



MINISTÉRIO PÚBLICO
PORTUGAL

PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA
PROCURADOR-GERAL

TRANSPARÊNCIA E COMBATE À CORRUPÇÃO

I. Introdução

As minhas primeiras palavras são de agradecimento pelo convite que me foi formulado pelo Senhor Presidente do Governo Regional dos Açores.

Um cumprimento aos oradores desta manhã. Da minha parte, tentarei interpretar aquela que foi a intenção subjacente ao convite que me foi formulado.

O tema da minha intervenção é sugestivo e, desde logo, fica a ideia clara de que o combate à corrupção não passa, exclusivamente, só pelas ações de prevenção levadas a cabo pelo Ministério Público ou a instauração de processos-crime.

Pelo contrário, a quantidade de inquéritos criminais pode diminuir substancialmente se a aposta na prevenção, por parte de autoridades independentes, for eficaz.

Desde logo, quando a sociedade civil reagir a comportamentos ou procedimentos obscuros e pouco claros por parte da administração – por estar instalada na sociedade uma cultura de transparência, de denúncia ou de colaboração com a justiça – pode diminuir o número de inquéritos.

Quando chegarmos a esse estágio de sociedade, penso que foi dado um passo importante na prevenção da corrupção.

Fora da atuação dos tribunais, em particular antes do exercício da ação penal pelo Ministério Público, é possível estabelecer mecanismos muito variados com vista a assegurar a prevenção da corrupção.

1. ENTIDADES ENCARGADAS DE TOMAR MEDIDAS DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO

1.1. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de Outubro de 2003, estabelece que os Estados Partes implementem políticas efetivas:

- a) Contra a corrupção;
- b) De participação da sociedade;
- c) Que reflitam sobre os princípios do Estado de Direito, tais como a integridade e a transparência;

Em particular, os Estados devem adotar, nomeadamente:



Sistemas de seleção e recrutamento no setor público com critérios objetivos e de mérito;

Medidas para aumentar a transparência no financiamento de campanhas de candidatos e partidos políticos.

Novos códigos de conduta que incluam medidas de estímulo a denúncias de corrupção por parte dos servidores;

Medidas para evitar a intervenção em procedimentos que possam suscitar a existência de conflitos de interesses.

Ainda antes da adoção desta Convenção, vários Estados Partes tomaram medidas diversificadas que, a nível internacional, passaram por criar as Agências Anti-corrupção.

1.2. Em Portugal foi criada a Alta Autoridade Contra a Corrupção, extinta em 1992.

Após a sua extinção seguiram-se vários modelos – mesmo a criação na Polícia Judiciária de Departamentos Centrais, especializados, que investigavam corrupção. Modelo que se manteve até hoje, mas agora com outros recursos humanos, meios técnicos, periciais, informáticos e tecnológicos capazes de tratar e analisar grandes quantidades de prova digital.

Portugal fez o seu caminho e, em 2008, foi criada uma Autoridade Pública Independente – O Conselho de Prevenção da Corrupção - que tinha absoluta autonomia, que funcionava junto do Tribunal de Contas.

O Conselho de Prevenção da Corrupção cessou as suas funções, com a instalação, em 2023, do Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), que tinha sido criado pelo DL n.º 109109-E/2021, de 9 de dezembro.

Este Mecanismo, que se prevê que venha a atravessar muito em breve uma reestruturação orgânica, pois a 13/3 o Conselho de Ministros aprovou uma alteração orgânica que, entre outros aspetos, adota a regra da colegialidade em vez da gestão assente num órgão unipessoal.

Dos objetivos estratégicos do MENAC consta, nomeadamente:

Dotar o MENAC de capacidade operacional para se afirmar como entidade independente e credível no cumprimento da sua missão;

Contribuir para garantir a efetividade da política de prevenção da corrupção;

Assumir um papel ativo na promoção da integridade e da transparência na sociedade portuguesa.

Tendo em conta os objetivos estratégicos 2023-2025, os objetivos operacionais são os seguintes:

Dotar o MENAC da infraestrutura institucional necessária para iniciar a sua missão;

Garantir a efetividade do Regime Geral de Prevenção da Corrupção (RGPC).



Lançar iniciativas que promovam a divulgação do Regime Geral de Prevenção da Corrupção junto do setor público e do setor privado.

Desenvolver iniciativas no domínio da educação que promovam a cultura de integridade e de transparência.

Iniciar a recolha, produção e divulgação regular dos dados e informações sobre corrupção e infrações conexas.

