

**Universidades Lusíada**

Leitão, Luís Manuel Teles de Menezes, 1963-

**A legislação nacional sobre a estratégia nacional de combate à corrupção**

<http://hdl.handle.net/11067/6947>

<https://doi.org/10.34628/3fc2-mz97>

**Metadados**

<b>Data de Publicação</b>	2024
<b>Palavras Chave</b>	Corrupção - Direito e legislação - Portugal
<b>Tipo</b>	article
<b>Revisão de Pares</b>	Não
<b>Coleções</b>	[ULL-FD] LD, s. 2, suplemento (2024)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-11-22T19:26:42Z com informação proveniente do Repositório

---

## A LEGISLAÇÃO NACIONAL SOBRE A ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO

Luís de Menezes Leitão <sup>17</sup>

Irei pronunciar-me sobre a Lei 94/2021 de 21 dezembro, que, como ela própria refere, respeita às medidas constantes da estratégia nacional de combate à corrupção.

Não há dúvida que a corrupção é um dos crimes mais preocupantes contra o estado de direito democrático, uma vez que coloca o Estado ao serviço de interesses particulares e, relativamente a essa situação, existem fenómenos preocupantes em Portugal que, aliás, já foram denunciados internacionalmente. O relatório da Comissão sobre o Estado de Direito, da União Europeia de 2020, tem dados absolutamente devastadores para Portugal. Esse relatório refere que grande parte das investigações relacionadas com a corrupção termina sem que seja deduzida acusação. No que diz respeito à aplicação de sanções por crimes de corrupção, em 2017, apenas 10% dos arguidos condenados por corrupção foram condenados a penas de prisão efetiva e 83% tiveram penas suspensas. Em 2018, 12,3% dos arguidos foram condenados a penas de prisão efetiva e 73,6% tiveram penas suspensas. Por este motivo, o comissário europeu para a justiça Didier Reynders instou, em fevereiro de 2021, as autoridades portuguesas, a fazerem mais pelo combate à corrupção e fez a seguinte referência que parece óbvia, mas que infelizmente em Portugal pouca gente refere: “não basta aprovar

---

<sup>17</sup> Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa; Bastonário da Ordem dos Advogados. Intervenção proferida presencialmente em português. (<https://doi.org/10.34628/3fc2-mz97>)

---

um enquadramento legal, havendo, pelo contrário, que atribuir recursos e especializar as autoridades policiais para esse combate”. Mas infelizmente essa referência caiu em saco roto e mais uma vez a ideia foi rever o Código de Processo Penal para combater a corrupção, que é uma estratégia completamente inconsequente. Já antigamente dizia o velho brocardo romano *Corruptissima republica plurimae leges*, ou seja, quanto mais são as leis mais corrupta é a República. E, precisamente por isso, a indicação que se coloca é neste âmbito e deve-se dizer que a situação da corrupção existente em Portugal até depois deste relatório se agravou em consequência da pandemia. A Transparência Internacional denunciou um grave fenómeno de corrupção na saúde em todo o mundo, em consequência da pandemia da COVID-19, com subornos, desfalques, sobrefaturação e favorecimentos. Em Portugal, tivemos múltiplos episódios de desvio na aplicação de vacinas em que, como se recordam, pessoas com influências conseguiram vacinar-se à frente de outras o que corresponde a um triste exemplo numa sociedade doente em que vivemos, em que a intenção de obter benefícios de indivíduos nem sequer cede perante o facto de desta forma se colocarem em risco vidas humanas, pessoas que, naturalmente, necessitariam de receber a vacina devido à sua idade antes daqueles que acabaram efetivamente por a receber. Agora, a verdade é que o que soubemos sobre este escândalo da vacinação indevida, foi de que isto apareceu em junho do ano passado, tivemos a informação que houve 216 processos-crime abertos no Ministério Público, que deram origem a 50 arguidos e apenas 30 inquéritos foram concluídos pela Polícia Judiciária e sem se referir se foram arquivados ou conduzidos para acusação.

