimento normativo.