1.3. O Governo Regional dos Açores também seguiu o seu caminho, com a aprovação do seu Plano de Prevenção de Riscos de corrupção e Riscos Conexos em 31 de janeiro de 2023.

Neste momento, o regime jurídico da Prevenção da Corrupção rege-se pelo artigo 5.º, n.º 7, al. h) do Decreto Regulamentar Regional n.º 3/2024/A, de 11 de abril, que aprova a orgânica do XIV Governo Regional dos Açores e o artigo 1.º, al. h) do DRR n.º 6/2025/A, de 24 de janeiro, que aprovou a orgânica e quadro do pessoal dirigente e de chefia da Presidência do Governo Regional. O Presidente do Governo Regional dos Açores, dando especial importância à Prevenção da Corrupção e Transparência, colocou esta matéria na sua dependência.

Esta opção representa, em termos políticos, a importância e prioridade que o Governo Regional pretende conferir à prevenção da corrupção e à Transparência.

Foi criado o Gabinete da Prevenção da Corrupção e da Transparência a quem compete, nomeadamente:

a) Coordenar os planos setoriais de prevenção de riscos de corrupção e infrações conexas.

– É fundamental criar estes planos, adaptá-los aos riscos específicos de cada entidade pública, sendo rigorosos no domínio da contratação pública, atribuição e gestão de fundos comunitários e outras atividades de risco elevado, nomeadamente onde haja manuseamento de dinheiro e aquisições públicas;

– Não basta elaborar os planos, é fundamental que sejam monitorizados, com regularidade, retiradas as ilações quanto à sua eficácia e haver penalizações quando os mesmos são incumpridos sem razão justificada;

– Devem ter especial incidência e ser rigorosos em relação ao risco ou existência de conflitos de interesses, sendo exigível, a assinatura de declaração sobre a inexistência de conflitos de interesses por parte dos trabalhadores envolvidos, nomeadamente, em cada um dos procedimentos em curso;



b) Desenvolver estratégias adequadas para a prevenção da corrupção;
– As estratégias a estabelecer não devem ser genéricas, devem estabelecer objetivos muito concretos, com referenciação dos riscos específicos em cada setor de atividade, medidas concretas a adotar e, particularmente, especificação das formas de controlo e auditoria das medidas aplicadas.

c) Acompanhar a aplicação dos instrumentos jurídicos e das medidas administrativas adotadas para a prevenção da corrupção e avaliar a respetiva eficácia.

– Um dos aspetos que considero relevantes, mais ligado à transparência (que a sua falta muito facilita a corrupção), será ao nível do acesso a documentos administrativos. A recusa indevida de acesso pode ser um indício de que se visa impedir o acesso a procedimentos, que são obscuros, sigilosos e inacessíveis.

– Embora a CADA possa emitir parecer favorável ao acesso, nem sempre os cidadãos o conseguem. Havendo recusa da entidade pública após parecer favorável, devia haver uma providência legislativa que legitimasse a CADA a aplicar contra-ordenações, sempre que a CADA desse parecer favorável e o parecer não tivesse sido impugnado nos Tribunais Administrativos.

– Estas coimas deveriam ser pagas pelos responsáveis máximos dos serviços que tinham a responsabilidade de facultar o acesso ao procedimento ou aos documentos.

Esta medida contribuiria, de forma decisiva, para assegurar uma maior transparência na atividade administrativa.

Os direitos dos cidadãos, relativos ao acesso a documentos, seriam protegidos de forma mais robusta e efetiva, pois deixavam de ter encargos com processos judiciais de intimação com custos significativos e morosidade excessiva. A transparência só tem a ganhar com medidas desta natureza!...

d) Desenvolver, em articulação com os membros do Governo Regional com competência em matéria de administração pública regional e de educação, a adoção de programas e iniciativas tendentes à criação de uma cultura de integridade e transparência, abrangendo todas as áreas da gestão pública e todos os níveis de ensino;

– A cultura de integridade e transparência, com a mudança de hábitos dos cidadãos, em particular os mais jovens, é fundamental;

– Deve haver uma aposta na adaptação dos programas escolares, como aconteceu com outros projetos (água, ambiente, tabagismo).



