

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DA REGIÃO AUTÓNOMA  
DOS AÇORES



SUBCOMISSÃO PERMANENTE DE ASSUNTOS  
PARLAMENTARES, AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO  
SUSTENTÁVEL

## RELATÓRIO E PARECER

---

**AUDIÇÃO N.º 20/XII-GR**

**“PROJETO DE DECRETO-LEI - CRIA O MECANISMO NACIONAL ANTICORRUPÇÃO E  
ESTABELECE O REGIME GERAL DE PREVENÇÃO DA CORRUPÇÃO - MJ - (REG. DL  
960/XXII/2021)”**

**25 DE MAIO DE 2021**



---

## INTRODUÇÃO

---

A Subcomissão Permanente de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável procedeu à apreciação, relato e emissão de parecer, sobre a **Audição n.º 20/XII-GR – Projeto de Decreto-Lei que “Cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o regime geral de prevenção da corrupção - MJ - (Reg. DL 960/XXII/2021)”**.

---

## ENQUADRAMENTO JURÍDICO

---

O Projeto de Decreto-Lei em apreciação, oriundo da Presidência de Conselho de Ministros, enquadra-se no disposto no n.º 2 do artigo 229.º, da Constituição da República Portuguesa, no n.º 1 do artigo 116.º e artigo 118.º, ambos do Estatuto Político-Administrativo da Região Autónoma dos Açores – Lei n.º 2/2009, de 12 de janeiro e na Lei n.º 40/96, de 31 de agosto.

Considerando a matéria da presente iniciativa, constata-se que a competência para emitir parecer é da Comissão de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, nos termos da Resolução da Assembleia Legislativa da Região Autónoma dos Açores n.º 1/2021/A, de 6 de janeiro, que aprova as competências das Comissões Especializadas Permanentes.

---

## APRECIÇÃO NA GENERALIDADE

---

Conforme plasmado no artigo 1.º do Projeto de Decreto-Lei em análise, nomeadamente quanto ao seu objeto, o mesmo visa:

- a) Criar o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), entidade administrativa independente, com personalidade jurídica de direito público e poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira, que desenvolve atividade de âmbito nacional no domínio da prevenção da corrupção e infrações conexas;
- b) Aprovar o regime geral da prevenção da corrupção (RGPC), em anexo ao presente decreto-lei e do qual faz parte integrante.



Em sede de exposição de motivos, o proponente refere que “No Programa do XXII Governo Constitucional foi conferido um lugar de destaque às políticas anticorrupção, enquanto instrumento de construção de uma sociedade mais justa, mais igualitária, mais inclusiva e do restabelecimento de laços de confiança sólidos entre os cidadãos, as comunidades e as suas instituições democráticas.

As democracias comportam uma vasta complexidade na sua organização, designadamente no que concerne à regulação das atividades económicas e às interações entre as diferentes esferas de atividade, pública e privada.

O fenómeno da corrupção ofende a essência da democracia e os seus princípios fundamentais, designadamente os da igualdade, transparência, livre concorrência, imparcialidade, legalidade, integridade e a justa redistribuição de riqueza.

Por outro lado, os bens jurídicos individuais, por tradição, são mais facilmente identificáveis e protegidos, ao contrário do que sucede com os bens jurídicos macrossociais, que possuem uma natureza abstrata e, por conseguinte, de maior dificuldade na sua identificação, reclamando um superior nível de proteção.

Considerando estes fatores foi constituído, sob a égide da área governativa da justiça, um grupo de trabalho multidisciplinar tendo por missão avaliar as diferentes dimensões do fenómeno e apresentar uma proposta de Estratégia Nacional Anticorrupção.

Em 18 de março de 2021, na sequência de um longo período de reflexão e de extensa audição pública, envolvendo a academia, as magistraturas, profissionais do direito e de outros ramos do saber, o Governo aprovou a versão final da Estratégia Nacional Anticorrupção 2020-2024 (Estratégia), nos termos da Resolução do Conselho de Ministros n.º 37/2021, de 6 de abril.

