



COMEMORAÇÃO DO DIA INTERNACIONAL CONTRA A CORRUPÇÃO

Conferência «A contratação pública e os riscos de corrupção»

I. A sujeição à lei e aos procedimentos legal e equitativamente estabelecidos, a igualdade perante a lei, a igualdade de oportunidades legalmente garantida e a justiça social e económica constituem princípios inalienáveis na construção e na efetivação do Estado de direito.

As consequências negativas da violação de tais princípios através de comportamentos corruptivos e demais comportamentos de natureza e características conexas ou similares constitui uma das preocupações fundamentadoras da Convenção da ONU contra a corrupção, tal como expresso no seu preâmbulo¹.

Preocupação que o Conselho da Europa deixou também expressa na respetiva Convenção contra a Corrupção ao considerar que a corrupção constitui *“uma ameaça para o Estado de direito, a democracia e os direitos do homem, mina os princípios de boa administração, de equidade e de justiça social, falseia a concorrência, entrava o desenvolvimento económico e faz perigar a estabilidade das instituições democráticas e os fundamentos morais da sociedade”*.

A prevenção e o combate à corrupção e fenómenos similares ou conexas constitui pois um imperativo de todos, das instituições e da sociedade em geral, desde logo do Estado que deve facultar os mecanismos legais e materiais necessários e adequados a permitir a efetiva prevenção e repressão de tais comportamentos.

¹ «Preocupados com a gravidade dos problemas e das ameaças que a corrupção coloca à estabilidade e segurança das sociedades, na medida em que mina as instituições e os valores da democracia, os valores éticos e a justiça e na medida em que compromete o desenvolvimento sustentável e o Estado de direito».



II. A gravidade do fenómeno e a sua capacidade corrosiva dos valores fundamentais do Estado de direito impõem uma constante monitorização internacional da atuação dos Estados, não apenas em vista à deteção das insuficiências de intervenção, mas também à prestação do apoio necessário a melhorar essa intervenção.

Foram conhecidos em 2022 dois relatórios de especial relevo nesta matéria:

- (i) O Segundo Relatório de conformidade referente ao Quarto Ciclo de Avaliação, adotado pelo GRECO na sua 91^a Reunião Plenária²; e,
- (ii) O Relatório de 2022 sobre o Estado de direito na União Europeia.

Do primeiro resulta avaliação no sentido do nível insatisfatório de implementação das recomendações feitas no anterior Relatório – o que deve impulsionar as autoridades competentes a agir em conformidade com essas recomendações.

Não descurando a relevância do Relatório do GRECO e das conclusões aí alcançadas, cremos dever salientar, pela sua maior abrangência, o Relatório da União Europeia sobre o Estado de Direito, no capítulo referente ao *Quadro de luta contra a corrupção*.

Para além dos considerandos gerais, sempre relevantes, o relatório aponta aspetos relativamente a Portugal que não nos podem deixar indiferentes, pese embora os esforços empreendidos e de todos conhecidos no sentido de, internamente, melhorar e reforçar os mecanismos de prevenção e de combate à corrupção.

Esforços e concretizações que não deixam de ser contraditórios com os índices de perceção da corrupção que nos são transmitidos pelo Eurobarómetro e pela Transparência Internacional e que, ainda que baseados em perceções, devem também constituir fator de reflexão e de impulso no sentido de uma maior eficácia de atuação.

Centrando-nos nos dados do Eurobarómetro, publicamente conhecidos, cabe-nos atuar eficazmente no sentido de reposicionar a perceção dos portugueses e restaurar a sua

² 13-17 junho 2022. No qual se avalia a implementação das recomendações que se encontravam pendentes desde a adoção do Segundo Relatório Intercalar de Conformidade, e se procede a uma avaliação global do nível de conformidade de Portugal com estas recomendações.



confiança nas instituições. Perceção que, estou convicta, não valora os esforços que têm sido empreendidos e os resultados que se têm alcançado, apesar de todas as vicissitudes inerentes ao fenómeno e à atuação das entidades competentes.