- Para além dos programas justifica-se que o Gabinete vá à escola e faça sessões criativas e mobilizadoras dos jovens: Falar sobre transparência e corrupção, com exemplos muito simples, levando atletas respeitados e mobilizadores na Região (futebol, volley, olímpicos) que falam sobre o tema;
- Distribuir folhetos simples direcionados para os jovens (o caso de Braga – os alunos faziam pequenos textos sobre corrupção e distribuíam-nos no café);
- Instituir prémios de várias áreas em que o tema abordado pelos alunos seja a corrupção ou transparência (desenhos, música, teatro, escolas profissionais). As escolhas dos temas, a elaboração dos trabalhos e a apresentação das candidaturas das escolas mobiliza alunos e professores na discussão do tema escolhido.
- Os prémios (suportados por serviços públicos ou empresas públicas da área cultural, científica ou lazer) consistem na atribuição de visitas gratuitas ou de lazer a favor dos trabalhos coletivos das turmas vencedoras, em cada uma das categorias.

e) Recolher e organizar informação relativa à prevenção e repressão da corrupção ativa ou passiva e crimes conexos.

- Pode estar em causa a análise e tratamento de informações sobre setores de maior risco de corrupção;
- Ou estudo e aprofundamento das comunicações de sentenças/acórdãos para analisar quais os setores de atividade onde há mais condenações, tendências para a prática de determinado tipo de crime, modus operandi.
- Informação sobre a forma de apresentar queixas (anónimas), queixas no interior das empresas (departamento/pessoa), informação sobre proteção de testemunhas e benefícios decorrentes da colaboração com a investigação na descoberta da verdade.
- Uma grande cooperação e proximidade com os DIAP por forma a sinalizar as tendências de criminalidade e áreas de atividade ou locais onde a falta de transparência, a corrupção ou os conflitos de interesses são mais frequentes.
- Medidas a adotar para fortalecer a transparência e evitar os conflitos de interesses.

f) Produzir e divulgar regularmente informação sobre a corrupção e infrações conexas e desenvolver campanhas tendentes à sua prevenção (vg nas escolas, no dia internacional da Corrupção);

g) 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 e infrações conexas entre as



entidades públicas com responsabilidades em matéria de prevenção e repressão da corrupção e infrações conexas;

– É fundamental estar atento a certos acontecimentos ocorridos em cada instituição ou alertar a pessoa encarregada de receber denúncias. Estamos a referir-nos, nomeadamente a procedimentos concursais, onde podem ser valorizados “indicadores de corrupção” já enunciados na literatura:

Pagamentos não usuais, ou relativamente aos quais se exige urgência não justificada, ou feitos antes da data prevista;

Pagamentos feitos através de países ou entidades diversas das que forneceram os bens ou serviços;

Percentagens de comissão anormalmente altas;

Adoção de decisões inesperadas ou não fundamentadas;

Aprovação de operações ou negócios que não são favoráveis ao organismo a que o agente pertence ou que envolvem um substancial prejuízo para o interesse público;

Preferência injustificada por determinadas empresas ou agentes no âmbito da contratação (v.g. nas situações de ajuste direto por convite de uma ou mais entidades);

Realização de modificações legislativas para viabilizar determinadas cláusulas contratuais (dispensa de determinadas exigências legais estabelecidas, aumento do prazo de concessões);

Não documentação de reuniões ou de decisões relativas a determinadas operações, bem como falta de transparência nos respetivos procedimentos.

Adjudicação a empresas constituídas para se apresentarem a concurso e que integram Grupos económicos a quem têm sido adjudicadas obras;

Recurso a subcontratação entre empresas do Grupo;

Apresentação de propostas por parte de várias empresas do Grupo e desistência do procedimento em benefício de outra empresa do Grupo;

Reuniões realizadas entre candidatos e pessoas ligadas ao procedimento, em particular fora das instalações da Administração;

Anota-se que o acesso à base de dados do IMPIC – Portal Base da Contratação Pública – é um instrumento muito útil para levar a cabo diligências de prevenção de corrupção, permitindo ter conhecimento dos procedimentos em curso, ao nível da contratação pública, informação que facilita a abertura de inquéritos contemporâneos à data da ocorrência dos factos. Se assim for, fica facilitada a recolha de prova, podendo ser utilizados meios mais intrusivos para a recolha da prova.



Embora a lei permita que o MP pode utilizar este ficheiro para fins de prevenção e investigação criminal, verifica-se que nem sempre se recorre a esta ferramenta para os fins requeridos.

h) Desenvolver, incentivar ou patrocinar, por si ou em colaboração com outras entidades, estudos, inquéritos, publicações, ações de formação e outras iniciativas semelhantes.

1.4. Importa fazer uma referência breve às competências da Entidade para a Transparência a qual, sendo também uma autoridade pública independente, tem como atribuição a apreciação e fiscalização da declaração única de rendimentos, património e interesses dos titulares dos cargos políticos e altos cargos públicos (artigo 2.º da Lei Orgânica 4/2019 de 13 de setembro).

