



PROTECTING AID FUNDS IN UNSTABLE GOVERNANCE ENVIRONMENTS:
TOWARDS AN INTEGRATED STRATEGY

Lisbon, 18-19 May 2010

Sedas Nunes Hall, Institute of Social Sciences, University of Lisbon

**A actividade do Conselho de Prevenção da Corrupção em
Portugal**

Guilherme d'Oliveira Martins, Presidente do Conselho de Prevenção da Corrupção

A actividade do Conselho de Prevenção da Corrupção em Portugal

Guilherme d'Oliveira Martins
Presidente do Conselho de Prevenção da Corrupção

O Conselho de Prevenção da Corrupção vem preencher uma lacuna em Portugal. Faltava uma entidade independente que se debruçasse de uma forma metódica sobre a problemática da prevenção corrupção.

Não se trata de mais uma entidade que fiscalize ou combata directamente os fenómenos de corrupção. Essa tarefa formidável cabe às polícias de investigação, Tribunais e Ministério Público. Nos termos da Lei nº 54/2008, de 4 de Setembro, o Conselho é uma entidade administrativa, independente, que funciona junto do Tribunal de Contas, composta por 8 Conselheiros:

- a) Director-Geral do Tribunal de Contas, que é o Secretário-Geral;
- b) Inspector-Geral de Finanças;
- c) Inspector-Geral das Obras Públicas, Transportes e Comunicações;
- d) Inspector-Geral da Administração Local;
- e) Um Magistrado do Ministério Público, designado pelo Conselho Superior do Ministério Público, com um mandato de 4 anos, renovável;
- f) Um Advogado, nomeado pelo Conselho Geral da Ordem dos Advogados, com um mandato de 4 anos, renovável;
- g) Uma personalidade de reconhecido mérito nesta área, cooptada pelos restantes membros, com um mandato de 4 anos, renovável.

A nossa aposta é na prevenção. Alertar consciências para a questão complexa da corrupção em Portugal, identificar pontos que devam ser aperfeiçoados, acompanhar a criação e execução de políticas de prevenção e colaboração com as entidades públicas que o solicitem na adopção de medidas internas para a prevenção da corrupção, são objectivos a que se propõe o Conselho.

Para isso contamos com uma série de competências e atribuições como a recolha e organização de informações relativas à prevenção da ocorrência de factos de corrupção activa ou passiva, criminalidade económica e financeira, branqueamento de capitais, tráfico de influências, o acompanhamento da aplicação de instrumentos jurídicos e medidas administrativas implementadas pela Administração Pública e sector público empresarial no âmbito da prevenção da corrupção, bem como avaliar a sua eficácia e efectiva implementação, dar parecer sobre a elaboração e aprovação de instrumentos normativos, internos ou internacionais de prevenção e repressão da corrupção.

O Conselho de Prevenção da Corrupção colabora ainda na elaboração de códigos de conduta, na promoção de acções de formação para a prevenção e combate da corrupção, bem como coopera com organismos internacionais congéneres.

No dia 22 de Março do corrente ano, o Conselho realizou um Seminário onde estiveram presentes cerca de 800 pessoas, para alertar para a necessidade da adopção de medidas que previnam fenómenos de corrupção, com a colaboração das entidades interessadas. Mais importante do que a repressão destes fenómenos, muitas vezes de difícil prova (diria mesmo que, diabólica), é a prevenção.

As medidas preventivas são, porventura, a forma mais eficaz e eficiente para combater a corrupção. E é aqui que o Conselho investe as suas energias e recursos.

Na sua curta existência, o Conselho promoveu várias acções no decorrer do exercício das suas competências e atribuições. Delas destacamos a elaboração de um questionário dirigido a toda a administração directa e indirecta do Estado, sobre a gestão de riscos com especial enfoque nas áreas da contratação pública e atribuição de subsídios. Pretendeu-se fazer um levantamento de quais as áreas e situações mais permeáveis e com maior risco. A adesão a este questionário foi um sucesso, com mais de 700 inquéritos validados.

Da análise das respostas ao questionário nasceu a ideia de recomendar às entidades que compõem o sector público, autárquico e empresarial, que elaborem planos de gestão desses mesmos riscos de corrupção. Um exercício útil como ferramenta de gestão, pedagógico pela introspecção a que obriga no seio das organizações e responsabilizante pela necessidade de cumprimento e efectiva implementação desses planos, que será fiscalizada pelos órgãos de controlo interno e pelo Tribunal de Contas em futuras auditorias.