Portanto, é extraordinário que perante situações que tiveram um alarme social tão grave como esta, a repressão penal desses comportamentos tenha sido apenas esta. E, precisamente por isso, nos pareceu desde o início - aliás a Ordem dos Advogados teve uma ocasião que se pronunciar sobre a estratégia nacional contra a corrupção que acabou por conduzir à Lei 94/2021 - e também nas conclusões a que chegámos, foi que a referida estratégia, em parte, além de eficaz para combater a corrupção, noutra parte, se

---

apresentava perigosa para a proteção dos direitos fundamentais. Depois isto acabou por ser visto atabalhoadamente e tivemos a Lei 94/2021, que ficou especialmente conhecida por ter alterado o artigo 40.º do Código de Processo Penal, aumentando de tal forma os impedimentos dos juizes, que a primeira coisa que o Governo fez, quando tomou posse, foi imediatamente apresentar uma proposta para a sua revisão novamente perante o Parlamento. Portanto, esta situação ilustra a forma que temos de legislar, inclusivamente quando está em causa um Código de Processo Penal o que, de facto, demonstra mais uma vez um sintoma da triste forma de resolver a questão.

Verificou-se aliás, quando foi apresentada a estratégia nacional contra a corrupção, que esta ficou desde logo muito atrás do que tinha sido apresentado como objetivo pelo Governo. Com efeito, a Ministra da Justiça tinha anunciado, em 5 de dezembro de 2019, a criação de um grupo de trabalho que tinha por objetivo definir uma estratégia nacional, global e integrada de combate à corrupção, que compreendesse os momentos da prevenção e da repressão e que envolveria a participação das diferentes entidades e profissionais e que os objetivos desse grupo de trabalho era instituir um relatório nacional anticorrupção, avaliar a permeabilidade das leis ou riscos de fraude, diminuir as complexidades legais e carga burocrática, obrigar as entidades administrativas a aderir a um código de conduta ou adotar códigos de conduta próprios, dotar algumas entidades administrativas de um departamento de controlo interno que assegurasse transparência e imparcialidade dos procedimentos e decisões, melhorar os processos de contratação pública, reforçar a transparência das contas dos partidos políticos e obrigar as médias e grandes empresas a dispor de planos de prevenção de risco contra a corrupção. Passados cerca de 10 meses - não foi assim um período tão longo - foi apresentado pela Ministra da Justiça, em 3 de setembro de 2020, os resultados do referido grupo de trabalho que produziu um documento de 98 páginas, intitulado Estratégia Nacional de Combate à Corrupção - 2020/2024, colocado à consulta pública. Esse grupo de trabalho não apresentou qualquer projeto de diploma o que é uma situação que, desde logo, colocou bastantes

---

dúvidas numa discussão pública, mas, para além disso, as propostas ficaram muito aquém do que tinha sido a proposta inicial e também, a Lei 94/2021 ficou muito aquém do que a estratégia nacional contra a corrupção propôs. A primeira questão a salientar é a omissão de medidas relativas ao controlo do financiamento dos partidos políticos porque ao contrário que tinha sido o anúncio inicial do governo, a estratégia nacional contra a corrupção absteve-se de tomar quaisquer medidas relativamente à transparência das contas e financiamento dos partidos políticos. Ora, é do conhecimento público que a Entidade das Contas e Financiamentos Políticos, que funciona junto ao Tribunal Constitucional, tendo recebido do Estado um financiamento tão reduzido que nem sequer conseguiu analisar as contas anuais dos partidos de 2010 e 2011 havendo risco de prescrição dos processos como já tinha declarado, em novembro de 2018, o presidente desta estrutura, José Eduardo Figueiredo Dias. Portanto, foi absolutamente extraordinário que este anúncio acabasse por passar sem nenhum controlo sobre os partidos políticos porque vamos ser sinceros se alguém quer de facto combater a corrupção tem que controlar o financiamento de partidos políticos. Se não controla o financiamento dos partidos políticos não há combate à corrupção isto é uma evidência que qualquer relatório internacional refere e precisamente por isso o que se tem vindo a verificar é de facto falta de iniciativa nesta área.