No âmbito das suas atribuições e competências a Entidade para a Transparência procede à análise, fiscalização e clarificação da declaração única, decidindo sobre a regularidade formal da mesma.

Por outro lado, participa ao Ministério Público as infrações relativas à não apresentação dos esclarecimentos solicitados, a suspeita da prática de infrações penais decorrentes da análise das declarações.

Garantir o acesso às declarações nos termos da lei, bem como apreciar os pedidos de oposição à divulgação de elementos da declaração.

Esta entidade visa assegurar transparência administrativa, enquanto instrumento imprescindível à garantia da probidade e integridade no exercício dos cargos políticos e altos cargos públicos.

No que concerne à criação e opção por este tipo de entidades – uma para desenvolver a sua atividade no domínio da prevenção e outra encarregada de assegurar a transparência, a probidade e a integridade – tenho algumas reservas em relação ao modelo escolhido e, em particular, à sua eficácia plena em termos de prevenção da corrupção e crimes conexos.

Sou apologista da existência de uma única autoridade pública independente com um âmbito de ação muito mais alargada. Considero que esta autoridade deve ficar encarregada de analisar, de forma efetiva, as declarações de rendimentos das pessoas legalmente vinculadas, bem como os seus impedimentos e conflitos de interesses e, ao mesmo tempo, tomar as medidas relativas à prevenção da corrupção.



Porém, contrariamente ao que hoje acontece, estas entidades devem ser dotadas de todos os meios ao seu alcance que lhes permitam, com total autonomia, verificar/analisar os rendimentos e os impedimentos ou conflitos de interesses.

Para o efeito, deve ter recursos humanos devidamente habilitados a consultar a informação necessária ao desempenho das suas funções: acesso aos ficheiros da AT (rendimentos, imóveis, veículos automóveis ou bens móveis sujeitos a comunicação, sociedades, execuções fiscais), ficheiro do Registo Nacional de pessoas coletivas, registo predial e automóvel, bem como outros ficheiros que permitam apreciar ou confirmar os rendimentos, bem como a existência de incompatibilidades ou conflitos de interesses.

Esta autoridade não pode estar dependentes do mero “dever de colaboração” de terceiros para exercer, de forma capaz e célere, as suas funções. Pelo contrário, e para impedir que – à luz do mero “dever de colaboração” – lhe seja invocado o segredo profissional como forma de recusa de acesso aos ficheiros que armazenem dados necessários ao desempenho das suas competências.

Trata-se, como é óbvio, de uma opção de política legislativa da competência do Parlamento e que deve constar de Lei da Assembleia da República.

Do exposto, considero que estas autoridades independentes, se não tiverem os meios tecnológicos e humanos, bem como acesso generalizado a bases de dados e formação especializada adequada, dificilmente conseguem ter resultados diferentes dos que têm sido obtidos até agora.



2. A PREVENÇÃO CRIMINAL A CARGO DO MINISTÉRIO PÚBLICO

2.1. Averiguações preventivas ou diligência tendentes à abertura de inquérito

Como se sabe, existe no portal do Ministério Público um formulário vocacionado para denunciar a corrupção e crimes conexos.

Verifica-se que são aqui denunciadas muitas situações, a maioria delas não relacionadas com corrupção.

A esta linha estão afetos Procuradores, que fazem a análise das denúncias, determinando o seu encaminhamento para outros departamentos competentes (v.g. Autoridade Tributária, Segurança Social, Serviços Inspetivos da Administração Central), a remessa ao DIAP ou a outros Tribunais em relação a crimes que não são da competência do DCIAP.

Podem, ainda, apresentar ao Diretor do DCIAP proposta para realização de diligências (averiguação preventiva) ou a abertura de inquérito se a denúncia contiver elementos consistentes da prática de crimes.

É desejável que seja feito um tratamento sobre o impacto que esta linha representa, em termos de prevenção e investigação da criminalidade.

A Procuradoria-Geral da República e o DCIAP também recebem queixas escritas que denunciam comportamentos vários ao nível da Administração Central, Regional e Local.

Todas denúncias são analisadas – através da recolha de elementos na Unidade de Análise de Informação – e podem originar a abertura de Averiguação Preventiva. Neste caso, porque estamos perante diligências anteriores à abertura de inquérito, não podem ser utilizados quaisquer meios intrusivos.

2.2. Prevenção do branqueamento e corrupção

O domínio da prevenção do branqueamento é aquele onde o DCIAP tem investido muitos dos seus recursos. A sua atuação projeta-se, desde logo, na aplicação da Lei n.º 83/2017, de 18 de agosto, através da análise das “operações suspeitas” de branqueamento.