III. O Relatório de 2022 sobre o Estado de direito na União Europeia defende que, não sendo, por si só, um requisito da implementação de políticas anticorrupção eficazes e coordenadas, «A forma mais comum de concretizar esse desiderato passa pela elaboração e aplicação de uma estratégia nacional anticorrupção».

A nível interno, a evolução legislativa nesta matéria, que culminou com a recente aprovação da Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024³ e a subsequente publicação da Lei n.º 94/2021, de 21 de Dezembro, é, cremos, indiciadora da busca de uma abordagem global e transversal do fenómeno que a todos exigirá atuação proactiva e eficaz.

No entanto, tal como deixa claro o aludido Relatório, «*O combate à corrupção depende não só da existência de um quadro jurídico sólido em matéria de luta contra a corrupção, mas também da sua aplicação eficaz*».

Será pois necessário dotar as autoridades com competência nesta matéria, designadamente as autoridades responsáveis pela investigação criminal e a aplicação da lei, de capacidade institucional, ao nível das *competências e autonomia, da especialização, de capacidade analítica e de recursos técnicos e humanos, de acesso à informação e interconexão de registos* colocados à sua disposição, a par com uma *cooperação eficiente com outras entidades, por exemplo as unidades de informação financeira, autoridades fiscais, de auditoria e da concorrência*.

Sobre este aspeto o Relatório aponta, em relação a Portugal, que a falta de recursos *conduziu a atrasos no exercício da ação penal*.

³ Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de Abril.



Salienta ainda o Relatório a importância fundamental dos quadros referentes a uma *governança transparente e responsável e de integridade*, em particular no que respeita às *declarações de património e de interesses, de incompatibilidades e de conflitos de interesses, reforço dos mecanismos de controlo interno e regulamentação das atividades dos lóbis e portas giratórias*.

Matérias em que a regulamentação interna, não obstante a evolução verificada nalguns desses segmentos, como é o caso das obrigações de declaração de património dos titulares de cargos políticos e de altos cargos públicos, carece ainda de efetiva implementação e, noutros casos, de regulamentação.

Não podemos deixar de apontar a relevância da matéria relativa à proteção dos denunciantes que, por via da transposição de Diretiva Europeia⁴, veio a ser objeto de regulação interna através da Lei n.º 93/2021, de 20 de dezembro. Regime que se espera poder contrariar a perceção negativa de que o Eurobarómetro dá conta neste segmento e permitir que os cidadãos, de forma objetiva, utilizem os canais externos e internos disponíveis para a denúncia.

Canal externo que, salienta-se, o Ministério Público disponibiliza já desde 2010, através da aplicação "*Corrupção - Denuncie Aqui*" na qual, entre 1 de janeiro e 30 de novembro de 2022 foram apresentadas 1.345 denúncias, das quais 522 (38,8%) por denunciantes identificados. Nesse período, com base em tais denúncias, foram instaurados 115 inquéritos e 11 averiguações preventivas e foram remetidas a outras entidades 631 denúncias.

IV. O tema desta Conferência e da ação de formação que se seguirá – a contratação pública - insere-se num domínio em que os princípios que inicialmente assinalámos como estruturantes do Estado de direito são frequentemente objeto de violação.

⁴ [Diretiva \(UE\) 2019/1937](#) do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019



Está em causa uma área fundamental do desenvolvimento social e económico em que se mostra fundamental a cooperação entre autoridades com competência investigatória e autoridades com competência de fiscalização e auditoria e em que o reforço da formação e da especialização deve constituir uma aposta, não apenas para o Estado mas também para as entidades competentes para a investigação e o exercício da ação penal. É sobretudo uma área em que se exige clareza e objetividade das regras legais.

É, por isso, de louvar a iniciativa da escolha do tema no âmbito das Comemorações do Dia Internacional contra a Corrupção.

A matéria da “Contratação Pública” tem merecido significativa atenção do legislador, a avaliar pelas quase duas dezenas de alterações ao Código dos Contratos Públicos em pouco mais de catorze anos de vigência, muitas delas impulsionadas por influência do Direito da União Europeia e pela necessidade de estabelecer medidas especiais de contratação pública em matéria de projetos cofinanciados por fundos europeus e, bem assim, recentemente, de execução do Programa de Estabilização Económica e Social.