Esta iniciativa, pioneira a nível nacional e internacional, mereceu uma adesão francamente positiva por parte dos seus destinatários, tendo o Conselho de Prevenção da Corrupção recebido já cerca de 750 planos de Gestão de Riscos de Corrupção e Infracções Conexas, cuja análise decorre. Dos planos já analisados podemos concluir que, na sua maioria, são positivos e adequados à sua função, identificando os riscos de corrupção nas várias áreas das entidades, bem como nas medidas apresentadas para a sua prevenção. No entanto, tenha-se em atenção que se tratam de resultados preliminares.

Este foi um esforço louvável das entidades. Desde logo pelo carácter pioneiro desta iniciativa e pela impossibilidade de se elaborar um plano tipo aplicável a todas. Devido à natureza heterogénea das entidades em questão, decidimos não avançar com um plano rígido tipificado, deixando assim liberdade e margem de manobra (e, também, responsabilidade) às entidades na elaboração dos seus planos de gestão de riscos.

No entanto, foi determinado pelo Conselho de Prevenção de Corrupção, os pontos comuns que todos os planos devem conter. Assim, independentemente da natureza da entidade, todos os planos devem identificar relativamente a todas as suas áreas e departamentos, quais os riscos de corrupção e infracções conexas, a indicação das medidas que previnam e mitiguem a sua ocorrência, com especial enfoque nos mecanismos de controlo interno, segregação de funções, rotatividade das chefias, entre outros) e definição dos responsáveis envolvidos na gestão do plano. Por fim, devem as entidades elaborar um relatório anual sobre a implementação e execução do respectivo plano.

O Conselho de Prevenção da Corrupção, de acordo com as suas atribuições, vai pedir aos órgãos de controlo que, no decurso da sua actividade inspectiva e de auditoria, colaborem no sentido de verificarem se os planos foram efectivamente implementados.

O Conselho de Prevenção da Corrupção colabora ainda na elaboração de códigos de conduta, na promoção de acções de formação para a prevenção e o combate da corrupção, bem como coopera com organismos internacionais congéneres.

Procedemos durante o último ano à audição de personalidades sobre a problemática da corrupção, bem como acompanhamos o desenvolvimento da implementação das recomendações do GRECO, em parceria com o Ministério da Justiça. Participamos como observadores numa Comissão para elaborar o Código de Conduta Ética para a Administração Pública.

Debruçamo-nos sobre a questão da acumulação de funções, conflitos de interesses e regime de incompatibilidades considerando que esta matéria deve

ser objecto de especial atenção na elaboração dos planos de gestão de riscos de corrupção e infracções conexas.

É tempo de concluir, salientando alguns aspectos que nos parecem ser do maior relevo:

- 1- Necessidade de se dar prioridade à prevenção e dissuasão dos fenómenos da corrupção;
- 2- O Conselho de Prevenção de Corrupção não é uma entidade de investigação ou de repressão, mas sim de prevenção, com uma forte componente pedagógica, que pretende, antes de mais, alertar, mudar e mobilizar consciências para a problemática da corrupção e os seus custos, sociais e económicos;
- 3- É fundamental a articulação de acções, intercâmbio e partilha de informações, quer a nível nacional, quer internacional, visto a corrupção ser hoje um fenómeno que não conhece fronteiras. Nesse sentido, uma coordenação europeia é fundamental, pois a corrupção serve-se dessa fragilidade em termos de articulação de instrumentos de acção;
- 4- A mobilização dos cidadãos e dos meios de comunicação social é essencial no combate à corrupção. Acções de formação e sensibilização nesse sentido são da maior utilidade, onde se inclui a educação cívica nas escolas e a educação fiscal.
- 5- A complexidade e a profusão legislativas favorecem a corrupção, aliada a uma burocracia excessiva.
- 6- Para a prevenção da corrupção são da maior utilidade os resultados da investigação e do julgamento, uma vez que permitem avaliar o fenómeno com maior profundidade, em especial, as suas causas e motivações e a obtenção de provas;
- 7- Os planos de prevenção de riscos são, porventura, o melhor instrumento de prevenção da corrupção, nos quais devem ser integrados códigos de conduta adaptados a cada entidade, bem como mecanismos de controlo interno eficazes;
- 8- A boa organização das entidades, a transparência dos processos, os sistemas informáticos, procedimentos e sistemas de responsabilização eficazes constituem também instrumentos que muito contribuem para a prevenção da corrupção.
- 9- O combate à corrupção deve situar-se em todos os planos:
 - Política criminal e política legislativa;
 - Investigação;

- Prevenção.

10-Existe a necessidade de clarificar e dotar de maior eficácia e sentido prático o sistema de tratamento de denúncias de casos de corrupção, incluindo as denúncias anónimas.