A Estratégia, perspetivando com o mesmo grau de importância e necessidade a prevenção, a deteção e a repressão da corrupção, erige sete prioridades: *i)* melhorar o conhecimento, a formação e as práticas institucionais em matéria de transparência e integridade; *ii)* prevenir e detetar os riscos de corrupção na ação pública; *iii)* comprometer o setor privado na prevenção, deteção e repressão da corrupção; *iv)* reforçar a articulação entre instituições públicas e privadas; *v)* garantir uma aplicação mais eficaz e uniforme dos mecanismos legais em matéria de repressão da corrupção, melhorar o tempo de resposta do sistema judicial e assegurar a adequação e efetividade da punição; *vi)* produzir e divulgar periodicamente informação fiável sobre o fenómeno da corrupção; e *vii)* cooperar no plano internacional no combate à corrupção.



Nas últimas décadas, assistiu-se a um esforço considerável na harmonização dos enquadramentos legais em todo o mundo, através da adoção de convenções multilaterais. Estas convenções, todavia, versaram maioritariamente sobre a repressão da corrupção, e não sobre a sua prevenção.

Em percurso idêntico, Portugal veio prevendo um vasto leque de crimes relativos a práticas de corrupção ou práticas similares, quer no Código Penal (por exemplo, recebimento indevido de vantagem, corrupção passiva, corrupção ativa, peculato, participação económica em negócio e concussão), quer em leis penais avulsas, como a que determina os crimes da responsabilidade de titulares de cargos políticos, a que prevê os crimes de corrupção cometidos no comércio internacional e na atividade privada, ou a que pune comportamentos antidesportivos.

Contudo, a par da concretização das medidas propostas no âmbito da repressão, mostra-se imprescindível a existência de um sistema eficaz de prevenção de fenómenos de corrupção.

A fonte da presente iniciativa legislativa é, por conseguinte, a Estratégia, e o seu objetivo é o de concretizar a proposta de criação de um regime geral de prevenção da corrupção.

Este regime geral de prevenção da corrupção permitirá retirar do domínio da *soft law*, em termos gerais, a implementação de instrumentos como os programas de cumprimento normativo, os quais deverão incluir os planos de prevenção ou gestão de riscos, os códigos de ética e de conduta, programas de formação, os canais de denúncia e a designação de um responsável pelo cumprimento normativo. Para o efeito, propõe-se que sejam previstas sanções, nomeadamente contraordenacionais, aplicáveis quer ao setor público, quer ao setor privado.

Este regime determina também a implementação de sistemas de controlo interno que assegurem a efetividade dos instrumentos integrantes do programa de cumprimento normativo, bem como a transparência e imparcialidade dos procedimentos e decisões, prevendo-se igualmente um regime sancionatório próprio.

Importa proceder, igualmente, a alterações ao regime jurídico da atividade de inspeção da administração direta e indireta do Estado, por forma a adequá-lo à filosofia subjacente ao presente diploma.

Com vista à adaptação de todas as entidades abrangidas por este regime, estabelece-se a sua entrada em vigor e produção de efeitos de forma faseada.

Por outro lado, tal como previsto na Estratégia, é criado o Mecanismo Nacional Anticorrupção (MENAC), que assume a natureza de entidade administrativa independente, com personalidade



jurídica de direito público e poderes de autoridade, dotada de autonomia administrativa e financeira, e que tem por missão a promoção da transparência e da integridade na ação pública e a garantia da efetividade de políticas de prevenção da corrupção e de infrações conexas.

A criação de um mecanismo com este tipo de funções encontra-se igualmente prevista no artigo 6.º da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, de 31 de outubro de 2003, ratificada pelo Decreto do Presidente da República n.º 97/2007, de 21 de setembro.

Com efeito, nos termos do referido artigo, os Estados Partes devem assegurar a existência de um órgão independente, dotado dos recursos materiais e humanos necessários ao desenvolvimento de políticas de prevenção da corrupção e ao melhoramento da informação e conhecimentos sobre a prevenção da corrupção”.