Para além disso, tivemos o que é típico também nestes casos que é a criação de novas entidades administrativas, em vez de dotar dos recursos adequados as existentes. E, precisamente por isso, a estratégia nacional contra a corrupção lembrou-se logo de criar uma nova entidade administrativa, intitulada Mecanismo de Prevenção da Corrupção e da Criminalidade Conexa que estaria incumbida da criação do regime geral da prevenção da corrupção, envolvendo obrigações para os setores públicos e privados, estabelecendo consequências para o incumprimento e que seria uma entidade independente, operando em estreita articulação com as inspeções setoriais e tendo como missão garantir a efetividade das políticas de prevenção contra a corrupção e, precisamente por isso a indicação neste caso de verificar as infrações, possivelmente as contra

---

ordenações e também intervir com as restantes entidades públicas e privadas.

A verdade é que, no entanto, há múltiplas ou já havia múltiplas entidades no nosso país com esta competência. Em primeiro lugar, a Unidade de Combate à Corrupção da Polícia Judiciária, segundo, o Conselho de Prevenção da Corrupção, no qual a Ordem dos Advogados participa e a nossa avaliação é muito positiva sobre o trabalho deste Conselho de Prevenção da Corrupção relativamente a este tipo de controlo. Precisamente por isso, não vimos nenhuma necessidade de criar uma entidade. Este mecanismo anticorrupção vem acrescer às existentes, porque quanto mais entidades mais se dispersa este combate. Precisamente por isso, o que me pareceu genericamente é que se tratou de uma tentativa de recuperar a extinta alta autoridade contra a corrupção, que funcionou entre 1983 e 1993 e que se caracterizou por uma ineficácia absoluta, apenas tendo acabado por iniciativa do próprio Presidente que não viu qualquer viabilidade na sua continuação nos modos em que estava a funcionar. Portanto, estar a querer recuperar uma iniciativa deste tipo como parece que se coloca é para nós impressionante. Precisamente porque a corrupção é um crime e o combate à mesma não se faz com a criação de novas entidades administrativas, mas sim com o reforço nos quadros da investigação criminal dos magistrados, o que deveria ter sido a principal medida anunciada. Mas o que temos visto pelo contrário, através de várias declarações públicas dos magistrados e inclusivamente do próprio diretor do DCIAP, é que existe uma absoluta falta de financiamento neste âmbito. Mas para além disso, o que me deixou absolutamente estupefacto foi também que, embora a estratégia nacional contra a corrupção pretendesse o reforço da ação e controlo da fiscalização financeira do Tribunal de Contas, o proposto é precisamente o inverso, ou seja, atualizar o valor de despesa da fiscalização, de modo que o Tribunal de Contas concentra os seus esforços na análise dos atos e contratos de maior valor. Efetivamente, antes mesmo desta proposta ter sido publicada, foi alterado o artigo 48.º neste âmbito e estabelecido, na Lei n.º 27-A/2020, a dispensa da fiscalização dos contratos de valor inferior a 750.000 euros, quando anteriormente era de 350.000 euros.

---

Portanto, neste caso trata-se de uma solução contrária totalmente o objetivo de combater a corrupção sendo que o Tribunal de Contas que fiscalizava contratos de 50.000 EUR agora passa a fiscalizar só a partir de 750.000 euros. Não sei porquê! E se se diz que se propôs iniciativas legislativas neste âmbito, destinadas a reduzir os poderes da intervenção do Tribunal de Contas é exatamente o contrário do que se devia fazer para combater a corrupção.

Outra situação que me pareceu absolutamente extraordinária e muito prejudicial ao combate da corrupção foi a proposta da Estratégia Nacional Contra a Corrupção de que os titulares de altos cargos públicos deixassem de ser abrangidos pela Lei n.º 34/87 de 16 de julho, o que a Lei n.º 94/2021 acabou por consagrar, revogando o artigo 3.º desta lei e fazendo um retrocesso de cerca de 12 anos, regressando ao regime anterior ao de 2010 e, portanto, dispensando os titulares de altos cargos públicos de estarem sujeitos ao mesmo regime de responsabilidade dos titulares de cargos políticos. É uma situação absolutamente inaceitável, os titulares dos cargos públicos devem estar exatamente sujeitos ao mesmo regime que estão os titulares de cargos políticos. A argumentação que foi usada pela Estratégia Nacional Contra a Corrupção para justificar este retrocesso de mais de uma década é que o artigo 117.º, n.º 3 da Constituição não se refere aos titulares de altos cargos públicos. Salvo o devido respeito, não faz qualquer sentido e não justifica nada o retrocesso em questão.