A regulamentação da contratação pública, regida pelos princípios da *igualdade, da concorrência, da imparcialidade, da proporcionalidade, da transparência, da publicidade e da boa-fé*, tem também subjacente a prevenção de fenómenos sociais e económicos que, não raras vezes, conduzem a práticas corruptivas.

Por isso, tais princípios devem vigorar em todas as fases da contratação, mesmo quando ocorre necessidade de simplificação da tramitação procedimental pré-contratual a que o Código dos Contratos Públicos também dá resposta.

É pois significativo que o Código dos Contratos Públicos preveja regras destinadas a prevenir fenómenos de corrupção em sede de contratação pública, como é o caso dos princípios estabelecidos no artigo 1.º-A e da exigência, prevista no artigo 81.º, *de apresentação, como documento de habilitação, de um plano de prevenção de corrupção e*



de infrações conexas, nos casos em que os contratos atinjam determinado valor e ressalvadas as circunstâncias ali previstas.

Exigências que contudo devem ser acompanhadas de eficaz fiscalização e sancionamento em caso de incumprimento, com vista à efetiva prevenção e repressão de crimes económico-financeiros designadamente de corrupção, participação económica em negócio e tráfico de influência.

V. Uma última palavra para salientar o compromisso da Procuradoria-Geral da República e do Ministério Público no cumprimento, com elevado empenho e no quadro de uma atuação pautada por critérios de legalidade e objetividade, das suas competências em sede de prevenção e exercício da ação penal em matéria de corrupção e criminalidade conexa.

Área que constitui um dos seus Objetivos Estratégicos, a par com a recuperação de ativos e o combate ao branqueamento de capitais, de forma a assegurar que a investigação permite extrair todas as consequências jurídicas do crime, seja no âmbito da responsabilização penal, seja na responsabilização patrimonial dos agentes do crime.

Disso é exemplo, designadamente:

(i) O investimento que tem sido feito em sede de capacitação dos magistrados do Ministério Público em matéria de recuperação de ativos através do projeto REACT (que se desenvolveu durante mais de um ano), e, também em matéria de contratação pública - esta efetuada no âmbito do Projeto ETHOS, com a realização de um Curso de Especialização nesta matéria, e, mais recentemente, a realização do *Fórum da Criminalidade Económico-Financeira*, promovido e organizado pela Procuradoria-geral regional do Porto, dedicado à contratação pública e dirigido a Magistrados do Ministério Público colocados em secções dos DIAP's afetas à investigação deste tipo de criminalidade.

Constituem, ainda, exemplos de assinalar:



(ii) A manutenção de uma estratégia de reforço da sua organização interna, mau grado a manifesta escassez de quadros, a promoção e o reforço da articulação entre as jurisdições criminal e administrativa, a criação de equipas especializadas e mistas, vocacionadas para a investigação deste tipo de criminalidade, a manutenção de protocolos tendentes a agilizar as perícias; e o apoio à constituição de um Grupo de Reflexão (Think Thank), impulsionado pelo DCIAP, com vista a identificar aspetos de relevo que possam contribuir para a definição de estratégias de prevenção e combate a fraudes com fundos europeus.

VI. É nossa convicção que é fundamental um contínuo investimento na concretização de uma política de prevenção do fenómeno criminal da corrupção e infrações conexas, capaz de acompanhar a fluidez deste mesmo fenómeno de *geometria variável e fragmentário*, nas palavras de Eduardo da Silva Figueiredo⁵, pois só desta forma se garantirá o cumprimento dos princípios fundamentais de um Estado de direito e se reforçará a manutenção da confiança dos cidadãos nas instituições públicas.

Ciente de que a reflexão que nesta Conferência se irá hoje empreender e de que a capacitação que é objetivo da ação de formação que se seguirá constituirão mais um relevante contributo para o reforço da atuação das entidades públicas com competência de prevenção e combate ao fenómeno da corrupção, manifesto a todos os meus votos de um profícuo trabalho.

Lisboa, Polícia Judiciária, 15.12.2022

⁵ Sousa, L. e Triães, J. (2008). Corrupção e os Portugueses: Atitudes, Práticas e Valores. Cascais, RCP Edições