Perante cada comunicação, é verificada a legalidade ou ilegalidade das “operações” bancárias ou financeiras comunicadas.

As entidades obrigadas informam o DCIAP e a Unidade de Informação Financeira da PJ sempre que saibam, suspeitem ou tenham razões suficientes para suspeitar que certos fundos ou outros bens, independentemente do montante ou valor envolvido, provêm de atividades criminosas ou estão relacionados com o financiamento do terrorismo.



As entidades obrigadas devem fazer a comunicação:

De operações de montante igual ou superior a 15 000 €.

Se a transação ocorrer no âmbito de atividade com ativos virtuais em montante superior a 1.000€.

No âmbito da prestação de serviços de jogo há dever de identificação quando os clientes efetuarem transação igual ou superior a 2.000 euros.

Nos quatro dias úteis seguintes à comunicação, o DCIAP pode requerer ao JIC a suspensão temporária da execução das operações relativamente às quais foi ou deva ser exercido o dever de abstenção, notificando para o efeito a entidade obrigada.

O efeito imediato da SOB é a paralisação dos movimentos bancários de risco e visa evitar que o agente faça desaparecer os valores detetados.

Ao mesmo tempo, providencia pela obtenção de meios de prova que permitam reconstituir o processo de conversão, transferência, auxílio ou facilitação de operação de conversão ou transferência de vantagens provenientes da prática dos factos ilícitos dos crimes (subjacentes) que estiveram na base da obtenção dos montantes identificados.

Esta medida – designada de prevenção de branqueamento – revela-se:

Uma fonte privilegiada de acesso precoce a informação que permite antecipar o inquérito;

Eficaz, na medida em que, para além de permitir a obtenção de prova, viabiliza, num curto prazo (4 dias úteis), a apresentação ao Juiz de Instrução de um requerimento de bloqueio de contas bancárias.

A suspensão de operações e a investigação da fonte de avultadas quantias em dinheiro ou de proveniência “duvidosa” (tendo subjacente, normalmente, crimes de corrupção ou crimes fiscais) é um fator de prevenção especial.

Para além das SOB há outros mecanismos que visam criar dificuldades às manobras de branqueamento: proibição de pagar ou receber, em numerário, transações que envolvam montantes iguais ou superiores a 3.000 € (artigo 63.º-E da Lei Geral Tributária);

2.3. Recuperação de Ativos e prevenção

Se um agente público aceita praticar um crime de corrupção, porque sabe que vai ganhar dinheiro com isso, a resposta do sistema formal de justiça nunca será eficaz se não for capaz de garantir que o crime não compensa.

Para o efeito, é fundamental colocar o prevaricador no estado patrimonial em que estaria se o crime não tivesse sido praticado.



Graças ao esforço e empenho do Ministério Público, nos últimos anos, foram dados passos importantes no combate às vantagens do crime e à necessidade de privar os criminosos dos proveitos que obtiveram com o crime, devolvendo-os à sociedade.

Na sequência do meu discurso de posse, já se encontra elaborada e disponível, no nosso Portal, a estratégia do Ministério Público em matéria de recuperação de ativos para o corrente ano.

Estamos empenhados em assegurar que é criada uma efetiva cultura de recuperação de ativos para a criminalidade económico-financeira em Portugal.

Todos os magistrados do Ministério Público interiorizam a indispensabilidade de realizar uma investigação patrimonial e financeira tendente a confiscar, aos criminosos, as vantagens que obtiveram com a prática do crime.

Só deste modo conseguiremos intervir, eficazmente, numa das principais (senão a principal) causas da corrupção e crimes conexos.

Se conseguirmos obter resultados satisfatórios – confiscando os produtos dos bens obtidos com a criminalidade económico-financeira – o sistema de recuperação de ativos assumir-se-á como um fator muito relevante de prevenção.

Gostaria de terminar lembrando que, muito embora o Ministério Público assuma, um estatuto de elevada responsabilidade na luta contra a corrupção, com o seu vasto leque de efeitos corrosivos na sociedade – minando a democracia e o Estado de Direito, distorcendo mercados, lesando direitos humanos – fica bem patente neste encontro que se está perante um combate que convoca, não só o Ministério Público e a Ação Penal, mas convoca, pela sua complexidade, todas as dimensões de uma sociedade - económicas, sociais, políticas, culturais e, até, morais – num verdadeiro e profundo exercício de cidadania.

Ponta Delgada, 10 de março de 2025

O Procurador-Geral

Amadeu Guerra