Outra questão que felizmente não teve sucesso e que deu a maior polémica, foi a alteração ao Código de Processo Penal para prever a possibilidade de celebração de um acordo sobre a pena aplicável e que tinha dado os tais acordos de sentença no artigo 313.º-A. Felizmente acabou por não constar dessa lei. A meu ver o resultado seria nefasto, pois traduzir-se-ia em que o principal culpado da corrupção nunca acabaria condenado, arranjaría um bode expiatório que facilmente assinaria um acordo de sentença dando assim uma pseudo e má eficácia do combate à corrupção, com exibição de condenação de pessoas menos relevantes, o que é exatamente o contrário do que se pretendia com a aplicação da justiça. Felizmente essa parte acabou por não passar, mas a verdade é que

---

só o facto de ter sido proposto, o que aliás correspondia a uma grande aspiração da anterior Ministra da Justiça, e colocado neste âmbito - e precisamente por isso a minha posição e também a da Ordem dos Advogados que através do Conselho Geral também se pronunciou neste sentido - é que esta estratégia e o conjunto da Lei 94/2021 seria, por um lado ineficaz, e, por outro lado, quanto aos acordos de sentença seria uma proposta perigosa para o Estado de Direito.

Mas, como se diz e volta-se a referir, o problema de combate à corrupção em Portugal não reside na falta de legislação. Disso o nosso país tem em abundância. Reside antes na falta de um efetivo investimento na investigação criminal capaz de intervir eficazmente na prevenção e repressão desses grupos.

**(Abstract)**

**NATIONAL LEGISLATION  
ON THE NATIONAL STRATEGY TO COMBAT  
CORRUPTION**

He took a position of a critical analysis about Law 94/2021 of 21 December, which, as he himself refers, respects the measures contained in the national strategy to combat corruption.

From the outset, he criticized the background of the law, having emphasized the lack of reference to the legislation on political finance and the respective supervisory authority.

In addition, he stressed that, as it is also typical in these cases, the legal solution was the creation of new administrative entities, instead of providing the existing ones with adequate resources. And, precisely for this reason, the national strategy against corruption immediately decided to create a new administrative entity, entitled Mechanism for the Prevention of Corruption and Related Crime, which would be responsible for creating the general regime for preventing corruption, involving obligations for public and private sectors, establishing consequences for non-compliance. It would be an independent entity, operating in close articulation with the sectoral inspections and having as its mission to guarantee

---

the effectiveness of the prevention policies against corruption and to verify infractions, possibly administrative offenses, and also intervene with other public and private entities.

The truth is, however, that there is multiple or already were multiple entities in the country with this competence. Firstly, the Judiciary Police's Anti-Corruption Unit, secondly, the Corruption Prevention Council, in which the Bar Association participates, and his assessment is very positive of the work of this Corruption Prevention Council regarding this type of control. Precisely because of this, he saw no need to create an entity. This anti-corruption mechanism adds to the existing ones, because the more entities the more this fight is dispersed. But beyond that, what left him absolutely amazed was also that, although the national strategy against corruption intended to reinforce the action and control of the financial supervision of the Court of Auditors, the proposal is precisely the opposite, that is, to update the value inspection expense, so that the Court of Auditors concentrates its efforts on analyzing the most valuable acts and contracts. In fact, exemption from inspection of contracts worth less than 750,000 euros, when previously it was 350,000 euros. Therefore, in this case, a solution completely contradicts the objective of combating corruption, as the Court of Auditors, which supervised contracts of 50,000 EUR, now only supervises those from 750,000 euros.

Another issue that fortunately did not succeed and that caused the most controversy was the amendment to the Code of Criminal Procedure to provide for the possibility of concluding an agreement on the applicable penalty and that had given such sentencing agreements. Fortunately, it ended up not being part of the law. In his view, the result would be disastrous because it would mean that the main culprit of corruption would never end up convicted, would arrange a scapegoat who would easily sign a sentence agreement, thus giving a pseudo and poor effectiveness in the fight against corruption, with display of condemnation of less relevant people, which is exactly the opposite of what was intended with the application of justice.