Importa ainda mencionar que, para além da audição dos Órgãos de Governo Próprio das Regiões Autónomas, o Governo da República promoveu, igualmente, a audição da Associação Nacional de Freguesias, da Associação Nacional de Municípios Portugueses, da Comissão de Coordenação das Políticas de Prevenção e Combate ao Branqueamento de Capitais e ao Financiamento do Terrorismo, da Comissão Nacional de Proteção de Dados, da Confederação Empresarial de Portugal, do Conselho Nacional de Supervisores Financeiros, do Conselho Superior da Magistratura, do Conselho Superior do Ministério Público, do Conselho Superior dos Tribunais Administrativos e Fiscais, da Ordem dos Advogados e da Ordem dos Solicitadores e dos Agentes de Execução.

---

#### **APRECIÇÃO NA ESPECIALIDADE**

---

Da análise na especialidade importa referir que não foram apresentadas quaisquer propostas de alteração.



**SÍNTESE DA POSIÇÃO DOS PARTIDOS**

---

**O Grupo Parlamentar do PS** emitiu parecer **favorável**.

**O Grupo Parlamentar do PSD** emitiu parecer de **abstenção**.

**O Grupo Parlamentar do BE** emitiu parecer **favorável**.

**O Grupo Parlamentar do PPM** não emitiu parecer.

**A Representação Parlamentar do PAN** emitiu parecer de **abstenção**.

Segue infra o parecer justificado da Representação Parlamentar do PAN à Audição nº N.º 20/XII-GR Projeto de Decreto-Lei - Cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o regime geral de prevenção da corrupção - MJ - (Reg. DL 960/XXII/2021).

A criação do Mecanismo Nacional Anticorrupção, que vem a ser proposto, visa substituir o Conselho de Prevenção da Corrupção, Conselho ao qual o PAN tem manifestado diversas críticas, no que respeita ao seu funcionamento, à falta de meios e pelo facto de assumir uma competência meramente consultiva.

A criação deste Mecanismo é uma exigência do direito da União Europeia que permite, por exemplo, o reforço dos direitos e proteção dos denunciantes, algo que o PAN acompanha.

Contudo, a proposta de diploma não prevê regras claras de impedimentos, incompatibilidades e de conflitos de interesses suficientemente robustas para conseguir assegurar a total isenção e independência dos seus membros, e também não prevê o reforço de competências suficientemente ambicioso, nem dispõe de meios humanos (uma vez que os seus funcionários só o podem ser por mobilidade não havendo um quadro de pessoal próprio) para que este organismo seja capaz de cumprir a missão que se lhe quer conferir.

Em razão da explicação exposta, a Representação Parlamentar do PAN/Açores emite parecer de **abstenção**.

**O Grupo Parlamentar do CDS-PP**, com assento na Comissão, sem direito a voto, não emitiu parecer.

Nos termos do disposto no n.º 4 do artigo 195.º do Regimento, a Comissão deu conhecimento do presente Projeto de Decreto-Lei ao Grupo Parlamentar do **CHEGA** e à Representação



Parlamentar do **Iniciativa Liberal**, já que os mesmos não integram esta Comissão, os quais não se pronunciaram.

---

**CONCLUSÕES E PARECER**

---

A **Subcomissão Permanente de Assuntos Parlamentares, Ambiente e Desenvolvimento Sustentável** deliberou, por **maioria**, com os votos a favor do **PS** e **BE**, e as abstenções do **PSD** e do **PAN** e dar parecer **favorável** ao “**Projeto de Decreto-Lei que Projeto de Decreto-Lei que “Cria o Mecanismo Nacional Anticorrupção e estabelece o regime geral de prevenção da corrupção - MJ - (Reg. DL 960/XXII/2021)”**”.

Santa Cruz das Flores, 25 de maio de 2021.

**O Relator,**

(José Gabriel Eduardo)

O presente relatório foi aprovado por unanimidade.

**A Presidente**

(Bárbara Torres Chaves)